

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Políticas públicas e processo eleitoral: reflexão a partir da democracia como projeto político

Public policies and electoral process: reflection on democracy as a political project

Antonio Henrique Graciano Suxberger

Sumário

EDITORIAL	V
Carlos Ayres Britto, Lilian Rose Lemos Soares Nunes e Marcelo Dias Varella	
GRUPO I - ATIVISMO JUDICIAL	1
APONTAMENTOS PARA UM DEBATE SOBRE O ATIVISMO JUDICIAL.....	3
Inocêncio Mártires Coelho	
A RAZÃO SEM VOTO: O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O GOVERNO DA MAIORIA.....	24
Luís Roberto Barroso	
O PROBLEMA DO ATIVISMO JUDICIAL: UMA ANÁLISE DO CASO MS3326	52
Lenio Luiz Streck, Clarissa Tassinari e Adriano Obach Lepper	
DO ATIVISMO JUDICIAL AO ATIVISMO CONSTITUCIONAL NO ESTADO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	63
Christine Oliveira Peter	
ATIVISMO JUDICIAL: O CONTEXTO DE SUA COMPREENSÃO PARA A CONSTRUÇÃO DE DECISÕES JUDICIAIS RACIONAIS	89
Ciro di Benatti Galvão	
HERMENÊUTICA FILOSÓFICA E ATIVIDADE JUDICIAL PRAGMÁTICA: APROXIMAÇÕES.....	101
Humberto Fernandes de Moura	
O PAPEL DOS PRECEDENTES PARA O CONTROLE DO ATIVISMO JUDICIAL NO CONTEXTO PÓS-POSITIVISTA.....	116
Lara Bonemer Azevedo da Rocha, Claudia Maria Barbosa	
A EXPRESSÃO “ATIVISMO JUDICIAL”, COMO UM “CLICHÉ CONSTITUCIONAL”, DEVE SER ABANDONADA: UMA ANÁLISE CRÍTICA	135
Thiago Aguiar Pádua	
A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL FRENTE AOS FENÔMENOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DO ATIVISMO JUDICIAL	170
Mariana Oliveira de Sá e Vinícius Silva Bonfim	

ATIVISMO JUDICIAL E DEMOCRACIA: A ATUAÇÃO DO STF E O EXERCÍCIO DA CIDADANIA NO BRASIL..191

Marilha Gabriela Reverendo Garau, Juliana Pessoa Mulatinho e Ana Beatriz Oliveira Reis

GRUPO II - ATIVISMO JUDICIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS.....207

POLÍTICAS PÚBLICAS E ATIVISMO JUDICIAL: O DILEMA ENTRE EFETIVIDADE E LIMITES DE ATUAÇÃO.....209

Ana Luisa Tarter Nunes, Nilton Carlos Coutinho e Rafael José Nadim de Lazari

CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PERSPECTIVA DA HERMENÊUTICA FILOSÓFICA E CONSTITUCIONAL224

Selma Leite do Nascimento Sauerbronn de Souza

A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO ESTADO CONSTITUCIONAL EM FACE DO FENÔMENO DA JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL239

Sílvio Dagoberto Orsatto

POLÍTICAS PÚBLICAS E PROCESSO ELEITORAL: REFLEXÃO A PARTIR DA DEMOCRACIA COMO PROJETO POLÍTICO253

Antonio Henrique Graciano Suxberger

A TUTELA DO DIREITO DE MORADIA E O ATIVISMO JUDICIAL.....265

Paulo Afonso Cavichioli Carmona

ATIVISMO JUDICIAL E DIREITO À SAÚDE: A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE E OS IMPACTOS DA POSTURA ATIVISTA DO PODER JUDICIÁRIO..... 291

Fernanda Tercetti Nunes Pereira

A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO SUBJETIVO INDIVIDUAL À SAÚDE, À LUZ DA TEORIA DA JUSTIÇA DISTRIBUTIVA DE JOHN RAWLS..... 310

Urá Lobato Martins

BIOPOLÍTICA E DIREITO NO BRASIL: A ANTECIPAÇÃO TERAPÊUTICA DO PARTO DE ANENCÉFALOS COMO PROCEDIMENTO DE NORMALIZAÇÃO DA VIDA330

Paulo Germano Barrozo de Albuquerque e Ranulpho Rêgo Muraro

ATIVISMO JUDICIAL E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DA RELAÇÃO DE CONSUMO: UMA ANÁLISE DO CONTROLE JURISDICIONAL DOS CONTRATOS DE PLANOS DE SAÚDE PRIVADO NO ESTADO DE SÃO PAULO.....348

Renan Posella Mandarinó e Marisa Helena D'Arbo Alves de Freitas

A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA DEMARCAÇÃO DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	362
Larissa Ribeiro da Cruz Godoy	
POLÍTICAS PÚBLICAS E ETNODESENVOLVIMENTO COM ENFOQUE NA LEGISLAÇÃO INDIGENISTA BRASILEIRA.....	375
Fábio Campelo Conrado de Holanda	
TENTATIVAS DE CONTENÇÃO DO ATIVISMO JUDICIAL DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS	392
Alice Rocha da Silva e Andrea de Quadros Dantas Echeverria	
O DESENVOLVIMENTO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.....	410
André Pires Gontijo	
O ATIVISMO JUDICIAL DA CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA PARA ALÉM DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA.....	425
Giovana Maria Frisso	
GRUPO III - ATIVISMO JUDICIAL E DEMOCRACIA.....	438
LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DEMOCRACIA. REALIDADE INTERCAMBIANTE E NECESSIDADE DE APROFUNDAMENTO DA QUESTÃO. ESTUDO COMPARATIVO. A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO BRASIL- ADPF 130- E A SUPREMA CORTE DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA.	440
Luís Inácio Lucena Adams	
A GERMANÍSTICA JURÍDICA E A METÁFORA DO DEDO EM RISTE NO CONTEXTO EXPLORATIVO DAS JUSTIFICATIVAS DA DOGMÁTICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	452
Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy	
ANARQUISMO JUDICIAL E SEGURANÇA JURÍDICA.....	480
Ivo Teixeira Gico Jr.	
A (DES)HARMONIA ENTRE OS PODERES E O DIÁLOGO (IN)TENSO ENTRE DEMOCRACIA E REPÚBLICA.....	501
Aléssia de Barros Chevitarese	
PROMESSAS DA MODERNIDADE E ATIVISMO JUDICIAL.....	519
Leonardo Zehuri Tovar	
POR DENTRO DAS SUPREMAS CORTES: BASTIDORES, TELEVISIONAMENTO E A MAGIA DA TRIBUNA.....	538
Saul Tourinho Leal	

DIREITO PROCESSUAL DE GRUPOS SOCIAIS NO BRASIL: UMA VERSÃO REVISTA E ATUALIZADA DAS PRIMEIRAS LINHAS	553
Jefferson Carús Guedes	
A OUTRA REALIDADE: O PANCONSTITUCIONALISMO NOS ISTEITES	588
Thiago Aguiar de Pádua, Fábio Luiz Bragança Ferreira E Ana Carolina Borges de Oliveira	
A RESOLUÇÃO N. 23.389/2013 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E A TENSÃO ENTRE OS PODERES CONSTITUÍDOS	606
Bernardo Silva de Seixas e Roberta Kelly Silva Souza	
O RESTABELECIMENTO DO EXAME CRIMINOLÓGICO POR MEIO DA SÚMULA VINCULANTE Nº 26: UMA MANIFESTAÇÃO DO ATIVISMO JUDICIAL	622
Flávia Ávila Penido e Jordânia Cláudia de Oliveira Gonçalves	
NORMAS EDITORIAIS.....	637
Envio dos trabalhos.....	639

Políticas públicas e processo eleitoral: reflexão a partir da democracia como projeto político*

Public policies and electoral process: reflection on democracy as a political project

Antonio Henrique Graciano Suxberger**

RESUMO

O artigo analisa a relação entre políticas públicas e processo eleitoral. Resgata a compreensão jurídica das políticas públicas e debate a relação entre políticas públicas e processo eleitoral. Ainda, pretende fixar uma advertência a respeito da compreensão da democracia e da tipologia das garantias. A ideia de democracia implica superar a ideia de democracia como *status*, para apresentá-la como projeto político. A menção a uma tipologia de garantias busca respeitar a complexidade do tema e superar a apresentação geracional da teoria dos direitos fundamentais. A partir da contribuição de Maria Paula Dallari Bucci ao tema das políticas públicas, propõe-se um diálogo entre o problema da efetividade dos direitos sociais e a compreensão da democracia como projeto político.

Palavras-chave: Políticas públicas. Processo eleitoral. Democracia. Tipologia de garantias.

ABSTRACT

The paper reviews the relation between public policies and electoral process. It goes back to a juridical approach of public policies and debates how the electoral process relates to public policies' modeling. The idea of democracy requires going further its comprehension as a status, in order to present it as a political project. Considering a typology of social guarantees is a necessary stage to respect the complexity of the subject and surpass the theory of fundamental rights as generations. Regarding Maria Paula Dallari Bucci's contribution to the study of public policies, it intends a dialogue between the lack of effectiveness of social rights and the comprehension of democracy as a political project.

Keywords: Public policies. Electoral process. Democracy. Typology of social guarantees.

* Artigo convidado.

** Graduado em Direito pela Universidade de Brasília (1999), Mestre em "Direito, Estado e Constituição" pela Universidade de Brasília (2005) e Doutor em "Derechos Humanos y Desarrollo" pela Universidad Pablo de Olavide. Atualmente é Promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, professor do programa de Mestrado e Doutorado em Direito do UniCEUB e professor dos cursos de pós-graduação lato sensu da Fundação Escola Superior do MPDFT. E-mail: suxberger@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo analisar, a partir um viés marcadamente jurídico, a relação existente entre o tema das políticas públicas e o processo eleitoral. A apreciação, como se verá a seguir, tem como pano de fundo inarredável o debate atual sobre a democracia e, de modo oblíquo, a problemática da baixa efetividade das prescrições normativas no contexto brasileiro. Pretende-se estabelecer um norte metodológico às incursões no tema, de modo a respeitar justamente os desafios impostos à democracia na atualidade.

A abordagem guarda justificativa no papel de centralidade que o Direito tem exercido nas Constituições democráticas dos países ocidentais. Esse protagonismo tem conduzido — ou deveria conduzir — a uma ampliação dos instrumentos para a transformação das estruturas estatais de apresentação, planejamento e execução de políticas públicas.

No processo brasileiro de afirmação constitucional e abertura democrática, precipuamente na década de 1980, afirmou-se a democracia política justamente por meio do resgate do voto como manifestação de vontade e modo de participação popular. Na década de 1990, passa-se às categorias nominadas de democracia econômica e democracia social, dada a preocupação com o processo de estabilização econômica, a permitir o planejamento como núcleo central do desenho de políticas públicas, e a preocupação de redução das desigualdades sociais, que são a marca mais dura da realidade latino-americana (para além da simples afirmada pobreza). A passagem dessas dimensões democráticas (voto, economia, inclusão social) traduz-se numa verdadeira demanda por instituições.¹ O atendimento a essa demanda reclama, pois, revisitar a tipologia das garantias, à luz de *standards* mínimos de conformação institucional do Estado, dirigidos à qualificação das políticas públicas e sua conjugação com o processo eleitoral.

Desse modo, pretende-se, inicialmente, aclarar a categoria operacional “políticas públicas” por meio de uma aproximação epistemológica que revele as razões de sistematização teórica do tema. Seguidamente, buscar-se-á o componente político que relaciona as políticas públicas com o peculiar processo estruturante atinente ao jogo político-eleitoral. Ver-se-á a importância de que tal análise se estabeleça a partir dos arranjos institucionais de realização dessas políticas públicas. Afirmada a peculiaridade do processo eleitoral diante dos demais processos estruturantes das políticas públicas, ver-se-á a necessidade de respeito à complexidade do tema, de modo a inserir nesse debate não apenas os tipos de benefícios perseguidos na consecução das políticas públicas, mas especialmente as diversas dimensões de competição política que orientam tais decisões e ações.

Surgirá, de modo inarredável, a necessidade de revisitar as características da democracia, antagonizando as ideias de democracia como *status* e como projeto político. Como consequência da adoção de uma democracia instituinte, dinâmica, de textura aberta, o arranjo institucional implicará revisitar a tipologia das garantias (dentre elas, as garantias institucionais) e, ao fim, a compreensão de como as inovações devem ir além das estruturas objetivas ocupadas e mantidas pelos sujeitos políticos com voz no processo eleitoral.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS: APROXIMAÇÃO EPISTEMOLÓGICA

O debate que coteja o processo eleitoral e o desenho das políticas públicas no Brasil mostra-se inserido no debate mais amplo a respeito do papel do Estado na contemporaneidade. Para além da discussão reducionista sobre mais ou menos presença estatal, cumpre aqui estabelecer parâmetros para os *modos* de atuação do Estado com vistas à realização de seus objetivos. Num quartel de século, verifica-se, para além do debate desenvolvimentista e as necessárias cooperações “sur-sur”, tal como preconizado até mesmo pelo texto

1 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 23.

da Constituição brasileira — especialmente em seu Título I, quando menciona a tarefa de, no plano internacional, situar-se o Brasil como polo de integração e atuação conjunta entre os países da América Latina —, tem-se o chamado “novo desenvolvimentismo”² ilustrado pela pujante presença dos chamados BRICS. Essa sigla refere-se ao grupo que reúne Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (*South Africa*) e que tem assumido papel relevante no jogo de interesses econômicos e, *a fortiori*, políticos no mundo atual.

A estruturação institucional do país, isto é, seu espaço de realização do âmbito estatal, situa-se justamente entre a necessária estagnação, desejada por ilustrar a consolidação de suas instituições, e a necessária evolução dessas mesmas instituições, como meio de realização de ganhos, evolução da estrutura estatal e promoção de inclusão social.

Sob condições democráticas, é certo que os padrões jurídico-institucionais de países como o Brasil hão de buscar inspiração na tradição dos países centrais desenvolvidos. Deles se extrai, por exemplo, desejada igualdade eleitoral, consistente na realização de eleições corretas, na ausência de manipulação da comunicação, na estrita legalidade no exercício do poder. Na apresentação desses padrões, vislumbra-se a convergência entre os papéis exercidos pelo Direito e pela Política, na medida em que ambos dirigem-se à contenção da força autoritária de pequenos grupos e à divisão do exercício do poder estatal com o conjunto da sociedade.

O combate à desigualdade — chaga maior do contexto econômico-social brasileiro — implica a apresentação e a consolidação de processos jurídico-institucionais bem articulados. Isso porque o cenário desse afirmado novo desenvolvimentismo caracteriza-se justamente pela renovação social e cultural. A última década no Brasil é exemplo riquíssimo dessa renovação. Com efeito, aqui ilustrativamente, observam-se maior visibilidade dos temas de gênero, a ponto de hoje o Brasil contar com políticas públicas (ainda deficitárias) e uma lei própria para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, e uma verdadeira revolução da informação e das comunicações. A essa revolução segue-se uma modificação substancial no tempo das relações sociais e uma lúdica demanda por controle social por meio da transparência das ações e dos gastos públicos.

É útil, pois, nessa tarefa de realizar e superar a implementação do Estado de direito, resgatar a apresentação de Jacques Chevalier sobre os tipos de Estados (2009). Quando menciona o estado de implementação do Estado de direito, Chevalier classifica os Estados em pré-modernos (de que são exemplos os países africanos subsaarianos, repúblicas do sudeste asiático e outros), modernos (aqui se insere o Brasil e os demais países caracterizados pela ainda presente discussão weberiana de monopólio da força pelo Estado) e pós-modernos. Esses últimos, marcados por uma nova lógica de interdependência e cooperação, superando a dicotomia que distingue de modo claro a agenda de assuntos exteriores da agenda de assuntos interiores.

Na necessária transição do Estado moderno para pós-moderno, segundo essas expressões mencionadas, a Política sobreleva-se como meio e expressão jurídico-institucional. As políticas públicas, por sua vez, substanciam a convergência entre o funcionamento do governo e a formação dos arranjos institucionais. A essa preocupação se refere a chamada “política jurídica”, ocupada da compreensão do fenômeno governamental dentro ou a partir do direito. O estudo das políticas públicas, nessa toada, nada mais é que uma aproximação da tecnologia jurídica incidente na realização do Estado.³

A categorização da dogmática jurídica, tal como realizada por Albert Calsamiglia⁴, mostra-se igualmente útil. Ao apresentar três diferentes estilos de conformação da dogmática jurídica, Calsamiglia destaca a ciência, reputada como “pura” e situada no debate epistemológico de afirmação do direito, a técnica, esta orientada precipuamente pela pragmática e pelos meios próprios de realização e manifestação do direito, e finalmente a tecnologia jurídica. Essa última cuidaria da visualização dos arranjos, dos sujeitos, dos instrumentos próprios de realização do direito.

2 PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006. p. 14.

3 COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: *Política pública como campo disciplinar*. São Paulo: Unesp, 2013.

4 CALSAMIGLIA, Albert. Sobre la dogmática jurídica. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n. 22, 1982, p. 235-276.

Esse estudo das políticas públicas, de viés instrumental analítico, por isso afirmado como “tecnologia jurídica”, resolve-se no debate sobre a inserção da democracia nesse novo desenvolvimentismo. Trata-se, assim, de identificar, sistematizar as condições, as regras e as instituições jurídicas necessárias a um Estado em desenvolvimento para formular e executar políticas públicas, criando canais e processos de organização das forças da sociedade. Nessa tarefa, decerto, exsurge não apenas útil mas verdadeiramente necessário buscar, apontar ou propor bons modelos jurídicos.

Essa necessária sistematização teórica permitirá a criação de fórmulas de organização e estruturação do Poder Público. De modo efetivo, racional e compreensível, a abordagem do desenho estatal permitirá e permitir-se-á modernizar, reduzir desigualdades e promover a desejada inclusão social. Tais pressupostos teóricos consideram, portanto, a ação governamental em ampla escala e subsidiam a análise e a formulação de políticas públicas.⁵

3. POLÍTICA PÚBLICA E SEUS PROCESSOS ESTRUTURANTES

Mas, afinal, num esforço metodológico de discussão do processo eleitoral e da democracia em si, o que se entende por “políticas públicas” como categoria operacional? A definição cunhada por Dallari Bucci⁶ responde a essa indagação:

Política pública é o programa da 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 dos objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

A política pública, portanto, busca (*rectius*, deve buscar) a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva dos meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. O estudo das políticas públicas tem um núcleo, centrado na ação governamental, e uma apresentação exterior, referente à apreciação dos arranjos institucionais e sua efetivação. Interessam aqui, sobretudo, essa análise periférica ou os móveis dessa abordagem periférica a partir do processo eleitoral.

Cada um dos processos estruturantes das políticas públicas — processos administrativo, judicial, legislativo, orçamentário e de planejamento — traz em si as tensões entre a Política e o Direito. Esse conjunto conduz à formação e à implementação das políticas públicas inseridas nas tramas sociais. O processo eleitoral, portanto, constitui o ponto de encontro institucionalizado das tensões havidas entre o Direito e a Política.

4. O LOCUS DO PROCESSO ELEITORAL

Por substanciar importante dinâmica na apresentação das decisões políticas fundamentais, o processo eleitoral situa-se na chamada “grande política” ou no plano macroinstitucional, uma vez mais, em prestígio à nomenclatura de Maria Paula Dallari Bucci⁷. Todavia, no plano microinstitucional, isto é, da “pequena política”, dos processos jurídicos que levam à formação e ao desenvolvimento das políticas públicas, situa-se a relevância do papel dos indivíduos na realização do processo eleitoral.

5 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. introdução.

6 BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 39.

7 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. capítulo 1.

O processo eleitoral, então, exsurge como elemento do arranjo institucional politicamente considerado. Ele intermedia as fases de produção e implementação da ação governamental, considerando as demandas e necessidades a serem atendidas e observadas no desenho das políticas públicas. É inegável que também essas escolhas se orientarão por uma decisão racional de ganhos a serem auferidos pelos sujeitos envolvidos no processo eleitoral. Todavia, o componente da competição servirá justamente para informar minimamente a aptidão do processo eleitoral para conduzir a um bom modelo jurídico.

O componente político a ser considerado de modo inafastável do processo eleitoral compreende justamente a conformação do poder político em estruturas despersonalizadas e organizadas segundo regras e procedimentos jurídicos. À maior ou à menor conformação jurídica dessas instituições corresponderá a preocupação subjacente da ação governamental na escolha das políticas públicas. A finalidade, decerto, deve centrar-se na apresentação das políticas públicas — com um mínimo substrato de fidelidade — como canais de expressão e realização das expressões sociais.

Assim, impõe-se afirmar a democracia a partir de seu núcleo essencial político. Neste estudo, com a devida vênia, não se mostra adequada ou mesmo útil a tipologia proposta por Jacques Chevalier⁸ quando menciona modelos e democracia política, econômica, jurídica etc. Afirmer o núcleo essencial político da democracia serve, quando menos, como advertência do papel de centralidade da Política para essa categoria e, quando mais, para impedir um nefasto processo de esvaziamento ou abstrativização do componente democrático alijado de seu contexto. As democracias, desse modo, cuidarão de agregar adjetivações a partir das aspirações situadas na contemporaneidade. O debate atinente à democracia social destaca-se por tradicionalmente antagonizar, de um lado, as afirmadas conquistas do Estado de direito em sua conformação liberal e, de outro lado, as demandas de intervenção e atuação estatal na realização dos direitos sociais (Estado social). Como se verá, a superação desse dualismo — nitidamente reducionista — aparece como pressuposto à chamada democracia participativa ou deliberativa.

A democracia, pois, apresenta-se, em aspecto processual, como o governo pela discussão, o controle da agenda governamental (decidir sobre o que se vai decidir). Em aspecto substancial, entende-se a democracia como sistema de direitos orientados por um lastro ético de índole igualitária e libertária. À já afirmada centralidade do direito agrega-se o papel igualmente protagonista da Constituição. Para além de sua importância como pacto político, a Constituição afirma-se como verdadeira norma jurídica de observância cogente nas esferas de atuação política. Com essa “juridificação” dos atos de governo, tem-se que esses atos passam a ser sujeitos a controle — culminando com o fim da imunização da tarefa de delinear e realizar políticas públicas — e, portanto, permeados pelo Direito.

O fenômeno da judicialização da política insere-se nessa centralidade da Constituição, mas nela não se esgota. Ora como consequência do *deficit* de representação do Legislativo, ora como reflexo desse caráter de centralidade e abrangência da Constituição, as variações da discussão sobre a judicialização da política já superaram os extremos de sua aceitação ou rejeição. As variações desse debate são de ênfase e de legitimação a depender do tema em jogo. Por isso, repita-se, o debate deve ocupar-se do plano de execução, isto é, dos arranjos institucionais para a realização da ação governamental.

O papel da chamada “grande política”, portanto, desce aos planos de funcionamento efetivo e operacional do Estado e do governo. Trata-se, verdadeiramente de (re)localizar o papel da Política, para que ela seja compreendida do plano macro para o plano microinstitucional, ou seja, da excessiva abstração do Estado para sua visualização a partir dos sujeitos nela envolvidos.

8 CHEVALIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

5. O PROCESSO ELEITORAL COMO MEDIADOR DO DISSENSO

Nessa linha de ideias, o processo eleitoral é visualizado como sucessão de etapas da vida institucional de uma política pública. Cuida, portanto, da inserção do problema na agenda política à implementação da decisão, passando pela formulação de alternativas e pela tomada da decisão em si. Se o processo é a história institucional da decisão⁹, ele surge como meio de controle democrático disponível em relação aos passos de formação da decisão do Poder Público, considerando o emprego dos meios públicos e todas as injunções que afetam o conjunto das pessoas.

O processo eleitoral, portanto, substancia a explicitação e o processamento do dissenso social mediado pelo Estado. Por isso, ele reclama a análise desses processos de formação do dissenso (fato dialogal) à luz dos interesses colocados no jogo eleitoral.

É válida a advertência de que, nessa consideração do processo eleitoral, não se deve descuidar da necessária contextualização do tema. É dizer: o processo de participação deve guardar atenção à *assimetria* de informação e de posições dos vários interesses envolvidos. Nas tramas sociais adjacentes à formalização do processo eleitoral, não de ser observados os sentidos de direção dos vetores que informam a relação entre Estado e o ambiente ao seu redor e, igualmente, numa dinâmica instituinte, a relação entre ambiente e Estado. Isso será melhor explicitado adiante.

O processo eleitoral apresenta-se com caráter peculiar, pois é organizado pelo corpo estatal da jurisdição eleitoral e se estrutura para colher a mais importante decisão do povo, tanto a eleição de seus representantes como a indicação de seus dirigentes. As tensões são minuciosamente procedimentalizadas pelo Direito, de modo a permitir — ao menos numa perspectiva deontológica — a fiel expressão popular.

O contraditório desse processo eleitoral caracteriza-se pelo debate entre oposição e situação. A tarefa de disciplinar e detalhar a organização desse processo incumbe a legislação eleitoral. Ela permitirá, no debate entre oposição e situação, se o caso, a alternância política no exercício do poder formalizado, de modo a instrumentalizar pequenas rupturas institucionalizadas, isto é, rupturas que se realizam a partir e dentro da normalidade institucional de alternância do poder político.

6. A DINÂMICA DO PROCESSO ELEITORAL EM REGIMES PRESIDENCIALISTAS

É inevitável aqui considerar a crítica, que se mostra certa quando dirigida aos regimes de cunho presidencialista, no sentido de que os programas políticos não possuem caráter vinculativo em relação às políticas a serem desenvolvidas quando do exercício do aparato estatal. Nesse sentido, conclui-se, desafortunadamente, pela pouca contribuição que o processo eleitoral traz ao desenho das políticas públicas. Esse caráter não vinculativo das plataformas eleitorais escancara a passagem da instância governamental de simples instância de consumo do poder político para instância de “produção” do poder político. O exercício do poder político, portanto, passa a observar uma lógica autorreferencial, que esvazia o sentido do debate, ao menos em relação às políticas públicas, entre situação e oposição.

Na prática político-eleitoral, essa crítica justifica, em grande medida, o fato de que ajustes — reputados como necessários, mas de nítido reflexo impopular — são usualmente realizados no início dos mandatos. Em democracias maduras (os chamados “Estados pós-modernos”, segundo Jacques Chevalier¹⁰), esses programas de ação resultam em promoção da justiça social e na inclusão ou mesmo criação de condições para tanto, além de modernização institucional, reformas produtivas, melhoria de financiamento de políticas estruturais etc.

9 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. capítulo 2.

10 CHEVALIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 16.

No Brasil, a ação governamental observa uma lógica de retroalimentação em outras ações (conexas ou não). Numa dimensão otimizada, isso implicará uma demanda por gestão técnica. Já numa dimensão perversa ou degenerada, chegar-se-á a uma nefasta alimentação recíproca dos processos político e de gestão governamental. Numa visão intermediária, tem-se uma valorização da gestão pública. É o que se busca no contexto brasileiro atual.

O jogo eleitoral, em regra, informa-se pelo tipo de benefício a ser realizado pelas políticas públicas e seus respectivos critérios de alocação. André Borges¹¹ revisita a literatura sobre o tema e propõe acréscimos na apresentação do tema. Os tipos de benefício, portanto, seriam apontados como privados ou públicos. Já os critérios de alocação desses benefícios seriam basicamente dois: o critério político-partidário e o critério universalista. Quando presente a alocação de benefícios privados marcados pelo critério político partidário, ter-se-ia um nefasto *clientelismo* no jogo eleitoral. Já quando o critério de alocação dos benefícios privados guardam critério universalista, ter-se-ia uma *focalização* desses recursos. Tratando-se de benefícios públicos, o critério político-partidário para alocação implicaria uma *política distributiva*. Já a alocação de benefícios públicos segundo um critério universalista alcançaria um desejado *universalismo*.

André Borges desfaz o lugar-comum de apresentação do embate “Estados atrasados *versus* Estados mais desenvolvidos”, para, livre de maniqueísmos reducionistas tão comuns ao tema, inserir (e respeitar) a devida complexidade do jogo eleitoral. Apresenta ele duas chaves de compreensão consistentes na competição horizontal, própria do embate político-partidário (seja pelas tensões entre oligarquias, seja pelo debate de cunho verdadeiramente ideológico), e na competição vertical, própria do federalismo brasileiro, em que diversas linhas de ação de determinado ente federativo encontram concorrência na ação de outro ente federativo.

A importância fundamental assumida pelos governos estaduais no processo eleitoral é reexaminada a partir dessas variáveis, para ilustrar a necessidade de delineamento de organizações políticas capazes de disciplinar a competição pelo controle e montagem nos estados mais atrasados. A preocupação, inserida no necessário resgate do jogo eleitoral para o delineamento de arranjos institucionais mais eficientes, refere-se à garantia fundamental de insulamento, hábil a resguardar a liberdade de atuação, de setores estratégicos do aparato administrativo.

7. DEMOCRACIA: DE STATUS A PRÁTICA POLÍTICA

A democracia, então, apresenta-se como conceito operacional a ser deduzido em dois vieses. A tarefa de aprimoramento do processo eleitoral e do desenho das políticas públicas impõe superar a democracia como *status*, para afirmá-la como projeto político.

A democracia como *status* refere-se à democracia representativa tal como elaborada no século XIX e firmada no século XX. Reduzida a uma projeção teórica e abstrata da participação popular no processo político, ela impede a visualização dos sujeitos políticos subjacentes às demandas por garantias e direitos. A democracia meramente representativa, em rigor, estabelece situação paradoxal ou mesmo “esquizofrênica”: estabelece um panorama que autoriza a presença de pessoas tidas como “ruins” em instituições curiosamente tomadas em alta consideração. É como se as instituições não fossem compostas por pessoas.

A democracia como *status* apresenta-se como autorreferencial e abstratamente universalista. É descontextualizada porque descolada de qualquer noção de tempo, traduzindo-se como definição neutra e avaliativa. A participação popular é reduzida a mera regra procedimental, isto é, a regra do jogo. Isso acaba

11 BORGES, André. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. *Sociologias*, Porto Alegre, a. 12, n. 24, maio/ago. 2010, p. 120-157.

por conduzir a uma chamada “amnésia de gênese”, expressão cunhada por Bourdieu, quando as demandas sustentadas por grupos políticos não guardam qualquer relação com sua base de sustentabilidade.¹²

Já a democracia considerada como prática política refere-se ao resgate ou à construção da autonomia da cidadania. Cuida-se do resgate da ação política por excelência. A democracia é vista, nesse viés, como prática plural de controle e exercício do poder a partir do “dever ser” do poder. Substancia, pois, um exercício radical da democracia: um projeto político (e não meio político) dinâmico e inacabado, a ser pensado qualitativamente (e não quantitativamente). Desse modo, vai muito além do embate maioria e minoria. A democracia passa a ser visualizada como fato dialógico, de hábito e de palavra. Veicula, pois, um espaço constituinte. Apresenta-se de modo contingente, absoluto em relação ao espaço de ocupa (não significa dizer totalitária, mas sim em respeito à ausência de vácuos na manifestação do poder político) e coativo, na medida em que valoriza a responsabilidade social e o valor ético do compromisso coletivo. Esses cinco elementos da democracia tomada como projeto político — mediação, participação, representação, coação, negociação — evidenciam que a questão principal, além de visualizar as distinções entre as duas ideias de democracia, reside em pensar propostas e instrumentos de coexistência e manutenção desses elementos num marco de resgate da ação política.¹³

Gerardo Pisarello traz ideia útil a essa compreensão, especialmente quando menciona que a democracia, como processo histórico, pode ser compreendida como manifestação popular, emancipatória e social, mas também pode ser visualizada como protetora das elites econômicas e políticas que fazem da Constituição uma leitura oligárquica. A essa última visão, Pisarello chama de anticonstitucionalismo democrático.¹⁴ A democracia, então, há de ser tomada como movimento social e político a favor do autogoverno com respeito à vontade das maiorias. A democracia assume, assim, um sentido aberto, reivindicatório e alternativo (ou mesmo radical).

8. A DIMENSÃO JURÍDICA DA DEMOCRACIA: TIPOLOGIA DAS GARANTIAS

Como dimensão jurídica, a democracia impõe a superação da abordagem dos direitos segundo uma abordagem dicotômica. Historicamente, vê-se o desserviço que opera a desavisada apresentação dos direitos fundamentais em gerações. Essa abordagem linear acaba por ocultar os conflitos subjacentes às lutas e processos que culminaram na positivação de garantias. Sem desconsiderar sua utilidade didática, a apresentação geracional dos direitos não pode descuidar da compreensão que respeite a complexidade dos direitos fundamentais. Numa abordagem filosófico-normativa, impõe-se superar o debate que fixa os direitos em jogo como individuais e coletivos¹⁵. Verdadeiramente, numa perspectiva democrática, o debate deve situar-se entre uma abordagem que distinga direitos igualitários de não igualitários (ou absolutistas). No plano teórico, é forçoso reconhecer que todos os direitos, independentemente de sua conformação, reclamam maior ou menor grau de atuação estatal para sua implementação.¹⁶ No plano dogmático, nota-se que o alijamento da discussão sobre o caráter de fundamentalidade de direitos individuais (direitos e liberdades civis e políticas) e sociais (econômicos, sociais, culturais) — na letra da Constituição brasileira, todos os direitos são fundamentais — inibiu a discussão a respeito das estratégias de implementação e exigibilidade judicial desses direitos.

Nessa perspectiva, revela-se útil delinear minimamente uma tipologia das garantias para implementação desses direitos, como estratégia que minimize o nefasto grau de inefetividade das prescrições normativas

12 BOURDIEU, Pierre. O mistério do ministério: das vontades particulares à “vontade geral”. In: WACQUANT, Loïc (Org.). *O mistério do ministério: Pierre Bourdieu e a política democrática*. Trad. Paulo Cezar Castanheira. Rio de Janeiro: Revan, 2005. p. 71.

13 ROITMAN RONSENMANN, Marcos. *Democracia sin demócratas*. Madrid: Sequitur, 2007.

14 PISARELLO, Gerardo. *Un largo termidor*. Madrid: Trotta, 2011.

15 PISARELLO, Gerardo. *Los derechos sociales y sus garantías*. Madrid: Trotta, 2007. p. 37 ss.

16 PISARELLO, Gerardo. *Los derechos sociales y sus garantías*. Madrid: Trotta, 2007. p. 59 ss.

no contexto brasileiro. Para tanto, cuida-se de distinguir o que seja a garantia (instrumento) de seu objeto (direito), para escapar da sutil armadilha de que a simples previsão normativa se traduza em modificação da realidade. Sem desconsiderar a relevância das garantias jurídicas, são elas apenas uma espécie das diversas garantias hábeis a concretizar os direitos (garantias políticas, econômicas, culturais, sociais, etc.).

Assim, as garantias dos direitos (considerados numa perspectiva integradora) dirigidos a um projeto democrático de resgate do processo eleitoral na implementação de políticas públicas, se apresentariam como garantias de caráter social, ocupadas do direito de participação, e garantias de caráter institucional¹⁷. As de caráter social compreenderiam mecanismos semidiretos de participação, direito de ser consultado, participar de audiências públicas, participar do orçamento, direito à informação pública. Já as de caráter institucional (em regra, atinentes a instituições públicas) se subdividiriam em garantias de caráter político (de um lado, o poder Executivo e suas instituições; de outro, o Legislativo e seus *standards* e princípios) e garantias de caráter jurisdicional (instituições como o Poder Judiciário, Ministério Público, ações coletivas, etc.).¹⁸

9. POLÍTICAS PÚBLICAS E ARRANJO INSTITUCIONAL

A produção de inovações institucionais surge, então, como modo de compensar a inércia característica da ordem jurídica estabelecida. Resgatando a teoria institucional do direito, vale lembrar que a instituição assume papel estruturante do direito, na medida em que visualiza a identidade entre ordenamento jurídico e instituição.¹⁹ Cabe a ela — instituição — o papel de promover a organização e a objetivação do direito. Nessa tarefa, a instituição opera como elo entre os impulsos pessoais da política e as atividades despersonalizadas do Estado com aptidão de permanência. Maurice Hauriou destaca que, nesse processo de objetivação, as instituições promovem a identificação do papel das subjetividades.²⁰ É por isso que a produção de inovações institucionais surge como medida compensatória da inércia característica da ordem jurídica estabelecida.

Essas inovações, quadra destacar, vão além das estruturas objetivas ocupadas e mantidas pelos sujeitos políticos com voz no processo de apresentação, discussão e implementação das políticas públicas. Interessa, verdadeiramente, mais o que se faz a partir dessas estruturas do que as estruturas em si. Para lembrar, uma vez mais, as categorias de Bourdieu, significa dizer que a busca por inovações institucionais é tarefa mais de *habitus* que de *capital* apenas.²¹ Herrera Flores²² (2009), revisitando essas mesmas categorias, afirma que uma estratégia de transformação social, numa perspectiva democrática, implica novas disposições (papéis desempenhados a partir das estruturas objetivas ocupadas pelos sujeitos politicamente considerados), nem tanto posições (as estruturas objetivas em si consideradas). A realização do projeto democrático, portanto, dirige-se mais às disposições realizadas pelos sujeitos políticos que às posições por eles ocupadas no contexto das tramas sociais.

O resgate da ação política para valorização do processo eleitoral impõe a fixação de vetores — na dinâmica relação entre Estado e o ambiente ao seu redor — que partam de cima para baixo e de dentro para fora.

O delineamento de políticas públicas bem-sucedidas observa o grau de adesão que essas políticas terão nos arranjos considerados no plano microinstitucional. Para além do regime de responsabilização dos agentes responsáveis pelas políticas públicas — tarefa necessária e importante —, é igualmente importante

17 ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, 2002.

18 SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. *Ministério Público e política criminal: uma segurança pública compromissada com os direitos humanos*. Curitiba: Juruá, 2010. p. 170.

19 ROMANO, Santi. *O ordenamento jurídico*. Florianópolis: Boiteux, 2011.

20 HAURIOU, Maurice. *A teoria da instituição e da fundação*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2009.

21 GARCÍA INDA, Andrés. Introducción. In: BOURDIEU, Pierre. *Poder, derecho y clases sociales*. 2. ed. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2001. p. 13-14.

22 HERRERA FLORES, Joaquín. A (re)invenção dos direitos humanos. Florianópolis: Boiteux, 2009. p. 95.

fixar a importância da percepção de “pertencimento” do destinatário ou beneficiário da política pública, por qualquer de seus critérios de alocação (político-partidário, universalista) e por qualquer que seja a natureza do benefício (público, privado).

10. CONCLUSÃO

A tensão entre o papel exercido pelo processo eleitoral na modelagem institucional e na efetivação das políticas públicas deve ter como ponto de partida e também como norte um projeto democrático de caráter aberto, instituinte, marcadamente político. O caminho rumo ao amadurecimento do Estado brasileiro, com vistas à satisfação de suas funções e tarefas, passa, decerto, pela construção de procedimentos hábeis a assegurar isonomia eleitoral, mas igualmente pela compreensão de que os arranjos institucionais não de observar as características de uma opção democrática alternativa, de nítido caráter emancipatório.

Para além da ideia de que o encerramento do processo eleitoral implica a legitimação irrestrita das opções políticas do governante, a modelagem institucional das políticas públicas há de guardar um processo dialogal permanente e de textura aberta, de modo que a compreensão do jogo democrático não se reduza ao procedimento de sua realização representativa.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, 2002.
- BORGES, André. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. *Sociologias*, Porto Alegre, a. 12, n. 24, p. 120-157, maio/ago. 2010.
- BOURDIEU, Pierre. O mistério do ministério: das vontades particulares à “vontade geral”. In: WACQUANT, Loïc (Org.). *O mistério do ministério: Pierre Bourdieu e a política democrática*. Trad. Paulo Cezar Castanheira. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CALSAMIGLIA, Albert. Sobre la dogmática jurídica. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n. 22, 1982, p. 235-276.
- CHEVALIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). *Política pública como campo disciplinar*. São Paulo: Unesp, 2013.
- GARCÍA INDA, Andrés. Introducción. In: BOURDIEU, Pierre. *Poder, derecho y clases sociales*. 2. ed. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2001.
- HAURIOU, Maurice. *A teoria da instituição e da fundação*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2009.
- HERRERA FLORES, Joaquín. A (re)invenção dos direitos humanos. Florianópolis: Boiteux, 2009.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.
- PISARELLO, Gerardo. *Los derechos sociales y sus garantías*. Madrid: Trotta, 2007.

PISARELLO, Gerardo. *Un largo termidor*. Madrid: Trotta, 2011.

ROITMAN RONSENMANN, Marcos. *Democracia sin democratas*. Madrid: Sequitur, 2007.

ROMANO, Santi. *O ordenamento jurídico*. Florianópolis: Boiteux, 2011.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. *Ministério Público e política criminal: uma segurança pública compromissada com os direitos humanos*. Curitiba: Juruá, 2010.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.