

**XXVII ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI SALVADOR – BA**

**DIREITOS HUMANOS E EFETIVIDADE:
FUNDAMENTAÇÃO E PROCESSOS
PARTICIPATIVOS**

RUBENS BEÇAK

JOANA STELZER

MARCELINO MELEU

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

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direitos humanos e efetividade: fundamentação e processos participativos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA

Coordenadores: Rubens Beçak; Joana Stelzer; Marcelino Meleu – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-615-4

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

Tema: Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Salvador, Brasil).

CDU: 34



XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA

DIREITOS HUMANOS E EFETIVIDADE: FUNDAMENTAÇÃO E PROCESSOS PARTICIPATIVOS

Apresentação

O Grupo de Trabalho “Direitos Humanos e Efetividade: fundamentação e processo participativos” se reuniu em Salvador/BA, no XXVII Encontro Nacional do CONPEDI, para discutir a efetividade dos Direitos Humanos sob diversos prismas, desde que, comprometidos em conhecer, no tratamento das situações de dissenso ou de antagonismo de interesses, a noção programática e vivencial de Estado Democrático de Direito.

Preocupados com a significação heterogênea da expressão “Direitos Humanos”, bem como, com a falta de precisão para a determinação de seu alcance, que ocasiona, assim, fragilidades conceituais, como há muito alertou Norberto Bobbio, os pesquisadores intentaram contribuir para estabelecer pressupostos eticamente comprometidos para a superação da vagueza da expressão ‘Direitos Humanos’, decorrente da própria ambiguidade da pergunta originária, qual seja, ‘o que são Direitos Humanos?’.

A busca às respostas, minimamente, comprometidas em reconhecer, especialmente em um cenário globalizado, que todos os seres humanos são titulares de dignidade própria, uma vez que, nascem livres, dotados de razão e titulares de direitos, como destacou o artigo primeiro da Declaração Universal, passa pelo rechaço a qualquer desvio fundamentalista, como sustenta Alain Supiot. O professor francês lembra, que a doutrina fundamentalista, surgida no final do século XIX, pode assumir três aspectos diferentes: 1) messiânico, que intenta impor ao mundo inteiro, uma única interpretação, voltada ao liberalismo teológico; 2) comunitarista, que transforma o conteúdo de Direitos Humanos em uma marca de superioridade do Ocidente, negando outras civilizações; 3) cientificismo, quando a interpretação dos Direitos Humanos se vincula a dogmas próprios da biologia ou da economia.

Em momento algum, se nega a preocupação do fundamentalismo de cariz cientificista, com defesa da liberdade ou com o direito de propriedade, porém, antes destes, devemos assegurar, como refere Supiot, um mínimo de segurança física e econômica. Ao contrário, longe destas garantias, ainda estamos presenciando agressões por parte de grupos que entendem serem superiores como raça, acarretando que, populações inteiras sofram com fome, frio, falta de moradia, etc. Hoje, por exemplo, assistimos a principal potência mundial, impor a separação de crianças de seus pais, em prol de uma política de tolerância zero com imigrantes.

Não pode haver liberdade onde reina a insegurança física ou econômica, isso porque, o conteúdo dos Direitos Humanos deve ser entendido como um recurso comum da humanidade, aberto às contribuições de todas as civilizações, de modo a permitir à humanidade, em sua infinita diversidade, a real compreensão de sua interdependência e dos valores que a unem.

A partir destes compromissos, com o olhar crítico para a segurança pública do Brasil, Emerson Francisco de Assim, investigou a justiça de transição e a violência policial como fatores que ora dialogam e ora afrontam o conteúdo dos Direitos Humanos.

Já, com o intuito de contribuir com uma fundamentação possível aos direitos sociais, André Luiz dos Santos Mottin, buscou reafirmar que tais direitos são fundamentais e que ocupam uma posição de centralidade em relação aos meios e aos fins do Estado, na contemporaneidade.

Lília Teixeira Santos, por sua vez, ressalta a participação do cidadão nos conselhos de políticas públicas municipais como instrumento para efetivação do direito humano fundamental ao desenvolvimento, em um contexto de Estado Democrático de Direito.

Com Lucas Coelho Nabut e Carlos Eduardo do Nascimento se identifica a crise do liberalismo na pós-modernidade, bem como, os efeitos sofridos pelos institutos de direito privado em virtude da constitucionalização, levando a necessidade de perquirir a eficácia dos Direitos Humanos nas relações privadas.

Analisar o enfrentamento da exploração sexual comercial e o modo como estão sendo desenvolvidas as estratégias municipais de enfrentamento, notadamente quando afeta à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes foi a preocupação de Rafael Bueno da Rosa Moreira e André Viana Custódio.

Marcelino Meleu e Emmanuele Paz sustentaram o resgate do princípio da solidariedade, desde que este, contemple o conteúdo prestacionista da Declaração Europeia dos Direitos Humanos, em conjunto com o viés obrigacional da declaração africana.

O direito à liberdade religiosa diante da laicidade do Estado amparado pelo sistema constitucional brasileiro e pelo Pacto de São José da Costa Rica, especialmente, no que concerne aos símbolos religiosos utilizados em prédios públicos e por agentes públicos, ao ensino religioso em escolas públicas, feriados religiosos e transfusão de sangue por testemunhas de Jeová sustentou o trabalho de Paula Falcão Albuquerque.

A contribuição da teoria liberal de John Rawls para o embasamento teórico das ações afirmativas, e sua utilização no direito brasileiro foi a proposta de Max Emiliano da Silva Sena e Liliane Lisboa de Oliveira Barbosa.

Recordamos, com Rubens Beçak e Luís Felipe Ramos, que a efetividade dos Direitos Humanos é tema dos mais complexos, sobretudo em um ordenamento jurídico como o brasileiro, em que são muitas as garantias positivadas. Os 250 artigos da Constituição (sendo 78 incisos, apenas no art. 5º) têm, na prática, pouca efetividade, constituindo verdadeira figura de linguagem, o que contraria diagonalmente os ditames do neoconstitucionalismo, que busca atribuir efetiva força normativa aos documentos constitucionais.

A mediação enquanto instrumento de solução de conflitos comunitários, conscientizadora da comunidade, de seu direito fundamental de efetiva participação no desenvolvimento local foi tema do trabalho de Elaine Cler Alexandre dos Santos.

A comunidade indígena e seu direito de participação nas decisões sobre a exploração dos recursos minerais pertencentes ao seu território foi objeto de investigação por parte das pesquisadoras Ana Claudia Cruz da Silva e Luly Rodrigues da Cunha Fischer. Também preocupadas com comunidades assoladas com violações de Direitos Humanos, Marlise da Rosa Lui e Daniela Mesquita Cademartori, traçam uma consistente abordagem de cinco casos levados ao conhecimento e julgamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos envolvendo povos quilombolas do Suriname, Honduras e Colômbia.

Gabriel Klemz Klock e Martinho Martins Botelho analisaram a decisão proferida em 2015 pelo Supremo Tribunal Federal a respeito da inexigibilidade de consentimento prévio para publicação de obras biográficas e, se esta, importou em um incentivo para a produção de obras literárias desta natureza.

As atividades desempenhados pelo Estado, cidadãos e empresa, enquanto atores protagonistas de ações capazes de influenciar no desenvolvimento sustentável, seja na área econômica, social ou mesmo cultural foi objeto de análise por parte de Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira e Ocimar Barros de Oliveira.

Com a educação inclusiva nas escolas municipais de Aracajú, sustentada por Maria Lucia Ribeiro dos Santos e o reconhecimento da diferença e a inclusão social da pessoa com deficiência por Andréia Garcia Martin, alertam para o problema da exclusão social, e seu necessário enfrentamento para a concretização do Estado Democrático de Direito.

Gabrielle Bezerra Sales e Franciele Bonho Rieffelas destacam a influência das novas tecnologias de informação e de comunicação (tic) e o direito à desconexão como direito humano e fundamental no ordenamento jurídico brasileiro.

Com apoio na proporcionalidade apresentada na teoria de Alexy, Rogerio Luiz Nery Da Silva e Vinícius Secco Zoconi discutem possíveis conceitos oponíveis à compreensão do efetivo alcance ontológico do direito à saúde, com o objetivo de viabilizar as discussões dele decorrentes sobre sua exigibilidade.

Renata Caroline Pereira Reis Mendes e Viviane Freitas Perdigão Lima, reforçam a necessidade de análise do conteúdo dos Direitos Humanos e sua efetividade no Brasil. Tal conteúdo, como destacam Edmario Nascimento Da Silva, Gilberto Batista Santos, não pode menosprezar a defesa dos bens culturais e da possibilidade de sua ampliação como direito imaterial.

A riqueza dos debates e o compromisso epistemológico sustentado pelos participantes do Grupo, recomendam a leitura dos textos aqui apresentados à todos aqueles que se preocupam com a defesa dos Direitos Humanos em um ambiente policontextual e complexo que se situa a sociedade no século XXI.

Salvador/BA, junho de 2018.

Profa. Dra. Joana Stelzer – UFSC

Prof. Dr. Rubens Beçak – USP

Prof. Dr. Marcelino Meleu – UNOCHAPECÓ

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
MUNICIPAIS: INSTRUMENTO PARA EFETIVIDADE DO DIREITO HUMANO
FUNDAMENTAL AO DESENVOLVIMENTO NA DEMOCRACIA DO ESTADO
BRASILEIRO**

**THE CITIZEN PARTICIPATION IN THE MUNICIPAL PUBLIC POLITIC
COUNCIL: INSTRUMENT THE EFFECTUALLY THE HUMAN FUNDAMENTAL
RIGHT TO DEVELOPMENT IN THE DEMOCRACY OF THE BRAZILIAN STATE**

Lília Teixeira Santos

Resumo

A proposta nuclear do presente artigo reside na análise do regime político da democracia da República Federativa do Brasil e dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da cidadania que garantem a participação cidadã nas deliberações das políticas públicas estatais em prol da efetividade do direito humano fundamental ao desenvolvimento.

Palavras-chave: Democracia, Dignidade da pessoa humana, Cidadania, Direitos humanos, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

The proposed core of this work lies in analyzing of that political regime of the Democracy at Federation Republic of Brazil and of the constitutional principle of the dignity of the human person and of the citizenship that guarantee the citizen participation in the deliberation of the State Public Politics in favour of the effectually the human fundamental right the development.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Democracy, Dignity of the human person, Citizenship, Human rights, Public politics

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.

O presente artigo tem o *objetivo geral* de analisar o regime político da democracia da República Federativa do Brasil e os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da cidadania que garantem a participação cidadã nas deliberações das políticas públicas no âmbito dos Conselhos de Políticas Públicas Municipais em prol da efetividade do direito humano fundamental ao desenvolvimento com a concretização de ações eficazes que possam garantir o acesso dos indivíduos às condições materiais indispensáveis ao desenvolvimento de suas potencialidades como pessoa humana.

No presente artigo, a linha metodológica adotada foi a *crítico-metodológica* que defende que o pensamento jurídico tem base numa teoria crítica da realidade e, com relação a vertente teórico-metodológica, foi utilizada a *jurídica-teórica* em virtude do caráter geral e teórico do presente artigo com análise de aspectos conceituais, ideológicos e doutrinários.

2. A Democracia Participativa na Constituição Federal de 1988

A Assembleia Constituinte de 1988, como expressão do poder constituinte originário, admitiu que mesmo com o processo de concentração e de institucionalização do poder político, 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 e, portanto, ao configurar a República 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

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). 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).

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 cidadãos¹) e a *democracia substancial* (forma de governo com o povo e direcionado para realização dos direitos fundamentais dos cidadãos²), 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 do poder público 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

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

¹ 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).

² 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).

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 estatal, 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 por meio de políticas públicas³ se promova 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 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, se permitirá aos cidadãos a faculdade para o exercício contínuo da cidadania, por meio de um diálogo institucionalizado, organizado e

³ A jurista MARIA PAULA DALLARI BUCCI nos fornece a seguinte definição: “Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.” (BUCCI, 2006, p. 39).

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, uma vez que

A Constituição Federal brasileira de 1988 foi muito além da mera enunciação dos 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).

A Assembleia Nacional Constituinte de 1988, como poder constituinte originário, ao estabelecer os dispositivos constitucionais que definem os institutos essenciais para a existência da Democracia Participativa Brasileira, proporcionou aos cidadãos brasileiros o direito de intervir na fiscalização do planejamento (CF/88, art. 74) e de participar da organização administrativa do Estado⁴, como meio de permitir que, através da concretização

⁴ A participação contínua do cidadão é prevista pela CF/88 nos seguintes artigos: 5º, XXXIV, “a” (direito de petição), LXXI (mandado de injunção), LXXIII (ação popular); 10 (participação nos colegiados dos órgãos públicos); 14, *caput*, (sufrágio), 14, I (plebiscito), 14, II (referendo), 14, III (iniciativa popular); 29, XII (cooperação das associações representativas no planejamento municipal); 31, § 3º (fiscalização do contribuinte); 37, § 3º (participação do usuário na Administração Pública); 74, § 2º (denúncia perante o Tribunal de Contas); 89, VII (participação no Conselho da República); 103-B, XIII (participação no Conselho Nacional de Justiça); 130-A, VI (participação no Conselho Nacional do Ministério Público); 144, *caput* (responsabilidade da sociedade pela preservação da ordem pública); 173, § 1º, I (a participação da sociedade na fiscalização das empresas públicas, das sociedades de economia mista e suas subsidiárias); 187º (a participação dos produtores, dos trabalhadores rurais, dos setores de comercialização, armazenamento e transportes para a definição da política agrícola); 194º, § único, VII (a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados nos órgãos colegiados da administração da seguridade social); 195 (financiamento da seguridade social por toda a sociedade); 198º, III (a participação da comunidade na organização do Sistema Único de Saúde); 202º, §§ 4º, 6º (a participação do segurado nos colegiados e nas instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação, nas entidades fechadas de previdência privada sob o patrocínio da União, dos Estados, Distrito Federal ou Municípios, ou de

de práticas participativas, se possa garantir que a atuação do exercício do poder estatal na democracia brasileira, em especial, por meio de políticas públicas para promoção do acesso aos direitos humanos esteja, continuamente, em conformidade com o modelo de Estado descrito através dos objetivos fundamentais (CF/88, art. 3º) da República Federativa do Brasil.

E, desta forma, com a inserção na CF/88 dos mecanismos de participação da sociedade civil na atuação dos poderes públicos para a consolidação da democracia participativa, o cidadão foi reconhecido não apenas como sujeito com direito de reivindicação (CF/88, art. 5º, XXXIV e XXXV), mas como interlocutor legítimo do processo de condução das decisões de políticas públicas a serem implementadas no País, como meio de garantir que estas venham a realizar, para todos os indivíduos, a promoção do acesso aos direitos humanos fundamentais, em especial, os direitos sociais que proporcionam as condições materiais para a plenitude do direito humano fundamental ao desenvolvimento que permite o exercício pleno da cidadania.

3. O cidadão, os direitos humanos fundamentais e as políticas públicas na Democracia Participativa do Estado Brasileiro

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, uma vez que

suas autarquias, fundações, sociedade de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente); 204º, II (a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle, em todos os níveis, das ações governamentais na área da assistência social); 205, *caput* (colaboração da sociedade na promoção e incentivo à educação); 206º, VI (a gestão democrática do ensino público); 216º, § 1º (a colaboração da comunidade para a promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro); 225º (dever da coletividade de defender e proteger o meio ambiente); 227, *caput* (dever da sociedade de assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão); 227º, § 1º (participação de entidades não-governamentais para a promoção de programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente); 203 (dever da sociedade de amparar as pessoas idosas); parágrafo único do art. 79 do ADCT (participação de representantes da sociedade civil no Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza); *caput* do art. 82 do ADCT (participação da sociedade civil nas entidades de gerenciamento dos Fundos de Combate à Pobreza instituídos nos Estados, Distrito Federal e Municípios).

O reconhecimento de distintas normas jurídico-constitucionais de participação, especialmente no âmbito dos direitos sociais, como visto, se deve à luta social pela redemocratização, à consciência acerca das deficiências da democracia de partidos e à descrença popular na capacidade do governo como responsável pela concretização dos direitos sociais. A compreensão do sentido de uma norma, e particularmente do conteúdo político-jurídico das mencionadas normas de participação, ganha clareza com sua interpretação histórica e sociológica. [...] Trate-se de interpretação histórica (Rüthers), sociológica (Röhl) ou genética (Müller e Brugger), claro está que os interesses, conflitos e discussões existentes na sociedade brasileira de antes de 1988 influenciaram o constituinte a introduzir na Constituição normas relacionadas à participação no exercício do poder. Os instrumentos de participação reconhecidos correspondem a uma pretensão da sociedade no sentido de encontrar conjuntamente com o Estado a solução dos problemas para a população carente de prestações sociais. [...] Em síntese, a literatura jurídica brasileira define que o conteúdo previsto pela Constituição à participação de segmentos sociais específicos e da comunidade encontra expressão no direito de tomar parte em decisões do Executivo, sejam as governamentais, sejam as de natureza administrativa. A participação em decisões de nível governamental envolve, essencialmente, a formulação das políticas públicas voltadas à concretização dos direitos sociais. portanto, inclui a deliberação e a participação no plano administrativo engloba projeção, elaboração, gestão e controle das políticas públicas, além de controle quanto aos resultados, ou seja, do fornecimento e qualidade das prestações sociais a cargo do estado. (LEDUR, 2009, p. 151, 152, 153).

A Constituição de 1988 - *Constituição Cidadã*, elaborada com ampla participação popular, tem o fim precípuo 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), o dever de cooperar (CF/88, art. 5º, LXXIII) 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, o princípio da dignidade da pessoa humana se consolidou como fonte axiológica hermenêutica para a atuação estatal após a Segunda Guerra Mundial sob o influxo do movimento denominado Neoconstitucionalismo⁵, que permitiu a compreensão de que uma Constituição Estatal deveria se constituir, essencialmente, como o conjunto de valores de um povo e, ainda, ser reconhecida como o diploma normativo supremo para um ordenamento jurídico, uma vez que

a substantividade da teoria da Constituição apresenta-se como uma inovação em face das posturas positivistas passadas e presentes, pois toda Constituição funda-se em valores que se exprimem em princípios constitucionais, como a liberdade, a igualdade, a fraternidade e, sobretudo, a dignidade da pessoa humana, conferindo uma dimensão axiológica e teleológica ao constitucionalismo pós-moderno. [...] A principiologia de cada Lei Fundamental torna-se, assim, ponto de convergência da validade (dimensão normativa), da efetividade (dimensão fática) e, sobretudo, da legitimidade (dimensão valorativa) de um dado sistema jurídico, abrindo espaço para a constitucionalização do direito justo. (SOARES, 2015, p. 235).

Assim, 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 *individualista* para *solidária* da cidadania, na qual todo indivíduo é considerado como o protagonista político da sua própria história e da sua sociedade. Desta maneira, o *direito* de participação política inclui o *dever* do cidadão de exercitar a cidadania para, em conformidade com os fundamentos, objetivos e princípios do *Estado Democrático de Direito Brasileiro* (CF/88, arts. 1º, 3º, 4º), atuar e cobrar dos Poderes Públicos o respeito e

⁵ O jurista DALMO DE ABREU DALLARI expõe que “Uma das mais importantes inovações introduzidas pelo neoconstitucionalismo foi o reconhecimento da natureza jurídica dos princípios referidos expressamente ou implícitos no texto constitucional, igualando-os, em termos de eficácia e imediata exigibilidade, às normas constitucionais. Por força dessa inovação, os princípios constitucionais deixam de ser vistos e tratados como recomendações ou sugestões, que poderão ser acolhidas e respeitadas ou não, sem que a recusa de acolhimento ou o desrespeito acarretem qualquer consequência jurídica. Essa é, realmente, uma das inovações de maior reflexo prático, pois até recentemente os princípios, geralmente inseridos no preâmbulo da Constituição ou no início de um capítulo ou artigo referente à Declaração de Direitos, não eram reconhecidos como normas jurídicas, e por isso não eram tidos como obrigatórios e exigíveis por meios jurídicos. [...] Um exemplo muito expressivo desse novo constitucionalismo é a atual Constituição brasileira, de 1988, elaborada por uma Assembleia Nacional Constituinte após um período de ditadura militar que durou de 1964 até 1986. Embora, em linhas gerais, tenha sido mantido o modelo estadunidense, adotado no Brasil em 1891, logo após a proclamação da República, foram introduzidas inovações substanciais, sendo uma delas um preâmbulo que, por sua redação, deixa claro que está afirmando valores éticos como direitos e que um dos objetivos da Constituição é dar-lhes efetividade.” (DALLARI, 2010, p. 320-321, 324).

o cumprimento das normas constitucionais e dos tratados de direitos humanos internacionais, indispensáveis à realização das condições propícias a uma existência digna, porque

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).

A existência dos deveres cívico-políticos (defesa da Pátria, dever de voto) e dos 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 previsão das normas constitucionais 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 internacionais, em especial, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), a qual apregoa que

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 (CF/88, art. 5º, § 2º) consiste no reconhecimento da necessidade de garantir o exercício pleno da cidadania, através da implementação de políticas públicas que tenham o fim de viabilizar o acesso de todos os indivíduos ao direito humano fundamental ao desenvolvimento⁶ e, desta forma, permitir-lhes a consecução das condições indispensáveis para o exercício do direito de participação política ativa, direta e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida da sociedade em que está inserido em respeito a dignidade da pessoa humana, 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 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). *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). [Deste modo], somente a partir do momento no qual todos os cidadãos possam participar e tomar as

⁶ O conteúdo do conceito de desenvolvimento pode ser compreendido através da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, aprovada pela Resolução n.º 41/128, em Paris, em 4 de dezembro de 1986, pela Assembleia Geral das Nações Unidas que, “reconhecendo que *o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento 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 justa dos benefícios daí resultantes;* [...] Reconhecendo que *a pessoa humana é o sujeito central do processo de desenvolvimento e que essa política de desenvolvimento deveria assim fazer do ser humano o principal participante e beneficiário do desenvolvimento;* [...] Confirmando que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável e que a igualdade de oportunidades para o desenvolvimento é uma prerrogativa tanto das nações quanto dos indivíduos que compõem as nações”, proclamou que “*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 1º.1). A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento (artigo 2º.1). 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. (artigo 2º.3)*” (grifos nossos).

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 por meio da elaboração de políticas públicas em que a ação dos Poderes do Estado se torne eficaz para permitir a todos os indivíduos, em conformidade com o princípio da dignidade da pessoa humana, 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, 2014, p. 55).

Assim, o valor intrínseco da pessoa humana consolidado como fundamento da República Federativa do Brasil (CF/88, art. 1º, III) se constitui como marco axiológico fundamental para a constituição das relações jurídicas interpessoais e, também, das relações jurídicas estatais que determinam o alcance das ações do Estado e estabelecem as políticas públicas que interagem e definem o âmbito de possibilidades de desenvolvimento da pessoa humana e

a partir desse valor-fonte, torna-se possível alcançar o fundamento peculiar do Direito, remetendo ao valor-fim próprio do Direito que é a Justiça, entendida não como virtude, mas em sentido objetivo como justo, como uma ordem que a virtude justiça visa a realizar. Nesse sentido, o Direito se desenvolve porque os homens são desiguais e aspiram à igualdade, inclinando-se para a felicidade e querendo ser cada vez mais eles mesmos, ao mesmo tempo em que aspiram a certa tábua igual de valores. [...] Vivendo em sociedade e procurando o seu bem, o homem acaba compreendendo a necessidade racional de respeitar em todo homem uma pessoa, condição essencial para que também se possa afirmar como pessoa. Sendo assim, a ideia de Justiça liga-se, de maneira imediata e necessária, à ideia de pessoa humana, pelo que o Direito, da mesma forma que a Moral, figura como uma ordem social de relações entre pessoas. (SOARES, 2010, p. 130-131).

Neste contexto, o cidadão, considerando os fundamentos do Estado Democrático de Direito Brasileiro em que o exercício da soberania pertence ao povo (CF/88, art. 1º, II, II, § 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 da gestão

político-administrativa das Cidades para interlocução e deliberação nos processos de elaboração, de execução e de avaliação das políticas públicas, porque a participação cidadã é imprescindível para que a temática da promoção do acesso aos direitos humanos fundamentais esteja, continuamente, no foco das prioridades a serem implementadas por meio das políticas públicas.

As diretrizes constitucionais para a política urbana determinam que as decisões políticas com o foco no ordenamento do desenvolvimento das funções sociais da Cidade devem ter o fim de garantir o bem-estar dos cidadãos e a Cidade, como espaço do poder local, tem competência para deliberar e decidir o teor para as políticas públicas locais em razão de suas peculiaridades locais (CF/88, art. 30, I, art. 182). Assim, por exemplo, nas cidades com mais de vinte mil habitantes é obrigatório que haja um Plano Diretor⁷, elaborado pelos Poderes Legislativo e Executivo, com a promoção de audiências públicas e debates que permitam a ampla participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade e, por conseguinte, aprovado pela Câmara Municipal (CF, arts. 21, XX, 182, § 1º e 183, Lei nº 10.257/2001, art. 40, § 4º, I).

Desta maneira, a admissibilidade institucional à participação cidadã pelo regime político-jurídico, através de mecanismos que permitam a atuação participativa dos cidadãos nos processos deliberativos de governança das Cidades, além de propiciar a legitimidade das decisões administrativas, também, tem efeito educativo, pois ao permitir a efetiva interferência do cidadão na gestão pública, contribui para a conscientização de cada indivíduo para o exercício, cada vez mais ativo, da cidadania e, por conseguinte, se torna fundamental para a consecução da concretização dos Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil (CF/88, art. 3º) e para a concretização do *direito humano fundamental ao 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*⁸ para o desenvolvimento das potencialidades de sua peculiar

⁷ O jurista JOSÉ AFONSO DA SILVA expõe que “O plano diretor, como instrumento de atuação da função urbanística dos Municípios, constitui um *plano geral e global* que tem, portanto, por *função* sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar da comunidade local.” (SILVA, 2006, p. 26) (grifado no original).

⁸ Neste contexto, é importante as reflexões da jurista ANA PAULA DE BARCELLOS de que “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

personalidade para que possam exercer a plena cidadania na comunidade em que estão inseridos.

4. A participação do cidadão nos Conselhos de Políticas Públicas Municipais: instrumento para efetividade do direito humano fundamental ao desenvolvimento na democracia do Estado Brasileiro

As Políticas Públicas do Estado Democrático de Direito Brasileiro, diante das diretrizes constitucionais, portanto, devem ter como finalidade precípua concretizar os direitos humanos fundamentais previstos na Constituição Federal, os quais impõem ao Estado um dever de agir tais como, o direito à educação, imprescindível ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao seu preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho (CF/88, art. 205), o direito ao trabalho, que deve ser implementado, também, pela ordem econômica, possibilitando, a todos, a inserção e a existência digna na ordem social, conforme os ditames da justiça social (CF/88, arts. 1º, IV; 6º; 170; 193) e, ainda, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida (CF/88, art. 225) e,

nesse contexto, compete à Administração Pública efetivar os comandos gerais contidos na ordem jurídica e, em particular, garantir e promover os direitos fundamentais em caráter geral. Para isso será necessário implementar ações e programas dos mais diferentes tipos e garantir a prestação de determinados serviços. Em suma: será preciso implementar o que se descreveu acima como políticas públicas. É fácil perceber que apenas por meio das políticas públicas o Estado poderá, de forma sistemática e abrangente, realizar os fins previstos na Constituição (e muitas vezes detalhados pelo legislador), sobretudo no que diz respeito aos direitos fundamentais cuja fruição direta dependa de ações. Estabelecida essa premissa – isto é: políticas públicas são indispensáveis para a garantia e a promoção de direitos fundamentais –, o fato é que toda e qualquer ação estatal envolve gasto de dinheiro público, e os recursos públicos são limitados. Essas são evidências fáticas, e não teses jurídicas. A rigor, a simples existência dos órgãos estatais – do Executivo, do Legislativo e do Judiciário – envolve dispêndio permanente de recursos públicos, ao menos com a manutenção das instalações físicas e a remuneração dos titulares dos poderes e dos servidores públicos, afóra outros custos. As políticas públicas, igualmente, envolvem gastos. E como não há recursos ilimitados, será preciso priorizar e escolher em que o dinheiro público disponível será investido. Além da definição genérica de *em que* gastar, é preciso ainda decidir *como* gastar, tendo em conta os objetivos específicos que se deseje

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).

alcançar. Essas escolhas, portanto, recebem a influência direta das opções constitucionais acerca dos fins que devem ser perseguidos em caráter prioritário. Dito de outra forma, as escolhas em matéria de gastos públicos não constituem um tema integralmente reservado à deliberação política; ao contrário, o ponto recebe importante incidência de normas jurídicas de estatura constitucional (BARCELLOS, 2010, p.105, 106).

Deste modo, a plena concretização do *direito humano fundamental ao desenvolvimento* deve ser o objetivo precípua das políticas públicas do Estado Democrático de Direito Brasileiro, pois os tratados de direitos humanos (CF/88, art. 5º, §1º, §2º) se consubstanciam em parâmetros para implementação de ações governamentais que propiciem as condições imprescindíveis para o exercício da cidadania plena – cidadania integral⁹, pois, se não é mais necessário buscar uma razão ética para defendê-los ou justificá-los, é incontestável a premência da criação das condições para a existência fática dos direitos humanos proclamados como direitos fundamentais acessíveis a todos os indivíduos, uma vez que

os direitos humanos não vão funcionar por si mesmos, nem vão ser implementados unicamente a partir do, por outro lado necessário, trabalho jurídico. Há que fazê-los funcionar criando as condições econômicas e sociais necessárias para isso. Em definitivo, falamos da igualdade de todas e de todos, ou, mais especificamente, do conjunto de condições sociais, econômicas e culturais que nos permitam poder colocar em prática a liberdade positiva e a fraternidade emancipadora. [...] Para isso, devemos ampliar nossas formas de compreensão dos direitos humanos e considerá-los como processos – normativos, sociais, políticos, econômicos – que abram ou consolidem espaços de luta pela dignidade humana, em outros termos, conjuntos de práticas que potenciem a criação de dispositivos e de mecanismos que permitam a todas e a todos poder fazer suas próprias histórias (FLORES, 2009, p. 194, 11).

Diante do fato de que “*é preciso que se esteja convencido de que a realização dos direitos do homem é uma meta desejável; mas não basta essa convicção para que aquelas condições se efetivem*” (BOBBIO, 1992, p. 23) no Estado Brasileiro e, considerando que a constitucionalização dos direitos humanos ampliou o conteúdo da cidadania com a previsão do *direito humano fundamental de participação política* do cidadão para conformação da realidade social, política e jurídica, o controle material das políticas públicas poderá ser exercido pelos cidadãos, por meio de um controle social, com base na dimensão subjetiva dos direitos fundamentais, especialmente, no direito humano de participação política, o qual

⁹ O termo cidadania integral empregado no texto: “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).

permite a sociedade civil deliberar nos espaços públicos democráticos e colaborar na elaboração de projetos coletivos que, por serem socialmente legítimos, impõem o reconhecimento e acolhimento pelo Estado.

Neste contexto, a promoção da contínua interação dos cidadãos e da participação do cidadão nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas Municipais com a utilização dos procedimentos de Gestão Democrática (Lei 10.257/2001, art. 2º, I, II, III, XIII, art. 4º, V, s, art. 39, art. 40, § 4º, I, II, III, art. 41, art. 43, art. 44, art. 45) permite que a decisão política estatal, em especial, sobre as políticas públicas sejam tomadas, substancialmente, de forma democrática.

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.

Assim, a participação de toda a sociedade civil no processo de formulação, implementação e avaliação das Políticas Públicas é fundamental para a consolidação e manutenção do regime político democrático, bem como, o reconhecimento da existência inevitável das diferenças e divergências entre seus pares se constitui no ponto central para a consolidação institucional do Conselho de Políticas Públicas enquanto espaço público de deliberação democrática do poder público com os representantes de segmentos sociais não estatais com o fim de produzir consenso na construção de proposições de políticas públicas de interesses coletivos.

Entretanto, esta participação cidadã somente poderá se efetivar plenamente com a promoção da paridade da participação nos conselhos gestores de políticas públicas municipais, e da capacitação dos membros representantes da sociedade civil nestes órgãos colegiados, com o desenvolvimento de ferramentas, tanto técnicas como de participação, que os habilite a entender os principais elementos envolvidos nas propostas de políticas e, a melhorar a capacidade de proposição e de negociação com o Poder Público.

Neste contexto, se faz necessário que as deliberações dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas Municipais se tornem mais vinculativas, não se restringindo em mera orientação sugestiva, mas determinando uma normatividade vinculativa para a decisão das autoridades administrativas no exercício dos Poderes Públicos, uma vez que os valores éticos-políticos-jurídicos constitucionalizados nos princípios constitucionais da *dignidade da pessoa humana* e da *Cidadania* determinam a realização da *justiça social*¹⁰, através da concretização dos direitos fundamentais, na verificação da conformidade substancial dos atos dos poderes públicos com as regras e princípios hierarquicamente superiores da Constituição (superlegalidade material da Constituição) para a efetividade da supremacia da Constituição, uma vez que

como tarefa imposta ao Estado, a dignidade da pessoa humana reclama que este guie as suas ações tanto no sentido de preservar a dignidade existente ou até mesmo de criar condições que possibilitem o pleno exercício da dignidade, sendo, portanto dependente (a dignidade) da ordem comunitária, já que é de se perquirir até que ponto é possível ao indivíduo realizar, ele próprio, parcial ou totalmente, suas necessidades existenciais básicas ou se necessita, para tanto, do concurso do Estado ou da comunidade (este seria o elemento mutável da dignidade). [...] Importa considerar, neste contexto, que, na condição de princípio fundamental, a dignidade da pessoa humana constitui valor-guia não apenas dos direitos fundamentais, mas de toda a ordem constitucional, razão pela qual se justifica plenamente sua caracterização com princípio constitucional de maior hierarquia axiológica-valorativa (SARLET, 2010, p. 102, 105).

Na conjuntura política-econômica-social das Cidades do Estado Brasileiro para a consecução do *desenvolvimento nacional com equidade*, através da permanente ação dos poderes públicos em prol da consecução do desenvolvimento integral – *desenvolvimento humano, crescimento econômico e meio ambiente ecologicamente equilibrado*, é fundamental que ao cidadão seja garantido o amplo acesso aos espaços públicos para que a atuação do poder estatal esteja conforme as diretrizes constitucionais de direitos humanos que preservam o ideal democrático da igualdade, da liberdade e da fraternidade.

Assim, a participação do cidadão no processo de formulação, implementação, controle e avaliação das políticas públicas é fundamental para a concretização dos direitos humanos e para a manutenção do regime político democrático e, portanto, a consolidação institucional

¹⁰ O jurista JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO ensina que “Se o Estado Constitucional Democrático não se identifica com um Estado de Direito formal reduzido a simples ordem de organização e de processo, e visa legitimar-se como um Estado de justiça (social), histórico-concretamente realizável (e não simplesmente como Estado de razão ou de direito abstracto), o problema reconduz-se sempre a concepção de justiça social, erguida em factor de legitimação constitucional” (CANOTILHO, 1994, p. 24).

dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas como espaço público democrático para a produção de proposições de interesses coletivos fundadas nas deliberações entre os representantes dos poderes públicos e os cidadãos garantirá a efetividade do direito humano fundamental ao desenvolvimento.

5. Conclusão

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.

Diante do contexto das Cidades no Estado Brasileiro, se constatando a reiterada omissão dos agentes políticos no exercício do Poder Legislativo e do Poder Executivo em se comprometer no desempenho de suas funções institucionais para fomentar ações políticas eficazes para a promoção da efetividade do *Direito Humano Fundamental ao Desenvolvimento*, pode-se afirmar que, diante da constatação de que atuação administrativa do Estado poderá, eventualmente, ter falhas na execução das medidas imprescindíveis ao estabelecimento das condições essenciais para proporcionar a existência humana digna, a participação do cidadão no planejamento governamental é imprescindível para que as políticas públicas sejam conduzidas para a promoção, com eficácia e eficiência, da concretização dos direitos humanos.

Assim, se torna fundamental a promoção da contínua interação dos cidadãos com os procedimentos de Gestão Democrática, contribuindo 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 *direito humano fundamental ao 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 no espaço político-territorial das Cidades do Estado Brasileiro.

6. 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., 1^a reimpr. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011. p. 125-144.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: O princípio da dignidade da pessoa humana**. 3^a ed. rev. e atual., Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

_____. *Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático*. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Orgs.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. 2^a ed. rev. e ampl.. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010. p. 101-132.

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 2017.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **O Futuro da Democracia**. 9.ed., São Paulo: Paz e Terra, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. *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.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. Reimpressão. Coimbra: Coimbra Editora, Limitada, 1994.

_____. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7^a.ed. Coimbra: Almedina, 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 29.ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

FLORES, Joaquín Herrera. **Teoria Crítica dos Direitos Humanos: os direitos humanos como produtos culturais**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

LEDUR, José Felipe. **Direitos Fundamentais Sociais: Efetivação no âmbito da democracia participativa**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

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.

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.

LORA ALARCÓN, Pietro de Jesús. **Ciência Política, Estado e Direito Público: uma introdução ao direito público da contemporaneidade.** São Paulo: Editora Verbatim, 2011.

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.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos humanos.** 7ª ed., São Paulo: Saraiva, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 10ª ed. rev., atual. e ampl., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 19.ed., São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 4.ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **Elementos de Teoria Geral do Direito.** 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: em busca do direito justo.** São Paulo: Saraiva, 2010.