

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
COORDENADORIA GERAL DE ESPECIALIZAÇÃO,
APERFEIÇOAMENTO E EXTENSÃO

Patricia Ochi Takiuti

A RELEVÂNCIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO PARA
O EXERCÍCIO DO VOTO E A CONSTITUIÇÃO DA DEMOCRACIA

São Paulo

2013

Patricia Ochi Takiuti

**A RELEVÂNCIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO PARA
O EXERCÍCIO DO VOTO E A CONSTITUIÇÃO DA DEMOCRACIA**

Monografia Jurídica apresentada à
Banca Examinadora da Pontifícia
Universidade Católica de São Paulo,
como exigência parcial para obtenção
do título de Especialista em Direito
Constitucional, sob a orientação do
Professor Mestre Derly Barreto e Silva
Filho.

São Paulo – SP

2013

*Se queremos progredir, não devemos repetir
a história, mas fazer uma história nova.*

(Mahatma Gandhi)

*O meu ideal político é a democracia, para
que todo o homem seja respeitado como
indivíduo e nenhum venerado.*

(Albert Einstein)

RESUMO

O presente estudo tem por finalidade analisar a educação, relevante direito público subjetivo consagrado na Constituição da República Federativa de 1988 (CRFB/88), como um instrumento de transformação político-social. Nesse contexto, ressalta-se ser essencial o oferecimento de um ensino de qualidade e orientado para a formação do cidadão, que sirva a esclarecer o educando quanto à realidade político-social, a capacitá-lo a examinar criticamente assuntos de interesse particular e de interesse comum e a impulsioná-lo a se engajar politicamente visando à promoção da igualdade material e da emancipação social. Isso porque, a partir da instrução, especialmente a escolar, o (futuro) eleitor é levado a colher o máximo de informações relativas aos candidatos e às suas propostas, bem como a conscientizar outros cidadãos acerca da importância do compromisso político. Como resultado, possibilita-se que todos exerçam o voto de forma responsável e racional, viabilizando a consecução dos objetivos da democracia. Para tanto, inicialmente, este trabalho destacará tanto os progressos educacionais conquistados, quanto as deficiências presentes nos diversos períodos históricos e governos brasileiros. Em seguida, passará a descrever, caracterizar e correlacionar, sob o enfoque jurídico, os institutos da educação, da cidadania e da democracia. Ao final, à guisa de conclusão, serão identificados os fatores educacionais a serem desenvolvidos para impulsionar a indispensável e correta participação política dos educandos e, consequentemente, do povo.

Palavras-chave: Direito à Educação; Cidadania; Voto; Democracia; Constituição Federal.

ABSTRACT

This study intends to analyze education, a relevant subjective public right consolidated in Brazilian Federal Constitution Law of 1988 (CRFB/88) as an instrument of political and social transformation. In this context, it is essential to offer a qualified education, oriented to the citizen development, in order to clarify the student on sociopolitical reality, to enable them to critically analyze subjects of particular and common interests and propel them to be politically engaged, aiming the promotion of material equality and social emancipation. That is because instruction, especially the academic one, allows the (future) elector to gather a lot of information related to candidates and their proposals, as well as to make other citizens aware of the importance of political commitment. As a result, all citizens would be able to vote responsibly and rationally, making possible the accomplishment of democracy goals. To this end, this paperwork will initially highlight both the acquired educational progress and the deficiencies present in several Brazilian historical periods and governments. Afterwards, it will describe, characterize and correlate, under the legal point of view, the education, citizenship and democracy institutes. At last, concluding the work, the educational factors to be developed with the purpose of boosting the essential and correct political participation of students and, consequently, of nation, will be identified.

Keywords: Right to Education; Citizenship; Vote; Democracy; Federal Constitutional Law.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO 1 – ASPECTOS HISTÓRICOS DA EDUCAÇÃO NACIONAL	7
CAPÍTULO 2 – A EDUCAÇÃO NACIONAL NO CONTEXTO ATUAL	25
2.1 – CONCEITO	25
2.2 – CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988	27
2.3 – LEGISLAÇÃO NACIONAL	34
2.3.1 – LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (LDB)	34
2.3.2 – ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA)	36
2.4 – LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL	37
2.5 – EDUCAÇÃO COMO PRESSUPOSTO PARA A CONCRETIZAÇÃO DA CIDADANIA	40
CAPÍTULO 3 – A CIDADANIA E O EXERCÍCIO DO VOTO	44
3.1 – CONCEITO	44
3.2 – DIREITOS POLÍTICOS ATIVOS	47
3.3 – DIREITOS POLÍTICOS PASSIVOS	50
3.4 – PROGRESSÃO NA OBTENÇÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS	52
3.5 – MARKETING ELEITORAL, MANIPULAÇÃO DE INFORMAÇÕES E COMPRA DE VOTOS	52
3.6 – RELEVÂNCIA DA EDUCAÇÃO PARA O CORRETO EXERCÍCIO DO VOTO	54
CAPÍTULO 4 – DEMOCRACIA	57
4.1 – CONCEITO E CARACTERÍSTICAS	57
4.2 – FORMAS DE DEMOCRACIA	59
4.3 – RELEVÂNCIA DO EXERCÍCIO DO VOTO PARA A CONSTITUIÇÃO DA DEMOCRACIA	62
CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	70

INTRODUÇÃO

Em que pese o transcorrer de um considerável número de governos (que levaram o Estado brasileiro da monarquia à república presidencialista) ter implicado progressos intelectuais, observa-se que atualmente o pensamento democrático se encontra ainda em estágio prematuro. É pública e notória a falta de comprometimento dos nacionais com questões eleitorais e, mais do que isso, a inexistência da noção contemporânea de cidadania, ventilada a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Diante disto e considerando o cenário de crises políticas ensejado por um crescente distanciamento entre governantes e governados, mister se faz analisar pormenorizadamente um dos fatores de maior relevância para a promoção da conscientização do indivíduo e o adequado exercício do voto: (o direito a) a educação. Isso porque a paulatina transformação intelectual implica na capacitação do eleitor brasileiro para escolher representantes (nos Poderes Legislativo e Executivo) que reflitam e defendam verdadeiramente o interesse público primário, de sorte a promover a democracia.

Se é verdade que a educação evoluiu significativamente nas últimas décadas, é também inegável que seus padrões e desenvolvimento estão muito aquém do ideal, motivando a disparidade observada entre as colocações do País em 7º lugar no ranking da economia mundial, 84º lugar no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e 88º lugar no ranking da educação da UNESCO. Tais estatísticas demonstram, com clareza, o longo caminho que resta a ser percorrido até que o País equipare seu nível educacional ao econômico.

Com o objetivo, então, de analisar a problemática ora apresentada, o presente estudo explora questões referentes ao direito à educação, à sua viabilização e ao seu exercício, bem como a importância do instituto para a conscientização político-social do (futuro) eleitor e dos que com ele convivem, o exercício racional e responsável do voto, e, conseqüentemente, para a constituição da democracia.

CAPÍTULO 1 – ASPECTOS HISTÓRICOS DA EDUCAÇÃO NACIONAL

Durante o período colonial, no século XVI, a atividade econômica brasileira era destinada fundamentalmente a propiciar lucro e dinamizar a economia da Metrópole. O cenário nacional era caracterizado pelas propriedades latifundiárias, monocultura de cana-de-açúcar e mão de obra escrava, elementos estes que viabilizaram a concentração do poder político-econômico nas famílias patriarcais dos senhores de engenho. Não se pode olvidar, também, do prestígio de que gozava a Igreja Católica, a qual consolidou em território brasileiro o império já existente no Reino Português, valendo-se da transformação cultural-educacional dos nativos.

Tal transformação foi efetivada pela Companhia de Jesus que, liderada por Padre Manoel da Nóbrega, aqui aportou visando à edificação de novos sacerdotes. Cumpre destacar, neste contexto, que referido jesuíta havia inicialmente idealizado a catequização e a instrução tanto de indígenas, quanto de descendentes dos colonos. No entanto, devido à resistência da instituição religiosa em oferecer o ensino aos indígenas, fixou-se o sistema do *Ratio Studiorum* (Ordem dos Estudos), reservando-se os colégios jesuíticos à formação da elite colonial e proporcionando-se aos nativos apenas a catequização (que viabilizava o recrutamento de novos adeptos ao catolicismo e facilitava o aproveitamento destes como mão de obra).

A educação, destarte, passou a representar um fator de status social, à medida que diferenciava o trabalho intelectual do manual. Mesmo na aristocracia rural, o acesso ao ensino era limitado, sendo atribuído tão somente aos homens. E, ainda, dentre estes, na própria família patriarcal, havia uma divisão específica de carreiras: o primogênito era o herdeiro, cabendo a ele a futura direção dos negócios paternos; o segundo, o letrado; e o terceiro, sacerdote.

No que tange ao ensino, insta salientar que este era ministrado em duas vertentes principais. Nos cursos inferiores (humanidades), em razão da exaltação dos valores e cultura ibéricos pelos colonizadores, prezava-se por atividades literárias e acadêmicas que desenvolvessem a erudição e o estilo dos autores clássicos; nos cursos superiores (filosofia e teologia), valorizava-se a escolástica, através de imposições doutrinária e dogmática. Dois atributos, contudo, possuíam em comum: os repúdios ao pensamento crítico e ao espírito científico europeu nascente.

A partir do final do século XVII, a atividade açucareira começou a ser substituída pela exploração das minas de metais valiosos (ouro, prata e cobre) e pedras preciosas (diamantes e esmeraldas), nas regiões de Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás. Os minerais extraídos, todavia, não serviram à evolução da Metrópole, nem da Colônia, mas à ascensão econômica inglesa.

A Metrópole enfrentava graves dificuldades econômicas devido à perda de domínios coloniais asiáticos para a Espanha e à leviandade da família real e da nobreza, que se interessavam apenas em manter o elevado padrão de vida, sem se preocupar com o progresso nacional. A situação foi ainda agravada com a celebração do Tratado de Methuen, em 1703, através do qual o Reino Português se comprometia a adquirir tecidos ingleses e a Inglaterra, vinhos lusitanos.

Com o entrave da economia do Reino Português, que havia se voltado inteiramente à produção vinícola, e a predominância da demanda pelos manufaturados ingleses em detrimento dos vinhos portugueses, não houve alternativa senão escoar, para a Inglaterra, os metais e pedras preciosas extraídos na Colônia. Não bastasse a crise econômica, a elite intelectual passou a demonstrar notória insatisfação quanto aos elementos políticos e sociais caracterizadores do Antigo Regime.

Esta conjuntura de incompatibilidades propiciou o acolhimento dos ideais iluministas emergidos na Inglaterra, França e Alemanha, no final do século XVII, que prezavam pela razão como instrumento de reflexão e repudiavam as intervenções do Estado e da Igreja. Inspirado por este novo pensamento, Marquês de Pombal (Sebastião José Carvalho e Melo), na qualidade de ministro de Estado, promoveu uma série de reformas visando à modernização da Metrópole.

Quanto ao sistema de ensino, a reforma culminou na expulsão dos jesuítas, em 1759, sob as justificativas de que a ordem religiosa detinha um poder indevido – que caberia ao governo –, e de que a educação por ela ministrada não atendia aos interesses do Reino Português. A partir de então, instituiu-se o ensino público e modificou-se a metodologia e o conteúdo até então vigentes, de modo que a instrução passou a ser ministrada através de aulas avulsas (aulas régias) e a incluir matérias de natureza científica.

Há que se observar, porém, que a ruptura ocorrida foi parcial. Tendo em vista que grande parte dos professores foi instruída nos colégios e seminários jesuíticos, a essência do ensino permaneceu inalterada. Neste diapasão, obras de autores iluministas icônicos, como, por exemplo, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Voltaire e Baruch de Spinoza, foram censuradas pela Real Mesa Censória, implementada em 1768.

A partir do fim do século XVIII, iniciou-se o período de declínio da mineração em consequência ao esgotamento das jazidas e à despreocupação dos bandeirantes e mineiros quanto à melhoria das técnicas de exploração e extração, demasiadamente rudimentares. Neste cenário de crise, foi intensificado, na primeira metade do século XIX, o pensamento contestador e oposicionista centrado nas diferenças econômico-sociais existentes na Colônia. Eclodiram, assim: a Guerra dos Mascates, entre comerciantes lusitanos de Recife e latifundiários de Olinda, pelo domínio econômico de Pernambuco; a Guerra dos Emboabas, entre bandeirantes paulistas e portugueses (metropolitanos e migrantes de outras regiões brasileiras), pelo direito de exploração das jazidas de ouro em Minas Gerais; e a Revolta de Beckman, insurgida por comerciantes que se opunham ao monopólio do comércio pela Companhia de Comércio do Maranhão, realizado mediante preços tabelados.

Paralelamente a estes embates, houve a contraposição dos nativos à submissão econômica da Colônia à Metrópole, com reivindicações pela extinção do monopólio comercial português e a declaração da “abertura dos portos às nações amigas”. Os clamores nativos encontraram apoio em países interessados na expansão de seus mercados consumidores, sobretudo na Inglaterra (pioneira na Revolução Industrial), obrigando o Príncipe-Regente, Dom João de Bragança, a instituir as referidas medidas liberais, em 1808.

Além destas, outras transformações vieram a acontecer em razão da transferência da Corte portuguesa para o Rio de Janeiro, quando da invasão das tropas francesas, em 1807. O governo lusitano elevou a Colônia à condição de Reino Unido a Portugal e Algarves (1815), e efetivou, na capital e em outros locais onde houve desenvolvimento da vida urbana (Vila Rica, Salvador e Recife), profundas alterações administrativas, culturais, acadêmicas e de comunicação.

Em se tratando de sistema de ensino, com a finalidade de diversificação da formação profissional, foram criados múltiplos cursos superiores, dentre os quais se destacaram, no Rio de Janeiro: a Academia Real da Marinha, a Academia Real Militar (atual Escola de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ), a Real Academia de Desenho, Pintura, Escultura e Arquitetura Civil (atual Escola de Belas Artes da UFRJ) e o Gabinete de Química; na Bahia: o Curso de Economia Política; e, em ambos os locais: o Curso de Agricultura e os Cursos Médico-Cirúrgicos (precursores das Faculdades de Medicina). Entretanto, insta salientar que os planejamentos e investimentos se restringiram ao ensino superior, conservando-se o primário para o mero aprendizado da língua portuguesa.

Com a Revolução Liberal do Porto, em 1820, que demonstrou o descontentamento da população lusitana com o distanciamento de seu governo, a corte e a família real se viram

pressionadas a regressar ao Reino Português. Neste diapasão e tendo em vista a crise econômica originada pela abertura dos portos brasileiros, as novas cortes portuguesas passaram a defender o restabelecimento do monopólio comercial, com o rebaixamento do Reino Unido a Portugal e Algarves à condição de colônia.

Os ideais recém-acolhidos, entretanto, nortearam uma intensa resistência pela classe dominante brasileira, que, apoiada pelas demais classes sociais, liderou o movimento pela Independência, em 1822. O rompimento, no entanto, não atingiu questões basilares como o tráfico negreiro e o trabalho escravo, tampouco permitiu profundas alterações internas. Por este motivo, foi a monarquia que permaneceu como forma de governo durante o período do Império.

A feição conservadora também se apresentou manifesta quando, após alcançada a autonomia política, procedeu-se à elaboração da primeira Constituição brasileira. A princípio, inspirada na Constituição Francesa de 1791, constava no projeto da Carta Imperial um modelo de organização de sistema nacional de ensino, que visava à implementação de escolas e universidades públicas em todo o território brasileiro. A regulamentação, porém, foi silenciada quando da outorga da Carta Imperial, em 1824. Esta apenas tangenciou o tema da educação em dois dispositivos: (i) no artigo 110, determinou a interferência direta do Imperador na educação dos membros da família real, atribuindo-lhe a escolha e a nomeação dos mestres dos príncipes; e (ii) no artigo 179, fixou, em seu inciso XXXII, a gratuidade da instrução primária aos cidadãos (categoria de que eram excluídos os escravos), e, em seu inciso XXXIII, dispôs sobre as matérias que seriam lecionadas nas instituições de ensino, a saber: os elementos das ciências, belas letras e artes.

O programa de descentralização do ensino foi parcialmente retomado quando do advento da lei geral de ensino, em 1827, prevendo a distribuição, em território nacional, das escolas de primeiras letras (de nível elementar). Posteriormente, nesta mesma esteira, foi decretado o Ato Adicional à Constituição, em 1834, por meio do qual as Províncias foram incumbidas da instrução pública primária e secundária, e o governo central, do ensino superior.

Observa-se, todavia, que, em decorrência da ausência de recursos financeiros, do fortalecimento do regionalismo e do desinteresse pelo aprimoramento da educação nos primeiros níveis, o ensino primário foi relegado ao abandono e os liceus provinciais, instituídos para o magistério do ensino secundário, passaram a ser dirigidos pela iniciativa privada. Não o bastante, uma vez considerado que o ensino superior era tido como meio de ascensão social e elitização, mormente após a instituição das Faculdades de Direito em São

Paulo e Recife, em 1827, tem-se que o curso secundário assumiu caráter meramente preparatório para os exames de admissão aos cursos superiores, ocasionando fortes críticas pela inexistência de qualidade. Nem mesmo o Colégio Pedro II, criado, em 1837, para servir de padrão de ensino, resistiu à regra.

A partir de 1840, com o destaque obtido pelo cultivo do café, resultante da crescente demanda no mercado internacional (Estados Unidos e Europa) aliada à disponibilidade de meios de produção em território brasileiro (grandes propriedades, mão de obra e maquinários), deu-se início à transição da sociedade rural-agrícola para urbano-comercial. A evolução capitalista se operou precipuamente no sul do Rio de Janeiro, na região interiorana de São Paulo e no norte do Paraná, regiões em que se desenvolveu o comércio, os meios de transporte (onde se destaca o sistema ferroviário), o setor de serviços, o complexo burocrático e a vida urbana em geral, com a finalidade de atrair substanciosos investimentos (sobretudo ingleses) e empréstimos provenientes do exterior.

Ademais destas modificações socioeconômicas, cumpre frisar que a abolição da escravidão, ocorrida em 1888, teve como consequência a imediata necessidade de outra fonte de mão de obra para ser empregada nas plantações cafeeiras. A solução para o problema veio através das massivas migrações de brasileiros de outras regiões e imigrações de estrangeiros (italianos, alemães, portugueses, japoneses e outros grupos étnicos) para os mencionados nos polos dinâmicos, que lá aportavam com expectativas de enriquecimento.

A frenética modernização influenciou também a seara intelectual. Com a finalidade de se atualizar, a aristocracia e a classe média adotaram como inspiração o liberalismo e o cientificismo europeus, expressos através dos ideais de instituição do Estado laico, casamento e registro civil, secularização dos cemitérios, desenvolvimento da educação, abolição da escravidão e eliminação dos privilégios da camada dominante.

Contudo, se, por um lado, avançou-se consideravelmente neste ponto, no que concerne à temática educacional, o indiscriminado transplante metodológico e cultural europeu e norte-americano se mostrou desastroso. Em que pese terem sido empreendidas reformas, como, por exemplo, a criação da Inspetoria Geral da Instrução Primária e Secundária do Município da Corte e o estabelecimento de normas para o exercício da liberdade de ensino, ambos em 1854, insta salientar que não houve alterações estruturais, tanto nos cursos primários e secundários, quanto nos cursos superiores. Naqueles, manteve-se o propósito propedêutico, e nestes, continuou-se a estudar teorias e elementos estrangeiros, superficiais e incompatíveis com a realidade brasileira.

Em 1879, foi decretada a Reforma Leôncio de Carvalho, cujo objetivo era a fixação de uma série de medidas para o efetivo desenvolvimento do ensino brasileiro. Mas, devido aos embaraços para a aprovação de vários de seus aspectos pelo Poder Legislativo, a Reforma acabou por surtir tímidos efeitos, tais quais as liberdades de credo religioso dos alunos e de abertura ou organização de colégios com o emprego de práticas e pensamentos positivistas.

Ao final do século XIX, as descritas alterações socioeconômicas ensejaram diversos atritos político-ideológicos entre a elite tradicional (tabaco, cana e algodão) e a aliança formada pela nova elite (café) e a classe média (militares). Nesta cisão, o último bloco acabou por triunfar e efetivar, em 1889, a Proclamação da República e a implementação do federalismo.

No ano seguinte, sob o governo de Marechal Deodoro da Fonseca, o Ministro da Guerra, Instrução Pública, Correios e Telégrafos, Benjamin Constant, efetuou uma Reforma Educacional com vistas a substituir, no ensino secundário, o caráter preparatório para o ingresso no ensino superior pela real formação humana. Para tanto, ficou estabelecido um padrão de ensino seriado e inspirado no positivismo de Comte, com a adição de matérias de natureza científica e a realização do *exame de madureza*, por meio do qual se avaliava o grau de cultura intelectual do aluno para o prosseguimento e o término do curso.

Ainda durante o mandato de Marechal Deodoro, em 1891, foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil que, flexibilizando o modelo da Constituição de 1824, descentralizou ainda mais o sistema educacional. Segundo o nela preconizado, foram conferidas, à União, a competência privativa de legislar sobre o ensino superior na Capital da República (artigo 34, 30º) e a competência concorrente de criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados e de promover a instrução secundária no Distrito Federal (artigo 35, 3º e 4º), restando aos Estados a competência residual de organizar os sistemas escolares em seus respectivos territórios.

No mesmo ano, com a renúncia de Marechal Deodoro, Floriano Vieira Peixoto assumiu o governo, propondo a dinamização em todos os setores. A política militar, entretanto, acabou por fracassar e originar um crescente déficit econômico.

Tal fator conjugado ao não atendimento aos propósitos da burguesia cafeeira gerou reações pátria e internacional, culminando no fim da República da Espada, em 1894. A partir de então, em 1898, no mandato de Manuel Ferraz Campos Sales, estabeleceu-se um novo sistema em que prevaleceu a política dos governadores – isto é, a dominação de cada Estado pela oligarquia local, que podia, inclusive, se utilizar de força (organizações policiais) para a dissolução de eventuais resistências – e a direta intervenção da Inglaterra (intermediária dos

credores estrangeiros) na fiscalização sobre as medidas de recuperação das finanças brasileiras.

Nesta nova era, foram realizadas diversas reformas, a saber: a Reforma de Eptácio Pessoa (1901), a Reforma Rivadávia (1911), a Reforma Maximiliano (1915) e, por fim, a Reforma Rocha Vaz (1925). Oscilando entre o abrandamento e a rigidez do sistema de ensino brasileiro e da obrigatoriedade de frequência escolar, tais Reformas, em verdade, não trouxeram modificações efetivas e estruturais.

Em complementação, insta sublinhar que, durante a Primeira República (1889-1930), todas as várias providências tomadas não foram suficientes a frear os altíssimos índices de analfabetismo, estabilizados em torno de 65%, na população de 15 anos ou mais, e em 75%, na população de todas as idades¹. A decadência do ensino brasileiro resultou, essencialmente: (i) da insuficiência de verbas públicas para o oferecimento universal de um ensino primário de qualidade; (ii) da falta de rigor e da permanência da característica propedêutica do ensino secundário; (iii) da elitização dos ensinos secundário e superior, cuja ampliação foi efetivada apenas nas instituições particulares; (iv) da ausência de qualidade no ensino superior, decorrente da promoção de uma educação literária desvinculada da realidade; e (v) da ineficiência dos critérios de seleção de professores do ensino superior e da inexistência de cursos para a formação destes.

O desenfreio do cultivo do café, porém, encontrou sérias dificuldades, quando do final da Primeira República. Até aquele momento, o Governo vinha adotando a política de compra das sacas de café excedentes que não conseguiam ser comercializadas nacional ou internacionalmente, utilizando-se, para tanto, de capital estrangeiro. Ocorre que, com a grande depressão econômica mundial de 1929, a política se tornou inviável, gerando prejuízos à oligarquia cafeeira de São Paulo e desestabilização da economia brasileira.

Tendo em vista estas complicações, o Presidente da República à época, Washington Luís Pereira de Sousa, houve por bem romper com a política dos governadores e as alternâncias políticas paulista e mineira, indicando para a sua sucessão o candidato paulista, Júlio Prestes de Albuquerque. Descontentes com tal fato, o gaúcho Getúlio Dornelles Vargas e seus aliados (oposicionistas e militares) lideraram a conhecida Revolução de 1930, que depôs Washington Luís, impediu a posse do vitorioso nas eleições, Júlio Prestes, e se autoconduziu ao cargo de Presidente da República, em um Governo Provisório.

¹ MARIA LUISA SANTOS RIBEIRO, **História da educação brasileira: a organização escolar**, p. 60-61.

O primeiro mandato de Getúlio Vargas inaugurou, destarte, a segunda República. Ao ser caracterizado, precipuamente, pela ruptura com os padrões vigentes, o governo procurou combater arduamente o prestismo (ideologia de Luís Carlos Prestes, líder do movimento político-militar Coluna Prestes ocorrido de 1925 a 1927, que se opunha ao domínio das oligarquias, na Primeira República) e o comunismo, correntes estas que cada vez mais ganhavam destaque.

Ademais, visando se afastar do atraso socioeconômico decorrente do sistema agrário-exportador, Getúlio Vargas prezou pelo desenvolvimento nacional e o modelo de substituição das importações. A educação, neste contexto, passou a ser considerada um dos principais instrumentos de transformação e qualificação da mão de obra industrial.

Consequentemente, sobrevieram a criação do Ministério da Educação e Saúde, ainda em 1930, e do Conselho Nacional da Educação, em 1931. Não o bastante, em 1932, foi publicado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova pugnando pela execução de um plano nacional e democrático de educação, com a presença de: universidades, para a realização de pesquisas científicas e o aumento da formação do professorado; ensino técnico profissionalizante, nos níveis secundário e superior; educação primária obrigatória e gratuita, com progressiva extensão da obrigatoriedade para os outros graus; e responsabilidade efetiva dos Poderes Públicos pelo desenvolvimento educacional.

Há que se ressaltar, no entanto, que o mandato de Getúlio Vargas não possuía plano de governo e base sólidos, haja vista ser apoiado por uma diversidade de categorias sociais. Em resultado disto, as mudanças prometidas acabaram por não ocorrer, pois os atos do governo eram realizados conforme as circunstâncias.

Demandando a elaboração de uma nova Constituição, o fim do Governo Provisório e a convocação de eleições presidenciais, a população paulista realizou, em 1932, a Revolução Constitucionalista. O conflito armado – que, na realidade, representava a tentativa de retomada do poder pela oligarquia de São Paulo –, foi sufocado, mas os questionamentos suscitados por ele permaneceram em aberto.

Desta sorte, no ano seguinte, foram convocadas as eleições para a Assembléia Constituinte e, em 1934, foi promulgada a segunda Constituição Republicana. A Carta acolheu em seu bojo uma série de direitos sociais, mormente trabalhistas e educacionais.

Quanto a estes últimos, em um capítulo inteiro dedicado à matéria educacional (Título V, Capítulo II – “Da Educação e da Cultura”), a Constituição de 1934 consolidou muitas das propostas do Manifesto de 1932. Assim, atribuiu: à União, a fixação, coordenação e fiscalização de um plano nacional de educação (artigo 150), bem como o desenvolvimento

de sistemas educacionais no Distrito Federal e Territórios; e, aos Estados e ao Distrito Federal, a organização e manutenção dos sistemas educacionais locais (artigo 151). Ainda, estabeleceu a gratuidade e a frequência obrigatória no ensino primário público, (artigo 150, parágrafo único, a); a liberdade de ensino (artigo 150, parágrafo único, c); a obrigatoriedade da destinação, à educação, de uma porcentagem mínima da arrecadação dos impostos estaduais (20%) e municipais (10%) (artigo 156); e a implementação de um fundo especial, para auxílios e concessão de bolsas de estudos a alunos necessitados (artigo 157, §§ 1º e 2º).

Não se pode olvidar, também, que, através do artigo 149, a Lei Maior versou sobre a responsabilidade da família e dos Poderes Públicos pelo desenvolvimento da educação. Além de tanto, no mesmo dispositivo, impôs que a educação deveria possibilitar “eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação” e desenvolver “a consciência da solidariedade humana”.

Em novembro de 1935, a presença comunista se intensificou com a Intentona Comunista, conspiração político-militar realizada pelo Partido Comunista do Brasil (PCB) em nome da Aliança Nacional Libertadora (ANL), sob a liderança de Luís Carlos Prestes. A rebelião, que era essencialmente uma oposição às oligarquias e ao autoritarismo do governo de Getúlio Vargas, almejava um governo de base popular, a reforma agrária e o não pagamento da dívida externa. O movimento foi, contudo, prontamente reprimido pelas Forças da Segurança Nacional em todas as localidades, quais sejam: Natal, Recife e Rio de Janeiro.

Em setembro de 1937, próximo às eleições de 1938, o governo de Getúlio Vargas anunciou ter descoberto o Plano Cohen, um suposto esquema comunista para a tomada do poder. Valendo-se da insegurança política e da instabilidade geradas pela hipotética ameaça comunista, Getúlio Vargas realizou, em 1937, um Golpe de Estado, instaurando uma ditadura militar centrada no combate ao comunismo.

Logo após ter sido inaugurado o período do Estado Novo, foi promulgada uma nova Constituição Republicana. Dando continuidade ao projeto de desenvolvimento da mão de obra para emprego nas indústrias, a Carta Magna de 1937 instituiu, no artigo 131, o ensino obrigatório de trabalhos manuais nas escolas primárias, normais e secundárias; e, no artigo 129, o ensino pré-vocacional e profissional às classes menos favorecidas e a criação, pelos sindicatos e as indústrias, das escolas de aprendizagem destinadas aos filhos de operários e associados.

A gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário foram mantidas, nos termos do artigo 130, e não excluía o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados, através de uma “contribuição módica e mensal para a caixa escolar”. O

oferecimento do ensino era permitido à iniciativa individual e à de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares, conforme preceituado no artigo 128.

Quanto à responsabilidade pela educação, cabe salientar que, segundo o artigo 125, esta foi atribuída aos pais como “primeiro dever” e “direito natural”, restando ao Estado a função de “facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular”. Tal responsabilidade também foi tratada no Código Penal, instituído por meio do Decreto-Lei nº 2.848 de 1940, que preconizou, em seu artigo 246, o crime de abandono intelectual para os pais ou responsáveis que deixassem, “sem justa causa, de prover à instrução primária de filho em idade escolar”.

Em adição, a partir do ano de 1942, o Ministro da Educação e Saúde, Gustavo Capanema Filho, iniciou uma reforma educacional, decretando a Lei Orgânica do Ensino Industrial (decreto-lei nº 4.073/42), a Lei Orgânica do Ensino Secundário (decreto-lei nº 4.244/42) e a Lei Orgânica do Ensino Comercial (decreto-lei nº 6.141/43); elaborando a Lei Orgânica do Ensino Primário (decreto-lei nº 8.529/46), a Lei Orgânica do Ensino Normal (decreto-lei nº 8.530/46) e a Lei Orgânica do Ensino Agrícola (decreto-lei nº 9.613/46); e instituindo o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai). Vale aduzir, entretanto, que a denominada Reforma de Capanema teve caráter classista, uma vez que diferenciou o ensino das elites (ensino primário, ginásio, colégio e curso superior) do ensino das classes populares (ensino primário, ginásio e curso profissionalizante).

À mesma época, o regime ditatorial de Getúlio Vargas entrou em contínuo declínio. Isso porque, na Segunda Guerra Mundial, com a adoção de um posicionamento favorável aos Aliados (Estados Unidos, ex-União Soviética (URSS), Grã-Bretanha, França e China) em detrimento dos países do Eixo (Alemanha, Itália e Japão), foram crescentes as reivindicações da oposição política contra o nazifascismo e em favor da liberdade do País e do retorno à democracia. Um relevante instrumento utilizado para tanto foi o documento denominado Manifesto dos Mineiros, escrito pelos líderes civis e liberais de Minas Gerais.

Diante das descritas inconsistências, Getúlio Vargas foi deposto pelo Alto Comando do Exército, em outubro de 1945. O cargo de Presidente da República foi preenchido novamente em janeiro de 1946, pelo candidato vitorioso das eleições, o general Eurico Gaspar Dutra.

No mês de setembro, Eurico Dutra promulgou uma nova Constituição brasileira caracterizada pelo retorno aos preceitos liberais e aos ideais democráticos da Constituição de 1934. Nessa esteira, quanto à temática educacional, através do artigo 168, determinou a responsabilidade das empresas pela manutenção do ensino primário gratuito aos seus

empregados e aos filhos destes, previu a disciplina de ensino religioso (com matrícula facultativa) nas escolas oficiais, e enumerou os princípios da legislação do ensino, a saber: (i) obrigatoriedade do ensino primário e sua lição em língua nacional; (ii) gratuidade do ensino primário; e (iii) liberdade de cátedra.

Estabeleceu, também, no artigo 167, que o ensino seria ministrado pelos Poderes Públicos, mas não impediria seu oferecimento pela iniciativa particular, e, no artigo 169, elevou o percentual financeiro mínimo para destinação à educação, cabendo à União “aplicar pelo menos 10% e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Não o bastante, no artigo 5º, “d”, restaurou a competência da União para assentar as diretrizes e bases da educação nacional.

Ademais, não se pode olvidar do encaminhamento do anteprojeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1948, pelo Ministro da Educação e Saúde, Clemente Mariani Bittencourt. De inegável importância, o instrumento normativo, em seu texto original, tinha por objeto a organização e o desenvolvimento do sistema de ensino em conformidade com os preceitos federativos constitucionais.

No cenário internacional da Guerra Fria, o governo de Eurico Dutra se manteve alinhado aos Estados Unidos, motivo pelo qual houve o rompimento das relações diplomáticas com a ex-União Soviética (URSS), a cassação do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e uma enérgica perseguição aos comunistas. O relacionamento com os Estados Unidos também influenciou no plano econômico, tendo em vista que o Brasil, em uma política liberal, permitiu a importação de um considerável número de bens de consumo provenientes, principalmente, de tal país.

A liberalização teve como resultado o rápido esgotamento das reservas cambiais e o crescimento da dívida externa, além do agravamento da inflação. Ante estas dificuldades econômicas, o governo de Eurico Dutra instituiu uma política severa de arrocho salarial, que acabou por aumentar ainda mais a insatisfação popular.

Com a finalidade de atenuar tal descontentamento, foi criado o Plano Salte para estimular as áreas de saúde, alimentação, transporte e energia. Os recursos financeiros do Plano, no entanto, serviram apenas à pavimentação da rodovia São Paulo-Rio (atualmente denominada rodovia Presidente Dutra) e à construção da Companhia Hidrelétrica de São Francisco.

Nas eleições de 1950, Getúlio Vargas surgiu como candidato à Presidência da República e, utilizando-se da popularidade que havia conquistado durante e após seu primeiro

mandato, bom como defendendo o avanço da industrialização e a ampliação de direitos trabalhistas, conseguiu vencer as eleições e retornar ao poder, em 1951. Neste segundo momento, o governo de Getúlio Vargas primou pelo desenvolvimento industrial, conferindo um projeto desenvolvimentista e de cunho nacionalista.

A acelerada urbanização decorrente da modernização não encontrou a estrutura correspondente. Neste diapasão, cumpre destacar que permaneceram os altos índices de analfabetismo, evasão escolar e reprovação, a baixa porcentagem de matrículas pela população em idade escolar e a desvalorização do ensino profissionalizante em detrimento do ensino secundário. As únicas medidas referentes ao âmbito educacional foram a criação do Conselho Nacional da Pesquisa – CNPQ e da Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoa de Nível Superior – CAPES, e o desmembramento do ministério responsável pela educação e saúde em dois distintos, a saber: o Ministério de Educação e Cultura e o Ministério da Saúde, em 1953.

Com o suicídio de Getúlio Vargas, em 1954, assumiu a Presidência da República o vice-presidente, João Fernandes Campos Café Filho, que completou o mandato até 1955. Em 1956, o governo foi assumido pelo candidato vitorioso nas eleições, Juscelino Kubitschek de Oliveira.

Em seu mandato, Juscelino Kubitschek implementou o Plano de Metas, política desenvolvimentista que almejava realizar 50 anos de progresso em 5 anos de governo, focando-se prioritariamente nos setores de energia, indústrias de base e transportes. A realização das metas associada à construção de Brasília (que passou a ser a nova capital do país) demandou grandes investimentos, que foram conseguidos mediante a entrada massiva e privilegiada de capitais estrangeiros.

A presença estrangeira também foi verificada no âmbito das indústrias de bens de consumo, mormente as automobilísticas, cujas instalação, concentração de lucros e dominação do mercado se deram por empresas multinacionais. A conjuntura dos mencionados fatores acabou por aumentar a inflação e intensificar a desigualdade social, empobrecendo as camadas populares e deixando a região do Nordeste desamparada.

Quanto à educação, nota-se que esta foi relegada ao segundo plano. A preocupação acerca do ensino foi centrada somente na formação de pessoal técnico, com a criação de cursos superiores na área de administração e da Universidade de Brasília, sem que nenhuma providência fosse tomada quando ao ensino básico.

A crise instalada no país e o esgotamento da política de Juscelino Kubitschek levaram à eleição de Jânio da Silva Quadros, em outubro de 1960. O mandato de Jânio

Quadros, todavia, por ter sido marcado de contradições, foi de curta duração, iniciando-se em janeiro e encerrando-se em agosto de 1961.

No cenário econômico nacional, o governo foi desenvolvido em bases capitalistas e alinhado ao conservadorismo político, enfrentando a inflação, o déficit da balança econômica e o crescimento da dívida externa, através da redução da concessão de crédito, do congelamento do valor do salário mínimo e de uma reforma cambial que favorecia os credores estrangeiros. Por outro lado, em termos de política internacional, Jânio Quadros demonstrava ser simpatizante ao socialismo, tendo restabelecido as relações diplomáticas com a ex-União Soviética (URSS), bem como condecorado o líder revolucionário cubano Ernesto Che Guevara e recebido no país o cubano Fidel Castro.

Estas tendências políticas socialistas causaram alvoroços e enormes pressões não apenas por parte da oposição de seu governo, mas também de seus próprios correligionários. Assim, encontrando-se em total isolamento político, Jânio Quadros renunciou, sete meses depois de sua posse.

Após a renúncia de Jânio Quadros, a sucessão presidencial caberia, nos termos da Constituição, ao vice-presidente, João Belchior Marques Goulart, vulgarmente conhecido como Jango. Contudo, os ministros militares e parte da sociedade civil se posicionaram contrariamente, sob a alegação de que João Goulart representava séria ameaça à ordem e às instituições, em razão de sua aproximação com os ideais comunistas.

Transcorridos vários dias, o Congresso Nacional propôs a solução conciliatória de implementação do sistema parlamentarista, com a finalidade de limitar a atuação do Poder Executivo. Com esta alteração, no mês de setembro de 1961, João Goulart finalmente tomou posse do cargo, tornando-se Presidente da República.

À época, ganhavam relevância no âmbito educacional os Centros Populares de Cultura (CPC) e Movimentos de Cultura Popular (MCP), que, valendo-se dos cursos de alfabetização e de educação de base, peças de teatro, cinema e música, promoviam o engajamento político e cultural da população. Não o bastante, também se sobressaía o Movimento de Educação de Base (MEB), que apresentava a mesma finalidade dos outros movimentos, porém atuava por intermédio das escolas radiofônicas da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Tendo em vista este contexto, logo no início do mandato, em dezembro de 1961, após treze anos de tramitação, foi publicada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/61). A legislação previu, nos artigos 40, “a” e “b”, e 70, a fixação, pelo Conselho Federal de Educação (CFE), de um currículo básico nacional para os ensinos

médio (ginásio e colegial) e superior, que poderia ser complementado com disciplinas optativas, sob autorização dos Centros Estaduais de Educação (CEE). Além disso, refletindo as influências do humanismo tradicional propagado pela Igreja Católica e pelos demais defensores das escolas particulares, no artigo 97, manteve o ensino religioso como disciplina (de matrícula facultativa) nas escolas públicas e, no art. 3º, I, consentiu o oferecimento do ensino pela iniciativa privada.

Ato contínuo, em abril de 1962, foi inaugurado o *campus* da Universidade de Brasília (UnB), que, alinhado aos citados movimentos de educação popular, tinha como propósitos a autodeterminação e a busca de soluções para os problemas sociais. Em seguida, no mês de outubro, homologou-se o 1º Plano Nacional de Educação, que previu a aplicação de 12% da receita de impostos da União, para a constituição do Fundo Nacional de Educação, e a alfabetização de todas as crianças, adolescentes e jovens, entre sete e 23 anos, até 1970.

Estas medidas, no entanto, foram algumas das únicas relevantes efetivadas durante o primeiro ano de governo, haja vista João Goulart ter encontrado dificuldades para desenvolver sua política, no sistema parlamentarista recém-instalado. Almejando resolver esta questão, foi realizado um plebiscito, no início de 1963, que resultou na opção do presidencialismo como sistema político do País, por ampla maioria populacional.

Ainda em 1963, houve a efetivação do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, instrumento de saneamento econômico que tinha por objetivo reduzir a taxa inflacionária e garantir o financiamento das “reformas de base”, um conjunto de reformas bancária, fiscal, urbana, administrativa, agrária e educacional, que tinha por finalidade o desenvolvimento nacional. Pouco tempo depois, porém, o Plano Trienal provou ser malsucedido.

Visto que João Goulart não possuía base de apoio político, seu governo não foi realizado sob uma única ideologia ou diretrizes determinadas, mas, sim, revezando entre medidas conservadoras e populares. Neste sentido, cumpre destacar que, em decorrência do fracasso do Plano Trienal e do crescente descontentamento dos sindicatos e setores populares (ensejado, principalmente, pelas medidas rígidas de controle de despesas e acesso ao crédito, instituídas para a implementação do Plano Trienal), João Goulart houve por bem flexibilizar sua política, retomando os programas de subsídios às importações e realizando processos de renegociação salarial de diversas categorias.

Estas e outras contradições ocasionaram uma forte polarização ideológica, com mobilização e radicalização política dos partidários de João Goulart e de seus opositores. Em meio a estes conflitos, no mês de março de 1964, as tropas militares lideradas pelo general

Olímpio Mourão Filho eclodiram o movimento de deposição de João Goulart. Em razão de tanto, no dia 1º de abril, este acabou por abandonar a Presidência e, no dia seguinte, seguir para o exílio, no Uruguai.

A partir de então, marcando o fim do período democrático e iniciando o período ditatorial, que perdurou 21 anos, assumiu a Presidência da República o marechal Humberto de Alencar Castelo Branco. Integraram a fase ditatorial os mandatos de Castelo Branco (1964-1967), Artur da Costa e Silva (1967-1969), Junta Militar das Forças Armadas (composta pelos ministros militares do Exército, da Aeronáutica e da Marinha) (31/8/1969 a 30/10/1969), Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), Ernesto Beckmann Geisel (1974-1979) e João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985).

O panorama ditatorial foi caracterizado por um regime militar altamente repressivo que, através dos Atos Institucionais e da enérgica atuação do Serviço Nacional de Informação (SNI), cerceou as liberdades políticas e os direitos individuais, com inúmeras prisões políticas, mortes e torturas de membros da oposição política e censura das manifestações artísticas e culturais. Um dos focos atingidos foi o meio universitário, a exemplo das invasões e ocupações policiais realizadas no *campus* da UnB, em 1964, 1965, 1967 e 1977, que terminaram em demissões arbitrárias de professores considerados subversivos e em prisões e mortes de estudantes e funcionários.

Estes aspectos permearam o texto da Constituição que vigorou a partir de 1967, à medida que suspendeu direitos e garantias, ampliou os poderes do Poder Executivo em detrimento dos Poderes Legislativo e Judiciário, instituiu a Lei de Segurança Nacional e consolidou as eleições indiretas para Presidente da República. Outra particularidade que cumpre ser realçada é a alteração da denominação do País, a qual passou a ser República Federativa do Brasil.

No que concerne à educação, a Carta Magna suprimiu a previsão quanto à aplicação de percentuais mínimos da arrecadação de impostos em educação e fortaleceu o ensino particular, endossando a política de concessão de bolsas de estudo, nos termos do artigo 168, §2º e §3º, III. Não o bastante, nos seus princípios educacionais elencados no artigo 168, §3º, II, vinculou a obrigatoriedade do ensino primário à idade dos estudantes (dos sete aos quatorze anos).

Com a Emenda nº 1, datada de outubro de 1969, foram realizadas importantes alterações na Constituição de 1967. Neste diapasão, insta frisar a primeira menção à educação dos excepcionais, no artigo 175, §4º, e o restabelecimento da previsão sobre a aplicação de

vinde por cento, no mínimo, da receita tributária municipal no ensino primário, no artigo 15, §3º, “I”.

Em adição ao Diploma Constitucional, foram criadas instituições e editadas legislações educacionais para consolidar as novas determinações político-econômicas. Neste cenário, durante o ano de 1966, promulgou-se o Decreto-Lei nº 53/66, que caracterizou as universidades como instituições de ensino e pesquisa e determinou regras quanto à sua organização, buscando a contenção de recursos públicos; implementou-se o Projeto Rondon na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, com o fim promover a educação, a cidadania e o bem estar social em Rondônia; e criou-se o primeiro curso de pós-graduação “stricto sensu” do País, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Paralelamente, de 1965 a 1968, o Ministério de Educação e Cultura estabeleceu um acordo de cooperação com o governo norte-americano, conhecido como MEC-USAID (United States Agency for International Development), que, sob a alegação de que o sistema educacional brasileiro precisava estar em conformidade com as necessidades do desenvolvimento capitalista internacional, promoveu a sobreposição dos interesses das grandes corporações norte-americanas sobre os nacionais. A influência dos Estados Unidos se fez presente também no Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), instaurado por meio da Lei nº 5.370/67, que, por intermédio da alfabetização, tinha como fim a capacitação da população para o aumento da produtividade e o desenvolvimento econômico.

Dando continuidade às várias alterações legislativas, foi aprovada a Lei nº 5.540/68, que, prezando pela expansão do ensino superior a um custo mínimo, através de medidas como o fim da cátedra, da departamentalização, da matrícula por disciplina e da adoção do vestibular unificado e classificatório, instituiu a Reforma Universitária. Outro marco que merece ser destacado foi o advento de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 5.692/71), que, com caráter tecnicista, previa a educação como instrumento de qualificação profissional para o mercado de trabalho industrial. As principais mudanças trazidas pela Lei foram: (i) a extensão da obrigatoriedade do ensino primário para o denominado 1º grau, o qual, unindo antigos ensinos primário e ginásial, passou a ter duração de oito anos; e (ii) a transformação do ensino secundário no nomeado 2º grau, no qual, em um interm de três ou quatro anos, era ministrado o ensino profissionalizante.

Não se pode olvidar, ainda, do surgimento da figura do “crédito educativo”, no final de 1975, em uma clara política de favorecimento do ensino particular. Tal política consistia no financiamento público, concedido a estudantes, para o custeio dos estudos nos cursos de

ensino superior na rede privada, cujo pagamento era efetuado após o término do curso, por igual período ao do financiamento.

O longo período ditatorial entrou em declínio no penúltimo governo da fase, de Ernesto Geisel, quando os desgastes provocados pela violência repressiva das Forças Armadas e pela restrição de direitos e garantias forçaram a adoção de um projeto de liberalização política. Dentre as providências tomadas, cumpre destacar a suspensão parcial da censura prévia aos meios de comunicação e a revogação do Ato Institucional nº 5 (que havia instituído a ditadura), as quais possibilitaram a reorganização dos movimentos estudantis, trabalhistas, sociais e da Igreja Católica, e o consequente crescimento da oposição política.

Para prosseguir com a abertura política e a redemocratização do País, Ernesto Geisel indicou para sua sucessão João Figueiredo. Durante o mandato deste, iniciado em 1979, foi aprovada a Lei da Anistia (Lei nº 6.683/79), que permitiu a libertação de presos políticos e o retorno ao país de exilados, com exceção dos autores de crimes terroristas de esquerda armada. Não obstante tal avanço, cumpre frisar que a anistia foi igualmente concedida para libertar os militares acusados de torturas, mortes e o desaparecimento de cidadãos.

Importante manifestação surgida no último ano do governo Figueiredo foi o movimento das “Diretas Já”, que mobilizou a população, líderes sindicais e políticos, artistas, personalidades da sociedade civil e setores da Igreja católica, em defesa de eleições diretas para a escolha do presidente da República. O governo, porém, resistiu e conseguiu rejeitar a emenda constitucional Dante de Oliveira, que previa o restabelecimento das eleições diretas.

Apesar da reação governamental, as greves e reivindicações suscitadas pelos sindicatos e funcionalismo público se intensificaram, ensejando a eleição indireta do candidato da oposição política, Tancredo de Almeida Neves, para o cargo de Presidente da República, em janeiro de 1985. Na véspera da posse, no entanto, Tancredo Neves foi internado em estado grave, assumindo seu lugar o então vice-presidente, José Sarney de Araújo Costa.

No início deste novo período, em maio de 1985, aprovou-se a Emenda Constitucional nº 25, a fim de se retornar definitivamente à democracia. Por meio de tal Emenda, restabeleceram-se as eleições diretas e flexibilizaram-se as regras para a criação de partidos políticos, possibilitando a legalização de partidos políticos da esquerda – a exemplo o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Comunista do Brasil (PC do B) – e a consequente consolidação do pluripartidarismo.

Ato contínuo, no mês de novembro, foi editada a Emenda Constitucional nº 26 convocando os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para, em fevereiro de

1987, formarem uma Assembleia Nacional Constituinte e elaborarem uma nova Carta Magna. Destarte, em outubro de 1988, foi promulgada a Constituição vigente até os dias de hoje. Conhecida como "Constituição Cidadã", a Lei Maior preconizou relevantes princípios democráticos, de cidadania e direitos e garantias fundamentais, conferindo especial suporte ao direto à educação, conforme será exposto a seguir.

CAPÍTULO 2 – A EDUCAÇÃO NACIONAL NO CONTEXTO ATUAL

2.1 – Conceito

A educação consiste no processo de transmissão de conhecimentos técnicos, culturais e espirituais que viabiliza o desenvolvimento das faculdades humanas para a integração ao meio social, o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. Nessa esteira, o instituto em apreço representa mais que um mero instrumento de formação acadêmica, dado que proporciona a inteira transformação do ser humano em suas capacidades física, mental e espiritual.

A complexidade inerente à educação é exaustivamente trabalhada pela literatura jurídica, a exemplo do magistério de Celso Ribeiro Bastos, a saber: “[a] educação consiste num processo de desenvolvimento do indivíduo que implica a boa formação moral, física, espiritual e intelectual, visando ao seu crescimento integral”², e da definição apresentada por De Plácido e Silva, verbo *ad verbum*:

EDUCAÇÃO. Derivado do latim *educatio*, de *educare* (instruir, ensinar, amestrar), é geralmente empregado para indicar a *ação de instruir* e de *desenvolver* as faculdades físicas, morais e intelectuais de uma criança ou mesmo de qualquer ser humano.

Nesta razão, *educação* não possui somente o sentido estrito da ação de ensinar ou de instruir, no conceito intelectual.

Abrange toda e qualquer espécie de educação: física, moral e intelectual, consistindo, assim, em se ministrar ou fazer ministrar lições, que possam influir na formação intelectual, moral ou física da pessoa, a fim de prepará-la, como é de mister para ser útil à coletividade.³

(Grifamos)

Não o bastante, Eduardo Martines Júnior elabora relevante conceituação para o instituto em comento, qual seja:

[A] educação só pode ser entendida como processo que tem por escopo preparar as novas gerações para substituírem as adultas que se retiram das funções ativas da sociedade, inclusive pela ação do tempo, permitindo a conservação, o aprimoramento e a transmissão de toda a cultura, esse conjunto de valores e formas comportamentais adequados à vida social.⁴

(Destaques nossos)

² Dicionário de direito constitucional, p. 51.

³ Vocabulário jurídico, p. 507.

⁴ Educação, cidadania e Ministério Público: o artigo 205 da Constituição e sua abrangência, p. 26.

À guisa de corroboração, impende trazer à colação os ensinamentos de Walber de Moura Agra acerca do (principal) objetivo da educação, *ad litteram*:

ao contrário do que muitos pensam, não é apenas prepara o cidadão para o mercado de trabalho, mas desenvolvê-lo como ser humano, para que possa contribuir com a sociedade, tornando-o apto para enfrentar os desafios do cotidiano. Como afirma a Constituição Cidadã, a principal função da educação é preparar o indivíduo para o exercício da cidadania [...].⁵
(Destaques nossos)

As diversas facetas que caracterizam a educação também estão contidas nas definições encontradas nos dicionários da língua portuguesa, a exemplo do quanto aduzido por Aurélio Buarque de Holanda Ferreira:

Educação. [Do lat. *Educatione*.]. *S.f.* **1.** Ato ou efeito de educar(-se). **2.** Processo de desenvolvimento da capacidade física, intelectual e moral da criança e do ser humano em geral, visando à sua melhor integração individual e social: *educação de juventude; educação de adultos; educação de excepcionais*. **3.** Os conhecimentos ou aptidões resultantes de tal processo; preparo: *É um autodidata: sua educação resultou de sério esforço pessoal*. **4.** O cabedal científico e os métodos empregados na obtenção de tais resultados; instrução, ensino. *É uma autoridade em educação, sendo seus livros largamente adotados*. **5.** Nível ou tipo de ensino: *educação primária; educação musical; educação sexual; educação religiosa; educação física*. **6.** Aperfeiçoamento integral de todas as faculdades humanas. [...]⁶
(Grifos nossos)

Em complementação, vale destacar os semelhantes conceitos ressaltados por Walter Weiszflog, abaixo reproduzidos:

e.du.ca.ção
sf (lat educatione) 1 Ato ou efeito de educar. 2 Aperfeiçoamento das faculdades físicas, intelectuais e morais do ser humano; disciplinamento, instrução, ensino. 3 Processo pelo qual uma função se desenvolve e se aperfeiçoa pelo próprio exercício: *Educação musical, profissional* etc. 4 Formação consciente das novas gerações segundo os ideais de cultura de cada povo. 5 Civilidade. 6 Delicadeza. 7 Cortesia. [...]⁷
(Grifamos)

Uma vez observado que o instituto é dotado de inestimável valor, tem-se como consequência o seu acolhimento como um bem juridicamente tutelado. Assim sendo, a educação goza de ampla proteção tanto pela CRFB/88, quanto pela legislação nacional em

⁵ Curso de direito constitucional, p. 652.

⁶ Dicionário Aurélio da língua portuguesa, p. 755.

⁷ Michaelis: moderno dicionário da língua portuguesa, p. 764.

geral, bem como serve de objeto e inspiração para diversos instrumentos jurídicos internacionais.

2.2 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

No que tange à guarida constitucional, verifica-se que o direito à educação é consagrado de forma plena, de modo que a Carta Magna, além de prevê-lo expressamente, vem a determinar os seus fundamentos, objetivos e regulamentação geral. Tal embasamento não poderia ser diferente, ao passo que a educação, ao viabilizar a evolução do conhecimento, a conscientização e a formação crítica do indivíduo, constitui pressuposto para o exercício da cidadania.

À vista disso, já em seu preâmbulo, o Texto Constitucional estabelece que o Estado Democrático deve assegurar o exercício dos direitos sociais (categoria à qual pertence o direito à educação) e os valores supremos de liberdade, desenvolvimento, igualdade e justiça. No que diz respeito a tais valores, cumpre frisar que o progresso educacional representa importante fator para a sua concretização, visto que: por um lado, a educação enseja a liberdade de escolhas e habilita o indivíduo profissionalmente, impulsionando o desenvolvimento socioeconômico e promovendo a diminuição das desigualdades econômicas; e, por outro, propicia a conscientização dos eleitores quanto à escolha de seus representantes nos Poderes Executivo e Legislativo, responsáveis por formular políticas de desenvolvimento cultural, fomento à economia e distribuição de renda.

Ato contínuo, o artigo 1º, III, consagra a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, garantindo, conseqüentemente, suporte expressivo ao direito à educação, um dos pilares do mínimo existencial para uma vida digna. Com efeito, a educação, embora não seja imprescindível à sobrevivência, tal como os direitos à saúde, à alimentação e à moradia, apresenta-se inegavelmente indispensável a uma vida digna.

Não o bastante, cabe salientar que a educação contínua configura uma das premissas para a realização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil descritos no artigo 3º, I, II e III, a saber: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Isso porque o instituto sob análise fornece ao indivíduo o conhecimento preciso à sua autodeterminação e ao seu aprimoramento, ademais de o capacitar

técnica e culturalmente para servir de instrumento ao desenvolvimento e à redução das disparidades socioeconômicas.

Através do artigo 6º, confere-se uma posição privilegiada à educação, incluindo-a na categoria dos direitos fundamentais sociais, junto à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, e à assistência aos desamparados, tendo por finalidade a construção da igualdade material. Acerca de tanto, merece ser trazida a lume a conceituação de direitos sociais elaborada por André Ramos Tavares, *ipsis litteris*:

Direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras *liberdades positivas*, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social [...]⁸.

Em adição, vale pontuar que a educação, como direito social que é, demanda, para a sua efetivação, a conduta positiva do Estado ou de particulares destinatários da norma, mediante a atuação prestacional. Avaliando os direitos sociais sob este prisma, José Afonso da Silva preleciona que estes

[...] são prestações positivas proporcionadas pelo Estado, direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais⁹.

Seguindo-se, no artigo 205 são determinados os objetivos e os responsáveis pela educação, *in verbis*:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.
(Grifos nossos)

Da leitura do excerto acima, apreende-se que não apenas o Estado, mas também a família e a sociedade desempenham papeis essenciais no desenvolvimento educacional, à medida que não apenas intermedeiam, mas atuam diretamente para isso. Nesse diapasão, não se pode olvidar do artigo 227, que, reforçando tal posicionamento, institui ser dever da

⁸ Curso de direito constitucional, p. 206.

⁹ Curso de direito constitucional positivo, p. 286.

família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, a educação.

A efetivação do direito à educação é imposta, assim, como tarefa a ser cumprida coletivamente, sendo essencial que cada uma das mencionadas partes desempenhe, de fato, sua função, sob pena de sobrecarregar os demais e comprometer o fim almejado (FERREIRA, 2010)¹⁰. No que concerne ao Estado, maior detentor de mecanismos e instrumentos necessários à consecução da prestação educacional, há que se sublinhar que a responsabilidade constitucional implica, de um lado, a permanente estruturação e ampliação da rede de ensino, e, de outro, a busca pela observância e implementação das normas constitucionais sobre educação e ensino, consoante preleciona José Afonso da Silva no excerto abaixo:

significa, em primeiro lugar, que o Estado tem que aparelhar-se para fornecer, a todos, os serviços educacionais [...] [ampliando] cada vez mais as possibilidades que todos venham a exercer igualmente este direito; e, em segundo lugar, que todas as normas da Constituição, sobre educação e ensino, não que ser interpretadas em função daquela declaração e no sentido de sua plena efetivação¹¹.

Dentre os vários deveres do Estado quanto à estruturação da rede de ensino, é forçoso aduzir que o Estado não pode se omitir em manter, especialmente na educação básica, profissionais da educação devidamente capacitados. Neste cenário, traz-se à colação o RE nº 594018, julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no qual se permitiu, inclusive, a interferência do Poder Judiciário para a instituição da política pública adequada, *ad litteram*:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CARÊNCIA DE PROFESSORES. UNIDADES DE ENSINO PÚBLICO. OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO. EDUCAÇÃO. DIREITO FUNDAMENTAL INDISPONÍVEL. DEVER DO ESTADO. ARTS. 205, 208, IV E 211, PARÁGRAFO 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A educação é um direito fundamental e indisponível dos indivíduos. É dever do Estado propiciar meios que viabilizem o seu exercício. Dever a ele imposto pelo preceito veiculado pelo artigo 205 da Constituição do Brasil. A omissão da Administração importa afronta à Constituição. 2. O Supremo fixou entendimento no sentido de que "[a] educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental[...]. Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam essas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos

¹⁰ **Temas de direito à educação**, p. 126.

¹¹ Op. cit., p.313.

políticos-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais impregnados de estatura constitucional". Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 594018 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 23/06/2009, DJe-148 DIVULG 06-08-2009 PUBLIC 07-08-2009 EMENT VOL-02368-11 PP-02360 RTJ VOL-00211- PP-00564 RMP n. 43, 2012, p. 217-225)
(Destaques nossos)

Quanto aos objetivos educacionais, tem-se que estes abrangem tanto a formação subjetiva, isto é, o desenvolvimento das potencialidades humanas e a composição da personalidade e da identidade, quanto a inserção e a transformação do indivíduo em um ser social, a sua politização e a participação cidadã. A preocupação expressada pela CRFB/88, portanto, não se restringe ao mero ensino acadêmico/enciclopédico, pois que demanda a constituição integral do ser humano.

Em adição, é imperioso esclarecer que, em que pese o direito à educação demandar a elaboração e a implementação de políticas públicas, é certo que o Estado não pode se furtar do dever de efetivá-lo. Isso porque, em sendo o direito à educação um direito fundamental, sua aplicabilidade segue a regra imposta pelo artigo 5º, § 1º, *verbis*:

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

[...]

§ 1º - As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

(Destaque nosso)

Nesse passo, urge mencionar que, a despeito de o mandamento constar artigo 5º, este se refere a “direitos e garantias fundamentais” de um modo geral, sem definir especificamente quais são. Presume-se, deste modo, que sua incidência não se limita apenas aos direitos individuais e coletivos, mas se estende também aos direitos sociais consagrados no artigo 6º, categoria da qual o direito social faz parte. A mesma conclusão pode ser inferida a partir da interpretação sistemática e teleológica constitucional, haja vista o perfil garantista da Carta Magna que procura assegurar amplamente uma extensa gama de direitos.

Isto posto, é essencial que a educação seja garantida, respeitada, aperfeiçoada e disponibilizada a todos. Ademais, há que se ressaltar que, a partir da CRFB/88, o instituto passou a ser vislumbrado como direito público subjetivo, dotado de exigibilidade, figurando o

indivíduo como sujeito de direito e o Estado ou particular destinatário da norma, sujeito do dever.

No artigo 206, são elencados os princípios que servem de base ao processo educacional, *in verbis*:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade;
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Neste âmbito, cabe chamar atenção para o inciso V acima consignado, cuja violação é notória e constante. Infelizmente, é certo que, mormente nos níveis de educação básica da rede pública de ensino, os profissionais não apenas são mal-remunerados, como também desenvolvem suas atividades em condições de trabalho inadequadas. Como consequência, tanto o conteúdo, quanto a própria qualidade do ensino são comprometidos, prejudicando, assim, a evolução do aluno.

Em seguida, o artigo 207 do Texto Constitucional atribui a autonomia didático-científica, financeira e patrimonial às universidades brasileiras. Sobre este aspecto, é mister reproduzir as explanações de André Ramos Tavares, de acordo com quem “[d]eve ser respeitada, tanto pelo legislador, quanto pelo administrador, a livre esfera de atuação de que desfrutam as universidades quando desempenham sua tarefa constitucional de oferecer o ensino, a pesquisa e a extensão”¹², uma vez que a referida autonomia representa condição instrumental para o desenvolvimento do conhecimento e do saber.

O citado dispositivo também determina que as universidades devem obedecer ao princípio da “indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. Isso implica em dizer que as aludidas instituições devem contribuir não apenas para o aperfeiçoamento do próprio ensino, através da disponibilização e utilização dos recursos adequados, mas igualmente para a qualificação dos professores que venha a formar.

¹² Op. cit., p. 812.

No artigo 208, são fixadas as regras específicas que devem ser observadas pelo Estado quando da prestação educacional, vale dizer: (i) a *obrigatoriedade* e a *gratuidade* da educação básica, dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, e a *gratuidade* de sua oferta para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (ii) a *progressividade* da universalização do ensino médio gratuito; (iii) a *especialização* do atendimento educacional às pessoas com deficiência; (iv) a *garantia* da educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade; (v) o *acesso* aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística; (vi) a *oferta* de ensino noturno regular; e (vii) *programas suplementares* de material didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, em todas as etapas da educação básica. Sobre o atendimento das pessoas com deficiência, deve-se atentar para a evolução contida no artigo 227, § 1º, II, que prescreve a criação de programas de integração social e de prevenção e atendimento especializado para as pessoas com deficiência, bem como a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos.

Ato contínuo, a dicção do artigo 209 preconiza que o ensino, paralelamente à rede pública, pode ser ofertado pela iniciativa privada, mediante o cumprimento das normas gerais da educação nacional e a autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público. Contudo, em que pese a menção à qualidade, as instituições particulares, mormente de ensino superior, têm acolhido alunos que não atingiram o aproveitamento necessário nos níveis de ensino anteriores, em nome da incessante busca por lucros.

Prosseguindo-se, no artigo 210, visando assegurar uma “formação básica comum” e o respeito aos valores culturais e artísticos, nacional e regionais, a CRFB/88 impõe que o ensino fundamental deve ser estruturado em “conteúdos mínimos”. A par disto, os parágrafos do referido dispositivo assinalam a faculdade de matrícula na disciplina de ensino religioso e a possibilidade de o ensino ser ministrado em línguas e processos de aprendizagem próprios, nas comunidades indígenas.

No artigo 211, atendendo à supracitada responsabilidade do Estado no desenvolvimento educacional, é destacada a repartição dos sistemas de ensino entre os entes federativos, nos termos a seguir transcritos:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.
(Grifamos)

Ao se analisar a norma jurídica em tela, nota-se que são fixados níveis de ensino mínimos para atuação dos Municípios (que são incumbidos de ministrar a educação infantil e o ensino fundamental) e dos Estados-membros e do Distrito Federal (aos quais cabe o oferecimento do ensino fundamental (em colaboração com os Municípios) e do ensino médio), situação esta inexistente para a União. Diferentemente, a esta são conferidas as funções de gerir o sistema de ensino federal e de prestar assistência técnica e financeira aos demais entes da Federação.

Ainda em se tratando de deveres educacionais dos entes federativos, o artigo 212 preconiza que a União deve aplicar, anualmente, ao menos 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, ao menos 25% das respectivas arrecadações tributárias para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. No entanto, é pertinente evidenciar que “os recursos são insuficientes num país com alto índice de analfabetos [...]. Além disto, nem sempre a aplicação dos percentuais exigidos no texto magno é respeitada, sendo muito comum o desvio de recursos da educação para outros setores” (OLIVEIRA, 2009)¹³.

Nos termos dos §§5º e 6º do mesmo dispositivo constitucional, é estipulada a contribuição social do salário educação, recolhida pelas empresas, como fonte adicional de financiamento à educação básica. Em complementação, pontua-se que sua distribuição, nos Estados-membros e Municípios, deve ser realizada proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes de ensino.

Por fim, a Lei Maior institui, em seu artigo 214, o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, tem a função de articular o sistema nacional de educação e definir meios para desenvolver o ensino em seus diversos níveis. O Plano, nesse cenário, deve ser composto por ações integradas dos Poderes Públicos com vistas à erradicação do analfabetismo, à universalização do atendimento escolar, à melhoria da qualidade de ensino, à formação para o trabalho e à promoção humanística, científica e tecnológica do País.

¹³ O Estado como agente educacional na Constituição de 1988, f. 86.

2.3 - Legislação nacional

2.3.1 – LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (LDB)

A atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/96), tendo como propósitos a democratização do acesso à educação e a constituição do cidadão, regulamenta os ditames constitucionais relacionados à educação escolar. Com efeito, prescreve normas relacionadas à atuação dos entes federativos no sistema de educação nacional, à estruturação dos níveis de ensino, aos requisitos de formação e direitos dos profissionais da educação e à aplicação de recursos financeiros, pelos entes federativos, no âmbito educacional.

Inicialmente, o artigo 3º apresenta os princípios que regem a prestação do ensino, acrescentando, ao rol já previsto constitucionalmente (igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; valorização do profissional da educação escolar; gestão democrática do ensino público; e garantia de padrão de qualidade), o respeito à liberdade e apreço à tolerância (inciso IV), a valorização da experiência extra-escolar (inciso X), a vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais (inciso XI) e a consideração com a diversidade étnico-racial (inciso XII). Neste panorama, nota-se que tais princípios reforçam o caráter democrático do ensino, à medida que prezam pela diversidade do meio escolar e do saber, inclusive, com a valorização do conhecimento prático adquirido fora das escolas.

No que diz respeito à qualidade do ensino, tem-se que o artigo 4º, IX, da LDB, estabelece serem os padrões mínimos de qualidade da educação escolar pública compostos pelas variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. O dispositivo não especifica, contudo, quais são tais insumos, tampouco expõe o número cabível para cada aluno.

Ato contínuo, o artigo 5º impõe que a educação é direito público subjetivo, cuja efetivação pode ser demandada por qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e o

Ministério Público. Dada a relevância do instituto, o parágrafo 4º do dispositivo em apreço institui a responsabilização da autoridade competente não somente pelo não oferecimento da educação básica obrigatória, mas também pela sua oferta irregular, através da imputação de crime de responsabilidade.

No plano da organização da educação nacional, em atendimento ao disposto no artigo 205 da Carta Magna quanto à colaboração da sociedade no desenvolvimento educacional, o artigo 14 da LDB garante a participação das comunidades escolar e local, juntamente com os profissionais da educação, na definição das normas de gestão democrática do ensino público na educação básica.

Nos capítulos destinados à disciplina e à estruturação dos níveis de ensino, a LDB insere diversos mandamentos corroborando a relação umbilical existente entre a educação e a cidadania. Nesse rumo, o artigo 22 sublinha que a educação básica tem por objetivos desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. Outrossim, o artigo 27, I, prevê que os conteúdos curriculares da educação básica devem observância à difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática.

Não o bastante, o artigo 32, II, estipula que o ensino fundamental, iniciado aos 6 (seis) anos de idade, visa à formação básica do cidadão, mediante a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade. No mesmo raciocínio, fixa o artigo 35, II e III, que o ensino médio tem por fim a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, bem como o aprimoramento do educando como ser humano, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico.

Ao final, tendo em vista que os profissionais da educação desempenham papel essencial para o cumprimento das descritas finalidades, o artigo 67 promove a sua valorização, assegurando-lhes: o ingresso exclusivamente por concurso público; o aperfeiçoamento profissional continuado; o piso salarial profissional; a progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho; o período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; e as condições adequadas de trabalho.

2.3.2 – ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA)

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei nº 8.069/90) confere proteção integral às crianças e aos adolescentes, atribuindo-lhes direitos fundamentais com vistas ao desenvolvimento em condições de liberdade e dignidade, e, concomitantemente, atribui deveres aos pais, ao Estado, aos gestores dos estabelecimentos de ensino e aos próprios educandos. Ademais, estabelece políticas de atendimento e medidas de proteção a tais direitos, estrutura e disciplina o Conselho Tutelar, prevê medidas socioeducativas para menores infratores e institui crimes e infrações administrativas específicos contra crianças e adolescentes.

Ratificando o teor da CRFB/88, o artigo 22 do ECA determina, dentre os deveres impostos aos pais em razão do poder familiar, o dever genérico de educar os filhos menores. Logo após, o artigo 24 assenta punições para o descumprimento injustificado de tais deveres, a saber: a suspensão e a destituição do poder familiar, decretadas judicialmente.

Em adição, novamente é reafirmado o vínculo entre o direito à educação e a cidadania, ao passo que o artigo 53 transcreve o conteúdo do artigo 205 da Lei Maior e assenta 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”.

O artigo 54 inaugura o rol dos deveres imputados aos responsáveis pelo desenvolvimento educacional. Tal dispositivo, reproduzindo majoritariamente o texto do artigo 208 da Carta Magna, fixa as obrigações do Estado (ensino fundamental, obrigatório e gratuito; progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio; atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência; atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade; acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística; oferta de ensino noturno regular; e atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde). Nessa toada, seus parágrafos 1º e 2º, seguindo a mesma linha da LDB, preconizam que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo e que o seu não oferecimento ou sua oferta irregular acarretam a responsabilização da autoridade competente.

No artigo 55, consigna-se incumbir aos pais ou responsáveis a obrigação de matricular seus filhos na rede regular de ensino. Caso a obrigação não seja realizada, os pais

ou responsáveis podem ser penalizados administrativamente mediante a imputação de multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência, nos termos do artigo 249.

Ato contínuo, o artigo 56 dita ser dever dos dirigentes dos estabelecimentos de ensino fundamental comunicar ao Conselho Tutelar os casos de maus-tratos envolvendo os alunos; reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares; e elevados níveis de repetência. Haja vista não ter sido delimitado o número mínimo de faltas injustificadas, cabe trazer à colação o pensamento de Luiz Antonio Miguel Ferreira, o qual obtempera que “esta comunicação deve ser efetivada quando a ausência do aluno compromete o seu desenvolvimento escolar ou revele alguma situação, quer no âmbito familiar, quer no social, que está colaborando para a sua ausência”¹⁴.

A fim de viabilizar a efetivação do direito à educação, o artigo 212 garante a possibilidade de se utilizar toda e qualquer ação judicial para se obter a proteção jurisdicional necessária. Para tanto, de acordo com o artigo 210, consideram-se legitimados ativos: o Ministério Público; a União, os Estados-membros, os Municípios, o Distrito Federal e os territórios; e as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos pelo ECA.

2.4 – Legislação internacional

Elaborada pela Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), a Carta Internacional de Direitos Humanos (“International Bill of Human Rights”) consiste em um documento composto pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e pelos Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). O PIDCP e o PIDESC corroboraram o teor da Declaração e foram integrados formalmente ao ordenamento jurídico brasileiro em 1992. No entanto, há que se ressaltar que, antes mesmo de tal integração, a edição da CRFB/88 preconizou em vários de seus artigos a proteção aos direitos fundamentais, sendo certo que o direito à educação foi abordado, principalmente, nos artigos 6º e 205 e seguintes, conforme já discorrido no item 2.1.

¹⁴ Op. cit., p. 117.

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembléia Geral da ONU em 1948, constam duas categorias de direitos inalienáveis e invioláveis: os direitos civis e políticos, do artigo III ao XXI, e os direitos econômicos, sociais e culturais, do artigo XXII ao XXVIII. Nesta última categoria, mister se faz salientar o “direito à instrução”, que encontra guarida no artigo XXVI, abaixo transcrito:

Artigo XXVI – 1. Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.
 2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.
 3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrado a seus filhos.
 (Destacamos)

Da leitura de tal artigo, infere-se que a Declaração procurou assegurar o acesso à educação, mormente nos níveis elementares e fundamentais, e configurá-la um instrumento de desenvolvimento humano, de justiça social e de produção de laços entre as diferentes culturas dos povos. Em adição, tendo em vista que a educação é considerada um processo contínuo de aprimoramento, frisa-se que esta não se limita ao currículo escolar, pois abrange também a atividade cultural e o progresso científico, nos termos do artigo XXVII, item 1: “Toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios”.

As disposições da Declaração serviram de diretrizes para os países que aderiram a ela, ensejando a reavaliação das políticas nacionais para viabilizar a efetivação do direito à educação, a formação de cidadãos e a estimulação da convivência harmônica e do respeito mútuo entre os povos.

No que concerne ao PIDCP, vale pontuar que nele estão consignados direitos e garantias individuais relacionados à liberdade e a dignidade humana, dotados de aplicabilidade imediata. Diferentemente, no PIDESC, são relacionados direitos que demandam a atuação do Estado e cuja aplicabilidade é gradativa.

No bojo do PIDESC, o direito à educação encontra guarida no artigo 13, o qual fixa, em seu item 1, que sua concretização deverá capacitar os indivíduos para a participação social e o relacionamento entre os diversos grupos raciais, étnicos ou religiosos, além de promover atividades em prol da manutenção da paz, *in verbis*:

Artigo 13 – 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda em que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

(Grifos nossos)

No item 2 do mesmo artigo, constam normas específicas referentes ao acesso à educação, nos diferentes níveis de ensino. Neste sentido, são contemplados a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino fundamental; o amplo acesso e a generalização do ensino médio – incluindo-se nele o técnico e o profissionalizante – e a implementação progressiva de sua gratuidade; o pleno acesso ao ensino superior, com a progressiva implantação da sua gratuidade; e o oferecimento do ensino fundamental àqueles que não o obtiveram na idade própria, consoante o excerto a seguir reproduzido:

2. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem que, com o objetivo de assegurar o pleno exercício desse direito:

- a) A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos;
- b) A educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissional, deverá ser generalizada e torna-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito;
- c) A educação de nível superior deverá igualmente tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito;
- d) Dever-se-á fomentar e intensificar, na medida do possível, a educação de base para aquelas pessoas que não receberam educação primária ou não concluíram o ciclo completo de educação primária;
- e) Será preciso prosseguir ativamente o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis de ensino, implementar-se um sistema adequado de bolsas de estudo e melhorar continuamente as condições materiais do corpo docente.

(Grifamos)

Em consonância com o item 1 do artigo XXVII da Declaração, o artigo 15 do instrumento internacional sob luzes preconiza a participação na vida cultural e no progresso científico, estabelecendo a proteção à propriedade do autor e do inventor.

Ademais da Carta Internacional de Direitos Humanos, não se pode olvidar da Declaração Universal dos Direitos da Criança, surgida em 1959. Tal instrumento firma o direito à educação como seu sétimo princípio, objetivando-se a gratuidade e a obrigatoriedade dos níveis elementares, *in verbis*:

Direito à educação gratuita e ao lazer infantil

Princípio VII

A criança tem direito a receber educação escolar, a qual será gratuita e obrigatória, ao menos nas etapas elementares. Dar-se-á à criança uma educação que favoreça a sua cultura geral e lhe permita – em condições de igualdade de oportunidades – desenvolver suas aptidões e sua individualidade, seu senso de responsabilidade social e moral e tornar-se um membro útil da sociedade.

O interesse superior da criança deverá ser o interesse diretor daqueles que têm a responsabilidade por sua educação e orientação; tal responsabilidade incumbe, em primeira instância, a seus pais.

A criança deve desfrutar plenamente de jogos e brincadeiras, os quais deverão estar dirigidos para a educação; a sociedade e as autoridades públicas se esforçarão para promover o exercício deste direito.

(Destaques nossos)

Não o bastante, ressalta-se como finalidade educacional a evolução da criança nas suas dimensões individual e social, de sorte a desenvolver suas potencialidades e senso ético e, concomitantemente, torná-la um membro engajado com o progresso da sociedade. Com efeito, aponta-se que a prestação da educação deve ser norteada pela formação de cidadãos, a fim de que, cientes de seus direitos e deveres, sejam impulsionados a realizar mudanças.

É importante citar, ainda, a Declaração Mundial sobre a Educação para Todos, de 1990, que, em seu artigo 3º, prescreve serem fatores para o pleno acesso à instrução básica: a universalização e a melhoria de sua qualidade, bem como as medidas para redução das desigualdades.

2.5 – Educação como pressuposto para a concretização da cidadania

Conforme o estudo realizado nos subitens anteriores, a CRFB/88 e as legislações nacional e internacional estabelecem, através de múltiplos artigos, uma relação intrínseca entre a educação e a cidadania. Nesta relação, o aprendizado familiar, a convivência social e o ensino escolar proporcionam ao educando as condições culturais, educacionais e intelectuais necessárias à conscientização acerca de seus direitos e deveres e à compreensão do ambiente sociopolítico em que vive.

No que concerne à responsabilidade educacional familiar, insta aduzir que esta compreende não apenas a matrícula dos filhos menores na rede regular de ensino, mas também a sua instrução de caráter e de mentalidade, com a transmissão de valores e experiências. O papel desenvolvido pela família é de tal importância que seu descumprimento pode acarretar até a suspensão ou a destituição do poder familiar, consoante prescrito pelo ECA.

Com efeito, ao constituir o primeiro núcleo social em que a criança é inserida, a família tem o dever de prover a sua formação inicial, preparando-a para o posterior desenvolvimento através da convivência em sociedade. Neste contexto, é oportuno trazer à baila a lição de Jerson Carneiro Gonçalves Junior, segundo a qual:

A Constituição, em seu artigo 226, enuncia que *a família é a base da sociedade e tem especial proteção do Estado*. E, por quê? A sociedade não é, senão, o desenvolvimento da família. O amor à pátria começa na família; se sai a pessoa corrompida, entrará ela na cidade e no Estado¹⁵.

A colaboração da sociedade, por outro lado, se efetiva mediante a integração do educando ao meio social e sua interação com outros membros. A atuação permite a identificação do indivíduo com aspectos éticos, culturais, espirituais e intelectuais de outras pessoas ou grupos; o seu desenvolvimento por meio de antagonismos, embates e lutas por reconhecimento; e a sua evolução como ser social, isto é, como parte integrante do todo social.

Em se tratando da instrução escolar, tendo em vista o ensino superior ainda se encontrar reservado a uma minoria populacional, é essencial que o preparo para o exercício da cidadania se efetive principalmente na educação básica e, dentro deste nível educacional, em qualquer idade. Deste modo, não apenas crianças e jovens, mas também adultos são capacitados para a plena participação na vida sociopolítica do País.

Neste contexto, urge destacar a relevante função mediadora desempenhada pelo professor, que viabiliza ao estudante a habilidade de melhor avaliar o ambiente sociopolítico: o pensamento crítico. Acerca desta temática, preleciona Luiz Antonio Miguel Ferreira¹⁶ que:

Deve assumir este papel de construtor de cidadãos, como resultado específico de sua função de educador, desenvolvendo, no aluno, uma compreensão mais rigorosa e crítica da realidade em que vivem, possibilitando uma ação mais consciente e eficaz. O professor, como agente social comprometido com a transformação da sociedade, deve ensinar estes conhecimentos indispensáveis; não obstante, também precisa transmitir valores que possibilitarão a prática de ações virtuosas em benefício da comunidade.
(Grifos nossos)

Para que o professor possa ser, de fato, um construtor de cidadãos, é necessário que haja a devida valorização e qualificação da categoria profissional, superando-se o atual estágio que ocasiona a insatisfação generalizada. Ademais, as escolas devem ser devidamente

¹⁵ **Educação política: instrumentos de exercício de democracia**, p. 97.

¹⁶ Op. cit., p. 131.

estruturadas e refletir e promover a diversidade, a tolerância e a eliminação de preconceitos, fornecendo condições para que seja desenvolvida uma educação de qualidade, apta a atender aos objetivos constitucionalmente estabelecidos.

O amplo suporte descrito, que atribui a carga de deveres à família, à sociedade e ao Estado, demonstra ser fundamental à transmissão de informações relativas ao exercício, ao entendimento do que é a cidadania e à conscientização do educando quanto à realidade em que vive. Nota-se, portanto, que a plena satisfação do direito à educação não deve se restringir à questão quantitativa, devendo abarcar também o aperfeiçoamento da qualidade e a inserção de elementos éticos e culturais.

A educação, notadamente a escolar, não pode ter como únicos propósitos a mera alfabetização de uma grande massa populacional e a expansão de incontáveis cursos e instituições que difundam conhecimentos enciclopédicos insuficientes e alheios à realidade político-social. Há que se garantir meios para que o ensino ministrado seja fundado na liberdade e, ao mesmo tempo, exalte valores que auxiliem na contínua melhoria da sociedade.

Para tanto, Antonia Teresinha de Oliveira preleciona que “[a] essa educação importa abordar, com objetividade, assuntos como respeito social, ambiental, moralidade pública e privada, enfim, tudo aquilo que possa constituir bases de respeito, quando se trata de convivência social pública e privada”¹⁷. Outrossim, é imperioso que se explicita devidamente o próprio conceito de cidadão, os valores que o fundamentam e as condições necessárias para que o educando possa exercer a cidadania.

A partir deste contexto, referida educação deve incentivar o educando a se interessar por política, participar de movimentos político-sociais, reivindicar seus direitos, assumir suas responsabilidades, construir pontos de vista sobre o mundo que o cerca, e auxiliar na elaboração e na implementação de políticas públicas e outras melhorias que tenham por finalidade a justiça social.

A corroborar o exposto, Jerson Carneiro Gonçalves Junior sustenta que a “educação do cidadão para a cidadania e liberdade representa os meios para melhorar as pessoas em seus hábitos e condutas conscientes, dando-lhes as noções de condutas éticas, morais e jurídicas, corretas e incorretas [...]”¹⁸. Tal modalidade de educação é viabilizada através da conscientização do cidadão, que se funda, segundo Dalmo de Abreu Dallari, em “dar uma contribuição para que as pessoas percebam que nenhum ser humano vale mais ou menos que

¹⁷ Op. cit., f. 44.

¹⁸ Op. cit. p. 103.

os demais e que todos podem e devem lutar constantemente pela conquista ou preservação da liberdade de pensar e de agir e pela igualdade de oportunidades e responsabilidades”.¹⁹

Nesse raciocínio, sublinha ainda referido autor que, tendo o educando se conscientizado de sua situação e da realidade, é relevante que promova a conscientização dos demais, “falando, discutindo, ensinando, demonstrando pelos exemplos históricos que os mais fracos podem vencer os mais fortes e que a força do grupo pode compensar a fraqueza do indivíduo”. Por intermédio de tal atuação, mostra-se, principalmente ao indivíduo marginalizado e dominado, meios para reagir à sua condição de submissão²⁰.

Destarte, tem-se que a educação qualitativa capacita o educando a analisar criticamente e formar opinião acerca de assuntos de interesse particular e de interesse comum, integrando-o à realidade político-social em que vive. Em consequência de tanto, uma vez devidamente esclarecido pela razão, o cidadão é impulsionado a se transformar em agente de transformação social, tendo como objetivo precípua a promoção da igualdade material e da emancipação social.

¹⁹ **O que é participação política**, p. 51.

²⁰ *Ibid.*, p. 37.

CAPÍTULO 3 – A CIDADANIA E O EXERCÍCIO DO VOTO

3.1 – Conceito

A concepção de cidadania, antes da década de 1980, se limitava aos direitos de nacionalidade e à participação política, ou seja, os direitos de votar e de ser votado. No entanto, com o desenvolvimento dos direitos humanos e a formulação da atual Constituição dirigente, houve uma transformação no conteúdo do instituto, passando este a englobar a consciência crítica, o exercício pleno e efetivo dos direitos humanos e a soberania popular.

Deste modo, hodiernamente, o cidadão se encontra na posição de pleitear ao Estado a satisfação de seus direitos e a concretização de medidas que lhe possibilitem ter uma vida digna. Concomitantemente, todavia, em sendo o indivíduo um membro da sociedade, apresenta os deveres de respeitar os direitos de seus semelhantes e de impulsionar o desenvolvimento da coletividade, contribuindo para a elaboração de políticas públicas e fiscalizando os atos praticados por seus representantes políticos (SILVA, 2007)²¹.

Isso porque é o interesse do cidadão e, de modo mais amplo, o interesse público (primário), que constitui o elemento de legitimação e o próprio fundamento do funcionamento do Estado. A esse propósito, Paulo Neves assevera que:

A vontade geral é soberana, inalienável e indivisível. Em outras palavras, relacionada com os debates contemporâneos, é a decisão política fundada no interesse geral que deve determinar o rumo de um país; não pode ser “a lei do mercado” ou uma “governança” compartilhada por instituições públicas, representantes da sociedade local e grandes empresas. O conceito de cidadania implica a preeminência de *res publica*, ou seja, da coisa pública. Só existe cidadania em uma República, no pleno sentido desta palavra, isto é, em um regime político voltado para o interesse geral. Esta situação é muito diferente daquela em que vigoram apenas a conciliação dos interesses particulares, a convivência pacífica entre os membros da sociedade, crenças e representações coletivas.²²
(Grifamos)

Não o bastante, é cabível citar os ensinamentos de Adriano Soares da Costa, o qual defende que: “[...] deve-se compreender o conceito de *cidadania*, no Direito Constitucional

²¹ Poder constituinte e poder popular, p. 142

²² Educação, cidadania: questões contemporâneas, p. 24.

brasileiro, como a soberania popular na livre escolha dos destinos da nação, exercitada por todos e por cada um individualmente”.²³

A soberania popular representa importante princípio democrático consagrado no artigo 1º, parágrafo único, da CRFB/88, o qual descreve que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Em decorrência disto, tem-se como uma das vertentes da cidadania a participação do indivíduo na estrutura e na condução da atividade política do Estado.

A este propósito, merece ser trazido a lume a explanação de Uadi Lammêgo Bulos, verbo *ad verbum*:

Em suma, cidadania [...] foi empregada no sentido amplo. Denota capacidade política, idoneidade para o gozo do direitos de eleger (direito ativo) e ser eleito ou, ao menos, candidatar-se em eleições (direito passivo). Credencia o cidadão a participar da vida democrática do Estado brasileiro como partícipe da sociedade política.

Neste último aspecto, o conceito constitucional de cidadania anexa-se ao pórtico da soberania popular (art. 1º, parágrafo único), ao exercício dos direitos políticos (art. 14), ao Estado (art. 205) [...].²⁴

(Destaque nosso)

À guisa de corroboração, é imperioso transcrever os dizeres de Walber de Moura Agra, *ipsis litteris*:

[Cidadania é] a participação dos cidadãos nas decisões políticas da sociedade. Porém, ela não se restringe ao voto, exaurindo-se de forma imediata – o voto é apenas uma etapa do processo de cidadania. Todas as vezes que um cidadão se posiciona frente à atuação estatal, criticando ou apoiando determinada medida, está realizando um exercício de cidadania.

[...]

A cidadania, tomada em acepção ampla, abrange uma série de fatores que permitem o exercício consciente dos direitos políticos, como a educação, a informação, o emprego, a moradia etc.²⁵

(Destaque nosso)

Ademais da previsão constitucional, a participação política encontra guarida no artigo 21, itens 1 e 3, da Declaração Universal de Direitos Humanos. Tal dispositivo impõe ser direito de todo ser humano tomar parte no governo de seu país e frisa que a base da autoridade do governo se fundamenta na vontade do povo.

²³ **Instituições de direito eleitoral**, p. 22.

²⁴ Op. cit., p. 83.

²⁵ Op. cit., ps. 90-91.

A participação política, porém, constitui não apenas um direito, mas também um dever e uma função social. Se é justo que o cidadão influencie nas decisões a cujos efeitos estará submetido, é igualmente indispensável que desempenhe a função da soberania popular na democracia representativa e que integre tal processo, sob pena de sofrer imposições determinadas por uma minoria que sejam prejudiciais a todos. Ratificando este posicionamento, ministra Dalmo de Abreu Dallari:

Como fica demonstrado, o direito e o dever de participação política são duas faces da mesma realidade: a natureza associativa do ser humano. Tendo necessidade de viver com os semelhantes, cada indivíduo deve ter assegurado o direito de influir no estabelecimento das regras de convivência, pois sendo todos iguais por natureza não é justo que só alguns tomem as decisões que os outros ficarão obrigados a cumprir. Por outro lado, para que cada um tenha respeitados seus direitos e sua dignidade é preciso que ninguém fique indiferente, passivo, sem procurar influir na decisão dos assuntos de interesse comum. Todo ser humano tem o dever de participação política, para que a ordem social não seja apenas a expressão da vontade e dos interesses de alguns.
[...]
Daí se conclui que o voto é um direito público subjetivo, uma função social (função da soberania popular na democracia representativa) e um dever, ao mesmo tempo.²⁶
(Destacamos)

É neste contexto que se destacam os direitos políticos, vale dizer, as normas jurídicas que disciplinam o exercício da soberania popular. Conforme definido por André Ramos Tavares, os direitos políticos, em seu sentido amplo, compreendem : “A) o direito de todos participarem e tomarem conhecimento das decisões e atividades desenvolvidas pelo governo; B) o Direito Eleitoral; e C) a regulamentação dos partidos políticos”²⁷.

Nos artigos 14 a 16 da Carta Magna, os direitos em comento são considerados em seu sentido estrito, enquadrando-se na definição do item “B” acima. Em tais dispositivos, os direitos políticos são expressos em duas modalidades: (i) os ativos que, focados na atividade do eleitor, compreendem a alistabilidade e os direitos de eleger os governantes e parlamentares e de votar em plebiscitos e referendos; e (ii) os passivos que, representando a atividade do eleito, abarcam o estudo da elegibilidade e o direito a ser votado.

²⁶ Op. cit., p. 38.

²⁷ Op. cit., p. 748.

3.2 – Direitos políticos ativos

Os direitos políticos ativos são adquiridos mediante a qualificação e a inscrição da pessoa perante a Justiça Eleitoral, uma vez preenchidas as condições específicas descritas no artigo 14, §§1º e 2º. Com efeito, exige-se que o indivíduo tenha, no mínimo, 16 anos de idade e não seja estrangeiro²⁸, tampouco esteja conscrito em serviço militar obrigatório ou esteja privado (temporária ou definitivamente) dos direitos políticos.

O alistamento eleitoral e o exercício do voto são facultativos para os maiores de 16 e menores de 18 anos, os analfabetos e os maiores de 70 anos. Em contrapartida, é obrigatório para os maiores de 18 anos.

Insta ressaltar que a mencionada obrigatoriedade do voto implica, tão somente, apresentar-se no local de votação e depositar a cédula na urna eleitoral. Não há previsão constitucional acerca da necessidade de indicação de um candidato, podendo constar da cédula voto nulo ou em branco, conforme será posteriormente explanado. Nessa esteira, é oportuno gizar os ensinamentos de André Ramos Tavares, verbo *ad verbum*:

Essa obrigatoriedade, contudo, significa, na prática, o dever de comparecer, na data da eleição, ao local próprio para a votação e, formalmente, votar. Diz-se formalmente porque o eleitor não está obrigado a necessariamente indicar um candidato como sendo de sua preferência. Poderá “votar” em branco ou anular seu “voto”. Ora, rigorosamente falando, nesses casos, não houve voto, porque não se escolheu qualquer candidato. Portanto, a obrigatoriedade é de comparecer para a votação, já que o conteúdo do voto é livre.²⁹

(Destaque nosso)

Outrossim, não se pode olvidar que o STF, recentemente, estabeleceu ser desnecessária a apresentação do título de eleitor juntamente com o documento oficial de identidade, para a realização da votação, bastando, para tanto, apenas este último. Na decisão em apreço, definiu-se que:

A apresentação do atual título de eleitor, por si só, já não oferece qualquer garantia de lisura nesse momento crucial de revelação da vontade do eleitorado. Por outro lado, as experiências das últimas eleições realizadas no Brasil demonstraram uma maior confiabilidade na identificação aferida com base em documentos oficiais de

²⁸ A exceção a esta regra se encontra no artigo 12, §1º, da CRFB/88, que permite o alistamento eleitoral dos portugueses com residência permanente no País, caso haja reciprocidade de tal direito em favor dos brasileiros.

²⁹ Op. cit., p. 750-751.

identidade dotados de fotografia, a saber: as carteiras de identidade, de trabalho e de motorista, o certificado de reservista e o passaporte. [...] Reconhecimento, em exame prefacial, de plausibilidade jurídica da alegação de ofensa ao princípio constitucional da razoabilidade na interpretação dos dispositivos impugnados que impeça de votar o eleitor que, embora apto a prestar identificação mediante a apresentação de documento oficial com fotografia, não esteja portando seu título eleitoral. Medida cautelar deferida para dar às normas ora impugnadas interpretação conforme à Constituição Federal, no sentido de que apenas a ausência de documento oficial de identidade com fotografia impede o exercício do direito de voto.

(ADI 4467 MC, Relatora Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 30/09/2010, processo eletrônico DJe-104 divulgado em 31/05/2011 e publicado em 01/06/2011)

(Grifo nosso)

Apesar de os termos “sufrágio”, “voto” e “escrutínio” serem constantemente associados como sinônimos no processo de participação da sociedade no governo, cabe esclarecer que não o são. “Sufrágio” é o direito público subjetivo de natureza política atribuído ao cidadão para eleger, ser eleito e decidir em plebiscitos e referendos, compondo, portanto, o elemento que confere legitimidade ao exercício do poder; “voto” é o instrumento através de que se exerce o direito de sufrágio; e “escrutínio” é o modo de sua realização, consistente na inserção dos votos nas urnas eleitorais, com sua posterior contagem e apuração.

De acordo com a doutrina, o sufrágio pode ser classificado em universal ou restrito. O sufrágio é universal quando atribuído a todos os nacionais, desde que preencham os já descritos requisitos para o exercício do voto. Este é o modelo vigente no Brasil, consolidado nos artigos 14 e 60, §4º, da Lei Maior.

Diferentemente, o instituto é tido como restrito quando limita o exercício do voto a certos grupos ou categorias, mediante a presença de condições peculiares tais quais: econômicas, culturais, de localidade, dentre outras. Assim sendo, consoante assenta Alexandre de Moraes, “o sufrágio *restrito* poderá ser *censitário*, quando o nacional tiver que preencher qualificação econômica (renda, bens, etc.) ou *capacitário*, quando necessitar apresentar alguma característica especial (natureza intelectual, por exemplo)”³⁰.

O voto é igualmente dotado de uma série de características constitucionais. Segundo o atributo da *personalidade*, o eleitor deve se apresentar ao local de votação e exercer o voto pessoalmente, a fim de assegurar a sinceridade e a autenticidade do ato. Em decorrência disto, não são admitidos, no Direito brasileiro, os votos por correspondência ou por procuração.

Em vista da *obrigatoriedade formal do comparecimento*, o eleitor tem o dever de comparecer às eleições, assinando folha de presença e inserindo seu voto na urna eleitoral,

³⁰ **Direito constitucional**, p. 242.

conforme já mencionado anteriormente. O artigo 7º, “caput”, do Código Eleitoral, institui, inclusive, uma sanção (multa) para o caso de descumprimento de tal dever, *in verbis*:

Art. 7º O eleitor que deixar de votar e não se justificar perante o juiz eleitoral até 30 (trinta) dias após a realização da eleição, incorrerá na multa de 3 (três) a 10 (dez) por cento sobre o salário-mínimo da região, imposta pelo juiz eleitoral e cobrada na forma prevista no art. 367.
(Destaques nossos)

Ademais, há que se realçar que a CRFB/88 confere a *liberdade* do voto, que abrange não somente a faculdade de se escolher e indicar o candidato de preferência, como também a possibilidade de se depositar uma cédula em branco na urna eleitoral ou de se anular o voto.

O *sigilo* do voto, consagrado no artigo 14, “caput” da Carta Magna, se perfaz através das providências impostas pelo artigo 103 do Código Eleitoral, vale dizer: (i) uso de cédulas oficiais que impossibilitam o reconhecimento do eleitor, de acordo com o modelo aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral; (ii) isolamento do eleitor em cabine indevassável, destinada ao ato de assinalar na cédula o candidato de sua escolha; (iii) verificação da autenticidade da cédula oficial, que deverá conter as rubricas dos mesários; e (iv) utilização de urna que assegure a inviolabilidade do sufrágio e seja suficientemente ampla para que não se acumulem as cédulas na ordem em que forem introduzidas pelo eleitor. E, considerando o difundido emprego das urnas eletrônicas nos dias de hoje, urge pontuar que o referido sigilo deverá ser garantido por meio de correto programa computadorizado.

Urge salientar, ainda, que, com a finalidade de se afastar a intimidação, o suborno e a corrupção eleitoral, o voto não deve ser divulgado pelo eleitor, nem fraudulentamente por terceiros. Nessa esteira, merece ser trazido a lume o magistério de José Afonso da Silva, abaixo reproduzido:

O eleitor é dono do seu segredo após a emissão do voto e a retirada do recinto de votação. Mas, no momento de votar, há que preservar o sigilo de seu voto, nem ele próprio pode dizer em quem votou ou como votou. É obrigação dos membros da mesa receptora não só oferecer condições para que o eleitor tenha respeitado o seu direito subjetivo ao sigilo da votação, mas também impedir que ele próprio o descumpra. É que o segredo do voto, sendo um direito subjetivo do eleitor, é outrossim uma garantia constitucional de eleições livres e honestas, porque evita a intimidação e o suborno, suprimindo, na raiz, a possibilidade de corrupção eleitoral, ou, pelo menos, reduzindo-a consideravelmente.³¹
(Grifamos)

³¹ Poder constituinte e poder popular, p. 360.

Outro ponto a ser analisado é a *periodicidade* do voto, resultante da existência de mandatos com prazo determinado, na democracia representativa. Também, não se pode se perder de vista o atributo da *igualdade*, segundo o qual os votos de todos os cidadãos são de igual valia, não importando para tanto aspectos como etnia, orientação sexual, idade, posição intelectual ou situação econômica.

Consta do Texto Constitucional, outrossim, que o voto é *direto*, isto é, realizado pelo próprio eleitor, sem intermediários, seus representantes e governantes. A exceção a esta regra se encontra no artigo 81, §1º, que prevê a eleição para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República pelo Congresso Nacional, no caso de vacância de ambos os cargos nos últimos dois anos do mandato presidencial.

Outra hipótese de eleição indireta, lembrada por Alexandre de Moraes, diz respeito ao provimento dos cargos de Governador e Vice-Governador: “O Supremo Tribunal Federal admite a possibilidade de previsão da Constituição estadual de eleições indiretas para o provimento dos cargos de Governador e Vice-Governador, nos mesmos moldes da previsão da Carta Magna”.³²

Por fim, é oportuno consignar que o voto é tido por André Ramos Tavares como um ato de natureza dúplice: político e jurídico. Assevera o autor, nesse raciocínio, que:

É político porque configura uma das formas de participação do indivíduo no poder (exatamente no momento e escolha dos representantes que exercerão o poder). Mas nem por isso deixa de ser um ato jurídico, porque regulamentado pelo Direito e por este reconhecido e assegurado.³³
(Grifamos)

3.3 – Direitos políticos passivos

Os direitos políticos passivos são obtidos mediante o preenchimento das condições de elegibilidade elencadas no artigo 14, §3º, e 17, da CRFB/88. Nesse passo, exige-se que, para concorrer a um mandato eletivo, o cidadão tenha nacionalidade brasileira ou se encontre na situação de português equiparado³⁴; esteja em pleno gozo de seus direitos políticos; efetive o alistamento eleitoral, inscrevendo-se junto ao Juízo Eleitoral de seu domicílio; possua

³² Op. cit., p. 244-245.

³³ Op. cit., p. 749.

³⁴ O cidadão português naturalizado brasileiro possui restrições quanto à candidatura e ao exercício de determinados cargos, conforme se apreende da leitura do artigo 12, §3º, da CRFB/88, quais sejam: Presidente e Vice-Presidente da República, Presidente da Câmara dos Deputados e Presidente do Senado Federal.

domicílio eleitoral no local pelo qual se candidata; esteja previamente filiado a um partido político – não podendo, em face disto, concorrer “avulso”; e apresente a idade mínima requerida para o exercício do cargo pleiteado.

No que tange à filiação partidária, deve-se relevar que, consoante o preceituado nos artigos 18 e 19 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95), o ato deve ocorrer em até um ano antes do certame eleitoral (primeiro domingo de outubro) e ser comprovado, mediante o envio das listas pelos partidos políticos à Justiça Eleitoral, na segunda semana dos meses de abril e outubro de cada ano.

Ainda sobre esta temática, a citada Lei dispõe, em seu artigo 22, parágrafo único, que não é permitida a dupla filiação partidária. Nesse diapasão, caso configurada essa circunstância, ambas as militâncias são consideradas nulas para todos os efeitos.

Quanto ao requisito da idade mínima, a Lei Maior indica a seguinte tabela: 35 anos para Presidente da República, Vice-Presidente e Senador; 30 anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; 21 anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito e Vice-Prefeito; e 18 anos para Vereador. A questão sobre a data em que esta condição deve estar devidamente cumprida, entretanto, causa divergências.

Nos termos do artigo 11, § 2º, da Lei nº 9.504/97 (que estabelece as normas jurídicas para as eleições), a idade mínima constitucionalmente estabelecida como condição de elegibilidade há de ser verificada tendo por referência a data da posse. Diferentemente, Alexandre de Moraes sustenta que “deverá ser atendido esse requisito na data do certame eleitoral e não do alistamento ou mesmo na do registro”³⁵ e Gilmar Mendes suscita que “Se se trata de elemento integrante das condições de elegibilidade, o momento da aferição deve ser o do registro da candidatura”³⁶.

De qualquer forma, em acréscimo aos requisitos analisados, essencial se faz mencionar a lição de Dalmo de Abreu Dallari, que chama a atenção para a necessidade de o candidato estar consciente sobre qual será a sua atuação no governo ou no Congresso Nacional, *ipsis litteris*:

A rigor, pode-se dizer que as condições exigidas do candidato incluem todas as que são necessárias para o exercício consciente do voto. A par disso, porém, é indispensável que o indivíduo só se proponha como candidato se já tiver uma boa noção do que poderá e deverá fazer se for escolhido para representar o povo.

[...]

Para que uma candidatura seja um modo autêntico de participação política é indispensável que o candidato esteja consciente de que o mandato é sinal de um

³⁵ Op. cit., p. 248.

³⁶ **Curso de direito constitucional**, p. 803.

compromisso, é o recebimento de um encargo e não de um prêmio, é o começo e não o fim de uma etapa de trabalho pelo bem comum.³⁷
(Destaques nossos)

3.4 – Progressão na obtenção dos direitos políticos

Diante do exposto, afere-se que, uma vez ausentes as condições de inalistabilidade e inelegibilidade, a aquisição de todos os direitos políticos (ativos e passivos) se opera gradativamente, embasada no fator temporal da idade. De fato, a consecução da plenitude da cidadania formal é somente atingida aos 35 anos, através de um longo processo, conforme preleciona José Afonso da Silva, verbo *ad verbum*:

Nestes casos, podemos admitir que a aquisição dos direitos políticos se opera por graus, apenas para denotar o fato de que a plenitude de sua titularidade se processa por etapas: (1) aos 16 anos de idade, o nacional já pode alistar-se tornando-se titular do direito de votar; (2) aos 18 anos, é obrigado a alistar-se, tornando-se titular do direito de votar, se não o fizera aos 16, e do direito de seu eleito para Vereador; (3) aos 21 anos, o cidadão (nacional eleitor) incorpora o direito de ser votado para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Deputado Distrital (Distrito Federal), Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; (4) aos 30 anos, obtém a possibilidade de ser eleito para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; (5) finalmente, aos 35 anos o cidadão chega ao ápice da cidadania formal com o direito de ser votado para Presidente e Vice-Presidente da República e para Senador Federal (art. 14, §3º).³⁸

3.5 – Marketing eleitoral, manipulação de informações e compra de votos

Na disputa pela conquista de votos para a obtenção do mandato eletivo, uma das principais ferramentas utilizadas pelos partidos políticos e candidatos consiste na realização de propagandas políticas. Dentre os tipos de propagandas políticas, a categoria que mais merece destaque por influenciar o cidadão é a propaganda eleitoral, destinada à divulgação das candidaturas e propostas políticas.

Ocorre que, se, por um lado, os dados transmitidos por intermédio da propaganda eleitoral são fundamentais à formação de opinião dos eleitores acerca da realidade e à escolha consciente de seus representantes, por outro, verifica-se que, comumente, os próprios

³⁷ Op. cit., p. 58.

³⁸ Op. cit., p. 347.

candidatos distorcem os fatos em seu favor, apresentando-os em conformidade com o aceitável pela opinião pública ou dificultando o conhecimento e o julgamento de seus atos.

A atuação inescrupulosa dos almejantes a cargos políticos, na maioria das vezes, se sustenta através do apoio concedido por grandes empresas que detêm o controle dos meios de comunicação e dos vultosos suportes financeiros oferecidos por poderosos grupos econômicos. Assim, fornecendo-se os recursos e cobrindo-se o alto custo do processo eleitoral, é viabilizado aos candidatos realizar intensa, sofisticada e possivelmente mentirosa publicidade sobre seu perfil e seus feitos.

Neste sentido, cumpre assinalar que as pesquisas de opinião pública são de grande valia para a construção do discurso exposto pelo candidato na propaganda eleitoral, haja vista revelar os pontos-chaves que deverão ser exaltados, rechaçados ou omitidos e sinalizar como deverá ser o seu posicionamento diante de determinada celeuma. Neste cenário, Jorge Almeida assevera que:

Entretanto, as pesquisas têm se transformado num verdadeiro instrumento de manipulação da população, na medida em que vão servindo como mecanismo de construir discursos para agradar os eleitores, defendendo aquilo que estes desejam, combatendo aquilo que eles rejeitam e evitando temas mais “complicados” em determinadas situações e circunstâncias.

[...] Deturpar, mentir ou omitir estão dentro de uma ética cujo objetivo é chegar – ou se manter – no poder.³⁹

Além das mencionadas pesquisas, auxiliam na elaboração da propaganda eleitoral e, de modo mais amplo, da própria campanha eleitoral, as orientações do “marketólogo”. Analisando as reações dos eleitores a testes efetivados por diretores de televisão, o profissional determina por completo a imagem do candidato, estabelecendo não apenas o conteúdo de seus discursos, mas também o tom e o modo que ele tem de adotar.

Deste modo, o “marketólogo” visa tornar o candidato uma pessoa que, genuinamente, sensibilize e crie um vínculo de identificação com o eleitor. No que concerne a este aspecto, imperioso se faz transcrever a explanação de Rubens Figueiredo, a seguir:

Os candidatos conquistam votos quando conseguem, através das suas estratégias de marketing e da sua presença na mídia, sensibilizar os eleitores afetivamente, emocionalmente; quando a imagem transmitida é percebida como autêntica; quando o candidato apresenta atributos valorativos e simbólicos desejados; e quando há identificação subjetiva com o comportamento do candidato, seu modo de reagir frente a situações.⁴⁰

(Grifos nossos)

³⁹ Como vota o brasileiro, p. 24 e 26.

⁴⁰ Marketing político e persuasão eleitoral, p. 132.

Tendo em vista o meticuloso trabalho existente nos bastidores da campanha eleitoral, o discurso articulado do candidato pode tender a não refletir suas verdadeiras intenções de governo. Daí se observa que, com frequência, a propaganda eleitoral e até os debates promovidos entre os candidatos servem mais a ludibriar o eleitor do que a informá-lo.

Para que o cidadão não fique à mercê de tais informações parciais, é indispensável que realize o “acompanhamento constante e atento dos acontecimentos. Associando fatos, comparando situações, verificando a ligação ou a contradição entre fatos ocorridos em lugares e épocas diferentes, o crítico poderá descobrir a realidade escondida atrás da aparência”, consoante preleciona Dalmo de Abreu Dallari⁴¹. Somente por meio de tal atitude, haverá um eleitor consciente, que decide seu voto racionalmente, segundo programas políticos e ideológicos e objetivos definidos, e prezando pelo interesse geral.

O conhecimento político é igualmente relevante para que o eleitor não tolere o ato ilegal de captação de sufrágio, opondo resistência à participação nele e denunciando-o às autoridades competentes. Conhecida vulgarmente como “compra de votos”, a captação de sufrágio, prevista no artigo 41-A da Lei nº 9.504/97, funda-se na conduta de o candidato, da data do registro de sua candidatura até o dia da votação, doar, oferecer, prometer ou entregar ao eleitor, com ou sem o emprego de violência ou grave ameaça à pessoa, bem ou vantagem pessoa de qualquer natureza, com o fim de obter-lhe o voto.

Esta situação remete ao modelo de voto clientelista lembrado por Jair Eduardo Santana e Fabio Luís Guimarães, “segundo o qual o eleitor vota em função de benefícios imediatos tangíveis [...] sujeitado às relações de dependência pessoal, de coerção e de manipulação”⁴². Não obstante o destacado tipo de voto ser característico da década de 1960, tem-se que, infelizmente, em localidades cuja população possui poucos recursos financeiros e uma insuficiente instrução educacional, verifica-se sua persistência ainda nos dias de hoje.

3.6 – Relevância da educação para o correto exercício do voto

Conforme anteriormente abordado, a preocupação acerca da temática educacional deve ir além do quesito quantitativo e da mera realização da alfabetização. É fundamental que a educação seja utilizada como ferramenta de esclarecimento sobre o atual conceito de

⁴¹ Op. cit., p. 79.

⁴² **Direito eleitoral: para compreender a dinâmica do poder político**, p. 119.

cidadania e de contextualização da realidade político-social, de modo a impulsionar o educando a se interessar pela política e torná-lo um agente de transformação social.

Nesse bojo, o processo educacional tem por função a capacitação do educando para pleitear a melhoria e o desenvolvimento das condições de vida e auxiliar na solução dos inúmeros problemas políticos, sociais e econômicos existentes. Dentre as diversas formas por meio de que poderá ser efetivada esta participação, merece ênfase o exercício dos direitos políticos ativos e, mais especificamente, do direito ao sufrágio.

Através do mencionado direito, garante-se ao eleitor a possibilidade de escolher seus representantes, autoridades governamentais e parlamentares. Sendo este um ato de extrema relevância, deve o educando praticá-lo, quando presentes as condições específicas descritas no artigo 14, §§1º e 2º da Carta Magna, ou preparar-se para fazê-lo, quando ainda não houver o pleno gozo dos direitos políticos ativos, de modo consciente e responsável.

Vale dizer que o atendimento aos requisitos constitucionalmente previstos para o exercício do voto, dentre os quais se dá especial destaque para a idade mínima de 16 anos, não são garantias de engajamento político e desenvolvimento do espírito crítico. Para a real formação e o amadurecimento do eleitor, é relevante a compreensão do poder de modificação decorrente da condição de cidadão, membro a sociedade.

Não o bastante, constitui obrigação do (futuro) eleitor colher o máximo de informações relativas aos candidatos e às suas propostas e analisá-las criticamente, a fim de não se deixar enganar por noticiários parciais e discursos políticos deturpados ou contraditórios. Nesta conjuntura, a título de exemplo, cabe a realização de um estudo detido sobre o posicionamento político, a coligação partidária da qual é integrante e os históricos profissional e de antecedentes criminais dos candidatos, bem como sobre a plausibilidade, a concretude e a efetividade das medidas constantes de suas propostas de atuação.

Acerca desta temática, ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho que:

Para que o indivíduo se possa governar por si no mundo, exige o direito universal que atinja uma certa idade que faz presumir o seu amadurecimento. Da mesma forma, para que um povo se possa governar, é preciso que atinja certo grau de maturidade que não se resume na maioria de seus membros, os eleitores.

[...]

Tal nível implica, em primeiro lugar, que esse povo saiba ser possível mudar de rotina o seu destino, ou seja, é necessário que se liberte de comportamentos impostos por tradições e tabus que o induzam ao conformismo com sua situação. É preciso que, em segundo lugar, esteja livre de dominações tradicionais que o prendam a chefes como cliente, ou vassalo. É indispensável, em terceiro lugar, que

tenha um mínimo de instrução que o habilite a compreender e apreciar a informação.⁴³
(Grifamos)

Igualmente, é necessário que o educando promova a conscientização de outros indivíduos, pois que estes, como membros da mesma sociedade, também influirão em seu destino. Referida conscientização pode ser efetivada tanto através da divulgação dos dados já coletados por ele, quanto por meio da criação de ambientes propícios à exposição de ideias, formação de opinião e debates.

A educação viabiliza, deste modo, que o (futuro) eleitor passe de uma figura passiva e subordinada à uma pessoa ativa e influente, exercendo diretamente o voto consciente e/ou orientando outros cidadãos a fazê-lo. Em vista disto, observa-se que o cidadão em enfoque desempenha a função de educando, absorvendo e desvendando o conhecimento, e, concomitantemente, torna-se educador, difundindo o conhecimento, desenraizando o conformismo e despertando outros indivíduos para a realidade.

⁴³ Curso de direito constitucional, p. 102.

CAPÍTULO 4 – DEMOCRACIA

4.1 – Conceito e características

Segundo a clássica concepção elaborada por Abraham Lincoln, a democracia consiste no “governo do povo, pelo povo e para o povo”, isto é, um regime político caracterizado por possuir o povo como fonte e titular do poder, ser alicerçado na vontade popular e ter por objetivo a garantia das condições necessárias para o desenvolvimento e bem-estar da sociedade. Igualmente considerando o instituto como forma de governo, Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, sob a ótica da morfologia e da ortografia, o descreve nos seguintes termos:

Democracia [Do gr. *demokratia*] *S.f.* 1. Governo do povo; soberania popular; democratismo [Cf. vulgocracia]. 2. Doutrina ou regime político baseado nos princípios da soberania popular e da distribuição equitativa do poder, ou seja, regime de governo que se caracteriza, em essência, pela liberdade do ato eleitoral, pela divisão dos poderes e pelo controle da autoridade, *i.e.*, dos poderes de decisão e de execução; democratismo. [Cf., nesta acepç., *ditadura* (1)] 3. País cujo regime é democrático. 4. As classes populares; povo, proletariado.⁴⁴
(Destacamos)

Semelhantemente, Walter Weiszflog define o instituto consoante se observa abaixo:

de.mo.cra.cia *sf* [gr. *demokratía*] 1. Governo do povo, sistema em que cada cidadão participa do governo; democratismo. 2. A influência do povo no governo de um Estado. 3. A política ou a doutrina democrática. 4. O povo, as classes populares.⁴⁵
(Grifos nossos)

Esmiuçando a concepção de democracia, Celso Ribeiro Bastos a relaciona à vontade popular: “A essência da democracia consiste em fazer o poder residir na maioria. É esta que exprime a vontade popular ou vontade última da coletividade”.⁴⁶

Contudo, em que pese concordarmos em grande parte com as enunciações acima, entendemos a democracia não como um regime político, mas como um processo, uma construção histórico-social. Daí porque presentemente acolhemos a definição de José Afonso

⁴⁴ Op. cit., p. 653.

⁴⁵ Op. cit., p. 651.

⁴⁶ **Dicionário de direito constitucional**, p. 38

da Silva⁴⁷, consoante a qual a democracia é um processo histórico de convivência social em que são efetivadas a afirmação do povo e a concretização dos direitos fundamentais do ser humano, mediante um regime político cujos exercício, objetivo e origem de seu poder repousam na vontade popular.

Na aludida conceituação, referido autor condiciona a existência da democracia a dois princípios primários, quais sejam: a soberania popular – que, conforme já aduzido, fundamenta e legitima o poder; e a participação política do povo, de forma direta ou indireta, por intermédio da qual é exprimida a vontade popular. Neste contexto, em se tratando da relevância da soberania popular para a legitimidade do governo democrático, insta trazer à colação os dizeres de Manuel Gonçalves Ferreira Filho, *in verbis*:

De fato, a legitimidade do governo está em haver sido ele estabelecido de conformidade com a opinião predominantemente na sociedade sobre a quem cabe o poder, ou como se confere o poder (*consensus*). A legitimidade não se confunde com a mera *legalidade*, ou seja, com o fato de haver sido o governo estabelecido de acordo com as leis vigentes, pois essas leis podem ser ilegítimas, em face do *consensus*.

[...]

Cumpre reconhecer, porém, que o poder só se estabiliza quando fundado na aceitação dos que vão ser por ele governados. O poder decorrente da mera força brutal é instável, pois varia com a variação da relação de forças. Ele somente cria raízes aos se tornar legítimo⁴⁸.

(Grifamos)

Ademais, é imperioso trazer a lume o magistério de Celso Ribeiro Bastos, verbo *ad verbum*:

O povo é o elemento central da vida do Estado. A organização política existe em sua função, embora não poucas vezes certos regimes incumbam-se de implantar o inverso, de autonomizar o próprio Estado, a ponto de sujeitar o povo aos desígnios da casta dominante. Não é de todo estranho o próprio Estado passar a gerar fins mais próprios a si mesmo que ao bem-estar do povo. De qualquer sorte, as comunidades políticas existem para benefício de seus membros⁴⁹.

(Grifamos)

Além da questão sobre a legitimação e o atendimento à vontade popular, cumpre assentar que, haja vista ser orientada pelos valores de igualdade (material) e liberdade, a democracia tem por finalidade, sobretudo, a realização da justiça social. Neste diapasão, José Afonso da Silva preleciona que o aludido instituto representa um meio e um instrumento de

⁴⁷ Op. cit., p. 45.

⁴⁸ Op. cit., p. 23.

⁴⁹ Op. cit., p. 155.

superação da miséria e de redução das desigualdades sociais, à medida que busca “distribuir a todos instrução, cultura, educação, aperfeiçoamento, vida digna.”⁵⁰.

Em complementação, levando em consideração o instituto da representação política existente nos dias de hoje (sobre o qual se versará devidamente no item 4.2, abaixo) e prezando pela diversidade no âmbito político, Lúcio Rennó, Amy Smith, Matthew Layton e Frederico Pereira destacam os requisitos mínimos para a caracterização de uma democracia e apontam outro objetivo a ser buscado por esta:

Define-se a democracia com base em critérios procedimentais mínimos. Uma democracia exige: I) sufrágio universal para adultos; II) eleições livres, competitivas e recorrentes; III) existência de competição entre mais de um partido político; IV) fontes alternativas de informação [...]. Esses procedimentos asseguram ou visam assegurar o objetivo maior de conciliar liberdade e igualdade política, que seriam os fins últimos a que um regime democrático se destina.

De forma mais simples, um regime é democrático quando tem eleições periódicas e livres, em que todas as forças políticas de um país têm direito a lançar candidatos e concorrer por cargos públicos, onde existe a possibilidade de alternância no poder, e onde há a possibilidade de acesso a fontes plurais de informação.

No que se refere ao conteúdo, uma boa democracia é aquela que garante liberdade e igualdade política. O objetivo final do regime é limitar a privação de oportunidade de expressão da vontade política, principalmente contrárias ao governo, e assegurar que as oportunidades para expressão das vontades políticas não privilegiem certos grupos em detrimento de outros.⁵¹

(Grifos nossos)

4.2 – Formas de democracia

Encontram-se consolidadas na doutrina três formas de democracia, vale dizer: direta, indireta (ou representativa) e semidireta.

A democracia direta, modalidade adotada pela sociedade grega antiga, se funda no exercício do poder diretamente pelos cidadãos, reunidos em assembleia. Na atualidade, haja vista o extenso contingente populacional e a complexidade da estrutura da sociedade e do próprio Estado, tem-se como impossível a retomada da implementação deste tipo de democracia. À exceção desta circunstância, ainda se observa a remanescente da democracia direta em alguns cantões suíços.

Com as dificuldades para a participação direta do povo nos negócios do Estado, surge, a partir do século XVIII, a figura da democracia indireta (ou representativa). Nesta, o poder do povo é exercido indiretamente, por meio de representantes periodicamente eleitos

⁵⁰ Op.cit., p. 45.

⁵¹ **Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão da cidadania**, p. 38-39.

que tomam as decisões governamentais em seu nome e, presumidamente, de acordo com o interesse geral. Sobressai-se em tal processo político, assim, o princípio derivado (ou secundário) da representação, consubstanciado na outorga, pelo povo, de consentimento e legitimidade à atuação político-governamental das autoridades escolhidas, em mandatos políticos representativos.

No que diz respeito ao mandato político representativo, insta sublinhar que este não se confunde com o conhecido mandato civil, existente em uma relação obrigacional. Diferentemente do último, referido mandato é assinalado como: (i) geral, em razão de o eleito representar todo o povo, e não apenas de seus eleitores específicos; (ii) livre, devido ao fato de o representante possuir autonomia da vontade para praticar os atos de governo, não se vinculando a instruções diretas do eleitorado; e (iii) irrevogável, porquanto a autoridade tem o direito de exercer seu mandato durante o período determinado nas normas constitucionais.

Nota-se, deste modo, que a democracia indireta enseja demasiado distanciamento entre os representantes escolhidos para desempenhar as funções governamentais e a vontade popular, acarretando a falta de responsabilidade dos primeiros e a ausência de fiscalização política. O que acaba por ocorrer, então, é o cumprimento do mandato político segundo unicamente o interesse particular dos eleitos. A este propósito, cabe trazer à baila o entendimento de Jerson Carneiro, *ipsis litteris*:

Verifica-se, então, que, na realidade, o relacionamento entre eleitor e seu representante esgota-se com o depósito do voto na urna eleitoral. [...] As democracias representativas criam restrições à real democracia, pois a apatia política por parte dos cidadãos deixa de exigir prestações de contas de seus representantes, donde resulta a ausência de controle social do aparelho político, acarretando a falta de responsabilidade para com os cidadãos e o Estado. Daí, a concentração do poder no conjunto do Estado e da comunidade, o que acarreta baixa margem de mudança social e política nos meios parlamentares, substituindo a vontade geral dos cidadãos pela dos representantes.⁵²
(Destaques nossos)

No mesmo raciocínio, Manuel Gonçalves Ferreira Filho advoga que:

[...] todo governo é por natureza oligárquico, sendo democrático apenas e tão somente na medida em que a eleição dos governantes é deferida ao povo e se acompanha da escolha em linhas gerais da política que vai ser seguida. Na verdade, se apenas os homens que haverão de governar são escolhidos, poderá haver o governo para o povo, não haverá governo pelo povo, ainda que indiretamente.⁵³
(Grifamos)

⁵² Op. cit., p. 174.

⁵³ Op. cit., p. 102.

Por outro lado, José Afonso da Silva assevera que os elementos de coordenação e expressão da vontade popular, dentre os quais destaca-se o sistema de partidos políticos, vieram a fortalecer a relação entre eleitores e governantes, uma vez que leva ao conhecimento destes últimos a opinião pública e as reivindicações populares. A lição do autor é expressa nos seguintes termos:

Contudo, a evolução do processo democrático vem incorporando outros elementos na democracia representativa que impõem relação mais estreita entre os *mandatários* e o *povo*, o que foi uma primeira consequência do *sufrágio universal*. Com ele o princípio da *soberania popular* se caracteriza mais concretamente e aparecem os instrumentos de coordenação e expressão da vontade popular, tais como a imprensa livre, os partidos políticos, os sindicatos, as associações políticas, as comunidades de base, os meios de comunicação de massa, de tal sorte que a opinião pública – expressão da cidadania – passa a exercer papel muito importante no sentido de que os eleitos prestem mais atenção às reivindicações do povo, mormente às suas bases eleitorais.⁵⁴

(Grifos nossos)

Ademais, ministram Lúcio Rennó, Amy Smith, Matthew Layton e Frederico Pereira que a verdadeira representação para o exercício do poder compreende não apenas a responsividade às demandas do povo, mas também a responsabilidade em questões fiscais e o diálogo com a sociedade para justificar os atos governamentais, *ad litteram*:

Representação de interesses engloba uma variedade de ações que vão além da questão da responsividade. Abarcam também decisões sobre responsabilidade acerca de questões fiscais por parte dos governantes e referem-se, em grande medida, à capacidade dos governantes de poderem explicar aos eleitores por que tomaram certas decisões, mesmo que contrárias aos interesses iniciais destes. Ou seja, há também um componente inegável de comunicação entre eleitor e eleito que perpassa a ideia de representação.

[...]

Aqui vemos o processo de responsividade como um dos componentes da representação de interesse e que pode haver quebras nesse processo, sem que haja rupturas no de representação de interesses.⁵⁵

(Grifamos)

De qualquer forma, ante os argumentos que denotaram as problemáticas resultantes da democracia indireta, emergiu a democracia semidireta, caracterizada pela adição de determinados instrumentos de participação direta do povo na gestão da coisa pública e na fiscalização, pelos cidadãos, dos atos governamentais de seus representantes, quais sejam:

⁵⁴ Op. cit., p. 49.

⁵⁵ Op. cit., p. 49.

plebiscito, referendo e iniciativa legislativa popular. Acerca de tais instrumentos, é imperioso mencionar as definições elaboradas por Celso Ribeiro Bastos, verbo *ad verbum*:

Os instrumentos da democracia semidireta, portanto, são a tentativa de dar mais materialidade ao sistema indireto. É tentar reaproximar o cidadão da decisão política, sem intermediário. Para isto o constituinte escolheu os seguintes instrumentos:

I- Plebiscito – no plebiscito há a manifestação popular, onde o eleitorado decide, ou toma posição, diante de uma determinada questão. Assim, em termos políticos, é feita uma pergunta à qual responde o eleitor. Em 1993 houve um plebiscito para decidir sobre a forma de governo.

II- Referendo – é uma forma de manifestação popular, em que o eleitor aprova ou rejeita uma atitude governamental.

III- Iniciativa popular – é o direito de uma parcela da população (um por cento do eleitorado) apresentar o Poder Legislativo um projeto de lei que deverá ser examinado e votado. Os eleitores também podem usar deste instrumento em nível estadual e municipal.⁵⁶

(Destaques nossos)

No âmbito pátrio, a CRFB/88 consagrou a adoção da democracia semidireta através do já transcrito artigo 1º, parágrafo único, o qual determina que o poder, pertencente ao povo, pode exercido diretamente por ele ou por intermédio de seus representantes eleitos.

4.3 – Relevância do exercício do voto para a constituição da democracia

Indubitavelmente, a questão da responsabilidade e da consciência para o exercício do voto, apontada anteriormente, é indispensável para a realização da transformação social e a consecução das finalidades do instituto da democracia. Contudo, se apenas uma pequena parcela dos cidadãos exercer o voto com este espírito e mentalidade, as chances de mudança tornam-se visivelmente reduzidas.

Diante disto, para que a vontade popular seja expressa amplamente e para que os Poderes Executivo e Legislativo sejam compostos por representantes que reflitam a coexistência dos interesses da maioria e da minoria dos cidadãos, é imperativa a vigorosa e massiva participação política eleitoral. Neste raciocínio, insta reproduzir os ensinamentos de Lúcio Rennó, Amy Smith, Matthew Layton e Frederico Pereira, abaixo:

A participação cidadã é a base dos sistemas democráticos de governo. Sem a participação ativa e robusta de um leque amplo de cidadãos, a democracia eleitoral logo perde a vitalidade e as elites podem passar a representar segmentos estreitos da

⁵⁶ Curso de direito constitucional, p. 282.

sociedade. Os teóricos argumentam que várias formas de participação cidadã fortalecem a democracia. Em primeiro lugar, a participação política por meio das urnas é a condição indispensável da democracia representativa; quanto mais pessoas votarem em um determinado país, mais representativas são as eleições, no sentido de representar as opiniões de todos os cidadãos. Essa relação existe em todos os casos, mas especialmente quando eleitores de grupos expressarem a vontade política própria, comparecerem às urnas; e quanto maior o número de eleitores, menor a probabilidade de a votação estar concentrada em certos setores da sociedade.⁵⁷
(Grifos nossos)

Caso o eleitorado seja caracterizado pela omissão ou pelo exercício descompromissado e/ou impulsivo do voto, a concretização da democracia será obstada, visto que a escolha dos representantes políticos ficará restrita, na realidade, a uma minoria de votantes. Por conseguinte, a fim de assegurar as bases eleitorais, os atos praticados por tais governantes e parlamentares não visarão à efetivação da justiça social e dos direitos humanos – objetivo principal da democracia –, pois que terão como foco o atendimento aos interesses de um setor ou uma classe social específica. Não o bastante, de acordo com o magistério de Walber de Moura Agra, “[c]om a ausência da participação do povo nas decisões políticas, as instituições democráticas não podem ser aprimoradas, pois é a conscientização paulatina da população que propicia o seu fundamento”.⁵⁸

Nesta dada situação, não cabe aos eleitores negligentes eximirem-se da responsabilidade sobre a problemática instalada, visto que a inação e a apatia política adotadas voluntariamente por eles também influem diretamente para tal resultado. A este propósito, esclarece Dalmo de Abreu Dallari que:

Um aspecto interessante e grave, que é oportuno lembrar, é que um sistema político só é democrático quando as decisões são tomadas com liberdade e se respeita a vontade da maioria. Ora, quando muitos se negam a participar das decisões é inevitável que a tarefa de decidir fique nas mãos da minoria, ou seja, a omissão de muitos impede que se tenha um sistema democrático. Aquele que por sua vontade não participar de uma decisão é tão responsável como aquele que decidiu. É preciso que as pessoas tenham consciência de que o simples fato de viver acarreta a necessidade de tomar decisões. Se todos reconhecerem essa necessidade e assumirem positivamente sua responsabilidade os conflitos serão superados de modo mais justo e mais de acordo com as necessidades comuns, em benefício de cada indivíduo e de toda a sociedade.⁵⁹
(Destacamos)

Assim sendo, a participação política sob análise requer uma conduta de engajamento para a escolha de um candidato determinado, não bastando o comparecimento obrigatório do

⁵⁷ Op. cit., p. 157.

⁵⁸ Op. cit., ps. 90-91.

⁵⁹ Op. cit., p. 24-25.

eleitor à urna eleitoral. Com efeito, uma vez observado que os votos nulos e em branco não são considerados votos propriamente ditos, tem-se que não são computados quando da apuração das eleições, conforme estabelece a regra prescrita no artigo 77, §2º, da CRFB/88, *in verbis*:

Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997)

[...]

§ 2º - Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.

(Grifo nosso)

Apreende-se, portanto, que, para a construção de uma sociedade e um Estado democráticos, pautados na liberdade e na igualdade, é de suma importância a mobilização do povo para a eleição consciente e responsável de bons governantes e parlamentares, bem como a própria atuação destes no sentido de efetivar a justiça social. Cumpre aduzir, todavia, que o fortalecimento das instituições democráticas não depende unicamente de tais atos.

Segundo o estudo realizado por Lúcio Rennó, Amy Smith, Matthew Layton e Frederico Pereira, na medida em que o desempenho do governo é avaliado positivamente pelo povo, este tende a intensificar o apoio e a defesa da democracia. Neste cenário, prelecionam referidos autores que:

Confirmando essa posição, a avaliação do presidente tem efeito positivo em todas as formas de apoio ao regime, sejam elas mais difusas ou mais específicas. Bons governantes geram sensações mais fortes de orgulho da nação, de preferência pela democracia, de apoio às instituições democráticas básicas e em âmbito local e de boas avaliações sobre o desempenho do governo em distantes frentes de ação. Assim, fica claro que um componente importante do apoio ao regime está condicionado pela atuação dos políticos. Isso, por um lado, é bom porque joga ainda mais responsabilidade nos ombros dos governantes. Assim, boas práticas de governança devem ser divulgadas e premiadas, como mecanismos de aprofundamento da qualidade da democracia. Mas, por outro lado, é preocupante porque governos ruins podem colocar em risco a estabilidade do próprio regime.⁶⁰

(Destques nossos)

Entretanto, apesar de as aludidas formas de consolidação da democracia serem distintas e ocorrerem em momentos políticos diferentes, nota-se que todas elas decorrem ou

⁶⁰ Op. cit., p. 231.

estão relacionadas ao exercício do voto. Em face disto, é fundamental que sejam viabilizadas todas as condições (educacionais e políticas) necessárias à sua correta realização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer dos vários períodos e governos brasileiros, a educação foi conceituada e tratada sob diversos enfoques, em um processo de contínua evolução e aperfeiçoamento. Neste panorama, o instituto em comento sofreu notórias alterações, tanto em relação ao aspecto quantitativo, quanto ao qualitativo.

Atualmente, em razão do recente desenvolvimento dos direitos humanos e do advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), define-se a educação como o processo de transmissão de conhecimentos técnicos, culturais e espirituais que viabiliza o desenvolvimento das faculdades humanas para a integração ao meio social, o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. O processo educacional, desse modo, compreende não somente a formação subjetiva do ser humano (o desenvolvimento das potencialidades e a composição da personalidade e identidade), mas também a sua transformação em um ser social, a sua politização e a participação cidadã.

Dada a relevância do instituto, as ordens jurídicas nacional e internacional conferem-lhe ampla guarida, determinando seus fundamentos, objetivos e responsáveis. Não o bastante, preveem-no expressamente como direito fundamental social e o consagram como um dos pilares da dignidade humana e uma das premissas para a constituição da igualdade material e da justiça social.

Contudo, em que pese o descrito amparo normativo, observa-se que a efetivação da missão do desenvolvimento educacional demonstra ser complexa e dificultosa, especialmente no que tange ao ensino escolar. Isso porque, dentre outros fatores, demanda-se uma atuação que ultrapasse as questões quantitativas, principalmente, a alfabetização da grande massa populacional e a expansão de incontáveis instituições e cursos embasados em conhecimentos alheios à realidade político-social.

É claro que o pleno acesso à educação é de grande relevância, sendo certo que ambos o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) asseguram, inclusive, a responsabilização das autoridades competentes pelo seu não oferecimento ou sua oferta irregular. No entanto, conforme preleciona Maria Luisa Santos Ribeiro, se a mera ampliação do ensino, de um lado, “representa em números absolutos o atendimento de um número maior de pessoas, de outro,

representa, também, em números absolutos, mais gente sendo reprovada, expulsa da escola logo após a entrada”⁶¹.

Consequentemente, é essencial que se garantam meios para que o ensino ministrado seja dotado de qualidade. Para isso, deve o Estado fiscalizar a qualidade da instrução particular (nos termos do artigo 209 da CRFB/88) e aplicar, na manutenção e no desenvolvimento do ensino, os percentuais de arrecadação tributária prescritos no artigo 212 da Lei Maior.

Ademais, insta salientar que o ensino puramente enciclopédico não contribui para o desenvolvimento político-social do educando, servindo apenas para engrossar o contingente de aprendizados que não possuem utilidade alguma. Destarte, é de suma importância que o ensino seja fundado na liberdade e, ao mesmo tempo, exalte valores que auxiliem no contínuo aprimoramento da sociedade.

Nesse contexto, não se pode olvidar que o preparo para o exercício da cidadania deve ser efetivado, sobretudo, na educação básica e, dentro deste nível educacional, em qualquer idade, uma vez observado que o ensino superior ainda se encontra reservado a uma minoria populacional. Deste modo, não apenas crianças e jovens, mas também adultos são tornados aptos para a plena construção do País.

Em adição, tendo em vista o importante papel desempenhado pelos profissionais da educação na construção do pensamento crítico dos educandos e na formação da cidadania, há que se providenciar urgentemente a qualificação, a valorização e a melhoria das condições de trabalho da categoria, mormente nos níveis de educação básica da rede pública de ensino, a fim de se superar o atual estágio de insatisfação generalizada. Igualmente, é necessário estruturar devidamente as escolas, permitindo-se o oferecimento do ensino de qualidade em um ambiente de diversidade, tolerância e eliminação de preconceitos.

A partir deste cenário, serão proporcionadas as condições culturais, educacionais e intelectuais indispensáveis à conscientização do educando acerca de seus direitos e deveres, à sua compreensão quanto ao ambiente sociopolítico e ao exercício da cidadania. Acerca desta temática, cumpre trazer à colação os ensinamentos de Nilda Teves Ferreira, *ad vebum*:

A escola é vista como um espaço político onde se deve ministrar um conjunto de disciplinas de maneira que o jovem adquira o saber necessário para não se deixar enganar. O conhecimento intelectual aparece como o suporte para a formação da cidadania, o instrumento básico para o salto qualitativo entre a consciência ingênua e a consciência crítica. Para poder falar de cidadania, o próprio professor precisa romper com sua leitura superficial da sociedade, mergulhando em um oceano de

⁶¹ Op. cit., p. 155.

saberes: sociologia, história, psicologia, economia, ciência política e até mesmo linguística. Esse conjunto é que vai dotá-lo de competência técnica suficiente para orientar seus alunos, ensiná-los a analisar a estrutura social, os momentos conjunturais de seu país.

[...]

Inicia-se pelo questionamento dos valores em que se sustenta a ordem social, cobrando que se esclareça em nome de que e de quem essa ordem pretende se perpetuar. Significa, pois, buscar a legitimidade do sistema vigente, que precisa explicar-se, passando pela cognição, e justificar-se, mostrando os valores sobre os quais se assenta.

[...]

Finalizando, podemos dizer que a educação para a cidadania passa por ajudar o aluno a não ter medo do poder do Estado, a aprender a exigir dele as condições de trocas livres de propriedade, e finalmente a não ambicionar o poder como a forma de subordinar seus semelhantes. Esta pode ser a cidadania crítica que almejamos. Aquele que esqueceu suas utopias, sufocou suas paixões e perdeu a capacidade de se indignar diante de toda e qualquer injustiça social não é um cidadão, mas também não é um marginal. É apenas um NADA que a tudo nadifica.⁶²

(Grifamos)

É mister, portanto, que exista o real engajamento, por parte dos profissionais da educação e das instituições de ensino, no sentido de explicitar ao educando os conceitos de cidadão e de democracia, bem como os valores que os fundamentam. Ato contínuo, deve-se incentivá-lo a se interessar por política, participar de movimentos sociopolíticos, reivindicar direitos, assumir responsabilidades, construir pontos de vista sobre as ações que movem o mundo que o cerca, e auxiliar na elaboração e implementação de políticas públicas.

A instrução escolar aliada à informação política possibilita uma nova visão ao educando, à medida que este tende a defender os valores democráticos e a se tornar um membro ativo da comunidade política, tomando providências como, por exemplo, a fiscalização e o questionamento das autoridades dos Poderes Executivo e Legislativo e dos seus atos. Como bem esclarecem Lúcio Rennó, Amy Smith, Matthew Layton e Frederico Pereira,

Cidadãos com níveis educacionais mais altos e com mais informação política são mais propensos a apoiar o regime [democrático] em seus aspectos mais difusos, mas são mais críticos sobre o funcionamento do sistema político em seus aspectos mais específicos. Quanto maior o nível educacional, mais apoio aos valores democráticos básicos o cidadão ostenta e mais ele se sente parte e identifica-se com a comunidade política, a nação. Por outro lado, mais crítico esse cidadão é dos atores políticos e do desempenho das instituições.⁶³

(Grifo nosso)

⁶² **Cidadania: uma questão para a educação**, p. 222 e SS.

⁶³ Op. cit., p. 21.

Paralelamente a estas modalidades de participação política, deve-se promover, através da educação (escolar e familiar) e da convivência social, a orientação e a conscientização do (futuro) eleitor quanto ao próprio ato de votar e suas consequências. Isso porque, no cenário atual, os governantes e parlamentares são vislumbrados como personagens distantes da realidade político-social, e não como representantes de ideias e interesses da sociedade.

Nessa esteira, o (futuro) eleitor deve ser capacitado a adotar uma postura dinâmica ante as eleições, coletando previamente o máximo de informações sobre as atribuições do cargo para que se está escolhendo o representante, pesquisando o histórico político-social dos candidatos e analisando a solução elaborada por eles para os principais problemas sociais. Não o bastante, é essencial lembrá-lo de que “o voto é a expressão de sua consciência e de que por isso ele não deve ser negociado, vendido ou trocado, não deve ser dado só para agradar alguém ou para pagar favores recebidos”⁶⁴, conforme pontuado acertadamente por Dalmo de Abreu Dallari.

Estando o educando devidamente esclarecido, é relevante que promova a instrução e a conscientização dos demais, a fim de mostrar, principalmente aos indivíduos marginalizados e dominados, que o correto exercício do voto constitui ferramenta importante para a inversão desta condição de submissão. Somente assim, com uma vultosa participação política, poderão ser eleitos representantes que se empenhem pelo desenvolvimento nacional em conformidade com o interesse público (primário), diminuindo-se a distância entre eleitores e eleitos.

O exercício do voto consciente, dessa maneira, fortalece direta e indiretamente a democracia. Se, por um lado, os governantes e parlamentares são escolhidos em razão de seu comprometimento com o interesse público (primário) e com a finalidade de formular e executar políticas públicas de justiça social, por outro, suas boas atuações geram uma maior confiança dos eleitores no regime democrático.

À guisa de conclusão, tem-se, então, que a educação constitui instrumento de conscientização e capacitação tanto do (futuro) eleitor, quanto daqueles que com ele convivem, haja vista proporcionar o desenvolvimento do senso crítico e a transmissão de (a necessidade de se obter) conhecimentos sobre a cidadania e a democracia. Consequentemente, neste processo, os membros da sociedade são paulatinamente transformados, passando de meros espectadores a promotores da emancipação político-social.

⁶⁴ Op. cit., p. 78.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

ALMEIDA, Jorge. **Como vota o brasileiro**. São Paulo: Casa Amarela, 1996.

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez [Belo Horizonte]: UFMG. 2010.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva. 2001.

_____. **Dicionário de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1994.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06/02/2013

_____. **Lei nº 4.737**, de 15 de julho de 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737.htm. Acesso em: 11/05/2013.

_____. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 20/03/2013.

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 23/02/2013.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CARDOSO JUNIOR, José Celso. **Estado, instituições e democracia**. Livro 9, volume 2. Brasília: Ipea, 2010.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense. 2001.

- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio da língua portuguesa**. Curitiba: Positivo, 2010.
- FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. **Temas de direito à educação**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Escola Superior do Ministério Público, 2010.
- FERREIRA, Nilda Teves. **Cidadania: uma questão para a educação**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva. 2006.
- FIGUEIREDO, Marcus. **A decisão do voto: democracia e racionalidade**. São Paulo: Sumaré : IDESP/Sumaré : ANPOCS. 1991.
- FIGUEIREDO, Rubens. **Marketing político e persuasão eleitoral**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2002.
- GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. **História da educação**. São Paulo: Cortez, 1994.
- GONÇALVES JUNIOR, Jerson Carneiro. **Educação política: instrumentos de exercício de democracia**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.
- HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.
- LELLIS, Lélío Maximino. **O direito fundamental à educação na Constituição do Brasil**. Dissertação de mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2003.
- _____. **Princípios constitucionais do ensino**. São Paulo: Lexia, 2011.
- MARTINES JÚNIOR, EDUARDO. **Educação, cidadania e Ministério Público: o artigo 205 da Constituição e sua abrangência**. Tese de doutorado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2006.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011.
- NEVES, Paulo S. C. **Educação, cidadania: questões contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2009.
- OLIVEIRA, Antonia Teresinha de. **O Estado como agente educacional na Constituição de 1988**. Tese de doutorado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2009.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, adotada e proclamada pela resolução 217A(III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Acesso em: 12/04/2013.
- RENNÓ, Lucio R.; SMITH, Amy E.; LAYTON, Matthew L.; et al. **Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão da cidadania**. São Paulo: Intermeios. 2011.
- RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da educação brasileira: a organização escolar**. Campinas, SP: Autores Associados: Histedbr, 2010.
- RITT, Caroline Fockink; COSTA, Marli M. Moraes da. **Cidadania no Brasil: sua construção a partir de uma ótica humanista, voltada aos direitos humanos e a necessária superação de velhos paradigmas**. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/caroline_fockink_ritt2.pdf. Acesso em: 08/05/2013.
- ROMANELLI, Otaiza de Oliveira. **História da educação no Brasil**. Petrópolis, RJ : Vozes, 2006.
- SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Fábio Luís. **Direito eleitoral: para compreender a dinâmica do poder político**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Poder constituinte e poder popular**. São Paulo: Malheiros, 2007.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

VELTRONI, Alexandre Lucas. **O direito fundamental à educação, garantia da liberdade na Constituição de 1988**. Dissertação de mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2006.

WEISZFLOG, Walter. **Michaelis: moderno dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 1998.