

## **UNIVERSIDADE E CIDADE: ESPAÇOS PARA O EXERCÍCIO DA CIDADANIA NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Lília Teixeira Santos<sup>1</sup>

**Resumo:** *A proposta nuclear do presente artigo reside na análise da Universidade e da Cidade como espaços públicos para permitir ao cidadão o exercício do direito humano fundamental de participação política na gestão de políticas públicas do Estado Democrático de Direito Brasileiro.*

**Palavras-Chave:** Estado. Políticas Públicas. Cidadania. Gestão Democrática.

### **1. INTRODUÇÃO**

O *Estado Democrático de Direito Brasileiro* se alicerça na *Constituição Cidadã* que, ao assimilar as diretrizes internacionais de direitos humanos, estabeleceu instrumentos para que o cidadão se torne protagonista nos espaços públicos deliberativos para elaboração de políticas públicas e, por conseguinte, colabore para que as políticas públicas interfiram na realidade social do *Estado Democrático de Direito Brasileiro* com o fim de construir uma sociedade livre, justa e solidária.

Neste contexto, a Universidade se constitui como um privilegiado espaço para a conscientização de cada cidadão em prol do aprimoramento do exercício da *cidadania solidária*, para que cada cidadão possa perceber as dimensões da realidade social, pensar racionalmente e coletivamente para propor soluções em prol da consecução do direito ao desenvolvimento pleno com a elaboração das políticas públicas que possa abranger a efetivação dos direitos humanos fundamentais para todos os integrantes da coletividade social.

### **2. A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DO CIDADÃO: UM DIREITO HUMANO E UM DEVER SOCIAL**

A cidadania como fundamento do direito de participação política na condução dos negócios públicos propicia a institucionalização dos espaços públicos democráticos para a interlocução entre a sociedade civil e os poderes públicos com o fim de deliberar sobre a implementação das políticas públicas, pois

o modelo hegemônico liberal-representativo, apesar de globalmente triunfante, não está garantindo mais que uma democracia de baixa intensidade. Democracia essa baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas,

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Direito do Estado pela UFBA. Graduada em Direito pela Universidade Católica do Salvador (UCSal). Advogada. CV: <http://lattes.cnpq.br/5166866468243294>. E-mail: [lilia.teixeirasantos@gmail.com](mailto:lilia.teixeirasantos@gmail.com). – Autora.

na distância crescente entre representantes e representados e com uma inclusão política abstrata, feita de exclusão social (KUNRATH, 2005, p. 24).

A *Constituição Cidadã*, elaborada com ampla participação popular, tem o fim precípua de propiciar a plena realização da cidadania que não se restringe ao acesso aos direitos políticos, mas se perfaz com a exequibilidade das prestações positivas do Estado “que venham a concretizar a democracia econômica, social e cultural, a fim de efetivar na prática a dignidade da pessoa humana” (SILVA, 2001, p. 110). Assim, no Capítulo I do Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais) – item “*Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos*” (CF/88, art. 5º), ao lado dos *direitos da cidadania*, existe os *deveres de cidadania*, os quais impõem ao cidadão, além da obrigatoriedade do voto (CF/88, art. 14<sup>2</sup>), o dever de cooperar (CF/88, art. 5º, LXXIII<sup>3</sup>), ou seja, “exercer seu direito de forma solidária e levando em consideração os interesses da sociedade” (DIMOULIS, 2008, p. 78) para a consecução do objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade livre, justa e solidária, portanto,

*o cidadão é responsável pela Constituição Federal: na sua efetividade, no cobro dos programas que ela traz, no compromisso expresso em suas normas, na sua observância pelo poder público e pelos particulares, na sua defesa enfim.* O bom texto constitucional é o que nasceu em ambiente democrático, no qual a sociedade participou direta ou indiretamente para a sua elaboração. Mas esta participação popular também deve ser reivindicada pelos cidadãos, buscada por eles e postulada através dos instrumentos que se fizerem necessários. (LIMA, 2006, p. 167) (grifos nossos).

Neste contexto, para que a participação ativa do cidadão nas deliberações sobre a condução das políticas públicas se torne o mecanismo eficaz para a efetivação do controle social da atuação política governamental, de forma a garantir que a atuação estatal esteja, ininterruptamente, em consonância com a concretização dos direitos humanos fundamentais, em especial, os direitos sociais, em prol da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, se faz necessário a mudança de visão *utilitarista* (“as relações intersubjetivas são concebidas como uma luta egoísta entre indivíduos pré-sociais e não como pertencentes a uma comunidade e responsáveis por ela”<sup>4</sup>) para *solidária* (“todo indivíduo é considerado como o protagonista

<sup>2</sup> CF/88, art. 14 “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular. § 1º - O alistamento eleitoral e o voto são: I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos; II - facultativos para: a) os analfabetos; b) os maiores de setenta anos; c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos. § 2º - Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.”

<sup>3</sup> CF/88, art. 5º, LXXIII – “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.” (grifos nossos).

<sup>4</sup> Neste sentido: “Se o indivíduo é o pior inimigo do cidadão, e se a individualização anuncia problemas para a cidadania e para a política fundada na cidadania, é porque os cuidados e preocupações dos indivíduos enquanto indivíduos enchem o espaço público até o topo, afirmando-se como seus únicos ocupantes legítimos e expulsando tudo mais do discurso público. O “público” é colonizado pelo “privado”; o “interesse público” é reduzido à curiosidade sobre as vidas privadas de figuras públicas e a arte da vida pública é reduzida à exposição pública das questões privadas e a confissões de sentimentos privados (quanto mais íntimos, melhor). As “questões públicas” que resistem a essa redução tornam-se quase incompreensíveis. As perspectivas de que os atores individualizados sejam “reacomodados” no corpo republicano dos cidadãos são nebulosas. O que os leva a aventurar-se no palco público não é tanto a busca de causas comuns e de meios de negociar o sentido do bem comum e dos princípios da vida em

político da sua própria história e da sua sociedade”<sup>5</sup>) da cidadania (LOPES, 2006, p. 21). Desta maneira, o *direito* de participação política inclui o *dever* do cidadão de exercer a cidadania<sup>6</sup> para, em conformidade com os fundamentos, objetivos e princípios do *Estado Democrático de Direito Brasileiro* (CF/88, arts. 1º, 3º, 4º), atuar e cobrar<sup>7</sup> dos Poderes Públicos o respeito e o

---

comum quanto a necessidade desesperada de “fazer parte da rede”. [...] E assim o espaço público está cada vez mais vazio de questões públicas. Ele deixa de desempenhar sua antiga função de lugar de encontro e diálogo sobre problemas privados e questões públicas. Na ponta da corda que sofre as pressões individualizantes, os indivíduos estão sendo, gradual mas consistentemente, despidos da armadura protetora da cidadania e expropriados de suas capacidades e interesses de cidadãos. Nessas circunstâncias, a perspectiva de que o indivíduo *de jure* venha a se tornar algum dia indivíduo *de facto* (aquele que controla os recursos indispensáveis à genuína autodeterminação) parece cada vez mais remota. O indivíduo *de jure* não pode se tornar indivíduo *de facto* sem antes tornar-se *cidadão*. Não há indivíduos autônomos sem uma sociedade autônoma, e a autonomia da sociedade requer uma auto constituição deliberada e perpétua, algo que só pode ser uma realização compartilhada de seus membros.” (BAUMAN, 2001, p. 46, 50) (grifado no original).

<sup>5</sup> Neste sentido: “A atual realidade mundial, sem dúvida, demanda um conceito mais amplo de cidadania. [...] A cidadania deve ser concebida como um direito, sendo que, simultânea e paralelamente, a noção de dever deve ser inserida no seu conteúdo, já que não existem direitos sem seus correlatos deveres. [...] *A visão estática e individualista de cidadania deve ser superada, na medida em que a experiência histórica mundial de violência, injustiça e desigualdade tem comprovado a necessidade de uma participação mais ativa dos cidadãos na construção de uma sociedade justa, com base no valor da solidariedade, essencial à sobrevivência de qualquer comunidade.*” (LOPES, 2006, p. 25) (grifos nossos).

<sup>6</sup> Neste sentido: “A pessoa humana passou a ser reconhecida atuando como protagonista vinculada aos direitos humanos, numa sociedade civil que se está construindo possibilitada pelos fluxos de transrelações atuais, e vai se fazendo em nível global, implicando o exercício dos direitos e a realização da cidadania dentro e fora do território e mesmo contra os Estados. *A partir de sua ressignificação, possibilita-se a proposição do reconhecimento do cidadão como sujeito de direitos universais e a cidadania como uma política dos Direitos Humanos, podendo ser garantida não restrita ao território de um determinado Estado. A realização da cidadania, dessa maneira, exige do cidadão o reconhecimento do outro e o de ser reconhecido pelo outro, independentemente de sua origem.* Pode-se sustentar, a partir da legitimidade de agir do cidadão a qual provém da prática dos direitos humanos incidindo sobre a organização da sociedade, que *a participação na forma de cidadão/ator, interferindo na história individual e coletiva de sua(s) vida(s) transita de cidadão com excessos de representação para ator social, implicando nova modalidade participativa política/cívica/(solidária) e, pelo conhecimento e reconhecimento do outro na pluralidade do mundo social, ambiental e cultural, envolvendo tolerância às diferenças na/com a pluralidade do mundo cultural.* Assim, **a cidadania, além de um status legal de exercício de direitos, pode ser tomada como respeito ao direito humano e a dignidade; como dever de preservação e de cuidados culturais, ecológicos e ambientais; como capacidade/potência de interferir política e socialmente nas decisões e nos assuntos que norteiam a esfera pública, seja ela estatal ou não, local ou global.**” (BERTASO, 2004, p. 12-13) (grifos nossos).

<sup>7</sup> A importância da contínua participação política do cidadão como protagonista vinculado aos direitos humanos se deve ao fato de que: “todos os direitos da humanidade foram conquistados na luta; todas as regras importantes do direito devem ter sido, na sua origem, arrancadas àquelas que a elas se opunham, e todo o direito, direito de um povo ou direito de um particular, faz presumir que se esteja decidido a mantê-lo com firmeza. [...] O direito é um trabalho incessante, não somente dos poderes públicos, mas ainda de uma nação inteira. A vida completa do direito, considerada no seu conjunto, apresenta à nossa vista o mesmo espetáculo da luta, o trabalho sem tréguas de uma nação que nos patenteia a atividade dos povos na posse plena da produção econômica e intelectual. Cada particular, obrigado a sustentar o seu direito, toma a sua parte neste trabalho nacional e leva o seu óbolo à realização da ideia do direito sobre a terra. [...] A atitude de um homem ou de um povo em presença de um ataque dirigido contra o seu direito é a mais segura pedra de toque do seu caráter. Se nós entendemos por caráter a personalidade plena, repousando sobre si própria e defendendo-se, não há melhor ocasião para julgar esta preciosa qualidade do que quando o déspota ataca a pessoa ao mesmo tempo que o direito. [...] a luta pelo direito é dever do interessado para consigo próprio. [...] Quem defende o seu direito, defende também na esfera estreita deste direito, *todo o direito*. O interesse e as consequências do seu ato dilatam-se portanto muito para lá da sua pessoa. O interesse geral a que então se liga não é somente o interesse ideal de defender a autoridade e a majestade da lei, mas é o interesse muito real, muito prático, que em todos se manifesta e todos também compreendem, mesmo aqueles que daquele primeiro

cumprimento das cláusulas, constitucionais e internacionais, indispensáveis à realização das condições propícias a uma existência digna, em consonância com

a concepção mais recente do Estado Democrático de Direito, como Estado de legitimidade justa (ou Estado de Justiça material), fundante de uma sociedade democrática, qual seja a que instaure um processo de efetiva *incorporação* de todo o povo nos mecanismos do *controle das decisões*, e de sua *real participação* nos *rendimentos da produção* (SILVA, 2001, p. 122) (grifado no original).

A existência dos deveres (cívico-políticos (defesa da Pátria, dever de voto), deveres de caráter econômico, social e cultural (como o dever de defender, valorizar, promover e proteger a saúde, a educação, o patrimônio cultural, ambiental e econômico do país)) no Ordenamento Jurídico se funda na reserva da Constituição<sup>8</sup> quanto à fixação destes deveres fundamentais, a qual vincula a sua obrigatoriedade ao “*princípio da assinalagmaticidade* ou da *assimetria* entre direitos e deveres fundamentais, entendendo-se mesmo ser a assimetria entre direitos e deveres uma condição necessária de um “estado de liberdade”” (CANOTILHO, 2003, p. 533, grifado no original), pois são normas jurídico-constitucionais autônomas que não estão adstritas, de forma específica, a determinados direitos e podem relacionar-se ao âmbito normativo de vários direitos, em consonância com os *ideais de solidariedade e fraternidade* que fundamentam a existência dos deveres fundamentais como *categorias jurídico-internacionais* em diversos instrumentos normativos<sup>9</sup> internacionais, em especial, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), a qual apregoa que

---

interesse não tem a menor inteligência, em que a ordem estabelecida da vida social, na qual cada um pela sua parte é interessado, seja assegurada e mantida. [...] O direito e a Justiça só prosperam num país, quando o juiz está todos os dias preparado no tribunal e quando a polícia vela por meio dos seus agentes, mas cada um deve contribuir pela sua parte para essa obra. Toda a gente tem a missão e obrigação de esmagar em toda a parte, onde ela se erga, a cabeça da hidra que se chama o arbítrio e a ilegalidade. Todos aqueles que fruem os benefícios do direito devem também contribuir pela sua parte para sustentar o poder e a autoridade da lei; em resumo, *cada qual é um lutador nato, pelo direito, no interesse da sociedade*. [...] Sem luta não há direito, como sem trabalho não há propriedade. À máxima: *ganharás o pão com o suor do teu rosto*, corresponde com tanta mais verdade esta outra: *só na luta encontrarás o teu direito*.” (VON IHERING, 2011, p. 1, 2, 41-42, 44, 48, 50, 93) (grifado no original).

<sup>8</sup> Neste sentido são válidas as seguintes ponderações doutrinárias: “Tendo a necessidade de conviver e sendo diferentes quanto às características individuais, os seres humanos precisam de regras de convivência, para que possam viver em harmonia, sem que um destrua ou prejudique o outro. E para que não haja privilégios, contrariando a igualdade essencial de todos, essas regras devem compor uma ordem justa. A Constituição há de ser exatamente a expressão dessa ordem, devendo ser, portanto, uma Constituição justa, para que se possa dizer que a sociedade está bem constituída. [...] Todos os seres humanos devem ter, realmente, a mesma possibilidade de participar de tudo o que a vida social oferece e permite à pessoa. Aí se inclui a participação no uso da liberdade e das riquezas, no uso dos serviços e no recebimento de proteção, bem como participação no governo. Com esses elementos fica evidente a necessidade de uma Constituição justa, podendo-se concluir que *Constituição justa é aquela que assegura a igualdade de participação a todos os indivíduos*.” (DALLARI, 2010b, p. 104) (grifado no original).

<sup>9</sup> Por exemplo: o *Preâmbulo do Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos* (1966) que proclama “Considerando que, em conformidade com os princípios proclamados na Carta das Nações Unidas, o *reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis*, constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo, Reconhecendo que esses direitos decorrem da dignidade inerente à pessoa humana, [...] Compreendendo que *o indivíduo, por ter deveres para com seus semelhantes e para com a coletividade a que pertence, tem a obrigação de lutar pela promoção e observância dos direitos reconhecidos no presente pacto* [...]” (grifos nossos). E, a *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem* (1948) que proclama no Preâmbulo: “Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e

*toda pessoa tem deveres para com a comunidade, em que o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade é possível.* No exercício de seus direitos e liberdades, toda pessoa estará sujeita apenas às limitações determinadas pela lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer às justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática (DUDH, art. XXIX, 1, 2) (grifos nossos).

No âmbito do *Estado Democrático de Direito Brasileiro*, o efeito da ratificação dos principais tratados internacionais de proteção dos direitos humanos<sup>10</sup> consiste, também, no reconhecimento da necessidade de garantir o exercício pleno da cidadania<sup>11</sup>, através da implementação de políticas públicas que tenham o fim de viabilizar o acesso de todos os indivíduos aos direitos humanos e, desta forma, permitir-lhes a consecução das condições indispensáveis para o exercício do direito de participação política ativa<sup>12</sup>, direta e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida da sociedade em que está inserido em respeito a dignidade da pessoa humana (LOPES, 2006, p. 27-28; SARLET, 2006, p. 299), em razão do fato de que

a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um *processo* de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história. [...] Podemos, assim, admitir que a

---

direitos e, como são dotados pela natureza de razão e consciência, devem proceder fraternalmente uns para com os outros. *O cumprimento do dever de cada um é exigência do direito de todos. Direitos e deveres integram-se correlativamente em toda a atividade social e política do homem. Se os direitos exaltam a liberdade individual, os deveres exprimem a dignidade dessa liberdade.* Os deveres de ordem jurídica dependem da existência anterior de outros de ordem moral, que apoiam os primeiros conceitualmente e os fundamentam. [...]” e nos artigos XXVIII: “Os direitos do homem estão limitados pelos direitos do próximo, pela segurança de todos e pelas justas exigências do bem-estar geral e do desenvolvimento democrático.” E XXIX: “*O indivíduo tem o dever de conviver com os demais, de maneira que todos e cada um possam formar e desenvolver integralmente a sua personalidade.*” (grifos nossos).

<sup>10</sup> CF/88, art. 5º, § 2º: “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”. No âmbito da Proteção Internacional dos Direitos Humanos, cabe destacar: no Sistema Global - as disposições da *Declaração Universal dos Direitos do Homem* (1948), da *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento* (1986), do *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (1966), e no Sistema Regional Interamericano - as disposições da *Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica* (1969), do *Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - Protocolo de San Salvador* (1988).

<sup>11</sup> “*A efetividade do regime político democrático é a efetividade de uma sociedade de cidadãos plenos, o que não é redutível aos processos eleitorais, senão a reprodução de uma forma de organização que permite usufruir do direito de ter direitos.* [...] Insistimos em que o objetivo é o entendimento e prática de uma cidadania integral, que abrange um espaço substancialmente maior do que o mero regime político e suas regras institucionais. A cidadania exige, é claro, um sistema eleitoral eficiente, de transparência e equidade, de uma cultura de participação eleitoral. Entretanto, *a cidadania integral implica, em harmonia com os direitos políticos, a efetividade dos econômicos, sociais e, em geral, de condições objetivas que permitam seu desenvolvimento*”. (LORA ALARCÓN, 2011, p. 138) (grifos nossos).

<sup>12</sup> O direito de participação política se funda no fato de que “*a democracia, a seu turno, consiste em um projeto moral de autogoverno coletivo, que pressupõe cidadãos que sejam não apenas os destinatários, mas também os autores das normas gerais de conduta e das estruturas jurídico-políticas do Estado.*” (BINENBOJM, 2006, p. 50) (grifos nossos).

*democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo.* (SILVA, 2001, p. 130) (grifado no original). [Deste modo], somente a partir do momento no qual todos os cidadãos possam participar e tomar as decisões a respeito da construção da sua própria história, em liberdade e igualdade, poder-se-á falar de uma vida digna (LOPES, 2006, p. 29).

Desta maneira, o exercício do direito de participação política alicerçado na *cidadania solidária* propiciará que o Estado Democrático de Direito Brasileiro instaure a democracia substancial, através da elaboração de políticas públicas para que a ação dos Poderes do Estado se torne eficaz para permitir, em conformidade com o princípio da dignidade da pessoa humana, a todos os indivíduos, o direito de obter as condições materiais imprescindíveis ao pleno desenvolvimento das potencialidades de sua personalidade humana, uma vez que,

*sem a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos se reduzem a meras categorias formais, enquanto, sem a realização dos direitos civis e políticos, ou seja, sem a efetividade da liberdade entendida em seu mais amplo sentido, os direitos econômicos e sociais carecem de verdadeira significação. Não há mais como cogitar da liberdade divorciada da justiça social, como também infrutífero pensar na justiça social divorciada da liberdade. Em suma, todos os direitos humanos constituem um complexo integral, único e indivisível, em que os diferentes direitos estão necessariamente inter-relacionados e interdependentes entre si* (PIOVESAN, 2009, p. 9) (grifos nossos).

Neste contexto, o indivíduo, considerando que no Estado Democrático de Direito Brasileiro o exercício da soberania pertence ao povo (CF/88, art. 1º, § único), poderá e deverá, com fundamento no direito humano fundamental de participação política, requerer o contínuo exercício do seu direito de cidadania nos espaços públicos do Estado para interlocução e deliberação para a elaboração de políticas públicas e, ainda, nos processos de execução e de avaliação das políticas públicas é imprescindível a participação cidadã para que a temática da promoção do acesso aos direitos humanos esteja, continuamente, no foco das prioridades a serem implementadas por meio das políticas públicas.

### **3. UNIVERSIDADE E CIDADE: ESPAÇOS PARA O EXERCÍCIO DA CIDADANIA NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

A Assembleia Constituinte de 1988, como expressão do poder constituinte originário, admitiu que mesmo com o processo de concentração e de institucionalização do poder, perdura na sociedade a existência do poder remanescente dos indivíduos de participar das expressões do poder institucionalizado, como meio de garantir a preservação de sua autodeterminação condizente com a dignidade da pessoa humana<sup>13</sup> e, portanto, ao configurar a República

---

<sup>13</sup> “Uma das principais causas do aparecimento das Constituições foi a necessidade de se estabelecerem limites jurídicos para o exercício do poder político. [...] Essa falta de limitações jurídicas para o exercício do poder político tem hoje uma significação diferente, e mais grave, daquela que tinha no século dezoito. *O dado que se deve acrescentar é que atualmente o poder político está geralmente a serviço do poder econômico.* Em consequência, as

Federativa do Brasil como *Estado Democrático de Direito* determinou, por expressa norma constitucional (CF/88, art. 1º, II, § único), a participação política dos cidadãos nas ações do poder estatal, uma vez que

o Estado Democrático, para que realmente o seja, depende de várias condições substanciais, que podem ser favorecidas ou prejudicadas pelos aspectos formais, mas que não se confundem com estes. ***Para que um Estado seja democrático precisa atender à concepção dos valores fundamentais de certo povo numa época determinada.*** [...] Um dos elementos substanciais da democracia é a prevalência da vontade do povo sobre a de qualquer indivíduo ou grupo. Quando um governo, ainda que bem intencionado e eficiente, faz com que sua vontade se coloque acima de qualquer outra, não existe democracia. ***Democracia implica autogoverno, e exige que os próprios governados decidam sobre as diretrizes políticas fundamentais do Estado*** (DALLARI, 2010, p. 311) (grifos nossos).

Assim, a organização político-administrativa das Cidades no *Estado Democrático de Direito* para concretizar a *democracia formal* (forma de governo do povo com regras estatuídas juridicamente para a tomada de decisões políticas que afetam o cotidiano dos cidadãos<sup>14</sup>) e a *democracia substancial* (forma de governo com o povo e direcionado para realização dos direitos fundamentais dos cidadãos<sup>15</sup>), deve promover instrumentos para que o poder político de deliberar sobre as decisões coletivas venha ser distribuído, de maneira equânime, entre os membros do grupo social e, ainda, fomentar a interação com organismos não governamentais locais para que sejam acrescentados espaços públicos da cidade nos quais o cidadão tenha condições adequadas para exercer o direito de participar nas decisões que possam atingir a coletividade, porque

---

arbitrariedades do governo são de duas espécies: existem aquelas que visam beneficiar os indivíduos que exercem ostensivamente as funções de governo e existem outras que são praticadas para atender aos interesses de grupos econômicos poderosos. **Em ambos os casos o grande prejudicado é o povo, que está mais garantido em relação ao governo e menos sujeito às arbitrariedades deste quando se respeita rigorosamente a Constituição**". (DALLARI, 2010a, p. 73, 74) (grifos nossos).

<sup>14</sup> Neste sentido, caracterizando a *democracia formal* vinculada aos procedimentos das *escolhas eleitorais*: "o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*. [...] Por isto, para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos." (BOBBIO, 2004, p. 30, 31).

<sup>15</sup> Neste sentido, caracterizando a *democracia substancial* vinculada aos procedimentos de *decisões de conteúdo*: "Após a conquista do sufrágio universal, se ainda é possível falar de uma extensão do processo de democratização, esta deveria revelar-se não tanto na passagem da democracia representativa para a democracia direta, como habitualmente se afirma, quanto na passagem da democracia política para a democracia social – não tanto na resposta à pergunta "Quem vota?", mas na resposta a esta outra pergunta: "Onde se vota?" Em outros termos, quando se deseja saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país, o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm o direito de participar nas decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer este direito." (BOBBIO, 2004, p. 40).

cada lugar só se realiza na presença de outros, seja por oposição ou por coesão solidária que os vincula em um conjunto mais amplo. Portanto, da cidade globalizada constituída a partir de um rizoma multipolar que se estende como homogeneização de formas e funções urbanas planetárias, poderão emergir novas e radicais expressões de cidadania, capazes de combinar as escalas mundializadas e locais de lutas políticas. Abrem-se as possibilidades da tessitura de novas relações entre sujeitos concretos, como atores que se reconhecem diante de reivindicações comuns e a partir de identidades socioespaciais. [...] Os lugares são espaços do agir e da participação nos destinos da cidade. Configuram a possibilidade de recriação do espaço público, pois resultam do encontro entre próximos e distantes, entre conhecidos e desconhecidos e entre semelhantes e dessemelhantes: um espaço de visibilidade para a fala e para a ação de homens e mulheres concretos que revela o que somos e, principalmente, quem somos. A cidade tem – na sua qualidade de constructo complexo de lugares – um sentido político explícito, porque ela é a expressão da vida de homens e mulheres que buscam construir seus destinos, os quais, por força da sua concretude espacial, encontram-se entrelaçados. Portanto, a cidade – e principalmente a grande cidade – revela-se como o espaço de representação das nossas condições concretas de existência. É nesse sentido que precisamos acreditar em nossa capacidade de criação de ações políticas, sobretudo as que permeiam os atos solidários que fazem da cidade o espaço da vida social em conjunto e, a partir disso, construir um processo radical de reapropriação ética e estética da *urbis*. Estamos diante de um desafio inadiável: o enfrentamento político da rudeza da realidade social e da alienação cultural que o ordenamento territorial globalizado impõe (BARBOSA, 2011, p. 143-141).

Neste contexto, a efetivação da democracia plena (formal e substancial) não se perfaz apenas com a legalidade e a legitimidade da representação na institucionalização do poder político, mas é essencial que juntamente com a legalidade dos atos governamentais haja a legitimidade na destinação e no exercício do poder político pelos governantes, portanto,

a função da participação é garantir a legitimidade em todas as fases do ciclo do poder, cobrindo, portanto, as opções e a escolha de quem as faz. [...] Distinguem-se, assim, a *legitimidade originária*, a *legitimidade corrente* e a *legitimidade finalística*. [...] Ora, a participação é crucial para as três modalidades: a participação na escolha dos detentores do poder produz a legitimidade originária; a participação no exercício do poder garante a legitimidade corrente; a participação na destinação e no controle dos resultados do poder asseguram a legitimidade finalística. Não há, portanto, prevalência de nenhuma das modalidades no processo, como não deve haver prevalência de participação em nenhuma das suas fases: é tão importante a escolha de um representante legítimo como uma tomada de decisão legítima, como, ainda, a correção de uma decisão ilegítima. Todas essas modalidades de participação em relação à legitimidade a que visem são igualmente essenciais à realização de uma democracia *plena*; por outro lado, a participação restringida ou limitada a um aspecto de legitimidade, com esquecimento dos demais, só realiza uma democracia *parcial*. Em suma, há dois tipos básicos de legitimidade: a *presumida* (originária e finalística de destinação) e a *real* (corrente e a finalística de resultado). Na primeira, acredita-se que o detentor do poder agirá de acordo com a interpretação dominante no grupo do que seja o interesse



coletivo; na segunda, constata-se se o detentor do poder assim o fez (MOREIRA NETO, 1992, 24, 25, 27-28).

Desta maneira, para que as Cidades no *Estado Democrático de Direito Brasileiro* possam concretizar a *democracia plena*, considerando que a legitimidade é resultado da continuidade de atitudes positivas de concordância e de consenso, não basta a institucionalização de mecanismos de participação para a escolha dos governantes que gerem a legitimidade originária daqueles que exercerão os atos governamentais, mas se faz necessário que as políticas públicas promovam o contínuo atendimento dos interesses coletivos e se possibilite o controle da destinação e do resultado do exercício do poder através da Gestão Democrática, uma vez que somente com a contínua participação dos cidadãos<sup>16</sup> no exercício do poder é que se poderá verificar se o resultado da atuação política dos governantes atende os interesses coletivos da sociedade e, portanto, ter a garantia da persecução da legitimidade corrente e finalística no decurso do exercício do mandato representativo dos governantes. E,

além disso, a participação deve ser compreendida em dois sentidos de direção, do ambiente circundante para o Estado e do Estado para o ambiente. A criação de procedimentos de consultas e audiências públicas, nas quais se colhem proposições, postulações, e críticas a medidas governamentais em construção está em franco desenvolvimento, com a ampliação e qualificação crescentes dessas formas de procedimentos participativos. A criação de condições de participação nas questões públicas deve dar-se sob a forma de informação. A informação organizada é a base para a prestação de contas das autoridades ou gestores públicos à sociedade, a chamada responsividade ou *accountability*. A informação é, por certo, mais abrangente que a responsividade, alcançando, quando se pensa em transparência pública, dados e elementos que não necessariamente se inserem num diálogo estruturado. Trata-se de informações que “não foram objeto de perguntas”, mas que, ainda assim, em função de um princípio geral, não devem permanecer sob reserva, mas estar disponíveis para conhecimento do público, habilitando-se para diálogos em potência e não apenas em ato (BUCCI, 2013, p. 141-142),

portanto, “se desejamos que o Governo *responda* à válida influência dos governados, temos, na participação, tanto um instrumento de responsabilidade política (racionalidade) como de responsividade política (legitimidade)”, visto que “somente pela *participação* é possível garantir-se que o Governo venha a decidir, seja abstrata ou concretamente, de acordo com a vontade do povo” (MOREIRA NETO, 1992, 38, 35) (grifado no original).

Assim, com a plena inserção de procedimentos da metodologia participativa nos processos políticos de gestão democrática do Estado<sup>17</sup>, se permitirá aos cidadãos a faculdade

<sup>16</sup> Neste contexto, o jurista Paulo Bonavides, em sua análise sobre *O Direito Constitucional da Democracia Participativa: um direito de luta e resistência*, expõe que: “a chave constitucional do futuro entre nós reside, pois, na democracia participativa, que faz soberano o cidadão-povo, o cidadão-governante, o cidadão-nação, o cidadão titular efetivo de um poder invariavelmente superior e, não raro, supremo e decisivo. O cidadão, nesse sistema, é, portanto, o povo, a soberania, a nação, o governo; instância que há de romper a seqüência histórica na evolução do regime representativo, promovendo a queda dos modelos anteriores e preparando a passagem a uma democracia direta, de natureza legitimamente soberana e popular”. (BONAVIDES, 2001, p. 34-35).

<sup>17</sup> A *cultura do diálogo* na atuação da Administração Pública para consecução da gestão democrática do Estado é uma diretriz constitucional: “A Constituição Federal brasileira de 1988 foi muito além da mera enunciação dos

para o exercício contínuo da cidadania<sup>18</sup>, por meio de um diálogo institucionalizado, organizado e coordenado onde se possam deliberar, propor, cooperar e negociar para a decisão política sobre as prioridades e as alternativas de políticas públicas para o enfrentamento dos diversos problemas sociais que atinge toda a coletividade, mas,

a organização do trabalho governamental segundo regras de transparência e impessoalidade é uma garantia democrática, na medida em que traga à luz e viabilize a aplicação do contraditório. O exercício do contraditório, como hábito político e não apenas jurídico, gera legitimidade processual, a qual, por sua vez, repercute sobre a legitimidade substantiva do governante. [...] *As consultas e audiências públicas são exemplos em que o contraditório pode ocorrer, de maneira oficial e explicitamente regrada, mesmo que sem caráter obrigatório ou vinculante.* Ainda assim, a prática demonstra que esses mecanismos modificam o processo decisório, mas exigem requisitos específicos para se reverterem concretamente em decisões melhores. *Com as novas formas, surgem novos riscos, tais como as composições ocasionais, ou com protagonismo desbalanceado dos representantes de setores diretamente relacionados àquela política, que podem produzir cenários decisórios artificiais e decisões igualmente distantes daquilo que se poderia esperar do processo administrativo racional, transparente e democrático* (BUCCI, 2013, p. 161-162) (grifos nossos).

No contexto das Cidades no *Estado Democrático de Direito Brasileiro*, em que se torna crescente a inserção de procedimentos da metodologia participativa nos processos políticos de gestão democrática para implementação de políticas públicas<sup>19</sup>, a Universidade, por ter plena

---

princípios juspolíticos da Democracia e do Estado de Direito e estabeleceu uma série bastante grande de normas voltadas a respaldar a adoção de institutos participativos na Administração Pública. [Apontamos, como exemplos, os seguintes artigos da CF/88: 10, 29, X, 37, § 3º, 187, 194, VII, 198, III, 204, II, 205, 206, VI, 216, § 1º, 225, 227, § 1º.] Tanto a regulamentação das atividades da Administração Federal quanto a legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios têm notabilizado os institutos de participação. Conselhos, comissões e comitês participativos; a audiência pública; a consulta pública, o orçamento participativo, o referendo e o plebiscito são importantes referências entre nós de instrumentos concretos para a implementação do diálogo entre a Administração e a sociedade. Cremos que esse arcabouço normativo possui duas claras funções: eficiência e legitimidade. Ora, é certo que a Administração Pública, na atualidade, passa a adotar novos métodos de atuação, baseados na *cultura do diálogo* e na oitiva das divergências sociais seguindo a tendência de não mais se afirmar contrapondo-se à atuação da sociedade civil (o papel principal da Administração Pública, nesta ótica, é o de favorecer o trabalho da sociedade sobre ela mesma). As relações entre a Administração Pública e a sociedade não mais se assemelham à tutela, pois a Administração depende da vitalidade das mediações sociais e do dinamismo dos atores sociais.” (PEREZ, 2006, p. 163, 165, 166) (grifado no original).

<sup>18</sup> Neste sentido: “Participação política não se restringe somente ao comparecimento periódico às urnas para exercer direito de voto. Essa forma de participação vem correspondendo ao modelo de democracia representativa, na qual tem havido sempre maior distanciamento entre o eleitor e o representante político. Na democracia participativa, asseguram-se ao cidadão outras formas de atuação na formação da vontade política do Estado. É claro que esse modelo de democracia exige muito mais do indivíduo.” (LEDÜR, 2009, p. 147).

<sup>19</sup> Neste sentido, a jurista Maria Paula Dallari Bucci faz uma análise doutrinária enfocando o aspecto da vinculação da participação do cidadão para a existência da legitimidade das políticas públicas: “o adjetivo “pública”, justaposto ao substantivo “política”, deve indicar tanto os destinatários como os autores da política. Uma política é pública quando contempla os interesses públicos, isto é, da coletividade – não como fórmula justificadora do cuidado diferenciado com interesses particulares ou do descuido indiferenciado de interesses que merecem proteção – mas como realização desejada pela sociedade. Mas uma política pública também deve ser expressão de um processo público, no sentido de abertura à participação de todos os interessados, diretos e indiretos, para a manifestação clara

autonomia institucional<sup>20</sup>, tem a oportunidade exercer o papel fundamental de promover o espaço para a criação de comunidades interpretativas na sociedade local e, por conseguinte, consolidar sua legitimidade e sua hegemonia entre os diferentes subsistemas sociais existentes na Cidade. Deste modo,

compete à Universidade criar as condições para que a comunidade científica possa refletir nos pesados custos sociais que o seu enriquecimento pessoal e científico acarretou para comunidades sociais bem mais amplas. A primeira condição consiste em promover o reconhecimento de outras formas de saber e o confronto comunicativo entre elas. *A universidade deve ser um ponto privilegiado de encontro entre saberes.* A hegemonia da universidade deixa de residir no caráter único e exclusivo do saber que produz e transmite para passar a residir no caráter único e exclusivo da configuração de saberes que proporciona. [...] As configurações de saberes são sempre, em última instância, configurações de práticas sociais. *A democratização da universidade mede-se pelo respeito do princípio da equivalência dos saberes e pelo âmbito das práticas que convoca em configurações inovadoras de sentido. A universidade será democrática se souber usar o seu saber hegemônico para recuperar e possibilitar o desenvolvimento autônomo de saberes não-hegemônicos, gerados nas práticas das classes sociais oprimidas e dos grupos ou estratos socialmente discriminados.* Um novo senso comum estará em gestação quando essas classes e grupos se sentirem competentes para dialogar com o saber hegemônico e, vice-versa, quando os universitários começarem a ter consciência que a sua sabedoria de vida não é maior pelo fato de saberem mais sobre a vida, uma consciência que se adquire em práticas situadas nas fronteiras da competência profissional. Para tais situações-limite não há receitas nem itinerários. Cada um constrói os seus (SANTOS, 2008, p. 224, 228) (grifos nossos).

A inserção da Universidade no contexto da Gestão Democrática é imprescindível para que a adoção da utilização dos mecanismos de metodologia de gestão, que permitem a criação da instrumentalização de um controle social eficaz da gestão através da participação política dos cidadãos na Administração Pública<sup>21</sup>, possa produzir a eficiência, garantir a legalidade e a justiça

---

e transparente das posições em jogo. Nesse sentido, *o processo administrativo de formulação e execução das políticas públicas é também processo político, cuja legitimidade e cuja "qualidade decisória", no sentido da clareza das prioridades e dos meios para realizá-las, estão na razão direta do amadurecimento da participação democrática dos cidadãos.* O sucesso da política pública, qualquer que seja ela, está relacionada com essa qualidade do processo administrativo que precede a sua realização e que a implementa. As informações sobre a realidade a transformar, a capacitação técnica e a vinculação profissional dos servidores públicos, a disciplina dos serviços públicos, enfim, a solução dos problemas inseridos no processo administrativo, com o sentido lato emprestado à expressão pelo direito americano, determinarão, no plano concreto, os resultados da política pública como instrumento de desenvolvimento." (BUCCI, 2002, p. 269) (grifos nossos).

<sup>20</sup> CF/88, Art. 207. "As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão".

<sup>21</sup> Neste sentido: "Governança, no seu significado hodierno, diz respeito à existência de mecanismos institucionais e informais que possibilitem e garantam um ambiente no qual ocorra o fortalecimento do poder local, dos processos de descentralização, a valorização dos movimentos comunitários, a promoção do associativismo, o "empoderamento" (*empowerment*) dos principais atores sociais, o desenvolvimento institucional e a democracia em rede. [...] Os efeitos da participação nas estruturas de governança local dependem do capital social acumulado pelas comunidades envolvidas, não apenas em termos quantitativos, mas também em termos da qualidade da participação

dos atos administrativos em prol da consecução do Direito ao Desenvolvimento<sup>22</sup> e, por conseguinte, para que o sistema governamental se torne a expressão da governança legítima, por estar constantemente ouvindo, acolhendo e processando as escolhas populares sobre as prioridades das demandas da sociedade que deverão ser atendidas com a concordância dos cidadãos<sup>23</sup>. Desta maneira,

diante da envergadura dos problemas relacionados ao desenvolvimento do Brasil, é quase impossível identificar todos os interessados em deliberar sobre a melhor forma de enfrentá-los. Com certeza, estamos falando aqui da totalidade dos cidadãos, órgãos de Estado e empresas que operam no Brasil. *Por vivermos numa democracia, é dever do Estado estar aberto a considerar o ponto de vista de todos os interessados antes de chegar a uma decisão. É de se esperar que, no processo de disputa pela hegemonia política, os agentes sociais deliberem com o fim de levar os órgãos de poder a tomar decisões que favoreçam seus interesses. A academia tem um papel específico neste contexto. O que diferencia seu ponto de vista do ponto de vista de governos, entidades privadas e demais cidadãos é seu compromisso programático com a racionalidade da argumentação. A academia não pode deixar-se instrumentalizar por forças políticas, econômicas, sociais ou de qualquer outra natureza, pois está a serviço da razão.* Muitos grupos, partidos e entidades da sociedade civil buscam cooptar a academia com o fim de conferir dignidade científica a seus projetos parciais. Desta forma, procuram falar em nome da “verdade” e não articular argumentos racionais num contexto de pluralidade de opiniões (RODRIGUEZ, 2009, p. XIII-XIV) (grifos nossos).

---

e dos níveis de *empowerment* dos grupos sociais historicamente excluídos dos processos participativos.” (GUIMARÃES, 2007, p. 161, 162-163) (grifado no original).

<sup>22</sup> Neste sentido, a **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**, aprovada pela Resolução n.º 41/128, da Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 4 de dezembro de 1986, Artigo 1º: 1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. Artigo 2º: 1. *A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento.* 2. *Todos os seres humanos têm responsabilidade pelo desenvolvimento, individual e coletivamente, levando-se em conta a necessidade de pleno respeito aos seus direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como seus deveres para com a comunidade, que sozinhos podem assegurar a realização livre e completa do ser humano, e deveriam por isso promover e proteger uma ordem pública, social e econômica apropriada para o desenvolvimento.* 3. *Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem o constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes.* (grifos nossos).

<sup>23</sup> Neste sentido: “a eleição de legisladores, de administradores e, por vezes, de juízes tornou-se uma contingência inarredável das sociedades de massa. Não obstante, a mera concordância popular (eleição) no preenchimento desses cargos é condição necessária mas não suficiente para realizar-se a democracia: ela só se plenificará com a *decisão democrática* e com o *controle democrático*. Será necessário que a decisão política, tomada pelos escolhidos, seja também a expressão da vontade popular. Na verdade, é mais importante que a *decisão* seja democraticamente tomada do que o órgão decisório haja sido democraticamente provido. O provimento democrático age, assim, como uma mera *garantia* de que a decisão virá a ser, efetivamente, tomada de acordo com o interesse coletivo; entre *provimento* e *decisão* democráticos há, portanto, uma relação de *meio* para *fim*.” (MOREIRA NETO, 1992, p. 37) (grifado no original).

Neste contexto de complexidade social e de interdependência entre os diferentes subsistemas sociais que se inserem no cotidiano das Cidades Brasileiras, as Universidades, em face de sua autonomia institucional e por dispor de uma população significativa relativamente distanciada das pressões do mercado, das prestações sociais e políticas<sup>24</sup>, desponta como um local privilegiado para o encontro de ideias e de formação da reflexão crítica e coerente para consecução da argumentação racional<sup>25</sup> sobre as possibilidades de posicionamentos e de soluções das demandas sociais diante da necessidade da concomitância da materialização das parcelas componentes (*desenvolvimento humano e crescimento econômico*) do *desenvolvimento nacional*<sup>26</sup> e, por conseguinte, para que a participação do cidadão não seja limitada a uma finalidade restrita de atestar a regularidade dos procedimentos e mecanismos que utilizam instrumentos para a consulta da opinião popular e, assim, compor, apenas formalmente, a legitimidade das políticas públicas a serem executadas, uma vez que

um tema tão importante quanto o desenvolvimento do Brasil, em que tantos interesses estão em jogo, está evidentemente sujeito a argumentos retóricos dos mais diversos matizes, à esquerda e à direita. *A discussão dos temas relacionados ao desenvolvimento, sempre de alta transcendência, mobilizam interesses os mais variados e afetam milhares de cidadãos, entidades privadas e governo. É de se esperar que, para satisfazer suas pretensões, os interessados utilizem expedientes os mais variados; inclusive argumentos retóricos. Em suma, é razoável supor que a defesa de uma determinada política ou de determinada decisão relativa ao desenvolvimento será fundada, muitas vezes, em bases não racionais.* Dentre as coisas que o século XX nos ensinou, está a constatação de que racionalidade e debate público nem sempre andam juntos. Mais do que isso, em certas circunstâncias, os dois termos se apresentam como completamente alienados, quase sem perspectiva de conciliação. *Por isso mesmo, a julgar pelo passado da civilização ocidental, ao menos no que diz*

<sup>24</sup> Neste sentido, ainda, com enfoque no contexto histórico, a análise sociológica *Da ideia de Universidade a Universidade de ideias – Teses para uma universidade pautada pela ciência pós-moderna*: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 12.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 223-230.

<sup>25</sup> Sobre a necessidade da interação da comunidade científica com os demais segmentos sociais para a formação da reflexão crítica e coerente para consecução da argumentação racional no debate político: “Trata-se, sem dúvida, de argumentar para convencer, mas convencer *racionalmente*; uma operação não pode ser avaliada apenas por sua eficácia. Neste registro, não basta constatar se o interlocutor foi, de fato, convencido ou não, mas sim de que forma ele foi convencido. Trata-se de avaliar a qualidade da argumentação utilizada, sua coerência interna e a plausibilidade dos pressupostos em que se baseia.” (RODRIGUEZ, 2009, p. XIV).

<sup>26</sup> O jurista Eros Roberto Grau, em sua *Interpretação e Crítica da Ordem Econômica na Constituição de 1988*, expõe que: “Outro dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é o de *garantir o desenvolvimento nacional* (art. 3º, II). Também aqui temos *princípio constitucional impositivo* (Canotilho) ou *diretriz* (Dworkin) – *norma-objetivo* – dotado de caráter *constitucionalmente conformador*. [...] “a ideia de desenvolvimento supõe dinâmicas mutações e importa em que se esteja a realizar, na sociedade por ela abrangida, um processo de mobilidade social contínuo e intermitente. **O processo de desenvolvimento deve levar a um salto, de uma estrutura social para outra, acompanhado da elevação do nível econômico e do nível cultural-intelectual comunitário.** Daí porque, importando a consumação de mudanças de ordem não apenas quantitativa, mas também qualitativa, não pode o desenvolvimento ser confundido com a ideia de crescimento. Este, meramente quantitativo, compreende uma parcela da noção de desenvolvimento”. [...] *Garantir o desenvolvimento nacional* é, tal qual *construir uma sociedade livre, justa e solidária*, encontra fundamentação neste art. 3º, II. O papel que o Estado tem a desempenhar na perseguição da realização do desenvolvimento, na aliança que sela com o setor privado, é, de resto, primordial.” (GRAU, 2008, p. 216-217) (grifado no original somente em itálico).

*respeito ao século passado, o trabalho acadêmico não é uma tarefa fácil. Sua importância, no entanto, nos parece fora de questão: trata-se de, entre outras coisas, zelar e promover a racionalidade do debate público* (RODRIGUEZ, 2009, p. XIV- XV) (grifos nossos).

Desta maneira, a admissibilidade institucional à participação pelo regime político-jurídico, através de mecanismos que permitam a atuação participativa dos cidadãos nos processos deliberativos, além de propiciar a legitimidade das decisões administrativas, tem também um efeito educativo, pois ao permitir a efetiva interferência do cidadão na gestão pública, contribui para a conscientização do povo para o exercício, cada vez mais ativo, da cidadania. Neste contexto, se torna fundamental a promoção da contínua interação da Universidade com os cidadãos e com os procedimentos de Gestão Democrática, para que a decisão política estatal sobre as políticas públicas seja tomada, substancialmente, de forma democrática em prol da consecução da concretização dos Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil (CF/88, art. 3º) e, conseqüentemente, para a concretização do *desenvolvimento* com políticas públicas para garantir a todos os indivíduos o acesso aos direitos e as condições materiais que permitem a consecução da *igualdade de chances ou igualdade de oportunidades*<sup>27</sup> para o desenvolvimento das potencialidades de sua peculiar personalidade para que possam exercer a plena cidadania na comunidade em que estão inseridos.

Assim, com a inclusão política e social das classes populares nos espaços públicos criados para a deliberação, a formulação e a gestão das políticas públicas estatais com a interação entre os grupos sociais e, ainda, através da utilização de canais institucionais (governamentais e não governamentais) de interlocução e de participação, se permite que cada cidadão possa perceber as dimensões da realidade social, pensar coletivamente e propor soluções para consecução do direito ao desenvolvimento pleno com a inserção dos interesses dos grupos socialmente marginalizados na formalização da normatividade consensual dos atos governamentais para que a elaboração das políticas públicas possa abranger a efetivação dos direitos humanos fundamentais para todos os integrantes da coletividade social.

#### 4. NOTAS CONCLUSIVAS

No Estado Democrático de Direito Brasileiro, a admissibilidade institucional à participação pelo regime político-jurídico se funda no princípio da soberania que pertence ao povo. Desta maneira, cada cidadão poderá e deverá, com fundamento no direito humano fundamental de participação política, requerer o contínuo exercício do seu direito de cidadania nos espaços públicos estatais de interlocução, deliberação e elaboração de políticas públicas para que a temática da promoção do acesso aos direitos humanos esteja, continuamente, no foco das prioridades a serem implementadas por meio das políticas públicas.

---

<sup>27</sup> “A *igualdade de chances* se opõe logicamente à *igualdade de resultados*. A igualdade de resultados imagina caber ao Estado assegurar, ou *determinar*, a condição final dos indivíduos na vida, com relativa indiferença para com a ação pessoal de cada um, e pressupõe um Estado totalitário ou, no mínimo, paternalista. **A igualdade de oportunidades, diferentemente, entende que não cabe ao Estado definir a vida e as escolhas do indivíduo, mas assegurar que todos partam de condições iniciais mínimas capazes de permitir que cada um alce seu voo independentemente da autoridade pública.**” (BARCELLOS, 2011, p. 226) (grifado no original somente em itálico).

Assim, em face de toda argumentação exposta, se torna fundamental a promoção da contínua interação da Universidade com os cidadãos e com os procedimentos de Gestão Democrática, contribuindo no sentido de que a decisão política estatal sobre as políticas públicas seja tomada, substancialmente, de forma democrática em prol da consecução da concretização dos Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil (CF/88, art. 3º) e, conseqüentemente, para a concretização do *desenvolvimento* com políticas públicas a fim de garantir a todos os indivíduos o acesso aos direitos e as condições materiais que permitem a consecução da *igualdade de chances ou igualdade de oportunidades* para o desenvolvimento das potencialidades de sua peculiar personalidade e, por conseguinte, para que possam exercer a plena cidadania na comunidade em que estão inseridos.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, Jorge Luiz. *O ordenamento territorial urbano na era da acumulação globalizada*. In: SANTOS, Milton ... [et al.]. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. 3.ª ed., 1ª reimpr. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011. p. 125-144. ISBN 978-85-98271-42-2.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: O princípio da dignidade da pessoa humana**. 3ª ed. rev. e atual., Rio de Janeiro: Renovar, 2011. ISBN 978-85-7147-801-5.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. traduzido por Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. ISBN 978-85-7110-598-0.

BERTASO, João Martins. **Cidadania e Direitos Humanos: Um trânsito para a solidariedade**. [Tese - Doutorado em Direito - UFSC], Santa Catarina, 2004. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/bibliotecavirtual/689/>. Acesso em: agosto de 2007.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. ISBN 85-7147-559-8.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 9.ed., São Paulo: Paz e Terra, 2004. ISBN 978-85-219-0359-6.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa - Por um Direito Constitucional de luta e resistência - Por uma Nova Hermenêutica - Por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001. ISBN 85-7420-279-7.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. ISBN 85-02-03535-5.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos para uma teoria jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013. ISBN 978-85-02-19019-1.

\_\_\_\_\_. *O conceito de Política Pública em Direito*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49. ISBN 978-85-02-06054-8.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª.ed. Coimbra: Almedina, 2003. ISBN 978-972-40-2106-5.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2010a. ISBN 978-85-02-08710-1.

\_\_\_\_\_. **Constituição e Constituinte**. 4.ª ed., São Paulo: Saraiva, 2010b. ISBN 978-85-02-07818-5.

\_\_\_\_\_. **Elementos de teoria geral do Estado**. 29.ed., São Paulo: Saraiva, 2010. ISBN 978-85-02-08145-1.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. 2ª.tir., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. ISBN 978-85-203-2984-5.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 13.ed. rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 2008. ISBN 978-85-7420-895-4.

GUIMARÃES, Carlos Augusto Sant'Anna. *Participação e governança local: a experiência dos Conselhos Municipais de Educação na gestão da política educacional*. In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa (Orgs.). **Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007. P. 155-178. ISBN 978-85-60778-17-1.

KUNRATH, Romerio Jair. **CDES: O conselho de desenvolvimento econômico e social do Brasil**. [Dissertação - Mestrado em Ciência Política], UFRS, Rio Grande do Sul, 2005. Disponível em: [www.cdes.gov.br/exec/notainformativa/exibe\\_notainformativa.php?p=f01200e46c415ed954c6f839eb45ed652ad505bdbee45efba994a5ad](http://www.cdes.gov.br/exec/notainformativa/exibe_notainformativa.php?p=f01200e46c415ed954c6f839eb45ed652ad505bdbee45efba994a5ad). Acesso em: maio de 2008.

LEDUR, José Felipe. **Direitos Fundamentais Sociais: Efetivação no âmbito da democracia participativa**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. ISBN 978-85-7348-594-3.

LIMA, Francisco Gérson Marques de. *Os deveres constitucionais: o cidadão responsável*. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; Bedê, Fayga Silveira (Coords.). **Constituição e Democracia: estudos em homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 140-187. ISBN 85-7420-735-7.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. *A cidadania na Constituição Federal Brasileira de 1988: redefinindo a participação política*. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; Bedê, Fayga Silveira (Coords.). **Constituição e Democracia: estudos em homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 21-34. ISBN 85-7420-735-7.

LORA ALARCÓN, Pietro de Jesús. **Ciência Política, Estado e Direito Público: uma introdução ao direito público da contemporaneidade**. São Paulo: Editora Verbatim, 2011. ISBN 978-85-61996-51-2.



MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da Participação Política: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da democracia.** Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

PEREZ, Marcos Augusto. *A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas.* In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006. p. 163-176. ISBN 978-85-02-06054-8.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos humanos.** 3a ed., São Paulo: Saraiva, 2009. ISBN 978-85-02-07383-8.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. **O Novo Direito e Desenvolvimento: Presente, Passado e Futuro.** São Paulo: Saraiva, 2009. ISBN 978-85-02-07798-0.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.** 12.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 2008. ISBN 978-85-249-0578-0.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Proibição de retrocesso, dignidade da pessoa humana e direitos sociais: manifestação de um constitucionalismo dirigente possível.* In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; Bedê, Fayga Silveira (Coords.). **Constituição e Democracia: estudos em homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho.** São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 291-335. ISBN 85-7420-735-7.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 19.ed., São Paulo: Malheiros, 2001. ISBN 85-7420-249-5.

VON IHERING, Rudolf. **A luta pelo direito.** Rio de Janeiro: Forense, 2011. ISBN 978-85-309-3449-1.