

CIDADANIA COMO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CITIZENSHIP AS A CONTROL OF PUBLIC POLICIES

Adriana de Oliveira Izá¹

RESUMO

A baixa qualidade de ensino destinada à formação intelectual dos cidadãos tem sido um verdadeiro impasse na construção da cidadania. Investimentos em massa na formação de indivíduos sem o mínimo de preocupação com a eficiência da educação ofertada pelo Estado apenas manipulam e iludem a opinião pública quanto à ação estatal. A educação, um direito social, garantido constitucionalmente em nosso país, há tempos passou a ser apenas retórica de discurso político. Políticas públicas destinadas à educação tem por objetivos apresentar números e não efetivamente formar cidadãos capazes de entender o complexo sistema político-social-econômico atual. Lesa-se o indivíduo do gozo de uma cidadania plena, hoje apenas declarada no texto constitucional.

Palavras- chave: Direitos Fundamentais. Direito Constitucional. Cidadania. Políticas Públicas. Constituição Federal.

ABSTRACT

The low quality of education aimed at the intellectual formation of citizens has been a real impasse in the construction of citizenship. Massive investments in training individuals without the least concern for the efficiency of education offered by the state only manipulate and deceive public opinion on state action. Education, a social right, constitutionally guaranteed in our country, has long been nothing more than a rhetoric of political discourse. Public policies aimed at education have the objectives of presenting numbers and not effectively forming citizens capable of understanding the complex political-social-economic system today. The individual is read of the enjoyment of a full citizenship, now only declared in the constitutional text.

Keywords: Fundamental rights. Constitutional right. Citizenship. Public policy. Federal Constitution.

1. Introdução

¹ Bacharel em Direito. Advogada. Mestranda em Direitos Coletivos e Cidadania pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP.
Email: adrianadeoliveiraiza@gmail.com

O Estado tem por exigência constitucional dos direitos fundamentais o dever a realizar políticas públicas direcionadas a formação intelectual do cidadão. Assim a cidadania, fundamento da exigência constitucional é de maneira recíproca, o próprio objeto que se pretende consagrar ao indivíduo, tornando-o capaz de exigir seus direitos e cumprir seus deveres.

Desta forma, é função do Estado, através de políticas públicas, promover os direitos e garantias constitucionais fundamentais para todos os seus cidadãos, dando a estes a possibilidade de serem capazes de exercerem sua plena cidadania.

A Constituição brasileira de 1988, chamada de Constituição Cidadã, sem sombras, representou o grande marco das conquistas jurídicas, sociais e políticas do povo brasileiro.

A referida Carta Constitucional, deixou de lado, a proteção individualista, característica de um estado Liberal de Direito, onde se convive obrigatoriamente com injustiças e desigualdades sociais, inovando na proteção dos direitos massificados, conferiu a este dignidade constitucional própria para uma nação Democrática que pretenda transformar a realidade social.

O reconhecimento dos direitos difusos e coletivos inserido no plano dos direitos e garantias constitucionais fundamentais, a previsão de que a República Federativa do Brasil constitui se em Estado Democrático de Direito, são marcos que não constavam nas constituições anteriores.

A previsão em abstrato de quais seriam os direitos coletivos inseridos no plano da teoria dos direitos e garantias constitucionais fundamentais, foi uma técnica perfeita do legislador constituinte, para dar a estes a característica de cláusula geral aberta, o que torna-se um interesse coletivo objetivo autêntico.

Muito tem que se fazer para a compreensão e exploração do novo modelo constitucional implantado no país com a CF/88. Dar posse desses direitos a uma sociedade com mais de 207 milhões de pessoas, formando cidadãos plenos, não se mostra tarefa fácil. A adoção e implantação de políticas públicas, permitindo uma maior participação da sociedade tem sido alguns dos caminhos mais eficazes adotados.

Ora, no contexto de um Estado Democrático de Direito, o mandamento constitucional de fornecer educação, obriga ao Estado zelar pela qualidade do ensino ministrado. Sendo a cidadania um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, os direitos e garantias

fundamentais são as ferramentas postas aos brasileiros para efetivarem as promessas constitucionais.

2. Breves Comentários a Teoria dos Direitos Fundamentais

O antecedente histórico mais antigo dos direitos humanos, é datado 539 a.C, um decreto do império Persa feito pelo Rei Ciro II depois de sua conquista da Babilônia.

Primeira Declaração dos Direitos Humanos, contém uma declaração do rei persa (antigo Irã) Ciro II depois de sua conquista da Babilônia em 539 AC. Foi descoberto em 1879 e a ONU o traduziu em 1971 a todos seus idiomas oficiais. Cilindro de Ciro, considerado a primeira declaração de direitos humanos, ao permitir que os povos exilados na Babilônia regressassem à suas terras de origem, Ciro II, o Grande, Rei persa.²

A Magna Charta Libertatum inglesa de 1215, por sua vez, é considerada o primeiro marco escrito da existência dos direitos e garantias fundamentais.

Surgiu na França, no ano de 1770 a expressão “direitos fundamentais”. Marco político e cultural, teve por consequência em 1789 a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Para Celso Lafer, destaca:

Com efeito, os direitos humanos enquanto conquista histórica e política, ou seja, uma invenção humana, estavam vinculados à solução de problemas de convivência coletiva dentro de uma comunidade política. É por isso que, no âmbito desta, o próprio cerceamento dos direitos humanos por força de lei não significa perder os benefícios da legalidade.³

Com a passar dos anos, a palavra dimensão e/ou geração, passaram a preceder a expressão “direitos fundamentais”. Contudo, alguns doutrinadores criticam a palavra geração, por entenderem que a mesma, transmiti a ideia de substituição, o que aniquilaria as conquistas anteriores, ao passo que para estes a palavra dimensão, transmite a ideia de incorporação. Usa-se aqui ambas expressões, como sinônimas.

Para o jurista alemão, Konrad Hesse, “direitos fundamentais são aqueles direitos que o direito vigente qualifica de direitos fundamentais⁴”. Cumpre aqui ressaltar, que há ainda quem

² **Antecedentes Históricos Direitos Humanos no Mundo. Disponível em:** <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/cilindro/index.htm>. Acesso em 04 jan. 2018.

³ LAFER, Celso. **Reconstrução dos direitos humanos**. Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. 2. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p. 147.

⁴ HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da república federal da Alemanha** (Grundzuge des

faça a diferença entre direitos humanos e direitos fundamentais, sendo que os primeiros seriam aqueles que possuem uma dimensão global, e o segundo, aqueles que são tutelados e previstos no ordenamento de cada país.

Neste sentido, Ana Maria D'Ávila, ensina que:

Os direitos fundamentais podem ser definidos como os princípios jurídica e positivamente vigentes em uma ordem constitucional que traduzem a concepção de dignidade humana de uma sociedade e legitimam o sistema jurídico estatal.⁵

O célebre, Norberto Bobbio, em sua obra “A era dos direitos”, escreve que:

A doutrina dos direitos do homem nasceu da filosofia jusnaturalista, a qual — para justificar a existência de direitos pertencentes ao homem enquanto tal, independentemente do Estado — partira da hipótese de um estado de natureza, onde os direitos do homem são poucos e essenciais: o direito à vida e à sobrevivência, que inclui também o direito à propriedade; e o direito à liberdade, que compreende algumas liberdades essencialmente negativas.⁶

Neste sentido, Fernanda Pereira Amaro neste sentido:

Os Direitos Humanos servem como contentores do poder. Na história, o Poder do soberano, fundado em uma natureza deificante, por repetidas vezes ergueu-se sacrificando os valores inerentes à pessoa humana, e então a preocupação primeira ao se combater pelo reconhecimento dos direitos fundamentais foi o aspecto de resguardo, de dessa das liberdades individuais.⁷

Walter Claudius Rothenberg destaca várias características dos direitos fundamentais, no qual ressalta-se o que o autor chama de “projeção positiva, indica que tais direitos não são apenas promessas, cabe ao Estado garantir meios para que esses direitos sejam desfrutados”.⁸

Embora de modo consensual, a doutrina ainda apresenta, a classificação dos direitos fundamentais, quanto a sua origem e especificação, obedecendo a ordem histórica cronológica de seu reconhecimento constitucional. Neste sentido, há quem arrole as 3 (três) dimensões

verfassungsrechts der bundesrepublik Deutschland). Trad. Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1988, p. 225.

⁵ LOPES, Ana Maria D'Ávila. **Os direitos fundamentais como limites ao poder de legislar**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001, p.35.

⁶ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. 7. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p.35.

⁷ AMARO, Fernanda Pereira. **O serviço Público sob a perspectiva da garantia constitucional de direitos humanos fundamentais**. vol. 50. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Jan. 2005, p. 115.

⁸ ROTHENBURG, Walter Claudius. **Direitos fundamentais e suas características**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. vol. 30. ano 8. p. 146-158. São Paulo: Revista dos Tribunais, jan.- mar. 2000.

(classificação clássica), 4(quatro) dimensões ou até 5ª(quinta) dimensão.

Neste artigo, trataremos dos direitos de primeira e segunda dimensão, primeiro por se complementarem, e segundo por uma pertinência lógica com o tema proposto.

Os direitos de primeira dimensão caracterizam-se nas liberdades negativas do Estado, na abstenção do mesmo, são os direitos civis e políticos. Já os direitos de segunda dimensão, caracterizam-se por consagrarem a plenitude da dignidade da pessoa humana, por uma ação positivista do Estado, para melhoria da qualidade de vida do cidadão, como por exemplo, direito à saúde, educação, previdência etc. Neste sentido J.J. Calmon de Passos, afirma que:

Em nosso século, algo foi acrescido a esse binômio – direitos civis, direitos políticos: os denominados direitos sociais. Se antes os direitos políticos de participação objetivavam a compartilhada definição dos interesses tutelados e a institucionalização do direito de resistir às ingerências do poder na esfera da autonomia privada – dever de abstenção – a dimensão nova dos direitos sociais amplia o âmbito do poder político, que se mantendo como direito à participação, abrange, agora, também, o direito de exigir do Estado prestações asseguradoras de condições sociais que propiciem a igualdade substancial entre os cidadãos, somada àquela igualdade formal antes já proclamada e assegurada.⁹

Portanto, salienta-se que os direitos e garantias fundamentais estão em constante evolução, que após a trágica experiência da 2ª Guerra Mundial, os mesmos passaram a ser a essência das Constituições de cada país. Ganharam novas dimensões, como generalização, internacionalização e a especificação de direitos (em relação às fases da vida, p.ex. direitos de infância e velhice), sempre buscando fortalecer a dignidade da pessoa humana e consequentemente seu exercício de cidadania.

3. Do Estado Democrático de Direito

A Constituição Federal de 1988 adotou em seu artigo 1º, o modelo de Estado Democrático de Direito, sem deixar de considerar princípios do modelo de Estado Social nos incisos do mesmo artigo. É a mais importante. Nas palavras de Flávia Piovesan:

A Carta de 1988 pode ser concebida como o marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no Brasil. Introduce indiscutível avanço na consolidação legislativa das garantias e direitos fundamentais e na proteção dos

⁹ PASSOS, J.J. Calmon de. **Cidadania Tutelada**. Hermeneutica, cidadania e direito. Campinas/SP: Editora Millenium, 2005, p. 13.

setores vulneráveis da sociedade brasileira. A partir dela os direitos humanos ganharam relevo extraordinário, situando-se a Carta de 1988 como o documento mais abrangente e pormenorizado sobre direitos humanos jamais adotado no Brasil.¹⁰

Desta forma, o Estado Democrático de Direito, onde direitos humanos são conferidos a todos os cidadãos, possui características do Estado Liberal e o Estado Social. No Estado Liberal, o Estado possui uma postura individualista e absenteísta, promovendo à segurança através da autoridade da lei, e no Estado Social a postura adotada é mais paternalista, sendo o Estado responsável pela promoção social e econômica do cidadão.

Assim o modelo de Estado Democrático de Direito, adotado pela Constituição de 1988, possui uma conjugação das faces subjetiva (que liga algo comum entre os indivíduos) e objetiva (parâmetro básico de concretização da ordem jurídica). Os direitos e garantias constitucionais fundamentais representam o seu núcleo constitucional, possui caráter pétreo, revelando-se como imprescritíveis e de aplicabilidade imediata. Dão imunidade, ao poder reformador constituinte derivado e ao legislador infraconstitucional. Possuem, proteção integral, interpretação aberta e extensiva, não possuindo qualquer taxatividade ou não limitação. Neste modelo, ora o Estado assume o dever de fazer, ora assume o dever de não fazer, há uma limitação das liberdades públicas, uma de suas principais características é a participação ativa do cidadão na decisão dos negócios do Estado. José Afonso da Silva leciona que:

O Estado Democrático de Direito reúne os princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito, não como simples reunião formal dos respectivos elementos, porque, em verdade, revela um conceito novo que os supera, na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*.¹¹

Os direitos e garantias constitucionais fundamentais são as normas que garantem a possibilidade e faculdade da participação popular nas decisões do Estado.

Por esta razão, constituem o que se chama de núcleo de um Estado Democrático de Direito. Carlos Ari Sunfeld sustenta que, “o Estado democrático de Direito é a soma e o entrelaçamento de: constitucionalismo, república, participação popular direta, separação de

¹⁰ PIOVESAN, Flávia. PIOVESAN, Flávia. A proteção dos direitos humanos no sistema constitucional brasileiro. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. vol. 45. ano 11. p. 216-236. São Paulo: Revista dos Tribunais, out.- dez. 2003, p. 218.

¹¹ SILVA, José Afonso da. **Dos princípios constitucionais do estado brasileiro**. Curso de direito constitucional positivo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, p. 94.

Poderes, legalidade e direitos (individuais e políticos)”.¹²

Neste sentido, nas palavras de Maria Garcia sobre o Estado Democrático de Direito:

O art. 1º da CF/1988 registra a expressão “Estado Democrático de Direito”, em que se constitui a República Federativa do Brasil, em 05.10.1988, por determinação do povo, representado na Assembleia Nacional Constituinte, conforme à proclamação do seu preâmbulo, “destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos” da sociedade brasileira.¹³

Contudo, a simples declaração formal não torna automaticamente o indivíduo um cidadão pleno, capaz de entender e exercer seus direitos. Cabe a este cobrar, exigindo do Estado políticas públicas com objetivo de oferecer uma capacitação de qualidade.

Logo, o que se espera de um modelo de “Estado Democrático de Direito” é o usufruto dos direitos sociais pelo cidadão e que este jamais pormenorize e abdique de seus direitos de exercício de cidadania.

4. Cidadão e Cidadania

O exercício da cidadania é a plenitude do gozo dos direitos fundamentais, dentro de um Estado Democrático de Direito. Formar um cidadão para que este possa exercer seu dever de cidadania, talvez não seja algo muito interessante para a classe política de um Estado. Educar, preparar para o exercício da cidadania traduz em criar um perfeito credor munido de título constitucional. Marshall ensina que:

A conclusão importante que se segue para minha linha de raciocínio é que, por-intermédio da educação em suas relações com a estrutura ocupacional, a cidadania opera como um instrumento de estratificação social. Não há razão alguma para se deplorar isto, mas se deve ter consciência de suas consequências. O status adquirido por meio da educação acompanha o indivíduo por toda a vida com o rótulo de legitimidade, porque foi conferido por uma instituição destinada a dar aos cidadãos seus justos direitos. E talvez já havia uma discrepância, seria entre as expectativas daqueles que atingem os níveis intermediários na educação e o status das ocupações não-manuais que normalmente acabam ocupando em suas vidas profissionais.¹⁴

¹² SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 4. ed. rev., amp. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 54.

¹³ GARCIA, Maria. Políticas públicas e normas programáticas: A efetividade da constituição, a administração pública e o estado de direito. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. vol. 30. ano 76. p. 101-138. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul.- set. 2011, p. 111.

¹⁴ MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Zahar Editores Rio de Janeiro, 1967, p. 102.

Certamente, seja esse o receio que exista na classe hegemônica, e por isso registra-se tão pouco, políticas públicas com o propósito de incentivo e disseminação dos direitos e garantias fundamentais.

Entretanto, não se trata de mero capricho de vontade política, é mandamento constitucional, garantir aos cidadãos direitos fundamentais que os preparem para exercerem sua cidadania, para participarem da vida do Estado. Promover direitos fundamentais ao indivíduo é prepará-lo para se tornar um cidadão completo e apto a exercer sua cidadania de forma livre, consciente imune à possibilidade de manipulação.

Nas palavras de Paulo Hamilton Siqueira Jr.:

[...] o termo cidadania traz a ideia de participação na vida do Estado, que se exterioriza precipuamente pelo exercício dos direitos políticos. Com o advento da Constituição Federal de 1988 surge o Estado Democrático e Social de Direito, que exige uma participação mais efetiva do povo na vida e nos problemas do Estado. Dessa forma, a cidadania ganha um sentido mais amplo do que o simples exercício do voto.¹⁵

Neste sentido, o artigo 1º da Constituição afirma que cidadania é um dos fundamentos da República e em análise conjunta ao parágrafo único, que prescreve *todo o poder e não todo poder*, nota-se que cidadania é um dever/poder que se concretiza enquanto os cidadãos agem em conjunto. O direito fundamental da cidadania é multidimensional vai além do exercício dos direitos políticos, compreende capacidade plena, uso e gozo dos direitos civis.

Neste sentido, descrevem Elis Betete Serrano e Lucas De Souza Lehfeld:

Na construção da democracia, não se pode permitir que o Estado dê sozinho grandes passos, sob o risco de tornar qualquer recuo e a positivação de direitos socialmente requeridos cada vez mais dificultosa. Se o legislador integralmente substitui o povo com várias imposições, caímos num holismo, uma das formas mais nocivas de autoritarismos e porta aberta ao totalitarismo.¹⁶

Desde a origem das expressões “cidadania” e “cidadão”, ambas estiveram ligadas a aqueles sujeitos por direito, capazes de terem uma participação nas decisões políticas do estado.

¹⁵ SIQUEIRA JR, Paulo Hamilton. Cidadania e políticas públicas. **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo**. vol. 18, p.199-223, Jul.- Dez. 2006, p. 197-198.

¹⁶ SERRANO, Elis Betete; LEHFELD, Lucas de Souza. Desobediência civil: um despertar para a reconstrução da democracia brasileira. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. vol. 103. ano 25. p. 57-76. São Paulo: Revista dos Tribunais, set.- out. 2017, p. 64.

Dalmo De Abreu Dallari ensina sobre a origem dos termos cidadão e cidadania que:

A expressão “cidadania” tem origem na Roma antiga e servia para designar a condição social, política e jurídica de uma pessoa, implicando a possibilidade de plena participação na vida social, inclusive no governo. Não se deve perder de vista, entretanto, que o *status civitatis* era discriminatório e servia para indicar que a pessoa pertencia à classe superior da sociedade. Na França de segunda metade do século XVIII, no quadro da Revolução Francesa, quando eram combatidas as injustiças sociais ligadas a discriminação, uma das propostas era a eliminação dos privilégios da Nobreza. Passou-se, então, a usar as expressões “cidadão” e “cidadã” para indicar que já não havia nobres e que todas as pessoas, em condições de igualdade, poderiam participar plenamente da vida social e influir sobre o governo. Assim, a cidadania era a síntese da liberdade e da igualdade de todos e implicava o direito de gozar de todos os benefícios proporcionados pela vida social e de se fazer ouvir a todos os assuntos de natureza comum.¹⁷

Para o referido autor, nota-se que a qualidade de cidadão era daquele que exercia cidadania, ou seja, que participava das decisões do Estado e pugnava por direitos iguais a todos, pelo fim das desigualdades sociais. Cidadania desde sempre é algo que se refere a direito de todos, em decisões de temas de interesse público. Neste sentido, Paulo Hamilton Siqueira Jr, entende cidadania e cidadão por:

Cidadania designa a participação do indivíduo nos negócios do Estado. O cidadão é aquele que participa dos negócios do Estado. No Estado Democrático e Social de Direito a participação nos negócios do Estado é exercida não apenas pelo voto, mas os cidadãos participam da tomada das decisões acerca dos temas de interesse público.¹⁸

O exercício do direito de cidadania, na luta pela concretização dos direitos sociais é atividade de tão importância, que é assegurada e prevista na ordem constitucional do Estado. A previsão constitucional, no título dos direitos e garantias fundamentais, direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, nacionalidade, especial direitos políticos e partidos políticos, dá-se a tais direitos um nuance especial para aos cidadãos. Como afirma Jorge Miranda:

A Constituição confere uma unidade de sentido, de valor e de concordância prática ao sistema dos direitos fundamentais. E ela repousa na dignidade da pessoa humana,

¹⁷ DALLARI, Dalmo De Abreu. Estado De Direito e cidadania. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 197-198.

¹⁸ SIQUEIRA JR, Paulo Hamilton. **Direitos humanos e políticas públicas**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/031.pdf>>. Acesso em 04 jan. 2018, p. 19.

ou seja, na concepção que faz a pessoa fundamento e fim da sociedade e do Estado.
19

Ampliar o conceito do exercício da cidadania é uma forma de desdobramento dos direitos e garantias fundamentais, o que ao mesmo tempo incorpora-se as características dos mesmos.

Por consequência das sociedades modernas, o conceito de cidadania na atualidade estendeu várias possibilidades de atividades aos imigrantes e os direitos de nacionalidade passaram por uma transformação social, em especial no exercício dos direitos políticos. Neste sentido, Vital Moreira entende que:

As sociedades modernas deixaram de ser exclusivamente marcadas pela cidadania nacional. Os movimentos de imigração alteraram sensivelmente a composição das cidades europeias. A liberdade de aquisição de terras e de estabelecimento profissional ou empresarial permitiu a instalação de elevado número de estrangeiros residentes, plenamente integrados na vida local. A própria necessidade de constituição de uma *cidadania europeia* promoveu a ampliação dos direitos de participação política aos nacionais dos Estados-membros da União residentes noutro Estado-membro.²⁰

Sobre o tema, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, leciona que:

Os direitos fundamentais, inclusive as liberdades públicas, reconhecem-se a todos, nacionais e estrangeiros, mas alguns dos direitos específicos no texto constitucional – direitos esses que não são direitos do Homem, e sim do cidadão, como a ação popular – não são reconhecidos senão aos brasileiros.²¹

No que tange a expressão liberdades públicas, há de se ressaltar, nas palavras de André Ramos Tavares:

Cumprir lembrar que aqueles que adotam a expressão “liberdades públicas” são obrigados a distinguir entre liberdades públicas em sentido estrito e em sentido amplo. Em sentido estrito seriam as liberdades públicas negativas, as que impõem um dever de abstenção por parte do Estado, tal qual a própria terminologia indica. Já as liberdades públicas em sentido amplo seriam as que conferem direitos a prestações positivas pelo Estado, algo que, como se vê, vai um pouco além do que as palavras escolhidas são capazes de comportar em sua significação.²²

¹⁹ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Vol. 4. Coimbra: Ed. Coimbra, 1988, p. 166.

²⁰ MOREIRA, Vital. O futuro da constituição. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). **Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 321.

²¹ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Direitos humanos fundamentais**. Ed. 14. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 29.

²² TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo, p. 415.

Observa-se, que o exercício da cidadania é principalmente vinculado ao exercício da atividade política, sendo que a participação dos cidadãos nas decisões políticas influi diretamente na atuação do poder de decidir do governo.

Luiz Claudio Portinho Dias, defende que:

É certo, porém, que o Estado Democrático de Direito somente se aperfeiçoa na proporção em que o povo nele ativamente possa se inserir; na medida em que os representantes reflitam em seus atos os verdadeiros anseios populares. E os mecanismos constitucionais para tal foram previstos sem dúvida. A cidadania foi erigida a fundamento e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária é um objetivo a ser alcançado pelos representantes populares.²³

Em especial, num Estado Democrático de Direito, a cidadania desenvolve-se através da prerrogativa do exercício dos direitos políticos, com a participação do cidadão no exercício da atividade pública, cabendo ao governo o dever de coordenar, implementar, fiscalizar dessas o processo de construção das políticas públicas.

5. Das Políticas Públicas

Existe na Carta Constitucional Brasileira a presença de dois elementos: um que trata a consagração de objetivos meramente programáticos e, outro, que trata da definição do Estado Democrático de Direito. Assim, as políticas públicas, como meio de implantação dos direitos sociais consagrados na Constituição Federal de 1988, tem ganhado maior relevância na sociedade.

Definir a palavra “política”, nunca foi tarefa fácil entre os escritores. Tomando as palavras de João Ubaldo Ribeiro, temos que:

O termo “Política”, em qualquer de seus usos, na linguagem comum ou na linguagem dos especialistas e profissionais, refere-se ao exercício de alguma forma de poder e, naturalmente, às múltiplas consequências desse exercício. Toda maneira pela qual o poder é exercido se reveste de grande complexidade, às vezes não aparente à primeira vista.²⁴

²³ DIAS, Luiz Claudio Portinho. A democracia participativa brasileira. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. vol. 37, ano 9, p. 223-236. São Paulo: Revista dos Tribunais, out.- dez. 2001, p. 225.

²⁴ RIBEIRO, João Ubaldo. **Política**; quem manda, por que manda, como manda. 3.ed. rev. por Lucia Hippolito. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998, p. 1.

E continua, dizendo que:

Contudo, definir a Política apenas como algo relacionado ao poder não chega a ser satisfatório. Se pensarmos bem, veremos que a frase “a Política tem a ver com o exercício do poder” não quer dizer muita coisa, principalmente porque há inúmeras dificuldades para que se saiba o que é “poder”.²⁵

Em razão das diversas transformações políticas, que a sociedade passou bem como pela trágica experiência de regimes autoritários, fez com que a mesma passasse a se interessar sobre o tema, bem como a cobrar do Estado a efetivação de políticas públicas que garantam os direitos sociais. Comparato escreve que:

O conceito de *política*, no sentido de programa de ação, só recentemente passou a fazer parte das cogitações da teoria jurídica. E a razão é simples: ele corresponde a uma realidade inexistente ou desimportante antes da Revolução Industrial, durante todo o longo período histórico em que se forjou o conjunto dos conceitos jurídicos dos quais nos servimos habitualmente.²⁶

Políticas públicas, são ações de governo planejadas, indicam aquilo que os governantes devem constitucionalmente fazer, tais políticas são desempenhadas não apenas pelos governantes, mas também pelos cidadãos.

Guilherme Amorim Campos da Silva define políticas públicas como:

[...] o instrumento de ação do Estado e de seus poderes constituídos, em especial e Executivo e o Legislativo, de caráter vinculativo e obrigatório, que deve permitir divisar as etapas de concreção dos programas políticos constitucionais voltados à realização dos fins da República e do Estado Democrático de Direito, passíveis de exame de mérito pelo Poder Judiciário.²⁷

A Constituição Federal institui como dever de cidadania a participação do cidadão na realização das políticas públicas do Estado. A proposta é que juntamente a atividade governamental exista a participação e fiscalização popular como meio de políticas públicas.

Maria Paula Dallari Bucci afirma que “políticas públicas são os programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados num espaço de tempo certo”.²⁸

²⁵ Id., ibid.

²⁶ COMPARATO, Fabio Konter. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**. a. 35 n. 138. Brasília: abr./jun. 1998. p. 44.

²⁷ SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2004, p. 103-104.

²⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, jan./mar., 1997, p. 95.

O Estado deve através de programas estratégicos desenvolver, atividades em prol da coletividade. A participação popular é realizada nos limites de suas possibilidades e competência, assim como, por exemplo, o orçamento participativo, que veremos no item abaixo. Esse limite de atuação impede também que haja tumulto provocado em razão de exacerbação de competência nas decisões tomadas pelo popular.

Marília Lourido dos Santos, explica que políticas públicas “tornaram-se uma categoria de interesse para o Direito a aproximadamente 20 anos, havendo pouco acúmulo teórico a respeito, o que desaconselha a busca de conclusões acabadas.”²⁹

Logo, o respeito à conjuntura constitucional nos impõe uma efetiva participação popular, visando transparência e fiscalização nas atividades estatais, mas nossa participação deve se pautar nos próprios limites constitucionais estabelecidos.

6. Do Orçamento Participativo

Um dos melhores exemplos do exercício de cidadania através de um programa de política pública, em que há participação da sociedade civil organizada, para decisão nos negócios do governo é o orçamento participativo. Realizado via audiência pública, no orçamento participativo a sociedade civil decide onde será aplicado o valor corresponde a 1% (um por cento) do orçamento anual, previsto na LOA (lei orçamentária anual). Valdemir Pires esclarece sobre o orçamento participativo:

O Orçamento Participativo representa mais um passo no sentido do aperfeiçoamento político. Nele, não somente os parlamentares devem participar das decisões sobre finanças e políticas públicas: a população organizada, a sociedade civil assume papel ativo, passa a ser agente e não mero paciente. Ocorre uma radicalização democrática. Nessa passagem, a democracia passa a ser encarada não só como meio para se atingir o fim da melhor alocação de recursos, mas também como fim em si mesma. Na arena em que se dá a disputa por recursos públicos escassos, os cidadãos exercem o seu direito e o seu dever de participação na definição dos rumos da ação governamental. A prática continuada da cogestão leva a que, de um lado, o governo vá paulatinamente abandonando a tentação de fazer valer o seu ponto de vista e, de outro lado, a população vai adquirindo visão de conjunto sobre a escassez de recursos e sobre a infinidade de demandas que se apresentam ao governo.³⁰

Por outro lado, é fato que a participação social não seria a solução para os problemas

²⁹ SANTOS, Marília Lourido dos. Políticas públicas (econômicas) e controle. **Revista de informação legislativa**, n. 158, Brasília: Senado Federal, 2003, p.267-268.

³⁰ PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Barueri-SP: Ed. Manole, 2001, p. 35-36.

de corrupção envolvendo assuntos de políticas públicas. A possibilidade de conchavo entre o cidadão e o administrador para realização de ilícitos administrativos como, por exemplo, no caso de implantação de obras meramente eleitoreiras não deixa de ser uma possibilidade descartada.

Contudo, além de não ser o que se espera da participação popular, a própria participação social dificultaria esse tipo de comportamento. Almeja-se de que da união entre sociedade civil organizada e governo, haja mais eficácia a promoção dos direitos fundamentais, bem como a transparência das políticas públicas que regulem os respectivos projetos.

A da experiência do orçamento participativo, independente de sua “paternidade”, nos mostrou algo realmente produtivo, o que fez com que o mesmo, que teve origem no Estado do rio Grande do Sul, fosse estendido a demais Estados-Membros, brasileiros. Sánchez afirma:

O surgimento do orçamento participativo (OP), ao que tudo indica, foi a primeira experiência ocorrida na sociedade contemporânea em que uma administração local, nascida de lutas sociais e de um partido popular e socialista como o PT, criou um mecanismo de gestão democrática e participativa das políticas públicas para decidir a melhor alocação dos recursos. O surgimento do OP configura uma nítida ruptura com o clientelismo na política brasileira, principalmente com a tradição política fortemente marcada pelo patrimonialismo e pelo autoritarismo burocrático. O Partido dos Trabalhadores tem sido identificado como o principal agente dessa inovação democrática e institucional. A maioria dos partidos brasileiros tem reagido com críticas e oposição à difusão da experiência do OP no país. Ele tem se configurado como proposta dos setores de esquerda, críticos à organização tradicional da política brasileira.³¹

O texto constitucional de 1988 incentiva de forma expressa em vários dispositivos, a exemplo os artigos 194, 205, 216 §1º, 227 §1º, etc, a participação da sociedade da tomada de decisões referentes a políticas públicas. O dever de cidadania é assim, uma atribuição constitucional em nosso país, que almeja além de estreitar os laços entre Administração Pública e sociedade, dar uma maior transparência as atividades públicas, através da participação e explicação entre os dois setores, público e privado. Clèmerson Merlin Clève e Bruno Meneses Lorenzetto, descrevem que:

Observando-se a evolução recente dos direitos fundamentais no Brasil, é possível dizer que os novos desafios apresentam ao menos duas dimensões. Primeiro, a continuidade da busca pela efetivação dos direitos fundamentais. Segundo, e em direta relação com o anterior, a compatibilização entre o desenho institucional estabelecido pela Constituição, em sentido amplo, com a definição das estruturas de poder e governo, um rol de direitos fundamentais. Enquanto o desafio prático da

³¹ SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento Participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 13-14.

primeira dimensão é permanente e (em princípio) inesgotável, os questionamentos teóricos da segunda demandam conciliação da máquina de governo e seus procedimentos com os compromissos que dão substância para a própria Constituição, a sua reserva de justiça.³²

Neste sentido, faz-se essencial à participação do cidadão frente às questões públicas, sob o risco de tornar de caráter privado, algo que é por natureza, público. É dever governamental a implantação de políticas públicas que promovam a formação do cidadão. A ingerência da representatividade, faz cair por terra a eficácia do modelo adotado pela Constituição de 1988, de Estado Democrático de Direito.

Maria Garcia ensina que:

À cidadania se demonstra como a expressão política da liberdade, a liberdade no seu mais amplo significado, que vai alcançar a participação no exercício do poder, do governo, da autoridade pública e, nessa dimensão encontra-se consagrada entre os fundamentos elencados no art. 1º da Constituição, já citado.³³

A Democracia Participativa, estimula a sermos protagonistas da política e não objeto da política de Governantes mal intencionados. A ideia de implementação do Orçamento Participativo, foi justamente no intuito de se buscar uma maior participação da população na esfera pública.

A formação do cidadão capaz de exercer sua cidadania plena é dever do Estado. Um dos caminhos seria através da realização de políticas públicas, voltadas à promoção dos direitos fundamentais, como por exemplo, o direito de uma educação de qualidade. Bobbio assim descreve:

A sexta promessa não cumprida diz respeito à educação para a cidadania. Nos dois últimos séculos, nos discursos apologéticos sobre a democracia, jamais esteve ausente o argumento segundo o qual o único modo de fazer com que um súdito transforme-se em cidadão é o de lhe atribuir aqueles direitos que os escritores de direito público do século passado tinham chamado de *activae civitatis* [Em latim no original: cidadania ativa, direitos do cidadão. (N. do T.)]; com isso, a educação para a democracia surgiria no próprio exercício da prática democrática.³⁴

³² CLÈVE Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Dilemas na eficácia dos direitos fundamentais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. vol. 98. ano 24. p. 309-332. São Paulo: Revista dos Tribunais, nov.-dez. 2016.

³³ GARCIA, Maria. **Desobediência civil: direito fundamental**. 2. ed., rev., atual., e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 146-147.

³⁴ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:DxpJZ9i9U5wJ:afoiceeomartelo.com.br/posfsa/Autores/Bobbio,%2520Norberto/Norberto%2520Bobbio%2520->

Não se pode olvidar que a inércia da participação cidadã nas decisões públicas, seja também responsável pelo desgaste do modelo. Assim a efetiva participação social, além de aperfeiçoar o sistema, tendo em vista o exercício da cidadania, protege e promove o núcleo constitucional de um Estado de Direito, que são os direitos e garantias fundamentais.

7. Conclusão

Conforme determina o texto constitucional, é dever das políticas públicas (Executivo) a promoção e implantação dos direitos e garantias fundamentais. Ocorre que a constituição não prevê como será realizada essa implantação de tais políticas, cabendo essa função a sociedade civil organizada e aos agentes públicos. Tal tarefa é feita sob a fiscalização do Poder Judiciário.

O direito assume seu papel de legítimo instrumento de transformação e integração social, por meio das políticas públicas previstas no texto constitucional. O direito constitucional e as políticas públicas são pontos importantes, no Estado Democrático de Direito, necessário para o equilíbrio no desempenho das atividades de cada um (governo e cidadão).

O Estado Democrático de Direito, tem por principal característica a participação do cidadão nos negócios do Estado. Desta forma, é necessário que o indivíduo tenha conhecimentos básicos para que possa realizar de forma neutra e consciente sua capacidade de escolha. Formar o cidadão para que este participe ativamente nos negócios do Estado, dar a ele capacidade para exercer efetivamente seu dever de cidadania é um mandamento constitucional que o Estado tem para com o mesmo. Trata-se de determinação expressa nos direitos e garantias fundamentais previstos na constituição. Não se pode deixar com que os direitos e garantias fundamentais, sejam uma mera previsão constitucional, usados somente como promessas eleitorais.

É dando posse dos direitos constitucionais fundamentais ao cidadão que este poderá assumir sua cidadania plena e conseqüentemente proteger e ampliar ainda mais os direitos e garantias fundamentais. Participar ativamente das decisões políticas do Estado não se traduz apenas na participação da escolha de seus representantes eleitorais, pois como vimos o

%2520O%2520futuro%2520da%2520democracia.rtf+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 08 jan. 2018.

exercício da cidadania não se restringe apenas ao direito de voto.

Assim, exercer cidadania plena é muito além do direito de votar e ser votado, é a organização da sociedade civil por meio de conselhos comunitários, buscando de forma organizada atuar nos processos de decisão do Estado. O sentido de cidadania atualmente incumbe ao cidadão um atuar efetivo nas escolhas das decisões políticas do Estado. O grande exemplo que vimos aqui foi o orçamento participativo, o qual deve ser ampliado e cada vez mais aperfeiçoado.

Neste sentido, o conceito de cidadão se faz ampliar a cada dia no intuito de dar a todos os integrantes de um mesmo território estatal os direitos de cidadania plena. Certamente essa postura é consequência de uma evolução das características dos direitos fundamentais, que já assumem um caráter de universalidade.

É dever o Estado construir cidadãos, aptos a exercerem suas atividades de cidadania, como ordem constitucional e decorrência de um Estado Democrático de Direito. Tal dever estatal é fundamentado pelos direitos e garantias constitucionais fundamentais. O direito garantidor e promovedor do cidadão, será sempre protegido e preservado pelo mesmo.

Referências

_____. **Antecedentes Históricos Direitos Humanos no Mundo**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/cilindro/index.htm>. Acesso em 04 jan. 2018.

AMARO, Fernanda Pereira. O serviço Público sob a perspectiva da garantia constitucional de direitos humanos fundamentais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. vol. 50, 2005, p.115.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. 7. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:DxpJZ9i9U5wJ:afoiceeomartelo.com.br/posfsa/Autores/Bobbio,%2520Norberto/Norberto%2520Bobbio%2520-%2520O%2520futuro%2520da%2520democracia.rtf+%26amp;cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 08 jan. 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, jan./mar. 1997.

CLÈVE Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Dilemas na eficácia dos direitos fundamentais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. vol. 98. ano 24. p. 309-332. São Paulo: Revista dos Tribunais, nov.- dez. 2016.

COMPARATO, Fabio Konter. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**. a. 35 n. 138. Brasília: abr./jun. 1998.

DALLARI, Dalmo De Abreu. Estado De Direito e cidadania. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). **Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2000.

DIAS, Luiz Claudio Portinho. A democracia participativa brasileira. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. vol. 37. ano 9. p. 223-236. São Paulo: Revista dos Tribunais, out.- dez. 2001.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Direitos humanos fundamentais**. Ed. 14. São Paulo: Saraiva, 2012.

GARCIA, Maria. **Desobediência civil: direito fundamental**. 2. ed., rev., atual., e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

_____. Políticas públicas e normas programáticas: A efetividade da constituição, a administração pública e o estado de direito. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. vol. 30. ano 76. p. 101-138. São Paulo: Ed. RT, jul.- set. 2011.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da república federal da Alemanha**(Grundzuge des verfassungsrechts der bundesrepublik Deutschland). Tradução: Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

LAFER, Celso. **Reconstrução dos direitos humanos**. Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. 2. ed. p. 146-166. São Paulo: Companhia das Letras.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. **Os direitos fundamentais como limites ao poder de legislar**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Zahar Editores Rio de Janeiro. 1967.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Vol. 4. Coimbra: Ed. Coimbra, 1988.

MOREIRA, Vital. O futuro da constituição. **In:** GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). **Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 313-336.

PASSOS, J.J. Calmon de. **Cidadania Tutelada**. Hermeneutica, cidadania e direito. Editora Millenium. Campinas/SP. 2005.

PIOVESAN, Flávia. A proteção dos direitos humanos no sistema constitucional brasileiro. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. vol. 45. ano 11. p.216-236. São Paulo: Ed. RT, out.- dez. 2003.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz**. São Paulo: Editora Manole, 2001.

RIBEIRO, João Ubaldo. **Política; quem manda, por que manda, como manda**. 3.ed. rev. por Lucia Hippolito. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Direitos fundamentais e suas características. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. vol. 30. ano 8. p. 146-158. São Paulo: Revista dos Tribunais, jan.- mar. 2000.

SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento Participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Marília Lourido dos. Políticas públicas (econômicas) e controle. **Revista de informação legislativa**, n.158, p. 267-268, Brasília: Senado Federal, 2003.

SERRANO, Elis Betete; LEHFELD, Lucas de Souza. Desobediência civil: um despertar para a reconstrução da democracia brasileira. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. vol. 103. ano 25. p. 57-76. São Paulo: Revista dos Tribunais, set.- out. 2017.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Dos princípios constitucionais do estado brasileiro**. Curso de direito constitucional positivo. 26. ed. São Paulo: Malheiros.

SIQUEIRA JR, Paulo Hamilton. Cidadania e políticas públicas. **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo**. vol. 18. ano 2006. p. 199-223. Jul.- Dez. 2006.

SIQUEIRA JR, Paulo Hamilton. **Direitos humanos e políticas públicas**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/031.pdf>>. Acesso em 04 jan. 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 4. ed. rev., amp. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

TAVARES, Andre Ramos. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

Submetido em 28.08.2019

Aceito em 07.10.2019