

XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

RIVA SOBRADO DE FREITAS

LUCAS GONÇALVES DA SILVA

ANDERSON ORESTES CAVALCANTE LOBATO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

C758

Constituição e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Anderson Orestes Cavalcante Lobato, Lucas Gonçalves da Silva, Riva Sobrado De Freitas – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-288-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Constituição. 3. Democracia. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

Apresentação

A sociedade brasileira continua fortemente marcada pelo processo de transição democrática que permitiu a adoção da atual Constituição brasileira de 1988. De fato, o desafio da nova Constituição brasileira continua sendo o da efetividade. Se no final dos anos noventa a problemática da efetividade da Constituição encontrou no Judiciário um espaço de pressão para a concretização dos direitos sociais, a atualidade da crise econômica e política questiona fortemente a atuação do Judiciário que cotidianamente se envolve em questões políticas e sociais.

O GT Constituição e Democracia I nos ofereceu primeiramente uma série de trabalhos críticos sobre a atuação do Judiciário. A problemática da legitimidade desloca a expectativa de efetividade da Constituição para o espaço democrática de decisão política. Observa-se não somente a crise de legitimidade dos poderes do Estado, mas sobretudo, surge uma nova expectativa de participação política que não se contenta com os instrumentos do sistema representativo, exigindo uma escuta da vontade das ruas, dos movimentos sociais, das manifestações apartidárias, que ultrapassam claramente a vontade dos representantes eleitos ou selecionados pelos concursos públicos de provas e títulos. As críticas e questionamos fundamentos no espaço democrática de decisão política denunciam os limites do constitucionalismo brasileiro pós-1988, ou de outro modo, pós-transição democrática. Com efeito, novo constitucionalismo exige respeito ao texto constitucional; sinceridade na aplicação dos valores e princípios constitucionais e, sobretudo, reconhecimento da diversidade cultural marcada pelo pluralismo jurídico e à crítica ao positivismo das decisões de Justiça.

Pensar a diversidade cultural, econômica e social no Brasil contemporâneo implica necessariamente enfrentar escolhas antagônicas no debate político e partidário, cujo único ponto de contato seria a promoção da justiça social. De fato, a problemática da efetividade da Constituição deixa de ser um objetivo em si mesmo, para despertar a importância sobre o método de promoção dos direitos constitucionalmente protegidos.

Profa. Dra. Riva Sobrado De Freitas - UNOESC

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS

Prof. Dr. Anderson Orestes Cavalcante Lobato - FURG

CIDADANIA, CIDADANIZAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: EM BUSCA DE UMA AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA

CITIZENSHIP, CIDADANIZAÇÃO AND PUBLIC POLICY: SEEKING AN EXPANSION OF DEMOCRACY

Ramá Lucas Andrade ¹

Resumo

Esta pesquisa tem como objetivo estudar o papel das políticas públicas para a consecução da cidadania. Foi feito um resgate teórico acerca dos conceitos e definições sobre a cidadania. Buscou-se discutir a ideia de cidadanização. Fez-se um levantamento do estado da arte sobre as políticas públicas. A pesquisa foi realizada através de um estudo bibliográfico, de forma descritiva e qualitativa. Ao final concluiu-se que para uma efetiva conquista da cidadania é necessário, de um lado, a mudança no papel do Estado e, por outro, de uma maior participação da população no controle da coisa pública.

Palavras-chave: Cidadania, Políticas públicas, Democracia

Abstract/Resumen/Résumé

This research aims to study the role of public policies to the attainment of citizenship. A theoretical about the concepts and definitions of citizenship was made. We attempted to discuss the idea of cidadanização. There was a survey of the state of the art on public policy. The survey was conducted through a literature study, descriptive and qualitative way. At the end it was concluded that for effective achievement of citizenship is necessary, on the one hand, the changing role of the state and, secondly, greater public involvement in the control of public affairs.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Citizenship, Public policy, Democracy

¹ Doutorando em Direito Econômico e Socioambiental

1. Introdução

O conceito de cidadania remete a ideia de participação. Esta participação da sociedade das organizações buscando um diálogo com o Estado e exercendo um controle social sobre as políticas que atendam, de fato, às necessidades prioritárias da população, para melhorar os níveis de oferta e de qualidade dos serviços e também para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Os Conselhos Municipais e os Orçamentos Participativos constituem espaços importantes para a concretização do exercício do controle social, entre outros. São espaços de diálogo e deliberação direta entre representantes da sociedade civil e do governo.

Contudo, apesar das garantias, nas normas constitucionais, em defesa dos direitos do cidadão e da participação nas decisões do Estado, como é o caso do sufrágio universal, plebiscito e referendo, e ainda de instituições estaduais e municipais, como os conselhos populares, há ainda uma distância entre estes instrumentos e o exercício da cidadania.

Diante desse quadro, faz-se necessário uma discussão teórica sobre o conceito de cidadania e do real exercício desta – desenvolvimento da ideia de cidadanização, buscando uma construção, na práxis, de uma efetiva participação popular e do exercício pleno do que se entende por cidadania.

Este estudo tem como objetivo verificar o papel das políticas públicas para a consecução da cidadania. Para isto é feito um resgate teórico acerca dos conceitos e definições sobre a cidadania, a evolução histórica e um levantamento dos instrumentos sobre os direitos fundamentais utilizados no Brasil. Logo após, busca-se discutir a ideia de cidadanização, termo pouco utilizado na literatura, e que tem como fundamento o exercício da cidadania, não apenas um rol de instrumentos para se alcança-la, mas um exercício pleno, uma concretização de tal objetivo. Busca-se ainda discutir o estado da arte sobre as políticas públicas, relacionando-as com os mecanismos de direitos civis, sociais e políticos.

Esta pesquisa do ponto de vista da abordagem do problema foi tratada de forma qualitativa, pois utilizou a observação como instrumento. Em relação aos objetivos foi utilizada a pesquisa descritiva, já que buscou descrever as características de um fenômeno. Do ponto de vista dos procedimentos técnicos foi realizada através de um estudo bibliográfico, já que procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas em documentos. (CERVO; BERVIAN, 2002).

2. Cidadania

O termo cidadania remete à ideia de cidadão, que deriva do latim (*civitas*), e se refere ao indivíduo que vive na cidade. Contudo, para Aristóteles, o termo é mais amplo e indica alguém que participa de forma efetiva dos problemas da sua cidade, assim crianças, velhos, mulheres e escravos não seriam classificados com tal. Em Roma, o termo cidadão também é ampliado e significa aquele que possui direitos e interage politicamente com o Estado.

A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo sócia. (DALLARI, 1998, p.14).

A ideia de cidadania, em Roma, estava ligada à capacidade de se exercer os direitos civis e políticos, e trazia, com base nisto, as qualidades de quem as possuía ou não.

Com a queda do império romano, e o início do período medievo, ocorreram profundas mudanças na estrutura social, e a definição hierárquica de classes. Por outro, muda-se também a relação entre cidadãos e Estado, agora definida pelos ditames da Igreja cristã. Esta estrutura social provocou transformações extremas nas instituições do Estado e nos direitos dos cidadãos, que a partir daí, ou eram vassalos, os servos ou suseranos. As relações sociais entre os indivíduos, e entre estes e o estado tornaram-se atos solenes e que, ditados pela Igreja, eram controlados e conduzidos em todos os institutos da sociedade.

Neste período, a ideia de cidadania, construído na antiguidade e império romano, não é o mesmo. No período medievo, com classes hierarquizadas, a relação entre os homens é de servidão e sua relação direta é com o feudo. Assim, o conceito de cidadania, de cidadão, e sua relação com o Estado só será retomado com o chamado Estado Moderno.

A necessidade de retomada de poder por um único representante, o rei, suscitada pelos comerciantes e inspirada pela revolução comercial, fez surgir o Estados Nacionais, nos quais são reestabelecidos o papel das classes sociais e sua relação com o Estado.

Se por um lado houve o dismantelamento das autoridades políticas tradicionais, por outro houve um enfraquecimento do poder da igreja.

A queda da autoridade política foi precedida pela perda da tradição e pelo enfraquecimento dos credos religiosos institucionalizados; foi o declínio da autoridade religiosa e tradicional que talvez tenha solapado a autoridade política, e certamente provocado a sua ruína (QUINTÃO, 2011, p. 230).

Neste período surgem diversos pensadores, como Rosseau e Motesquieu, que começam a defender governos democráticos, com maior participação da população, defesa de ideais de liberdade e igualdade, direitos fundamentais do homem, o poder dividido entre o legislativo, o executivo e o judiciário, e principalmente a redução dos privilégios de algumas classes que insistiam em permanecer no poder.

Marshall vai trazer, em 1949, uma teoria sociológica sobre a cidadania, baseado no conflito entre o capitalismo e o marxismo, estabelecendo como direito dos cidadãos os direitos civis, os direitos políticos e os sociais.¹

Então, sob essa ótica, cidadão é aquele que, em uma comunidade política, goza plenamente dos direitos civis (liberdades individuais), dos direitos políticos (participação) e dos direitos sociais (trabalho, educação, saúde, moradia...). (GORCZEVSKI & MARTIN, 2011, p.22).

Neste mesmo sentido Pinsky (2003) e Baltodano (2007), acreditam que a cidadania é a capacidade do cidadão de participar da vida política, econômica e social de uma comunidade. “Ser cidadão é ter direito à vida, à propriedade, à igualdade perante a lei: e, em resumo, ter direitos civis. É também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos”. (PINSKY apud GORCZEVSKI & MARTIN, 2011, p.22).

A definição do conceito de cidadania tem como referência a *Enciclopédia*, editada na França, no século XVIII (1751 – 1772), por Denis Diderot e Jean Le Rond’Alambert. Este documento é um referencial do iluminismo que influenciou os ideais do Estado Liberal. Neste, são apresentados três princípios para a determinação da cidadania:

¹ Marshall, embora afirme que sua análise se funda mais na história que na lógica, divide o conceito de cidadania em três partes: a) a conquista dos direitos civis, compostos pelos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, de expressão, de manifestação, de pensamento, de crença religiosa, de propriedade; b) dos direitos políticos, direito a participar no pleno exercício do poder político como um membro de um organismo investido de autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo; e, c) dos direitos sociais, que se referem desde a um direito a um mínimo existencial de bem-estar econômico, a previdência, ao direito de participar, inteiramente na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. Afirma ainda que estes três elementos, que formam a cidadania, surgiram na Inglaterra no transcurso de três séculos: os civis no séc. XVIII, os políticos no sec XIX e os sociais no séc. XX. Por fim assevera que há uma tendência implícita a conceber tais direitos como um modelo de cidadania. MARSHALL. Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 63-64. (GORCZEVSKI & MARTIN, 2011, p.210)

- 1) Cidadania é condição da pessoa que vive em uma sociedade livre. Nas comunidades políticas onde impera o arbítrio ou a tirania não existem cidadãos. Para que tal condição se implemente, é mister uma ordem política democrática que permita o exercício das liberdades;
- 2) A cidadania é uma condição voluntária, não pode ser imposta a nenhuma pessoa. A qualidade de cidadão se funda no pacto social; um acordo livre de pessoas para integrar-se e participar num determinado modelo de organização política. Por isso postula a *Encyclopédie* na existência de um direito natural à imigração, porque não se pode obrigar ninguém a ser cidadão de um Estado pela força. Toda pessoa tem direito a mudar de cidadania: renunciar a que possui e adquirir outra, que seja mais de acordo com suas convicções e preferências políticas. Daí existirem dois modelos de cidadania: a originária, que surge com o nascimento e a adquirida, que procede de manifestações expressas de vontade;
- 3) A cidadania se desdobra em um conjunto de direitos e deveres das pessoas que pertencem a um determinado Estado. (CAMPUZANO, 2007, p. 64).

Desta forma, a cidadania é a qualidade de cidadão que pertence a uma comunidade, com seus aspectos históricos e culturais, e que, portanto, deve estar em constante evolução, respeitando-se as diferenças de tempo, lugar e condições socioeconômicas.

A cidadania, portanto, está ligada às questões relativas à nacionalidade como vínculo, língua, questões culturais entre outros, e da relação dos seus membros com o Estado, através de um arcabouço institucional, onde se estabelecem os direitos e deveres. Contudo, com a chamada globalização e o avanço das relações internacionais os conceitos de comunidades monoculturais, monoétnicas e monorreligiosas internos e ligados a um único Estado, dá espaço ao multiculturalismo, multietnicidade e multirreligiosidade, ampliando o conceito de cidadão para cidadão do mundo.

Agora, neste mundo globalizado, o conceito de cidadão se entrelaça ao de consumidor e a posição deste (ser econômico), deve ser estabelecida, seus direitos erigidos e seus deveres revistos. A relação do consumidor não se dá apenas entre consumidores e produtores, entre consumidor e estado nacional, mas deve ser tratado com um cliente/agente produtor e reproduzidor do sistema, em caráter global. Seus direitos e deveres devem obedecer não apenas às normas internas de cada Estado, mas aos ditames e às leis supranacionais. É necessário, portanto, a flexibilização da relação cidadão/Estado para um modelo jurídico-político que tem como pauta principal o redimensionamento da democracia, da participação popular e dos direitos civis.

Assim, o maior desafio passa então a ser a convivência de um conceito de nacionalidade, de soberania, de respeito às questões étnicas de cada região com

posicionamento do “homem do mundo”, do consumidor que exige seus direitos numa escala planetária de possibilidades, de relações, de construção de estruturas e superestruturas interligas, através dos meios de comunicação e da tecnologia, e torna seu papel (a do consumidor), um agente em permanente processo de ligação de todo um sistema.

Desta forma, o conceito de cidadania se transforma se perde no tempo, se reagrupa, se restabelece. É muito mais amplo que uma definição sociológica ou uma atribuição de institutos jurídicos, constitucionais ou infraconstitucionais, muito mais complexo que uma limitação política de Estado com seus cidadãos.

É necessário, portanto, que se busque o entendimento da cidadania através de uma pluralidade de sentidos, levando-se em conta os diversos aspectos das várias ciências e institutos. Percebendo a cidadania como algo em constante construção e de maneira coletiva.

Neste sentido, é importante observar a proposta doutrinária feita por Gorczewski & Martin (2011, p. 68-76), ao reunir nove modelos sobre cidadania, que resume a idéia de vários autores:

Cidadania liberal – Dá primazia a liberdade, a autonomia. Parte de uma noção abstrata do indivíduo e põe em destaque o individualismo, os direitos individuais e o mercado como mecanismo regulador e redistribuidor de recursos.

Cidadania comunitarista – Dá primazia à comunidade, ao indivíduo inserido em um grupo. Parte de uma ideia mística de tribo. O cidadão não pode ser entendido à margem das vinculações sociais que o constituem como sujeito. São os valores morais, culturais ou religiosos que devem determinar as políticas públicas e a estrutura normativa dessas sociedades.

Cidadania neorrepublicana – Dá primazia à participação ativa nos assuntos públicos. Parte da natureza da vida social, a qual considera essencialmente conflitiva. O cidadão republicano é alguém que participa ativamente na configuração da direção futura da sociedade, através do debate e da elaboração de decisões públicas. (Atenas do século IV, Florença do século XV, o Contrato Social de Rousseau). Republicanismo é autogoverno de cidadãos iguais que, em sua gestão política, põem a causa comum acima de seus interesses individuais. Os cidadãos podem, mediante o debate e a discussão aberta, alcançar um grau substancial de consenso sobre assuntos de interesse comum. Apresenta, contudo, alguns inconvenientes: muitas vezes a chegada a um acordo ocorre por meio da força ou da manipulação.

Cidadania diferenciada – este modelo, sustentado basicamente por Young (1990) e Pateman (1995), começa ratificando a crítica do liberalismo em relação à cidadania integrada, isto é, a respeito da integração forçada das minorias; nega, contudo, a neutralidade do Estado liberal. Como afirma Young, o conceito de cidadania integrada é um atentado ao conceito de igualdade, já que na prática significa negar os direitos das minorias sociais, culturais e étnicas ao serem forçadas a uma homogeneização pautada pela maioria. Os critérios de aplicação da liberdade, da igualdade e da justiça dos liberais são desterrados e fomentam políticas diferenciadas específicas que permitam às minorias sair de sua posição sociocultural e econômica de marginalização e, inclusive, por vezes de opressão e de exploração, através de um estatuto de direitos diferenciados. Young invoca uma política de ressarcimento da opressão sofrida mediante a criação de fundos públicos, cotas de

representação em todos os órgãos colegiados e direito de veto para as decisões públicas prejudiciais às minorias, argumentando que antes de aplicar a justiça distributiva há que se sanarem as desvantagens impostas por um Estado não neutro.

Cidadania multicultural – Modelo que defende, em resumo, a aplicação de direitos diferenciados às minorias étnicas, religiosas, culturais ou sociais, como forma de permitir sua integração na sociedade majoritária, sem perder as características próprias.

Cidadania pós-nacional (patriotismo constitucional) – Habermas defende a aceitação de uma nova realidade social multiétnica e plurinacional como superação ao modo restrito entre Estado-nação e cidadania. Considera para tal, o efeito das alianças interestatais como a União Europeia, e os massivos movimentos migratórios dos últimos anos. Para ele isso nos conduz a Estados pós-nacionais, como denomina os atuais Estados plurinacionais e pluriétnicos.

Cidadania cosmopolita – Held e Cortina advogam um modelo de cidadania baseado na criação de um sistema global de direitos e deveres universais, independentemente do lugar de nascimento e residência. Por evidente que uma cidadania cosmopolita exige uma extensão universal da cidadania pós-nacional em termos quase exclusivamente étnicos, pois nenhum dos proponentes defende a existência de um governo mundial para implementar e garantir os direitos válidos e exigíveis em qualquer país do mundo. Não faltam críticos e céticos a esse modelo de cidadania. Zolo, por exemplo, matizou os limites de aplicação da cidadania cosmopolita que em nenhuma circunstância deveria seguir na linha de um tipo forte de governo mundial, optando por um cosmopolitismo fraco ou fragilizado.

Cidadania transnacional - Analisa a realidade social dos imigrantes em seus países de origem. Em alguns casos, como o dos mexicanos nos Estados Unidos ou dos equatorianos na Espanha, os imigrantes podem continuar exercendo relativa influência nos aspectos econômicos, sociais e políticos de seus Estados de origem. Por isso, pleiteiam uma dupla cidadania: a da adoção e a da origem. Sobre essa problemática surgiu a teoria da cidadania transnacional. Esta teoria refere-se ao fato de que todo imigrante é também um emigrante e que o exercício de sua cidadania pode ser exercido tanto no país de origem como no de acolhida.

Cidadania transcultural – Este modelo assume as teses da cidadania transnacional e a complementa com “os resultados do diálogo intercultural promovido entre indivíduos e grupos de diferentes culturas, nações, religiões e etnias”. A cidadania transcultural se apoia na ideia que cidadania se constrói através de um complexo processo de integração-diferenciação sustentado no espaço e no tempo. Não se pode enfatizar a integração, tampouco a diferenciação. O primeiro passo é a conciliação entre o pertencimento e a participação cidadã. O reconhecimento do pertencimento é a condição mínima que permite iniciar o diálogo intercultural: todos os grupos devem reconhecer a realidade e a legitimidade de suas diferenças culturais.

Atualmente, o grande desafio da cidadania é a superação da exclusão e a tentativa de integrar como cidadãos os indivíduos que provêm de outro horizonte cultural. Paradoxalmente neste tema se avança de forma inversa que nos processos anteriores: os residentes estrangeiros recebem primeiro a cidadania social e, depois, devem lutar para alcançar a cidadania individual e política. Quer dizer, primeiro recebem os direitos econômicos e sociais como a educação e a saúde, e somente mais tarde alguns setores começam a receber parcialmente direitos políticos, em nível local ou regional. No horizonte da cidadania se desenha essa perspectiva a todos, tarefa para a qual a educação será um instrumento básico, porque a cidadania não é somente um *status*, mas uma forma de entender o convívio e a organização social, com seus valores e princípios e seus procedimentos. E como bem ensina Peces-Barba (1997, p. 23), “não se nasce com estas ideias, se aprende; formam parte dos conteúdos da educação”.

É exatamente neste último aspecto, formulado por Peces-Barba, da perspectiva da cidadania pela educação, como entendimento do convívio e da organização social, e por

outro, pela ampliação dos Direitos Sociais, em Marshall, de participação e controle social², que este artigo delinea sua fundamentação teórica.

A educação deve ser entendida, aqui, como um processo de conhecimento do universo social. Como um instrumento do fazer técnico e do processo produtivo, como mediador do poder e intérprete dos símbolos da sociedade.

Ela deve ser entendida como prática simultaneamente técnica e política, atravessada por uma intencionalidade teórica, fecundada pela significação simbólica, mediando a integração dos sujeitos educandos nesse tríptico universo das mediações existenciais: no universo do trabalho, da produção material, das relações econômicas; no universo das mediações institucionais da vida social, lugar das relações políticas, esfera do poder; no universo da cultura simbólica, lugar da experiência da identidade subjetiva, esfera das relações intencionais. A educação só se legitima intencionalizando a prática histórica dos homens. (SEVERINO, 2000. p. 2).

Assim a educação é um instrumento de ampliação da participação popular, ao mesmo tempo em que pode ser manipulada para preservar os *status quo* de uma sociedade, os interesses de algumas classes que insistem em permanecer no poder e a reprodução das matrizes de um sistema capitalista perverso e excludente, pode ser, por outro, uma importantíssima ferramenta para desmascarar os reais interesses em torno dos institutos e dos valores simbólicos da sociedade, além de aguçar a consciência dos membros da sociedade, contribuindo para sua percepção como protagonista e fazedor do tecido social.

Por controle social entende-se o exercício de participação dos cidadãos no processo de construção da própria sociedade.

(...) é uma forma de compartilhamento de poder de decisão entre Estado e sociedade sobre as políticas, um instrumento e uma expressão da democracia e da cidadania. Trata-se da capacidade que a sociedade tem de intervir nas políticas públicas. Esta intervenção ocorre quando a sociedade interage com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, do estado ou do governo federal. (PÓLIS, 2008, p. 1).

Este controle, pela sociedade, pode ser realizado no momento de criação das políticas públicas, assim como na fiscalização de sua execução.

² Este surge com os conceitos de globalização, governança, responsabilidade social, orçamento participativo.

O controle social nos regimes democráticos e pluralistas é assegurado, por um gama de mecanismos como a separação e estabelecimento de funções dos poderes e pela limitação destes poderes.

A discussão se torna mais fecunda em sistemas de democracia representativa ou semidireta, a democracia possível das sociedades modernas, cada dia mais complexas. Em tais sistemas, o exercício do controle sobre a administração da *res publica* mostra-se primordial, uma vez que não será o próprio cidadão quem tomará a maior parte das decisões políticas. Os espaços para incidência de controle, nesses contextos, serão infinitamente maiores do que aqueles reservados à participação social na formação dos atos decisórios, fazendo com que o processo democrático seja mais efetivo e operante. (SILVA, 2013, p. 48).

Silva, ainda completa dizendo que

O reconhecimento do direito de controlar como direito fundamental foi consagrado na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que, em seu art. 15, dispôs que “a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”. A previsão desse direito desde então tem como base outro direito, que o sustenta e lhe serve de fundamento, que é o direito a um governo honesto, que direcione sua atuação sempre à luz do princípio da finalidade pública. (SILVA, 2013, p. 48).

A cidadania, portanto, é ao mesmo tempo uma construção coletiva e um exercício de direitos e deveres.

3. Cidadanização

A busca pelo exercício da cidadania, pela construção deste conceito e avaliação das práticas e dos instrumentos utilizados para tal objetivo é que fazem surgir um termo pouco utilizado na literatura, o da cidadanização.

(...) pode-se utilizar o termo *cidadanização* para se referir à conversão e disciplinarização do elemento popular à racionalidade e à ordem vigente. Para tanto, configuram-se instituições e agentes comprometidos com a homogeneização da sociedade através da expansão de uma determinada visão de cidadania. (CORREIA, 2013, p.13)

Esta ideia traz consigo a valorização do indivíduo frente à sociedade, a compreensão do sujeito social, como parte integrante de um corpo comunitário e a forma como este se relaciona com o mundo, e o seu papel de responsabilidade em detrimento às responsabilizações estatais.

Desta forma a construção da cidadanização é uma via de mão-dupla, de um lado é necessário a execução de políticas públicas: educacionais, de comunicação de massa, de preparação institucional e capacitação humana, a criação de espaços públicos, aonde se estimulem a solução de problemas locais, todas, voltadas para um fazer além dos discursos, estimulando o debate e a construção coletiva.

Por outro a responsabilidade por esta construção deve partir de cada um dos membros da sociedade. A compreensão do seu papel em um fazer coletivo, a divisão de responsabilidade e criação de mecanismo de avaliação e controle social através da participação da popular.

A cidadanização, portanto, passaria pelo exercício da cidadania, o exercício de uma construção coletiva, e pelo exercício de controle, pela sociedade, do planejamento, execução e avaliação das atividades públicas e/ou do Estado.

No Brasil, o controle social não está previsto de forma expressa, contudo está inserido nos chamados direitos fundamentais e como princípios consagrados pela Constituição, como o que se extrai do §2 do art. 5º da Constituição Federal de 88: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.” (BRASIL, 1988, p. 10)

Além disto, a prestação de contas da administração direta e indireta teve como fonte o princípio constitucional, cuja inobservância pode motivar a intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal, consoante art. 34, VII, *d*, CF/88:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

[...]

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

[...]

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta;

(BRASIL, 1988, p. 34)

Segundo Silva (2013), o controle integra a essência do regime democrático, visto que este tem como pressuposto inafastável o sistema dos freios e contrapesos. É, portanto, corolário da soberania popular, ou seja, do reconhecimento da titularidade do poder reservada ao povo, e se torna a legitimidade dos cidadãos para controle do exercício do poder instituído. Afinal, a administração pública, incumbida de gerir a “coisa pública”, acha-se obrigada a, única e exclusivamente, direcionar as suas ações para a ultimação do interesse coletivo, fim último que deve perseguir. Em outras palavras, o controle, essencial à democracia, tem por escopo central a verificação da fidedignidade entre a prática administrativa retratada na realização de políticas públicas e a efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Não se está discutindo aqui, os instrumentos do exercício da cidadania, que no caso brasileiro podem ser elencados também como garantias dos direitos humanos, entre elas, segundo Coelho (2011, p. 46):

Mandado de Segurança: Protege os direitos individuais violados por ilegalidade ou abuso de poder. Essa violação deve ter origem em ato praticado por autoridade ou agente público (ou por empresa no exercício de atribuições do Poder Público). Para se utilizar do mandado de segurança para o restabelecimento do direito violado, o cidadão terá que comprovar seu direito líquido e certo, e precisará de um advogado, sendo que aqueles que comprovarem falta de recursos poderão valer-se de assistência judiciária gratuita prestada pelo Estado.

Mandado de Segurança Coletivo: visa proteger interesses de categorias ou associações. Pode ser impetrada por partido político com representação no Congresso Nacional, por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída há pelo menos um ano, sempre em nome de seus membros ou associados.

Habeas Corpus: A idéia básica do “habeas corpus” é garantir a pessoa humana sua plena liberdade de locomoção, isto é, garantir seu direito de ir, vir e permanecer. O “habeas corpus” se apresenta em duas modalidades, a saber: “habeas corpus” preventivo e “habeas corpus” repressivo. O primeiro interessa a quem precisa proteger-se de uma ameaça iminente que ainda está por vir. No segundo, proteger-se a liberdade já violada e a parte prejudicada precisa do instrumento para restabelecê-la.

Ação Popular: Na ação popular o autor não age em defesa de interesse pessoal, mas da gestão da coisa pública, sempre no sentido de sua preservação. Ou seja, se a coisa é pública, cada cidadão tem o direito de fiscalizá-la. A ação popular é algo individual, voltada especificamente para cada cidadão tomado como defensor do patrimônio público que o serve. Destina-se a combater a prática de atos nulos ou anuláveis, lesivos à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural do país.

Habeas data: O “habeas data” é o instrumento idôneo para que qualquer pessoa tenha acesso irrestrito a informações que o Poder Público ou entidade de caráter público mantenha a respeito de sua pessoa, como também para pleitear eventuais retificações que se façam necessárias. O simples desejo de a pessoa conhecer as informações a ela referentes já é suficiente para dar ensejo à impetração do “habeas data”, independentemente, portanto, da demonstração de que elas se prestarão à

defesa de direitos. Seu impetrante precisa de um advogado, o requerimento deve ser feito primeiramente por via administrativa.

Auto de apreensão: É o documento que relata e registra a apreensão de objetos que comprovam a ocorrência de um delito, é elaborado pela autoridade policial e sua cópia deve constar do processo que vier a ser instaurado.

Boletim de ocorrência: É o documento que registra o acontecimento de uma ocorrência policial através de simples relato à autoridade competente. Será necessário em muitos casos para obtenção de segunda via de documentos. É também indispensável para comprovar a ocorrência do fato e acionar seguradoras, entre outras utilidades.

Ação Civil Pública: A ação judicial que tem como objetivo impedir prejuízos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico do patrimônio público e social e a outros interesses difusos. A ação civil pública é de iniciativa do Ministério Público, que pode ser provocado por qualquer cidadão que achar que determinada atitude do Poder Público está prejudicando a sociedade. O cidadão, ou grupo de cidadãos, que provocar o Ministério Público, deve fornecer informações sobre o fato que denunciar. Uma associação também pode dar entrada numa ação civil pública.

Exame de corpo de delito: É o exame, feito por dois médicos oficiais, que analisa a materialidade de uma infração, ou seja, sua existência. Quando o delito deixar vestígios é indispensável a sua apuração e punição. Em Curitiba é realizado normalmente pelo Instituto Médico Legal – IML.

Flagrante delito: Ocorre quando a pessoa é encontrada cometendo um crime, ou é surpreendida no mesmo lugar no momento em que vai cometer o crime ou ainda quando é perseguida logo após cometimento do crime. Caso o indivíduo seja apanhado pela autoridade policial será obrigatoriamente lavrado Auto de Prisão em Flagrante.

Medida cautelar: É uma ação judicial que pretende evitar prejuízos ao requerente antes do julgamento da causa, podendo se utilizar dela antes do ajuizamento da ação, bem como durante o processo, seu manuseio depende de advogado e exige os seguintes requisitos: perigo de dano e fortes indícios de direito pleiteado.

Petição: É o requerimento, pedido, ação, através do qual a pessoa se dirige ao juiz ou autoridade administrativa, visando defender e prevenir a vulneração de direitos e denunciar a ilegalidade ou abuso de poder.

Além destes instrumentos, não se deve olvidar dos controles internos que é um sistema de fiscalização integrado dos três poderes (art. 74, caput e §1º da CF); do controle externo estabelecido pelo legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas (art. 71 da CF); e da garantia do controle privado, albergado pela própria Constituição, de que qualquer cidadão pode denunciar irregulares aos Tribunais de Contas (art. 74, §2º, CF). (PISCITELLI, 2012, p. 22).

4. Políticas Públicas

Sobre as questões referentes às políticas públicas Garcia in Carvalho (2011) considera tais políticas como princípios, metas coletivas conscientes que direcionam a atividade do Estado, objetivando o interesse público.

Bucci in Carvalho (2011) discute qual seria a sua natureza jurídica: atividade, programa, ação-coordenação, processo ou norma.

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando a coordenar os meios à disposição do estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (CARVALHO, 2011, p. 46).

No campo jurídico existem debates sobre a existência ou não do conceito sobre políticas públicas e se existe um regime jurídico próprio aplicado a tal estudo.

As *políticas públicas* localizam-se em campo fronteiro, complexo e multifacetado, podendo ser compreendidas como o Estado em ação, avaliando--se apenas os “atos” em que as mesmas se decompõem pautadas nas teorias preexistentes sobre atos administrativos, atos legislativos e atos de governo, ou, por outro lado, vistas como uma nova categoria jurídica, cujos contornos necessários devem ser revelados pela atividade dos operadores do direito. Em muitas situações, a expressão *política pública* parece padecer da ambiguidade *processo/produto*, pois tende em certos momentos a se referir ao padrão de ação do Estado, sendo que em outros, refere-se à ação em si mesma. (BUCCI, 2006, p. 52).

Muñoz Donoso in Pamplona (2012) diz que no Estado liberal clássico, o fim último do direito, como ato de intervenção na ordem social, era a ordenação provedora de segurança, por outro, no Estado social a forma de intervenção passa a agregar uma nova gama de objetivos/fins, que seria a ampliação do leque de políticas públicas a serem desenvolvidas pelo Estado. E ainda ressalta as lições de Fabio Konder Comparato in Pamplona (2012), que

diz que o Estado social legitima-se, antes de tudo, pela realização de políticas, isto é, programas de ação. Neste, há uma substituição do governo da lei pelo governo de políticas.

Por outro, a ideia de ação, através de programas, segundo *políticas públicas*, na doutrina de Comparato, para o qual o novo equilíbrio entre os Poderes seria a da determinação de políticas, da execução dessas políticas e do controle de tais políticas, ou seja, a declaração, a execução e o controle determinados por políticas públicas ao invés da lei. (PAMPLONA, 2012, p. 64).

A função de governar, ligada à ideia de política pública, sairia do plano da lei para o plano das políticas.

Neste sentido, o desafio das políticas públicas, deveria ser para a concretização dos princípios constitucionais e a garantia dos direitos fundamentais.

Dessa forma as políticas públicas de natureza econômica, aquelas voltadas à diminuição do desemprego e o estabelecimento de igualdade de oportunidades, também devem buscar tais objetivos.

No que se refere à cidadania, à qual envolve o exercício de uma grande diversidade de direitos, como os civis, sociais e políticos, e os quais dependem de normas jurídicas para serem implementadas, tais políticas (públicas), deveriam buscar fortalecer e estimular a participação popular.

É necessária a efetivação de políticas públicas para dotarem o indivíduo da condição de cidadania para que assim este possa agir politicamente, tanto fiscalizando o cumprimento dos direitos por meio dos movimentos sociais como pelos instrumentos jurídicos que a Constituição de 1988 trouxe como, por exemplo, a ação popular e, sobretudo no voto consciente. (FERREIRA, 2012, p. 2).

Assim, fica evidente que as políticas públicas são de natureza social e de natureza econômica, ambas com um sentido complementar e uma finalidade comum, qual seja, de garantir efetividade aos direitos sociais que são fundamentais para a melhoria das condições gerais de vida de todos os cidadãos como meio para impulsionar o desenvolvimento da Nação (APPIO, 2006, p. 55).

As políticas públicas deverão, portanto, representar os mecanismos desta efetivação e garantia desses direitos, sociais e econômicos, propiciando as condições para o exercício da cidadania.

5. Conclusão

O entendimento do que seja cidadania passa necessariamente por diversas áreas do conhecimento. A sua compreensão requer um exercício de interligação de muitos aspectos do corpo da sociedade, passando pelo conceito de cidadão e o seu papel na sociedade, a evolução do Estado e as formas de poder.

A ideia de cidadanização, como exercício da cidadania, necessita, por um lado, do estabelecimento do conceito de políticas públicas, seu planejamento e sua execução no sentido de pulverizar, em toda a sociedade, não apenas, uma apreciação do conceito de cidadania, mas uma maneira de como os instrumentos de controle podem ser mais bem utilizados, criando-se meios/mecanismo para a que população consiga melhor exercer os seus direitos e compreender os seus deveres; por outro, é necessário um “despertar” do povo para seu papel, como agente transformador, como protagonista e ator principal de sua própria história, como artífice e artifício da construção de uma sociedade mais justa e igualitária, aquele que não espera pelos políticos ou pelas políticas, exige, participa e controla.

Assim, a cidadania só será efetivamente conquistada a partir do momento em que os direitos sócio-constitucionais sejam, de fato, respeitados e cumpridos, através de ações desenvolvidas pelo Estado, por meio de políticas públicas. Só por meio destas conquistas é que será possível discutir cidadanização.

6. Referências Bibliográficas

- APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá Editora, 2006.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.
- BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CAMPUZANO, Alfonso de Julios. **Ciudadanía y Derecho en la era de la Globalización**. Madrid: Dykinson, 2007.

CARVALHO, Ana Cristina A. P. de. **A cidadania, as políticas públicas e o acesso à informação na era tecnológica.** Cadernos da escola de direito e relações internacionais, Curitiba, 2011.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

COELHO, Francisco. **Instrumentos Jurídicos De Garantia Dos Direitos Humanos.** 2011 Disponível em: <http://visaohumanistica.blogspot.com.br/2011/03/instrumentos-juridicos-de-garantia-dos.html>. Acesso em: 14/12/13.

CORREIA, Fernanda Guimarães. **Reflexões sobre o conceito de cidadania e suas bases históricas no Brasil.** Disponível em: http://www.achegas.net/numero/43/fernanda_correia_43.pdf. Acesso em: 14/12/13.

CORTINA, Adela. **Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía.** 3. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2009.

DALLARI, D.A. **Direitos Humanos e Cidadania.** São Paulo: Moderna, 1998.

FERREIRA, Lidiane Antonia. **A Aplicabilidade das Políticas Públicas como Instrumento de Efetivação da cidadania.** 2012. Disponível em: <http://www.reid.org.br/?CONT=00000313>. Acesso em: 21/10/2015.

GORCZEWSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Beloso. **A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática.** Santa Cruz do Sul : EDUNISC, 2011.

PAMPLONA, Danielle Anne (Coord.) **Políticas Públicas: elementos para alcance do Desenvolvimento Sustentável.** Curitiba: Juruá Editora, 2012.

PATEMAN, Carol. *El contrato sexual.* Barcelona: Antrophos, 1995.

PECES-BARBA, Gregório Martínez. **Ética pública y ética privada.** In: *Anuário de Filosofia del derecho.* T. XIV. Madrid: BOE-Ministerio de Justicia, 1997.

PINSKY, Jaime. In: Introdução. PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. (Org.). **História da Cidadania.** 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro esquematiza.** Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2012.

PÓLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. **Controle social das políticas públicas.** - No 29 - Agosto/08. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/1058/1058.pdf>. Acesso em: 12/12/13.

QUINTÃO, S. M. L. **Teoria do Estado.** 1.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

BALTODANO, Andrés Pérez. (Coord). *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones e contradicciones.* Caracas: Nueva Sociedad, 2007.

SEVERINO; Antônio J. **Educação, trabalho e cidadania: a educação brasileira e o desafio da formação humana no atual cenário histórico.** São Paulo em Perspec. vol.14 no.2. São Paulo, 2000.

SILVA, Elke Andrade Soares de Moura. **Controle externo, controle social e cidadania.** Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload /Materia/1664.pdf>. Acesso em: 13/12/13.

YOUNG, Iris M. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: University Press, 1990.