



**Universidade Federal do Ceará
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação
Mestrado Acadêmico em Direito
Área de Concentração: Ordem Jurídica Constitucional**

WILLIANA RATSUNNE DA SILVA SHIRASU

**A CONTRIBUIÇÃO DA EDUCAÇÃO PARA A CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA
NO BRASIL A PARTIR DA INFLUÊNCIA EXERCIDA NO COMPORTAMENTO
POLÍTICO DO BRASILEIRO.**

**Fortaleza
2015**

WILLIANA RATSUNNE DA SILVA SHIRASU

**A CONTRIBUIÇÃO DA EDUCAÇÃO PARA A CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA
NO BRASIL A PARTIR DA INFLUÊNCIA EXERCIDA NO COMPORTAMENTO
POLÍTICO DO BRASILEIRO.**

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado Acadêmico em Direito, do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, com concentração em Ordem Jurídica Constitucional, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque

**Fortaleza
2015**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Federal do Ceará

Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

S558c Shirasu, Williana Ratsunne da Silva.

A contribuição da educação para a consolidação democrática no Brasil a partir da influência exercida no comportamento político do brasileiro / Williana Ratsunne da Silva Shirasu. – 2016.

148 f. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2016.

Área de Concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Orientação: Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque.

1. Democracia - Brasil. 2. Educação - Brasil. 3. Direitos fundamentais - Brasil. 4. Direitos sociais. 5. Cultura política – Brasil. I. Albuquerque, Felipe Braga (orient.). II. Universidade Federal do Ceará – Mestrado em Direito. III. Título.

WILLIANA RATSUNNE DA SILVA SHIRASU

**A CONTRIBUIÇÃO DA EDUCAÇÃO PARA A CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA
NO BRASIL A PARTIR DA INFLUÊNCIA EXERCIDA NO COMPORTAMENTO
POLÍTICO DO BRASILEIRO**

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado Acadêmico em Direito, do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, com concentração em Ordem Jurídica Constitucional, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Aprovada em 30/11/2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque (Orientador)
Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof. Dr. Fernando Basto Ferraz
Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof. Dr. Rosendo de Freitas Amorim
Universidade de Fortaleza - UNIFOR

“Se Deus é por nós, quem será contra nós?”
(Rm 8,31) Ao Senhor Deus, toda honra, poder
e glória.

“Ninguém nasce feito. Vamos nos fazendo aos poucos, na prática social de que tornamos parte.” Paulo Freire.

AGRADECIMENTOS

Gratidão é o que me define. A Deus, meus sinceros agradecimentos por todo o amor, apoio e cuidado dispensados. Mesmo sem eu merecer, tenho sido grandemente abençoada. Sempre. Que os frutos decorrentes desta pesquisa possam ser compartilhados com outras pessoas.

A minha família e amigos, por serem fonte de inspiração e, ao mesmo tempo, alento para meu coração. Obrigada por depositarem confiança em mim. Esta conquista não é só minha. Estamos nesta juntos. Arigatô!

À Universidade Federal do Ceará, por ser minha casa, meu trabalho e minha escola. Nossa relação transcende as fronteiras da academia, e sou muito grata por ter todas essas oportunidades. São sonhos que se realizam, um a um.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Felipe Braga, obrigada pelo apoio e confiança, sem os quais o presente trabalho não teria sido realizado.

À Banca Examinadora, composta pelos professores Felipe Braga, Fernando Ferraz e Rosendo Amorim, por gentilmente aceitarem fazer parte de momento tão peculiar na minha vida.

Aos professores, toda a minha admiração e gratidão.

Aos companheiros de lutas, Turma 2014, uma frase é capaz de exprimir tudo o que sinto na presente ocasião: “é tois, meus chapas!” Ao Tonny Italo, o Tonny “Tois”, *in memoriam*, seu amor pela academia sempre nos motivará a ir além. Saudades eternas.

Aos amigos da Auditoria Geral e do *Campus* de Sobral da UFC, obrigada pela amizade, companheirismo, apoio e paciência.

À irmandade da Igreja Bola de Neve, do Movimento Estudantil Alfa e Ômega e da Primeira Igreja Batista de Tianguá-CE, obrigada por tudo!

Sou tão feliz por tê-los comigo! Amo todos vocês. E o amor, de tão grande, não cabe em mim. Transborda.

RESUMO

Identifica-se hodiernamente, nas democracias ocidentais, uma clara relação entre os direitos instituídos pelo Estado, reconhecendo-se que, para exercer a sua liberdade, o ser humano necessita de outros direitos básicos, sem os quais a liberdade não se realiza. Nesse contexto, o asseguramento de direitos sociais influencia a eficácia dos direitos de natureza tipicamente individual. Notadamente, o direito à educação destaca-se como um direito social fundamental de extrema relevância para o ser livre, dado que através do ensino realiza-se o processo de emancipação intelectual do sujeito para a convivência pública; desenvolvem-se as capacidades cognitivas e o aprendizado de valores, influenciando a interiorização das regras sociais pelo indivíduo; e, além disso, possibilita-se ao sujeito alcançar títulos educacionais que impactarão no seu posicionamento social. No âmbito normativo brasileiro, observa-se o estabelecimento do paradigma de uma educação voltada ao preparo do indivíduo para o exercício da cidadania. Busca-se a formação de um cidadão pleno, capaz de atuar integralmente na sociedade. Contudo, conforme pesquisas realizadas no Brasil, observa-se que os índices de participação do povo no processo político são baixos, vive-se uma crise de representatividade e constata-se que parcela razoável da população é indiferente ao regime político. Nessa perspectiva, questiona-se de que forma a educação tem contribuído para a consolidação democrática, visto que, apesar de o modelo educacional proposto buscar a formação de cidadãos plenos, os resultados encontrados nas pesquisas diferem dessa expectativa na seara política. Para tanto, a presente pesquisa vale-se do estudo empírico realizado por Schlegel (2010), que procurou investigar os retornos políticos da escolarização brasileira recente no que se refere ao comportamento político a partir de três dimensões de análise: participação, apoio à democracia e confiança nas instituições. O autor constatou que os retornos políticos decorrentes da educação brasileira foram decrescentes, especialmente no período de 1989 a 2006. Esse resultado é essencial para uma reavaliação da questão da qualidade do processo educacional, não somente em razão da preocupação da efetivação da educação como direito social, mas a sua influência na política. O que se compreende é que, ao buscar o preparo para o exercício da cidadania, o direito à educação guia-se por um *telos* político, abrangendo assim o processo político e a participação social. Diante dos referidos aspectos, identifica-se que a educação é um dos caminhos que devem ser considerados para a consolidação da democracia brasileira. Sugere-se, nesse processo, um ensino de qualidade que incentive o fomento de uma cultura política. Com efeito, acredita-se que conhecimentos relacionados ao processo político, estruturação e funcionamento do Estado deveriam ser contemplados expressamente nos currículos escolares. Através do acesso a essas informações, possibilita-se ao indivíduo aprimorar o exercício de sua cidadania na esfera política, nas dimensões dos direitos e dos deveres. Com isso, a educação poderá contribuir de forma mais efetiva na formação do cidadão pleno. Ademais, aumenta-se a participação social, viabilizando-se o aumento da força normativa da CF/1988 e conferindo-se mais legitimidade ao processo político. Portanto, realiza-se a vontade de Constituição, conforme preceitua Hesse (1991), no Estado Democrático de Direito, que é fundamentado na cidadania e na dignidade humana.

Palavras-chaves: educação, cidadania, direitos sociais fundamentais, democracia, cultura política.

ABSTRACT

One identifies nowadays in Western democracies a clear relationship in duties imposed by the State. It indicates that, to exercise its freedom, the human being needs other basic rights, without which freedom does not proceed. In this context, the assurance of social rights affects the effectiveness of typically individual nature rights. The right to education is notably highlighted as a fundamental social right extremely important to the free individual, because the process of intellectual emancipation of the person towards public conviviality is performed through education and teaching. The cognitive skills and leaning values are developed, influencing the internalization of social rules by the individual; furthermore, these personal competences permit the subject to reach educational titles which will have positive impact on his or her social position. In the Brazilian regulatory framework, it is identified the establishment of an educational system, which is promptly designed to the preparation of the individual towards the exercise of citizenship. This system aims to the full citizen formation, and attempts to make people capable of acting integrally in the society. However, according to surveys conducted in Brazil, the rates of participation of people in the political process are low. It indicates a representativeness crisis, because a considerable population parcel is indifferent to the political system. In this perspective, it is appropriate to ask in which way education has contributed to the democratic consolidation. Although the educational model proposed had sought the formation of full citizens, the results found in surveys differ from this expectancy in the political field. For this purpose, this work uses the empirical studies performed by Schlegel (2010), who attempted to investigate the political feedbacks of recent Brazilian schooling in relation to the political behavior from three analysis dimensions: participation, support to the democracy and confidence in institutions. The author stated that the political feedbacks from Brazilian educational system decreased specifically from 1989 to 2006. This result is essential to a re-evaluation of the issue of educational process quality, not only because the concern of the realization of education as a social right, but because of its influence on government policy. One can understand that, to aim the preparation to the citizenship exercise, the education right is guided by a political *telos*, covering the political process and the social commitment. Towards the aspects cited, one can observe that education is one of the procedures to be considered to the strengthening of Brazilian democratic System. It is suggested, in this process, a quality education that encourages the promotion of a political culture. In fact, one believes that knowledge related to the political process, structuring and functioning of the State could be contemplated expressly in schools *curriculum*. By accessing such data and concepts, the individual could improve their performance of citizenship in the political field, in dimensions of duties and rights. Hence, the education will contribute to the formation of full citizenship in a more effective way. Furthermore, the social commitment is increased, making possible according to Hesse (1991), in the Democratic Law State, which is based on citizenship and human dignity.

Keywords: education, citizenship, basic social rights, democracy, political culture

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	O DIREITO SOCIAL FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO E O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO	14
2.1	Direitos humanos fundamentais	14
2.2	Direitos fundamentais e democracia	19
2.3	Direitos fundamentais e neoconstitucionalismo	27
2.4	O direito social fundamental à educação	30
3	EDUCAÇÃO E CIDADANIA À LUZ DO ÂMBITO NORMATIVO BRASILEIRO	30
3.1	Cidadania: uma compreensão necessária.....	37
3.2	Educação e cidadania no contexto do Brasil em suas relações internacionais a partir da UNASUL e do MERCOSUL	44
3.3	Educação e cidadania na perspectiva constitucional.....	49
3.3.1	<i>Constituição Federal de 1988.....</i>	50
3.3.2	<i>Constituição do Estado do Ceará</i>	56
3.4	Educação e cidadania na legislação infraconstitucional	57
3.4.1	<i>Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional</i>	58
3.4.2	<i>Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica.....</i>	62
3.4.3	<i>Plano Nacional de Educação (PNE).....</i>	70
4	EDUCAÇÃO E COMPORTAMENTO POLÍTICO A PARTIR DE ESTUDO PROMOVIDO POR SCHLEGEL	72
4.1	A “perspectiva convencional” da relação entre educação e política	73
4.2	Os efeitos da educação a partir de uma análise tridimensional do comportamento político.....	80
4.2.1	<i>Participação</i>	81
4.2.2	<i>Apoio à democracia</i>	87
4.2.3	<i>Confiança nas instituições.....</i>	89
4.3	Os retornos políticos descrentes da escolarização brasileira	91
4.4	“Cidadania no Brasil: o longo caminho”	96
5	EM BUSCA DA CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA	106

5.1	A influência da crise de representatividade no comportamento político do brasileiro	107
5.2	O exercício legítimo do poder	113
5.3	O desenvolvimento de uma cultura política em prol da formação do “cidadão pleno”	118
5.4	O comportamento político no contexto da <i>vontade de Constituição</i>	129
6	CONCLUSÃO	133
	REFERÊNCIAS	138

1 INTRODUÇÃO

Em março de 2012, em virtude do Projeto Agente Extensionista de Desenvolvimento Municipal, realizado em decorrência do Programa Tecnologias, Setor Produtivo e Convivência com o Semiárido, promovido pela Universidade Estadual Vale do Acaraú, a autora teve a oportunidade de planejar e executar uma ação de extensão, que figura como semente da presente pesquisa.

A ação em epígrafe tratou-se de um minicurso intitulado “Noções básicas sobre a estrutura do Estado Democrático de Direito e o exercício da cidadania”. Foi realizado na Escola de Ensino Médio Monsenhor Aguiar, em Tianguá-CE, e teve como público-alvo 30 alunos da rede pública de ensino, entre a faixa de 15 a 18 anos. Em linhas gerais, os objetivos do minicurso foram apresentar aos participantes a estrutura do Estado conforme dispõe a Constituição Federal de 1988 e fazer uma análise, através do diálogo com os alunos, acerca do papel transformador que o cidadão deveria exercer na sociedade.

Foi então que, a partir do público-alvo alcançado, verificou-se que havia um notório desconhecimento dos alunos quanto aos aspectos estruturais e políticos do Estado brasileiro. Mesmo prestes a adquirir capacidade para votar, ou tendo-a já adquirida, aqueles participantes não tinham uma ideia concreta do que isso poderia significar. Não que não houvesse nenhum entendimento sobre o assunto, mas a ideia de cidadania parecia pouco relacionada à participação política.

Os alunos não entendiam como se daria a representação política, e nem as diferenças básicas entre a função de um senador, a de um vereador e a de um juiz, por exemplo. Por outro lado, manifestaram o entendimento de que políticos seriam todos ladrões e que política seria algo que não se discute. Ao serem questionados sobre como eles poderiam interagir diretamente no processo eleitoral, inclusive figurando na condição de candidatos a determinados cargos eletivos, os alunos não sabiam. Não compreendiam a existência de partidos políticos nem a necessidade de financiamentos das campanhas. Não sabiam também da possibilidade de ajuizamento da ação popular e de iniciativa de lei, ambas asseguradas constitucionalmente ao cidadão.

Compreende-se que a Constituição Federal de 1988, conhecida também como Constituição Cidadã, foi firmada em prol de instituir um Estado Democrático de Direito, destinado à construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Nesse contexto, o povo é o titular do poder, e o Estado funda-se na soberania, na cidadania, na dignidade humana, nos

valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político. Como é possível, então, que num Estado que se intitula democrático, fundado na “cidadania”, existam pessoas que permanecem alheias a essa macroestrutura, se o procedimento democrático volta-se a formação racionalizada da vontade política? O despreparo para a participação política não seria uma forma de exclusão dos indivíduos e de enfraquecimento do regime político?

Nota-se que o exercício da cidadania é uma das preocupações que norteiam a organização da sociedade e do Estado, de maneira que é traçado, cotidianamente, todo um aparato, seja institucionalizado ou não, para sua realização: sindicatos, escolas, partidos políticos, associações, eleições, plebiscitos, referendos, audiências públicas, passeatas, instituições filantrópicas, entre muitas outras.

A educação, nessa perspectiva, consagrada constitucionalmente como direito de todos e dever do Estado e da família, é também um dos mecanismos relacionados à prática cidadã. Segundo o art. 205 da CF/1988, a educação volta-se ao preparo da pessoa para o exercício da cidadania. Pauta-se, portanto, na busca pelo desenvolvimento de um cidadão pleno, capaz de interagir em todas as esferas da vida social.

Partindo-se desse pressuposto, considera-se que a escola possui um papel vital na formação do indivíduo, sendo a esfera política, inclusive, uma das áreas a serem trabalhadas para o exercício da cidadania. O presente trabalho, destarte, objetiva analisar qual a contribuição que a educação possui no contexto da consolidação da democracia no Brasil. Isso porque, conforme discutido no decorrer da pesquisa, observa-se que a educação influencia o comportamento político dos sujeitos.

Assim, inicialmente, analisa-se a educação como direito social fundamental à luz do princípio democrático. Observa-se uma relação entre a efetivação de tal direito e a democracia como regime político. É importante frisar que essa abordagem é necessária na medida em que se considera que a educação é mais do que um direito social instituído pelo Estado. Essencialmente, é um direito humano, que deve ser garantido a todas as pessoas em respeito não somente a seu posicionamento na sociedade, mas a sua condição humana.

Em seguida, procede-se a uma abordagem das relações entre educação e cidadania a partir do âmbito normativo. Analisa-se, então, a temática em tela no contexto do Brasil em suas relações internacionais a partir da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Em continuidade, verificam-se também os dispositivos da CF/1988 e da Constituição do Estado do Ceará. A legislação infraconstitucional também é

analisada, especificamente no que se refere à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica e o Plano Nacional de Educação (PNE).

A presente pesquisa, ao buscar compreender o comportamento político do brasileiro, não poderia limitar-se ao aspecto teórico. Em busca, pois, de compreender de que forma essa teorização estaria sendo vislumbrada na prática, elegeu-se a pesquisa proposta por Schlegel (2010) como referencial teórico chave do presente trabalho, intitulada: “Educação e comportamento político: os retornos políticos decrescentes da escolarização brasileira recente”. A pesquisa trata-se de tese apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP).

O autor, a partir de uma perspectiva empírica, observa os efeitos da educação numa análise tridimensional do comportamento político: participação, apoio à democracia e confiança nas instituições. Assim, por questões metodológicas, optou-se por destacar, em tópicos específicos, as principais ideias discutidas pelo autor, para um melhor entendimento do objeto da pesquisa.

Em seguida, promove-se uma análise acerca de como a educação pode contribuir no processo de consolidação da democracia brasileira. Considerando que o esforço para a construção da democracia no Brasil ganhou ímpeto em 1985, após o fim da ditadura militar, vive-se, especialmente após a promulgação da CF/1988, um período de consolidação democrática.

Nesse contexto, José Murilo de Carvalho (2014, p. 13) observa que palavras como cidadania e democratização passaram a fazer parte da linguagem cotidiana da sociedade. Houve um entusiasmo do povo em geral em razão do anseio por garantia de liberdade, participação, justiça social, emprego, segurança e desenvolvimento. Na prática, no entanto, apesar do respeito aos direitos relacionados à ação política e à liberdade de manifestação, os problemas relacionados aos direitos sociais não foram solucionados, o que teria acentuado o desgaste e perda de confiança dos cidadãos na política brasileira.

Essa problemática tem sido perpetuada no Brasil, contribuindo para uma crise de representatividade na política, que impacta, inclusive, numa crise de legitimidade. Isso não permanece alheio ao ordenamento jurídico, sobretudo porque implica na fragilização do regime político vigente. Ante o exposto, analisa-se, na presente pesquisa, a crise de representatividade e a questão da legitimidade no exercício do poder. Em continuidade,

pontuam-se aspectos do desenvolvimento de uma cultura política em prol da formação do “cidadão pleno” e a relevância do aumento do comportamento político, mediado pela educação, para efetivação da *vontade de Constituição*.

Desde já, é válido ressaltar que esta pesquisa não pretende superestimar o papel da educação no âmbito da mudança política, tampouco fazer apologia ao discurso do “cidadão competente”, de maneira que apenas os indivíduos mais cultos devam ter participação no processo político e, em geral, nas tomadas de decisão na sociedade. Na verdade, o que se busca é destacar como figura a questão educacional nesse processo e como essa perspectiva pode influenciar a consolidação da democracia.

Por fim, esclarece-se que o presente estudo foi realizado a partir de uma análise bibliográfica, incluindo-se obras gerais e específicas quanto ao assunto em discussão. Enfatizou-se a legislação constitucional e infraconstitucional no que se refere à temática. Ademais, empregou-se o método dialético para construção de novos conhecimentos, por permitir uma abordagem mais dinâmica. Esta pesquisa é de cunho qualitativo, com objetivos exploratórios e explicativos, haja vista que há preocupação em aprofundar ideias e explicitar o tema, não pretendendo o esgotamento da temática, mas contribuir para os estudos na área.

2 O DIREITO SOCIAL FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO E O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

Frequentemente os direitos fundamentais figuram como objeto das principais discussões jurídicas na atualidade. A sua relevância firma-se em raízes históricas, desde a sua estreia como direitos de “primeira geração” aos dias atuais, com o advento do neoconstitucionalismo.

A sua existência condiz com os ideais do regime democrático, envolvendo a ideia de legitimidade e, ao mesmo tempo, sendo condição estruturante da democracia. Por tal razão, considera-se importante a sua abordagem na presente pesquisa, na medida em que parte-se da compreensão do princípio democrático para a efetivação de direitos.

2.1 Direitos humanos fundamentais

Em busca de se estabelecer um critério para identificar os direitos fundamentais na ordem jurídica, faz-se necessário compreender terminologicamente o que são direitos fundamentais. Não há, porém, um consenso doutrinário na ótica conceitual de tais direitos.

Diversas são as expressões emanadas da doutrina e jurisprudência para se referirem aos direitos em epígrafe. São comuns expressões como “liberdades públicas”, “direitos humanos”, “direitos subjetivos”, “direitos do homem”, entre outras. Na presente pesquisa, contudo, utiliza-se a expressão “direitos fundamentais” como opção terminológica, pois se afigura como conceito adotado especialmente pela Constituição Federal de 1988.

Consideram-se fundamentais os direitos humanos acolhidos pelo ordenamento jurídico através da positivação. Abrangem, dessa forma, todas as espécies de direito, sejam estes referentes à liberdade, igualdade e solidariedade.

Direitos fundamentais são posições jurídicas capazes de investir o ser humano de um conjunto de prerrogativas, faculdades e instituições essenciais para garantir a existência digna, livre, igual e fraterna a todas as pessoas. Tais direitos figuram como princípios que informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico e sintetizariam a concepção que se tem do mundo. Expressam as escolhas básicas da comunidade política. A previsão constitucional confere-lhes substrato material-valorativo através da dignidade humana. Ademais, dada a supremacia da Constituição, tal princípio irradia-se em toda ordem jurídica, vinculando qualquer atuação estatal (CUNHA JUNIOR, 2013, p. 548).

Sarlet (2011, p. 35-36), em busca de distinguir os direitos fundamentais dos direitos humanos, compreende que os primeiros seriam os direitos humanos reconhecidos e positivados pelo Estado. Enquanto os segundos estariam relacionados com os documentos de direito internacional, por referirem-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional. Os direitos humanos aspirariam à validade universal, para todos os povos e tempos, revelando, dessa forma, um inequívoco caráter supranacional.

Tradicionalmente, classificam-se os direitos fundamentais em direitos de primeira geração (individuais ou negativos), de segunda geração (sociais, econômicos e culturais ou direitos positivos) e de terceira geração (difusos ou coletivos). Há autores¹ que defendem a existência de outras gerações, abrangendo-se também direitos de engenharia genética, luta pela participação democrática etc.

A classificação dos direitos fundamentais em “gerações” tem sido criticada pela insuficiência e reducionismo, pois daria a falsa ideia de que uma geração superaria a outra. Na verdade, os direitos coexistem em seus múltiplos aspectos. Então, não haveria gerações de direitos, mas dimensões.

Guerra Filho (2007, p. 43), nesse sentido, compreende ser mais adequado o emprego de “dimensões de direitos fundamentais”. Não apenas porque as gerações anteriores não desapareceriam com o surgimento das mais novas, mas também pelo fato de que os direitos criados em uma geração, quando surgem em uma ordem jurídica que já traz direitos da geração seguinte, assumem outra dimensão. Isso porque os direitos de geração mais recente se tornariam um pressuposto para melhor compreender os direitos. Consequentemente, também seria possível a sua melhor realização.

Nesse contexto, considera-se também que os direitos fundamentais, ainda que classificados em dimensões, não se esgotam necessariamente em uma ou em outra. Cada um deles pode ser vislumbrado em várias perspectivas, o que caracteriza, então, a multidimensionalidade dos direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais possuem diversas características², dentre as quais serão aqui destacadas duas em especial: tais direitos são interdependentes e complementares, haja

¹ Nesse sentido, destacam-se Bonavides (1993) e Bobbio (2002).

² A doutrina disserta que os direitos fundamentais possuem como características: a) historicidade; b) universalidade; c) imprescritibilidade; d) inalienabilidade; e) irrenunciabilidade; f) inviolabilidade; g) efetividade; h) interdependência; i) complementaridade, a seguir discriminados. Quanto à historicidade, os

vista que um mesmo titular pode acumular vários direitos, que, na maioria das vezes, são indissociáveis à efetivação da vida digna.

Apresentadas tais considerações é importante frisar que, apesar de a positivação de tais direitos resultar na busca para concretizá-los, observa-se que as teorias de direitos fundamentais tendem geralmente ao dogmatismo, o que pode acarretar na restrição das diversas perspectivas dos direitos humanos. Nesse aspecto, Lima (2014, p. 62) critica a limitação de direitos humanos à esfera do mundo jurídico, que os restringiria a um positivismo disfarçado de “recheios humanísticos, maqueados pela potência constitucional”. Destarte, muitas vezes, essas teorias de direitos fundamentais são utilizadas pela jurisprudência para se negar direitos humanos e até mesmo outros direitos fundamentais.

Em busca de justificar a existência dos direitos fundamentais, bem como a obrigatoriedade de sua aplicabilidade, questiona-se acerca da fundamentação filosófica de tais direitos. Bobbio (2002, p. 24), porém, compreende que o problema fundamental em relação aos direitos do homem hoje não seria tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los.

Ainda assim, tal indagação faz-se necessária, pois a compreensão da fundamentação desses direitos possui relevância prática, na medida em que permite compreender a delimitação do seu conteúdo e realizá-los. Através da fundamentação é possível compreender o processo discursivo de justificação racional da norma. Em outras palavras, viabiliza-se a explicitação de sua validade do ponto de vista universal (CAMPOS, 2009, p. 3615). Nesse sentido, disserta Duarte (2003, p. 122) que essa compreensão delimita o conteúdo concreto dos direitos humanos, em uma ou outra direção.

Nesse contexto, várias são as teorias desenvolvidas para justificar o fundamento dos direitos humanos. Dentre elas, pode-se destacar a teoria jusnaturalista, a teoria positivista e a teoria moralista ou de Perelman. Cunha Junior (2013, p. 602), acerca da fundamentabilidade

direitos fundamentais destacam-se por emergirem de lutas travadas historicamente pelo homem pela sua emancipação. Evidencia-se, assim, a sua mutabilidade no decorrer do tempo, não estando, portanto, impassível de transformações e ampliações. Os direitos fundamentais destinam-se a todos os seres humanos, daí a sua universalidade. Tal caráter, todavia, não significa uma absoluta uniformidade, devendo ser respeitados os contextos distintos, de acordo com cada realidade. A presente característica reivindica a atuação de todos os Estados para sua viabilização. São imprescritíveis, pois são sempre exigíveis. Também são inalienáveis, pois, considerando a sua inegociabilidade, os direitos fundamentais não podem ser transferidos. Além disso, são irrenunciáveis, pois não estão à disposição de seus titulares. São invioláveis e, caso sejam transgredidos, devem receber proteção imediata. Gozam de efetividade, pois a partir do seu reconhecimento constitucional já produzem efeitos.

dos direitos fundamentais, apresenta outras teorias, como a dos idealistas³, dos objetivistas⁴, dos subjetivistas⁵, dos contratualistas⁶ e dos idealistas⁷.

Em relação à teoria jusnaturalista, compreende-se que os direitos humanos seriam direitos inatos do ser humano, de tal forma que não dependeriam da criação de legisladores, tribunais ou juristas. Decorreriam do direito natural, sendo anteriores e superiores ao próprio Estado. A teoria positivista, por sua vez, fundamenta a existência dos direitos humanos na ordem normativa ao compreender que tais direitos seriam apenas aqueles concedidos por lei. A teoria moralista, por fim, considera que os direitos humanos estariam fundamentados na experiência e consciência moral de determinado povo.

Ferreira Filho (2012, p. 49), preocupado em compreender o fundamento dos direitos humanos, rejeita as teorias que vinculam tais direitos à experiência comum às sociedades contemporâneas. Segundo o autor, tais ideias seriam insustentáveis porque nem todas essas teorias creem em direitos fundamentais, assim como também, na prática, verifica-se antes a negação do que a afirmação desses direitos. Ao mesmo tempo, persistiria uma visão otimista do progresso e da história como marcha em sentido determinado, como ocorreria, por exemplo, na redação da Declaração Universal de 1948, segundo a qual tais direitos seriam um “ideal comum a atingir por todos os povos e todas as nações”. Tal concepção não se distanciaria das teses invocadoras da civilização, ou de povos cultos, como parâmetro.

Comparato (2003, p. 57) enfatiza a necessidade de encontrar um fundamento para a vigência dos direitos humanos além da organização do Estado. Para o autor, tal fundamento residiria em uma consciência ética coletiva de que a dignidade humana exige o respeito a determinados bens ou valores em qualquer circunstância, independentemente de já terem sido reconhecidos pelo Estado ou em documentos normativos internacionais. Ademais, tal consciência ética coletiva, longa e largamente estabelecida na comunidade, estaria expandindo-se e aprofundando-se no decorrer da história. Para Cunha Junior (2013, p. 605), essa consciência ética coletiva, consistiria “(...)na convicção generalizada da comunidade de

³ Na visão dos idealistas, os direitos do Homem seriam pautas ideais recolhidas ao longo do tempo, enquanto para os realistas seriam o resultado da experiência concreta haurida das lutas políticas, econômicas e sociais.

⁴ Para os objetivistas, seriam realidades em si mesmas, ou como valores objetivos, ou decorrências de valores.

⁵ Para os subjetivistas seriam faculdades da vontade humana decorrentes de sua autonomia.

⁶ Os contratualistas associariam esses direitos à categoria de cláusulas do contrato firmado pelo homem quando ingressou na vida social.

⁷ Os institucionalistas, por seu turno, considerariam os direitos fundamentais como instituições imanentes à vida comunitária.

que o homem só vive, convive e desenvolve suas virtualidades se alcançar um estágio ideal de dignidade”.

Nessa perspectiva, Tavares (2010, p. 481) explica que, tratando-se de direitos fundamentais, deveriam ser reunidos pelos menos três elementos: o Estado, a noção de indivíduo e a consagração escrita. Assim, seria pela existência do Estado que a proclamação de direitos ganharia exigibilidade na prática. A compreensão sobre o indivíduo, por seu turno, seria essencial para o desenvolvimento dos direitos fundamentais em torno da pessoa em si mesmo considerada, indo além, portanto, da concepção do ser humano como apenas um elemento do grupo (como ocorre no leste asiático). Por fim, o texto escrito conferiria força normativa ao seu cumprimento e certa superioridade em relação aos demais atos normativos.

Isso não quer dizer, todavia, que o fundamento dos direitos fundamentais resida no mero reconhecimento normativo. Na verdade, a sua fundamentabilidade decorreria primeiramente da condição humana, sendo, portanto, uma exigência natural do homem para realização de sua dignidade, que serve de critério de justificação da fundamentabilidade material dos direitos postos (SARLET, 2006, p. 102).

Corroborando tal entendimento, Comparato (2003, p. 84) entende que o Direito realmente viveria, em última análise, na consciência humana. Inclusive, não seria pela ausência de acompanhamento de instrumentos assecuratórios próprios que os direitos subjetivos deixariam de ser sentidos no meio social como exigências impostergáveis.

Frisa o autor que atualmente a vigência dos direitos humanos independeria do seu reconhecimento constitucional, ou seja, de sua consagração no direito positivo estatal como direitos fundamentais. Proclamar direitos, ainda que sem garantias efetivas de seu cumprimento, poderia exercer o efeito de um ato esclarecedor, iluminando a consciência jurídica universal e instaurando a era da maioridade histórica do homem (COMPARATO, 2003, p. 84). Logo, sua positivação não deveria ser interpretada como uma forma de taxar os direitos, mas sim de viabilizar a sua concretização, não sendo estes, portanto, reduzíveis a um rol taxativo. O reconhecimento de tais direitos, ademais, seria resultado de um desenvolvimento histórico de cada sociedade e do próprio constitucionalismo.

Piovesan (2013, p. 88-89), no que se refere à previsão normativa dos direitos e garantias fundamentais, destaca que a CF de 1988 coloca-se como uma das Constituições mais avançadas no mundo. A autora enfatiza que o princípio do Estado Democrático de Direito seria fundamentado nas dimensões juridicidade, a constitucionalidade e os direitos

fundamentais, retomando o entendimento de Canotilho (1999). Nesse contexto, estaria acentuada a preocupação constitucional em assegurar valores da dignidade humana e do bem-estar da pessoa humana, como imperativo de justiça social.

Em suma, observa-se que os direitos fundamentais são um elemento básico para a concretização da dignidade humana, que não se esgota em nenhuma dimensão específica. Pelo contrário, em um só tempo pode envolver a efetivação de direitos relacionados a todas as gerações, numa perspectiva multidimensional. Acredita-se que sua realização está intimamente ligada ao princípio democrático, tendo, nesse aspecto, uma função democratizadora, conforme a seguir analisada.

2.2 Direitos fundamentais e democracia

Verifica-se que a compreensão acerca da fundamentabilidade dos direitos fundamentais dá-se em razão da necessidade de delimitação do conteúdo concreto dos direitos humanos, tendo, portanto um caráter pragmático. Nesse sentido, Duarte (2003, p. 134) entende que a fundamentação dos direitos fundamentais seria a fundamentação da necessidade de um sistema de direito com um determinado conteúdo e uma determinada estrutura compatíveis para o exercício daqueles direitos. Dessa forma, faz-se necessária uma estrutura pela qual tais direitos possam ser exercidos.

Compreende-se, pois, que a democracia tem se consolidado como um regime político que propicia a realização desses direitos. Nesse sentido, entende-se que o grau de democracia em um país mede-se precisamente pela expansão dos direitos fundamentais e por sua afirmação em juízo (CUNHA JUNIOR, 2013, p. 541). Nesse caso, é válido ressaltar que, embora o Poder Judiciário tenha um papel importante para garantir o respeito a esses direitos, o grau de quão democrática é uma nação não é medido simplesmente pela atuação desse Poder. Há muitos outros aspectos que devem ser considerados, tais como o respeito às liberdades de locomoção, de expressão e de pensamento pelo Estado, de uma forma geral, à propriedade, às eleições livres e periódicas etc.

Haveria, portanto, uma relação entre tais direitos e o regime democrático. Considerando que a dignidade humana é princípio basilar da existência do Estado, acredita-se que, na realização do poder político, devem ser resguardados os direitos humanos, sem mitigá-los conforme o alvedrio de um ou de poucos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos dispõe em seu art. 1º que “todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade”. A dignidade humana então é reconhecida como um dos corolários dos direitos do homem, assim como são o direito à vida e à liberdade. Viver com dignidade é um pressuposto básico para a felicidade do ser humano.

Não é outro senão este um dos objetivos fundamentais República Federativa do Brasil, fundamentada na dignidade da pessoa humana: “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, conforme estabelecido no art. 3º da CF/1988. Para tanto, os direitos humanos são reconhecidos na esfera do direito positivo como direitos fundamentais, que figuram atualmente como um dos pilares do Estado Democrático de Direito, pelo qual é possível a realização dessa dignidade.

Sarlet (2004, p. 45) identifica que a noção de dignidade da pessoa humana teria seu elemento nuclear reconduzido à matriz kantiana, de modo a centrar-se na autonomia e no direito de autodeterminação da pessoa. Aduz, consoante Canotilho (1999, p. 219), que o indivíduo deveria ser conformador de si próprio e da sua vida conforme seu projeto espiritual. Com isso, haveria uma intrínseca ligação entre a compreensão de liberdade e dignidade. Ademais, a liberdade e a igualdade destacam-se também como tônicas fortemente vinculadas aos demais direitos, corroborando o entendimento acerca da multidimensionalidade dos direitos fundamentais.

Acredita-se que na democracia é possível a coexistência dos direitos em epígrafe. Tal regime encerra em si a essência da multidimensionalidade com a viabilização do exercício dos direitos humanos em diversas perspectivas. Portanto, a democracia mostra-se como o regime coerente com a concretização dos direitos humanos.

Nesse sentido, Silva (2004, p. 233) considera o regime democrático uma garantia geral da realização dos direitos humanos fundamentais. Isso porque, na democracia, a liberdade encontraria campo de expansão. Seria ampliada a possibilidade de o homem coordenar os meios necessários à realização de sua felicidade pessoal. Além disso, na medida em que o processo de democratização avança, mais o ser humano conquistaria liberdade ao transpor os obstáculos que o constroem.

Ser livre seria poder atuar como resistência à opressão, de maneira a se buscar a felicidade pessoal. Nesse contexto, estaria a liberdade, que seria subjetiva e circunstancial, em

harmonia com a consciência de cada um, conforme o interesse do agente. O sentido histórico de liberdade estaria inserido, assim, na sua acepção jurídico-política, sendo que tudo o que viesse a impedir a possibilidade de coordenação dos meios seria contrário à liberdade (SILVA, 2004, p. 262).

Destaque-se que a Declaração Universal de 1948, nos arts. XXI e XXIX, alínea 2, elege a democracia como o único regime político compatível com o pleno respeito aos direitos humanos. Destarte, esse regime já não seria simplesmente mais uma opção política das muitas existentes, mas sim a única solução legítima para a organização do Estado (COMPARATO, 2003, p. 140).

Apenas a democracia asseguraria a organização da vida internacional com base no respeito integral à dignidade humana assim como no plano constitucional dos Estados. A instituição de um governo democrático mundial seria então consequência necessária para a efetividade dos direitos fundamentais dos povos e dos direitos da própria humanidade (COMPARATO, 2014, p. 338).

Para Silva (2004, p. 125) democracia seria um conceito histórico. Trata-se de um meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, traduzidos nos direitos fundamentais. O regime democrático não seria, portanto, simplesmente um valor-fim por si mesmo. Nessa conjuntura, os direitos fundamentais, igualmente, assumiriam essa historicidade, sendo fator de enriquecimento da democracia, que não seria um mero conceito político abstrato e estático, mas um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais conquistados no decorrer da história.

A relação entre direitos fundamentais e democracia é evidenciada também pela participação política de todos, sejam maiorias ou minorias. Nesse sentido, assinala Abboud (2013, p. 231) que os direitos fundamentais exerceriam uma função contramajoritária significativa, além de atuarem na limitação do Poder Público. Isso porque ter direitos fundamentais asseguraria a existência de posição juridicamente garantida em oposição às decisões políticas tomadas por maiorias políticas. Ademais, tal função contramajoritária asseguraria em última instância a força normativa da Constituição, bem como a preservação do princípio da dignidade humana. Evitaria, dessa forma, a perseguição e supressão das posições minoritárias.

Segundo Silva (2004, p. 132):

[...] a democracia – governo do povo, pelo povo e para o povo – aponta para a realização dos direitos políticos, que apontam para a realização dos direitos econômicos e sociais, que garantem a realização dos direitos individuais, de que a liberdade de expressão é a mais importante. Os direitos econômicos e sociais são de natureza igualitária, sem os quais os outros não se efetivam realmente. É nesse sentido que também se pode dizer que os direitos fundamentais são valores da democracia. Vale dizer: ela deve existir para realiza-los, com o que estará concretizando a justiça social.

Identifica-se, portanto, uma relação de interdependência e reciprocidade entre direitos fundamentais e democracia. Chauí (2007, p. 50-52), acerca do assunto, disserta que haveria o costume de aceitar a definição liberal da democracia como regime da lei e da ordem para a garantia das liberdades individuais. Todavia, essa compreensão reduziria democracia a um regime político eficaz, baseado na ideia de cidadania organizada em partidos políticos, manifestada no processo eleitoral de escolha dos representantes, na rotatividade dos governantes e nas soluções técnicas para os problemas econômicos e sociais.

Na verdade, democracia seria forma sociopolítica definida pelo princípio da isonomia, na qual o conflito é legítimo e necessário, haja vista que a democracia não seria o regime do consenso, mas onde se introduziria a ideia dos direitos para conciliar as dificuldades decorrentes dos conflitos. Além disso, seria o único regime político verdadeiramente aberto a mudanças temporais com a criação de direitos; a única forma sociopolítica em que o caráter popular do poder e das lutas tenderia a ser evidenciado nas sociedades de classes, de maneira que somente as classes populares e os excluídos viessem a sentir a exigência de reivindicar direitos e criar novos direitos.

O regime democrático, por fim, seria a forma política na qual a distinção entre o poder e o governante seria garantida pelas leis, divisão de várias esferas de autoridade e eleições, que assinalam que o poder está sempre vazio. Conclui então a autora que uma sociedade seria efetivamente democrática, entendendo-se democracia não apenas como um mero regime de governo, quando, além de eleições partidos políticos, tripartição de poderes e respeito à vontade da maioria e minorias, institui direitos. Essa instituição seria uma criação social, de forma que a atividade democrática social se concretizaria como um contrapoder social, capaz de determinar, dirigir, controlar e modificar a ação estatal e poder dos governantes (CHAUI, 2007, p. 53).

É válido verificar também a relação da democracia com a fundamentabilidade dos direitos fundamentais. Pois bem, em busca de compreender uma discussão racional sobre problemas práticos, com uma pretensão de produzir um direito justo, Duarte (2003, p. 124),

remetendo-se às ideias de Robert Alexy e Jürgen Habermas, considera a teoria do discurso como dimensão fundamentante dos direitos fundamentais. Como premissas básicas, tem-se a institucionalização de um sistema de direitos, que envolve o estudo teórico de tal sistema, no caso, o Direito Constitucional. Ademais, tem-se também os princípios do Estado, a democracia, a separação de poderes e a configuração de um modelo de Estado que concretize os direitos fundamentais.

Na perspectiva da teoria do discurso alexyana, parte-se do conceito de razão prática⁸, sendo a teoria da argumentação jurídica uma teoria procedimental dotada de racionalidade prático-procedimental universalista. A relação entre teoria da argumentação, direitos fundamentais e democracia seria revelada quando, nesse contexto do discurso, houvesse regras e procedimentos que assegurassem o direito de participação de cada pessoa e, ao mesmo tempo, garantissem a liberdade e a igualdade no discurso.

Nesse aspecto, a teoria do discurso figuraria como uma teoria normativa ao fundamentar discursivamente os direitos fundamentais e a própria democracia, diferentemente de quando fosse utilizada para correção prática dos discursos, caso em que seria um modelo procedimental da teoria da justiça. O estabelecimento de um sistema de garantias dos direitos fundamentais voltado a institucionalização de procedimentos materialmente vinculados aos valores democráticos, assim, seria uma exigência necessária da razão prática na pós-modernidade.

Vive-se, pois, em uma sociedade complexa e multifacetada, em que as partes interessadas devem expressar com liberdade seus argumentos para que o processo intersubjetivo de comunicação tenha legitimidade democrática. Caso contrário, o consenso poderá vir a ser fruto de manipulação ou coação. Vê-se, com isso, a necessidade de manutenção de um sistema de direitos que seja fundamento de condição de possibilidade de um procedimento discursivo efetivo.

Não há, portanto, atualmente, que se falar em democracia sem direitos fundamentais, ao mesmo tempo em que direitos fundamentais, considerados em sua essência como direitos humanos, realizam-se no regime democrático. Isso porque democracia pressupõe legitimidade. Direitos fundamentais consistem em parâmetro axiológico e referencial obrigatório e vinculante da atuação estatal. Reduzem a discricionariedade dos poderes

⁸ Conforme Duarte (2003, p. 124), a razão prática decorreria do fato de que “a discussão jurídico-filosófica contemporânea exige que situemos o campo da sua investigação justamente na susceptibilidade de verdade advinda do universo das relações intersubjetivas ocorridas no cotidiano (âmbito prático de racionalidade)”.

constituídos, impondo-lhes deveres de abstenção, no sentido de não agredi-los, e atuação, voltada a sua efetivação.

Há uma clara relação de reciprocidade. É na democracia que se viabiliza a participação do povo no discurso, e, para isso, lhe é necessária a garantia de direitos. Portanto, é a partir de tais direitos que são legitimados os poderes sociais, políticos e individuais. Enquanto os direitos fundamentais decorrem de sua positivação no ordenamento jurídico e são envolvidos em sua multidimensionalidade: liberdade, igualdade e fraternidade são realizáveis em um só tempo.

Nesse contexto, é necessário considerar também a possibilidade de uma possível tensão entre a democracia e os direitos fundamentais. Afinal, não é porque ambos mantenham uma relação de interdependência e reciprocidade que não existam conflitos. Corroborando tal entendimento, Sarlet (2011, p. 48) pontua que os direitos fundamentais, em certo sentido, estariam permanentemente em conflito com o processo decisório político, já que esses direitos são fundamentais precisamente por não estarem disponíveis aos poderes constituídos, mesmo que democraticamente legitimados para o exercício do poder.

Alexy, ao fazer uma relação entre direitos fundamentais e democracia, teria traçado três maneiras de como se vê tal relação: um ingênuo; um idealista e um realista (Kim, Richard Pae et al., 2012, p. 65). Para o ingênuo, não haveria conflito entre direito e democracia, sendo ambos ilimitados e bons. O idealista reconheceria a existência do conflito, mas que só seria resolvido em uma sociedade politicamente perfeita. O realista, por sua vez, compreenderia que essa relação seria caracterizada por duas visões em sentido contrário, o que seria uma contradição: a primeira seria considerar os direitos fundamentais como democráticos, haja vista que somente com a garantia dos direitos de liberdade e igualdade seriam assegurados o desenvolvimento e a existência das pessoas; a segunda, por haver uma desconfiança do processo democrático, os direitos fundamentais seriam não democráticos.

Alexy proporia como solução a representação política e argumentativa do cidadão, o que envolve o parlamento e também o tribunal constitucional, que serviria como instância de reflexão do processo político. Haveria assim uma reconciliação entre os direitos fundamentais e a democracia. Ademais, frise-se que, no caso de conflitos, estes deveriam ser resolvidos pelas técnicas hermenêuticas próprias, quando fosse o caso, ou através da ponderação, com observância aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Acredita-se, portanto, que a melhor maneira de compreender o fenômeno é a decorrente do realismo, pois é inegável o caráter democrático dos direitos fundamentais. Quanto à desconfiança em relação ao processo democrático, conforme visto, o próprio sistema é dotado de mecanismos que contribuem para minimizar o contraste apresentado.

Outra perspectiva a ser considerada quando da análise dos direitos fundamentais à luz do princípio democrático é a observação de que, sob a justificativa de melhor efetivar direitos humanos, muitos regimes autoritários foram estabelecidos. A prosperidade econômica e/ou social serviu como tônica para abdicação da liberdade e autonomia. O bem-estar material, nesses casos, se sobrepôs a todos os demais direitos e bens, negando-se os direitos políticos e os direitos civis.

Tal problemática é comum em alguns países da Ásia. Nesse sentido, Costa e Zolo (2006, p. 851) observam que diversas constituições asiáticas teriam acolhido a democracia, mas num âmbito retórico, não prático: algumas considerariam que todos os Estados prefeririam a segurança de um governo arbitrário.

Ferreira Filho (2012, p. 222), considerando a concepção ocidental e a islâmica acerca dos direitos tidos como fundamentais, observa que a cultura islâmica, aparentemente, não seria incompatível com uma declaração dos direitos do homem. Não haveria objeção do islamismo em relação a esse reconhecimento. Inclusive, foi firmada uma Declaração Islâmica dos Direitos do Homem, publicada em 1981 pelo Conselho Islâmico.

Por outro lado, o referido autor admite que, em que pese a possibilidade de um pretenso reconhecimento dos direitos fundamentais, não haveria, de fato, compatibilização entre a doutrina desses direitos e o islamismo. O princípio da igualdade entre fiéis e infiéis, entre homens e mulheres, seria um óbice intransponível para tanto. Somem-se a isso a recusa às liberdades de crença e de casamento, a reserva de direitos políticos apenas aos muçumanos, a limitação de acesso a cargos públicos, a adoção de penas cruéis, como o apedrejamento da adúltera e a amputação de membros dos culpados por determinados crimes.

Tais fatos ratificam o entendimento de que direitos fundamentais guardam uma relação necessária com a democracia, pois, ainda que os povos supramencionados proclamem-se signatários de direitos humanos, na prática não se vislumbra o cumprimento dos pactos firmados. Tampouco a democracia é respeitada, pois o regime político demonstra-se estritamente excludente e desumano. A participação no discurso é manipulada, coagida e ilegítima, subjugando a democracia e os direitos humanos à retórica.

Não faria sentido, a partir disso, o estabelecimento de regimes autoritários sob o pseudo-argumento de se garantir os direitos fundamentais. Acredita-se que, mesmo que sejam satisfeitas as necessidades econômicas e sociais, ainda não se efetivam os direitos humanos, afinal, para ser digno, o homem precisa ser livre.

Nesse sentido, Sen (2002, p. 175-178) entende que a intensidade das necessidades econômicas aumentaria, e não diminuiria, a urgência das liberdades políticas. Isso porque os direitos políticos e civis básicos teriam importância direta para a vida humana, associando-se a capacidades básicas, como a de participação política e social. Além disso, atuariam como instrumento para aumentar o grau em que as pessoas são ouvidas em suas reivindicações políticas e contribuiriam na construção do conceito de “necessidades” no contexto social. Segundo o autor:

Os direitos políticos e civis dão às pessoas a oportunidade de chamar a atenção eficazmente para necessidades gerais e exigir a ação pública apropriada. A resposta do governo ao sofrimento intenso do povo frequentemente depende da pressão exercida sobre esse governo, e é nisso que o exercício dos direitos políticos (votar, criticar, protestar, etc) pode realmente fazer diferença. Essa é uma parte do papel “instrumental” da democracia e das liberdades políticas.

É mister, porém, compreender que isso não significa que o regime democrático deva ser implementado forçadamente, legitimando os países ditos democráticos e hegemônicos a invadir as nações sob o discurso da democracia contra os regimes ditatoriais.

Conforme entende Lima (2014, p. 59), espera-se que os povos aceitem o pluralismo, o multiculturalismo e a convivência com as diversidades, no plano das relações intersubjetivas, dos direitos individuais. Quanto às relações entre Estados ainda há um longo caminho a ser trilhado, sobre o respeito aos povos e os valores democráticos.

Não adianta então querer a todo custo implementar de forma “antidemocrática” a democracia; é um contrassenso. Acredita-se, pois, que, da mesma forma que o discurso é necessário na perspectiva interna de determinado ordenamento jurídico, também o é na ordem internacional, de tal maneira que todos participem, sendo livres e iguais. A hegemonia não deve ser dos valores ocidentais, tampouco orientais, mas, sim, da dignidade humana.

Registre-se que, atualmente, nas experiências democráticas, não há necessariamente uma realização plena dos direitos fundamentais em razão do regime político. Principalmente em países subdesenvolvidos, muitos desses direitos são negligenciados, ainda que vigore a democracia. A insuficiência da democracia em realizar os direitos humanos fundamentais não retira, no plano concreto, a sua validade, já que democracia é um conceito histórico, e os

direitos fundamentais assumem essa historicidade. Por essa razão, a democracia só se firmaria na luta incessante vivida pela humanidade (SILVA, 2004, p. 134). Portanto, trata-se de um processo que continua sendo aprimorado pela vivência humana.

2.3 Direitos fundamentais e neoconstitucionalismo

Em razão de garantir e proteger os direitos de liberdade, o constitucionalismo exsurge inicialmente em prol da organização e limitação do poder do Estado para asseguramento das liberdades dos governados. Em seguida, tal constitucionalismo ganha novos contornos, voltando-se também a reconhecer os direitos e garantias fundamentais, que são estruturantes da organização político-social de uma comunidade. Guarda, pois, o constitucionalismo uma íntima relação com a democracia.

Foi através do reconhecimento da supremacia material e axiológica da Constituição que floresceu um novo paradigma jurídico: o Estado Democrático de Direito. Com isso, os valores, associados à promoção da dignidade humana e dos direitos fundamentais, passaram a condicionar a validade e a compreensão do Direito, estabelecendo parâmetros de atuação para realização da política.

Lima (2014, p. 59) compreende que o Estado constitucional teria como característica não somente o princípio da legalidade, em seu sentido constitutivo e limitativo, mas também a legitimação democrática do exercício do poder. Nesse contexto, o princípio democrático não seria um mero elemento acessório ou neutral do sistema político, mas antes uma exigência decorrente dos valores integrantes do núcleo constitutivo do próprio Estado. Seria, assim, uma exigência lógica de seus próprios valores fundamentantes. No plano concreto, seriam os princípios de liberdade e de igualdade, que expressariam a centralidade da pessoa e seus direitos.

A relação entre constitucionalismo e direitos fundamentais, portanto, seria evidenciada pela necessidade de concretização destes viabilizada por aquele. Lima (2014, p. 57) observa ainda que a base da Constituição seria estruturada essencialmente pelos direitos fundamentais. Destarte, toda a conjuntura estatal deveria voltar-se ao ser humano, de modo a preservar-lhe seus direitos e garantir-lhe uma vivência digna e feliz no convívio social. Ante o exposto, os direitos fundamentais destacam-se como componentes da Constituição em seu sentido material, tipicamente em regimes democráticos.

Nesse sentido, Sarlet (2011, p. 46) identifica uma íntima e indissociável vinculação entre os direitos fundamentais e as noções de Constituição e Estado de Direito. Os direitos fundamentais protegem a liberdade, e essa proteção é juridicamente mediada. A Constituição constitui condição de existência das liberdades fundamentais na medida em que pressupõe uma atuação juridicamente programada e controlada dos órgãos estatais. Um autêntico Estado Constitucional seria necessário para eficácia dos direitos fundamentais.

Essa compreensão, todavia, nem sempre norteou o mundo do Direito. Após a ascensão dos regimes totalitários no contexto da Segunda Guerra Mundial, muitas atrocidades foram cometidas pelo homem contra as minorias com base no ordenamento jurídico vigente, como ocorreu, por exemplo, na Alemanha, onde os judeus foram subjugados pelos nazistas, sofrendo toda a sorte de discriminações e transgressões de seus direitos como seres humanos.

Tais práticas, em vez de proibidas, eram, na verdade, protegidas pelo regime legal alemão, que conferia poder ao gabinete de Adolf Hitler para editar normas que pudessem modificar a própria Constituição. Esse poder resultou de um ato formalmente válido, intitulado Ato de Habilitação (*Ermächtigungsgesetz*), e respaldou juridicamente todas as atrocidades cometidas contra os judeus, viabilizando a oficialização do antissemitismo (CUNHA JÚNIOR, 2013, p. 39).

Nesse contexto, o Direito legitimava-se exclusivamente na lei e no princípio da legalidade, colocando-se sob a égide de um Estado Legislativo de Direito. Não haveria que se discutir se a norma seria boa ou ruim, justa ou injusta. A norma deveria apenas ser válida, posta por uma autoridade com competência normativa. Satisfeita essa condição, deveria simplesmente ser cumprida sem espaços para quaisquer juízos valorativos.

Com o advento do pós-guerra, todavia, eis que surge a necessidade de uma nova forma de se pensar o Direito. Este não poderia limitar-se mais às meras formalidades legalistas, porque isso deu uma grande abertura para a transgressão de direitos básicos do homem, instrumentalizando-se na chamada “legalização do mal” (MARMELSTEIN, 2009, p. 12).

O neoconstitucionalismo surge então como uma nova teoria jusfilosófica que objetiva proteger a dignidade humana através da inserção de valores éticos no ordenamento jurídico. Viabiliza uma mudança de paradigmas, transformando o caráter legalista do Estado para consolidá-lo como um Estado Constitucional Democrático de Direito, que possui como

bases a soberania do povo, expressa na manifestação da vontade popular, e a dignidade humana, consagrada na enunciação dos direitos fundamentais.

A Constituição, nesse contexto, passa a ser o centro do sistema normativo e tem reconhecida a sua força normativa, dotada de eficácia jurídica. As normas, como condição de validade, passam a depender não somente da forma de sua produção, mas essencialmente da compatibilidade de seus conteúdos com princípios e regras constitucionais.

Então, os princípios, a partir do pós-positivismo, deixam de ser considerados meros juízos de valor simbólico e tornam-se fundamento de legitimidade do sistema jurídico, representando um sistema de valores, que se irradiam por todo o sistema normativo. Condicionam a interpretação das normas constitucionais e infraconstitucionais, reaproximando, de uma forma inovadora, o direito a ética, moral e justiça.

Analisando o fenômeno, Barroso (2014, *on-line*) entende que o neoconstitucionalismo acarretou mudanças no Estado e no Direito Constitucional, assinalando os aspectos históricos, filosóficos e teóricos. Histórico porque caracterizou a formação do Estado Constitucional de Direito; filosófico, porque reaproximou o Direito à Ética através do pós-positivismo; teórico porque repercutiu no desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional.

Observa-se que o neoconstitucionalismo gera impactos no próprio regime democrático, devendo, portanto, estar alinhado com as liberdades individuais e os interesses sociais, afinal seria incoerente o estabelecimento de uma ditadura para uma suposta proteção dos direitos fundamentais. Estes, não resultam apenas de normas jurídicas emanadas de uma decisão política, envolvem, na verdade, uma forte carga axiológica que os projeta no ordenamento jurídico, importando em um dever-ser constitucional (DUARTE e POZZOLO, 2003, p. 50).

A democracia, por sua vez, transcende a ideia de conferir participação nas decisões políticas ao povo para tornar-se o ambiente propício para promoção da dignidade da pessoa humana. A partir disso, vislumbra-se, nessa ótica, a influência do neoconstitucionalismo na perspectiva do processo político. Ora, atualmente, em um Estado Democrático de Direito, não há como existir um processo político imune à influência constitucional. Com isso, compreende-se que este deve realizar-se em consonância estrita com as regras estabelecidas pela Constituição, especialmente no tocante aos princípios, direitos e garantias fundamentais.

Vê-se que um processo político alinhado às diretrizes do neoconstitucionalismo consubstancia-se, na verdade, como um instrumento para exercício da soberania popular, efetivada através da cidadania e da concretização dos preceitos constitucionais para promoção da dignidade humana. A sua organização encerra em si um escopo essencialmente democrático, para viabilizar, portanto, como fim último, uma vida digna ao povo, que é realizável em uma perspectiva multidimensional.

Nesse sentido, Duarte e Pozzolo (2003, p. 56) compreendem que os direitos fundamentais constituem o *ethos* democrático no novo quadro constitucional. Com isso, faz-se necessária uma metodologia jurídica rigorosa, sob à égide do princípio democrático, que assegure que a centralidade das pessoas e a garantia de seus direitos constituam “[...] vínculos estruturais de toda a ulterior dinâmica política que implica o Estado democrático”. Transcendem, assim, um mero aspecto externo de uma ótica sociológico-descritivista, de valores externos ou condicionantes axiológicos, para figurar na estrutura do sistema político.

2.4 O direito social fundamental à educação

Uma das principais (senão a principal) exigências da dignidade da pessoa humana seria a liberdade e, conseqüentemente, o reconhecimento e a garantia de direitos de liberdade (SARLET, 2006, p. 46). O Relatório de Desenvolvimento Humano 2014 (ONU, 2014, p. 07), nessa perspectiva, afirma que o bem-estar das pessoas seria significativamente influenciado pelas liberdades que possuem e pela capacidade de lidar com acontecimentos diversos.

O desenvolvimento humano, a partir disso, implicaria na eliminação das barreiras que impedem a liberdade de agir. Consistiria também em viabilizar aos grupos desfavorecidos e excluídos o exercício de seus direitos, a expressão de suas preocupações, de tal maneira que fossem ouvidos e se tornassem agentes ativos, capazes de definir seu próprio destino. Trata-se de poder viver conforme suas ponderações de valor e enfrentar as circunstâncias de forma adequada.

Compreende-se, pois, que, com a consagração das ideias liberais, a liberdade tornou-se o comando principal da ordem jurídica, de modo que fosse garantida ao homem a oportunidade de exercer plenamente tal direito. Assim, à luz da doutrina liberal, o Estado deveria respeitar ao máximo a liberdade do cidadão, intervindo minimamente na sociedade, cabendo-lhe apenas garantir os direitos civis e políticos.

O modelo liberal, porém, não conseguiu se sustentar por muito tempo. Ao excluir o Estado da realização de direitos sociais, gerou-se instabilidade com o desemprego em massa e aumento da desigualdade social, repercutindo no clamor por uma mudança urgente na sociedade desfacelada pela crise.

Nesse contexto, surgiu o Estado Social para solucionar dilemas básicos da população, relacionados à educação, saúde, trabalho, moradia e outros, outrora negligenciados pela mão livre do mercado. O Estado, no decorrer do século XX, voltou-se então para a sociedade não como um simples agente regulador da economia, ou ente coercitivo da ordem jurídica, mas como um estimulador, protetor e assegurador de direitos.

Para Maior (2007, p. 22), juridicamente, o Estado deixaria de ser um simples legitimador dos interesses dos dominantes para transfigurar-se em autêntico Estado Social. Na perspectiva da normatividade jurídica, o Direito Social representaria a superação da ordem jurídica liberal. Não seria uma mera complementação da ordem anteriormente existente, mas sua reconstrução. Não seria uma dimensão específica do direito e sim a única dimensão vigente.

Registre-se que a expressão “Direito Social”, segundo Maior (2007, p. 13), durante longo tempo foi deixada no esquecimento. Isso porque poderia se dizer que todo ramo do direito seria “social”, já que não poderia haver direito senão em sociedade. Atualmente, porém, retomou-se o uso da expressão em virtude do constitucionalismo social.

Com o passar dos anos, identificou-se uma clara relação entre direitos, reconhecendo-se que, para exercer a sua liberdade, o ser humano necessita de outros direitos básicos, sem os quais a liberdade não se realiza. Verifica-se, destarte, que a liberdade, um dos mais proeminentes direitos individuais, para que possa ocorrer, pressupõe uma gama de direitos fundamentais ao homem, indissociáveis. Logo, para sua plena realização ou aperfeiçoamento, torna-se necessária também a concretização dos direitos sociais, ambos vinculados à efetivação da dignidade humana.

Nesse sentido, compreende-se que, para que os direitos de natureza tipicamente individual possam ter eficácia plena, é preciso que os direitos sociais estejam amplamente assegurados. Inclusive, considerando o amparo pela normatividade jurídica, o seu descumprimento tornaria discutível a legitimidade dos direitos liberais. Dessa forma, direitos sociais seria condição de eficácia dos direitos relativos à liberdade (MAIOR, 2007, p. 38).

Há, destarte, um compromisso do Estado e da sociedade, firmado constitucionalmente, em prol do implemento e satisfação dos direitos fundamentais, dentre os quais destacam-se os direitos sociais. Assim, a satisfação dos valores fundamentais seria uma prioridade decorrente do ordenamento jurídico.

Especificamente, o direito à educação destaca-se como um dos direitos sociais mais importantes para realização do direito de liberdade. Sen (2002) identifica a educação, aliada aos investimentos em saúde e alimentação, como propulsora para o desenvolvimento socioeconômico e cultural de uma nação. Nesse contexto, países até então considerados subdesenvolvidos puderam superar o atraso, especialmente o socioeconômico e cultural através de soluções à questão educacional.

Compreende-se, pois, que a educação é um dos instrumentos essenciais para a formação da cidadania, na medida em que contribui para qualificação da pessoa para o mercado de trabalho, reduz a condição de pobreza e amplia as capacidades cognitivas do indivíduo, influenciando uma maior percepção de si mesmo e do mundo em que vive. Trata-se de uma prática-instrumento de emancipação e de habilitação dos sujeitos para o agir livre e para a responsabilidade republicana. Nesse contexto, o ser livre destaca-se como pressuposto chave do Estado Democrático de Direito como organização política, sendo o homem um ser vocacionado à liberdade. Assim, é através da mediação educativa que a liberdade transforma-se em fato histórico, promovendo-se o processo social de inclusão do sujeito pelo desenvolvimento de sua racionalidade (CAMPOS, 2009, p. 3616).

Considerando que, no Brasil, funda-se o regime político no princípio democrático, constituindo-se em Estado Democrático de Direito (art. 1º da CF/1988), o direito à educação destaca-se como um dos mais proeminentes direitos fundamentais sociais. Dada a sua destacada relevância, segundo Soares (2010, p. 293), todas as Constituições no Brasil positivaram o direito à educação⁹. Para o autor, os artigos 205 a 208 da CF integrariam o agrupamento dos direitos fundamentais, tanto no sentido material como formal, enquanto as outras normas seriam organizacionais e procedimentais.

Assim, considerando a educação como um direito fundamental social, seriam identificados nos normativos os seguintes princípios: princípio da igualdade de condições (art. 206, I); princípio da gestão democrática do ensino (art. 206, VI e art. 3º, VIII, da Lei

⁹ Constituição Imperial de 1824, art. 179, XXXII; Constituição de 1981, arts. 35 e 72, p. 6º; Constituição de 1934, art. 149 e 150; Constituição de 1937, arts. 128 a 134; Constituição de 1946, art. 166; Constituição de 1967, art. 168; EC nº 1 de 1969, art. 176 e Constituição de 1988, arts. 205 ao 208.

9394/96); princípio da garantia de padrão de qualidade do ensino (art. 206, VII da CF e art. 3º, IX, da Lei 9394/96); princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (art. 206, IV e 208, I, c/c art. 3º, VI, da Lei 9394/96).

Ante o exposto, verifica-se que o direito à educação possui fundamento não meramente formal, mas também axiológico. Haveria uma dinâmica entre as modalidades de fundamentos, na medida em que o fundamento material oferece ao formal a orientação para aplicação das determinações normativas. Assim, o ato de educar estaria relacionado à autonomia e à politicidade, remetendo-se à concepção do lugar do indivíduo na sociedade. Dessa forma, a prática educativa teria a função social de fornecer as condições da autonomia não meramente no prisma individual, mas sobretudo político (CAMPOS, 2009, p. 3615-3617). Contudo, qual seria o significado dessa autonomia do sujeito, na ótica da indissociabilidade entre liberdade e da democracia?

Em busca de responder o questionamento em epígrafe, Campos (2009, p. 3618) distingue a liberdade como potência da liberdade como concretude histórica. A educação teria como finalidade específica realizar a liberdade potencial do indivíduo, construindo, portanto, a sua autonomia. Através da prática educativa haveria uma autonormatização do sujeito, pela qual este seria capaz de decidir sobre si mesmo, como fruto de uma racionalidade prática. Com isso, o indivíduo poderia se emancipar intelectualmente e ser autônomo do ponto de vista moral e político.

A associação entre educação e liberdade também teria sido verificada por Kant a partir da tematização do agir moral como autônomo. Na perspectiva kantiana, o fim último da educação estaria voltado para a consciência moral racional, relacionando-se, portanto, com a liberdade. Esta, por sua vez, apareceria como pressuposto, potencialidade, dado que o homem poderia superar os seus instintos pela razão, transformando a potência em ato. Seria nesse momento que a liberdade figuraria como concretude histórica.

Axiologicamente funda-se, portanto, o direito à educação na liberdade. Por conseguinte, a interpretação dos dispositivos constitucionais deve estar de acordo com essa base material, que figura como pressuposto argumentativo. A fundamentalidade metajurídica serviria de justificação à imperatividade da norma posta (CAMPOS, 2009, p. 3614).

No que se refere ao fundamento formal, verifica-se que, em decorrência da estrutura normativa e sua hierarquia no ordenamento, surge a garantia à efetivação do direito à educação. Ademais, estaria a garantia relacionada à previsão formal de pretensões

fundamentais, delimitadoras da eficácia (meio de concretizar o direito) e da proteção (meio de preservar o direito nas situações de ofensa ou omissão). Frise-se que o dimensionamento da garantia formal do direito à educação transcenderia o fato de existir norma expressa no texto constitucional (CAMPOS, 2009, p. 3620).

Para a autora, seria preciso identificar a titularidade do direito e o objeto jurídico da pretensão garantida, ou seja: “quem tem direito ao quê”. Nessa perspectiva, a dimensão subjetiva dos direitos fundamentais configura-se como uma das questões significativas quando se trata de garantir direitos. De forma mais específica, Campos (2009, p. 3621) reconhece que a problemática afigura-se maior quando se trata de direitos de segunda geração, como é o caso do direito à educação. Estaria, assim, a norma garantidora da educação, deduzida da interpretação dos arts. 205, 206 e 208 da CF/1988, dirigida apenas ao legislador e administrador, como um compromisso político a ser observado, ou seria, na verdade, uma pretensão individual exigível?

Entende-se que o reconhecimento constitucional da educação como direito subjetivo confere capacidade ativa ao sujeito para exigir as prestações correspondentes, inclusive, nesse aspecto, o Poder Judiciário não poderia se afastar dessa questão sob o argumento de que ela teria apenas natureza política. A educação trata-se de direito de todos e dever do Estado (art. 205, da CF/1988). Cabe ao Estado garantir a educação básica obrigatória e gratuita dos quatro a dezessete anos de idade, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos que não tiveram acesso a ela em idade própria (art. 208, I).

Relevante é o entendimento de Miranda (2010), segundo o qual: “[...] igualdade material não se oferece, cria-se; não se propõe, efetiva-se; não é princípio, mas uma consequência.” O direito à igualdade, assim, teria um conteúdo que consistiria sempre num comportamento positivo. O Estado social de Direito deveria então criar condições de liberdade de fato, não somente jurídica. E os direitos sociais seriam direitos de libertação da necessidade, com o objetivo de limitar juridicamente o poder, e direitos de promoção, com o escopo de organização da solidariedade.

Nesse sentido, Campos (2009, p. 3621) compreende que, pela interpretação sistêmica dos dispositivos constitucionais, infere-se uma relação jurídica em que cada pessoa humana teria uma pretensão garantida à práxis pedagógica e o Estado e a família, conjuntamente, teriam o dever de realizá-la. Ademais, o caráter prestacional do direito em comento não o descaracterizaria como direito formal subjetivo.

Descumprida a obrigação do Estado ou do particular, portanto, é direito do indivíduo acionar o Poder Público para fazer valer a efetivação do bem fundamental. Ademais, é cabível a atuação do Ministério Público através de ajuizamento de ação civil pública, dado o interesse coletivo aí envolvido. Isso porque o direito à educação impõe valores a todo o ordenamento jurídico, podendo-se valer do caráter obrigacional do Direito e da força coercitiva estatal.

Sabe-se que a implementação do direito à educação, e dos direitos de uma forma geral, depende de recursos financeiros para ser efetivada. Contudo, muitas vezes a alegação de falta de recursos financeiros posterga a efetivação de direitos sociais. Assim, invoca-se a reserva do financeiramente possível como justificativa a não concretização de direitos, sendo que tal entendimento tem sido refletido nos tribunais pátrios¹⁰.

Acerca do assunto, Vaz (2009, p. 27) destaca que a realização de um Estado Orçamentário é pressuposto essencial do próprio Estado de Direito. O equilíbrio entre receitas e despesas são normatizados em nível constitucional, de modo que o orçamento é instrumento de concretização desse balanço.

Quando o Estado alega falta de recursos para a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais haveria uma dupla agressão aos direitos humanos: a má gestão dos recursos públicos (comissiva) e a inércia na efetivação de direitos humanos (omissiva). Compreende o autor que a cláusula da reserva do financeiramente possível deveria ser utilizada não como barreira, mas como pressuposto de planejamento de efetivação dos direitos humanos sociais (VAZ, 2009, p. 34).

Outrossim, cumpre destacar também o princípio da proibição do retrocesso social, que torna inadmissível a redução ou supressão de direitos fundamentais sociais já estabelecidos. Segundo Sarlet (2006, p. 462), seria um princípio constitucional implícito, decorrente dos princípios da dignidade humana, da máxima eficácia e efetividade das normas fundamentais, do Estado Democrático e Social de Direito, da segurança jurídica, da proteção da confiança.

Nesse sentido, Barroso (2006, p. 152) corrobora com o entendimento de que a vedação do retrocesso social não é expresse, mas decorreria do sistema jurídico-constitucional. Entende-se que a partir do momento que uma lei regulamenta um mandamento constitucional ou instrui determinado direito ele é incorporado patrimônio jurídico da

¹⁰ Decisão do TJ MG 1.0000.06.443.869-0/000(1); Intervenção Federal 2.915-5, 1.0000.00.321516-7/000(1).

cidadania e não pode ser arbitrariamente suprimido. “Nessa ordem de ideias, uma lei posterior não pode extinguir um direito ou uma garantia, especialmente os de cunho social, sob pena de promover um retrocesso, abolindo um direito fundado na Constituição”.

Ante o exposto, verifica-se que os direitos sociais têm em vista a plena realização ou o aperfeiçoamento dos direitos individuais (COSTA e CARVALHO, 2010, p. 140). Comungam da multifuncionalidade dos direitos fundamentais e impõem, pelo prisma da maximização de sua eficácia, uma clara vinculação aos poderes estatais. A implementação de oportunidades a todos viabiliza uma maior igualdade, que tem relação direta com a liberdade e a democracia e, com elas, a uma adequada fundamentação da ordem jurídica (MACHADO SEGUNDO, 2009, p. 205). Os direitos de liberdade e direitos sociais devem ser compreendidos sistematicamente, tendo como eixo a dignidade humana. Nesse contexto, a educação é um direito social fundamental essencial ser humano, capaz de habilitar o indivíduo para o exercício de outros direitos.

3 EDUCAÇÃO E CIDADANIA À LUZ DO ÂMBITO NORMATIVO BRASILEIRO

De acordo com o art. 205 da Constituição Federal de 1988, a educação trata-se de um direito de todos e dever do Estado e da família. Ademais, deverá ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Verifica-se, pois, que o exercício da cidadania é um dos objetivos a serem alcançados através da educação. Inclusive, a cidadania figura como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. No entanto, o que seria cidadania e o qual o seu significado quando analisada como objetivo a ser alcançado pela educação? Como estão relacionadas educação e cidadania a partir das normas em vigor no Brasil?

3.1 Cidadania: uma compreensão necessária

Compreende-se que cidadania é um termo genérico, segundo o dicionário, seria a qualidade de cidadão (AURÉLIO, 2015). Cidadão, por sua vez, seria o habitante de uma cidade, ou ainda, o indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado (MICHAELIS, 2015).

Partindo do pressuposto de que o Estado consistiria numa multidão de partes, em *A Política* (1998), Aristóteles teria compreendido que tais partes seriam a universalidade de cidadãos (1988, p.41). O conjunto dos cidadãos, a partir disso, constituiria o Estado. Segundo o autor, o que caracterizaria um cidadão não seria sua residência ou a possibilidade de ser julgado ou o direito de citar em justiça, mas o direito de voto nas Assembleias e de participação no exercício do poder público em sua pátria (1988, p. 42). Contudo, a figura do cidadão seria variável conforme a forma de governo.

Mais precisamente na democracia é que se encontraria o cidadão, numa acepção mais extensa do termo. Assim, seria cidadão aquele que, no País em que reside, fosse admitido na jurisdição e na deliberação (ARISTÓTELES, 1988, p. 44). Em síntese, seria cidadão quem participasse do poder público. Portanto, o atributo do poder seria a característica peculiar do cidadão. O bom cidadão seria imbuído de virtudes cívicas, que também teriam variações conforme a forma de governo.

Em busca de melhor demonstrar a figura do bom cidadão, Aristóteles teria comparado os cidadãos aos marinheiros. Os últimos, apesar de terem funções bem

diversificadas (tendo estas, cada uma, uma virtude própria), possuiriam uma meta comum: a segurança da navegação. Quanto aos cidadãos, da mesma forma, todos trabalhariam para a conservação de sua comunidade, ainda que tivessem funções diferentes (ARISTÓTELES, 1998, p. 44).

Campos e Diniz (2009, p. 643-644) observam que o conceito de cidadania também esteve presente em Roma. Nesse caso, *civitas* estaria associada à sujeição individual a um dado estatuto legal. A ideia de participação, nesse contexto, estaria associada à noção de pertencimento a uma ordem social (e jurídica) constituída de coesão e poder de mando, a república. Destarte, cidadão seria o indivíduo que se submetesse às leis romanas. Os autores ressaltam que na Idade Média o conceito de cidadania não foi difundido, haja vista a fragmentação do poder ocorrida com a queda do sacro império romano. O termo em epígrafe só teria sido retomado na Modernidade, na perspectiva de formação dos estados nacionais. Isso porque foi nesse período que se buscou criar a noção de povo, associando-se então cidadania à ideia de nacionalidade.

Carvalho (2014, p. 18-19) observa que a cidadania teria sido desenvolvida dentro do fenômeno histórico do Estado-nação, datado da Revolução Francesa, de 1789. Assim, a luta pelos direitos tratava-se de uma luta política nacional, o que relacionaria a construção da cidadania com o envolvimento das pessoas com o Estado e com a nação. As pessoas, na medida em que passavam a se sentir parte de uma nação e de um Estado, tornavam-se cidadãs. Contudo, hoje haveria um consenso sobre a crise do Estado-nação, haja vista a redução do poder dos Estados e a mudança das identidades nacionais existentes. Tal crise teria como causa a internacionalização do sistema capitalista e a criação de blocos econômicos e políticos.

Para Bastos (2002, p. 456), "cidadão é o nacional na fruição dos seus direitos cívicos". Ferreira Filho (2008, p. 115-116), por sua vez, compreende que cidadão não poderia ser utilizado para designar todo e qualquer nacional, pois a cidadania seria o status de nacional acrescido de direitos políticos. Em síntese, significaria poder participar do processo governamental, especialmente pelo voto. Estas abordagens empregariam cidadania a partir de um sentido estrito, relacionando-a ao exercício de direitos políticos e ao exercício das liberdades civis.

Registre-se que, a partir dos estudos de T.H. Marshall, consolidados em sua obra *Cidadania e classe social*, vislumbra-se uma ampliação da compreensão da cidadania. T.H. Marshall, ao realizar uma análise do ensaio sobre *The future of the working classes*, lido por

Alfred Marshall no *Cambridge Reform Club* em 1873, propõe uma nova concepção quanto à temática ora em tela.

Segundo o autor, A. Marshall teria proposto uma hipótese sociológica na qual haveria uma espécie de igualdade humana básica associada com o conceito de participação integral na comunidade, que não teria inconsistência com as desigualdades que diferenciam os vários níveis econômicos na sociedade. Ou seja, seria aceitável a desigualdade social desde que reconhecida a igualdade de cidadania (MARSHALL, 1967, p. 57-63).

Para T. H. Marshall, essa igualdade humana básica da participação estaria sendo identificada com o status de cidadania, enriquecida com nova substância e investida de um conjunto formidável de direitos. Ao mesmo tempo, reconhece que na sociedade em que vivia ainda havia compatibilidade entre igualdade básica e desigualdades das classes sociais, conforme defendido por A. Marshall décadas antes. Inclusive, a cidadania em si mesma teria se tornado no arcabouço da “desigualdade social legitimizada”.

T. H. Marshall identificava, já naquela época, uma fase de evolução contínua da cidadania nos últimos 250 anos, permeada por três partes historicamente construídas. Tais partes, chamadas de elementos, são: civil, político e social. O primeiro elemento, o civil, seria composto dos direitos necessários à liberdade individual. O segundo elemento, o político, seria o direito de participação no poder político como um dos membros de um organismo dotado de autoridade política ou como eleitor desses membros. O terceiro elemento, o social, estaria relacionado desde ao mínimo de bem estar econômico e segurança a ser conferido à coletividade ao direito de participar completamente na “herança social” (MARSHALL, 1967, p. 63).

Esses elementos estariam associados a determinadas instituições. O elemento civil, por exemplo, estaria relacionado aos tribunais de justiça, enquanto o elemento político teria correspondência com o parlamento e conselhos do governo local. Por conseguinte, o elemento social estaria ligado mais intimamente ao sistema educacional e aos serviços sociais.

Outrora tais direitos eram identificados num só, haja vista que as instituições estariam juntas, incorporadas, sem uma separação funcional. Isso porque funções do Estado não tinham uma demarcação rígida. Teria havido, porém, uma evolução da cidadania, de maneira que as instituições puderam ser identificadas separadamente (MARSHALL, 1967, p. 63). Essa evolução teria ocorrido a partir de um processo duplo de fusão geográfica e de separação funcional, o que resultou na necessidade de montar novamente o mecanismo que

viabilizava o acesso às instituições das quais dependiam os direitos de cidadania. Tal fato ensejou um aparato próprio para a realização das partes civil, política e social, o que impactou no distanciamento desses elementos.

Com isso, o autor atribui o período de “nascimento” de cada um dos direitos a um século diferente, com a devida flexibilidade entre eles. A saber: direitos civis – século XVIII; direitos políticos – século XIX; direitos sociais – século XX. Segundo Marshall (1967, p. 70), teria havido um considerável entrelaçamento entre os dois elementos nos dois últimos dos séculos supracitados. Na compreensão, pois, desse entrelaçamento, viabilizada através de uma revisão histórica realizada pelo autor, tendo como panorama a Inglaterra até o fim do século XIX, os direitos sociais desempenham um papel principal.

Os direitos sociais teriam como fonte original a participação nas comunidades locais e associações funcionais. Posteriormente essa fonte teria sido complementada e progressivamente substituída por uma Lei dos Pobres e um sistema de regulamentação de salários. Tal lei teria sido o embrião da ideia dos direitos sociais, estando na transição entre a velha ordem e a nova ordem.

Com o passar do tempo, todavia, a Lei dos Pobres foi alterada, impactando numa mudança de direção do movimento experimental em prol do conceito de previdência social. Para o autor, isso implicou no desligamento dos direitos sociais do status de cidadania, haja vista que os indigentes acabavam tendo que abrir mão dos direitos políticos que possuíam para fazer jus ao internamento em casa de trabalho, medida protetiva disciplinada pela lei em comento.

No contexto da análise do processo de reconhecimento dos direitos sociais, o autor observa a importância da educação à luz da cidadania. Teria havido o restabelecimento dos direitos sociais da cidadania apenas no século XX, iniciado com o desenvolvimento da educação primária pública ainda no século XIX. Para Marshall (1967, p. 73), a educação das crianças estaria diretamente associada à cidadania. O direito à educação seria um direito social de cidadania genuíno, já que a educação durante a infância possui como objetivo moldar o adulto em perspectiva.

Quando o Estado volta-se a garantir que todas as crianças sejam educadas, estaria em busca de estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação. Inclusive, Marshall compreende que o que deveria ser considerado não seria o direito da criança de frequentar a escola, mas o direito do cidadão adulto de ter sido educado. Ademais, a educação seria um

pré-requisito necessário à liberdade civil. Nessa perspectiva, a democracia política necessitaria de um eleitorado educado, de modo que o dever de auto aperfeiçoamento e de auto civilização seria um dever social e não apenas individual (voltado à satisfação de exigências do livre mercado). Para o bom funcionamento de uma sociedade seria necessária a educação de seus membros (MARSHALL, 1967, p. 74).

Quando uma sociedade passa a exigir o cumprimento dessa obrigação, passa a ter consciência de que sua cultura seria uma unidade orgânica e que sua civilização seria uma herança nacional. E o que seria cidadania? Para Marshall (1967, p. 76), seria um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Os que possuem o status seriam iguais quanto aos direitos e obrigações relacionados ao status.

Acerca da temática em tela, Carvalho (2014, p. 15) disserta que o desdobramento de cidadania em direitos civis, políticos e sociais teria se tornado um costume. Nessa perspectiva, o cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos. Caso possuísse apenas alguns dos direitos, seria um cidadão incompleto. Sem nenhum dos direitos o indivíduo não seria cidadão.

Registre-se que, para Carvalho (2014, p. 17-18), o pensamento de Marshall sugeriria a ideia de que cidadania é um fenômeno histórico, já que primeiro teriam surgido os direitos civis (século XVIII), seguidos dos direitos políticos (século XIX), e depois os direitos sociais (século XX). Observa que o ideal de cidadania plena, como ponto de chegada, poderia ser semelhante. Contudo, poderiam, para tanto, serem seguidos distintos caminhos, não trilhando, necessariamente, numa linha reta. Ademais, nessa caminhada, seriam possíveis os desvios e retrocessos.

O modelo inglês identificado por Marshall, nesse sentido, seria apenas um dos vários percursos trilhados, assim como ocorreu também na França, Alemanha, Estados Unidos e Brasil, por exemplo. No caso do percurso brasileiro, o autor identifica duas diferenças importantes em relação ao caso da Inglaterra. Em primeiro lugar, aqui os direitos sociais teriam sido mais enfatizados do que no modelo inglês. Segundo, os direitos sociais teriam precedido os outros.

Campos e Diniz (2009, p. 639-642), por sua vez, considerando os diversos sentidos que o termo cidadania pode alcançar no contexto brasileiro, buscam compreender tal conceito a partir da perspectiva jurídica. Para tanto, tomam a leitura da CF/1988 conforme a perspectiva metodológica da historiografia conceitual, com vistas, portanto, a analisar o que

constituiria a juridicidade do “ser cidadão” a partir de uma dimensão histórica. Segundo os autores, a compreensão da cidadania estaria associada ao fortalecimento do espaço público através do comprometimento individual em um projeto que seria comum, cuja direção seria assumida pelo texto constitucional. Assim, ser cidadão seria a qualidade de estar comprometido, de ser participante.

Assim, a partir do conceito apresentado, adotam, como perspectivas metodológicas, a histórico-conceitual (denominada *Begriffsgeschichte*), difundida pela escola alemã, e a linguístico-hermenêutica, propagada pela escola inglesa. O processo de constituição do arcabouço conceitual seria a distinção metodológica fundamental entre essas metodologias. A primeira escola buscaria estabelecer a história do conceito em si mesmo considerado, enquanto a segunda buscaria a compreensão do conceito a partir do sentido enunciado pelo próprio texto como realidade única e específica, privilegiando o sentido interno do conceito relativamente ao texto. Nessa perspectiva, infere-se então que ser cidadão não implica apenas num rol de direitos do indivíduo, mas também em uma dimensão do dever.

Comparato (2013, p. 167) pontua que atualmente já seria reconhecida nitidamente a existência de deveres básicos, não somente do Estado, mas também dos particulares. Esses deveres estariam correlacionados com todas as espécies de direitos humanos: direitos civis e políticos; direitos econômicos, sociais e culturais; direitos dos povos e direitos da humanidade. Ainda não teria havido, todavia, o desenvolvimento adequado de uma teoria dos deveres básicos. Para o autor, essa teorização seria indispensável para orientar o legislador e os tribunais, e também para a educação cívica dos cidadãos e agentes públicos.

A democracia contemporânea, nesse sentido, seria fundamentalmente o modelo de deveres, de modo que o momento se mostraria propício ao estabelecimento de exigências. Tal dimensão exigiria que o indivíduo, a par dos direitos, tome posição frente aos problemas do grupo (CAMPOS e DINIZ, 2009, p. 640).

A compreensão contemporânea de cidadania representaria uma qualidade do indivíduo politicamente inserido, referente à titularidade de direitos fundamentais (associada à ideia de estado do bem-estar) e ao comprometimento no projeto político da sociedade, que consideraria o dever de promover o bem de todos não seria unicamente do Estado, mas também da sociedade. Ser cidadão transcenderia a concepção eminentemente política para ser uma “expressão juridicamente palpável”, isto é: seria uma qualidade do sujeito na ordem republicana na qual faz parte (CAMPOS e DINIZ, 2009, p. 644-646).

Os autores reconhecem que a previsão constitucional da cidadania como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, nos termos do art. 1º, II, da CF/1988, implica numa interpretação que favoreça a realização da cidadania como diretriz básica. Até porque se trata de princípio fundamental, cuja força normativa é extensível a todo o texto constitucional. Ademais, a noção de cidadania na CF/1988 iria além da aptidão para o exercício dos direitos de participação política. A carga ideológica atrelada a tal conceito estaria fortemente atrelada à ideia de bem-estar geral. Diferenciar-se-ia então de cidadania em sentido estrito, divergindo, portanto, de uma concepção tradicional de cidadania como sinônimo de nacionalidade ou exercício de direitos de participação política.

Höffe (2005, p. 225) enfatiza, por sua vez, que numa sociedade cívica os Estados deixariam de ser um mero conjunto de recursos de que os cidadãos podem se utilizar para satisfazer seus interesses privados. As pessoas estariam dispostas a efetuar prestações voluntárias, podendo vir a ser chamadas de cidadãos em senso enfático: participantes ativos do processo. As virtudes cívicas permitiram que os indivíduos viessem a se tornar cidadãos em senso integral, o que envolveria o sentido jurídico-estatal e o sentido político-social.

Nesse sentido, o senso cívico, como uma virtude cívica, viabilizaria a democracia a partir do engajamento dos sujeitos em prol da existência e do bem-estar do Estado, em favor de sua própria democracia. Destarte, o senso cívico fortaleceria o de senso comunitário. Para Höffe (2005, p. 226), esses aspectos corresponderiam ao conceito francês de *citoyenneté*: “à condição de membro de um Estado, que inclui a disposição de assumir responsabilidades”.

Campos e Diniz (2009, p. 645) destacam que o termo cidadania seria mais amplo do que o viés político, de modo a englobar uma dupla dimensão: seria vinculado à noção de direitos fundamentais e, ao mesmo tempo, de dever, de comprometimento com a coisa pública. Afirmam os autores que, juridicamente, cidadania envolveria “[...] a plena aptidão do indivíduo para a convivência pública, de modo a que possa concretizar o projeto comum, pelo comprometimento e reconhecimento do próximo”.

Para Lamas (2012, p. 297), cidadania seria um comportamento da pessoa humana expressado através do cumprimento de obrigações para com o Estado, para com o outro, portanto, para com a Constituição. Nesse contexto, a Constituição seria o seu contrato social, delineando-se os direitos fundamentais humanos em prol de proteger a dignidade humana.

Ante o exposto, considera-se que ideia de cidadania quando erigida como fundamento de um Estado Democrático de Direito ganha novas nuances, além da ideia

tradicional que a emprega como sinônimo de nacionalidade ou direitos políticos. Cidadania envolve a participação integral na comunidade, transcendendo-se o aspecto político para abranger também outras esferas de direitos.

Especialmente, o que se destaca nessa análise é que cidadania volta-se à convivência pública como medida de concretização da dignidade humana dos sujeitos integrantes da organização social. Então se supõe que todos os direitos relacionados ao exercício da cidadania possuem uma finalidade social maior de habilitar o sujeito para sua inserção política, num sentido amplo, cujo *telos* é o bem de todos, consubstanciado no ser livre e digno. Nessa conjuntura, a figura do cidadão pleno, dotado de forte conotação simbólica, torna-se um verdadeiro paradigma na democracia.

3.2 Educação e cidadania no contexto do Brasil em suas relações internacionais a partir da UNASUL e do MERCOSUL

Considerando o objeto de estudo da presente pesquisa e a preocupação em contextualizar a temática da relação entre educação e política a partir do âmbito normativo, entende-se que essa análise não poderia ser realizada apenas numa perspectiva estritamente interna. Isso porque a questão educacional trata-se de uma problemática sentida mundialmente, sendo que diversas das políticas implantadas no Brasil sobre educação são decorrentes da mobilização internacional, especialmente promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Assim, parte-se do panorama geral vivido no âmbito educacional para verificar como o Brasil tem se portado em suas relações internacionais no que se refere à educação e cidadania. Verifica-se, pois, que a conjugação de esforços para realização do bem comum é uma diretriz que permeia a organização da sociedade desde os tempos mais antigos. Na obra *A Política*, Aristóteles (1998, p. 53) assinala que a união dos indivíduos estaria voltada não meramente para “viver juntos”, mas sim para “bem viver juntos”. Assim se faz o Estado.

Freire (1987, p. 29), por sua vez, dispõe que “ninguém liberta ninguém, ninguém se liberta sozinho: os homens se libertam em comunhão”. Depreende-se então que é necessário aos homens que se unam, pois, com a ajuda mútua, lhes é possível uma melhor efetivação de sua liberdade.

Historicamente, tal compreensão acerca da união dos povos para o alcance de objetivos comuns lastreou a criação de diversas instituições no mundo, dentre elas a

Organização das Nações Unidas (ONU), a União das Nações Sul Americanas (Unasul), o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a União Europeia, entre outros. Não é outro senão este o intuito da formação de blocos econômicos: através de ações conjuntas em diferentes áreas tornam-se possíveis a maximização do crescimento econômico, a superação de problemas e a aceleração do desenvolvimento das nações aliadas. Compreende-se, portanto, que a união dos povos viabiliza a melhor consecução de objetivos comuns.

A integração entre países teve um viés notadamente mais econômico. Na América Latina, apesar da singularidade histórica e cultural dos seus povos, não foi diferente. As tentativas de integração desvelaram-se eminente no âmbito da economia¹¹. Ressalte-se que a integração política já fora também cogitada, citando-se como exemplos o Bolívarismo¹² e o Monróismo¹³. Contudo, no âmbito da educação, as iniciativas integracionistas foram mais incipientes, sendo que a temática passou a ser mais trabalhada nas últimas décadas.

O início da década de 90, nesse contexto, foi marcado pelas grandes discussões educacionais (OLIVEIRA, 2011, p. 225). Reunidos em Jomtien, Tailândia, em março de 1990, diversos países participaram da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, promovida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), na qual elaboraram um plano de ação voltado à satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Nesse período, segundo a ONU, mais de 100 milhões de crianças não tinham acesso ao ensino primário e mais de 960 milhões de adultos eram analfabetos (UNESCO, 2001).

Em 1993 foi realizada, na Índia, a Conferência de Nova Delhi, que teve como objetivo avaliar os compromissos firmados em Jomtien. Na ocasião, para uma ação mais efetiva, as nações adotaram a estratégia de concentrar a discussão sobre educação em nove países com mais de 10 milhões de analfabetos. Foram escolhidos países em desenvolvimento

¹¹ Em 1948, criou-se a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL); em 1960, instituiu-se a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), substituída em 1980 pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI); em 1968, surge a Comunidade Andina de Nações (CAN); e em 1991 surge o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

¹² Em defesa de uma união continental entre os países sul-americanos, Simon Bolívar liderou a luta pela independência da Venezuela, Colômbia, Bolívia, Equador, Peru. Concebido como União Pan-Americana, o movimento pugnava pela união de toda a América do Sul em um corpo político único. A tentativa integracionista bolivariana, contudo, não se assentou exitosa nos moldes traçados (MARCHIORI, 2011, p. 148).

¹³ Em 1823, James Monroe, presidente dos Estados Unidos, negou o direito de intervenção no continente americano aos europeus em prol da consolidação da independência política latino-americana. A ideia seria combater a tentativa de expansão da Espanha. Todavia, com o passar dos anos, em 1890 a 1914, o próprio Estados Unidos adotou uma política expansionista na América Latina, para garantir sua supremacia no mercado americano. (MARCHIORI, 2011, p. 153).

com a maior população do mundo na época: Brasil, Indonésia, China, Bangladesh, Egito, México, Nigéria, Paquistão e Índia (UNESCO, 2001).

Em abril de 2000, foi realizado o Fórum Mundial de Dacar, no qual foram fixadas as seis metas da Educação para Todos, voltadas para cada cidadão e cada sociedade. Firmou-se o compromisso coletivo entre os países em prol da educação, sendo incentivadas amplas parcerias no âmbito de cada nação, com o apoio de agências e instituições regionais e internacionais (UNESCO, 2001).

Destaque-se que a educação foi considerada direito humano fundamental, peça chave para promoção da paz, do desenvolvimento sustentável e da estabilidade em cada país. A educação seria “(...) meio indispensável para alcançar a participação efetiva nas sociedades e economias do século XXI afetadas pela rápida globalização” (UNESCO, 2001, p. 6).

Ademais, através do evento em comento, as nações concordaram em “fomentar a cooperação horizontal entre países para o intercâmbio de lições aprendidas e experiências úteis para a melhoria da educação” Conclamou-se o conjunto de Estados e sociedades à unificação de vontades em prol de “(...) ajustar políticas, estratégias e planos de ação capazes de dotar de impulso renovado os propósitos de garantir o direito de todos a ter acesso a uma educação de qualidade e alcançar os resultados que dela se esperam” (UNESCO, 2001, p. 32).

Em março de 2001, em Cochabamba, na Bolívia, a pedido da Unesco, os Ministros da Educação da América Latina e do Caribe reuniram-se na VII Sessão do Comitê Intergovernamental Regional do Projeto Principal para Educação (Promedlac VII). Diagnosticou-se que na época havia cerca de 40 milhões de analfabetos com mais de 15 anos, representando mais de 11% da população total da região, no âmbito da América Latina e do Caribe. A partir desse diagnóstico, a questão educacional foi reconhecida como uma das prioridades na agenda de desenvolvimento dos países. Revelou-se a nítida preocupação das nações quanto às condições de ensino, aprendizagem e organização da educação, incutindo-lhes a compreensão de que a reunião de esforços seria uma forma possível para alcançar os objetivos colimados.

Tais eventos, apesar de não serem exclusivos para a América Latina, contaram com a participação de vários países sul-americanos, sendo a questão educacional um problema vivenciado pela maioria das nações. Nesse contexto, a preocupação com a realidade regional sul-americana foi ganhando densidade, pugnando por um trabalho conjunto dos países para alcance das metas estabelecidas.

Em 1991 foi criado o Mercosul com o objetivo de fomentar o desenvolvimento econômico e a integração dos países membros. Em prol de consolidar tal meta, estabeleceu-se

também o Mercosul Educacional, também conhecido como Setor de Educação do Mercosul (SEM), voltado a promover ações para desenvolvimento educacional dos países.

O SEM compõe-se de ministros de educação dos países membros. Em conformidade com o seu Plano de Ação 2011-2015 (SEM, 2011, p. 10), o SEM possui como missão a formação de um espaço educacional comum, através de políticas que articulem a educação com o processo de integração do Mercosul. Nesse contexto, prima-se pela estimulação à mobilidade, ao intercâmbio e à formação de uma identidade e cidadania regional, para alcançar uma educação de qualidade para todos. Preocupa-se, segundo o plano de ação, com a justiça social e o respeito à diversidade cultural dos povos da região.

Historicamente, o SEM foi a primeira tentativa integracionista no âmbito educacional sul-americano. Todavia, apesar da preocupação com o respeito à diversidade cultural e à formação de uma identidade regional, a educação de qualidade objetivada no âmbito do Mercosul é projetada em alinhamento ao crescimento econômico, tendo em última instância o capital como centro exclusivo.

Em busca de transcender o aspecto meramente econômico para dar ênfase aos planos político, cultural e social, em 23 de maio de 2008, foi assinado o tratado de criação da Unasul. Firmado pela Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e a Venezuela. Trata-se de uma tentativa de integração inovadora na América Latina, sob a firme convicção de que a integração e a união sul-americanas são imprescindíveis para o avanço rumo ao desenvolvimento sustentável e ao bem-estar dos povos envolvidos.

A Unasul, diferentemente do Mercosul, transcende o aspecto meramente econômico, voltando-se a uma integração também nos âmbitos cultural, social e político entre seus povos. Seu objetivo é uma integração voltada a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados.

De acordo com o Tratado Constitutivo (2008) da Unasul:

Art. 2º. A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, **priorizando** o diálogo político, as políticas sociais, a **educação**, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, **alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia** e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (grifos nossos).

Assim, observa-se que a educação destaca-se como uma das prioridades máximas em prol da consecução de tais metas. Dispõe o normativo que a Unasul objetiva especificamente, em relação à educação, a erradicação do analfabetismo, o acesso universal a uma educação de qualidade e o reconhecimento regional de estudos e títulos.

Apesar de sua implantação recente, verifica-se que a Unasul tem avançado em suas negociações em diversas áreas de discussão. No âmbito educacional, a busca pela integração é uma realidade que tem ganhado cada vez mais relevo. Muitos desses avanços político-institucionais resultam dos esforços empreendidos pelo Conselho Sul-Americano de Educação (CSE) da Unasul. Criado em 30/11/2012, o CSE inspirou-se inicialmente no Conselho Sul-Americano de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação (COSECCTI). Com a participação da Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Peru, Suriname, Venezuela e Uruguai, a primeira reunião do Conselho Sul-Americano de Educação ocorreu em 18/03/2013, sob a presidência pro tempore do Peru.

Desde a sua criação, o CSE destaca-se pela atuação na perspectiva integracionista ao priorizar o diálogo na sua pauta de reuniões. Sob a coordenação do Ministério da Educação do Peru, em 13/03/2014, o Conselho em comento reuniu-se em Lima, no Peru. Conforme notícia oficial (UNASUR, 2014), na ocasião, foram revisados e aprovados vários documentos institucionais, a saber: a Declaração de Lima, o Estatuto do CSE, o Plano Estratégico Quinquenal 2013-2017, a Declaração dos Estados Membros da Unasul sobre Qualidade, Igualdade e Financiamento da Educação Superior, e ainda os projetos relacionados a concessão do Fundo de Iniciativas Comuns (FIC).

Em notícia divulgada no site oficial da Unasul (UNASUR: 2013), quando da inauguração da primeira reunião do CSA, Fernando Bolaños, Ministro de Gestão Institucional do Ministério da Educação do Peru, ressaltou que o Conselho tem demonstrado forte preocupação com a qualidade e igualdade no acesso à educação. Outrossim, atenta-se para o uso de tecnologias de comunicação e informação, para a educação ambiental e intercultural, entre outros aspectos. Na ocasião, o ministro reconheceu a necessidade de fortalecer a formação de professores e aprimoramento de infraestrutura. Ademais, destacou também a preocupação quanto à agenda de desenvolvimento após o ano de 2015, acerca de qual posicionamento seguir nos debates globais sobre educação.

Acerca do Plano Operacional Quinquenal, o que se tem notícia até o presente momento é que o documento aborda onze temas educacionais, divididos em três áreas: qualidade e igualdade, cidadania e lei, e de integração social e regional. Conforme declarou em notícia oficial o Ministro Adjunto para a Gestão Educacional, o peruano Martin Torres

Vegas (UNASUR, 2014), dentre as principais ações propostas do plano, destacam-se o desenvolvimento de um fórum virtual no âmbito das TIC para trabalhar documentos de interesse regional, realizar uma avaliação da qualidade da educação, com ênfase na educação escolar, e estabelecer mecanismos de colaboração entre os organismos nacionais de “acreditação” superior, com base na Rede de Agências Nacionais de Acreditação (RANA), no âmbito do Setor Educacional do Mercosul.

Diante dos referidos aspectos, observa-se que no plano internacional o Brasil guia suas relações integracionistas pela perspectiva educacional, sem excluir, obviamente outras frentes de atuação. O que se destaca é que não se trata apenas de uma educação isoladamente considerada, mas que contribua para a cidadania, e, no caso do Mercosul e Unasul, uma cidadania regional. De forma mais específica, a Unasul prioriza a educação como medida para alcançar a inclusão social e a participação cidadã, bem como fortalecer a democracia. O espaço de integração que se almeja, nesse contexto, será construído de forma participativa e consensuada.

Assim, no contexto da integração do Brasil com outros países latino-americanos revela-se nítida a relação normativa estabelecida entre educação e cidadania. Contudo, em face da unidade do ordenamento jurídico, como isso é abordado no plano normativo interno?

3.3 Educação e cidadania na perspectiva constitucional

Considera-se que o aprendizado é essencial para o desenvolvimento de qualquer ser humano e da sociedade. Pela educação se definem os papéis que o sujeito assume no ambiente social, tendo a escola, portanto, uma missão extremamente relevante.

Para Freire (1997, p. 12), aprender e ensinar fazem parte da existência humana, histórica e social. Assim também fazem parte a criação, a invenção, a linguagem, o amor, o ódio, o espanto, o medo, o desejo, a atração pelo risco, a fé, a dúvida, a curiosidade, a arte, a magia, a ciência, a tecnologia... O ensino e a aprendizagem, nesse contexto, perpassariam por todas estas atividades humanas. Nessa perspectiva, nota-se uma clara preocupação do Estado em garantir o acesso ao ensino como instrumento necessário à formação de cidadãos plenos.

Em busca de proteger e assegurar o direito humano universal e social inalienável à educação, tal direito foi estabelecido em nível constitucional, de maneira que todo o ordenamento jurídico deve observar os seus preceitos. Considerando então o *locus* ocupado pela Constituição no âmbito do ordenamento jurídico, realizou-se, na presente pesquisa, uma

análise acerca da relação entre educação e cidadania a partir da CF/1988 e da Constituição do Estado do Ceará, a seguir apresentada.

3.3.1 Constituição Federal de 1988

Em 05/10/1988 foi promulgada a Constituição Cidadã brasileira, em prol de resgatar a cidadania no Brasil. Para FERRAZ (2003, p. 130), isso seria possível através da libertação do “entulho autoritário” remanescente no País dada pelo asseguramento de direitos e garantias fundamentais e da garantia das instituições e dos princípios inerentes ao Estado Democrático de Direito.

Estabelece, pois, a CF/1988 em seu artigo 1º, inciso II, que a cidadania consiste em um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, constituída em Estado Democrático de Direito. Assim também são eleitos como fundamentos a soberania (inciso I), a dignidade da pessoa humana (III); os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (IV) e o pluralismo político (IV). Registre-se que, nos termos da Constituição, todo o poder emana do povo, que pode exercê-lo direta e indiretamente, através de representantes.

Entende-se, dessa forma, que a CF/1988 conferiu um contorno amplo à ideia de cidadania, alinhando-a essencialmente ao reconhecimento e defesa da dignidade humana e à concretização de direitos fundamentais, sendo inclusive a linha proposta também pela Declaração Universal de 1948¹⁴ e pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, ocorrida em Viena no ano de 1993¹⁵.

Depreende-se desses normativos que a importância da cidadania reside na qualificação dos participantes da vida do Estado. Trata-se do reconhecimento do indivíduo como pessoa integrada na sociedade estatal, sendo que o funcionamento do Estado submete-se à vontade popular (SILVA, 2004, p. 104).

Pela interpretação sistemática da CF/1988, observa-se que cidadania estaria conectada com os conceitos de soberania popular (art. 1º, parágrafo único), direitos políticos (art. 14) e dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e com os objetivos da educação (art. 205), como base e meta essencial do regime democrático (SILVA, 2004). Somem-se a esses

¹⁴ Segundo o art. 1º da Declaração Universal de 1948, todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.

¹⁵ De acordo com a Declaração firmada em Viena, os direitos humanos e as liberdades fundamentais são inerentes a todos os seres humanos, cabendo aos governos, como responsabilidade primeira, a sua proteção e promoção.

aspectos a previsão constitucional dos direitos de petição e de ação popular, os deveres decorrentes da condição de cidadão, a proteção ao meio ambiente, o respeito aos idosos e às crianças, entre muitos outros. Assim, no âmbito da Constituição, cidadania abrange não somente aspectos da participação política, apesar de em alguns dispositivos haver a associação entre cidadania e nacionalidade.

Isso ocorre, por exemplo, no art. 22, XIII, da CF/1988, ao dispor que compete privativamente à União legislar sobre nacionalidade, cidadania e naturalização. Além disso, no art. 62, § 1º, quando se veda a edição de medidas provisórias sobre nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral e no art. 68, § 1º, ao dispor que não serão objeto de delegação a legislação sobre nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais (inciso II). Nesses casos específicos, entende-se que a intenção do constituinte foi abordar a cidadania numa vertente mais política.

No entanto, acredita-se que, em geral, constitucionalmente, cidadania é empregada num sentido amplo, revestido, inclusive, de um conteúdo ético. Entende-se então que, quando a CF/1988 elege a cidadania como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito no art. 1º, inciso II, transcende-se o aspecto de uma cidadania meramente liberal, cujo foco é o sujeito como titular de direitos políticos. Logo, cidadania vai além dos direitos políticos, tendo amplo conteúdo valorativo e operativo.

Para Silva (2004) estaria sendo construída uma nova dimensão da cidadania a partir do sistema de previsão de direitos sociais pela Constituição dirigente. Nesse aspecto, a ideia de cidadania estaria sendo desenvolvida sob o influxo do progressivo enriquecimento dos direitos fundamentais do homem. Entende-se que essa progressividade dá-se justamente porque trata-se de um processo, algo que paulatinamente vai sendo consolidado. Para isso depende-se, inclusive, de recursos financeiros limitados.

A preocupação do constituinte em assegurar a cidadania é revelada no decorrer da Lei Maior, seja direta ou indiretamente. No art. 5º, inciso LXXI, por exemplo, é prevista a concessão de mandado de injunção quando a falta de norma regulamentadora inviabilize o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. No inciso LXXVII do mesmo artigo, determina-se a gratuidade das ações de habeas corpus e habeas data, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania.

A busca pelo cidadão pleno manifesta-se no anseio constitucional de tê-lo como partícipe da vida do Estado e das relações sociais. Pela interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais, observa-se no art. 198 que a participação da comunidade é uma das diretrizes que norteiam a organização do Sistema Único de Saúde, por exemplo.

A participação da população mais uma vez é eleita como diretriz pela CF/1988 ao firmar que as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com observância a essa participação na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (art. 204, inciso II).

Observa-se também o incentivo à participação quando da organização do Sistema Nacional de Cultura, que deverá ser organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa (Art. 216-A). Nesse contexto, as políticas públicas de cultura deverão ser democráticas, promovidas conjuntamente com o Estado e a sociedade. Da mesma forma, preza-se, nesse contexto, pela democratização dos processos decisórios com participação e controle social (art. 216-A, inciso X).

Em relação ao amparo às pessoas idosas, conclama-se a família, a sociedade e o Estado a assegurar a participação do idoso na comunidade (art. 230). No que se refere à Administração Pública, em todas as suas esferas, conforme estabelece o § 3º do art. 37, da CF/1988:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Com isso, o que se observa é que a compreensão de cidadão na abordagem constitucional implica realmente na figura de um indivíduo pleno, comprometido não somente com as questões políticas do Estado, mas com os serviços públicos, as finanças públicas, o cuidado com os idosos e com as crianças, com o trânsito, com os menos favorecidos etc. Nesse contexto, sua participação parece vital para o bom funcionamento do sistema democrático.

Mas qual seria a relação da cidadania com a educação? Pois bem, partindo do pressuposto de que cidadania, no contexto democrático, envolve muito mais do que a titularidade de direitos políticos, mas também sociais e coletivos, de maneira que ser cidadão implica em ser membro da comunidade de maneira integral, compreende-se que a educação é um dos principais mecanismos para integração desses direitos, inclusive como um pré-requisito histórico para a expansão de outros direitos (CARVALHO, 2014, p. 17).

No contexto da CF/1988, a educação destaca-se como um direito social (art. 6º), sendo competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os devidos meios de acesso a esse direito (art. 23, V). Trata-se de um direito de todos, possuindo, portanto, um caráter eminentemente universalista.

Nesse sentido, Lamas (2012, p. 254) entende que esse princípio da universalidade de acesso significa dizer que não deve haver discriminação no processo educacional de acordo com gêneros, origem de nascimento, orientação sexual, localidade regional, religião, cor, ou, ainda desigualdade sócio econômica. Assim, educação para todos inclui os portadores de deficiência, os infratores, os índios, os idosos, os estrangeiros, entre outros. Ademais, seria inconstitucional qualquer dispositivo legal que viesse a impedir o acesso à escola¹⁶.

Conforme disposto no caput do art. 205, a educação é também um dever do Estado e da família. A promoção e incentivo da educação são realizados com a colaboração da sociedade, tendo como objetivos o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Contudo, o que isso significa? O pleno desenvolvimento da pessoa significa que é na pessoa humana que reside a centralidade da educação, cabendo ao Estado o seu reconhecimento como medida de concretização de um direito humano fundamental.

Lamas (2012, p. 295) interpreta que esses objetivos firmados no plano constitucional indicariam que o processo educacional prima pelos valores humanos culturais, políticos e profissionais. Assim, a prática educativa deveria levar o ser humano a se habituar a condutas de uma boa moral, por meio do desenvolvimento cognitivo, emocional e espiritual. Envolveria, portanto, uma dimensão ética, para realização de uma vida feliz, assim como teria observado Aristóteles em sua obra *Ética a Nicômano*, no qual teria argumentado o autor que o

¹⁶ Nesse sentido, a autora cita como exemplo a restrição realizada pela Lei 6.850, o Estatuto do Estrangeiro, de 19/08/1980 ao considerar o imigrante um problema de segurança nacional, podendo-se essa condição se estender a todo o grupo familiar, nos termos do art. 26, §2º. Com isso, estrangeiros em geral, inclusive crianças e adolescentes, só poderiam se matricular devidamente em escolas brasileiras com suas situações devidamente regularizadas, o que mitigaria a realização do direito à educação (LAMAS, 2012, p. 253).

pleno desenvolvimento humano só se completaria pela busca pela felicidade a partir do equilíbrio e da prudência.

Além disso, a concepção do pleno desenvolvimento humano teria uma função transformadora capaz de viabilizar a concretização da potencialidade do saber em ato de conhecimento. Nesse processo, a pessoa humana estaria forçada a buscar não somente a sua felicidade, mas também a do outro. Assim, suas decisões e escolhas seriam tomadas a partir do crivo de responsabilidade prática para consigo e para o outro (LAMAS, 2012, p. 295).

O preparo para o exercício da cidadania implicaria em preparar e habituar o sujeito para a prática da vivência em uma República Constitucional e Democrática, na medida em que contribui na conscientização de que parte da vontade individual no meio social se transforma em vontade geral, em soberania popular (LAMAS, 2012, p. 296-297). Ainda segundo a autora, preparar para a cidadania envolveria a obrigação moral da família e o dever jurídico do Estado de oferecer um ensino que desenvolvesse também uma cultura política em seus cidadãos.

A qualificação para o trabalho significaria preparar o homem para lidar com produção, circulação e distribuição de riquezas. Seria, através do ensino, tornar o homem útil para si e para a sociedade, de modo a contribuir para geração e distribuição de receitas em prol de erradicar a pobreza e a marginalidade (LAMAS, 2012, p. 305).

Dispõe a CF/1988, no art. 208, que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência; IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do aluno; VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, através de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Com isso, observa-se que o Estado volta-se a conferir condições para que o direito à educação, consubstanciado no ensino, nesse caso, possa abranger a todos.

Estabelece ainda a Constituição Cidadã que o ensino é baseado nos princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; de liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; do pluralismo de ideias e de

concepções pedagógicas, e de coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; da valorização dos profissionais da educação escolar; da gestão democrática do ensino público; da garantia de padrão de qualidade e do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública (art. 206).

A partir disso, Horta (2007) teria identificado três classes de princípios relativos ao sistema educativo, estabelecidos a partir de uma gradação de especialidade princípios gerais (princípios do dever estatal, da participação sócio-familiar e da máxima finalidade ética do ato educacional), princípios especiais e princípios conexos. Contudo, a sólida base principiológica seria, na verdade, independentemente da classificação adotada, um desdobramento dos valores republicanos fundamentais, na tríade pessoa-cidadania-trabalho (CAMPOS, 2010, p. 2774). Nesse sentido, a autora esclarece que as possíveis interpretações do art. 205 da CF/1988 seriam reduzidas pelas diretrizes estabelecidas no art. 206. Afirma ainda que “[...]inegavelmente, o sentido constitucional do ato de educar se mostra como uma prática voltada à formação do ser livre, capaz de participar de sua comunidade”.

Nesse contexto, Campos (2010, p. 2775) sintetiza então os princípios específicos relativos à educação em quatro pilares valorativos básicos: igualdade, pluralismo político, valorização do trabalho docente e democratização da gestão escolar. Seria, pois, a partir dos quatro vetores axiológicos elencados que se tornaria possível organizar os princípios do sistema nacional de ensino em prol de garantir materialmente a prestação da prática pedagógica.

Cabe destacar que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, de tal forma que o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

Em suma, observa-se que a relação estabelecida constitucionalmente entre educação e cidadania é ampla, de maneira que busca englobar todos os aspectos da vida social do indivíduo. Por tal razão, compreende-se que no plano normativo o que se almeja com a educação é, de fato, a formação de um cidadão pleno. Sua atuação se reflete na soberania popular, no exercício de direitos políticos, na realização de sua dignidade como pessoa humana e dos demais, no convívio social, na participação e no fortalecimento da democracia.

3.3.2 *Constituição do Estado do Ceará*

Compreende-se que a Constituição estabelece as bases da estrutura política e social de uma nação. Nesse sentido, a CF/1988, em seu art. 25, firma a competência dos Estados de se organizarem e elaborarem a própria Constituição e as próprias leis, observando-se os princípios estabelecidos pela Lei Maior. Então, no âmbito estadual, em 05 de outubro de 1989 é promulgada a Constituição do Estado do Ceará, com a pretensão de se adequar às realidades fáticas do Estado.

A Constituição Estadual em seu Título II, intitulado “Da Participação Popular”, reconhece o povo como titular do poder de sufrágio, exercido em caráter universal. Ainda nessa perspectiva “Da Participação Popular”, no art. 10, dispõe-se que o ensino de 1º e 2º graus é direito de todos, devendo o Estado e os Municípios darem condições ao setor educacional para o alcance desse objetivo.

Ante o exposto, considera-se clara a intenção do constituinte em associar a escolarização ao exercício da participação popular. Com isso, demonstra-se que o direito à educação no âmbito normativo é muito mais do que apenas mais um dos direitos sociais, apesar de ser considerada direito social no art. 336 da Constituição cearense. É um direito social fundamental com efeitos sobretudo políticos.

A preocupação com o ensino consubstancia-se em princípio regente da organização estadual, na medida em que pela efetivação do direito à educação possibilita-se a promoção da justiça social, contribuindo-se para a concretização de uma vida digna e livre a todos, nos termos do art. 14, II, do normativo em comento.

Em relação às responsabilidades culturais, sociais e econômicas, o Estado do Ceará assume, no art. 214, o compromisso de:

(...) superar as disparidades cumulativas internas, incrementando a modernização nos aspectos cultural, social, econômico e político, com a **elevação do nível de participação do povo**, em correlações dialéticas de competição e cooperação, **articulando a sociedade aos seus quadros institucionais**, cultivando recursos materiais e valores culturais para o **digno e justo viver do homem** (grifos nossos).

Nesse contexto, observa-se mais uma vez a preocupação do constituinte com a questão da participação popular. E isso não apenas no aspecto social, mas também cultural, econômico e político. Alinha-se, destarte, às disposições da CF/1988, especialmente no que se espera de um Estado Democrático de Direito: uma sociedade participativa.

Segundo o art. 215 da Constituição cearense, a educação é considerada um dos agentes do desenvolvimento, visando a plena realização da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Outrossim, baseia-se nos princípios democráticos, na liberdade de expressão, na sociedade livre e participativa, no respeito ao meio ambiente e aos direitos humanos. Deve garantir a formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos nacionais e regionais.

O exercício da cidadania mais uma vez associa-se à promoção da educação, como forma de concretizar princípios democráticos e viabilizar uma sociedade livre e participativa. Registre-se que, assim como estabelece a CF/1988, a Constituição cearense estabelece como dever da família, da sociedade e do Estado a promoção de ações que visem a assegurar à criança e ao adolescente o direito à educação e à liberdade (art. 272).

Para tanto, a educação deve nortear-se por diversas diretrizes estabelecidas constitucionalmente, dentre as quais se destacam: garantia de padrão de qualidade (art. 215,VI); formação de seres humanos plenamente desenvolvidos, capazes de compreender os direitos e deveres da pessoa, do cidadão, do Estado e dos diferentes organismos da sociedade (art. 215, VII) e; a elaboração de currículos voltados para os problemas brasileiros e suas peculiaridades regionais (art. 215, X).

Ressalte-se que o exercício da cidadania então pressupõe não somente o âmbito político, mas a sociedade como um todo, incluindo aspectos relacionados ao meio ambiente, ao trânsito, ao cuidado com idosos e crianças etc. E a educação possui intrínseca relação com o desenvolvimento do cidadão pleno.

3.4 Educação e cidadania na legislação infraconstitucional

Na presente pesquisa, por limitações metodológicas, não se almeja uma análise integral e minuciosa da legislação infraconstitucional referente à educação, mas tão somente destacar alguns pontos principais que estão intimamente relacionados à prática educativa como instrumento de formação do cidadão pleno.

Nesse contexto, foram analisados a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20/12/1996), as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica e o Plano Nacional de Educação (PNE).

3.4.1 *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*

Compreende-se que a Lei nº 9.394, de 20/12/1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), trata-se de uma lei com normas gerais, voltada a disciplinar a educação escolar no Brasil.

Cuida o normativo de estabelecer os princípios e fins da educação nacional, as disposições acerca do direito à educação, do dever de educar, da organização do ensino, com seus níveis e modalidades. Ademais, trata acerca dos profissionais da educação e dos recursos financeiros relacionados à efetivação do direito em epígrafe.

Pois bem, nos termos do art. 1º da LDB, a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. Além disso, segundo o § 2º do artigo em comento, a educação escolar deverá ser vinculada ao mundo do trabalho e à prática social.

A partir disso, identifica-se precipuamente que é pretensão da educação influenciar a forma como o indivíduo interage no meio social e familiar. No que se refere à presente pesquisa, salienta-se especialmente essa necessidade de vinculação da educação à prática social.

Depreende-se desse dispositivo que a educação não se trata apenas de um processo voltado para uma formação enciclopédica do sujeito para ele mesmo, mas para que atue diretamente na sociedade. Essa interação, inclusive, possui um inegável relevo político, figurando como paradigma que almeja a participação social.

Consoante o entendimento supracitado, o art. 2º da LDB assevera que a finalidade da educação é o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Reproduz, portanto, a abordagem constitucional e destaca que educação trata-se de um dever da família e do Estado, inspirado nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

O ensino, por sua vez, trata-se da forma predominante pela qual é exercida a educação escolar. Conforme art. 3º da LDB, possui como princípios regentes a: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; o respeito à liberdade e apreço à tolerância; a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; a

valorização do profissional da educação escolar; a gestão democrática do ensino público; a **garantia de padrão de qualidade**; a valorização da experiência extraescolar; a **vinculação entre a educação escolar**, o trabalho e as **práticas sociais** e; a consideração com a diversidade étnico-racial.

Destarte, verifica-se que a vinculação entre educação escolar e práticas sociais é eleita também como princípio norteador do ensino. Registre-se também que há uma preocupação normativa no que se refere à articulação da escola com as famílias e a comunidade (art. 13). Inclusive, a LDB volta-se ao fomento da gestão democrática do ensino público na educação básica, elegendo como princípio a participação das comunidades escolar e local.

Observa-se que a educação escolar é composta pela educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, e pela educação superior. Todas essas etapas devem ser estruturadas de modo orgânico, sequencial e articulado, sendo que cada uma delas possui uma finalidade, princípios e objetivos estabelecidos pela LDB, com vistas a respeitar o processo de desenvolvimento do ser humano. Acredita-se que cada nível do ensino influencia diretamente a realização do regime democrático conforme as percepções que vão sendo desenvolvidas em cada fase.

Ressalte-se que, além da previsão constitucional e da LDB, é mister destacar as disposições da Lei nº 8.069/90, o Estatuto da Criança e do Adolescente. Segundo os artigos 3º e 4º do normativo em comento, a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana. Para tanto, a lei lhes confere proteção integral, que abrange o asseguramento de todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. Ainda segundo o ECA, a efetivação dos direitos à educação, à liberdade e à convivência familiar e comunitária é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público, norteador-se pelo princípio da prioridade absoluta.

Cumprido destacar que a criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis. Conforme dispõe o art. 16 do ECA, no âmbito do direito à liberdade, destaca-se expressamente o direito de participar da vida política (inciso VI). Além disso, conforme previsão constitucional, dispõe o ECA também que a criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno

desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho (art. 53).

Compreende-se que a educação básica possui uma função social essencial na habilitação dos sujeitos para exercício da sua cidadania. Nesse sentido, segundo o Parecer nº 7/2010 do Conselho Nacional de Educação do Ministério da Educação (CNE/MEC), deve-se considerar no processo educativo as dimensões do educar e do cuidar em sua inseparabilidade. O estudante é a centralidade da educação.

Cuidar e educar implicaria no entendimento de que o direito à educação pressupõe o princípio da formação da pessoa em sua essência humana (BRASIL, 2010, p. 17-18). O cuidar revelaria o sentido profundo do que significado do acolhimento de todos com respeito e com atenção adequada.

Educar exige cuidado; cuidar é educar, envolvendo acolher, ouvir, encorajar, apoiar, no sentido de desenvolver o aprendizado de pensar e agir, cuidar de si, do outro, da escola, da natureza, da água, do Planeta. Educar é, enfim, enfrentar o desafio de lidar com gente, isto é, com criaturas tão imprevisíveis e diferentes quanto semelhantes, ao longo de uma existência inscrita na teia das relações humanas, neste mundo complexo. Educar com cuidado significa aprender a amar sem dependência, desenvolver a sensibilidade humana na relação de cada um consigo, com o outro e com tudo o que existe, com zelo, ante uma situação que requer cautela em busca da formação humana plena.

A relação estabelecida entre o cuidar e o educar seria concebida a partir da internalização consciente de eixos norteadores, que remeteriam à experiência fundamental do valor. Isso influenciaria de forma significativa a definição da conduta no cotidiano escolar.

Sobre o valor da educação, o processo educativo não teria um valor pragmático e utilitário, mas um valor intrínseco, regente da convivência do indivíduo no coletivo, com relações de cooperação e solidariedade, de respeito à alteridade e liberdade. Isso implicaria num respeito a si próprio, aos outros, à circunstância social e ao ecossistema (BRASIL, 2010, p. 17-18). Objetiva-se então que as escolas norteiem-se por uma educação integral, no sentido de promover um ensino capaz de construir a pessoa humana em sua multidimensionalidade.

Verifica-se que a LDB define princípios e objetivos curriculares gerais para o Ensino Fundamental e Médio, sob os aspectos de duração (anos, dias letivos e carga horária mínima). Além disso, estabelece uma base nacional comum nos currículos escolares, que deve ser complementada por uma parte diversificada em cada sistema de ensino e em cada

estabelecimento escolar (art. 26). Nessa conjuntura, dispõe a Lei que devem ser observadas as características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos.

Em relação à elaboração dos currículos escolares, conforme o art. 27 da LDB, as seguintes diretrizes deverão ser observadas nos conteúdos curriculares da educação básica: I - a difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática; II - consideração das condições de escolaridade dos alunos em cada estabelecimento; III - orientação para o trabalho; IV - promoção do desporto educacional e apoio às práticas desportivas não-formais.

Nesse contexto, observa-se claramente a intenção normativa de orientar os currículos a propagarem valores fundamentais à ordem democrática e também aos direitos e deveres dos cidadãos. Ainda que não haja uma previsão expressa, subtede-se que conhecimentos relacionados ao processo político, estruturação e funcionamento do Estado estariam contemplados como diretriz a ser observada na elaboração curricular.

Um dos aspectos que se destacam é a obrigatoriedade imposta pela LDB de os currículos abrangerem o estudo da língua portuguesa e da matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política, especialmente do Brasil (art. 26, § 1º). Mais uma vez, entende-se que a LDB almeja que o aluno seja habilitado a compreender o regime político do qual faz parte, justamente porque há uma nítida preocupação em torná-lo capaz de compreender a dimensão da realidade social e política brasileira.

A LDB, no art. 32, disciplina que o ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, inicia-se aos 6 (seis) anos de idade. Possui como objetivo a formação básica do cidadão, que ocorre mediante:

- 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;
- 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 (grifos nossos).

O ensino médio, por sua vez, etapa final da educação básica, tem duração mínima de três anos. Segundo a LDB, art. 35, tem 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 (grifos nossos).

Nesse sentido, conclui-se que no âmbito da LDB existe previsão normativa para que os currículos observem questões políticas em sua elaboração, especificamente em relação a conteúdos que contemplem o conhecimento do sistema político, como decorrência do regime democrático. Até porque esse conhecimento é uma decorrência básica da busca pela formação de um cidadão. No ensino fundamental a previsão é expressa, enquanto no ensino médio é subentendida, mas facilmente percebida através de uma interpretação sistemática.

Assim, entende-se que o exercício da cidadania e a práxis educacional na LDB consubstanciam-se no objetivo de formar um cidadão pleno, emancipado, autônomo. Considerando o objeto da presente pesquisa, frisa-se essa abordagem política contemplada na LDB, apesar de que cidadania transcende aspectos político-eleitorais, refletindo-se também em outras dimensões vividas pelo ser humano no meio social.

3.4.2 Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica

Compreende-se que, no Brasil, a organização, a articulação, o desenvolvimento e a avaliação das propostas de todas as redes de ensino são orientados atualmente pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica, definidas pela Resolução nº 4, de 13/07/2010, da Câmara da Educação Básica do CNE-MEC.

Em geral, as diretrizes objetivam estabelecer bases comuns nacionais para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, além de outras modalidades. Nessa perspectiva, almeja-se a integração curricular, voltada à composição de um todo orgânico, conforme se infere do art. 1º da Resolução nº 4, de 13/07/2010.

Tais diretrizes foram elaboradas a partir da realização de estudos, debates e audiências públicas. Nesse processo, contou-se com a participação de entidades representativas dos dirigentes estaduais e municipais, pesquisadores da área, profissionais da

educação, instituições de formação de professores e mantenedoras do ensino privado (BRASIL, MEC, 2010).

Conforme se depreende do art. 2º e 3º da resolução em comento, as diretrizes foram traçadas a partir de uma perspectiva geral, consubstanciadas nas Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, e de perspectivas específicas, a saber: Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 anos, Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, Diretrizes da Educação do Campo, Diretrizes Operacionais para o atendimento educacional especializado na Educação Básica, na modalidade Educação Especial, entre outras (BRASIL, MEC, 2010).

Entende-se que o conjunto das Diretrizes Curriculares volta-se à consecução dos objetivos da Educação Básica, articulando, para tanto, princípios, critérios e procedimentos a serem observados na organização do ensino.

Quanto às Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, parte-se do pressuposto de que a sociedade desenvolve-se de forma complexa, traduzindo-se simultaneamente em diversas esferas (território, cultura, política, educação, economia, religião, modo de vida etc).

Nesse contexto, conforme dispõe o art. 1º da Resolução nº 4, de 13/07/2010, essas diretrizes gerais baseiam-se no direito de toda pessoa ao seu **pleno desenvolvimento, à preparação para o exercício da cidadania** e à qualificação para o trabalho, na vivência e convivência em ambiente educativo.

Tal direito tem fundamento na responsabilidade conjugada pelo Estado brasileiro, pela família e pela sociedade de garantir a democratização do ensino, a inclusão, a permanência e a conclusão com êxito das crianças, jovens e adultos na instituição educacional, além da aprendizagem para continuidade dos estudos e a extensão da obrigatoriedade e da gratuidade da Educação Básica (art. 1º).

Verifica-se, pois, que tais diretrizes objetivam sistematizar os preceitos constitucionais e as disposições gerais da LDB e demais normativos relacionados. Ademais, voltam-se a estimular a reflexão crítica e propositiva referente à elaboração e avaliação do projeto pedagógico das escolas e a orientar os cursos de formação inicial e continuada dos profissionais da educação básica e os sistemas educativos.

Quanto às Diretrizes Curriculares Nacionais específicas, na sua relação com um “projeto de Nação”, funcionam como indicadores de opções políticas, sociais, culturais e educacionais. No que se refere ao exercício desse papel, segundo a Resolução nº 4, de 13/07/2010, as diretrizes específicas devem fundamentar-se na cidadania e na dignidade da pessoa, o que pressupõe igualdade, liberdade, pluralidade, diversidade, respeito, justiça social, solidariedade e sustentabilidade (art. 3º). Assim, tais valores seriam pressupostos da cidadania e da dignidade humana, mas não se exclui a existência de outros, como, por exemplo, a participação social.

Registre-se também que as bases de sustentação do projeto nacional de educação orienta-se por vários princípios, dentre os quais se destacam o respeito à liberdade e aos direitos, a garantia de padrão de qualidade e a vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais (art. 4º, IV, IX e XI, respectivamente).

Dispõe ainda o normativo, em seu art. 5º, que a educação básica é uma alicerce indispensável para o exercício pleno da cidadania, sendo que a possibilidade de conquistar todos os demais direitos que consagram as prerrogativas do cidadão depende disso.

É relevante destacar que se preza pelo padrão de qualidade, que consiste em uma garantia estabelecida normativamente. Isso implicaria no pleno acesso, inclusão e permanência dos alunos na escola. O êxito da adoção dessas práticas repercutiria na redução da evasão, da retenção e da distorção de idade/série. Com isso, se obteria qualidade social da educação, como uma conquista coletiva de todos os sujeitos envolvidos no processo educacional (art. 8º). Essa qualidade social teria como centralidade o estudante e a aprendizagem.

Considerando a necessidade de um padrão mínimo de insumos, já que há um preço para realização desse direito, para ter qualidade social são necessários: adequadas condições de infraestrutura e equipamentos em creches e escolas; professores qualificados com remuneração adequada; proporção adequada entre a relação do número de alunos por turma e professor; pessoal de apoio técnico e administrativo que cumpram o projeto pedagógico (art. 10, § 2º, I-IV).

Além disso, caberia à escola atender a diversos outros requisitos, dentre os quais destacam-se a revisão das referências conceituais referentes aos diferentes espaços e tempos educativos, contemplando espaços sociais na escola e fora dela (art. 9º, I) e a realização de parceria com órgãos de cidadania (art. 9º, IX).

Conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais, no art. 13, a organização curricular deve considerar os valores fundamentais do interesse social, dos direitos e deveres dos cidadãos, do respeito ao bem comum e à ordem democrática. Nesse contexto, nos termos do §2º, “[...]deve ser assegurado o entendimento de currículo como experiências escolares que se desdobram em torno do conhecimento, permeadas pelas relações sociais [...]”.

Para tanto, incluem-se não somente os componentes curriculares obrigatórios, mas também outros que variam conforme cada projeto escolar. Registre-se que as disciplinas são os eixos de suporte do currículo escolar, de maneira que a escola se organiza a partir dos diversos campos disciplinares. Todavia, nem todos os assuntos são abordados através de matérias pré-determinadas. Existem conteúdos que são abordados a partir de uma perspectiva transversal, em busca de não limitar o ensino ao aspecto “conteudista” das disciplinas escolares.

Assim, define o art. 13, § 4º, que a transversalidade é uma forma de organização do trabalho didático-pedagógico, no qual temas e eixos temáticos são integrados às disciplinas e às áreas consideradas convencionais. Com isso, esses assuntos estão presentes em todas elas, sendo que a transversalidade refere-se à dimensão didático-pedagógica.

Os temas transversais são constituídos pelos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's) e compreendem seis áreas: Ética, Orientação Sexual, Meio Ambiente, Saúde, Pluralidade Cultural e Trabalho e Consumo. No entanto, tais temáticas podem sofrer variações, devendo ser assegurada a liberdade das escolas para definição das formas de se promover a transversalidade. Observa-se, nessa conjuntura, que não há previsão expressa sobre abordagem direta de conhecimentos relacionados à política, no que se refere à estrutura e funcionamento do Estado. Por outro lado, contemplam-se outros direitos e deveres relacionados ao exercício da cidadania, num plano mais geral.

Em relação à formação básica comum e à parte diversificada do currículo, estabelece o normativo, no art. 14, que os conhecimentos dos quais se constitui a base nacional comum na Educação Básica são expressados nas diversas formas de exercício da cidadania, além de nos movimentos sociais, no mundo do trabalho, no desenvolvimento das linguagens, nas atividades desportivas e corporais, na produção artística.

As Diretrizes reproduzem a disposição da LDB ao orientar que o conhecimento da realidade social e política, especialmente do Brasil, integre a base nacional comum. Esse

componente, assim como a Língua Portuguesa, a Matemática, o conhecimento do mundo físico e natural, a Arte, a Educação Física e o Ensino Religioso, são organizados pelos sistemas educativos em forma de áreas de conhecimento, disciplinas, eixos temáticos (art. 15, § 1º). Cada um dos campos do conhecimento reflete-se no desenvolvimento de habilidades indispensáveis ao exercício da cidadania, numa velocidade compatível com as etapas do desenvolvimento integral do cidadão (art. 15, § 2º).

Assim como dispõe a LDB, as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica elege como objetivo da formação básica das crianças no Ensino Fundamental a compreensão do sistema político, bem como do ambiente natural e social, da economia, da tecnologia, das artes, da cultura e dos valores em que se fundamenta a sociedade (art. 24, III).

Em relação ao Ensino Médio, a preparação básica para a cidadania é uma das previsões dos princípios e finalidades que orientam o processo formativo, assim como o desenvolvimento do educando como pessoa humana, da sua autonomia intelectual e do pensamento crítico (art. 26, II e III, respectivamente).

No mesmo sentido, dispõe as Diretrizes em comento, no art. 56, § 1º, “a”, que na formação dos profissionais da educação deverá ser incluído nos currículos e programas “[...] o conhecimento da escola como organização complexa que tem a função de promover a educação para e na cidadania [...]”.

Longe de pretender esgotar a abordagem normativa, destaca-se também que a preocupação em estabelecer uma educação voltada para o exercício da cidadania, esta entendida numa perspectiva integral, inclusive política, transcende a LDB, e as Diretrizes Curriculares Gerais. As Diretrizes específicas também norteiam-se por essa concepção. Algumas dessas diretrizes serão a seguir detalhadas.

Segundo a Resolução nº 5, de 17/12/2009, que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, as propostas pedagógicas de Educação Infantil devem respeitar princípios políticos, consubstanciados nos direitos de cidadania, do exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática (art. 6º, II). Nesse contexto, para cumprir plenamente a função sociopolítica e pedagógica, as instituições devem oferecer condições e recursos para que as crianças usufruam seus direitos civis, humanos e sociais (art. 7º, I). Ademais, as escolas devem construir novas formas de sociabilidade e de subjetividade comprometidas com a democracia (art. 7º, V).

Conforme a Resolução nº 7, de 14/10/2010, que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos, a educação permite o exercício dos direitos civis e políticos, possibilita a formação cidadã, proporcionando, destarte, o desenvolvimento do potencial humano (art. 5º). Dispõe que os sistemas de ensino e as escolas devem observar princípios políticos, que envolvem o reconhecimento dos direitos e deveres de cidadania, de respeito ao bem comum e à preservação do regime democrático (art. 6º, II).

Nos termos da Resolução nº 2, de 30/01/2012, que define Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, o projeto pedagógico deve considerar o estudante como sujeito histórico e de direito, participante ativo e protagonista na sua diversidade e singularidade (art. 15, § 2º). Ademais, deve considerar a participação social e protagonismo dos estudantes, como agentes de transformação de suas unidades de ensino e de suas comunidades (art. 16, XXI).

Já a Resolução nº 6, de 20/09/2012, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio estabelece como princípios a indissociabilidade entre educação e prática social, objetivando a formação integral do estudante (art. 6º, I e VI). Além disso, busca-se, através dos cursos técnicos profissionalizantes, proporcionar ao estudante conhecimentos, saberes e competências não apenas para o exercício profissional, mas também da cidadania (art. 5º).

Considerando que existem diversas outras diretrizes curriculares e que nesta pesquisa foram analisadas apenas algumas, por questões metodológicas, apresenta-se o quadro abaixo a título de uma melhor visualização dos principais normativos relacionados às diretrizes:

Quadro 1 – Principais normativos do Ministério da Educação (MEC) acerca das Diretrizes Curriculares.

Diretrizes para a Educação Básica	Normativos relacionados	Ementa	Data da aprovação
Diretrizes Curriculares Nacionais	Resolução CNE/CEB nº 4	Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica.	13 de julho de 2010
	Parecer CNE/CEB nº 7/2010	Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica	7 de abril de 2010
Ensino	Parecer CNE/CEB nº 11/2010	Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino	7 de julho de 2010

Fundamental		Fundamental de 9 (nove) anos	
	Resolução CNE/CEB nº 7	Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos.	14 de dezembro de 2010
Ensino Médio	Parecer CNE/CEB nº 5/2011	Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio	5 de maio de 2011
	Resolução CNE/CEB nº 2,	Define Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.	30 de janeiro de 2012
Educação Profissional de Nível Técnico	Resolução CNE/CEB nº 6	Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio.	20 de setembro de 2012
	Parecer CNE/CEB nº 11/2012	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio.	9 de maio de 2012
	Parecer CNE/CEB nº 3/2014	Classificação de cursos de Educação Profissional Técnica de Nível Médio.	4 de junho de 2014
EJA e Ensino Médio - Modalidade a Distância	Parecer CNE/CEB nº 41/2002	Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação a Distância na Educação de Jovens e Adultos e para a Educação Básica na etapa do Ensino Médio.	02 de dezembro 2002
	Parecer CNE/CEB nº 23/2008	Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos – EJA nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância.	8 de outubro de 2008
	Parecer CNE/CEB nº 6/2010	Reexame do Parecer CNE/CEB nº 23/2008, que institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos – EJA, nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância.	7 de abril de 2010
	Resolução CNE/CEB nº 3	Institui Diretrizes Operacionais	15 de junho de 2010

		para a Educação de Jovens e Adultos nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância	
Educação do Campo	Parecer CNE/CEB nº 36/2001	Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo.	4 de dezembro de 2001
	Resolução CNE/CEB nº 1	Institui Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo.	3 de abril de 2002
	Resolução CNE/CEB nº 2	Estabelece diretrizes complementares, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da Educação Básica do Campo	28 de abril de 2008
Educação Escolar para Populações em Situação de Itinerância	Parecer CNE/CEB nº 14/2011	Diretrizes para o atendimento de educação escolar de crianças, adolescentes e jovens em situação de itinerância	7 de dezembro de 2011
	Resolução CNE/CEB nº 3	Define diretrizes para o atendimento de educação escolar para populações em situação de itinerância.	16 de maio de 2012
Educação nas Prisões	Parecer CNE/CEB nº 4/2010	Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais.	9 de março de 2010
	Resolução CNE/CEB nº 2	Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais.	19 de maio de 2010
Educação Especial	Parecer CNE/CEB nº 17/2001	Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica.	3 de julho de 2001
	Resolução CNE/CEB nº 2/2001	Institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica.	11 de setembro de 2001
Educação Indígena	Parecer CNE/CEB nº 13/2012	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena.	10 de maio de 2012

	Resolução CNE/CEB nº 5	Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica.	22 de junho de 2012
Educação Quilombola	Parecer CNE/CEB nº 16/2012, aprovado em	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola.	5 de junho de 2012
	Resolução CNE/CEB nº 8, de	Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica.	20 de novembro de 2012
Educação das Relações Étnico-Raciais	Parecer CNE/CP n.º 3	Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.	10 de março de 2004
	Resolução CNE/CP n.º 1	Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.	17 de junho de 2004
	Parecer CNE/CEB nº 2/2007	Parecer quanto à abrangência das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.	31 de janeiro de 2007

Fonte: BRASIL. Ministério da Educação, 2015.

Sem pretender esgotar o tema, pode-se concluir que as Diretrizes Curriculares, de uma forma geral, possuem o exercício da cidadania como eixo norteador dos currículos. Nesse processo, o aspecto político não é excluído, pelo contrário, é estimulado através do incentivo à participação social e respeito à democracia. No entanto, o conhecimento efetivo relacionado a esse processo não foi abordado diretamente nos documentos em epígrafe.

3.4.3 Plano Nacional de Educação (PNE)

Verifica-se que no Brasil uma das maiores dificuldades relacionadas à organização da educação é a articulação entre os diversos sistemas de ensino. Nesse contexto, existiriam muitas lacunas de articulação federativa no campo da política pública educacional, resultando assim na descontinuidade de políticas, desarticulação de programas, insuficiência de recursos, entre outros problemas que são históricos no País (BRASIL, MEC).

Apesar de haver a definição de responsabilidades, ainda não há normas de cooperação suficientemente regulamentadas, o que repercute negativamente na promoção da educação básica no que se refere a sua obrigatoriedade e universalização. Em busca de sanar essa problemática, no ano de 2009, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 59/2009 (EC nº 59/2009), tornando o Plano Nacional de Educação (PNE), que outrora era apenas uma disposição transitória da LDB, uma exigência constitucional com periodicidade decenal.

Assim, nos termos do art. 214 da CF/1988, o PNE possui o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades.

Tal tarefa será feita através de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País e; VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (PIB). Ante o exposto, verifica-se que o PNE deve ser a base para a elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais, devendo estes contemplar a previsão de recursos orçamentários para a sua execução.

Em busca de regulamentar o artigo constitucional em comento, em 25/06/2014 foi promulgada a Lei nº 13.005, que aprovou o PNE. Dentre as diretrizes do plano, destacam-se, além das já firmadas pela CF/1988, a superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; melhoria da qualidade da educação e formação para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade. Ademais, nos termos do anexo da lei supracitada, destaca-se dentre as metas estabelecidas a busca pelo fomento da qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem (Meta 7).

Diante do exposto, observa-se que o PNE, como recente inovação legislativa, trata-se de uma tentativa de articular os sistemas de ensino. Nesse processo, adota-se, semelhantemente aos outros normativos apresentados, o paradigma de uma educação para a cidadania. Há também a clara preocupação com a questão da qualidade da educação. Não há, todavia, previsão expressa que contemple a abordagem dos conteúdos relacionados à estrutura do Estado e funcionamento do sistema político brasileiro.

4 EDUCAÇÃO E COMPORTAMENTO POLÍTICO A PARTIR DE ESTUDO PROMOVIDO POR SCHLEGEL

Observou-se que, normativamente, seja considerando as relações integracionistas nas quais o Brasil é partícipe, seja analisando a seara legal no âmbito interno, há vasta produção normativa voltada à cidadania. No que se refere ao presente trabalho, o foco foi a abordagem da cidadania em cotejo com a educação, especificamente no que diz respeito ao impacto no comportamento político do cidadão brasileiro.

Anteriormente, pontuou-se também o nexos entre direitos fundamentais e regime democrático, concluindo-se que há entre eles uma evidente relação de independência e reciprocidade. De forma mais específica, em relação ao direito social fundamental à educação, verificou-se que se trata de uma prática-instrumento de emancipação e de habilitação dos sujeitos para o agir livre e para a responsabilidade republicana.

O direito à educação, nesse contexto, é um direito social, mas também individual, justamente porque, apesar de repercutir no âmbito social de uma forma geral, cuida antes de atuar sobre o indivíduo, na ampliação de sua capacidade cognitiva, de sua racionalidade.

Nesse panorama, em que o indivíduo como sujeito de direitos é considerado em sua centralidade, observa-se que a educação tem influência direta no seu modo de pensar, de agir, de relacionar os conhecimentos objetivos, de transformar o meio em que vive. Assim, pelo processo educativo, imagina-se que é tecida uma vasta rede de influências na mente do sujeito, que condiciona o seu comportamento.

Em relação à política não seria diferente. A educação possui efeitos no comportamento político das pessoas, refletindo-se igualmente no regime político. Foi, pois, partindo do pressuposto de que existe uma forte associação entre educação e democracia, que SCHLEGEL (2010) realizou um estudo em prol de contribuir nas investigações acerca das relações entre educação e comportamento político no contexto brasileiro.

Especificamente, o autor procurou investigar os retornos políticos da escolarização brasileira recente no que se refere ao comportamento político a partir de três dimensões de análise: participação, apoio à democracia e confiança nas instituições. Para tanto, SCHLEGEL (2010, p. 123) norteou sua pesquisa a partir de dois eixos de investigação: 1) verificar se a associação entre o nível do comportamento político com o de escolaridade se confirmaria no caso brasileiro; 2) analisar se, nas últimas décadas, os avanços da

escolarização no Brasil impactaram no aumento de participação, apoio democrático e confiança nas instituições.

A pesquisa em comento, quanto ao campo de estudo, localiza-se precipuamente no âmbito da Ciência Política, mas tem contato também com estudos sobre sistema educacional e escolaridade média do brasileiro.

Por preocupar-se em identificar os retornos da educação no âmbito político, buscar compreender a interligação entre educação e política e fazer uma avaliação da temática a partir de uma pesquisa empírica, tal estudo figura como referencial teórico chave para desenvolvimento do presente trabalho. Portanto, faz-se necessário apresentar as principais ideias discutidas pelo autor para, em seguida, relacioná-las ao presente estudo.

4.1 A “perspectiva convencional” da relação entre educação e política

Primeiramente, para fins de melhor compreensão da abordagem proposta, é preciso identificar o que é considerada “educação” na pesquisa supracitada. Segundo SCHLEGEL (2010, p. 19), o termo “educação” deveria ser entendido como aprendizado formal, estruturado, que ocorre tipicamente em uma instituição de ensino. Seria a escolarização, como instrumento capaz de conferir credenciais amplamente reconhecidas na sociedade (certificação). Nesse contexto, o autor utiliza-se como expressões semelhantes os termos “escolarização”, “instrução”, “ensino” e “aprendizado”.

Entende-se que “educação”, como decorrência do direito à educação firmado constitucionalmente, transcende o aspecto do ensino, da escolarização. Até porque a CF/1988, no art. 205, é clara ao estabelecer a educação como um dever do Estado e da família, ou seja, a prática educativa não se restringe ao ambiente escolar, sendo, na verdade, um processo desenvolvido conjuntamente no meio social.

Esse entendimento alinha-se, inclusive, à interpretação de que é adotado o paradigma de uma educação voltada ao exercício da cidadania. Afinal, não se forma o cidadão apenas pela atuação das escolas, mas, sobretudo, da sociedade em suas relações com o sujeito. Logo, sua formação não estaria relacionada apenas a meros aspectos conteudistas curriculares, mas a diversos valores, princípios e regras também estabelecidos em casa, em grupos sociais etc.

Contudo, considera-se que a escolarização é destacadamente uma das formas mais concretas de efetivação do direito à educação, de maneira que pela instrução formal se

desenvolve o sujeito em sua racionalidade, ainda que não exclusivamente por meio dela. Feitas essas considerações, retoma-se a abordagem proposta por Schlegel.

O autor parte da presunção predominante na Ciência Política de que o aumento da escolaridade média implica no aumento do conhecimento sobre política, da participação, da tolerância e do apoio à democracia. Essa visão predominante é alcunhada por Schlegel de “perspectiva convencional”, doravante também adotada na presente pesquisa como medida de alinhamento à problemática levantada pelo autor (SCHLEGEL, 2010, p. 12).

Compreende-se, pois, que através da educação formal o indivíduo é exposto a diversos conteúdos, contatos com pessoas, experiências dentro e fora da classe, que podem influenciar as mudanças cognitivas. Tais elementos podem, inclusive, moldar as atitudes das pessoas, tendo reflexo na autoimagem e em variantes de contratos sociais, segmentos do mercado de trabalho e oportunidades de emprego (EMLER e FRAZER, 1999). Nessa perspectiva, observa-se que haveria também, potencialmente, algum papel desempenhado por esses elementos e os resultados políticos, sendo os últimos alcunhados por Schlegel de “retornos políticos”.

Em que pese o fato de as relações entre educação e comportamento político serem objetos de reflexão desde a Antiguidade, ainda hoje as associações entre os dois seriam consideradas uma “caixa-preta”. Isso porque as explicações dadas a tais associações ainda são precárias (CAMPBELL, 2006). Nos estudos empíricos, a educação costumeiramente aparece genericamente correlacionada à participação política, ao comparecimento às urnas, ao engajamento cívico, ao conhecimento sobre política e a atitudes democráticas. Todavia, haveria uma grande dificuldade em estabelecer teoricamente cadeias causais referentes aos efeitos políticos da escolarização. Assim, ainda não seria bem entendida a relação entre a ampliação no nível de engajamento das pessoas e o seu comparecimento à escola.

Na busca pela explicação do impacto da escolarização sobre o comportamento político, três efeitos amplos teriam destaque. O primeiro desses efeitos é o *desenvolvimento das capacidades cognitivas*, que envolveria a ampliação das habilidades intelectuais. Através das experiências obtidas na vida escolar, as pessoas aprendem a categorizar e relacionar objetos no mundo objetivo, interpretar situações e resolver problemas. Favorecem-se a compreensão e a capacidade de aprender. Assim, os mais escolarizados têm mais conhecimento de seu mundo contemporâneo, além do conhecimento enciclopédico, sendo maior a probabilidade de buscarem conhecimento novo e se manterem conectados a fontes de informação.

O segundo deles é o *aprendizado de valores*. Através da escola, socializa-se o indivíduo nos valores que prevalecem na sociedade ou em seu grupo social, assim como são introduzidas as regras sociais. Nesse contexto, a educação influencia a interiorização dessas normas sociais, entre estas as relacionadas à democracia.

O terceiro são os *efeitos de classificação ou de credencial*. Com a escolarização, conferem-se títulos educacionais ao indivíduo que influenciam o seu posicionamento social. Nesse contexto, essas credenciais se associam aos recursos que as pessoas podem contar ao longo da vida, especialmente em relação à renda.

Não se saberia, porém, qual a contribuição individual de cada um desses efeitos para determinado resultado. Isso porque há uma interação considerável entre eles, o que dificulta o corte epistemológico para uma análise isolada. Com isso, na presente pesquisa, assim como no estudo de Schlegel, todos os efeitos acima elencados poderiam ser considerados simultaneamente, de modo que se verificam os que predominam em dada situação (SCHLEGEL, 2010, p. 20-21).

Verifica-se então que a educação é um instrumento essencial para formar um cidadão, tendo impactos diretos na sua vida: vai influenciar a forma como o sujeito resolve problemas, como interpreta o mundo, como age na sociedade a partir dos regramentos sociais, etc. Inclusive, repercute também na interiorização dos valores e regras relacionados à democracia. Ademais, o nível de escolarização é um dos principais definidores da renda e posição social que o indivíduo ocupa no meio social.

Nesse sentido, Schlegel (2010, p. 22) observa que, não raramente, associam-se instrução formal e democracia, sendo que a primeira seria um pré-requisito para a segunda. Desse modo, as abordagens normativas seguem essa perspectiva convencional. No entanto, não se sabe concretamente sobre qual o nível de informação e de habilidade cognitiva que levaria à participação plena na política.

Segundo o autor (2010, p. 23), o foco da investigação passa a se aproximar dessa questão apenas na segunda metade do século XX, com a difusão da abordagem empírica nas Ciências Sociais, tendo como destaque as pesquisas de Lipset, Campbell, Converse, entre outros autores. Registre-se que as pesquisas empíricas foram ganhando cada vez mais espaço no âmbito das Ciências Sociais, impactando na ênfase no uso de *surveys*.

Teria sido através de estudos promovidos por Lipset que se verificou que os países mais democráticos apresentavam os melhores indicadores de instrução. Ainda que não fosse

possível dizer que um nível de educação alto seria condição suficiente para a democracia, Lipset já teria compreendido que ele se aproximaria como uma condição necessária para tanto. Diante disso, vislumbrou-se a ideia de que a escolarização impactaria numa recompensa política cumulativa, ou seja, quanto mais alta fosse a educação, maior seria a probabilidade de a pessoa acreditar em valores democráticos e apoiar as práticas democráticas (SCHLEGEL, 2010, p. 24).

Observa-se que as abordagens teóricas relacionadas a educação e política se desenvolveram tendo o voto como instrumento principal de ação do cidadão em democracias. Tal fato permitiu a discussão relacionada ao comportamento eleitoral, envolvimento com a política e a própria participação política em sentido amplo.

Nesse contexto, seria relevante compreender os conceitos de estruturação ideológica e sofisticação política, já que ambos teriam tido repercussão duradoura no Brasil. Destarte, o autor, retomando pesquisa realizada por Lipset (1967) nos Estados Unidos e Europa, observa que, no Ocidente, a ideologia seria a principal orientadora do voto, de maneira que a classe social, status e poder aquisitivo teriam relação com uma tendência de associação a determinados partidos políticos.

Conforme o estudo, constatou-se que, sendo o voto facultativo, eleitores mais instruídos votavam mais e compreendiam mais o impacto das decisões políticas sobre seu interesse e o de seu grupo social. Além disso, o cidadão estava mais propenso a participar mais no âmbito eleitoral, e no mais geral, como em associações voluntárias. Por outro lado, sob uma “condição rebaixada” do trabalhador, haveria um favorecimento às atitudes autoritárias, dados os baixos níveis de educação e de participação em organizações, a pouca leitura, a insegurança econômica, as ocupações isoladas e os padrões familiares autoritários (SCHLEGEL, 2010, p. 25).

A partir dos anos 1960, os estudos na área foram incrementados com pesquisa realizada por pesquisadores da Universidade de Michigan, que procuraram identificar se os eleitores teriam um pensamento ideologicamente estruturado. No azo, os pesquisadores teriam constatado que pouco mais de 11% dos eleitores dos Estados Unidos poderiam ser considerados “ideológicos”.

Nesse sentido, Schlegel (2010, p. 25) traça um paralelo entre a pesquisa em comento com as observações de Converse (2006), segundo o qual a desorganização ideológica, a inconsistência nas atitudes e a informação limitada teriam tornado os norte-americanos uma

massa desengajada, não um eleitorado responsável. Apenas as pessoas com alta escolaridade seriam capazes de interagir no chamado “sistema de crenças¹⁷”. Apesar de tal resultado ter sido detectado para os Estados Unidos, o processo se repetiria em outras nações. Estaria em jogo, portanto, a competência política do cidadão.

A capacidade de entender a política, assim, afetaria o desempenho da pessoa em votar, expressar preferências e participar da vida pública de outras maneiras. Os mais ativos politicamente seriam também os mais escolarizados, informados e envolvidos em atividades diversas (CONVERSE, 2006).

Em relação à sofisticação política, Schlegel esclarece que se trata de um conceito proposto por Neuman (1986), segundo o qual seria um indicador da propensão geral para participar de atividades políticas. Não seria a causa da participação, mas a influenciaria. Cita o exemplo de uma reunião política na vizinhança: os mais sofisticados politicamente tenderiam a participar do evento. Essa sofisticação política teria raízes na socialização e na instrução formal, mas não estaria restrita a isso. Poderia ser desenvolvida também pela participação em grupos secundários ou na atividade política (SCHLEGEL, 2010, p. 27). Suas dimensões¹⁸ seriam a saliência, o conhecimento e a conceituação.

Frise-se que sofisticação política se distinguiria de escolaridade, na medida em que a educação se refletiria num plano mais abstrato, de compreensão dos conceitos componentes do vocabulário básico da vida política. O nível educacional seria o ponto de partida na perspectiva de uma espiral que levaria a níveis mais elevados de sofisticação política. Com isso, a escolarização seria apenas um dos caminhos que levariam à sofisticação política, sendo que, quanto maior fosse a escolaridade, mais alta seria a sofisticação política. Como principal caminho alternativo, destaca-se a participação em grupos¹⁹, que, segundo SCHLEGEL (2010, p. 28), teria três formas de impacto sobre a sofisticação:

¹⁷ De acordo com Schegel (2010, p. 25), esse sistema de crenças (“*belief system*”) seria a configuração de ideias e atitudes na qual os elementos se agrupariam de forma coerente. Nesse contexto, a formulação dessa coerência poderia ser vislumbrada no sucesso que se teria em prever, a partir do conhecimento inicial de que um indivíduo tem determinada atitude, que ele demonstrará outras orientações correlatadas. Seria um “observador informado”.

¹⁸ Segundo Schegel (2010, p. 27-28), saliência seria a dimensão marcada pelo interesse e atenção à política. O conhecimento seria a dimensão caracterizada pela familiaridade com questões políticas de relevo e “conhecimento acurado de personagens e eventos proeminentes”. Enquanto a dimensão “conceituação”, seria aquela referente à organização cognitiva por meio de conceitos abstratos e o uso ativo do conhecimento político na avaliação de questões políticas.

¹⁹ Por exemplo: partidos políticos, cooperativas, clubes atléticos, instituições religiosas, etc.

1) Daria um senso de comunidade e de eficácia subjetiva, isto é, de que o indivíduo é capaz de fazer diferença na política; 2) aumentaria a amplitude do pensamento político (com a participação cruzada dando novas perspectivas para o indivíduo); 3) aprofundaria o pensamento político, favorecendo o raciocínio mais estruturado.

Enfatize-se que essa perspectiva convencional consubstancia-se em duas premissas:

1. O aumento da escolarização sempre irá significar aumento na intensidade das atitudes políticas; 2. O aumento de instrução no nível individual terá como recompensa política o padrão estável no tempo, ou seja, o ganho de instrução hoje irá se reproduzir no futuro. Nesse sentido, acredita-se que a popularização do ensino superior no futuro influenciaria no aumento do conjunto de cidadãos com atitudes mais democráticas ou participativas.

Porém, o autor aponta a existência de abordagens empíricas que contrariam essa expectativa. Nos Estados Unidos, por exemplo, entre o fim da década de 1940 e os anos 1990, em que pese o aumento da instrução formal, não teria havido crescimento sobre política, conforme demonstrado em estudo realizado por Delli Carpini e Keeter (1996). Tal processo se repetiria em outros países, tais como Áustria, França, Alemanha e Estados Unidos. Assim, mais escolarização não implicaria necessariamente em comportamentos mais democráticos (SCHLEGEL, 2010, p. 40).

No que se refere ao Brasil, é necessário considerar algumas especificidades do contexto sócio-político. Em pesquisas realizadas no Brasil na década de 90, teria identificado-se um eleitorado pouco instruído e pouco informado, com atitudes pouco ideológicas. Apenas 5 a 10% dos cidadãos comporiam uma elite informada e ativa, enquanto 50% em média teria um nível moderado de informação e envolvimento políticos e quase 40% seria uma massa de desinformados, desinteressados e menos ativos (SCHLEGEL, 2010, p. 31-32).

Schlegel entende que a ênfase na estruturação ideológica para apreensão do sistema político pode ter acarretado a superestimação do papel da escolarização para a mudança da política pelos estudos brasileiros. No entanto, para o autor, essa coerência ideológica e a necessidade de informação objetiva seriam reducionistas quando figuram como dimensão central para avaliar a competência política do cidadão. Até porque seria temerário avaliar o comportamento político do cidadão pela mera aplicação de perguntas objetivas de pesquisas de opinião, realizadas a partir de respostas certas e erradas, como exemplo: “qual a duração do mandato de senador ou a estrutura de poderes federais” (SCHLEGEL, 2010, p. 34).

Para o autor, existiriam outras maneiras de o cidadão entender política e fazer escolhas que não passariam pela ideologia e informação plena. Outras racionalidades

poderiam ser aplicadas ao mundo da política, não sendo adequado o entendimento de que essa compreensão não-ideológica seria irracional. Haveria uma compensação da falta ou incompletude de informações pelo cidadão através de atalhos cognitivos, que levariam o sujeito a fazer previsões confiáveis sobre as consequências de determinada ação política.

Ainda em relação ao Brasil, Schlegel (2010, p. 34) apresenta estudos realizados nas décadas de 1970 e seguintes, em que a política ideologizada era um paradigma, mas não era desconsiderada a existência de outros caminhos cognitivos percorridos pelo voto. Este, ainda que movido por uma imagem difusa e vaga do candidato, não poderia ser tachado de irracional, embora não fosse considerado ideológico. Isso porque o eleitor usaria um conjunto de informações que não necessariamente estariam concentradas na ideologia de partidos. E a racionalidade no comportamento político teria variação conforme o grau de sofisticação política (REIS e CASTRO, 1992).

Para Schlegel (2010, p. 36), é necessário superar essa noção de que a compreensão ideológica seria a única racionalidade possível e desejável para servir de base na atuação do cidadão no mundo da política. Isso porque essa concepção revelaria um “elitismo”: avalia-se o eleitor com base em uma visão de mundo que desrespeita a cosmovisão do eleitor ao supervalorizar o conhecimento esperado de cientistas sociais, jornalistas, entre outros, que pretendem entender política em profundidade.

Destarte, Schlegel (2010, p. 37) defende uma reavaliação da educação e de sua expansão, na qual a escolarização tenha seu papel reposicionado nesse contexto. Apesar da sua importância, o que se busca não é um processo educacional capaz de criar sistemas de crenças totalizantes no universo simbólico do cidadão. Deve, assim, haver o rompimento com a essência do mito do “cidadão superior”, fruto de uma escolarização ampliada.

Ante o exposto, verifica-se que essa perspectiva convencional tem como paradigma o cidadão ideologicamente estruturado, e a educação seria o “solvente universal” no âmbito político (CONVERSE, 2006). Em essência, essa visão convencional presume que os efeitos políticos da escolarização têm caráter exclusivamente cumulativo, ou seja, quanto mais instrução formal, mais ganhos em termos de comportamentos desejáveis a convivência democrática.

Para o autor, tal a perspectiva é insuficiente, haja vista que atribui à educação, isoladamente, um papel de gerar uma cidadania superior e superar déficits democráticos, desconsiderando outras possíveis variáveis, como, por exemplo, o desenvolvimento

econômico combinado com o desenvolvimento político. Além disso, desconsidera o caráter multicausal envolvido na determinação do comportamento político. Os fatores são diversos, quais sejam: desenho institucional, atributos individuais, contexto histórico, etc. (SCHLEGEL, 2010, p. 38).

A relevância dessas considerações propostas reflete-se na presente pesquisa na medida em que se aponta a escolarização como pré-condição para uma visão ideologicamente estruturada da política, que seria condição necessária para um bom funcionamento democrático. Conforme destacado, o regime democrático não depende simplesmente de uma estruturação ideológica, alicerçada no conhecimento objetivo acerca da política e na quantidade de informações processadas pelo eleitorado, por exemplo. Outrossim, nota-se que mesmo níveis educacionais altos não importam necessariamente em alta sofisticação política.

Isso não quer dizer, todavia, que o aspecto ideológico e a sofisticação política não sejam importantes para a democracia. Na verdade, o que se entende é que o autor quis demonstrar que tais fatores não são *conditio sine qua non* para que se realize o regime democrático. Sendo assim, pontua-se que a racionalidade no comportamento político varia conforme o grau de sofisticação política, em que pese não ser absolutamente necessária.

Dessa forma, verifica-se que o aumento no grau de sofisticação e de estruturação ideológica, conforme a abordagem de Schlegel, é válido para fortalecimento democrático. Frise-se que, de fato, compreende-se que o cidadão tem outras maneiras de entender a política e fazer escolhas que não necessariamente perpassam pela ideologia, pela informação plena ou pelas duas conjuntamente. Ainda assim, acredita-se, na presente pesquisa, que isso não exclui a sua importância, dado que a sofisticação política se reflete na propensão geral de participar de atividades políticas, e a visão ideologicamente estruturada favorece o raciocínio e o pensamento político. Nesse processo, a educação também tem sua relevância destacada ao figurar como o ponto de partida da espiral que leva a níveis mais elevados de sofisticação política.

4.2 Os efeitos da educação a partir de uma análise tridimensional do comportamento político

É cediço que a educação repercute em uma gama de efeitos que atingem diversas atitudes e comportamentos políticos. Para fins de delimitação da pesquisa, Schlegel se detém em três esferas distintas: participação, apoio à democracia e confiança nas instituições (2010,

p. 47). Certamente, cada um desses três fatores elencados pelo autor é um campo de estudo específico. Contudo, Schlegel pareceu não pretender esgotá-los, mas realizar um delineamento dos pontos em que essas dimensões são convergentes para as questões de pesquisa por ele investigadas.

Da mesma forma, na presente pesquisa, não se almeja uma profunda análise desses fatores, até porque não seria metodologicamente conveniente. Busca-se, na verdade, realizar uma análise sobre participação, apoio à democracia e confiança nas instituições conforme o estudo empírico executado por Schlegel para cotejamento com as demais ideias aqui apresentadas, no que se referem à educação como direito social fundamental, paradigma que objetiva a formação do cidadão pleno, e sua contribuição à consolidação da democracia brasileira.

4.2.1 Participação

Conforme anteriormente abordado, verifica-se que a participação está intimamente relacionada ao exercício da cidadania. Nesse sentido, normativamente, a busca pela formação de cidadãos plenos associa-se a um paradigma educacional voltado à emancipação intelectual do sujeito para convivência numa sociedade livre e participativa.

Para Schlegel (2010, p. 47), a participação, como substância do autogoverno, possui papel decisivo para a igualdade política. A participação desigual, por conseguinte, é um dilema no regime democrático, caracterizando-se como uma das maiores imperfeições do funcionamento efetivo da democracia.

Nesse contexto, a verbalização de interesses seria importante para o processo de contemplação pelo sistema político. Assim, observa-se que quanto mais ativo, mais participativo, for o indivíduo, mais chances ele tem de ter seus interesses atendidos (SCHLEGEL, 2010, p. 48).

É válido destacar que a participação dá-se por canais tradicionais, que envolvem, nas democracias, o voto e os partidos políticos, mas também por outros canais menos institucionalizados. Nesse contexto, estariam surgindo novas formas de participação relacionadas a uma atuação mais espontânea do cidadão isolado ou em redes horizontais, dependendo também da escolaridade (SCHLEGEL, 2010, p. 53).

A participação é categorizada de diferentes formas, podendo ser interpretada pelos vieses político, cívico, cultural, social, econômico, etc. O autor utiliza diversas categorias de participação no decorrer da sua análise. A participação política seria referente à atividade de cidadãos de influenciar na seleção dos quadros governamentais e/ou ações por eles desenvolvidas. A participação cívica ou social seria referente às ações coletivas de “espírito público e não-remuneradas” empreendidas na sociedade. Essas formas de participação também seriam categorizadas como convencional (por meios como o voto, partidos e sindicatos) e não-convencional, que poderia ser por atuação em grupos formais ou informais ou por protesto (SCHLEGEL, 2010, p. 48).

Entende-se que todas as formas de participação acima dispostas são “sociais”. Não há como dissociar em termos absolutos a participação política da participação social, por exemplo, pois são esferas que interagem dialeticamente. Na verdade, acredita-se que a participação política, ou na política, é uma das dimensões da participação social num panorama geral. No entanto, por se tratar de uma pesquisa empírica, entende-se que é preciso delimitar objetivamente a dimensão de participação para que os dados possam ser devidamente coletados e analisados. Faz-se, portanto, essa observação apenas como ressalva à compreensão adotada de participação.

Schlegel (2010, p. 48) considera a participação como fenômeno multicausal, determinada por fatores históricos, econômicos, demográficos, institucionais, etc. Todavia, em virtude do seu objeto de pesquisa, o autor concentra a discussão nos atributos socioeconômicos e demográficos.

Corroborando a escolha metodológica do autor, o Informe 2013 do Latinobarómetro (LATINOBARÓMETRO, 2013, p. 23) assevera que a educação é o único determinante sócio demográfico que importa ao definir maiores ganhos de democracia. Nesse sentido, nos estudos da área, seria recorrente a generalização de que cidadãos com melhor situação econômica seriam mais ativos na política. E, nesse âmbito socioeconômico, a educação teria destaque como fator associado à participação: os mais escolarizados teriam uma tendência maior a participar mais, tanto na acepção de participação convencional como não convencional.

Em busca de entender se a educação teria relevância por si ou como indicadora de posição social, Schlegel (2010, p. 50) aponta os modelos da educação absoluta e o da educação relativa. Segundo o autor, esses modelos seriam complementares, não havendo incompatibilidade teórica inconciliável entre eles. Pelo primeiro modelo, os impactos da

educação seriam absolutos: uma maior escolarização sempre impactaria numa maior participação, de modo que se ampliariam as competências cognitivas e outros recursos necessários à participação de forma cumulativa. Assim, o que valeria seria a escolarização acumulada pelo indivíduo. Pelo segundo modelo, a instrução formal teria relevância na definição do lugar do indivíduo na sociedade, tendo dependência com a situação dos demais indivíduos. Assim, a maior ou menor participação estaria em função da posição ocupada pelo cidadão nas redes sociais, sendo, então, a educação apenas mais um dos fatores que influenciariam o posicionamento do sujeito na esfera social.

O fato é que os impactos da escolarização são de amplo espectro, de maneira que existem muitos efeitos que se relacionam à participação. Para definir mais precisamente os mecanismos atuantes nessas conexões, Schlegel (2010, p. 50-51) vale-se da teorização proposta por Verba, Schlozman e Brady (1995), que, em busca de explicar a participação dos norte-americanos, teriam retratado a participação como função de *custos*, *motivação* e *mobilização*.

Os *custos* são limitantes da atividade política no nível individual, já que os interessados necessitam de dinheiro, tempo, habilidades cívicas e conexões para superar os obstáculos iniciais relacionados ao ativismo. Isso ajudaria a explicar o porquê de cidadãos com melhor situação econômica e maior centralidade social são os que mais participam. Ademais, com recursos, seria possível ampliar as capacidades cognitivas através da instrução formal, o que facilitaria a compreensão do sistema político. Também se aumentariam o acesso a informações sobre o contexto fático e o funcionamento do sistema político, como os saberes relacionados à ocupação e natureza de cargos públicos, políticas públicas, posição de partidos e de candidatos sobre questões pontuais, etc.

Quanto à *motivação*, entende-se que os valores do cidadão seriam decisivos para participação. Um maior nível de educação representaria um maior contato e afinidade com valores que aumentariam a motivação para participar, consubstanciada na influência nos negócios da comunidade, no compromisso com o bem comum, na disposição de colaborar com outras pessoas ou na necessidade de se auto expressar.

Em relação à *mobilização*, verifica-se que uma maior escolaridade é preditor de uma predisposição de participar da atividade política, de modo que os mais escolarizados seriam mais visados para serem recrutados, seja em prol da participação em partidos políticos, como em movimentos sociais, associações, etc.

Assim, no esteio da pesquisa de Verba, Schlozman e Brady (1995), esses três fatores seriam cumulativos. Os sujeitos oriundos de famílias com mais recursos tenderiam a acumulá-los mais e se posicionarem de modo a obter ainda mais recursos. Isso multiplicaria a motivação de participar e tornaria o indivíduo mais visado para o recrutamento.

A posição ocupada pelo indivíduo na sociedade, nessa perspectiva, seria preponderante para definir a disponibilidade de informações, o esforço necessário para manter sintonia com a política, a habilidade para gerar bons resultados políticos, etc (SCHLEGEL, 2010, p. 51). O autor, contudo, ressalta que nem todo aumento na escolarização representaria mudança na posição social do indivíduo, já que, se os níveis de educação aumentarem proporcionalmente nas camadas sociais, a posição do sujeito tende a permanecer a mesma em relação aos outros do grupo.

Registre-se que a participação do indivíduo nas questões sociais depende da centralidade do sujeito na sociedade. Essa noção de centralidade teria uma dimensão objetiva (posição socioeconômica, experiência urbana, amplitude na interação social) e uma dimensão subjetiva (aspectos sócio-psicológicos e intelectuais, tais como grau de informação sobre questões políticas e segurança subjetiva em contatos sociais).

Em relação à participação no Brasil, de acordo com um suplemento da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (Pnad) aplicado em 1988, 29% dos entrevistados teriam algum vínculo com associações (sindicatos, associações e entidades). Apenas 2,1% seriam filiados a partidos políticos e 95,9% expressaram ter contato com políticos, para dar sugestão ou fazer pedido ou reclamação (SCHLEGEL, 2010, p. 56).

Oito anos após essa pesquisa, em 1996, teria sido realizado outro levantamento de dados pelo IBGE, através de um suplemento da Pesquisa Mensal de Empregos do IBGE. Constatou-se que, dentre 22,5 milhões de pessoas de 18 anos ou mais entrevistadas²⁰, 31% teriam algum vínculo com um ou mais três tipos de associação, tais como sindicatos, órgãos comunitários e associações de classe. 84% da população não seriam filiados a sindicato e 88% não teriam vínculo com entidade comunitária, sendo apenas 3% filiados a partidos políticos. 92,1% teriam tido contato com políticos.

Diante desses dados, observa-se que não houve mudanças significantes nessa conjuntura durante o intervalo entre os anos de 1988 a 1996 no Brasil. Contudo, não se

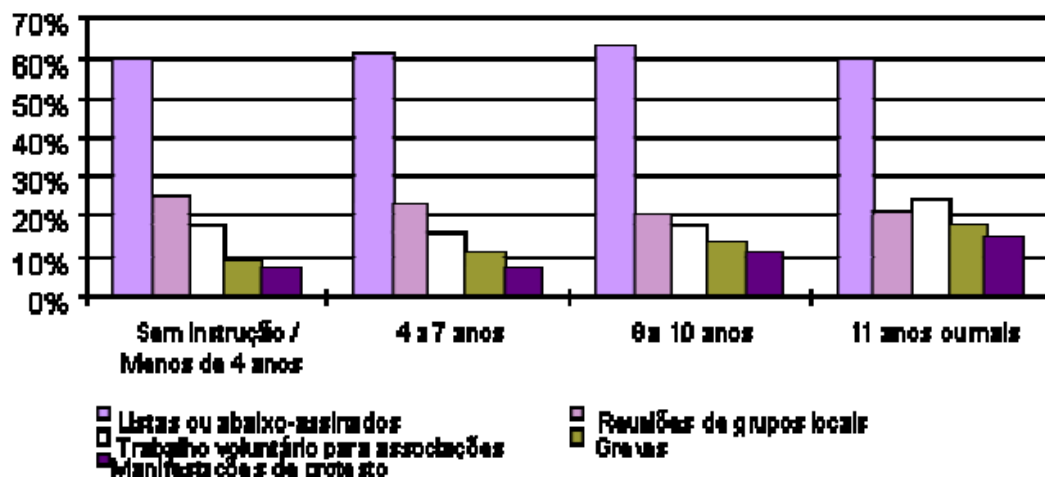
²⁰ A pesquisa foi realizada nas seguintes regiões metropolitanas: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre (SCHLEGEL, 2010, p. 56).

poderia associar essas informações indistintamente, pois retratariam momentos bem diferentes dos contextos político e econômico brasileiros.

Em relação à análise individual, Schlegel (2010, p. 58-59) verificou que a escolarização possui influência diferenciada sobre diferentes tipos de formas de participação. O nível de escolaridade seria determinante para a participação política, de forma geral, mas não aumentaria necessariamente a disposição de votar ou o apoio a instituições representativas.

A partir da pesquisa do IBGE de 1996, Schlegel identificou o impacto da escolaridade conforme a atividade:

Figura 1 – Participação em atividades político-sociais por faixa de estudo (1996)



Fonte: IBGE, Suplemento PME/Abril 1996, *apud* SCHLEGEL (2010, p. 59).

Os mais participativos seriam os segmentos de maior escolaridade, sendo que a proporção de pessoas ativas no grupo de maior instrução foi quase três vezes maior do que na faixa dos que não tinham instrução. 40% da parcela dos mais escolarizados disseram realizar algumas das atividades pesquisadas, enquanto apenas 13% do grupo de menor instrução (SCHLEGEL, 2010, p. 60).

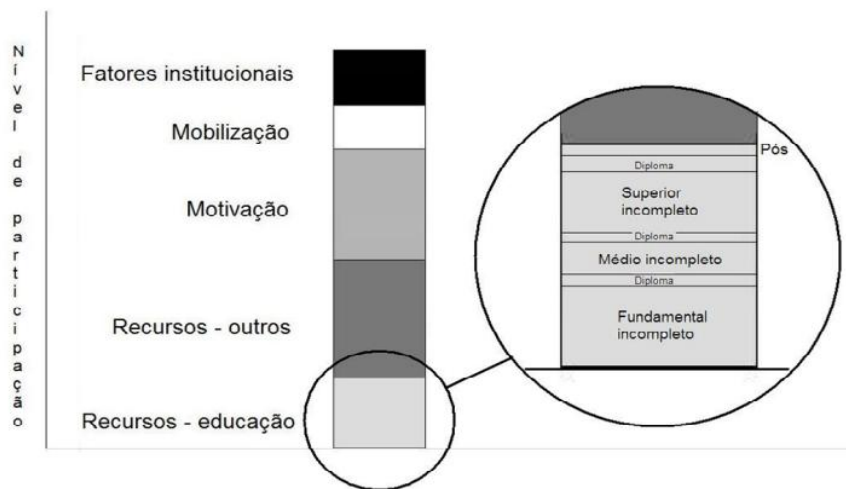
Em busca de ampliar essa análise, Schlegel (2010, fl. 159-165) realizou a correlação entre escolaridade em anos de estudo e 23 variáveis políticas, extraídas de bancos de dados, nos anos de 1989, 1993, 2002 e 2006, dentre as quais 14 eram relacionadas à participação, a saber: “interesse por política”; “consumo de notícias políticas”; “hábito de conversar sobre política”; “disposição de convencer conhecidos”; “hábito de fazer pedido a autoridade”;

“disposição de votar se não obrigatório”; “filiação a partido”; “filiação a sindicato”; “participação em associação religiosa”; “participação em associação esportiva”; “hábito de assinar abaixo-assinado”; “participação em manifestações”; “participação em greves”.

Em busca de entender de que maneira a educação contribui para a participação no Brasil, Schlegel (2010, p. 124-125) retoma a teorização proposta por Verba, Schlozman e Brady (1995), sobre os fatores recursos, motivação e mobilização. Conclui que esses aspectos seriam válidos também para o caso brasileiro. Todavia, acrescenta um quarto fator, o institucional.

Os fatores institucionais teriam influência na participação na medida em que, por exemplo, poderiam dar maior ou menor voz ao cidadão, estimular ou inibir a participação. O autor elege esse quarto fator em busca de tornar a abordagem mais completa. O quadro a seguir, extraído da pesquisa de Schlegel (2010), representa hipoteticamente a contribuição de cada um desses fatores para a participação:

Figura 2 – Determinantes da participação (com níveis de escolaridade)



Fonte: SCHLEGEL, 2010, p. 146

Em relação à análise individual, Schlegel verificou que a escolarização possui, de fato, uma influência diferenciada sobre diferentes tipos de formas de participação (2010, p. 58). O nível de escolaridade é realmente determinante para a participação política, de forma geral. No caso do Brasil, no entanto, não aumentou necessariamente a disposição de votar ou o apoio a instituições representativas. Ademais, a partir da análise estatística dos dados

coletados, e considerando revisão de estudos anteriores sobre o assunto, o autor concluiu que os níveis de participação da sociedade brasileira seriam persistentemente baixos.

É importante dizer que os impactos da escolaridade não seriam lineares, de maneira que na medida em que são acumulados os anos de instrução formal, haveria mais participação do sujeito. Com isso, o autor verifica que, dada a influência de outros fatores na participação política, além da educação, seria possível que o aumento da escolaridade não necessariamente impacte no aumento na participação (Schlegel, 2010, p. 125-127). Inclusive, seria possível que mesmo com o aumento dos índices de educação, o nível de participação diminua.

4.2.2 Apoio à democracia

Em relação ao apoio à democracia e seus princípios, sua importância dá-se na medida em que retrata uma das dimensões da legitimidade que contribui para a sustentação do regime político. Seria através do grau de apoio à democracia que se vislumbraria como os cidadãos lidam com as derrotas inerentes ao regime democrático, caracterizado pela incerteza do resultado do conflito de interesses (SCHLEGEL, 2010, p. 61).

É válido destacar algumas informações apresentadas pelo Latinobarómetro mediante o Informe 2013. Na América Latina, existe uma base de dados relacionadas à democracia que tem sido desenvolvida desde 1995. Isso permite uma análise sobre a evolução das atitudes, opiniões, valores e comportamentos da população (LATINOBARÓMETRO, 2013, p. 05)

De acordo com o Informe, dados os baixos níveis de educação e politização, os cidadãos tendem a julgar a democracia pelos resultados, sendo que apenas os que alcançam maiores graus de escolaridade é que compreendem um conceito mais abstrato de democracia e seu funcionamento.

O Brasil, conforme constatado na pesquisa empreendida, é um dos países que possuem os níveis mais baixos de apoio ao regime democrático. A partir de 2006 estaria, contudo, tendo um aumento nesse índice, alcançando 49% em 2013. Esse crescimento estaria relacionado ao êxito do governo de Lula. O apoio a um regime autoritário, todavia, ainda é alto, alcançando 19%. Em 2000 esse índice foi de 25%.

O crescimento do apoio à democracia no período de 1995-2013 é demonstrado a seguir:

Figura 3: Aumento do apoio à democracia em 2013 referente ao período de 1995-2013

País	Aumento apoyo a la democracia en puntos porcentuales
Venezuela	16
Ecuador	13
Chile	8
Argentina	5
Bolivia	5
Brasil	5
Paraguay	5
República Dominicana	5
Colombia	4
Guatemala	3
Perú	2

Fonte: Latinobarómetro 2013

Na pesquisa realizada por Schlegel, dentre as informações extraídas de bancos de dados, referentes aos anos de 1989, 1993, 2002 e 2006, foram 05 as variáveis políticas delimitadas em relação ao apoio a princípios democráticos: “preferência pela democracia”, “desconhecimento do que é democracia”; “defesa da volta dos militares”; “defesa de partido único”; “defesa de líder centralizador”.

Segundo Schlegel (2010, 62-63), Norris (1999) e outros pesquisadores teriam destacado cinco níveis para englobar as subdivisões da sustentação política. 1. Apoio à comunidade política; 2. Identificação com os princípios centrais do regime político e seus valores; 3. Avaliação da performance concreta do regime; 4. Apoio às instituições; 5. Apoio a atores políticos e às autoridades.

Schlegel observa, através de estudo realizado por Moisés e Carneiro (2008), a partir de dados do Latinobarómetro, que o apoio à democracia não acompanharia a flutuação da aprovação ao funcionamento concreto do regime. Com isso, o funcionamento da democracia estaria dissociado da avaliação do desempenho das instituições. Nessa conjuntura, é válido enfatizar que há uma distinção relevante entre o apoio aos princípios do regime e a avaliação de seu funcionamento concreto: o primeiro teria um caráter predominantemente normativo, enquanto a segunda seria referente mais à performance do sistema político democrático, no sentido de atender demandas e expectativas do cidadão. Assim, esclarece Schlegel (2010, p. 63) que sua pesquisa norteia-se por diferentes dimensões e indicadores da adesão aos princípios da democracia.

O autor retoma a perspectiva convencional, que correlaciona escolaridade e apoio à democracia, e observa que haveria mais de um caminho pelos quais educação e apoio à democracia se conectariam. A análise, nesse sentido, poderia ser feita observando o nível individual (micro) ou o agregado nacional (macro).

Observando-se o nível individual, Schlegel (2010, p. 65) destaca dois núcleos relacionados às orientações do indivíduo que favoreceriam atitudes democráticas: a disposição de participar, já abordada no tópico anterior, e a tolerância. Em relação a esta, o autor observa que, durante o processo de socialização, a educação influencia consideravelmente o desenvolvimento de valores, de maneira que o sujeito aprende a aceitar a convivência com a diferença ou minorias, desenvolve a noção de que é legítimo que persiga seu auto interesse e que os outros também o façam.

A democracia depende das orientações e valores do cidadão, capazes de levar o sujeito a demandar liberdade e governo responsivo, bem como estimular a ação concreta para realização dessas demandas. O regime democrático não seria então o mero resultado de arranjos entre elites ou construção institucional (INGLEHART e WELZEL 2005).

É importante destacar a observação realizada por Schlegel (2010, p. 62), quando afirma que estudos recentes teriam indicado que a atitude dos cidadãos poderia ser relevante para o sucesso dos processos de democratização. A chance de gozar liberdades civis e direitos políticos amplos teria sido maior nos países em que as forças civis participaram desse processo.

4.2.3 *Confiança nas instituições*

Quanto à confiança nas instituições, Schlegel (2010, p. 71-72) compreende que essa noção seria um meio informal de coordenação de grande relevância para as sociedades contemporâneas. No caso da confiança política, haveria características que a tornariam parte do sistema de justificação e legitimação dos regimes. A confiança nas instituições poderia ser analisada a partir de duas dimensões: sua justificação fundadora e a forma como essa justificação se concretiza, ou não, na vida prática.

A justificação fundadora nada mais é do que a sua missão estabelecida no plano normativo. Assim, a confiança seria reconhecer como válidos os valores incorporados pela instituição, considerando que eles fazem sentido para um número consistente de participantes da comunidade política (SCHLEGEL, 2010, p. 73).

Em relação à forma como essa justificativa se concretizaria na vida prática, volta-se à avaliação acerca do desempenho da instituição, se é ou não eficiente no plano operacional. Essa performance seria julgada pelos cidadãos, que, de certa forma, acabam se balizando na justificativa normativa como critério de julgamento (SCHLEGEL, 2010, p. 73).

A preocupação com o grau de confiança nas instituições teria relevância porque a desconfiança poderia sinalizar o mau funcionamento do regime. Contudo, Schlegel (2010, p. 76) observa que, no caso do Brasil, bem como de outros países latino-americanos, haveria um aparente paradoxo. Baixos níveis de confiança convivem com avaliações predominantemente positivas acerca dos princípios democráticos.

Nessa análise sobre confiança e desconfiança, os fatores contextuais devem ser considerados. A interpretação acerca da confiança institucional poderia variar em países com democracia mais antiga e economia mais desenvolvida e em democracias mais recentes, com a economia em desenvolvimento. Para Schlegel (2010, p. 77), nesse segundo caso, haveria claros déficits, como exemplo: a questão da efetividade da representação, abertura à participação e combate às desigualdades sociais, que impactariam na insatisfação dos cidadãos com o funcionamento do sistema.

Em relação ao papel da educação nesse contexto, parte-se da premissa de que os mais escolarizados teriam visão mais crítica das instituições. Isso porque expressariam ceticismo em relação a organizações e regras de caráter hierárquico e participação limitada e teriam informação de melhor qualidade sobre o desempenho das instituições. Com isso, a informação de que dispõe o cidadão seria um fator decisivo para avaliação das instituições. Schlegel (2010, p. 74) pontua que essa informação seria entendida num sentido amplo, referente ao conhecimento de dados objetivos, mas também a conquistada por meio de atalhos cognitivos.

Observa-se que as democracias mais antigas estariam vivendo um declínio no nível de confiança nas instituições, especialmente em relação aos partidos, ao Congresso (Dalton, 1999; Newton e Norris, 2000; Putnam et. al., 2000) e à autoridade (Listhaug e Wiberg, 1995; Inglehart, 1999).

Para Schlegel (2010, p. 75), essa queda não representa uma redução geral de legitimidade, mas uma transformação nos critérios pelos quais os cidadãos avaliam as instituições. Aí, por exemplo, teria influência a emergência de fatores pós-materialistas (ambientalismo, direitos da mulher, etc). Por outro lado, a desconfiança poderia ter impactos

negativos para os sistemas políticos em relação ao funcionamento democrático, no que se refere à participação.

Na pesquisa empírica promovida por Schlegel (2010, 164-165), no que diz respeito à confiança em instituições, foram delimitadas 04 variáveis: “confiança no governo”; “confiança no Congresso”; “confiança nos partidos”; “confiança no Judiciário”. Em relação à confiança institucional, Schlegel (2010, p. 304) diz que a interpretação dos resultados seria um desafio especial. Os mais escolarizados revelaram maior confiança nos partidos em 1993, quando essas agremiações se apresentavam como veículos da redemocratização ainda nascente; 13, anos e muitos escândalos depois, o índice de confiança caiu perto de 25 pontos percentuais e ele era o grupo com a segunda taxa mais baixa.

Concluiu o autor, pela análise empírica, que no Brasil das últimas décadas é tênue a associação entre educação e confiança institucional.

4.3 Os retornos políticos descrentes da escolarização brasileira

Verificou-se que Schlegel (2010, p. 123) buscou identificar se a perspectiva convencional se confirmaria no Brasil e se, nas últimas décadas, os avanços na escolarização no Brasil impactaram nos aumentos de participação, apoio democrático e confiança nas instituições. Os resultados obtidos pelo autor sugerem que essa perspectiva convencional poderia ser considerada parcialmente válida para o contexto brasileiro contemporâneo.

Com isso, entende-se que no Brasil o aumento dos níveis de escolarização realmente impacta em ganhos para o comportamento político do brasileiro. Contudo, os efeitos alcançados pela escolarização não teria influenciado totalmente o comportamento político conforme previsão da perspectiva convencional, pois existem dimensões do associativismo e da confiança em instituições democráticas nas quais a escolarização não teria demonstrado influência consistente.

Schlegel (2010, p. 297) pontua algumas razões para explicar esse resultado. Os efeitos decorrentes do aumento na escolarização seriam superestimados pela perspectiva convencional. Tal abordagem, inclusive, em termos metodológicos seria balizada apenas em estudos num só ponto do tempo, o que fragiliza a sua validade. Nessa perspectiva convencional, o cálculo norteador é o de que mais instrução formal sempre significaria ganhos em comportamento político, de maneira aditiva e cumulativa. Ademais, a característica multicausal do comportamento político é deixada de lado.

Dados da PNAD 2012 revelam que houve um crescimento substantivo de acesso ao sistema educacional brasileiro na última década, especialmente em relação à educação infantil. Em 2002 a taxa de escolarização das crianças de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos de idade era de apenas 11,7% e 56,7%, respectivamente. Dez anos depois, em 2012, as proporções passaram a ser de 21,2% e 78,2%, respectivamente (BRASIL, IBGE, 2013).

Contudo, no nível individual, Schlegel (2010, p. 298) identificou que, apesar de ter havido aumento em escolarização (de forma significativa no ensino médio e no ensino superior), não houve ganhos em comportamento político. Assim, os retornos políticos da escolarização brasileira recente seriam decrescentes. Quando a verificação é feita em apenas um ponto no tempo, de fato, mais escolaridade impacta em maior intensidade em atitudes e atuação favoráveis à convivência democrática²¹.

Porém, na análise ao longo do tempo, Schlegel observou que a recompensa política de diferentes níveis de instrução teria diminuído entre 1989 a 2006. Explica o autor que, das 23 variáveis observadas, acima elencadas, 8 apresentaram relativa independência da educação. Isso demonstra que o aumento na instrução média nem sempre implica, de fato, em recompensa política adicional. Segundo o autor (SCHLEGEL, 2010, p. 209):

A chance de um universitário ser muito interessado em política em 1993 era 3,6 vezes maior do que a de alguém com fundamental incompleto; em 2006, esse valor caiu para 1,6 vez. Em 1989, um cidadão com o segundo grau completo tinha 66% mais chance de preferir a democracia a qualquer outro regime, se comparado com pessoa sem diploma do primeiro grau; na segunda metade dos anos 2000, é impossível diferenciar pessoas com esses dois perfis educacionais em matéria de preferência pela democracia, considerando os testes estatísticos.

Especialmente no ensino médio apresentou-se essa tendência, tendo registrado maior expansão proporcional de matrículas no lapso temporal analisado. Por outro lado, teve maiores perdas também de qualidade, aferida por avaliações governamentais com resultados comparáveis no tempo. O que o autor quis destacar dentre os seus achados foi que os retornos políticos decorrentes da educação brasileira, especialmente de 1989 a 2006, foi decrescente.

Em síntese, esse resultado é essencial para uma reavaliação da questão da qualidade do processo educacional. Isso porque suspeita o autor que o decréscimo dos retornos políticos decorrentes da educação teria ocorrido em razão da qualidade em queda da escolarização. Para Schlegel (2010, p. 301), estaria havendo uma escolarização sem educação efetiva.

²¹ O autor faz a ressalva de que existem dimensões do associativismo e da confiança em instituições democráticas nas quais a escolarização não demonstra influência consistente.

Assim, em que pese o aumento quantitativo da educação, haveria uma perda de qualidade, responsável pela redução de efetividade no aprendizado em cada ciclo escolar. Considerando então a relação entre educação e política, isso geraria impacto também no comportamento político.

Dessa forma, a qualidade da educação ganha centralidade. Nesse aspecto, a perspectiva convencional estaria correta e tudo indica que haveria efeitos políticos importantes de caráter aditivo e cumulativo, relacionados a mecanismos cognitivos. Destaca o autor que haveria um descompasso entre quantidade de escolarização e efetividade da experiência educacional no Brasil: “[...] ao mesmo título ou número de anos de estudo, hoje corresponderia menor educação do ponto de vista substantivo, de retenção de conteúdos e desenvolvimento de habilidades cognitivas, do que em décadas passadas”.

Schlegel (2010, p. 97) observa que até mesmo a quantidade de escolarização média continua baixa no Brasil se comparada a outros países. O percentual de analfabetos na virada do século 21 teria sido mais elevado do que o dos Estados Unidos em 1940. Em relação ao nível médio, a partir de dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), apenas 30% da proporção de brasileiros de 25 a 64 anos teriam completado esse nível. Quanto ao nível superior, em 2007, apenas 13% da população com idade entre 18 a 24 anos estaria cursando faculdade. Assim, a questão educacional no Brasil possui problemas quantitativos e qualitativos.

Em relação à questão qualitativa, o autor explica que, até a década de 1980, a falta de qualidade no ensino era sinônimo de falta de cobertura. Então, durante muito tempo a sociedade se preocupou com a ampliação do acesso à escola e à criação de vagas. Com o passar dos anos, os problemas passaram a ser a repetência, a evasão, a distorção idade-série, entre outros (SCHLEGEL, 2010, p. 95). Hoje, o cenário apresenta-se bem diferente.

O declínio na qualidade do ensino refletiu-se na capacitação cognitiva do aluno-cidadão, trazendo como consequência retornos políticos declinantes. Schlegel (2010, p. 82) aponta que foi identificado que qualidade teria relação direta com o desenvolvimento das capacidades cognitivas, no que se refere à habilidade de reunir informações e interpretá-las. Haveria, assim, associação robusta entre ações de desenvolvimento cognitivo, escolaridade e comportamentos como engajamento cívico.

Ressalte-se que os estudos de campo geralmente se apoiariam em medidas quantitativas de escolaridade. Com isso, o que deveria estar em reavaliação não seria

simplesmente a perspectiva convencional, mas toda investigação de efeitos políticos que tome indicadores de quantidade como suficientes para medir a educação efetiva (SCHLEGEL, 2010, p. 302).

A preocupação com a melhoria do ensino é sentida em âmbito nacional. Em prol de identificar a real situação da escolarização no Brasil, são realizados diversos estudos, com indicadores, testes, etc. Sobre a avaliação da educação, a OCDE²² adotou um indicador de ativação política entre os utilizados para medir os resultados alcançados. Para Schlegel, se esse novo quesito para avaliar as políticas da área educacional vingar, as notas não serão boas.

A partir de meados da década de 1990, testes de larga escala teriam sido mais utilizados para aferir o desempenho dos alunos. Em 2007, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), com o objetivo de medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. Através do Ideb, por meio de dados concretos, a população tem a possibilidade de monitorar a qualidade da educação. É calculado a partir dos índices de aprovação, obtidos pelo Censo Escolar, e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. Para tanto, utilizam-se a Prova Brasil, para escolas e municípios, e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), para os estados e o País.

Shirasu (2013, p. 10), ao destacar a educação como peça fundamental para o progresso econômico, aumento da competitividade do País e melhoria do bem estar social, enfatiza que a preocupação com a questão educacional transcende o objetivo de universalizar o ensino, para voltar-se também ao fomento de um ensino de qualidade. E conferir qualidade ao ensino não se daria simplesmente pelo aumento dos gastos governamentais.

Disserta a autora que, segundo relatório divulgado pelo Banco Mundial (2012), o Brasil teria gasto, em 2012, aproximadamente, 5,2% do PIB com a educação, superando os 4,8% da média dos países da OCDE. Apesar disso, persistiriam sérios problemas educacionais, como os altos índices de evasão e de repetência escolar do mundo, superando

²² O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) fornece informações, a partir dos indicadores nacionais, a projetos internacionais na área de educação. Esses dados são enviados para o sistema *UOE - Unesco/OCDE/Eurostat*, que integram os indicadores internacionais produzidos pelos países da OCDE. A partir disso, comparam-se indicadores de investimentos públicos em educação entre o Brasil e os países da OCDE. Com o cotejamento desses índices, avaliam-se os sistemas educacionais, verificando-se as deficiências e eficácia. Os indicadores observados são: Indicador B1: Gasto Educacional por estudante; Indicador B2: Gasto nas Instituições de Ensino relativo ao Produto Interno Bruto (PIB); Indicador B3: Investimento Público e Privado nas Instituições de Ensino; Indicador B4: Gasto Total em Educação; Indicador B6: Gasto nas Instituições de Ensino por Categoria de Serviços e Categoria por Natureza (INEP, 2015). Comparam-se os investimentos em educação também entre o Brasil e os países do *World Education Indicators* (Indicadores Mundiais da Educação).

apenas alguns poucos países africanos de baixa renda. A autora, todavia, ressalta que algumas escolas brasileiras destacam-se pelas boas práticas educacionais, conforme critérios definidos pela OCDE. Dentre elas, várias escolas cearenses despontam como referência .

Em termos educacionais, o Estado do Ceará, por exemplo, tem adotado eficazmente estratégias²³ em prol de melhorar a qualidade de suas escolas e reduzir as taxas de evasão e repetência. Como resultado, em 2008, somente 8,6% das escolas públicas cearenses de ensino médio teriam apresentado taxas de evasão maiores que 60%, em face de 10,1% das escolas públicas em nível nacional. Ademais, o estado teria apresentado uma taxa de 6,9% de reprovação no ensino médio, contrapondo-se a taxa nacional de 14% (SHIRASU, 2013).

Tendo em vista esse destaque educacional obtido pelo Estado do Ceará, é válido pontuar também a instituição do Prêmio Escola Nota Dez, por meio da Lei estadual 14.371, de 19 de junho de 2009. Trata-se de uma tentativa de melhorar o nível de aprendizado nos alunos das escolas públicas de Ensino Fundamental.

Em busca de verificar os ganhos decorrentes da adoção do incentivo em epígrafe, Carneiro (2015) realizou estudo com o objetivo de avaliar o impacto desse programa a partir do desempenho das escolas contempladas. Como resultado, constatou que a medida teve um caráter positivo no desempenho das escolas cearenses: houve aumento significativo da proficiência média de Português e Matemática. Outros fatores podem ter contribuído para o resultado, mas a instituição do incentivo, em geral, foi vantajosa.

Em que pese os índices de destaque apresentados pelo Estado do Ceará, persiste a necessidade, em âmbito estadual e nacional, de melhorar a qualidade do ensino em prol da efetivação do direito à educação. Essa mudança não se resume a aumento de investimentos nas escolas, mas também uma maior atenção na elaboração do currículo escolar, no incentivo à formação de professores, na distribuição equitativa da escolarização, na adoção de mecanismos de controle mais eficientes para avaliação da questão da qualidade educacional, no incremento da qualidade didática, etc.

Para que a educação possa, de fato, trazer os efeitos benéficos esperados para a convivência democrática é necessário que o ensino seja de qualidade para todos. Contudo, o que se verifica é que o acesso à educação, e uma educação de qualidade, ainda é um desafio

²³ Segundo Shirasu (2013, p. 13) destacam-se como medidas adotadas no âmbito estadual cearense: “[...] aumento do número de escolas em tempo integral; parceria com as indústrias locais para o fornecimento de estágio remunerado aos alunos; campanha para melhorar a infraestrutura das escolas; qualificação dos professores e programas de incentivos aos gestores, professores e alunos”.

persistente. Além disso, outro obstáculo enfrentado no âmbito educacional é a existência de desigualdades flagrantes na distribuição da escolarização e a baixa qualidade do sistema de ensino no Brasil. Considerando então que as regiões brasileiras possuem diferenças em quantidade e qualidade de escolarização, e escolaridade impacta o comportamento político, há diferenças também entre essas regiões em termos políticos.

Schlegel (2010, p. 113) disserta que as assimetrias encontradas na comparação entre as regiões brasileira, quanto ao aprendizado formal, seriam históricas: “[...] em 1950, 2/3 da população do Sudeste sabiam ler e escrever, contra 1/3 do restante do país; no Nordeste, a população rural adulta era quase inteiramente analfabeta (SOARES, 1973)”. Segundo a Síntese dos Indicadores Sociais apresentada pelo IBGE em 2013, no ano de 2012, o Norte tinha a menor proporção de crianças de 4 e 5 anos de idade na escola (63,0%), contra 84,0% no Nordeste e 82,0% no Sudeste (BRASIL, IBGE, 2013).

Portanto, considerando o impacto no comportamento político decorrente do acesso à educação, verifica-se que perdura a necessidade de avanços quantitativos e qualitativos no âmbito educacional brasileiro. Nesse processo, devem ser consideradas, inclusive, as dificuldades regionais, promovendo-se a efetivação da igualdade em nível nacional.

4.4 “Cidadania no Brasil: o longo caminho”

Os estudos acerca dos impactos da educação na seara democrática demonstram, em geral, que a perspectiva convencional descrita por Schlegel (2010), ainda que parcialmente, se confirma no Brasil: aumento em instrução formal significa ganho no comportamento político, especificamente nas dimensões de participação e apoio aos princípios democráticos.

Nesse caso, conforme constatou Schlegel, observa-se que a qualidade da educação que vem sendo ofertada tem comprometido a obtenção de melhores retornos políticos no País. Na verdade, estaria tendo efeitos contrários, já que haveria um decréscimo. Nesse cenário, a qualidade do processo educacional deixaria a desejar.

Nesse contexto, entende-se que para que a concretização do direito à educação seja efetiva é mister que o acesso ao ensino transcenda o aspecto quantitativo. É essencial que se imprima qualidade ao processo educacional, conferindo eficácia no plano normativo, que preceitua sobre a qualidade do ensino. Dessa forma, acredita-se que a escolarização realmente possa contribuir para o desenvolvimento de valores e capacitação cognitiva numa abordagem política.

Considerando então essa trajetória trilhada pelo País, o presente tópico, tomando “emprestado” o título da obra de José Murilo de Carvalho, é intitulado “Cidadania no Brasil: o longo caminho”. Isso porque se entende que a consolidação da democracia brasileira e o desenvolvimento do “cidadão pleno” tratam-se de um processo, de um caminho, no qual se tem progredido paulatinamente.

Acredita-se que essa caminhada não foi iniciada com a promulgação da CF/1988, embora sua destacada relevância para a proteção de direitos, sendo mister destacar o histórico que marcou a trajetória brasileira rumo à realização da cidadania. Afinal, sabe-se que historicamente o Brasil passou por experiências singulares que se refletiram na esfera política do país. Considerar esse contexto ajuda a compreender o comportamento político do brasileiro.

Pois bem, verifica-se que durante anos o Brasil foi explorado como colônia de Portugal, período no qual não havia sequer uma compreensão republicana no País. Não havia um imaginário do povo sobre a política, pois não havia um “povo”, já que não havia uma identidade nacional (CARVALHO, 2014, p. 29).

Nessa época, em razão do ciclo da cana de açúcar, deu-se início à importação de escravos africanos, que passaram a compor uma parcela significativa da população do País. Em seguida, eclodiu-se o ciclo do ouro no Brasil, que impactou em alguns conflitos. Nesse contexto, é importante destacar movimentos que marcaram o período, como, por exemplo, o Quilombo dos Palmares e a Inconfidência Mineira: o primeiro foi uma resistência promovida por escravos, enquanto o segundo tratou-se de uma luta por independência política. Ambos, porém, foram amplamente sufocados pelas forças dominantes.

A despeito de não haver uma consciência de “povo” no Brasil, é válido destacar que aconteciam eleições indiretas para os cargos de governança (juiz ordinário, vereador e procurador), realizadas consoante as Ordenações Filipinas, de 1603. Contudo, apenas os “homens bons” possuíam capacidade eleitoral passiva (NICOLAU, 2012, p. 16). Ademais, prevalecia um descaso pela educação primária, o que dificultava o desenvolvimento de uma consciência de direitos (CARVALHO, 2014, p. 28).

Com a independência em 1822, apoiada essencialmente pela elite brasileira, e a instituição do império, a compreensão de uma unidade territorial foi se consolidando. Em 1824 foi outorgada a primeira Constituição do Brasil, regulamentando os direitos políticos, dos quais eram partícipes, em geral, os homens com idade a partir de vinte e cinco anos com renda mínima de 100 mil-réis.

Nesse período (1824 – 1881), as eleições sofreram várias alterações importantes, tais como: o alistamento prévio dos eleitores; a instituição do voto direto para a Câmara dos Deputados e o Senado; a comprovação documental de renda; a instituição do título de eleitor e a exigência da presença do eleitor no local da votação (NICOLAU, 2012, p. 44). A escravidão, contudo, ainda era uma prática comum, o que excluía uma boa parte da população dos direitos civis e políticos.

Carvalho (2014, p. 28) observa que em 1872 mais de 85% dos brasileiros tornados cidadãos eram analfabetos, sendo que 90% viviam nas áreas rurais sob o controle ou a influência dos grandes proprietários. Não havia um entendimento sobre o exercício político vivido no país. Mesmo assim, a luta política acontecia com a participação de muitos cidadãos, excluindo-se as mulheres e os escravos.

As eleições, no entanto, não nasceram como instrumento para exercício da cidadania, mas sim para disputa de domínio político entre chefes locais. Com isso, o voto não se destinava ao autogoverno, mas sim à manifestação de lealdade a algum chefe. A conquista de votos, nessa perspectiva, caracterizava-se pela barganha, popularizando-se, assim, a chamada compra de votos.

Nessa época, inclusive, era comum a figura do “cabalista”, que procurava incluir o maior número possível de votantes na lista prévia em favor do seu chefe. Como a comprovação da renda tornou-se obrigatória, o cabalista incumbia-se de fornecer a prova, o que geralmente era feito pela compra do testemunho de alguém para jurar a suposta condição do votante (CARVALHO, 2014, p. 39).

Segundo o referido autor, havia também o “fósforo”, que, no caso do não comparecimento do alistado, passava-se pelo verdadeiro votante. Não raro, o fósforo votava diversas vezes em locais diferentes. O “capanga eleitoral”, por sua vez, era o responsável pela proteção dos partidários a mando de determinado chefe local, cabendo-lhe, inclusive, ameaçar e amedrontar os adversários.

Mesmo após a independência, ainda não havia um sentimento de identidade nacional. Para Carvalho (2014, P. 43), foi durante a guerra contra o Paraguai que aflorou tal sentimento, refletido no alistamento voluntário de várias pessoas no início da guerra, a exaltação do hino e da bandeira, etc.

Com a proclamação da República em 1889, ampliou-se o direito de voto, estendendo-se este aos brasileiros no gozo de seus direitos civis e políticos que soubessem ler e escrever. No entanto, quanto aos aspectos da corrupção eleitoral, o quadro não sofreu

alteração, de maneira que a Primeira República (1889 – 1930) foi conhecida como “república dos coronéis”.

Entre os anos de 1930 a 1945, viveu-se um período de reforma do processo eleitoral, com a adoção do voto secreto e criação da Justiça Eleitoral. Estendeu-se o sufrágio à mulher e tornaram-se obrigatórios o alistamento eleitoral e o voto. Houve, em geral, um avanço quanto à busca por eleições limpas, em que pese o estabelecimento do Estado Novo, que implicou no fechamento do Congresso Nacional e extinção dos partidos políticos, excluindo-se a participação popular.

Com o fim do Estado Novo, promulgou-se uma nova constituição em 1946, que seguiu as vertentes da Constituição de 1934, inclusive quanto à proibição do voto dos analfabetos. Com isso, excluía-se uma parcela significativa dos adultos, já que o total de analfabetos era de 48% da população em 1950 e de 39% em 1960, conforme os censos decenais²⁴. As eleições seguiram normalmente até 1962, mas as fraudes continuaram ocorrendo, sobretudo nas cidades do interior (CARVALHO, 2014, p. 102).

Durante os anos de 1964 a 1985, o Brasil vivenciou um período ditatorial com a imposição do Regime Militar. Ainda assim, havia fraudes semelhantes às das eleições de 1946, onde se inscrevia o eleitor em mais de uma seção eleitoral, votava-se com outro título de eleitor, adulterava-se a contagem dos votos, trocavam-se as cédulas, inibia-se os eleitores e compravam-se os votos, ainda que de forma marginal (CARVALHO, 2014, p. 118).

Após o fim da ditadura militar, em 1985, o esforço para a construção da democracia no Brasil ganhou ímpeto. Instituiu-se o sufrágio universal, e o alistamento e o voto tornaram-se facultativos para os analfabetos, os jovens de 16 e 17 anos e os maiores de 70 anos. Promoveu-se a informatização e a listagem nacional dos eleitores, que praticamente extinguiu as fraudes eleitorais relacionadas às duplicações de eleitores e alterações de resultados (NICOLAU, 2012, p. 137).

A adoção da urna eletrônica em eleições nacionais tornou o Brasil pioneiro no mundo, despontando-se como um avanço inegável no processo eleitoral²⁵. Todavia, as fraudes não foram sanadas completamente, de maneira que ainda é muito comum a prática nefasta de

²⁴ Nesse sentido, Carvalho (2014, p. 98) observa que a taxa de analfabetismo era calculada baseada na população de 15 anos ou mais, enquanto as pessoas com idade de voto teriam a partir de 18 anos. Ainda assim, a despeito da pequena diferença entre os dados, infere-se que cerca de metade dos adultos não poderia votar.

²⁵ Ademais, apesar de estar aliado à tecnologia, o processo eleitoral brasileiro não possui a absoluta confiança do povo. Não raro, principalmente em período pós-eleições, divulgam-se notícias de supostas fraudes nas urnas eletrônicas. Nesse sentido, durante testes organizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), um grupo de especialistas do Centro de Informática da Universidade de Brasília (UnB) teria quebrado a segurança de uma urna. Tal fato revelou fragilidades no sistema eleitoral vigente, demonstrando que não há sistema invulnerável.

compra de votos. Outras fraudes foram se agravando ainda mais, como, por exemplo, o financiamento ilegal das campanhas eleitorais.

Ante o exposto, mesmo com os problemas sociais decorrentes do colonialismo, da escravidão, da concentração de riquezas, observa-se que em nenhum momento houve a preocupação de politizar o povo para efetivar a democracia aqui estabelecida. A venda do voto, nesse contexto, acabou se tornando uma forma de valorizá-lo, não sendo uma prática exclusiva de eleitores iletrados ou ignorantes (CARVALHO, 2014, p. 48).

Os elementos políticos construídos foram representando significados dissociados da compreensão de cidadania e sendo perpetuados no cenário social, refletindo-se negativamente na ação coletiva. Não é de se surpreender que popularmente tenha sido generalizada a expressão “todo político é ladrão”.

O imaginário popular que foi sendo construído no país foi o de um povo excluído das decisões políticas, muitas vezes abandonado pelo Estado quanto aos direitos sociais, tendo sua importância reconhecida apenas em períodos eleitorais. Haveria uma crescente apatia política, um progressivo desinteresse do eleitorado por tudo que tenha caráter “político”. Ademais, ocorreria uma queda da expectativa numa possível salvação conferida pelo governo, independentemente de quem sejam seus ocupantes (BAUMAN, 2000, p. 27).

No estudo promovido pelo Latinobarómetro em 2013 (p. 14), sobre o apoio à democracia, identificou-se, conforme anteriormente apresentado, que, em 2013, 49% das pessoas teriam preferência ao regime democrático. Esse índice seria de 44%, quando realizada média geral nos anos de 1995 a 2013. A média dos índices relacionados à preferência pelo governo autoritário foi de 19%. O que chama a atenção, todavia, é a porcentagem das pessoas que responderam que daria no mesmo democracia e governo autoritário: 21%. Esse índice, na verdade, é alarmante, porque demonstra indiferença e apatia política.

Em 2013, a Secretaria Nacional de Juventude, em parceria com a Unesco, realizou uma pesquisa sobre o perfil e a opinião da juventude brasileira entre jovens de 15 a 29 anos de idade. Quanto à percepção do grau de importância da política, apenas 54% dos entrevistados considerou a política como algo muito importante.

Quanto à participação política, 38% dos jovens respondeu não gostar de política e não se envolver, enquanto 34% afirmou não ter o costume de participar, apesar de ter interesse. Infere-se, a partir disso, que mais de 70% dos jovens entrevistados não participa da política. Considerando a representatividade da amostra, vê-se que a participação no processo

político ocorre sem a aderência da maioria dos jovens, sendo que apenas 9% dos entrevistados consideram-se politicamente participantes.

Registre-se que a preocupação quanto à politização do povo transcende a esfera do Poder Executivo. À guisa de exemplo, em 2012, o Instituto Paraná Pesquisas realizou uma pesquisa em Curitiba-PR com o seguinte questionamento: “para que serve um vereador?”. Apenas 58% dos eleitores entrevistados disseram saber a função de um vereador. Dentre esses, porém, apenas 14% considera a tarefa de produzir leis como função mais importante, pois a maioria entende que o vereador teria como funções principais levar recursos para o seu bairro, representar a população perante a prefeitura, prestar assistência ao povo através da doação de cadeira de rodas, exames médicos etc, e fiscalizar a prefeitura. Inclusive, nessa pesquisa constatou-se que mais da metade dos eleitores não sabiam citar sequer o nome de um vereador de Curitiba.

Tais fatos revelam que além de o povo não ter uma participação ativa no cenário político, falta-lhe um conhecimento sobre a estrutura política e o seu funcionamento. Isso não permanece alheio ao ordenamento jurídico, sobretudo porque implica na fragilização do regime político vigente, como ocorre com a crise de representatividade, que pode impactar numa crise de legitimidade.

O imaginário social é refletido no processo político e na consolidação da democracia, sendo então relevante a preocupação com a construção simbólica que tem sido disseminada no país no que se refere à política. Nesse sentido, Silva e Cantoia Luiz (2010, p. 01) observam que a cultura é um fato determinante para a análise da democracia. Isso porque a cultura influencia a construção do tecido democrático na medida em que, como substrato das relações entre o Estado e a sociedade civil, determina o conteúdo nas ações de ambos. Afirmam os autores que a participação ativa e consciente da sociedade civil dá-se mediante a construção de uma consciência crítica dos sujeitos que se incorporam à sociedade política.

O fazer político cotidiano da esfera pública brasileira, porém, seria permeado por uma relação de dominação e desigualdades, haja vista que as relações entre sociedade civil e Estado estariam configuradas pelos elementos culturais ligados à formação da sociedade brasileira, condicionados a uma visão eurocêntrica do desenvolvimento. Ademais, disseminou-se uma ideia de “interesse nacional”, que, na verdade, seria uma construção ideopolítica voltada a explorar o sentimento de pertença nas pessoas.

Trata-se de uma forma de manipulação ideológica eficaz, voltada à incorporação de valores de interesses de uma minoria por parte de toda a população, que age como se fosse realmente beneficiada igualmente por tais interesses. Seria uma leitura da realidade em seu conjunto, em vez de focar nas desigualdades existentes entre as diferentes camadas sociais no país (SILVA e CANTOIA LUIZ, 2010, p. 6).

Com a inauguração de uma nova ordem constitucional, consagrada pela CF/1988, a participação política descortina-se para a sociedade civil. Para os autores (2010, p. 10), essa possibilidade de interferir no processo político estaria assentada numa cultura que é política, na medida em que se introduz entre os diferentes setores da sociedade civil no seio da esfera pública.

A CF/1988, nesse contexto, caracteriza-se como um avanço significativo para a socialização política no Brasil. Resta agora a adoção de mecanismos para garantir a sua plena efetividade, especialmente no que se refere à concretização de direitos e garantias fundamentais. Nesse sentido, não impera o sentimento de pessimismo em relação à consolidação da democracia.

Trata-se, pois, de um processo realizado continuamente, e medidas vem sendo tomadas para tanto. Como exemplo, cita-se a promulgação da Lei nº 12.711/2012, que institui o sistema de cotas de vagas nas instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação. Conforme o normativo em comento, no mínimo 50% (cinquenta por cento) das vagas devem ser reservadas para estudantes que tenham cursado o ensino médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos.

Dentre esses 50%, metade das vagas devem ser destinadas aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita. Ademais, serão preenchidas por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde a instituição está instalada, observando-se o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A Lei de Cotas foi regulamentada pelo Decreto nº 7.824/2012, que define as condições gerais de reservas de vagas, dispõe a sistemática de acompanhamento das reservas de vagas e a regra de transição para as instituições federais de educação superior. Além disso, o MEC emitiu a Portaria Normativa nº 18/2012, que preceitua definições básicas para aplicação da lei, prevê as modalidades das reservas de vagas e as fórmulas para cálculo, fixa

as condições para concorrer às vagas reservadas e estabelece a sistemática de preenchimento das vagas reservadas.

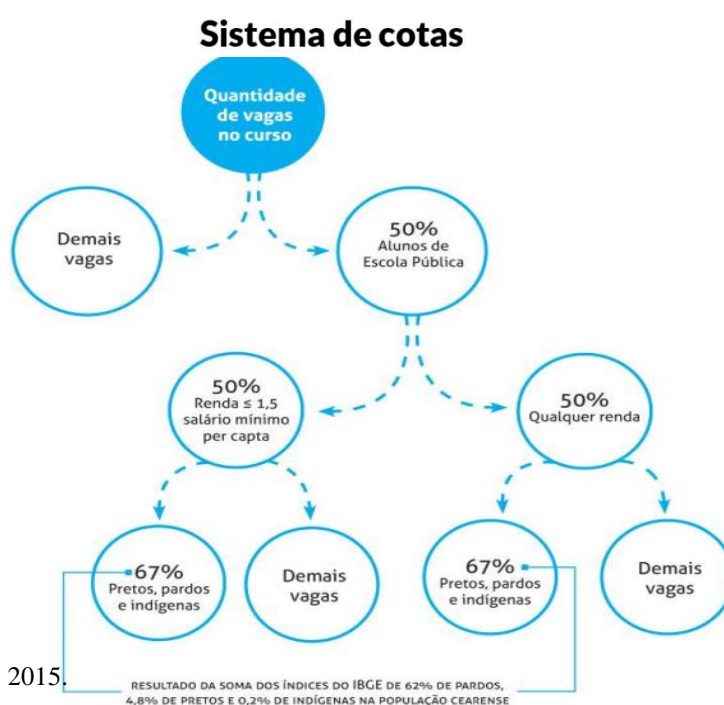
Vale destacar que as disposições da lei em epígrafe estão sendo aplicadas gradualmente, de modo que a implantação das cotas tem ocorrido de forma progressiva. Até 2016 as instituições deverão implementar integralmente a reserva de 50% das vagas ofertadas.

Ademais, destaca-se também o Programa Universidade para Todos, instituído pela Lei nº 11.096/2005, que concede bolsas de estudo integrais e parciais de 50% em instituições privadas de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior.

O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), por sua vez, também é um programa voltado a fomentar o acesso à educação superior. Destina-se à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC.

O sistema de cotas, porém, é um projeto paradigmático no âmbito do sistema educacional brasileiro, de modo que instaura o sentimento de concretização de uma nova democracia no País, ampliando a possibilidade de participação no espaço público. Segue abaixo um infográfico apresentado pela UFC para uma melhor compreensão acerca do funcionamento desse sistema:

Figura 4: Infográfico sobre o funcionamento do sistema de cotas estabelecido pela Lei nº 12.711/2012

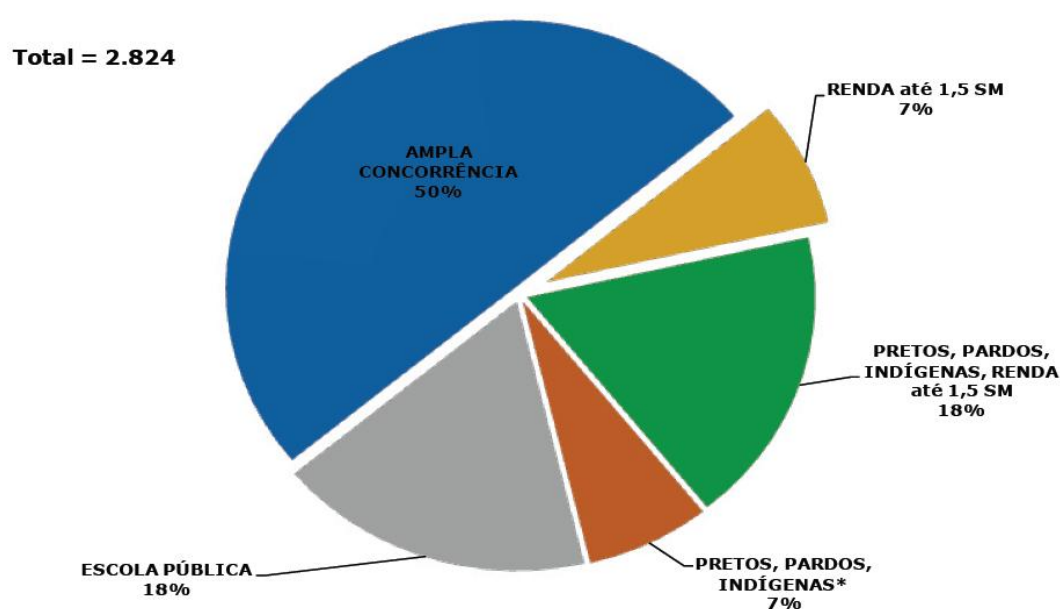


Fonte: BRASIL, UFC, 2015.

Ressalte-se que, em relação ao Estado do Ceará, a Universidade Federal do Ceará (UFC) é referência nacional no que se refere à implantação do sistema de cotas. Já em 2014, dois anos antes do prazo legal para adoção integral das cotas em 50% das vagas, a UFC antecipou a adoção de 50% das vagas para cotas.

Em relação ao ano de 2014, na UFC, as vagas reservadas foram ocupadas conforme a seguir:

Figura 5: Gráfico sobre o preenchimento das vagas decorrentes das cotas na UFC em 2014



(*) independentemente da renda

Fonte: BRASIL, UFC, 2015.

Conforme apregoado pela perspectiva convencional apresentada por Schlegel (2010), espera-se que o aumento de instrução no nível individual tenha como recompensa política o padrão estável no tempo, ou seja, o ganho de instrução hoje irá se reproduzir no futuro. A popularização do ensino superior influenciaria, no futuro, o comportamento político do brasileiro.

Com isso, nota-se que o incremento na escolarização, especialmente quanto ao acesso ao nível superior, carrega a esperança de construção de uma nova sociedade, tendo efeitos não só na política, mas na economia, na redução de desigualdades sociais, no acesso à

justiça, etc. É, portanto, um processo que interliga diferentes cenários da sociedade, o que pode ensejar o exercício da cidadania em sua plenitude.

No que se refere ao comportamento político, apenas aumentos quantitativos na escolarização não acarretam ganhos para a democracia. Assim, a adoção dessas medidas não pode vir desacompanhada de qualidade educacional. Caso contrário, o Brasil continuará a ser apenas o “país do futuro”.

5 EM BUSCA DA CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

No Brasil, percebe-se que a conjugação de diversos acontecimentos políticos e econômicos com os problemas sociais fomentou a formação de uma cosmovisão pessimista no País. No âmbito político, nesse sentido, popularizou-se a descrença na política e nos representantes políticos, sendo comuns ideias como: “na política só tem ladrão”, “política não presta”, “políticos são todos corruptos”, entre outras.

Não que tais hipóteses sejam absolutamente falsas, nem tampouco completamente verdadeiras. O fato é que a perpetuação dessa cosmovisão é uma questão preocupante, pois reflete-se negativamente na consolidação de um Estado Democrático de Direito. Ora, mesmo com o estabelecimento da democracia e universalização do sufrágio, constatou-se que os problemas relacionados à participação cidadã não findaram. Ainda são comuns os casos de compra e venda de votos no processo eleitoral, bem como a indiferença quanto ao cenário político.

Na presente pesquisa busca-se, pois, fazer uma análise da contribuição da educação como direito social fundamental para consolidação da democracia brasileira. Por isso, optou-se no presente trabalho por uma abordagem da educação a partir da sua influência no aspecto político, seja em relação ao processo político em si considerado como também na participação social, apoio à democracia e confiança nas instituições. Isso porque se compreende que todas essas áreas estão intimamente relacionadas ao comportamento político.

Preliminarmente, considera-se que a consolidação da democracia no Brasil depende da conjugação de diversos fatores, sendo a questão educacional apenas um dos instrumentos essenciais para atingir tal fim. Com isso, não se espera que a educação seja utilizada como “fórmula mágica” ou, como citado por Schlegel, um “solvente universal”, capaz de sanar todos os problemas vivenciados na sociedade.

O fato é que o sistema político, por mais democrático que tente ser, nem sempre, na prática, demonstra concentrar efetivamente a participação popular. Na verdade, atua como um mecanismo necessário para legitimação da ordem política, sem, contudo, os cidadãos dela terem uma participação contínua e ativa, que transcenda o período eleitoral. Para Martins (2014, p. 3), tal fato viciaria o paradigma legal que rege os instrumentos de participação popular, pondo-o em contraste com o princípio fundamental da cidadania. Assim, o Estado Democrático de Direito fragiliza-se ante o descaso político do povo. Mas por que isso

acontece, se aqui se adota um modelo de uma educação voltada ao pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania?

No decorrer deste capítulo, serão apresentados alguns problemas vivenciados no âmbito político brasileiro e como se vislumbra a contribuição da educação para transformação do quadro apresentado. Não se pretende o esgotamento da temática, mas uma correlação das problemáticas levantadas com o paradigma educacional, tendo em vista, sobretudo, a consolidação da democracia.

5.1 A influência da crise de representatividade no comportamento político do brasileiro

Em junho de 2013, o Brasil vivenciou um dos principais momentos históricos de sua realidade democrática: milhares de pessoas em diversas cidades do País saíram às ruas para protestar, revelando uma significativa insatisfação com os governos, sob o brado “o gigante acordou!”.

O estopim da indignação da população foi o aumento do custo do transporte urbano nas principais capitais do País, o que impactou o início das manifestações através do Movimento do Passe Livre (MPL) em São Paulo contra a elevação das tarifas de ônibus. Em seguida, mais pessoas agregaram-se às reivindicações, manifestando-se contra o desatendimento das necessidades básicas da população, a corrupção na política, a ineficiência estatal na realização de políticas públicas, entre outros problemas. Em geral, os protestos relacionavam-se ao aumento na tarifa de ônibus, à corrupção na política, aos altos valores gastos em estádios, aos elevados níveis de violência, ao descaso na garantia de direitos sociais, tais como educação e saúde, entre outros.

Dentre as mensagens veiculadas pelos ativistas através de cartazes, destacam-se as legendas “nenhum partido me representa”, “direita? esquerda? eu quero é ir pra frente” etc. Tais ideias - apregoadas não fortuitamente - revelam um crescente inconformismo com a realização da política, que, em vez de agregar a sociedade em prol do bem comum, tem provocado dissensões e crises conjunturais.

O fenômeno tornou-se mais significativo porque não resultou da ação de estruturas partidárias ou de organizações militantes, mas da vontade dos próprios cidadãos, em sua maioria jovens, inconformados com a situação do País. Apesar de haver alguns vândalos entre os manifestantes que se aproveitaram das passeatas para efetuar saques e depredações em

propriedades públicas e privadas, tratou-se de um movimento genuinamente popular, organizado por meio de redes sociais, tendo repercussão internacional.

As manifestações, assim, no âmbito político, evidenciaram o distanciamento entre a sociedade e os seus representantes, revelando uma crise de representatividade já discutida desde o final do século XX. Manin (2014, p. 5) observa que o governo representativo, quando de sua instituição, parecia aproximar-se do ideal de autogoverno, do povo governando a si mesmo, destacando-se como um indício de avanço democrático. Outrossim, “(...) o ‘governo de partido’ parecia criar uma maior identidade social e cultural entre governantes e governados e parecia também dar aos últimos um papel mais importante na definição da política pública”.

Ainda segundo o autor, outrora, o eleitorado e os partidos políticos pareciam manter uma forte e estável relação de confiança, que fundamentava a representação política, de tal forma que a maioria dos eleitores se identificava com um partido e a ele se mantinha fiel. No passado, inclusive, os partidos propunham aos eleitores um programa político que se comprometiam a cumprir caso chegassem ao poder.

Hoje, porém, os votos tenderiam a ser diferentes a cada eleição, e as pesquisas de opinião revelariam um aumento do número de eleitores que não se identificam com partido algum. Ademais, a estratégia eleitoral dos candidatos e dos partidos repousaria na construção de imagens vagas que projetam a personalidade dos líderes (MANIN, 2014, p. 5).

Problemáticas dessa natureza, infelizmente, são comuns na trajetória política do Brasil, o que revela um desvirtuamento da ideia da representatividade para realização democrática. Tais fatos contribuem para a existência de uma crise de representatividade, que coloca em discussão a relevância do próprio governo representativo.

Constata-se que a ausência de um programa político consistente e o excesso de partidos repercutem na desarticulação da sua valorização e do debate de questões que atingem uma quantidade significativa da população. Observe-se que já foram criadas mais de trinta agremiações partidárias²⁶ no país, o que torna discutível a atual organização dos partidos e a

²⁶ Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Progressista (PP), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), Partido Social Liberal (PSL), Partido Trabalhista Nacional (PTN), Partido Social Cristão (PSC), Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido da República (PR), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Democratas (DEM), Partido Social Democrata Cristão (PSDC), Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), Partido da Causa Operária (PCO), Partido Humanista da Solidariedade (PHS), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Trabalhista Cristão (PTC), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Social Democrático (PSD), Partido Verde (PV), Partido Republicano Progressista (PRP), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL),

solidez das ideologias apregoadas. Com isso, ante a insipiente adesão e confiança na representatividade política no Brasil por que não excluir ou ao menos diminuir a concepção de governo representativo? E qual seria a relação entre essa desconfiança e a educação?

Ely (2010, p. 137) observa que, tratando-se de uma democracia representativa, os representantes eleitos deveriam fazer as determinações de valor e, sendo estas desaprovadas pela maioria, aqueles poderiam vir a ser destituídos através do voto. Contudo, é possível que tal sistema não funcione adequadamente, quando:

(1) os incluídos estão obstruindo os canais da mudança política para assegurar que continuem sendo incluídos e os excluídos permaneçam onde estão, ou (2) quando, embora a ninguém se neguem explicitamente a voz e o voto, os representantes ligados à maioria efetiva sistematicamente põem em desvantagem alguma minoria, devido à mera hostilidade ou à recusa preconceituosa em reconhecer uma comunhão de interesses – e, portanto, negam a essa minoria a proteção que o sistema representativo fornece a outros grupos.

Martins (2007, p. 3) observa que haveria um crescente divórcio entre as promessas democráticas firmadas constitucionalmente e a efetiva prática político-partidário-eleitoral. O modelo brasileiro de organização partidária e o sistema eleitoral, dessa forma, apresentariam graves falhas de representatividade e estariam inadequados aos parâmetros de participação e deliberação democráticas apregoadas pela doutrina. Ademais, o exercício da democracia estaria dissociado da noção de cidadania, contrastando-se com a Constituição Federal, que consagra a cidadania como um dos fundamentos do Estado Democrático Brasileiro.

A existência de um representante nomeado pelo povo para defesa de seus interesses parece pretender ser um mecanismo dotado de legitimidade. O governo, nessa perspectiva, deve ser uma projeção da vontade popular concentrada em representantes para sua melhor identificação e concretização. E é para melhor instrumentalizar essa vontade que, no Brasil, adota-se o sistema pluripartidário. A existência de um número indeterminado de partidos políticos, em tese, possibilita a representação de todas as distintas visões, concepções e ideologias da sociedade, de modo que possam ser incluídas as maiorias e minorias, e bem como seja viabilizada a diversidade no diálogo social.

Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB), Partido Social Democrático (PSD), Partido Pátria Livre (PPL), Partido Ecológico Nacional (PEN), Partido Republicano da Ordem Social (PROS), Partido da Solidariedade (SDD), Partido Novo (NOVO), Partido Rede (REDE SUSTENTABILIDADE) e Partido da Mulher Brasileira (PMB).

Frise-se que o governo representativo possibilita a busca pelo asseguramento dos direitos das minorias. Ao se ensejar voz e vez a todos os participantes da vida política do Estado, em tese, impede-se uma “democracia” eminentemente majoritária, pois as minorias também poderão influenciar a tomada de decisões. Outrossim, facilita-se o diálogo social, principalmente em democracias como a brasileira, que lida com um grande número de cidadãos em um vasto território.

É preciso ter em mente que o governo representativo, conforme Silva (2004, p. 6), seria apenas “[...] um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento”. Afinal, a simples formação das instituições representativas não exaure a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, pois o Estado Democrático é fundado no princípio da soberania popular.

Com efeito, a despeito das falhas apontadas, acredita-se que a representação não deve ser considerada a causa dos problemas políticos, haja vista esta se tratar apenas de um instrumento para a manifestação da vontade soberana do povo. Seu emprego inadequado não implica necessariamente que o instituto não tem validade, mas sim, revela o mau funcionamento do sistema.

Como medidas pontuais para frear o avanço da crise de representatividade destacam-se o estabelecimento de limites ao poder econômico nas eleições, a coibição de práticas que agridam a isonomia de oportunidades no pleito, a análise mais apurada das contas apresentadas à Justiça Eleitoral e o recrudescimento das penalidades atinentes à corrupção.

Para tanto, propõem-se a vedação do financiamento privado nas campanhas eleitorais, a adoção do voto transparente nos parlamentos, a realização de eleições limpas, a promoção crescente do controle social das contas públicas e a adoção de mecanismos que impactem na atuação partidária livre, de maneira que todas as pessoas integrantes de partidos políticos tenham oportunidades isonômicas na participação política. Por fim, almeja-se uma ampliação do exercício da democracia direta, possibilitando a participação permanente do povo no processo político e na ação governamental, o que abriria espaço para novas lideranças.

Todavia, será mesmo que a adoção dessas medidas, em que pese o objetivo de combater a crise de representatividade, seria suficiente para aumento dos índices de comportamento político do cidadão brasileiro?

Observa-se que, de fato, os canais da mudança política estão obstruídos. Há pouca participação popular. Segundo dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (*on line*), de 143.189.618 de eleitores no Brasil pouco mais de 15 milhões são filiados a algum partido político, ou seja, apenas cerca de 10%. Em relação ao grau de instrução, segue tabela elaborada a partir dos dados colhidos pelo TSE:

Quadro 2 – Relação de eleitores no Brasil a partir do grau de instrução

GRAU DE INSTRUÇÃO	TOTAL	PORCENTAGEM EM RELAÇÃO AO NÚMERO DE ELEITORES DO PAÍS
Analfabeto	7.325.749	5,12%
Ensino fundamental completo	10.211.210	7,13%
Ensino fundamental incompleto	42.292.525	29,54%
Ensino médio completo	25.029.425	17,48%
Ensino médio incompleto	27.501.537	19,21%
Lê e escreve	16.637.071	11,62%
Não informado	105.738	0,07%
Superior completo	8.578.840	5,99%
Superior incompleto	5.507.523	3,85%
TOTAL	143.189.618	100,00%

Fonte: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 2015.

Com isso, observa-se que a quantidade de eleitores analfabetos, apesar de ser apenas 5% do eleitorado nacional atual, ainda é muito alto, enquanto o número de eleitores com nível superior ainda é muito baixo, compreendendo apenas cerca de 6% do eleitorado. Isso não quer dizer que eleitores mais instruídos votem “melhor” do que eleitores menos instruídos. Contudo, conforme demonstrado na perspectiva convencional apresentada por Schlegel (2010), confirmada parcialmente para o caso brasileiro, esses índices influenciam o comportamento político do brasileiro, especialmente no que se refere ao apoio à democracia.

Ainda que não se conclua, pelas informações apresentadas, que a questão educacional seja o cerne da problemática da representatividade no Brasil, infere-se que a crise de representatividade na política influencia negativamente o comportamento político do

brasileiro. E a educação é um dos aspectos que merecem ser observados como medida de mitigação da crise, não somente as medidas acima apresentadas.

Não se pode desconsiderar que esse comportamento é multicausal, não sendo simplesmente a educação o fator que definirá quão altos serão os índices de adesão aos valores democráticos, de participação e de confiança nas instituições. Inclusive, entende-se, a partir da ideia de multicausalidade, que essas medidas estão concatenadas, de maneira que o aumento nos índices educacionais influencia o controle social das contas públicas, a participação de uma forma geral, etc. Então, da mesma forma que o comportamento político é multicausal, as soluções para o combate à crise de representatividade e a consolidação da democracia também são diversas, tendo a educação um papel importante nesses casos.

Através da educação, acredita-se que pode haver aumentos na participação popular, consubstanciada esta, inclusive, na filiação partidária. Uma maior interação entre os eleitores e os partidos políticos poderia ocorrer por intermédio do conhecimento referente ao funcionamento da política partidária. Especialmente, poderia haver uma maior adesão à representação, incentivando-se novas lideranças.

O fato é que o povo não tem demonstrado se identificar com partidos políticos. Porém, se o governo é representativo, o povo não se identifica com os partidos políticos e ao mesmo tempo não participa da composição desses canais (apenas cerca de 10% dos eleitores são filiados a partidos políticos), quem está no comando? Quem tem assumido o poder? Além disso, se esses índices se mantiverem estáveis ao longo do tempo ou até mesmo diminuïrem ainda mais, como será possível mudar o quadro apresentado?

Por fim, destaca-se que a relevância de apresentar a crise de representatividade na presente pesquisa dá-se na medida em que essa problemática não permanece alheia ao ordenamento jurídico, sobretudo porque possui reflexos diretos na compreensão e realização do Estado Democrático de Direito. Ora, uma crise de representatividade repercute em uma crise de legitimidade do direito, que não pode mais ser legitimado apenas no desempenho funcional de uma ordem preestabelecida e racional (PALOMBELLA, 2005, p. 344). Como, no presente estudo, é preponderante a preocupação com a consolidação da democracia no Brasil, a questão da legitimidade também merece ser analisada à luz das ideias apresentadas.

5.2 O exercício legítimo do poder

Em busca de compreender a legitimação do poder, Habermas (PALOMBELLA, 2005, p. 356 e 371) observa que esta deveria basear-se numa pretensão racional de validade, de modo que sua verdade fosse verificável e criticável racionalmente. A partir disso, compreende que o modelo argumentativo seria a chave para o seu entendimento. Através do acordo dos consorciados admitidos juridicamente no processo de formação das leis, ter-se-ia uma legítima produção do direito.

O princípio democrático, nesse aspecto, seria norte para a realização do poder legítimo, pois ensejaria a possibilidade de efetiva interferência do indivíduo no exercício do poder estatal. Democracia, por conseguinte, seria a realização do princípio do discurso dentro de um sistema legal.

Duarte e Pozzolo (2003, p. 142-143) entende que o argumento da democracia é composto de três premissas sob a ótica epistemológica: 1^a. Seria através da institucionalização jurídica de procedimentos democráticos de formação da opinião e da vontade, e somente por tal meio, que o princípio do discurso poderia se realizar aproximadamente – seria um ideal, portanto; 2^a. Para a realização democrática segundo a racionalidade discursiva, os direitos políticos fundamentais e os direitos humanos deveriam reger e poder ser exercidos com suficiente igualdade de oportunidades, possibilitada pela liberdade e igualdade na argumentação; e 3^a. Para realização de igualdade de oportunidades, deveriam ser cumpridos direitos fundamentais e humanos não políticos, tais como o direito à vida, ao um mínimo existencial e a um certo ensino.

Palombella (2005, p. 369), por sua vez, disserta que na ótica habermasiana o paradigma fundamental do Estado constitucional seria o de uma comunidade de livres e iguais, de maneira que seria decisivo o peso da autonomia pública em relação à autonomia privada. Violar direitos e excluir direitos fundamentais, nesse contexto, implicariam na redução da capacidade de participação no processo deliberativo. Ademais, invalidariam o conceito de “comunidade de livres e iguais”, vinculado à soberania e à decisão. Höffe (2005, p. 226), nesse sentido, compreende que numa sociedade cívica o Estado forma uma unidade entre indivíduos livres e iguais.

De fato, compreende-se que o modelo de Habermas, baseado no consenso, seria, no plano ideal, plenamente harmônico com a democracia. Contudo, em países como o Brasil, em que a capacidade de participação do povo no processo deliberativo por vezes é reduzida, o

modelo argumentativo está longe da realidade construída, seja em virtude do desconhecimento da população quanto aos assuntos estatais, seja pela mitigação prática da democracia participativa.

Salutar é o entendimento de Müller (2003, p. 26-27), segundo o qual o poder constituinte só seria real se fosse exercido verdadeiramente pelo povo. Não haveria poder constituinte onde o povo é contemplado em alienação, mantido violentamente sob um Estado, e não para si mesmo como povo. Segundo o autor, “para tal Estado, o ‘poder constituinte’ é um símbolo especialmente vistoso, uma metáfora especialmente luminosa”.

Ocorre que quando o voto perde a autenticidade, a soberania popular e a cidadania são negligenciadas e há descaso quanto à efetiva participação no processo político e nas decisões coletivas pelo povo, com o desvirtuamento das regras e valores da representatividade, não se realiza o Estado Democrático de Direito, mas apenas um mero Estado de Direito.

Nesse sentido, esclarecem Costa e Zolo (2006, p. 53) que o Estado de Direito não seria de todo oposto a regimes oligárquicos ou tecnocráticos, associados à despolitização da massa e às grandes disparidades econômico-sociais. Isso porque um Estado de Direito pareceria mais sintonizado com as tradições políticas liberais do que com uma filosofia política que incentive a responsabilidade civil dos cidadãos, a transparência e a difusão da comunicação política, enfim, a vitalidade da esfera pública. Um Estado Democrático de Direito, por sua vez, exigiria muito mais do que apenas direitos de liberdade, pois envolveria a participação ativa do povo, respeitando-se os direitos fundamentais e executando-se medidas necessárias para sua realização.

Ora, a legitimidade do poder e a respectiva legitimação para o seu exercício relacionam-se com o princípio da soberania popular, que atua como fundamento da ordem estabelecida. Tratam de uma exigência fundamental estabelecida na Constituição, que resguarda o próprio Estado Democrático de Direito ao legitimar a ordem vigente.

Com isso, a ideia de representação política procedimentaliza a Constituição, base do sistema político-jurídico. A legitimidade do poder e a limitação do seu exercício situariam a obrigação político-jurídica não como uma exigência moral, um dever moral do governante, mas como uma exigência universal estabelecida na lei fundamental do Estado e da sociedade. (DINIZ, 2006, p. 313)

Bobbio (2007, p. 155-157) assevera que o poder seria legítimo quando exercido com justa razão, de maneira que quem quer que o exerça esteja autorizado por norma que estabeleça quem tem o direito de mandar e determine a obediência às suas decisões. Segundo o autor, o exercício legítimo do poder teria como pressuposto que quem o detém possui o direito de detê-lo, de maneira que o oposto do poder legítimo seria o poder de fato. Nesse contexto, o governante estaria autorizado a exercer o poder, mas a sua vontade deveria ser medida pela vontade popular.

Na perspectiva da manifestação da vontade popular, Cornejo (2002, p. 226) compreende que o cenário político atual estaria marcado pela transformação dos mecanismos de representação da cidadania. Com a aparição dos partidos políticos e o impacto dos meios de comunicação no sistema democrático, haveria um desvio de um modelo liberal, ao mesmo tempo em que surgiria um novo elenco de intérpretes que se coloca no mesmo nível do parlamento ou ao menos em condição de se modificar suas políticas.

Entende-se que medidas repressivas ou alterações organizacionais são importantes, principalmente porque resultam em transformações positivas do sistema político, aproximando-o do *telos* democrático. Todavia, tal processo, para uma maior efetividade, deve ser acompanhado por uma mudança educacional, de modo que o povo possa ter condições de participar ativamente do exercício de sua própria cidadania. Não que a democracia tenha como pressuposto que todos sejam “instruídos, cultos, educados, perfeitos capazes” (SILVA, 2004, p. 128), mas é necessário reconhecer que “[...] a arena política vem sendo progressivamente dominada por fatores técnicos que os cidadãos não dominam” (MANIN, 2007, p. 5).

Ora, se a democracia é o regime ideal concretizado mediante o consenso, conforme preceitua Habermas, é imprescindível uma maior participação do povo na tomada de decisões. Para tanto, é preciso, sim, ter um conhecimento mínimo para se tomar parte do diálogo. Nesse sentido, Höffe (2005, p. 186) explica que discussões e debates públicos, decorrentes das liberdades políticas e direitos civis, desempenham um papel fundamental na formação de valores. Isso influencia a identificação de necessidades dos participantes. O cultivo dos diálogos públicos e da participação, como correlatos da democracia, poderiam fazer com que a própria democracia venha a ter um melhor funcionamento.

Assim, numa democracia deliberativa, seriam necessários “[...] uma participação popular efetiva na discussão jurídica, um concreto engajamento do indivíduo nos debates e atividades comunitárias e um grau elevado de amadurecimento jusfilosófico, cultivável pela

noção de patriotismo constitucional” (MARTINS, 2007, p. 33). Nesse sentido, Miranda (2010, p. 05), compreende que democracia participativa seria traduzida na atribuição de específicos direitos de participação aos cidadãos no exercício de função administrativa de Estado, e na relevância de grupos de interesses, de associações e de instituições em processos decisórios em nível do Estado.

Sobre a questão da participação, Höffe (2005, p. 244) destaca que é possível que uma democracia sem um senso estatal participativo, tendo apenas um senso estatal democrático formal, possa sobreviver. Mas que nesse caso quem estaria no poder de fato seria apenas um grupo relativamente pequeno, e, se fosse afiliação por herança, seria uma pequena casta, de políticos profissionais. Os demais, excluídos dessa pequena casta de políticos, consistiriam na massa de meros cidadãos-eleitores. A noção de cidadania, nessa perspectiva, seria a materialização da construção de tal vínculo do indivíduo com a organização político-social na qual está inserido, identificada, portanto, no pertencimento a uma comunidade.

Cidadania pressupõe, pois, a possibilidade de interferência na vida do Estado, de participar do governo, ultrapassando, assim, o mero direito de sufrágio. Caso contrário, inclina-se o governo a monopolizar o poder nas mãos de poucos indivíduos e grupos que abandonam a sociedade, sujeitando-a a toda sorte de conflitos individuais e coletivos, comprometendo o livre exercício da vontade soberana do povo.

A não participação do povo ou a sua pouca participação pode implicar numa “aristocratização” do processo democrático, restringindo o exercício do poder de fato a um grupo eminentemente pequeno e fechado, dado que os cidadãos não conseguem participar em decisões de mérito sem dependerem de formadores de opinião. Nesse contexto, Höffe (2005, p. 246) apresenta um “antídoto de eficácia comprovada” a esse risco de aristocratização da democracia participativa: “[...] participação direta do povo na formação da vontade e das decisões públicas, de sua participação em plebiscitos, referendos, consultas populares e decisões populares”. Não exclui, todavia, a relevância da representatividade, que pode manter sua hegemonia legitimatória.

Comparato (2003, p. 23) discorda que a atribuição de maiores poderes decisórios ao povo, pela ampliação da obrigatoriedade de referendos e consultas populares impactaria necessariamente no aperfeiçoamento democrático. Isso porque esse resultado não ocorre em países como o Brasil, permeado por grande desigualdade social, como sucede em países igualitários. Explica o autor que esse aumento em poder não seria exercido de fato pelo povo, enquanto corpo coletivo unitário. Na verdade, seriam ampliados apenas os mecanismos de poder usados pelos oligarcas de sempre, detentores do verdadeiro poder supremo efetivo.

Em busca de uma aproximação da realidade atual com a perspectiva da democracia participativa, e tendo em vista que poder precisa ser mais democratizado ao corpo coletivo de cidadãos, as mudanças no cenário político devem ser acompanhadas por uma reviravolta educacional, que forneça condições ao povo de conhecer efetivamente a estrutura política na qual vive, para viabilizar o seu direito de transformá-la.

Höffe (2005, p. 241) identifica a necessidade de o indivíduo ter um senso cívico democrático formal e mínimo e demonstrar disposição para participar dos momentos cívicos fundamentais. Nessa perspectiva, Pacini (1978, p. 205) constata que é preciso que o homem se eduque ou se instrua politicamente, para formar governos dignos que não se deixem envolver por uma espécie de “[...] política-marginal habilmente subversa que só procura situar mal o poder-econômico de uma nação (...) pervertendo-o para também seivá-lo com vantagens criminosas através de escroquerismo e negociatismo [...]”, atendendo-se aos interesses de muitos indivíduos ou de muitos grupos.

De fato, é necessário, como cerne do regime democrático, que os cidadãos²⁷ sejam os próprios protagonistas na construção de sua história política. Caso contrário, o Brasil continuará perpetuando uma política cuja legitimidade tem sido mitigada, pela qual o povo é mantido alheio ao processo decisório, o que, para Faoro (2001, p. 116), caracterizaria “um povo sem interlocutores, (pois), os políticos não chegam até eles”.

Destaque-se, nessa perspectiva, o pensamento de Chauí (2007, p. 52), que compreende que uma sociedade é democrática quando institui direitos como criação social, não apenas eleições, partidos políticos, tripartição dos poderes e respeito à vontade da maioria e das minorias. Esses direitos seriam condição do próprio regime democrático, pois viabilizaria um contrapoder social, que “[...] determina, dirige, controla e modifica a ação estatal e o poder dos governantes” É necessário, pois, que seja viabilizado o exercício desse contrapoder social pelo povo através da promoção de direitos.

A partir do estabelecimento do Estado Democrático de Direito, portanto, o povo deve estar continuamente no exercício de seu poder soberano para que seja possível a promoção da sua dignidade. A política, antes de mais nada, deve ser conduzida em observância a tal

²⁷ Foi criada uma rede social, o EuParticipo, que se propõe como um canal de realização da democracia direta, objetivando instrumentalizar o diálogo entre o cidadão comum e os parlamentares. A ideia é que através da rede social as pessoas possam “acompanhar as votações e influenciá-las, propor e opinar sobre as Leis, propor e influenciar os discursos, apresentar, acompanhar e reforçar denúncias, propor e opinar sobre requerimentos, propor e opinar sobre audiências públicas, propor e opinar sobre homenagens, propor e opinar sobre emendas orçamentárias, acompanhar e interagir com as ações do mandato, aprender sobre as funções do cargo a partir da experiência virtual de exercê-las”. Disponível em: <<http://www.euparticipo.com.br/>>. Acesso em: 22 de maio de 2014.

objetivo, pois, caso contrário, perde a sua razão de ser. O direito, por sua vez, ante a crise ora discutida, possui uma função legitimadora da política, o que lhe atribui o papel de aprimoramento do processo político para uma aproximação ao ideal democrático.

Com o neoconstitucionalismo, tal mudança revela-se cada vez mais necessária, sobretudo porque uma política ilegítima e ineficaz é incoerente com a dignidade humana, epicentro de um Estado Democrático de Direito, haja vista que, além de reduzir ou suprimir os direitos fundamentais do povo, mazelam-no no exercício de sua cidadania, tomando-o sob o jugo de uma sociedade alheia a sua realidade.

5.3 O desenvolvimento de uma cultura política em prol da formação do “cidadão pleno”

Preliminarmente, acredita-se que, para que o homem possa satisfazer suas obrigações para com o Estado e participar de forma efetiva das decisões de sua sociedade, é necessário que tenha acesso a uma educação voltada para a tomada de decisões e para a escolha consciente sobre todos os aspectos da vida social. Dessa forma, a educação pode contribuir de forma significativa para a consolidação da democracia brasileira.

Nesse processo, observa-se que a educação possui um papel político fundamental, ainda que não seja intrinsecamente política (CÉSAR e DUARTE, 2010, p. 826). Através da prática educativa, apresenta-se o conjunto de estruturas que compõem o mundo, refletindo-se em diversas esferas como a histórica, a política, a científica, a linguística etc.

Gracindo (2007), em busca de compreender qual seria o papel da educação e da escola atualmente, pondera que muitas pessoas entenderiam que a educação serve para preparar mão-de-obra para o mercado. Outras, compreenderiam que a educação e a escola objetivam garantir a reprodução do conhecimento acumulado para as gerações futuras. Há ainda quem defenderia que a escola deve se preocupar com a formação do cidadão. Na verdade, para a autora, a escola teria uma tripla função: político-pedagógica e econômica. Caberia, assim, à escola influenciar pessoas de maneira a torná-las aptas a mudar a realidade em que estão inseridas.

A autora sugere uma reflexão sobre como é percebida a função política da escola, de maneira que se deva ir além de uma relação com partidos políticos. Na verdade, não somente a escola, mas também os sistemas e redes de ensino deveriam agir sobre a realidade social, transcendendo ações partidárias tradicionais. A política, por sua vez, deveria ser compreendida como uma ação intencional que visa influenciar/intervir na realidade. Com

isso, a escola pode ser vista como instrumento para transformação social, alinhando-se às ideias de emancipação e inclusão. Caso contrário, estaria a escola ratificando a exclusão social e escolar ao manter a realidade como ela é, em que os sujeitos sociais estariam fadados à aceitação da subordinação (GRACINDO, 2007, p. 22).

Verifica-se que as escolas devem promover uma formação que possa impactar na transformação da realidade brasileira. Nesse contexto, infere-se que a realidade política é uma das áreas que podem sofrer a influência/intervenção dos sujeitos sociais, e a escola é um canal que viabiliza a sua emancipação e inclusão.

Conforme anteriormente abordado, a compreensão contemporânea de cidadania representa uma qualidade do indivíduo politicamente inserido. Para Campos e Diniz (2009, p. 644), isso seria referente à titularidade de direitos fundamentais e ao comprometimento no projeto político da sociedade, sendo que o dever de promover o bem de todos seria compartilhado pelo Estado e pelo corpo social.

Freire (1997) disserta que cidadania diz respeito à condição de cidadão, tendo relação com o uso de direitos e o direito de ter deveres de cidadão. Preocupa-se o autor em entender a alfabetização como prática capaz de gerar no alfabetizando a assunção da cidadania ou não. Essa relação seria clara, tendo a alfabetização relação com a identidade individual e de classe e com a formação da cidadania. Porém, ler e escrever não seriam suficientes para configurar a cidadania em sua plenitude. Além disso, a prática educativa não seria um ato neutro, mas político. A educação seria ainda um fenômeno típico da existência, daí a sua historicidade. E os seres humanos seriam programados para aprender. Na realização desse processo, seria viabilizada a vivência da liberdade.

O âmbito democrático, a partir disso, deve ensejar a formação de cidadãos, dando-lhes a oportunidade de participar nos mais diversos níveis. Inclusive, a escola deve ser também um espaço democrático, aberto à deliberação, onde possam ser ouvidas as vozes dos alunos, professores, secretários etc. Normativamente, nota-se que a preocupação com a participação dessas pessoas na escola é uma tônica apregoada pelo princípio da gestão democrática do ensino, conforme anteriormente abordado.

Campos (2010, p. 2771) observa que o modelo educativo na modernidade e contemporaneidade é iluminista, de modo que se relaciona a um quadro de valores, projetos e referências que culminam na transformação do homem em cidadão, como titular de direitos e obrigações na sociedade política. Orienta-se, portanto, pela liberdade, sendo que a educação,

como prática, tem a sua intencionalidade definida como processo de transformação da realidade.

No Brasil, a Constituição teria recebido o direito à educação de acordo com uma orientação filosófica historicamente situada, que tem relação com o ideal civilizatório da humanidade. Nessa perspectiva, o homem teria a liberdade como vocação, sendo que a aptidão para a autonomia constituiria sua dignidade imanente e seria fruto de sua racionalidade. Seria, pois, através da mediação realizada pela educação, que a prática educativa viria a adquirir um sentido na história. Assim, a partir da garantia do direito à educação, se possibilitaria a ambiência ideal a uma democracia (CAMPOS, 2010, p. 2772).

Para a autora, a base axiológica do direito à educação estaria relacionada à perpetuação de determinados valores republicanos fundamentais. Em prol de identificar concretamente o sentido do educar na realidade brasileira, o conteúdo do direito à educação, deveria se associar o sistema nacional de ensino aos valores republicanos firmados constitucionalmente. Freire (1997), nesse sentido, pontua que democracia demandaria estruturas democratizantes em vez de estruturas inibidoras da participação da sociedade civil no direcionamento da república.

Frise-se que, ao mesmo tempo em que a educação é um direito social, ela é também um instrumento para integrar os direitos humanos, tendo como base norteadora a dignidade humana. Igualmente, é pela prática educativa que se torna possível efetivar os direitos de liberdade, contribuindo, assim, para o exercício da cidadania.

Então, em face do princípio da dignidade como condição de interpretação de todo sistema normativo e fim último da comunidade política, e pressupondo, portanto, a dignidade humana como núcleo axiológico da Constituição, Campos (2010, p. 2773) enumera a cidadania, o trabalho e a tolerância à diversidade como valores básicos para orientar a prestação educacional. O conteúdo material, nesse sentido, não seria deduzido diretamente dos comandos normativos, haja vista que a prestação educacional teria seu significado condicionado pelos anseios sociais.

O preparo para o exercício da cidadania implicaria em preparar e habituar o sujeito para a prática da vivência em uma República Constitucional e Democrática, na medida em que contribui na conscientização de que parte da vontade individual no meio social se transforma em vontade geral, em soberania popular (LAMAS, 2012, p. 296-297). Ainda segundo a autora, preparar para a cidadania envolveria a obrigação moral da família e o dever

jurídico do Estado de oferecer um ensino que desenvolvesse também uma cultura política em seus cidadãos.

Consoante tal entendimento, Campos e Diniz (2009, p. 645) compreende a educação como um processo de emancipação intelectual do sujeito para a convivência pública. Não se perceberia, pela interpretação do art. 205 da CF/1988, uma conotação passiva de cidadão, que seria aquele que detém determinados direitos perante o Estado. Para a autora, seria indispensável, nesse sentido, a preparação do indivíduo para o conflito e para a vivência democrática, com o objetivo de torná-lo capaz de determinar seu próprio destino juntamente com os demais.

Verifica-se, ante o exposto, que esse preparo para o exercício da cidadania implica no fato de que o direito à educação trata-se de prática especial norteada por um *telos* que é sobretudo político. Nesse contexto, é válido destacar que a simples garantia de acesso à escola por si só não implica a efetivação do direito à educação, apesar de ser uma condição essencial para que tal direito possa ser concretizado.

Lamas (2012, p. 297) pontua que essa educação para uma vivência republicana democrática não nasceria espontaneamente na mente humana. Seria necessário educar sobre cidadania, sobre direitos e deveres fundamentais humanos. Seria imprescindível, portanto, um saber específico denominado pela autora de “educação política”.

Tendo em vista o histórico sociopolítico brasileiro, acredita-se que a educação mostra-se como uma alternativa para rompimento do paradigma cultural construído. Através do sistema de ensino, as pessoas podem ter acesso ao conhecimento e, através dele, influenciar o meio em que vivem. Uma educação voltada à formação de cidadãos plenos viabiliza a participação destes na tomada de decisões e os torna aptos a intervir no meio social em geral.

Carvalho (2014, p. 49), considerando o histórico do País, observa que não há como uma população saída de uma dominação colonial de uma hora para outra comportar-se como se composta por verdadeiros cidadãos atenienses. Por não ter havido no Brasil uma grande revolução nos moldes ingleses, franceses ou norte-americanos, o aprendizado democrático deveria ter sido um processo lento e gradual, o que não aconteceu. Na verdade, mesmo após o período ditatorial, durante a democratização, não houve uma educação popular nesse sentido, o que impactou numa participação popular insipiente.

Holanda (2013, p. 160), por seu turno, entende que, no Brasil, os movimentos aparentemente reformadores teriam partido, quase sempre, de cima para baixo. A independência e as conquistas liberais teriam vindo quase de surpresa, enquanto a grande massa do povo as teria recebido com displicência ou hostilidade. E a democracia teria sido sempre um lamentável mal entendido no país.

Em busca de transformar essa realidade, a “educação política” parece ser uma forma de desenvolvimento do aprendizado democrático pelo povo brasileiro. Na Antiguidade, já se discutia a relação entre cidadãos com conhecimento e bom governo. Platão e Aristóteles já propunham que a formação de indivíduos informados, ativos e participantes contribuiria para o bom debate na comunidade. Para Aristóteles (1998, p. 70), o cidadão deveria ser educado em vista da virtude pública, que seria a capacidade de pensar no bem de todos, não apenas seus próprios interesses. Montesquieu, por sua vez, teria tratado o conhecimento como um fator de fortalecimento da convivência democrática. Enquanto, na perspectiva do liberalismo, a instrução passou a ser vista como indispensável à participação na democracia. Ademais, na ótica marxista, a educação seria um caminho para libertação das massas (SCHLEGEL, 2010, p. 22)

De acordo com abordagem anterior, verificou-se que, no Brasil, adota-se o paradigma de uma educação voltada a formação de um cidadão pleno. Em decorrência disso, toda a estruturação dos sistemas de ensino organiza-se de modo a viabilizar o pleno desenvolvimento da pessoa. Nesse sentido, ao menos em tese, os projetos pedagógicos devem contemplar todos os conteúdos necessários para esse desenvolvimento integral do aluno como cidadão. Todavia, apesar dos normativos em vigor e dos esforços empreendidos no âmbito das escolas, as pesquisas revelam indícios de que a compreensão mínima sobre a estrutura do Estado e funcionamento do sistema político não tem sido realizada a contento.

A partir da análise normativa das Diretrizes Curriculares, compreende-se que o ensino de tais conteúdos atualmente não está inserido taxativamente em nenhuma disciplina obrigatória do currículo escolar. Assim, a abordagem dos conteúdos relacionados à estrutura do Estado e funcionamento do sistema político brasileiro é contemplada pela LDB. No entanto, não está associada a nenhuma disciplina específica em que pese a base comum curricular contemplar a “realidade social e política” e a previsão de que no ensino fundamental obrigatório a formação básica do cidadão deve ocorrer mediante a compreensão do sistema político (art. 32, II, da LDB). Registre-se que esses conteúdos também não são abordados como temas transversais constituídos pelos PCN’s.

Todavia, tal fato não exclui a possibilidade de abordagem da temática “educação política” nas escolas. Esses conteúdos podem ser apresentados aos alunos no âmbito das disciplinas de Filosofia ou Sociologia, de forma mais diluída. Além disso, podem ser contemplados de várias maneiras como um tema transversal extra, a depender das necessidades locais e regionais a serem identificadas pela escola. Seria, pois, relevante tornar obrigatório o ensino de tais conteúdos nas escolas a partir da instituição de mais uma disciplina nos currículos?

Verifica-se que nos últimos vinte anos, após o período de redemocratização no Brasil, já foram propostos diversos projetos de lei (PL 2657/1996, PL 4634/2004, PL 7746/2010, PLS 02/2011, PL 78161/2014, PLS 70/2015) tratando praticamente sobre o mesmo objeto: tornar obrigatório o ensino de disciplina voltada a fomentar a compreensão sobre a estrutura do Estado e o funcionamento do sistema político. Os nomes das disciplinas alternam-se entre “Política”, “Ciência Política” ou “Direito Constitucional”, tendo algumas variações em seus conteúdos. A ideia central, porém, é semelhante. Todos esses projetos propõem a alteração no art. 36 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Cumprir destacar o recente PLS 70/2015, proposto pelo senador Romário, com vistas a alterar a redação dos arts. 32 e 36 da LDB, para dispor sobre os currículos dos ensinos fundamental e médio. A ideia seria institucionalizar a introdução ao estudo da Constituição Federal. Nesse contexto, seriam difundidos os valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática. Ademais, faz-se referência à compreensão do exercício da cidadania e dos valores éticos e cívicos da sociedade.

Tal fato provoca os seguintes questionamentos: considerando que já existe previsão normativa referente ao assunto, ainda que sem a criação de uma disciplina específica e obrigatória, a abordagem de tais conteúdos nas escolas tem sido eficaz? Seria realmente necessária a criação de uma disciplina obrigatória sobre “educação política” na educação básica? A instituição de mais uma disciplina não estaria fadada a ser apenas mais uma matéria de caráter meramente conteudista, sendo, portanto, ineficaz para aprimoramento da consciência política das pessoas? Não haveria um risco à liberdade devido à possibilidade de “doutrinação” partidária nos estabelecimentos de ensino?

O que se observa é que apesar de já haver previsão normativa acerca do assunto, na prática, é que os índices de politização do brasileiro são persistentemente baixos. Isso demonstra que, se esses conteúdos estão de fato sendo abordados nas escolas, os resultados

não são perceptíveis. Tornar obrigatória uma “educação política” trata-se de medida importante para transformação do quadro apresentado.

Decerto que há o risco de o conteúdo ficar limitado ao dogmatismo curricular, culminando na mera formação enciclopédica do aluno. Todavia, isso é um risco no qual todas as disciplinas escolares estão sujeitas, cabendo então a escola e aos professores a adoção de estratégias para transpor esse obstáculo. Outrossim, a mesma ideia é aplicada a questão da doutrinação política nas escolas. Não fosse assim, não seriam ministradas disciplinas como Filosofia, Sociologia, História, entre outras.

Nesse sentido, Madeira e Amorim (2014, p. 04), apontam, a partir das ideias apregoadas por Freire (1987), a necessidade de mudança no modelo educacional adotado no Brasil, de modo que a abordagem não priorize a mera repetição de informações ou teorias. Segundo os autores:

O pensamento de Paulo Freire se entremostra de maneira relevante ainda no século XXI, porquanto determina e reforça a necessidade de um processo educacional construtivo, racional, em detrimento de uma abordagem tradicionalista que prioriza a mera repetição de informações ou teorias. Nesse modelo tradicional de educação utilizado em nosso país, repita-se, ultrapassado, o educador é um repetidor de teorias, cujos contextos, na maior parte das vezes encontram-se dissociados da realidade dos educandos, não havendo uma co-relação entre o conteúdo repassado e a realidade vivida, deixando essa relação de transmissão de conhecimento de ser atrativa, empolgante, para se tornar um mero ato formal ou uma simples busca de alcance de nível escolar.

Com isso, entende-se que não seria a simples ampliação dos conteúdos abordados pelo currículo escolar que mudaria o posicionamento dos cidadãos no contexto político. Assim também, como visto anteriormente, a solução não seria também somente o aumento quantitativo de vagas nas escolas. Urge a necessidade de um processo educacional de qualidade, pelo qual se desenvolvam uma noção de cidadania numa perspectiva emancipatória do sujeito, para amplo exercício de sua liberdade.

Para Rosa (2007, p. 87), haveria falta de vontade política na efetivação da participação direta do cidadão, apesar da previsão constitucional. Não seriam raros argumentos que fundamentam isso pela “imaturidade política do povo”. Para a autora, isso decorreria da falta de interesse das elites brasileiras em formar agentes ativos na sociedade, capazes de analisar criticamente a coletividade e transformá-la. Haveria uma tese persistente que prega uma falsa precocidade e despreparo das camadas populares para a participação e para a cidadania, tendo sido uma constante na história do pensamento da política brasileira.

Assim, a participação das camadas populares das decisões políticas ficariam condicionadas ao dia em que a elite julgue o povo devidamente capacitado. Educação, nesse contexto, figura como um símbolo social dos privilégios e do poder de camadas dominantes, verticalizando-se a política nacional.

Para a autora, essa falsa concepção de imaturidade política se sustentou porque de fato o homem necessitaria de uma educação que possibilite o conhecimento dos princípios norteadores do processo democrático. Essa educação seria cultural informativa, levando em conta um viés sócio-histórico de emancipação. A ênfase na informação dá-se porque caberia a educação propiciar o gozo a todos as fontes de informação, conhecimento e opinião (ROSA, 2007, p. 89).

Destaca Rosa (2007, p. 89) que a informação seria o principal recurso da sociedade do século XXI e também da educação. Ter informação é ter poder. Nesse sentido, retoma as ideias de Bobbio (2002, p.83), que classifica o poder em poder econômico (riqueza), ideológico (saber) e político (força). Por tal razão defende também a mudança do currículo escolar, de modo que seja contemplado o exercício da criticidade, do diálogo e da percepção da realidade social para o enriquecimento da prática educacional cidadã. Assim, a autora apregoa que seja incluída uma disciplina de educação jurídica fundamental no currículo formal do Ensino Básico, denominada de “Educação Jurídica Básica”. Através dela, seriam abordados assuntos diversos da legislação brasileira e tópicos de assuntos como cidadania, democracia e participação.

É importante destacar que essa abordagem sobre política nas escolas, assim como pontua a autora, não pretende a retomada da instrução cívica, típica do período ditatorial vivenciado no Brasil. Nesse sentido, Dutra (2012, p. 171) destaca que Vargas adotou a estratégia de construção de um sentimento de nacionalidade desde o início de 1936, incrementadas em 1937, especialmente após o golpe, com o intuito de promover um “espírito cívico”, que daria uma unidade moral à pátria, sendo esta, porém, garantida por uma ideologia totalitária.

Inclusive, a autora destaca que as disciplinas Educação Moral e Cívica e Organização Social e Política do Brasil (OSPB) tiveram como efeito a inibição da capacidade discursiva, do espírito crítico e da politização da sociedade brasileira. Dessa forma, a instituição de disciplinas nesse sentido implicaria, na verdade, num processo de alienação cultural, política e educacional dos cidadãos (ROSA, 2007, p. 33). Essa proposta de uma “Educação Jurídica Básica” seria, em outras palavras, uma “Educação para a Democracia”. Teria como objetivo

possibilitar aos educandos a compreensão de seus direitos e deveres, o seu papel na sociedade. Ademais, seriam desenvolvidas noções sobre a estrutura e funcionamento do Estado, política, etc, incentivando-os a ter uma participação ativa no processo decisório na política brasileira.

Por outro lado, é importante destacar que a defesa por uma educação que promova conhecimento sobre política não é apregoada por unanimidade. O próprio Schlegel (2010), em sua pesquisa, aborda essa questão, ainda que sem a pretensão de aprofundá-la. Segundo o autor, a partir de estudos realizados por Emler e Frazer (1999), não haveria concordância sobre o oferecimento de cursos especificamente voltados a cidadania ou política, com o objetivo de estimular, por exemplo, a participação ou a adesão democrática. E que pesquisa da área não apontaria de forma consistente que o conteúdo de fato tenha importância para o impacto político. Seria a educação como um todo, e não uma formação específica que geraria os efeitos políticos. Haveria evidências de que seria o processo educacional, mais do que o conteúdo curricular, que poderia influenciar o comportamento (SCHLEGEL, 2010, p. 88).

Em que pesem as análises em epígrafe, na presente pesquisa tais entendimentos são ratificados com reservas. De fato, é possível que um processo educacional de qualidade, com a formação de um cidadão pleno, tenha mais influência no comportamento político do que uma instrução cívica. Porém, é válido considerar que as pesquisas empreendidas não demonstraram considerar o contexto histórico vivido por nações como o Brasil, marcadas pela desigualdade social e restrição do ensino às elites, onde o processo político, durante muito tempo, valeu-se do povo apenas como instância de legitimação de uma democracia formal. E onde a própria educação ainda tem sido organizada, especialmente após a década de 1990, conforme anteriormente abordado.

Ademais, acredita-se que, dada a multidimensionalidade dos direitos fundamentais, uma educação de qualidade, decorrente da efetivação do direito social à educação, como uma formação sobre política, relacionada à concretização do direito individual à liberdade, são realizáveis a um só tempo. A efetivação de um não exclui a do outro, pelo contrário, complementam-se. Com isso, presume-se que ambos são fatores significantes para a formação de um cidadão pleno. Ressalte-se que a análise sobre o quanto, de fato, tem sido o impacto do conhecimento de informações e vivências relacionadas à política em ganho de comportamento político, apesar de ser uma temática instigante para o presente estudo, foge do objeto de pesquisa proposto. Isso não exclui, contudo, a relevância dessa abordagem em outros estudos.

Para Benevides (2004, p. 226), a educação para a democracia, denominada pela autora de EPD, teria duas dimensões: a formação para os valores republicanos e democráticos

e a formação para a tomada de decisões políticas em todos os níveis. Nesse contexto, a autora enfatiza que numa sociedade verdadeiramente democrática todos podem vir a ser governante ou governado em algum momento da vida. Para compreensão da EPD seriam necessários três elementos são indispensáveis e interdependentes:

1. A formação intelectual e a informação - da antigüidade clássica aos nossos dias trata-se do desenvolvimento da capacidade de conhecer para melhor escolher. Para formar o cidadão é preciso começar por informá-lo e introduzi-lo às diferentes áreas do conhecimento, inclusive através da literatura e das artes em geral. A falta, ou insuficiência de informações reforça as desigualdades, fomenta injustiças e pode levar a uma verdadeira segregação. No Brasil, aqueles que não têm acesso ao ensino, à informação e às diversas expressões da cultura *latu sensu*, são, justamente, os mais marginalizados e "excluídos". 2. A educação moral, vinculada a uma didática de valores que não se aprendem intelectualmente apenas, mas sobretudo pela consciência ética, que é formada tanto de sentimentos quanto de razão; é a conquista de corações e mentes. 3. A educação do comportamento, desde a escola primária, no sentido de enraizar hábitos de tolerância diante do diferente ou divergente, assim como o aprendizado da cooperação ativa e da subordinação do interesse pessoal ou de grupo ao interesse geral, ao bem comum.

É importante destacar que uma educação para a democracia não seria consubstanciada na simples instrução cívica, dada pelo ensino da organização do Estado e dos deveres do cidadão. Também seria diferente da formação política geral, voltada à propagação de informação política (BENEVIDES, 2004, p. 227).

O direito à informação é, pois, norteador da vida democrática. A qualidade da informação recebida pelo cidadão influenciará o seu comportamento político, especialmente a sua participação. A Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, nesse aspecto, alinha-se a esse entendimento, assegurando o direito fundamental de acesso à informação garantido constitucionalmente.

Sen (2002, p. 182) alerta para a necessidade de se ver a democracia como genitora de um conjunto de oportunidades, e que o uso delas aborde a prática democrática e os direitos políticos. O regime democrático não seria um remédio automático para doenças. É preciso que sejam aproveitadas as oportunidades positivamente, para alcance dos efeitos desejados. Assim como as liberdades em geral, as realizações democráticas dependeriam, portanto, de como são exercidas, inclusive pelos cidadãos.

Não existe democracia viva sem espaço público. Para Müller (2003, p. 132), ela seria o espaço do povo, e nesse espaço público oscilariam os processos informais da sua participação política, que poderia apoiar os processos formais, tornando o povo identificável,

autônomo em sua própria criação por meio da atuação em situações concretas, diante de problemas concretos.

Aguiar (2001, p. 106-108), a partir do pensamento de Hannah Arendt, destaca que, para a autora, a política seria a esfera da deliberação, e nenhum tipo de verdade poderia substituir a opinião na esfera pública. Essa opinião teria um caráter discursivo, na medida em que exigiria acordo e consentimento do outro. Não bastaria a tentativa de convencimento e coação do outro em função de uma coerência lógico-argumentativa, já que esse tipo de legitimação teria contribuído para apoiar práticas totalitárias. Se o espaço público, por sua vez, adotasse esse tipo de argumento meramente lógico seria eliminada a participação política dos cidadãos, submetendo todos a uma só opinião. A liberdade política, contudo, tem como condição o reconhecimento do outro. E a participação dos cidadãos é o dispositivo realizador do poder político. Sua inobservância poderia resumir a ação do cidadão ao cumprimento de normas e à abdicação do direito de escolha.

Para Sen (2002, p. 184), a democracia deveria funcionar para as pessoas comuns, e isso é um desafio político mundial. A relevância da participação popular seria vislumbrada na medida em que o povo tenderia a conseguir aquilo o que exige e normalmente não conseguir o que não exige. O que se entende, portanto, é que o aprendizado político democrático trata-se de uma questão não meramente educacional, mas também política. Com isso, o desenvolvimento de uma cultura política através da disseminação do conhecimento sobre a estrutura do Estado e funcionamento do processo político tem reflexos diretos na forma como se compreende e se realiza a democracia.

Diante do exposto, à luz da máxima de que “conhecimento é poder”, entende-se que tornar obrigatório o ensino desses conteúdos é importante para o aprendizado democrático. Contudo, somente o ensino através de uma disciplina é insuficiente para fomentar cidadania, até porque esta transcende o aspecto da participação política, mais ainda o viés político-eleitoral.

Ainda assim, acredita-se que o conhecimento acerca das “regras do jogo” é uma forma de abrir espaços para o diálogo democrático, de modo a possibilitar o engajamento de mais sujeitos no processo político. As especificidades referentes a forma como esses conteúdos devam ser abordados são objeto de estudo em âmbito próprio, mais precisamente na seara pedagógica, pelos profissionais competentes para tanto, dado o caráter eminentemente técnico.

5.4 O comportamento político no contexto da *vontade de Constituição*

Quando da análise acerca da essência da Constituição (*Über das Verfassungswesen*), Lassale, segundo Hesse (1991, p. 09), defendeu como tese fundamental que questões constitucionais seriam questões políticas, não questões jurídicas. A realidade fática, a partir disso, sempre prevaleceria em detrimento da normatividade, de tal forma que a Constituição jurídica sucumbiria diante da Constituição real.

Destaque-se que, para Müller (2003, p. 26) a constituição de uma associação não se daria pela mera redação e subscrição de um papel chamado “Constituição”, mas sim pela prática, pela vigência na duração histórica. Lassale, por sua vez, teria defendido que a Constituição jurídica seria apenas um pedaço de papel, pois a verdadeira Constituição seria determinada, na verdade, pela correlação de forças que resulta dos fatores reais de poder.

Assim, restaria a negação da Constituição jurídica, de tal forma que o Direito Constitucional já não teria valor como ciência jurídica, tampouco estaria a serviço de uma ordem estatal justa, mas apenas teria a função de justificar as relações de poder dominantes.

Separar-se-ia radicalmente, portanto, a partir da concepção em epígrafe, a realidade e a norma, o ser (*Sein*) e o dever ser (*Sollen*), impactando numa visão direcionada aos extremos de “(...) uma norma despida de qualquer elemento de realidade ou de uma realidade esvaziada de qualquer elemento normativo” (HESSE, 1991, p. 14).

Na verdade, considera-se que existe um condicionamento recíproco entre a Constituição jurídica e a realidade político-social. Não havendo, por isso, absoluta autonomia entre ambos, que se condicionam mutuamente numa relação de coordenação.

A essência da norma constitucional residiria em sua vigência, visto que é a partir da realidade que se pretende ser concretizada a situação regulada pela norma, o que implica, portanto, na sua pretensão de eficácia. Esta dependeria necessariamente das condições históricas de sua realização e seria através dela que a Constituição procuraria conferir ordem e conformação à realidade política e social.

A partir do momento em que a Constituição se dirigisse a realizar tal pretensão de eficácia, adquiriria força normativa. Todavia, Hesse (1991, p. 19) observa que essa força não consistiria meramente em uma adaptação inteligente a uma dada realidade. Na verdade, a própria Constituição buscaria se converter em força ativa conforme a natureza singular do presente.

Essa compreensão acerca da força ativa da Constituição estaria consubstanciada quando as tarefas por ela propostas fossem efetivamente concretizadas de acordo com a ordem por ela estabelecida, independentemente de juízos de valor. A força ativa seria realizada quando se respeitasse conscientemente não somente a vontade de poder (*Wille zur Macht*), mas também a vontade de Constituição (*Wille zur Verfassung*).

Para Hesse (1991, p. 19), a vontade de Constituição teria origem em três diferentes vertentes. A primeira seria a compreensão da necessidade e do valor de uma ordem normativa inquebrantável. A segunda seria a compreensão de que essa ordem estaria em constante processo de legitimação, não sendo meramente legitimada pelos fatos. A terceira, por fim, seria a consciência de que essa ordem adquiriria vigência e se se manteria nesta condição pelos atos de vontade.

Para que a Constituição desenvolva sua força normativa, dependeria de pressupostos referentes ao conteúdo e à práxis constitucional. Quanto ao primeiro aspecto, o autor defende que quanto mais o conteúdo da Constituição correspondesse ao presente, mais estaria assegurado o desenvolvimento de sua força normativa.

Quanto ao segundo aspecto, seria necessário que todos os partícipes da vida constitucional partilhassem da vontade de Constituição, de tal forma que esta fosse sempre respeitada e preservada, ainda que resultasse na renúncia de alguns benefícios. Isso porque pugna-se pela estabilidade constitucional, que é condição fundamental da eficácia da Constituição. Frequentes mudanças, para Hesse (1991, p. 22), debilitariam a força normativa.

Nesse contexto, a interpretação constitucional também possuiria um papel significativo para preservação da força normativa da Constituição, inclusive para sua consolidação. O autor (1991, p. 23) destaca que “a interpretação adequada é aquela que consegue concretizar, de forma excelente, o sentido (*Sinn*) da proposição normativa dentro das condições reais dominantes numa determinada situação”.

Ademais, Hesse (1991, p. 24) observa que seria graças ao elemento normativo que a Constituição ordenaria e conformaria a realidade política e social, envolvendo-se assim a correlação entre o ser (*Sein*) e o dever ser (*Sollen*). Nessa ocasião, em que a Constituição influiria e determinaria a realidade política e social, ela própria se converteria em força ativa, de modo que a sua força normativa, inicialmente, apresentar-se-ia como uma questão de vontade normativa, de vontade de Constituição. Vê-se claramente essa força normativa quando a norma faz-se superior às circunstâncias fáticas. Por fim, para o autor (1991, p. 32),

a preservação e o fortalecimento da Constituição e da vontade de Constituição seriam decisivos para que uma questão venha a ser uma questão relativa ao poder ou apenas um problema jurídico.

Considera-se que, de fato, a Constituição é dotada de uma força que lhe é própria, de maneira que mesmo sendo determinada pela realidade político-social, também lhe é determinante. Essa força, alcunhada de força normativa pelo autor, é preponderante quando do cumprimento e respeito à Constituição, em estreita relação com a *Wille zur Verfassung*.

A vontade de Constituição, nesse contexto, é imprescindível para a estabilidade da ordem jurídica vigente, para que questões jurídicas não se tornem em questões políticas. Trata-se de uma tarefa de indiscutível relevância para o Estado Democrático de Direito, afinal, se a Lei Maior for destituída de força, abre-se espaço para absoluto predomínio dos “fatores reais de poder”, o que poderia acarretar o estabelecimento de ditaduras e o cometimento de barbáries contra a pessoa humana.

Dessa forma, compreende-se que a Constituição jurídica possui força normativa, que a torna capaz de não sucumbir diante da realidade fática, sendo-lhe então necessários mecanismos que garantam sua estabilidade em prol da segurança do próprio Estado Democrático de Direito.

A partir das ideias de Hesse, compreende-se, pois, que a questão educacional, especificamente no que se refere à formação de um cidadão pleno, relaciona-se diretamente a esse processo de realização da vontade de Constituição. Isso porque, a partir da interiorização das regras e dos valores da democracia, contribui-se para uma ordem normativa inquebrantável, em constante processo de legitimação através da participação popular no cenário político. Ademais, essa ordem se manteria vigente pelos atos de vontade do próprio povo.

Com isso, observa-se também a possibilidade de aumento da força ativa da Constituição a partir da efetivação de uma educação que realmente forme cidadãos plenos, visto que assim é cumprida a ordem constitucional, como vontade de Constituição (*Wille zur Verfassung*).

É, pois, através da pretensão de eficácia que se procura imprimir ordem e conformação à realidade política e social. Com isso, desprezar os anseios da população no plano normativo pode acarretar a ineficácia da norma, o que poderá impactar na fragilização da força normativa da Constituição e, conseqüentemente, da ordem constitucional vigente.

Müller (2003, p. 111), nesse sentido, disserta que quanto mais houver identidade entre o “povo” e a população no direito efetivamente realizado de uma sociedade constituída, mais contextualizado com a realidade e, em consequência, mais legítimo será o sistema democrático como forma. Cuidar, pois, da educação e do comportamento político são práticas importantes para a proteção e consolidação do Estado Democrático de Direito.

6 CONCLUSÃO

Observa-se que os direitos fundamentais investem o ser humano de um conjunto de prerrogativas, faculdades e instituições essenciais para garantir a existência digna, livre, igual e fraterna. Nesse contexto, a dignidade humana confere, a partir da sua previsão constitucional, substrato material-valorativo a esses direitos, que expressam as escolhas básicas da comunidade política.

O direito à educação, por seu turno, figura como um direito social fundamental essencial ao desenvolvimento do indivíduo. Sob o viés da multidimensionalidade dos direitos fundamentais, nota-se que, por intermédio da educação, considerada um direito de segunda geração, instrumentaliza-se o direito à liberdade, consagrado como um dos mais proeminentes direitos de primeira geração. Educa-se o sujeito para melhor exercer sua liberdade. E não somente a educação, mas também a liberdade, fundamentam-se em última instância na dignidade da pessoa humana. A partir da égide de um Estado Democrático de Direito, esses direitos ganham uma estrutura pela qual possam ser exercidos, seja nas dimensões individual e social, seja na dimensão coletiva.

Democracia, contudo, não se trata simplesmente de um regime político que confere direitos aos sujeitos, mas também é um modelo de deveres, o que exige uma tomada de posição frente aos problemas da coletividade pelo indivíduo. Ser cidadão, nesse contexto, é ser membro integral de uma comunidade, o que envolve o comprometimento do sujeito com a sociedade em seus múltiplos aspectos, como o político, o econômico, o cultural, etc.

A prática educativa, nesse sentido, é um instrumento dotado de função social. Transcende o aspecto de fornecer condições de autonomia dos sujeitos, para também influenciar a práxis política. Assim, o âmbito político é uma das esferas em que se espera a participação ativa do cidadão, que não se trata somente de um direito, mas também de um dever. Nesse sentido, por exemplo, observa-se a obrigatoriedade do voto e do alistamento eleitoral, estabelecida pela CF/1988, o que demonstra algumas das obrigações inerentes à condição de cidadão.

No Brasil, observa-se que a cidadania é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, e o seu exercício é um dos objetivos a serem alcançados através da educação. Destarte, a figura do cidadão pleno, dotado de forte conotação simbólica, torna-se um verdadeiro paradigma na democracia, sendo notória a observância desse modelo no âmbito normativo.

Conforme abordado anteriormente, constata-se que, normativamente, educação, cidadania e participação cidadã são objetivadas pelo Brasil em suas relações internacionais, especialmente na integração proposta pela Unasul e Mercosul, apregoando-se, até mesmo, uma cidadania regional. Internamente, no mesmo sentido, identifica-se uma ampla relação estabelecida constitucionalmente entre educação e cidadania. Busca-se o englobamento de diversos aspectos da vida social do indivíduo em prol da formação de um cidadão pleno.

A educação, a partir da CF/1988, possui o objetivo de preparar o sujeito para o exercício da cidadania, o que implica em sua preparação e habituação à vida republicana, constitucional e democrática. Trata-se de mecanismo intrínseco à conscientização de que parte da vontade individual é transformada em vontade geral, que define a soberania do povo no meio social.

Outrossim, na Constituição do Estado do Ceará evidencia-se uma nítida preocupação em promover um ensino capaz de viabilizar justiça social e uma vida digna e livre a todos. E a educação é positivada como um dos agentes do desenvolvimento, baseando-se no princípio democrático e na sociedade livre e participativa. Nesse contexto, destaca-se o compromisso firmado pelo Estado cearense de elevar o nível de participação do povo, articulando a sociedade a seus quadros institucionais. Alinha-se, destarte, normativamente, às disposições da CF/1988.

Em relação à legislação infraconstitucional referente à educação, observou-se a consolidação normativa do paradigma de uma educação de qualidade que prepare o sujeito para o exercício da cidadania. Almeja-se uma educação que esteja vinculada ao trabalho e às práticas sociais. Com isso, traçam-se parâmetros para a realização da prática educativa em conformidade com a Lei Maior.

Considerando esse aspecto normativo, bem como o aumento dos índices educacionais apresentados pelo Brasil nos últimos anos, o que se esperava inicialmente nesta pesquisa era uma influência positiva da escolarização no comportamento político do brasileiro, especialmente em relação ao conhecimento sobre política, da participação, da tolerância e do apoio à democracia. Em busca de verificar se essa expectativa realmente se confirmaria, analisou-se a pesquisa empreendida por Schlegel (2010), que procurou compreender, a partir de uma análise empírica, quais os retornos políticos da escolarização brasileira recente.

Imaginava-se a confirmação da perspectiva convencional no caso brasileiro, de modo que os aumentos nos índices educacionais tivessem repercutido em mais comportamento político. Contudo, o aumento da escolarização no Brasil não significou integralmente o aumento na intensidade das atitudes políticas. Na verdade, não houve ganhos em comportamento político, se feita uma análise ao longo do tempo: a recompensa política de diferentes níveis de instrução diminuiu entre 1989 a 2006. Assim, os retornos políticos da escolarização brasileira recente foram decrescentes.

Diante desse resultado alarmante, a qualidade em queda do ensino seria uma das causas que poderiam explicar tal decréscimo. Estaria havendo uma escolarização sem educação efetiva, haja vista que se aumentariam os índices quantitativos da educação desacompanhados do ganho ou manutenção da qualidade no ensino. Essa perda qualitativa da escolarização repercute na redução de efetividade no aprendizado, tendo impactos diretos no comportamento político, no que se refere à participação, apoio à democracia e confiança nas instituições.

Ainda assim, verifica-se que a educação contribui para a consolidação da democracia a partir da influência que tem no comportamento político do cidadão, especialmente no nível individual. Apesar de os resultados na pesquisa de Schlegel demonstrarem um decréscimo no Brasil, acredita-se que isso não invalida a perspectiva convencional. Tão somente revela que a educação precisa ser, em caráter de urgência, revista em relação à qualidade de sua oferta.

O aprimoramento de mecanismos de controle e de avaliação da educação é uma alternativa para seu aperfeiçoamento. Ademais, a integração dos sistemas de ensino também poderá contribuir para a oferta de uma educação de qualidade. Outra estratégia que poderia ser utilizada seria a difusão de práticas educacionais exitosas, sem desconsiderar, obviamente, a realidade de cada escola, comunidade, etc. Nesse sentido, retoma-se o exemplo do Estado do Ceará, que se destaca no âmbito educacional, de acordo com critérios definidos pela OCDE.

Conferir mais qualidade ao processo educacional como um todo, erradicar o analfabetismo e incentivar a educação formal, com o aumento nas credenciais que o indivíduo possui, são algumas providências que precisam ser tomadas para que a educação possa contribuir de forma mais efetiva para a consolidação democrática. No entanto, somente essas medidas não elidem a problemática dos baixos índices de participação política.

Percebe-se que, no decorrer da trajetória política brasileira, durante muitos anos uma parcela significativa da população permaneceu à margem do processo político, especialmente os escravos, as mulheres e os analfabetos. Nesse contexto, a exclusão dessas “minorias” esteve acompanhada de uma concentração do poder nas mãos de pequenos grupos, o que dificultava a participação cidadã genuína. O próprio povo tendeu à construção deturpada acerca da compreensão política, vislumbrando a coisa pública como pertencente a outrem e não a si mesmo.

Sua importância na política foi reduzida à capacidade de votar, de maneira que apenas nos períodos eleitorais conseguia uma atenção maior quanto ao atendimento de suas necessidades. Logo se tornou comum a prática de venda de votos, que provocou uma cultura assistencialista na política, transformando-se o voto em moeda de troca por dentaduras e cestas básicas.

Com o fim da ditadura houve um entusiasmo do povo em geral, pois se pensou que o “restabelecimento” democrático implicaria em melhorias sociais. Na prática, no entanto, apesar do respeito aos direitos relacionados à ação política e à liberdade de manifestação, os problemas sociais não foram solucionados, o que acentuou o desgaste e perda de confiança dos cidadãos na política brasileira.

Ressalta-se, contudo, que o descaso político não é resultado unicamente dos problemas sociais aqui vividos. Na verdade, está relacionado à cosmovisão construída quanto à política dissociada de uma noção de cidadania. Nesse aspecto, o aumento da participação do povo no exercício do poder depende não simplesmente da ampliação dos canais de democracia direta ou do controle do processo eleitoral, mas também da transformação da cosmovisão baseada no sentimento de desconhecimento, de indiferença ou de contrariedade à política.

Considerando então todo esse histórico, marcadamente excludente, defende-se a mudança no imaginário social construído no âmbito político, de maneira que os valores democráticos possam ser interiorizados pelo povo através da educação. Com isso, acredita-se que a prática educativa possa contribuir de forma mais efetiva para o fortalecimento da democracia.

Os baixos índices de participação ativa no cenário político e a falta de conhecimento sobre a estrutura política e o seu funcionamento fragilizam a democracia, dificultando a sua consolidação. Quando se atribui constitucionalmente o poder ao povo, a participação política

é mais do que um mecanismo necessário para legitimação da ordem política. Trata-se de direito a ser estruturado pelo Estado para a sua devida concretização.

O desenvolvimento de uma cultura política, nesse contexto, revela-se como um dever jurídico decorrente do compromisso firmado pelo Estado de preparar para a cidadania. É uma das dimensões da efetivação do direito à liberdade e a educação, consubstanciada na participação ativa e consciente do povo na sociedade política. Ao mesmo tempo, é uma forma de viabilizar o cumprimento mais efetivo da cidadania como dever.

A educação, nesse processo, possui um papel essencial para a consolidação da democracia brasileira. Não que eleitores mais instruídos votem “melhor”, ou tenham uma participação “mais adequada”, do que eleitores menos instruídos. Porém é válido compreender que esses índices influenciam o comportamento político do brasileiro, especialmente no que se refere ao apoio à democracia. E, a partir desse entendimento, empreender as medidas necessárias para transformação do quadro apresentado.

A questão da legitimidade não pode ser tratada apenas como um símbolo, decorrente da procedimentalização do regime político. Assim, o povo deve ter condições de participar ativamente do exercício de sua própria cidadania. Se cidadania pressupõe a possibilidade de interferência na vida do Estado, de participar do governo, indo além do mero direito de sufrágio, é direito do cidadão a educação ou instrução política. Dessa forma, é importante educar sobre cidadania incluindo-se a esfera política, sobre direitos e deveres fundamentais humanos.

Conforme se verificou na análise normativa empreendida, o paradigma de uma educação voltada à formação de um cidadão pleno é norte para a elaboração e execução dos projetos pedagógicos. Porém, as pesquisas revelam indícios de que a compreensão mínima sobre a estrutura do Estado e funcionamento do sistema político não tem sido realizada eficazmente. Nota-se, nessa perspectiva, considerando também os dados sobre participação, que os índices de politização do brasileiro são persistentemente baixos, muito embora haja previsão legal de abordagem desse assunto.

A obrigatoriedade de ensino desses conteúdos nas escolas é uma forma de efetivar a CF/1988 quando prima pela soberania do povo e pela cidadania. De fato, riscos existem, como a falta de efetividade do “entulhamento” de matérias no currículo escolar, implicando na mera formação enciclopédica do aluno, e a “doutrinação” política na sala de aula. Porém, isso não serve de fundamento para a exclusão da oportunidade do cidadão de ter acesso a esse

conhecimento. Sequer tem razoabilidade. Conforme abordado anteriormente, esses são riscos no quais todas as disciplinas escolares estão sujeitas, cabendo então à escola e aos professores a adoção de estratégias para transpor esse obstáculo.

Diante do exposto, à luz da máxima de que “conhecimento é poder”, entende-se que tornar obrigatório o ensino desses conteúdos é importante para o aprendizado democrático. E cada vez mais a seara política trata de fatores técnicos que os cidadãos não dominam. Conhecer as “regras do jogo”, portanto, abre espaços para o diálogo na democracia, o que viabiliza o engajamento de mais sujeitos no processo político.

O que se entende, além disso, é que o aprendizado democrático trata-se de uma questão não meramente educacional, mas também política. A questão educacional, em geral, especificamente no que se refere à formação de um cidadão pleno, relaciona-se diretamente ao processo de realização da vontade de Constituição (*Wille zur Verfassung*), que impacta, em última instância, na estabilidade da ordem política vigente. Nesse contexto, a interiorização das regras e dos valores da democracia contribui para uma ordem normativa inquebrantável, em constante processo de legitimação através da participação popular no cenário político. Essa ordem se manteria vigente pelos atos de vontade do próprio povo.

Assim, a partir da efetivação de uma educação que realmente forme cidadãos plenos, aumenta-se a força ativa da Constituição na medida em que é cumprida a vontade de Constituição. Confere-se mais eficácia às determinações constitucionais sobre o Estado Democrático de Direito, imprimindo-se ordem e conformação à realidade política e social.

Quando a soberania popular e a cidadania são negligenciadas e há descaso quanto à efetiva participação do povo no processo político e nas decisões coletivas, não se realiza o Estado Democrático de Direito, mas apenas um mero Estado de Direito. As leis restringem-se à validade no plano normativo, mas não gozam de concretização no plano fático. O Estado Democrático de Direito não pode permitir a perpetuação de uma política esvaziada de legitimidade. Ora, se a soberania popular é o pilar no qual está assentado, o governo deve ser do povo, realizado pelo povo e para o povo.

Por fim, destaca-se que somente o ensino através de uma disciplina é insuficiente para fomentar cidadania integral, transcendendo esta, conforme já discutido, o comportamento político. A ênfase na questão educacional, não somente no que diz respeito à politização, mas também à educação formal, é apenas um dos percursos a serem trilhados rumo à consolidação

da democracia. Não encerra em si a “fórmula mágica” para a resolução de todos os problemas que dificultam a consolidação da democracia brasileira.

E o direito social fundamental à educação não se limita à escolarização, sendo, na verdade, um processo desenvolvido conjuntamente no meio social, pelo Estado, pela família pela coletividade em geral. É, sobretudo, um direito humano, essencial para habilitar o indivíduo para o exercício de outros direitos, com um fim último: a emancipação do sujeito para a vida em sociedade na concretização de sua dignidade e liberdade.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Introdução à teoria e à filosofia do direito**. 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

AGUIAR, Odílio Alves. **Filosofia e política no pensamento de Hannah Arendt**. 1 ed. Fortaleza: UFC Edições, 2001.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2006.

ARENDRT, Hannah. **Between past and future**. United States of America: Penguin Books, 2006.

ARISTÓTELES. **A política**. 3 ed. Brasília: Editora Universalidade de Brasília, 1997.

BARROSO. Luís Roberto. **Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro**. p. 46. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista15/revista15_11.pdf>. Acesso em: 01 de agosto de 2015.

_____. **Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/7547/neoconstitucionalismo-e-constitucionalizacao-do-direito>>. Acesso em: 14 de abril de 2015.

_____. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 8 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

BENEVIDES, Maria Victoria. **Educação para a democracia**. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, v. 38, p. 223-237, 2004.

BOBBIO, Noberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

_____. **O filósofo e a política**. 1. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. **A conferência de Jomtien e a educação para todos no brasil dos anos 1990**. Disponível em: <http://educacaoonline.pro.br/index.php?option=com_content&view=article&id=22:a-conferencia-de-jomtien-e-a-educacao-para-todos-no-brasil-dos-anos-1990&catid=4:educacao&Itemid=15>. Acesso em: 15 de outubro de 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 20 de setembro de 2015.

BRASIL. Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada. **Objetivos do milênio: relatório nacional de desenvolvimento 2014**. Disponível em:

<http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 15 de outubro de 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)**. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/estatisticas-gastoseducacao-indicadores_financ_internacionais-ocde>. Acesso em: 05 de novembro de 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: Estudos e Pesquisas nº 26, 2009.

BRASIL. **Sistema de Seleção Unificada da Universidade Federal do Ceará**. Disponível em: <<http://www.sisu.ufc.br/informacoes-sobre-cotas>>. Acesso em: 10 de novembro de 2015.

BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/> > . Acesso em: 05 de novembro de 2015.

CAMPOS, Juliana Cristine Diniz. *Os fundamentos axiológico e formal do direito à educação na ordem constitucional brasileira*. In: **Anais do XVIII Congresso Nacional do Conpedi**. São Paulo: 2009, p. 3613-3630.

_____. *A educação como sistema normativo autônomo na Constituição Federal de 1988*. In: **Anais do XIX Congresso Nacional do Conpedi**. Fortaleza: 2010, p. 2771-2782.

CAMPOS, Juliana Cristine Diniz; 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, p. 762-775.

_____. *Cidadania como participação: por uma compreensão jurídica do conceito*. In: **Anais do XVIII Congresso Nacional do Conpedi**. São Paulo: 2009, p. 638-650.

CARNEIRO, Diego Rafael Fonseca. **Política de Incentivo à Escola melhora a proficiência no Ensino Fundamental?**: Uma avaliação do Prêmio Escola Nota Dez. 2015. 41 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, CAEN, Univesidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**. 18 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

CESAR, Maria Rita de Assis. DUARTE, André. **Hannah Arendt: pensar a crise da educação no mundo contemporâneo**. Educação e pesquisa. São Paulo, v. 36, n. 3, p. 823-837, set/dez. 2010.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura política e política cultural**. Estudos avançados 9. 1995.

_____. O que é política? IN: NOVAES, Adauto. **O esquecimento da política**. Agir, 2007, p. 27-53.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3 ed. Saraiva, 2003.

CORNEJO, Valentin Thury. **Juez y division de poderes hoy**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2002.

COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (orgs.). **O Estado de Direito: história, teoria, crítica**. 1 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

COSTA, Eliane Romeiro; CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. **O princípio da proibição de retrocesso social no atual marco jurídico-constitucional brasileiro**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Ano 18, nº 73, out-dez/2010. Direção e Coordenação Maria Garcia. Editora Revista dos Tribunais, p. 117-159.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2013.

DINIZ, Márcio Augusto de Vasconcelos. **Constituição e Hermenêutica Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

DUARTE, Écio Oto Ramos. **Teoria do discurso e correção normativa do direito**. 1 ed. São Paulo: Landy, 2003.

DUARTE, Écio Oto Ramos; POZZOLO, Susanna. **Neoconstitucionalismo e positivismo jurídico**. 2 ed. São Paulo: Landy Editora, 2010.

DUTRA, Eliana de Freitas. **O ardil totalitário: imaginário político no Brasil dos anos de 1930**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

ELY, John Hart. **Democracia e desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. 2. ed. p. 109. São Paulo: Globo, 2001.

FERRAZ, Fernando Basto. **Direitos Sociais nas Constituições Brasileiras**. Revista Opinião Jurídica (Fortaleza), Fortaleza - Ceará, v. 02, p. 117-136, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17ª. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

_____. **Política e educação**. 5 ed. São Paulo: Cortez Editora, 1997.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **Gestão democrática nos sistemas e na escola**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. 5 ed. São Paulo: RCS, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia. Entre facticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, vol. II, 1997.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Agenda juventude Brasil 2013**. Disponível em www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/pesquisa_perfil_da_juventude_snj.pdf.

KIM, Richard Pae; BARROS, Sérgio Resende de; KOSAKA, Fausto Kozo Matsumoto (coord). **Direitos fundamentais coletivos e difusos: questões sobre a fundamentalidade**. 1ed. São Paulo: Verbatim, 2012.

LAMAS, Claudia Maria Las Casas Brito. **Educação política como *standart* mínimo vital do direito à educação na Constituição de 1988**. Disponível em: <http://www.sapientia.pucsp.br/tde_arquivos/9/TDE-2013-01-09T08:38:42Z-13312/Publico/Claudia%20Maria%20Las%20Casas%20Brito%20Lamas.pdf> Acesso em: 15 de abril de 2015.

LATINOBARÔMETRO. **Informe 2013**. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>> . Acesso em: 20 de outubro de 2014.

LIMA, Francisco Gérson Marques de. **Greve: um direito antipático**. 1 ed. Fortaleza: Premius, 2014.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Fundamentos do ordenamento jurídico: liberdade, igualdade e democracia como premissas necessárias à aproximação de uma justiça possível**.

MADEIRA, Daniel Leão Hitzschky e AMORIM, Rosendo Freitas de. **Educação em direitos: a pedagogia do oprimido e a atuação da defensoria pública como instrumentos de fortalecimento da cidadania**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=06458d2eeb45e7e8>>. Acesso em: 12 de novembro de 2015.

MAIOR, Jorge Luiz Souto; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. **O que é Direito Social?** In: Curso de Direito do Trabalho. v. 1. São Paulo: LTr, 2007.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo**. p.6. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm>. Acesso em: 04 de maio de 2014.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. São Paulo: Vozes, 1967.

MARTINS, Fernando Barbalho. **Do Direito à Democracia: Neoconstitucionalismo, Princípio Democrático e a Crise no Sistema Representativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

MERCOSUL. **Plano de ação do setor educacional do Mercosul 2011-2015**. Disponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/component/jdownloads/finish/7/413.html>>. Acesso em: 12 de outubro de 2014.

MIRANDA, Jorge. **O regime dos direitos sociais**. Revista da Informação Legislativa. Brasília – Ano 47 – nº 188 – outubro/dezembro – 2010.

MOSER, Sandro. **42% dos eleitores de Curitiba não sabem o que faz um vereador**. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/vereadores/conteudo.phtml?id=1240399>>. Acesso em: 22 de setembro de 2015>.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil: do império aos dias atuais**. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

OLIVEIRA, Oséias Santos de. **Políticas educacionais brasileiras, integração latino-americana e o Mercosul educacional: questões para debate**. Disponível em: <http://www.fe.unicamp.br/revistas/ged/histedbr/article/viewFile/3240/2873> . Acesso em: 12 de outubro de 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório do desenvolvimento humano 2013**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais#2014>. Acesso em 16 de agosto de 2015.

_____. **Relatório do desenvolvimento humano 2014**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais#2014>. Acesso em 16 de agosto de 2015.

OTFRIED, Höffe. **A democracia no mundo de hoje**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PACINI, Dante. **Política e direito**. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1978.

PALOMBELLA, Gianluigi. **Filosofia do direito**. p. 344. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. **Bases da legitimidade democrática no Brasil: adesão a valores e avaliação de desempenho**. Opinião pública. Campinas. v. 13, n. 1, junho 2007, p. 74-96.

ROSA, Beatriz de Castro. **Educação para a cidadania: uma exigência constitucional para a efetivação da democracia no Brasil**. Dissertação (Mestrado), Universidade de Fortaleza (UNIFOR), 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. 4 ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2006. p. 102.

_____. **Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988.** Revista Diálogo Jurídico. Ano I – Vol. ° n01 – Abril de 2001, Salvador, Bahia.

SCHLEGEL, Rogerio. **Educação e comportamento político: os retornos políticos decrescentes da escolarização brasileira recente.** 2010. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SCHMID, Rafael Vitória. **A constituição da Unasul e as possibilidades de avanços para a cidadania e os direitos humanos na América do Sul.** Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/viewFile/16581/10022>>. Acesso em: 10 de setembro de 2014.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SHIRASU, Maite Rimekka. **Determinantes da evasão e repetência escolar no Ceará.** 2014. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, CAEN, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 23^a ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Silmara Carneiro e; CANTOIA LUIZ, Danuta Estrufika. **Cultura política, participação e democracia no Brasil: reflexões a partir da perspectiva gramsciana.** Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/estadoepoder/7snep/docs/022.pdf>> Acesso em: 15 de setembro de 2015.

SOARES, Dilmanoel de Araujo. **O direito fundamental à educação e a teoria do não retrocesso social.** Revista de informação legislativa. Ano 47, nº 43, abr-jun/2010. Secretaria de Edições Técnicas do Senado Federal. p. 291-301.

SOARES, Maria Victoria Benevides. Cidadania e direitos humanos. In: CARVALHO, José Sérgio (org). **Educação, cidadania e direitos humanos.** Petrópolis: Vozes, 2004.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.** 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

THE ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Disponível em: <<http://www.oecd.org/>> . Acesso em: 02 de novembro de 2015.

UNASUR. **Inauguran em Lima primeira reunião de consejo suramericano de educación de Unasur.** Disponível em: <<http://www.unasursg.org/inicio/centro-de-noticias/noticias/inauguran-en-lima-primera-reuni%C3%B3n-de-consejo-suramericano-de-educaci%C3%B3n-de-unasur>>. Acesso em: 03 de outubro de 2015.

_____. **Proyecto de estatuto del consejo suramericano de educación (cse-unasur).** Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20EDUCACION.pdf>>. Acesso em: 02 de outubro de 2015.

_____. **Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas.** Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>>. Acesso em: 02 de outubro de 2015.

UNESCO. **Declaração de Cochabamba.** 2001. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127510por.pdf>. Acesso em: 20 de outubro de 2015.

_____. **Educação para todos: o compromisso de Dakar.** Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>>. Acesso em: 25 de outubro de 2015.

_____. **EFA Global Monitoring Report 2013/4.** Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225660e.pdf>>. Acesso em: 30 de setembro de 2015.

_____. **World declaration on education for all.** Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127583e.pdf>>. Acesso em: 25 de setembro de 2015.

VAZ, Anderson Rosa. **A cláusula da reserva do financeiramente possível como instrumento de efetivação planejada dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais.** Revista de Direito Constitucional. Ano 17, nº 6, jan-mar/2009, p. 09-38.

VIANA, João Paulo Saraiva Leão, VASCONCELLOS, Patrícia Mara Cabral de; e outros. **Integração Sul-Americana: desafios e perspectivas.** 1 ed. Porto Velho: Editora da Universidade Federal de Rondônia, 2011.

ZOLO, Danilo. Introduções. In: COSTA, Pietro, ZOLO, Danilo (orgs). **O Estado de Direito.** São Paulo: Martins Fontes, 2006.