

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**Processo eleitoral e políticas  
públicas: influências recíprocas**  
Electoral process and public  
policies: reciprocal influences

Pablo Malheiros da Cunha Frota

# Processo eleitoral e políticas públicas: influências recíprocas\*

## Electoral process and public policies: reciprocal influences

Pablo Malheiros da Cunha Frota\*\*

### RESUMO

O diálogo constitutivo entre os direitos fundamentais e as políticas públicas é permanente, pois essas são um dos fios condutores para a efetivação dos mencionados direitos. As políticas públicas constituem, juridicamente, uma atividade estatal coordenada de vários agentes, de maneira multi-institucional (planos macro, micro e mesoinstitucional), para efetivar direitos fundamentais, mormente os de caráter social, como aqueles relacionados à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, entre outros. Devem refletir um diálogo entre o Estado e a sociedade civil, por meio dos citados planos efetivados pelas ideias de programa, ação-coordenação e de processo. Esse cenário serve de pano de fundo para a interdependente relação entre as políticas públicas e o processo eleitoral, espectro do plano microinstitucional, com uma ideia de contraditório diversa daquela apreendida no processo judicial ou legislativo, permitindo que a construção dos programas políticos partidários, por exemplo, do PT e do PSDB e as suas coalizões eleitorais, legendas que estão no poder da República brasileira nos últimos 16 (dezesesseis) anos, não se afaste da continuidade e da intensificação das aludidas políticas, tendo em vista que disputam a mesma base eleitoral, e possibilitando a criação de programas sociais de caráter redistributivo e universalista, conclusão final do artigo. Utilizou-se a metodologia de procedimento lastreada em referências às literaturas jurídica e política, com lastro em pesquisas empíricas, sendo o método adotado o indutivo-dedutivo.

**Palavras-chave:** Direitos fundamentais. políticas públicas. Interdependência. Processo eleitoral.

### ABSTRACT

The constitutive dialogue between fundamental rights and public policies is permanent, as they are one of the guiding forces for the realization of the rights mentioned. They legally constitute coordinated public policies of various agents, multi-institutionally (macro, micro and meso-institutional plans) to effect fundamental rights including those of social nature, such as those related to education, health, food, work, housing, leisure, security, social security, protection of motherhood and childhood, assistance to the

\* Recebido em 29/06/2014

Δprovado em 26/10/2014

\*\* Doutor em Direito das Relações Sociais pela Universidade Federal do Paraná. Mestre em Função Social do Direito pela Faculdade Autónoma de Direito de São Paulo. Professor Associado do PPGD-UNICEUB e da graduação em direito no UniCEUB. Advogado. CV Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/0988099328056133>>. E-mail: pabloomalheiros07@gmail.com

destitute, among others. They should reflect a dialogue between the state and civil society, through such plans effected by the ideas of program, action-coordination and process. This scenario serves as a backdrop for the interdependent relationship between public policies and the electoral process, the spectrum of the micro-institutional plan with an idea of contradiction different from that learned in either the judicial or legislative process, allowing the construction of political party programs, e.g., the Worker's Party (PT) and the Brazilian Social Democracy Party's (PSDB) as well as their electoral coalitions, in power of the Brazilian Republic for the last 16 (sixteen) years, to not depart from the continuity and intensification of the alluded policies, given that they vie for the same voter base, and enabling the creation of redistributive social and universal programs, the final conclusion of the article. It was used the methodology of procedure anchored in the legal and political.

**Keywords:** Fundamental rights. Public policy. Interdependence. Electoral process.

## 1. INTRODUÇÃO

A discussão sobre as *políticas públicas* se intensifica na Ciência Política e na Administração Pública nos idos da década de 1970 do século XX, tendo como pioneiros Daniel Lerner, Harold Lasswell, Herbert Alexander Simon, Charles E. Lindblom e David Easton,<sup>1</sup> embora seja possível afirmar que esse debate remonte a Aristóteles, quando o Estagirita preocupava-se com os destinos dos bens públicos e da sua deliberação política pelos cidadãos gregos. Independentemente da gênese dessa temática, percebe-se que ela possibilita uma interação entre a política, a ação do Poder Público, o Direito, a Filosofia, a Economia, entre outras áreas do saber.<sup>2</sup>

O instituto da política pública explicita essa relação interdisciplinar,<sup>3</sup> sempre necessária e complementar, pela verificação de que o Direito e a Economia são exemplos de disciplina política ao pressuporem a aplicação do raciocínio prático,<sup>4</sup> que auxilia a construção de soluções para as questões sociais das quais as referidas políticas públicas derivam.

Isso se extrai de um possível sentido atribuível à compreensão do termo política pública: atividade estatal coordenada de vários agentes, de maneira multi-institucional (planos macro, micro e mesoinstitucional),<sup>5</sup> para efetivar direitos fundamentais<sup>6</sup>, mormente os de caráter social, como aqueles relacionados à educação,

1 LIMA, Waner Gonçalves. Política pública: discussão de conceitos. *Interface* (Porto Nacional), Mato Grosso do Sul, n. 5, p. 49-53, out. 2012.

2 Em sentido parecido: 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. p. 1-49. p. 1.

3 O sentido de interdisciplinar é o trazido por Alexandre Araújo Costa em sua obra de introdução ao Direito: “um enfoque interdisciplinar, ou seja, uma perspectiva que combine conhecimentos provenientes das várias disciplinas que estudam esse objeto”. COSTA, Alexandre Araújo. *Introdução ao direito*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2001. p. 88.

4 FREITAS FILHO, Roberto; CASAGRANDE, José Renato. O Problema do tempo decisório nas políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, v. 187, p. 21-34, 2010. p. 30.

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

6 José Jardim Júnior não diferencia direitos fundamentais de direitos humanos, pois são equivalentes e merecem a proteção constitucional (Lei Fundamental de Bonn, art. 1º, nº 2) estando positivados (ou não), embora exista entendimento contrário. Nesse sentido e trazendo a discussão sobre o assunto, ROCHA JÚNIOR, José Jardim. *Os direitos humanos como problema do direito positivo*: apontamentos para uma análise referente às demandas republicanistas do constitucionalismo. 2002. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2002. Frise-se que a expressão direitos humanos não abrange alguns direitos, como os relacionados ao meio ambiente. Dessa forma, concorda-se com Gregório Assagra quando afirma que a expressão direitos fundamentais é a adequada, pois “exprime a ideia de direitos que tutelam, no plano global ou no plano interno, de forma direta ou até reflexa, a vida e sua existência com dignidade, abrangendo até mesmo direitos de outras espécies de seres vivos, além da espécie humana”. ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito material coletivo: superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 603. Altera-se, portanto, o entendimento de que estaria correta a indistinção dos termos direitos fundamentais e direitos humanos, posta na obra FROTA, Pablo Malheiros da Cunha. *Danos morais e a pessoa jurídica*. São Paulo: Método, 2008. p. 64 (Coleção Rubens Limongi França, v. 4). Ressalva-se, ainda, que nem todo

à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, entre outros (Constituição Federal de 1988 – CF/88, arts. 6º – 11).

Comprova-se tal relevância dos direitos fundamentais pelo fato de o Brasil, entre outros documentos, ter ratificado e assinado o Pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais, adotado na XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, como se extrai do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. O art. 2º do referido Pacto traz a importância dos direitos fundamentais sociais e o dever do Estado em efetivá-los:

#### ARTIGO 2º

1. Cada Estado-Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.
2. Os Estados-Partes do presente Pacto comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados se exercerão sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação.
3. Os países em desenvolvimento, levando devidamente em consideração os direitos humanos e a situação econômica nacional, poderão determinar em que medida garantirão os direitos econômicos reconhecidos no presente Pacto àqueles que não sejam seus nacionais.<sup>7</sup>

Como se vê, a realização de direitos fundamentais sociais, mote das políticas públicas, depende, entre outros fatores, da adequada tutela de bens majoritariamente indivisíveis, de fruição coletiva (p. ex.: meio ambiente), ensejando uma conjugação da distributividade<sup>8</sup> e da socialidade<sup>9</sup> da justiça. Nessa linha, determinada política pública que objetive o exercício socioeconômico e ambiental da posse, do domínio e da propriedade privada lidará com os “limites da apropriação individual dos recursos ambientais, tanto em termos econômicos quanto em termos de fruição pessoal, considerando variada gama de princípios, regras e valores, tendo em vista uma boa e digna qualidade de vida, e com o compromisso intergeracional”.<sup>10</sup>

Os denominados *direitos fundamentais* direcionam a realização das políticas públicas, com o objetivo fundamental de “alocação equânime dos resultados do esforço coletivo de produção de riqueza e o acesso aos bens culturais, simbólicos e da estrutura básica da sociedade, que permitem o exercício das condições de dignidade da pessoa humana”.<sup>11</sup>

Essas relações entre direitos fundamentais e políticas públicas servirão de base para a verificação de como a dinâmica eleitoral pode se coligar com as políticas públicas. Sua construção argumentativa será di-

---

direito fundamental é humano (ex.: meio ambiente equilibrado – direito da humanidade), mas todo direito humano é fundamental. Por isso acolhe-se a aceção mais abrangente e não necessariamente positivada de direitos fundamentais.

7 Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/pacto\\_dir\\_economicos.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2014.

8 Pode-se acolher a seguinte ideia de justiça distributiva: “Justiça distributiva é a regra segundo a qual os interesses particulares são articulados para que uma forma de produção de vida com liberdade seja possível. A distribuição, na perspectiva das políticas públicas em que se alocam recursos coletivos, deve ocorrer em relação a coisas comuns (não produzidas por ninguém), coisas produzidas em comum, autoridade e poder e, por fim, incentivos a talentos individuais socialmente relevantes”. FREITAS FILHO, Roberto; CASAGRANDE, José Renato. O problema do tempo decisório nas políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, v. 187, p. 21-34, 2010. p. 22. Veja também: LOPES, José Reinaldo de Lima. Justiça e poder judiciário ou a virtude confronta a instituição. In: LOPES, José Reinaldo de Lima. *Direitos sociais: teoria e prática*. São Paulo: Método, 2006. p. 127.

9 O sentido de justiça social acha-se em outro tópico deste artigo.

10 FREITAS FILHO, Roberto; CASAGRANDE, José Renato. O Problema do tempo decisório nas políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, v. 187, p. 21-34, 2010. p. 22-23. Veja: LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 19.

11 FREITAS FILHO, Roberto; CASAGRANDE, José Renato. O Problema do tempo decisório nas políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, v. 187, p. 21-34, 2010. p. 22.

vidida em três partes, além desta introdução e da conclusão: (i) a densificação do sentido atribuível a esses direitos fundamentais e como eles servem de esteio para a construção das políticas públicas; (ii) o soerguimento de um sentido jurídico para as políticas públicas, que auxilie a efetivação dos direitos fundamentais; (iii) como as políticas públicas, direcionadas por direitos fundamentais, influenciam e são influenciadas pelo processo e pela dinâmica eleitoral. Isso, ao fim e ao cabo, pode ser um fator determinante para a manutenção (ou não) de políticas públicas realizadas por governos anteriores ao que assume o poder após as eleições presidenciais, governamentais, municipais e distritais.

Como se percebe, as construções teórico-práticas jurídicas, filosóficas, políticas, econômicas e sociais “conformam a vida dos indivíduos, constroem modelos sociais, forjam tipos de Estado e informam ou dificultam o desabrochar da cidadania”,<sup>12</sup> mormente quando se acha em debate a consecução de direitos fundamentais por meio de políticas públicas.

Nessa senda, para alcançar esses desideratos, utilizar-se-á uma metodologia que visa robustecer o caminho e o caminhar para a edificação da análise apresentada, sem que se efetivem verdades, como alude o cartesianismo. O método escolhido para este artigo mescla a dedução e a indução, tendo como *prius* afirmações teóricas de caráter geral, aplicáveis em cada caso concreto de maneira dedutiva.

Tais elementos, indutivamente, podem reproduzir a necessidade de ressignificação (ou não) dos institutos jurídicos analisados em cada situação concreta, em favor de outra ideia de como interpretar a temática das políticas públicas e sua relação com o processo e com a dinâmica eleitoral. Explicitado o método, esclarece-se a metodologia de procedimento e a de abordagem. A primeira utilizará o procedimento monográfico, sem olvidar as pesquisas empíricas, com a análise de trabalhos relacionados ao assunto. A segunda se baseará em uma linha crítico-metodológica, lastreada em uma teoria crítica da realidade que compreende o Direito como problema e como uma “rede complexa de linguagens e de significados”.<sup>13</sup> Por fim, serão indicadas sínteses conclusivas acerca das proposições teórico-práticas perquiridas.

## 2. A EMERGÊNCIA DA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS COMO FUNDAMENTO E DIRETRIZ DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Menelick de Carvalho Netto e Guilherme Scotti indagam e respondem: O que uma Constituição constitui?<sup>14</sup>

[...] uma determinada comunidade de princípios que se assume como sujeito constitucional, capaz de reconstruir permanentemente de forma crítica e reflexiva a eticidade que recebe como legado das gerações anteriores, precisamente restrito àqueles usos, costumes e tradições que, naquele momento histórico constitucional, acredita possam passar pelo crivo do que entende ser o conteúdo da exigência inegociável dos direitos fundamentais. Os direitos fundamentais, ou seja, a igualdade e a autonomia ou liberdade reciprocamente reconhecidas a todos os membros da comunidade, passam a ser compreendidos, portanto, como princípios, a um só tempo, opostos e complementares entre si. Por isso mesmo, aptos a gerar tensões produtivas e a, assim, instaurar socialmente uma eticidade reflexiva capaz de se voltar criticamente sobre si própria, colocando em xeque tanto preconceitos e tradições naturalizados quanto a própria crença no papel não principiológico e meramente convencional das normas jurídicas.<sup>15</sup>

12 ROBL FILHO, I. N.; MARRAFON, M. A. Paradoxos da hipermodernidade: reflexões sobre a análise econômica do direito, os direitos fundamentais e o papel da jurisdição constitucional no Brasil à luz da filosofia de Gilles Lipovetsky. In: MARCELINO JUNIOR, Julio Cesar; VALE, Julio Keller do; AQUINO, Sergio Ricardo Fernandes de. (Org.). *Direitos fundamentais, economia e Estado: reflexões em tempos de crise*. Florianópolis: Conceito, 2010. v. 1. p. 265-285. p. 266.

13 GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p. 20-21.

14 CARVALHO NETO, Menelick de; SCOTTI, Guilherme. *Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 157-162.

15 CARVALHO NETO, Menelick de; SCOTTI, Guilherme. *Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 14-15.

A resposta acima pode parecer utópica para alguns, principalmente pela emergência apontada pelos direitos fundamentais, talvez como compensação histórica do Estado pelas barbaridades (ex.: nazismo, fascismo, regimes autoritários etc.) por ele perpetradas em específicos períodos históricos, por exemplo, no século XX.<sup>16</sup> Tentar erigir instrumentos para realizá-la é o objetivo que devemos buscar, caso acreditemos que os direitos fundamentais devem ser concretizados na sociedade contemporânea.

Essa conjuntura deriva dos documentos constitucionais postos ao longo do século XX que indicam a importância dos referidos direitos fundamentais sociais, a saber: a Constituição mexicana de 1917, a de Weimar de 1919, a brasileira de 1934, a Lei Fundamental alemã de 1949, a portuguesa de 1976, a espanhola de 1978, a brasileira de 1988, entre outras, porquanto o Estado possui dever prestacional em relação a esses direitos, sendo as políticas públicas um dos principais vetores para essa concretização.<sup>17</sup> Essas Constituições refletem concepções de Estado Social de Direito e de Estado Democrático de Direito,<sup>18</sup> quiçá para adimplir uma dívida social pretérita à edição dos aludidos documentos constitucionais.

Tanto o Estado Social de Direito como o Estado Democrático de Direito possuem políticas de intervenção e de regulação no domínio econômico, por meio do Direito, como se percebe no capítulo da ordem econômica e social na CF/88 (arts. 170-203). Observa-se essa intervenção, ainda tímida, já no século XIX, época de Estado Liberal, nos contratos de concessão de serviço público e na legislação anticoncorrencial, o *Sherman act*, em 1890; no século XX, com as políticas do *New Deal*, em 1930, nos Estados Unidos; no movimento de industrialização brasileiro, com os trinta anos gloriosos do fim da 2ª Guerra Mundial até o choque do petróleo, em 1974, ocorrendo a gênese da construção brasileira do Estado Social com as Constituições de 1934 e 1946.<sup>19</sup> Esse contexto altera copernicamente o modo pelo qual o Direito e o Estado são compreendidos pela sociedade de intérpretes.

A fortificação desse Estado interventivo e regulador ocorre com a Lei Fundamental alemã de 1949, que estrutura as regras e os princípios organizativos do Estado alemão, assim como expande os direitos fundamentais e cria o Tribunal Constitucional alemão, em 1950. Isso repercutiu em outros países, como em Portugal, em 1976, na Espanha, em 1978, e na França, ainda que, nesse último, o controle de constitucionalidade não tenha sido incorporado pelo Conselho Constitucional.<sup>20</sup>

Importante destacar a *separação* dos *direitos*, especialmente os *fundamentais*, da *lei*, porque tais direitos preferem a lei, enquanto o contratualismo moderno iluminista considerava os direitos fundamentais como “direitos naturais” — pressuposto e *príus* fundante deste contratualismo. A Revolução Francesa de 1789 os enuncia para assegurar a participação política, mesmo com o voto censitário, por meio da lei — sinônimo de direito à época —, que convertia os direitos objetivamente. A lei transformava, reconhecia e garantia tais direitos como direitos subjetivos.<sup>21</sup>

Atualmente, os direitos fundamentais — presentes na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) e em várias outras declarações posteriores — estão “antes e acima da lei, em todas as constituições contemporâneas e no pensamento jurídico em geral”, segundo Castanheira Neves. Não é a lei que confere validade jurídica a direitos como os direitos subjetivos, mas são *os direitos fundamentais que condicionam a validade jurídica da lei*, como se extrai da Constituição portuguesa, art. 18,<sup>22</sup> e da CF/88, art. 5º, § 1º.

16 Sobre a dívida social e a construção dos direitos fundamentais, GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. A germanística jurídica e a metáfora do dedo em riste no contexto explorativo das justificativas do ativismo judicial e da dogmática dos direitos fundamentais. *Palestra* proferida no UniCEUB em 5 de maio de 2014, cedida gentilmente pelo autor.

17 Em sentido parecido: 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. p. 1-49. p. 2-3.

18 SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

19 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. p. 1-49. p. 5.

20 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. p. 1-49. p. 5-6.

21 CASTANHEIRA NEVES, António. Entre o legislador, a sociedade e o juiz ou entre sistema, função e problema: modelos actualmente alternativos da realização jurisdicional do direito. In: SANTOS, Luciano Nascimento (Coord.). *Estudos jurídicos de Coimbra*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 229-268. p. 233.

22 CASTANHEIRA NEVES, António. Entre o legislador, a sociedade e o juiz ou entre sistema, função e problema: modelos

Noutros termos,

os direitos só são fundamentais porque cotidianamente se reinventam na concretude das nossas vivências como “comunidade de pessoas que se reconhecem reciprocamente como livres e iguais.”<sup>23</sup>

Isso não se dá sem tensões, ou como dizem os autores, sem uma “eticidade reflexiva, plural e fluida, apta a se voltar criticamente sobre si mesma”.<sup>24</sup>

Nessa senda, os direitos fundamentais sociais (ex.: os direitos econômicos e culturais) são:

direitos-meio, isto é, direitos cuja principal função é assegurar que toda pessoa tenha condições de gozar os direitos fundamentais de primeira-geração<sup>25</sup>.

Estes são os direitos civis e políticos de liberdade, que procuram resguardar a esfera individual de proteção contra abusos dos detentores de poder.<sup>26</sup> Ressalta-se que os direitos de solidariedade e o desenvolvimento<sup>27</sup> açambarcam o meio ambiente equilibrado e a biodiversidade, a caracterizar os direitos *transgeracionais*.

Nessa linha, os direitos fundamentais individuais e os sociais ampliam o conteúdo da *dignidade da pessoa humana*, já que são liberdades contra o Estado (direitos políticos e civis) e *liberdades através e por meio do Estado*<sup>28</sup> (direitos sociais, tidos por direitos tutelares aos mais fracos),<sup>29</sup> ao mesmo tempo que a opressão estatal e econômica se multiplica. A referida opressão apresenta falsos discursos lastreados na ideia de irrealização dos direitos fundamentais sociais, com fulcro nos altos custos que deles emergem, o que geraria uma menor competitividade dos Estados que possuem o dever de efetivá-los, de acordo com um entendimento (neo) liberal,<sup>30</sup> *rectius* retroliberal.

No Estado Social e no Estado Democrático de Direito, os Poderes Legislativo e Judiciário foram alçados a um *locus* de relevância para a efetivação dos direitos fundamentais sociais. A expressão “força normativa da Constituição”, de Konrad Hesse, sintetiza esse momento. Ao longo do século XX, acresceram-se as ideias de privatização e de regulação, sem que se alterasse a importância dos direitos fundamentais sociais<sup>31</sup> e o dever de efetivá-los.

O Estado Democrático de Direito ampara-se em uma maior intervenção econômica e social estatal na sociedade civil e na vida privada, com o objetivo de efetivação de justiça social, como se extrai do art. 170 da CF/88. Esse Estado Democrático de Direito, segundo Canotilho,<sup>32</sup> está fincado em quatro pilares: *socialidade*,

---

actualmente alternativos da realização jurisdicional do direito. In: SANTOS, Luciano Nascimento (Coord.). *Estudos jurídicos de Coimbra*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 229-268. p. 233.

23 CHUEIRI, Vera Karam de. Prefácio. In: CARVALHO NETO, Menelick de; SCOTTI, Guilherme. *Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 7-12.

24 CHUEIRI, Vera Karam de. Prefácio. In: CARVALHO NETO, Menelick de; SCOTTI, Guilherme. *Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 7-12.

25 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. p. 1-49. p. 3.

26 FACHIN, Melina Girardi. *Fundamentos dos direitos humanos: teoria e práxis na cultura da tolerância*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 63.

27 A expressão geração trata do desenvolvimento histórico dos direitos fundamentais, não se referindo a uma evolução linear ou estanque. A expressão foi cunhada por Bobbio em BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 32. Sabe-se que a divisão em gerações ou dimensões não é adequada. Utiliza-se o termo apenas para fins didáticos, pois as gerações são complementares. Há quem defenda direitos de 4ª geração (cidadania ante a globalização), de 5ª geração, como direito à democracia, ao desenvolvimento, ao progresso social (constitucionalismo global e de cidadania mundial) e à paz. Sobre isso, FACHIN, Melina Girardi. *Fundamentos dos direitos humanos: teoria e práxis na cultura da tolerância*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 79-83.

28 A expressão foi cunhada por Bobbio em BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 33.

29 ADEODATO, João Maurício. Direito à saúde e o problema filosófico do paternalismo na bioética. *Revista de direitos e garantias fundamentais*, Vitória, n. 11, p. 149-170, jan./jun. 2012. p. 158.

30 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. p. 1-49. p. 3.

31 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. p. 1-49. p. 6.

32 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de direito*. Lisboa: Gradiva, 1999.

*juridicidade, democracia e sustentabilidade ambiental*, que devem ser observadas no momento em que particulares e o Estado produzem comportamentos ensejadores de direitos e de deveres para si e para outrem na coexistência diária.<sup>33</sup>

A socialidade e a sustentabilidade ambiental apontam para a perspectiva dialógica entre os direitos individuais, individuais homogêneos, coletivos e difusos (ex.: Código de Defesa do Consumidor, art. 81), isto é, de transcendência entre o individual e o social, e não de transição entre eles, em que um poderia oprimir o outro. Exemplo disso é a tutela constitucional relacionada à possibilidade de o particular ser titular proprietário de um bem móvel ou imóvel (perspectiva liberal do Estado – art. 5º, XXII, da CF/88), mas, concomitantemente, possuir o dever de funcionalizar o bem socioambientalmente (CF/88, arts. 5º, XXIII, e 225; Código Civil, art. 1.228, *caput* e § 1º – perspectiva de Estado Social e Democrático de Direito). Desse modo, há um condicionamento socioambiental para o exercício de direitos fundamentais individuais àquele que pretende ser titular proprietário de bens de produção e (ou) de consumo na sociedade contemporânea.

A democracia (CF/88, art. 1º) é o pilar do Estado Democrático de Direito que viabiliza a participação política do cidadão nas decisões públicas que o atingirão direta ou indiretamente. Essa participação pode ocorrer de várias maneiras: por representação, por deliberação ou por participação direta, como nos Conselhos Comunitários ou instituídos pelo Poder Público, que envolva a sociedade civil, por plebiscito, por referendo, entre outras formas de atuação democrática. Além da democracia política, pode-se constatar a existência de democracia socioambiental e econômica, no que toca ao acesso (ex.: regularização agrária e fundiária), à aquisição e à utilização dos bens e dos serviços postos à sociedade, como nos programas de incentivo e de desoneração tributária e de crédito aos fornecedores e usuários ou adquirentes.

Ao lado da democracia insere-se a figura do constitucionalismo, fator contramajoritário normalmente concretizado pelo Poder Judiciário para o resguardo e a tutela dos direitos fundamentais de grupos minoritários (ou não) que possam estar sendo oprimidos. Isso foi observado quando o STF (ADI 4.277), ao decidir sobre a constitucionalidade do art. 1.723 do CC, afirmou que tal dispositivo não poderia vedar o reconhecimento da união homoafetiva como uma espécie de entidade familiar, sem olvidar os contornos próprios de cada entidade.

O constitucionalismo<sup>34</sup> exemplifica e explicita a juridicidade, último pilar do Estado Democrático de Direito, pois traduz a impossibilidade, ao menos no campo do dever-ser, da prolação de decisões arbitrárias e não fundamentadas pelos Poderes da República. Deve o Poder Judiciário, sempre de maneira séria e com base nas formas de expressão do Direito adequadas a cada caso concreto, fazer o controle da atividade decisória dos demais poderes e dos particulares (CF, art. 5º, XXXV). Esses quatro pilares são informados e enformados pelos denominados direitos fundamentais.

Nesse diapasão, os direitos fundamentais servem para desnaturalizar os usos, costumes e tradições que no pretérito eram normalizados, ex.: a desigualdade de direitos e deveres entre homens e mulheres, presente, por exemplo, no Código Civil de 1916.

Os direitos fundamentais estão modulados por uma ética reflexiva que, permanentemente, põe em xeque as nossas premissas, as nossas conclusões e os nossos modos de coexistência. Noutros termos, passa-se de uma *ética da liberdade* (“a minha liberdade começa quando a do outro termina”, caracterizadora do personalismo ético), para uma *ética de alteridade* (“a minha liberdade começa no momento em que a do outro se inicia”, lastreada em uma liberdade ética na coexistência, ou seja, ética responsável, p. ex.: ao respeitar o outro con-

33 Sobre uma análise da sociedade moderna, pós-moderna e hipermoderna e da democracia, veja: LIPOVETSKY, Gilles. *Os tempos hipermodernos*. São Paulo: Barcarolla, 2005. Tradução de Mário Vilela; LIPOVETSKY, Gilles. *A sociedade pós-moralista: o crepúsculo do dever e a ética indolor dos novos tempos democráticos*. São Paulo: Manole, 2005. Tradução de Armando Braio Ara; LIPOVETSKY, Gilles. *A sociedade da decepção*. São Paulo: Manole, 2007. Tradução de Armando Braio Ara; LIPOVETSKY, Gilles. *A felicidade paradoxal: ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. Tradução de Maria Lúcia Machado.

34 Sobre o assunto veja: CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel G. Constitucionalismo e democracia: soberania e poder constituinte. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 11, p. 159-174, jan./jun. 2010.

tratante nos contratos, a partir da observância da função socioambiental do contrato público ou privado), não obstante a prática e construções da literatura jurídica e dos tribunais possam desmentir essa premissa. Trata-se da passagem paradigmática do eu para o nós e para eles, em que os *eus*, o nós e eles se irmanam na construção diária, provisória, porosa e plural de uma comunidade de livres e iguais, com o mesmo respeito e consideração,<sup>35</sup> sem olvidar as responsabilidades que cada um assume por seus atos.<sup>36</sup>

Esses direitos, portanto, envolvem uma gama de situações e de relações políticas, econômicas e jurídicas que demandam um estudo de um enorme cabedal institucional, jurídico e social, pois políticas setoriais, planos, programas, projetos, leis e orçamento são elaborados com o intuito de efetivar o mandamento constitucional de desenvolvimento de uma sociedade mais justa e solidária.

Desse modo, é sempre indispensável analisar a estrutura (O que é? E como é?) e a função (A que serve? E a quem serve?) das políticas públicas no Brasil contemporâneo, bem como se estas têm sido construídas, decididas, desenvolvidas e, eventualmente, reformadas. Isso porque, segundo Vera Karam de Chueiri, “compreender e interpretar o Direito (Constitucional) é compreender e interpretar a nós mesmos como comunidade”, pois o mundo não é dado e se constrói diuturnamente pelas nossas ações e omissões.<sup>37</sup>

Por tudo isso, os atores responsáveis pela efetivação das políticas públicas no país devem ter como diretriz os direitos fundamentais que as modulam, devendo-se levar em conta as decisões pretéritas, o contexto histórico-institucional e constitucional e os compromissos assumidos e compartilhados de liberdade e de igualdade. Os direitos fundamentais concretizados podem amparar o soerguimento de um sujeito autônomo e dotado de liberdade e de igualdade material.<sup>38</sup>

Feitas essas reflexões, as políticas públicas, nesse cenário histórico-político e social-constitucional, tratam diretamente da consecução de direitos fundamentais sociais, que atingem, no mínimo indiretamente, os demais direitos fundamentais, sempre no intuito de construção de uma sociedade mais justa, solidária e ambientalmente responsável (CF, art. 3º, I).

Esse constructo teórico-prático repercute no conteúdo jurídico das políticas públicas e deve ser observado por aqueles que as elaboram, as desenvolvem e as avaliam, temário a ser tratado no tópico a seguir.

### 3. UM POSSÍVEL SENTIDO JURÍDICO PARA COMPREENSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O tópico ratificou que as políticas públicas, ao longo do século XX e no início do século XXI, são concebidas para a efetivação de direitos individuais e, principalmente, sociais, sendo produto resultante das respostas às seguintes indagações lançadas por Lasswell: “quem ganha o que, por que e que diferença faz?”<sup>39</sup>

As respostas às indagações retrocitadas demonstram a relevância de se ter introduzido a temática a partir do contexto sociocultural e constitucional exposto no tópico anterior, que se faz presente no Direito bra-

35 Sobre o tema, FROTA, Pablo Malheiros da Cunha. *A imputação sem nexos causal e a responsabilidade por danos*. 2013. 275 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: UFPR, 2013.

36 ROBL FILHO, I. N.; MARRAFON, M. A. Paradoxos da hipermodernidade: reflexões sobre a análise econômica do direito, os direitos fundamentais e o papel da jurisdição constitucional no Brasil à luz da filosofia de Gilles Lipovetsky. In: MARCELINO JUNIOR, Julio Cesar; VALE, Julio Keller do; AQUINO, Sergio Ricardo Fernandes de. (Org.). *Direitos fundamentais, economia e Estado: reflexões em tempos de crise*. Florianópolis: Conceito, 2010. v. 1. p. 265-285. p. 274-275.

37 CHUEIRI, Vera Karam de. Prefácio. In: CARVALHO NETO, Menelick de; SCOTTI, Guilherme. *Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 7-12.

38 ROBL FILHO, I. N.; MARRAFON, M. A. Paradoxos da hipermodernidade: reflexões sobre a análise econômica do direito, os direitos fundamentais e o papel da jurisdição constitucional no Brasil à luz da filosofia de Gilles Lipovetsky. In: MARCELINO JUNIOR, Julio Cesar; VALE, Julio Keller do; AQUINO, Sergio Ricardo Fernandes de. (Org.). *Direitos fundamentais, economia e Estado: reflexões em tempos de crise*. Florianópolis: Conceito, 2010. v. 1. p. 265-285. p. 266.

39 LASWELL, H. D. *Politics: who gets what, when, how*. Cleveland: Meridian Books, 1936-1958. apud SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. p. 24.

sileiro. Destarte, pode-se afirmar que o conteúdo e a efetivação das políticas públicas se complexificam no início dos anos 1990, após a edição da Constituição Federal de 1988 (CF/88), explicitadora da organização político-jurídica do Estado, assim como dos direitos fundamentais individuais e sociais, que devem ser efetivados pelo Estado e pela sociedade.

Comprova-se a afirmação sobredita pelo fato de os fenômenos da redemocratização e da reconstrução do Estado brasileiro — desde a vigência da Constituição Federal de 1988, com a estabilização econômica, com o plano Real, a partir de 1994 — revelarem o imperativo de efetivação de políticas públicas. Estas permitem um planejamento institucional que não se esgota na previsibilidade das regras econômico-negociais, como alude o neoinstitucionalismo econômico, na existência de instituições confiáveis e de um Poder Judiciário atuante. É imprescindível para tal mister o “financiamento da infraestrutura e de todos os dispêndios necessários para as ‘tarefas civilizatórias’ e, além dessas, a dinamização da atividade produtiva e criadora como um objeto em si”.<sup>40</sup>

A mudança de como se pensa a política pública também deriva da alteração de concepção de Estado e de Sociedade. Exemplifica-se com o caso brasileiro, no qual o desenvolvimento econômico do Estado, desde o fim da década de 1950 do século XX, permitiu uma construção institucional e econômica com base na teoria keynesiana, baseada no planejamento, na criação e na fortificação das pessoas jurídicas estatais. Esse fato tornou possível que o país deixasse de ser uma economia periférica no âmbito da economia mundial.<sup>41</sup>

No Estado Constitucional brasileiro redemocratizado, surgem outras necessidades econômico-sociais e ambientais que requerem uma articulação econômica, jurídica e socioambiental para serem atendidas. Isso se dará por intermédio de planejamento, de mecanismos participativos estatais, com fomento e incentivo, mais complexos do que aqueles exigidos ao longo do século XX, a fim de que os objetivos democraticamente instituídos pelo mandamento constitucional sejam alcançados.<sup>42</sup> Percebe-se, assim, a participação do Brasil nos BRICS, estados de economia emergente, como Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, e a influência desses Estados na economia e na política mundiais, com a China sendo um contraponto econômico aos Estados Unidos, em relação ao destino do capital mundial.<sup>43</sup>

Nesse passo, o atual Estado brasileiro precisa se desenvolver para, além do papel planejador e organizador, lidar com a pendularidade do capital nos países, a exigir postura ativa dos Estados nacionais, dos Estados comunitários e dos organismos internacionais oficiais. Torna-se premente uma reorganização do Estado, da sociedade e das pessoas jurídicas de direito privado, para que não haja estagnação e sim evolução e inclusão socioeconômica e ambiental.<sup>44</sup>

Emerge desse cenário a ideia de *desenvolvimento*<sup>45</sup> em que o crescimento pode ser relacionado com a “modificação das estruturas que produzem os desequilíbrios sociais e econômicos”, a reclamar “uma cultura política e social fortemente entrelaçada com práticas jurídicas efetivas e progressivamente institucionalizadas”.<sup>46</sup>

Parece adequado adotar o viés de *desenvolvimento como liberdade*, para lembrar Amartya Sen.<sup>47</sup> Nessa perspectiva, a dilatação da liberdade humana é o meio e a finalidade mais importante do desenvolvimento, a partir de dois papéis e de cinco dimensões. O primeiro papel é *instrumental* e abarca as liberdades que esti-

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

41 OLIVEIRA, Francisco de. Viagem ao olho do furacão: Celso Furtado e o desafio do pensamento autoritário brasileiro. *Novos estudos CEBRAP*, n. 48, p. 3-19, jul. 1997. p. 17-18.

42 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 2-3.

43 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 2-3.

44 Em sentido parecido, BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 3.

45 BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004; PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. Desenvolvimento. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo. (Org.). *Fragments para um dicionário crítico de direito e desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 17-30.

46 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 4.

47 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

mulam o alcance do desenvolvimento; o segundo papel é *constitutivo*, visto que o desenvolvimento garante a liberdade em geral, por ser um processo integrado de expansão de liberdades interligadas.<sup>48</sup>

Nesse passo, a liberdade é percebida em cinco dimensões: (i) *liberdade política*, com os direitos civis sendo tutelados, como a liberdade de escolha política nas eleições, na filiação (ou não) aos partidos políticos, na liberdade de expressão e de imprensa, sempre se evitando exercícios ilegítimos de tais liberdades; (ii) *facilidades econômicas*, possibilidade de as pessoas utilizarem os recursos econômicos para a produção, a troca e o consumo; (iii) *oportunidades sociais*, estabelecidas pela sociedade nas áreas de educação, da saúde, entre outras, e que influenciam a liberdade substantiva para as pessoas viverem melhor; (iv) *transparência* na condução dos rumos governamentais e nas informações que os entes públicos repassam à sociedade, a fim de inibir corrupção, irresponsabilidade financeira e transações ilícitas; (v) *segurança social*, correspondendo aos recursos e programas que garantem a proteção contra as mazelas sociais (ex.: miséria), entre outras situações emergenciais, como se verifica com o seguro-desemprego, os suplementos de renda regulares, a distribuição de alimentos em caso de tragédias naturais ou humanas, entre outras.<sup>49</sup>

O desenvolvimento como liberdade, para se efetivar, exige que se retirem os obstáculos limitativos das escolhas e das oportunidades das pessoas. Noutros termos, é uma perspectiva de transcensão dialogal do individual para o social, e não de transição de uma visão a outra. Nem o individual esmaga o social, nem este esfaca o primeiro.

Independentemente do modelo de desenvolvimento que se utilize, os países em desenvolvimento têm seguido modelos desenvolvimentistas dos países centrais desenvolvidos, com o implemento de regras básicas do Estado de Direito e as condições essenciais à igualdade eleitoral, com o fito de que as eleições não sejam fraudulentas, nem a comunicação manipulada, para que os governos autoritários e as oligarquias possam ser desmantelados. Fortifica-se a democracia política contra o autoritarismo do e no poder, dividindo-o com o conjunto da sociedade.<sup>50</sup> Verifica-se que a minoração ou a erradicação das desigualdades é uma preocupação jurídica, econômica e social do Estado Democrático de Direito (CF, arts. 1º, 3º, 5º, 6º-11, 14-17, 170-192, 194-203), ou seja, a criação de condições para o desenvolvimento como liberdade.

Uma das desigualdades que estão sendo minoradas é a do papel social da mulher na sociedade, com a Constituição e o Código Civil brasileiros vigentes, sem olvidar a Lei da Maria da Penha, repudiando qualquer tipo de discriminação indevida em relação ao gênero feminino, mudança que vem sendo gradualmente operada desde a década de 1960 do século XX. Idem para as políticas sociais do Executivo, tendo o governo federal criado a Secretaria da Mulher, em 2003, o que foi acompanhado por governos dos Estados e do Distrito Federal, com o intuito de tutelar os problemas relacionados às mulheres no Brasil.

Outra mudança social latente se percebe na área da política institucionalizada, decorrente da revolução da informática e da cibernética, com o uso de computadores tanto pelos particulares como pelos agentes públicos, a partir da década de 1990, a gerar a expansão das comunicações, inclusive do telefone móvel, no início do século XXI. A informação se torna um instrumento de controle do poder, como se viu, recentemente, com os casos de espionagem que a agência norte-americana NSA fazia de particulares e de agentes públicos em vários países aliados (ou não) dos Estados Unidos.

Esses fatores levam alguns a classificar os Estados contemporâneos em *pré-modernos* (ex.: Afeganistão, Somália, Libéria e a maioria dos Estados africanos), por não terem democracia ou a possuírem em um sentido frágil; *modernos* (Índia, China, Brasil, entre outros), nos quais a democracia ainda não é madura, mas caminha para tal perspectiva, embora o Estado continue com o monopólio da força; *pós-modernos* (Europa com a União Europeia), “nos quais a soberania tende a dar lugar a uma nova lógica de interdependência e de cooperação, apagando a separação entre assuntos interiores e exteriores” — negociação, cooperação internacional e Direito.<sup>51</sup>

48 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 71.

49 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 25-80.

50 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 4.

51 CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 21.

Independentemente da classificação que se confira ao Brasil e à sua democracia, o importante é perceber que a vigente racionalidade democrática deve-se, e muito, à tecnologia e à informação. Essa democracia está “permeada pelas ideias de transparência, uso inteligente de recursos e alcance social, que podem ser concebidas e implementadas em um passo”. Isso leva a uma alteração na forma de se fazer e de se perceber a política e as instituições, que servem, ainda, à exclusão social e ao conformismo,<sup>52</sup> sintomas a serem combatidos também pelas políticas públicas.

Esse introito acerca do Estado e da Sociedade serve de pano de fundo para a edificação do sentido jurídico de política pública, devendo-se, de início, diferenciar os termos *politics* e *policy*. O primeiro pode ser entendido como a atividade humana para a obtenção e a manutenção de recursos necessários ao exercício do poder<sup>53</sup>, ou como o conjunto de procedimentos formais e informais elucidativos de relações de poder destinado à resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos.<sup>54</sup> O termo *policy* está a significar programas elaborados e decididos pelos governos de cada localidade, direcionados à ação para a consecução de um objetivo específico,<sup>55</sup> sendo este o significante que inaugura a construção de sentido jurídico para o termo *política pública*.

Relevante destacar uma primeira discussão referente aos atores protagonistas da atividade de formulação, de execução, de controle, de avaliação e de, se necessário, reforma das políticas públicas, dividindo-se em duas correntes: (i) *estatista*; (ii) *multicêntrica*.<sup>56</sup>

A corrente *estatista* (*state-centered policy-making*), adotada no Brasil, enfoca a personalidade jurídica do formulador, restringindo o protagonismo ao ator estatal,<sup>57</sup> que decide sobre a alocação de prioridades e de recursos, envolvendo a concretização dos direitos fundamentais para toda a sociedade. As ações privadas de interesse público, como o movimento do “Betinho”, contra a miséria e a fome, são importantes, mas não se inserem na ideia de política pública, como o programa do Bolsa Família, que, também, combate à miséria, o analfabetismo e a fome, porém foi instituído pelo Estado-Executivo (União).<sup>58</sup> O Decreto nº 8.243/14 institui um diálogo e uma gestão compartilhada da Administração Pública Federal brasileira com a sociedade civil; não se admite um protagonismo oriundo somente da sociedade civil.

A abordagem *multicêntrica* foca não em quem formula a política pública, mas na origem do problema a ser enfrentado, recebendo “o adjetivo de “pública” se o problema que tenta enfrentar é público”.<sup>59</sup> Nessa linha acham-se “organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas”.<sup>60</sup>

A abordagem estatista facilita a concretização das políticas públicas pelo fato de o Estado deter um maior número de informações e de recursos, podendo a sociedade civil cobrar de maneira mais eficaz o Estado acerca do instituto. A abordagem multicêntrica seria mais ampla. O fato é que a sociedade precisa ter a sua

52 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 6.

53 LIMA, Waner Gonçalves. Política pública: discussão de conceitos. *Interface* (Porto Nacional), Mato Grosso do Sul, n. 5, p. 49-53, out. 2012.

54 RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. *O estado da política: temas selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

55 LIMA, Waner Gonçalves. Política pública: discussão de conceitos. *Interface* (Porto Nacional), Mato Grosso do Sul, n. 5, p. 49-50, out. 2012.

56 LIMA, Waner Gonçalves. Política pública: discussão de conceitos. *Interface* (Porto Nacional), Mato Grosso do Sul, n. 5, out. 2012. p. 50.

57 SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010. p. 2.

58 LIMA, Waner Gonçalves. Política pública: discussão de conceitos. *Interface* (Porto Nacional), Mato Grosso do Sul, n. 5, out. 2012. p. 51.

59 LIMA, Waner Gonçalves. Política pública: discussão de conceitos. *Interface* (Porto Nacional), Mato Grosso do Sul, n. 5, out. 2012. p. 51.

60 SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010. p. 2.

demanda atendida, independentemente de quem formule a política pública.<sup>61</sup> Para esse estudo, adota-se a postura estatista, acrescida do diálogo com a sociedade civil, como posto no Decreto nº 8.243/14.

Ultrapassada essa discussão, demonstra-se como as políticas públicas podem ter um variado suporte jurídico na legislação (ex.: CF/88, ordem econômica, financeira e social), assim como em decisões judiciais, a saber:

(a) Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938/81, com o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, por meio de fins, objetivos, princípios, diretrizes, instrumentos e sistema estruturante da mencionada política. Não há, contudo, nenhuma disposição relacionada aos meios financeiros, metas e resultados a serem alcançados na citada legislação;

(b) Política Nacional de Recursos Hídricos – Lei nº 9.433/97, regulamentando o art. 21, XIX, da CF/88, com fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos, como planos diretores para a construção e realização, a partir da instituição do PNRH e do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH);

(c) Criação de Agências Reguladoras, por exemplo, como a ANATEL – Lei nº 9.472/97; – Lei Geral de Telecomunicações, que estabelece políticas para o setor;

(d) Plano Nacional de Viação – Lei nº 5.917/73; Lei nº 11.096/05, que instituiu o Programa Universidade para Todos (PROUNI);

(e) Plano diretor do art. 182 da CF/88, para política urbana, normas operacionais de saúde (NOB 1/93, NOB 2/96, NOAS 2000); diretivas da União Europeia, como o Decreto nº 82.597, que instituiu o Planasa – Plano Nacional de Saneamento;

(f) Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10), que dispõe sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis. Destina-se tal política às pessoas de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos, e às que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos, embora ainda se tenha por princípio a ideia do poluidor pagador, crítica que será realizada em outro estudo;

(g) Atividade administrativa da Administração Pública, como, por exemplo, os sistemas de transporte municipais, cujo formato é conferido por meio do contrato de concessão de serviço público; política nacional de insumos ou bens, como a encomenda ou a construção de plataformas de petróleo, com incentivo à indústria nacional. Essas hipóteses são consideradas como de *soft law*, “situações em que a atuação do direito se faz não pela coação estatal (a violência legítima weberiana), mas pela indução à ação predefinida”. É o Estado-Incitor apontado por Charles-Albert Morand em *Le droit neo moderne des politiques publiques*, com a atuação de agências de fomento internacionais que estimulam as políticas públicas nacionais constituindo um exemplo dessa *soft law*;<sup>62</sup>

(h) Controle judicial das políticas públicas, que num sentido estrito seriam as ações do Poder Executivo a partir dos marcos legislativos, com a atuação do Poder Judiciário, sendo considerada imprópria. Ocorre que o Poder Judiciário possui o dever de controlar a efetivação dos direitos fundamentais, aferindo o grau de vinculatividade da normativa jurídica (CF/88, art. 5º, XXXV, 102, I, q, 102, § 2º). A atuação do Poder Judiciário seria complementar, não podendo este se imiscuir na qualidade ou na adequação da política escolhida pelo Poder Executivo.<sup>63</sup>

61 LIMA, Waner Gonçalves. Política pública: discussão de conceitos. *Interface* (Porto Nacional), Mato Grosso do Sul, n. 5, out. 2012. p. 52.

62 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. p. 1-49. p. 21.

63 Ver sobre o tema, BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari

Parece equivocado esse entendimento restritivo em relação aos limites do controle do Poder Judiciário, uma vez que se o Executivo escolhe inadequadamente a política e o modo de implementá-la, e isso viola direitos fundamentais e desperdiça dinheiro público, por que, então, o Judiciário não poderia discutir tais pontos? O que se cobra do Poder Judiciário é uma postura cooperativa qualificada, escutando todos os envolvidos e decidindo de forma fundamentada, como exige o art. 93, IX, da CF/88.<sup>64</sup> Qualquer decisão deveria observar obrigatoriamente o quadripé criado por MacCormick — coerência, consistência, princípios e consequência<sup>65</sup> —, a evitar decisionismos e solipsismos judiciais em qualquer esfera decisória. Esse tema será objeto de outro trabalho.

O modo tradicional de o Poder Judiciário atuar no controle das políticas públicas ocorre pelas demandas coletivas (Lei nº 7.347/85; CDC), com as causas civis públicas, o inquérito civil e os termos de ajustamento de conduta, em um comportamento proativo do Ministério Público, sem que haja o tolhimento do administrador público. Outros exemplos, como as demandas julgadas pelo Supremo Tribunal Federal, na ADPF45; no AgRg no RE 410.715, no RE 436996, entre outros julgados, mormente em casos de direitos à educação e à saúde.<sup>66</sup>

Feitas as considerações sobre a ampla temática que envolve as políticas públicas, poder-se-ia dizer que a *política pública* seria um programa de ação governamental ou uma tecnologia jurídica governamental que visa realizar, por meio de um processo ou de um conjunto de processos juridicamente organizados (ex.: processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo administrativo, processo judicial), diversos afazeres socialmente relevantes e politicamente determinados, de acordo com os recursos que o Estado dispõe, em parceria (ou não) com a iniciativa privada. Para tanto, deve-se verificar as prioridades sociais a serem perseguidas, os meios necessários para tal mister, bem como o tempo necessário para que o objetivo seja atingido.<sup>67</sup>

Eugênio Parada indica critérios para a construção de uma política pública de excelência, quais sejam: 1 – fundamentação ampla e não somente específica; 2 – estimação dos custos e das alternativas de financiamento; 3 – fatores para uma evolução do custo-benefício social; 4 – benefício social marginal comparado com o de outras políticas, a indicar o que é prioritário; 5 – consistência interna e agregada; 6 – apoios e críticas prováveis da sociedade e da academia; 7 – oportunidade política; 8 – lugar da sequência de medidas pertinentes (qual localidade será atendida primeiro, quais são as condicionantes da atuação, entre outras); 9 – clareza de objetivos; 10 – funcionalidade dos instrumentos; 11 – indicadores de custo unitário, de economia, de eficiência e de eficácia.<sup>68</sup>

Releva apontar, para que se edifique uma política pública de excelência, ainda que brevemente, os ciclos que se retroalimentam das políticas públicas (formação, execução, controle e avaliação), a fim de ensejar uma, se necessária, reforma na condução desse processo institucional, sendo certo que a avaliação não é realizada no final, mas no momento de execução da referida política pública.<sup>69</sup>

(Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49. p. 22-36; FREITAS FILHO, Roberto; CASAGRANDE, José Renato. O Problema do tempo decisório nas políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, v. 187, p. 21-34, 2010; FREITAS FILHO, Roberto, et al. Políticas públicas e protagonismo judicial no STF. *Universitas/Jus*, v. 222, p. 105-193, 2011.

64 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 55.

65 MACCORMICK, Neil. *Instituciones del derecho*. Madrid: Marcial Pons, 2011. Tradução de Fernando Atria y Samuel Tschorne. ; MACCORMICK, Neil. *Retórica e o Estado de direito*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. Tradução de Conrado Hüber Mendes; Marcos Paulo Veríssimo.

66 Ver: FREITAS FILHO, Roberto, et al. Políticas públicas e protagonismo judicial no STF. *Universitas/Jus*, v. 222, p. 105-193, 2011.

67 Com adaptações, BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 6.

68 SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006. p. 67-95. (Coletânea, v. 1)

69 ARZABE, Patrícia Helena Massa. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 51-74. p. 70.

A fase de *formação* caracteriza-se pela identificação dos problemas e pela construção de uma agenda (*agenda setting*), assim como pela proposição de soluções abrangendo a realização de estudos multidisciplinares para delimitar a abrangência, o escopo e as maneiras adequadas de condução da ação governamental a ser construída, por exemplo, quando se constata o problema da prostituição e do trabalho infantil em determinada região do país.<sup>70</sup>

A *implementação* ou *execução* deve observar as diretrizes traçadas na fase de formação, com a *avaliação* ocorrendo por diversos métodos, a fim de saber se a política segue o rumo traçado, se precisa de correção ou se deve ser extinta por ineficácia ou pela obtenção do objetivo traçado. Essas fases servem de parâmetros e de conteúdo para a análise do Poder Judiciário, dos Tribunais de Contas, da sociedade civil<sup>71</sup> e do próprio Estado-Executivo.

Verifica-se, por conseguinte, a riqueza conteudística e de fins que as políticas públicas carregam em seu bojo, com o seu sentido jurídico estando marcado por diversos arranjos institucionais para que haja a adequada organização formal, econômica, ambiental e social das ações governamentais. É saber como o domínio dos mecanismos técnicos dispostos pelo Poder Público pode ser organizado, a fim de que possibilite a formação, a execução e a avaliação da política pública de maneira condizente com as necessidades para as quais esta foi criada.

Comprova-se a ideia de que as políticas públicas seriam *tecnologias jurídicas* voltadas à construção de um cabedal de processos e de procedimentos para o soergimento da ação governamental, com a absorção da ideia de contraditório, a fim de evitar a tecnocracia. Saliente-se que a construção da política pública demanda a legitimidade das decisões e o modo pelo qual elas foram tomadas,<sup>72</sup> a tornar imprescindível o respeito ao dever de fundamentação em qualquer instância estatal em relação ao assunto, assim como no que toca às de constituição e desenvolvimento do instituto.

Nesse caminho, acolhe-se como marco teórico para pensar a institucionalização da tecnologia jurídica que envolve as políticas públicas a ideia dos planos macro, micro e mesoinstitucional erigidos por Maria Paula Dallari Bucci.<sup>73</sup> Isso porque tais planos possibilitam que a tríade *programa, ação-coordenação* e *processo* possa estar conectada e apta a soerguer a estrutura e a realizar a função das políticas públicas no Brasil.<sup>74</sup>

Dissecando a mencionada tríade, o *programa* se refere ao delineamento geral da política pública a ser efetivada, respeitando-se a legalidade, os objetivos concretos, os elementos de avaliação, os instrumentos à disposição, os procedimentos e os arranjos político-administrativo e financeiro. É a *dimensão material* da política pública ou, noutros termos, a *modelagem jurídica do instituto*.<sup>75</sup>

A *ação-coordenação* significa a concretização do programa, cujo substrato são os objetivos sociais mensuráveis, com a obtenção de resultados determinados, em certo espaço de tempo. É o momento de coordenação no poder público, por meio da gestão pública, de convênios, de consórcios, entre outros meios concretizadores da política pública programada.<sup>76</sup>

O *processo* é a dimensão participativa da política pública, com o conjunto de atos coordenados por meio de procedimentos que respeitem o contraditório, contando com a participação popular nos processos polí-

70 ARZABE, Patrícia Helena Massa. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 51-74. p. 70.

71 ARZABE, Patrícia Helena Massa. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 51-74. p. 70-71.

72 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 8-9.

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

74 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 6.

75 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. p. 1-49. p. 41.

76 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. p. 1-49. p. 43-44.

ticos, nos conselhos diretivos trazidos na Constituição e na legislação infraconstitucional que regula direitos sociais, como a Lei Orgânica da Saúde, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a legislação ambiental, a legislação da assistência social, o Decreto nº 8.243/14, que instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, entre outros. O processo abarca, inclusive, o processo judicial, como nos casos da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), os derivados do Código de Defesa do Consumidor, a Lei do Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99) etc. O processo açambarca o fator tempo, que se relaciona com o programa e a ação-coordenação.<sup>77</sup> Desse modo, a relação entre o Direito e a política, no campo das políticas públicas, serve à ideia de regulação do presente e de projeção do futuro.<sup>78</sup>

Da dissecação da referida tríade, permite-se estudar os planos criados por Bucci. No plano *macroinstitucional*, há a análise do governo propriamente dito no campo das *políticas*; no plano *microinstitucional* existe a preocupação com a ação governamental, como unidade atomizada de atuação do governo, na perspectiva da *policy*; e no plano *mesoinstitucional* verifica-se a zona intermediária entre os dois planos, perquirindo-se os arranjos institucionais pelas ações governamentais agregadas em unidades maiores, também no campo da *policy*.<sup>79</sup>

A *ação governamental*, portanto, é o movimento da máquina pública jungindo competências, objetivos e meios estatais, diante do impulso do governo. A exteriorização dessa ação governamental configurada pela política pública “se materializa num *arranjo institucional*, conjunto de iniciativas e medidas articulado por suportes e formas jurídicos diversos”.<sup>80</sup>

O presente artigo se fixará em um aspecto específico do plano microinstitucional, qual seja o processo eleitoral. Isso porque, no plano microinstitucional, a ação governamental é a unidade em torno da qual agentes públicos e privados se movem, no intuito de obter a decisão e a sua execução. O termo *processualidade* é empregado para compreender os diversos processos jurídicos materializadores das políticas públicas, cuja relação jurídica processual se torna um ponto-chave para o entendimento desse plano. Abarca-se a atividade administrativa interna concretizada pelo *processo administrativo*; a defesa judicial nas demandas por realização e por implementação das políticas públicas no *processo judicial*; a participação do governo na feitura da legislação (*processo legislativo*) e na alocação orçamentária (*processo orçamentário e de planejamento*), a apresentar a conexão entre a Política e o Direito. O encontro institucionalizado dessa relação se perfaz no *processo eleitoral*,<sup>81</sup> objeto de estudo do próximo e derradeiro tópico.

Esses três momentos evidenciam a forte relação entre as políticas públicas e o processo eleitoral no Brasil, que repercute em grande medida no processo decisório público,<sup>82</sup> visualizado em três planos de aproximação — macro, micro e mesoinstitucional. O fio condutor dos três planos é a relação entre a política pública protagonizada no governo, em diálogo com a sociedade civil, e a sua institucionalização jurídica, reconhecidas pelo Estado. Dessa forma, a investigação se refere a como a técnica jurídica contribui para “gerar ou mover poder na sociedade.”<sup>83</sup>

A construção teórica realizada até o presente momento servirá de esteio para a análise de como o federalismo e o processo eleitoral são afetados e afetam as perspectivas de direitos fundamentais e de políticas públicas postas neste artigo.

77 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. p. 1-49. 44-45.

78 ARZABE, Patrícia Helena Massa. Dimensão jurídica das políticas públicas. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 51-74. p. 53.

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

80 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 10.

81 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 10-11.

82 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. p. 1-49. p. 46.

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

#### 4. DINÂMICA ELEITORAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DO FEDERALISMO BRASILEIRO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Como visto, a temática relacionada às políticas públicas no Brasil envolve diversas dimensões de sentido, de modelos, de formação da agenda e de elaboração no âmbito dos Poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário) e da sociedade civil democrática, inclusive no que tange ao processo eleitoral.<sup>84</sup> Dessa maneira, repisa-se a necessidade de se solidificar a democracia política, por meio do voto (direito fundamental individual), reconquistada nas eleições presidenciais de 1989, bem como a sua conjugação com as democracias econômica e social.<sup>85</sup>

Esses três tipos de democracia demandam papéis claros e cooperativos das instituições jurídicas, políticas e sociais, com o fito de efetivar os direitos fundamentais. Deve-se levar em conta, de maneira articulada, as variáveis jurídicas das organizações políticas de cada sociedade, inclusive no que concerne ao corpo técnico de funcionários públicos ou de particulares que possam realizá-las.<sup>86</sup>

É necessário que as visões desses titulares do exercício das políticas públicas atentem para a concreta realidade dos problemas que se apresentam, devendo também ser atuais os arranjos político-jurídicos e institucionais, a relevar a importância da inter-relação das várias áreas do saber.

De início, cabe ressaltar que uma sociedade democrática não pode ser limitada a uma ideia de democracia política representativa como único meio de participação do cidadão na vida política do país. A democracia participativa, inclusive com maior intervenção do Poder Judiciário, conjuga o pacto federativo entre os poderes da República e a sociedade; é o que se pode inferir do Decreto nº 8.243/14, que institui a Política Nacional de Participação Social — PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social — SNPS, como um canal dialógico entre a Administração Pública Federal e a sociedade civil.

No referido programa, a perspectiva dialógica ocorrerá na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública, considerados os objetivos e as diretrizes da PNPS (Decreto nº 8.243/14, art. 1º, parágrafo único). É relevante destacar que o decreto, apesar das críticas a ele dirigidas<sup>87</sup>, traz importantes mecanismos para a concretização do diálogo mencionado, como se extrai dos arts. 2º, 3º e 4º:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:

I - sociedade civil – o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações;

II - conselho de políticas públicas – instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas;

III - comissão de políticas públicas – instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades;

IV - conferência nacional – instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil,

84 BORGES, André. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 12, n. 24, p. 120-157, maio/ago, 2010; BORGES, André. Eleições presidenciais, federalismo e política social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, p. 117-136, fev. 2013.

85 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. p. 1-49. p. 39.

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

87 Veja entendimento favorável ao Decreto: Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html>>. Acesso em: 15 jun. 2014. Entendimento contrário: <<http://www.cacp.org.br/reinaldo-azevedo-critica-o-decreto-8243/>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado;

V - ouvidoria pública federal – instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública;

VI - mesa de diálogo – mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais;

VII - fórum interconselhos – mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersetorialidade e transversalidade;

VIII - audiência pública – mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais;

IX - consulta pública – mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação; e

X - ambiente virtual de participação social – mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil.

Parágrafo único. As definições previstas neste Decreto não implicam a desconstituição ou alteração de conselhos, comissões e demais instâncias de participação social já instituídos no âmbito do governo federal.

Art. 3º São diretrizes gerais da PNPS:

I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;

II - complementaridade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta;

III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social;

IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige;

V - valorização da educação para a cidadania ativa;

VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e

VII - ampliação dos mecanismos de controle social.

Art. 4º São objetivos da PNPS, entre outros:

I - consolidar a participação social como método de governo;

II - promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social;

III - aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes;

IV - promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal;

V - desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento;

VI - incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, *softwares* e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do *Software* Público Brasileiro;

VII - desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis;

VIII - incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e

IX - incentivar a participação social nos entes federados.

Não se fará uma crítica específica ao Decreto, por não ser este o objeto do presente trabalho, mas ele serve de exemplo de como os Poderes da República e a sociedade civil devem dialogar para a construção das políticas públicas no país, sempre balizadas pelos direitos fundamentais que norteiam tal diálogo.

Antes, porém, de se adentrar no processo eleitoral e na recíproca influência da e na política pública, algumas brevíssimas palavras sobre o federalismo pátrio, como formatado em nossa CF/88, nos auxiliarão na perquirição acerca do processo e da dinâmica eleitoral. O federalismo encontra-se tal um princípio estruturante da ordem jurídico-institucional do Estado brasileiro, assim como cláusula pétrea (CF/88, preâmbulo, arts. 1º e 60, § 4º, I). A Federação<sup>88</sup> — “unidade na diversidade” — é a forma organizativa da República brasileira, tendo por entes a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios), a ensejar uma união indissolúvel, ou seja, sem direito de secessão (CF/88, art. 1º).<sup>89</sup>

Nesse passo, o objetivo dos entes federados deve ser, entre outros, minorar as desigualdades regionais (CF/88, art. 3, III), com a preservação da diversidade cultural, econômica e social no interior do país, sem admitir a desintegração da estrutura institucional estabelecida, pois regidas por uma mesma Constituição e integradas à União (governo central), a formar um Estado soberano e independente: o Estado brasileiro.<sup>90</sup>

Para que isso seja possível, a Constituição deve prever normativas de relacionamento entre essas esferas de poder — de modo a fixar competências de cada ente —, distribuindo de modo equilibrado encargos e receitas com vistas a aliviar tensões internas, dotando-o de autonomia, autogoverno e auto-organização, a evitar um centralismo autoritário.<sup>91</sup> O federalismo possibilita que as diferentes comunidades possam conviver harmonicamente, não obstante, na prática, muitas vezes isso não ocorra, como se viu em “guerras fiscais” entre Estados para que pessoas jurídicas multinacionais se instalassem em regiões com menor tributação. Isso se deu com a Ford do Brasil, quando instalou uma fábrica no interior da Bahia, ao invés de fazê-lo no Rio Grande do Sul, que já havia adiantado à multinacional mais de R\$ 100 milhões, bem como iniciado obras preliminares para a citada instalação.<sup>92</sup>

A teoria federalista possibilita o desenvolvimento da democracia a coordenar a tripartição de poderes, por meio da divisão cooperativa de competência, mesmo quando exclusiva, vinculando-se ao constitucionalismo. Este viabiliza o sistema de freios e de contrapesos entre os entes federativos, e entre estes e a popu-

88 Marrafon aduz: “Em linhas gerais, pode-se compreender a Federação como uma forma de Estado, modelo de organização estrutural em que há a reunião de diversos Estados-membros em torno de uma Constituição Federal, com garantia de certa autonomia e preservação das identidades próprias de cada ente subnacional. Esse Estado opera no Direito Público Internacional como Estado Simples, já que os Estados-membros mantêm certa autonomia administrativa e legislativa, mas não possuem independência, sendo vedado o direito de secessão. A federação está relacionada mais fortemente à estrutura institucional e em seu coração (núcleo) encontra-se o federalismo, baseado na ideia de “unidade na diversidade”. (Cf. BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. *Federação e federalismo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 32. Vide também p. 119-120.) Por sua vez, o federalismo pode ser inicialmente compreendido como princípio básico da federação, “um processo de governo que congrega um conjunto de idéias e valores que permitem a convivência de vários modelos de vida e/ou identidades culturais e sociais em um mesmo projeto ou pacto, conjugados a uma distribuição espacial de poder (Ibidem p. 119)”. MARRAFON, Marco Aurélio. *Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização*. In: CLEVE, Clemerson Merlin. (Org.). *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. v. 3. p. 95-121. p. 95.

89 MARRAFON, Marco Aurélio. *Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização*. In: CLEVE, Clemerson Merlin. (Org.). *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. v. 3. p. 95-121. p. 95.

90 MARRAFON, Marco Aurélio. *Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização*. In: CLEVE, Clemerson Merlin. (Org.). *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. v. 3. p. 95-121. p. 96.

91 MARRAFON, Marco Aurélio. *Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização*. In: CLEVE, Clemerson Merlin. (Org.). *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. v. 3. p. 95-121. p. 96-97.

92 Veja: Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/caso-ford-maior-batalha-de-uma-guerra-que-nao-foi>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

lação, que se vê mais próxima das instâncias decisórias e com maiores possibilidades de controle do poder político,<sup>93</sup> a majorar a participação política.<sup>94</sup>

Das diversas instituições do sistema federativo, destaca-se a existência de uma Corte Constitucional ou do Tribunal da Federação e de um Parlamento bicameral no âmbito nacional. No Brasil o Senado representa de modo igualitário os Estados da Federação, em contraposição à Câmara dos Deputados, com composição ligada ao contingente populacional de cada Estado (CF/88, arts. 44-46). O equilíbrio federativo passa pelas citadas instituições, mormente no controle das atividades do Executivo quanto à promoção de políticas públicas e às tendências de predomínio dos anseios majoritários nas deliberações parlamentares.<sup>95</sup>

O princípio federativo funda a dinamicidade da atividade estatal ao rearranjar os interesses dos entes subnacionais e da União,<sup>96</sup> com o federalismo sendo um “indicativo de maior descentralização administrativa e legislativa, sem que se abrisse mão do foco no planejamento de políticas públicas pelo Governo Central”.<sup>97</sup> Desse modo, a realização de políticas públicas e a efetivação dos direitos fundamentais dependem dessa ideia de federalismo comunitário, para que seja concretizado o disposto no parágrafo único do art. 23 da CF/88: “*equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar no âmbito nacional*”, cabendo à União editar as leis complementares que podem ensejar essa cooperação.

O federalismo brasileiro centraliza o planejamento das políticas públicas, com a execução ocorrendo diretamente pela União ou em parceria com os entes subnacionais, a ensejar um modelo de organização federativa com maior capacidade institucional para reduzir as desigualdades regionais<sup>98</sup>. Afirma-se, portanto, o federalismo brasileiro de coordenação e de cooperação na execução de políticas públicas, não obstante, como relatado com a “guerra fiscal” entre Estados, tenha-se constatado que a cooperação não se firmou como modelo operativo de políticas públicas no Brasil.<sup>99</sup>

Apreendidas, no que interessa para a temática deste artigo, as questões atinentes ao federalismo, inicia-se a análise de como o processo eleitoral influencia e é influenciado pelas políticas públicas, a fim de que se compreendam as relações da base política de um governo e a dependência da configuração técnico-jurídica a que o sucesso das iniciativas governamentais está vinculado, mediante o processo eleitoral.<sup>100</sup>

Nessa perspectiva, é indiscutível que o processo eleitoral reflete a formulação e a implementação das políticas públicas, a unir, novamente, o jurídico e o político. A essa relação também será aplicada a cognição da relação jurídica processual, lastreada no contraditório, com o intuito de que se apreendam as tensões entre os interesses que permeiam as decisões governamentais sobre políticas públicas.<sup>101</sup>

Traz-se à colação a distinta sistemática referente ao contraditório e às tensões sociais que o processo eleitoral abarca, pois não visam à obtenção de uma decisão governamental. Expressam sim a busca de uma

93 Nessa linha, Laufer sustenta que o federalismo é o mais adequado à democracia por favorecer a separação dos poderes, a concorrência política e pela promoção da unidade na pluralidade. LAUFER, Heinz. Os princípios e a estrutura organizativa do ordenamento federativo. In: *O federalismo na Alemanha*. [Berlim]: Konrad Adenauer Stiftung, 1995. p. 34-39. (Série Traduções, n. 7).

94 MARRAFON, Marco Aurélio. Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização. In: CLEVE, Clemerson Merlin. (Org.). *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. v. 3. p. 95-121. p. 97.

95 MARRAFON, Marco Aurélio. Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização. In: CLEVE, Clemerson Merlin. (Org.). *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. v. 3. p. 95-121. p. 97.

96 Nessa perspectiva, Baracho sustenta que essa perspectiva de federalismo substitui a ideia de Estado soberano pela de comunidade e concebe o federalismo como um mecanismo organizativo em constante evolução, “que serve para ordenar as relações entre comunidades existentes, com o objetivo de transformar em realidade institucional as comunidades centrais e periféricas que existem em estado latente”. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte: FUMARC/UCMG, 1982. p. 8-9.

97 MARRAFON, Marco Aurélio. Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização. In: CLEVE, Clemerson Merlin. (Org.). *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. v. 3. p. 95-121. p. 107.

98 ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012. p. 17; 30; 72.

99 MARRAFON, Marco Aurélio. Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização. In: CLEVE, Clemerson Merlin. (Org.). *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. v. 3. p. 95-121. p. 116-117.

100 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 59.

101 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 59-60.

decisão popular que legitime as ações governamentais vindouras, com o contraditório político se configurando pelo confronto de proposições da “situação” e da “oposição”, sendo possível ao processo eleitoral plasmar a composição de blocos e de forças de apoio nesses polos opostos.<sup>102</sup>

Esse processo eleitoral é regido por uma legislação específica que disciplina o procedimento e o processo para que as eleições ocorram de maneira a gerar pequenas rupturas institucionalizadas da relação de poder expressa na política vigente. Isso leva a um rearranjo periódico e programado das bases que sustentam o Poder Público, considerando-se os agrupamentos e os partidos, bem como as ideias as quais eles se baseiam para construir uma organização para o enfrentamento eleitoral.<sup>103</sup>

Ocorre que se o programa de governo não possui vinculatividade no sistema eleitoral, como ocorre no sistema político *presidencialista*, “as eleições pouco contribuem para a racionalidade do processo governamental”. Essa situação se torna diferente no sistema político *parlamentarista*, já que o “governo está atado ao programa apresentado por ocasião das eleições, o que não ocorre no presidencialismo, em vista da ausência de mecanismos de responsabilidade política”.<sup>104</sup>

Dessa maneira, o poder pode ser criado pela base política instalada e pelos resultados da gestão governamental, com o governo sendo um foro de consumo de poder político, com os seus ônus e bônus, e um local de “produção” de poder, “com a modificação de estruturas e a geração de bem-estar que não existiriam sem a ação governamental”.<sup>105</sup>

Essa dinâmica de busca e de manutenção do poder, com o auxílio das políticas públicas, no *presidencialismo*, é apreendida da seguinte maneira: como existe mandato governamental com prazo de curta duração, as medidas de maior impacto, normalmente, são realizadas no início do mandato, em regra no primeiro ano, pois a legitimação das urnas ainda consegue supedanear medidas tidas como “impopulares”, como asfixia econômica, social e institucional. Passada essa fase, inicia-se a legitimação do governo pelo próprio processo governamental caso, nas democracias maduras (Estado pós-moderno de Chavallier), o resultado dos programas seja justiça social, inclusão, com a condição de criação dessas situações a partir da modernização institucional, das melhorias produtivas e do financiamento das políticas estruturais. A ação governamental exitosa, portanto, retroalimenta o poder governamental, criando condições para uma gestão técnica, e não tecnocrática.<sup>106</sup>

Esse processo pode ocorrer de maneira contrária se o processo político e a gestão governamental se dividirem por fatores fisiológicos, antropológicos, cujos instrumentos de governo sejam apropriados pelo “grupo dos vencedores” do certame eleitoral. A versão moderada dessa situação é o menor desgaste possível auferido ao final do mandato, com as escolhas realizadas ao longo dele. Após o processo eleitoral pátrio admitir a reeleição para o Poder Executivo, a valorização da gestão é um dos artifícios utilizados pelos concorrentes ao Poder, tendo em vista a ideia de gestão competente que tanto a “oposição” quanto a “situação” tentam passar aos eleitores, sem falar da proximidade do político ao governo federal e às fontes repassadoras de verbas públicas. Além disso, as circunstâncias econômicas e as condições de crescimento da atividade e do emprego favorecem quem está na situação<sup>107</sup>, ou constituem matéria de discursos utilizados pela oposição para a tomada do poder nas eleições vindouras.

Isso demonstra o quão é relevante a ideia de processo (microinstitucionalidade), à medida que o contraditório, apesar de, no processo eleitoral, ocorrer em outras bases, é relevante para que a “oposição” e a “situação” disputem os votos em uma mesma base de eleitores, normalmente as classes de baixa e de média renda, a tornar difícil a ocorrência de retrocesso em relação às políticas públicas consolidadas, como o Bolsa Família, por parte de quem vença a disputa eleitoral.<sup>108</sup>

102 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 60.

103 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 60.

104 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 60.

105 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 60.

106 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 60-61.

107 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 61.

108 BORGES, André. Eleições presidenciais, federalismo e política social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, p. 117-136,

Além disso, as circunstâncias econômicas e as condições nas quais as políticas públicas foram projetadas servem de esteio para a formulação da campanha eleitoral e para a angariação de votos. Importante destacar como as políticas públicas são um fator de agregação das plataformas políticas dos dois partidos que comandam o Poder Executivo brasileiro nos últimos 16 (dezesesseis) anos — o Partido dos Trabalhadores — PT e o Partido Social Democrata Brasileiro — PSDB.

Principia-se a análise lembrando que o PT apresenta-se como um partido com tendências de esquerda e que o PSDB, apesar de ter a sua gênese em uma tendência mais à esquerda, após a morte de Mário Covas se configurou como um partido mais ao centro e à direita. O que isso influencia nas políticas públicas? Para André Borges, incrivelmente, nada, pois em ambos os governos nos quais esses partidos possuem (ou possuíram) a chefia do Poder Executivo, de 1990-2014, tem havido um constante investimento e incremento nas políticas públicas.<sup>109</sup>

A título de exemplo, o FUNDEF e a Bolsa Escola, criados no Governo Fernando Henrique, foram mantidos e intensificados no Governo Lula. Nesse governo foram criados outros programas, como o Bolsa Família, que juntamente com o FUNDEF, angariou prêmios internacionais. Além disso, pesquisas empíricas indicam que o comportamento do eleitorado desses dois partidos é o mesmo quando eles se encontram na oposição e na situação.<sup>110</sup>

Em regra, quando um dos dois partidos está na oposição, os eleitores mais abastados, mais conservadores politicamente e menos suscetíveis aos benefícios imediatos e diretos das políticas públicas votam na oposição, enquanto aqueles beneficiados imediata e diretamente por tais políticas votam na situação.<sup>111</sup>

As regiões brasileiras menos abastadas (Norte e Nordeste) tendencialmente votam no partido da situação porque os eleitores percebem concretamente a efetividade das políticas públicas desenvolvidas no âmbito federal e executadas diretamente pela União ou com o auxílio dos Estados-Membros, dos Municípios e do Distrito Federal. O Bolsa Família é um exemplo de execução direta da União da política pública contra a miséria e o analfabetismo, já que as verbas são direcionadas diretamente dos cofres públicos para a conta vinculada ao programa dos beneficiários.<sup>112</sup>

Disso podemos extrair que independentemente da plataforma programático-ideológica que PT e PSDB enunciem, publicamente, no atual cenário brasileiro é pouco provável que haja um retrocesso em relação ao fomento das políticas públicas no país. Isso porque ambos os partidos disputam a mesma base eleitoral, as classes de baixa e de média renda, o que intensifica a manutenção da agenda de fomento ao instituto.<sup>113</sup>

O que pode ser alterado é o foco problema público (ex.: educação, saúde, assistência social, meio ambiente, segurança alimentar, entre outros,) a ser objeto da política pública, mas não se acredita em retrocesso quanto ao tema. Dessa forma, um discurso político-eleitoral de arrefecimento na consecução de tais políticas não parece muito inteligente na atual quadra histórica no país.

Essa constatação empírica serve também para afastar críticas ao sistema federalista brasileiro, baseadas nas ideias do federalismo predatório e das instituições públicas ineficientes. O federalismo predatório derivaria do fato de as competências institucionais serem exclusivas da União, o que acirraria a disputa entre os Estados da Federação.<sup>114</sup>

---

fev. 2013. p. 132.

109 BORGES, André. Eleições presidenciais, federalismo e política social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, p. 117-136, fev. 2013. p. 119.

110 BORGES, André. Eleições presidenciais, federalismo e política social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, p. 117-13, fev. 2013. p. 119-121.

111 BORGES, André. Eleições presidenciais, federalismo e política social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, p. 117-136, fev. 2013. p. 121-124. O artigo traz pesquisas empíricas que comprovam as conclusões postas no presente artigo.

112 BORGES, André. Eleições presidenciais, federalismo e política social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, p. 117-136, fev. 2013. p. 121-124.

113 BORGES, André. Eleições presidenciais, federalismo e política social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, p. 117-136, fev. 2013. p. 132.

114 BORGES, André. Eleições presidenciais, federalismo e política social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, p. 117-136. fev. 2013.

Esse argumento, diante das assertivas sobreditas, cai por terra, uma vez que se torna cada vez mais necessária uma coalizão partidária para que se governe o país, o que enseja maior habilidade política de quem está no poder. Tanto o é que partidos conservadores em relação ao aspecto social da base governista, como o PMDB, têm apoiado as políticas públicas instituídas pelo Poder Executivo, inclusive referendando o polêmico Decreto 8.243/14.

Mesmo que seja uma postura utilitarista, o resultado é a fortificação de políticas públicas nos governos do PT e do PSDB nos Estados e nos Municípios da Federação. Até candidatos que advieram da FIESP, em seus discursos políticos, ressaltam categoricamente a manutenção de tais políticas. Isso, de certo modo, ratifica a escassa probabilidade de retrocesso.

A ineficiência das instituições derivada do multipartidarismo, do clientelismo e da disputa pelas pastas ministeriais também não é um discurso que tenha servido para enfraquecer a ideia de federalismo e o fomento das políticas públicas, embora possa ter causado efetivações precárias em algum momento. Afora os casos de corrupção e de outros ilícitos, há um discurso de todas as alas partidárias relacionado à modernização da gestão administrativa e à redução das desigualdades sociais, a desaguar na manutenção da importância que as políticas públicas possuem antes, durante e após as eleições.

Uma das críticas que podem ser feitas a essa relação *processo eleitoral e políticas públicas* é justamente a ausência ou o direcionamento das informações relacionadas ao tema — seja pela situação, seja pela oposição, seja pela mídia. Outra crítica decorre do fato de a situação, em ano eleitoral, muitas vezes, conceder a majoração dos benefícios econômicos derivados de determinada política em patamares percentuais altíssimos (ex.: 70% em um ano), comparativamente com aqueles concedidos em anos não eleitorais (aumento igual ou acima da inflação). Outro problema, talvez a ser sanado, se adequadamente aplicado o Decreto 8.243/14, é o do pouco diálogo entre o Poder Público, a sociedade civil e os atingidos por tal política, com a imposição pelo Poder Público de determinada diretriz.

Isso ocorreu, por exemplo, no Distrito Federal quando o governo vigente cessou o diálogo com os catadores e as catadoras de resíduos sólidos e tentou impor um modelo de parceria público-privada, com o fechamento do “lixão” da Estrutural, em favor de sociedades empresárias estrangeiras que fariam o trabalho de incineração dos resíduos sólidos, deixando à margem diversos trabalhadores ou colocando-os em situação degradante. Felizmente, a parceria público-privada foi deixada de lado, diante das construções dialógicas que a comunidade de catadores e catadoras realizou com grupos de extensão do UniCEUB e da UnB, contando com o apoio do Governo Federal,<sup>115</sup> para que a situação fosse discutida em outras bases, como estava ocorrendo há mais de dois anos em comissões mistas que envolviam a sociedade civil, a comunidade e membros dos três poderes da República.

Dessa maneira, “a competição vertical e interpartidária no presidencialismo de coalizão gerou incentivos para processos incrementais no desenvolvimento das políticas públicas, possibilitando a criação de programas sociais de caráter redistributivo e universalista”.<sup>116</sup> Por isso é que se deve reforçar o implemento das políticas públicas, ainda que isso possa ser um fator de maximização de votos para a coalizão eleitoral que se encontre no poder, pois o que importa é a efetivação dos direitos fundamentais para a minoração das desigualdades socioeconômicas e ambientais existentes no país.

115 Sobre a situação social dos catadores e das catadoras no Brasil: IPEA. *Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável e reutilizável*. Brasil. Brasília, 2013. Disponível em: <chrome-extension://oemmndcbldboiebfnladdacbdmfmadadm/http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/situacao\_social/131219\_relatorio\_situacao\_social\_mat\_reciclavél\_brasil.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2014.

116 BORGES, André. Eleições presidenciais, federalismo e política social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, p. 117-136, fev. 2013. p. 254.

## 5. CONCLUSÃO

Conclui-se o trabalho demonstrando que os direitos fundamentais concretizados pelas políticas públicas, protagonizadas pelo Estado, em parceria com a sociedade civil, servem de maximização de votos de uma mesma base eleitoral, independentemente de quem esteja no poder.

O que se espera é que a dinâmica e o processo eleitoral, mesmo no presidencialismo, não somente por fator eleitoral, mas por respeito aos mandamentos constitucionais, fomentem políticas públicas que não se bastem na perspectiva da justiça distributiva, mas na de justiça social. A vinculação dos detentores do poder a essa justiça deve ser irreprochável e objeto de *recall* político, caso não seja respeitada, o que será objeto de estudo em outro trabalho. A justiça social se realiza na efetiva explicitação e resolução da desigualdade<sup>117</sup> real em cada caso concreto, com um transbordamento, mesmo que parcial, para outras situações. Essas nuances promovem um contínuo repensar das premissas, das problematizações e das conclusões hauridas dos estudos desenvolvidos em relação aos direitos fundamentais, às políticas públicas e àquilo que o processo e a dinâmica eleitoral envolvem.

Dessa maneira, é preciso entender como indispensável a tal mister a permanência da intencionalidade de justiça, entre nós justiça social, como constitutiva do Direito, sendo, muitas vezes, necessário escutar os silêncios legislativos, doutrinários e jurisprudenciais para a postulação de outras perguntas e respostas aos questionamentos oriundos da sociedade. A concretização da liberdade ética permite a efetivação da justiça social em cada caso, porquanto acolhido o constructo teórico de função como liberdade, com a tutela e o incremento da “liberdade coexistencial”.<sup>118</sup>

A liberdade ética, por conseguinte, está conectada a um dos sentidos atribuídos à solidariedade constitucional, isto é, a cooperação e a igualdade na afirmação dos direitos fundamentais de todos, não à solidariedade restrita aos confins de um grupo, ou dissolvida na subordinação de cada um ao Estado: “a solidariedade constitucional não concebe um interesse superior ao pleno e livre desenvolvimento da pessoa”.<sup>119</sup> Essa perspectiva serve à ressignificação do federalismo e do pacto federativo entre Estado, entes subnacionais e sociedade.

A coligação alteridade e justiça social vai ao encontro da tutela constitucional concreta, crítica e prospectiva da dignidade humana, que se efetiva na “realização da liberdade ética”, no momento da coexistência com o diferente. A liberdade negativa, positiva, material ou formal apresenta-se sob a forma de “responsabilidade pelo Outro”, “reconhecimento fático da alteridade”, e o seu exercício se torna uma questão ética. Em outras palavras, “a minha liberdade começa onde se inicia a liberdade do outro” — “liberdade investida” —, de acordo com Lévinas, porque o Outro “traumatiza as certezas”, repisando-se o afirmado anteriormente.<sup>120</sup>

A teorização e a prática da alteridade podem levar a uma efetivação da justiça social como expressa no *caput* do art. 170 da CF/88; todavia, não se circunscreve às hipóteses previstas no aludido artigo, pois a justiça social permeia a juridicidade vigente com o propósito de “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, e em respeito à dignidade da pessoa humana (CF/88, arts. 3º, I, e 1º, III), até porque as desigualdades sociais e econômicas são tragédias evitáveis.<sup>121</sup>

A justiça social, em um primeiro sentido, pode ser entendida como uma justiça que equilibre, quando efetivada, as ideias de democracia e de crescimento socioeconômico e ambiental. De igual modo, a ideia

117 Sobre a densificação da igualdade e da desigualdade, GUEDES, Jefferson Carús. *Igualdade e desigualdade*: introdução conceitual, normativa e histórica dos princípios. São Paulo: RT, 2014.

118 RUZYK, Carlos Eduardo Pianovski. *Institutos fundamentais do direito civil e liberdade(s)*. Rio de Janeiro: GZ, 2011. p. 167.

119 PERLINGIERI, Pietro. *O direito civil na legalidade constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 461-462. Tradução de Maria Cristina de Cicco.

120 SOUZA, Ricardo Timm de. *Justiça em termos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 142-143; 149; 152.

121 RORTY, Richard. Duas profecias. *Folha de São Paulo*, Caderno “Mais”. 24 maio 1998.

de igualdade substancial para os cidadãos de forma coletiva e individual, pois um Estado que concretize a aludida harmonia “será um Estado de Justiça”.<sup>122</sup>

A densificação da justiça social altera concretamente as desigualdades, porque é o aperfeiçoamento da justiça comutativa (dar a cada um o que é seu, com privilégio à igualdade formal) e da justiça distributiva (dar a cada um o que é seu, embora reconheça as desigualdades, por meio de legislação — CLT, CDC, ECA —, ou por outro modo, sem, porém, alterá-las).<sup>123</sup> A efetivação da justiça social no caso concreto fomentará a justiça relacional ou situacional, aquela derivada de uma determinada relação ou situação jurídica, a impedir a mercantilização da sociedade e da pessoa humana concreta.<sup>124</sup>

A construção e a realização dos direitos fundamentais, por meio das políticas públicas, não podem resultar na confirmação do pensamento de Saramago, em texto apresentado no Fórum Social Mundial em 2002: “Não há pior engano do que o daquele que a si mesmo se engana. E assim é que estamos vivendo”.<sup>125</sup> As políticas públicas e as disputas eleitorais, por consequência, não podem contribuir para o permanente passamento da justiça social, como se ela jamais tivesse existido para quem nela confiou ou que dela esperava “o que da Justiça todos temos o direito de esperar: justiça, simplesmente justiça”.<sup>126</sup>

Os sentidos da justiça social não podem ser aqueles que concretizam a justiça em cada caso de olhos vendados, em que o peso da balança se encontra viciado e a espada sempre fende mais um lado que o outro. Espera-se uma justiça rigorosamente ética, “uma justiça que seja a emanção espontânea da própria sociedade em acção”.<sup>127</sup>

Reivindica-se justiça social, fruto da “angústia da responsabilidade pelo rosto que interpela”. Avulta a primazia dos contatos e da intersubjetividade, sob o “desafio do olhar sem contexto e da tentativa de tornar o trauma da diferença em encontro ético”.<sup>128</sup> Não se pode admitir o Direito como um “jogo jogado” *a priori* por quem quer que seja, pelas regras, pelos Códigos etc. O ideário de justiça social permanece, haja vista a necessidade de um porvir consentâneo com as respostas requeridas para os problemas das vítimas e dos danos potenciais e concretos produzidos hodiernamente no Brasil.

A alteridade e a justiça social, portanto, passam a ser o sustentáculo desse Direito que tutela a vida em relação, podendo-se utilizar o sentido de justiça haurido das construções relacionadas à filosofia da libertação, isto é, uma sociedade em que caiba o interesse de todos e o de cada um, inclusive os interesses ambientais, sendo este o direito fundamental. Esse sentido de justiça está umbilicalmente conectado àquele de liberdade plural intersubjetiva, a incorporar novos direitos, acrescentando-os aos que se encontram na condição de sem direitos (vítimas do sistema de direito vigente). Isso demonstra uma dualidade funcional do Direito: “de um lado, a função de conservação, onde a vida está afirmada; e, de outro, a função é de transformação, onde a vida está negada”,<sup>129</sup> a fortificar a ideia de desenvolvimento como liberdade.

122 COELHO, Luiz Fernando. *Saudade do futuro*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2007. p. 196.

123 LÓBO NETTO, Paulo Luiz. Transformações gerais do contrato. *Revista trimestral de direito civil*. Rio de Janeiro: Padma, v. 16, p.103-113, out./dez. 2003.

124 CORTIANO JÚNIOR, Eroulths. Para além das coisas: breve ensaio sobre o direito, a pessoa e o patrimônio mínimo. In: FACHIN, Luiz Edson et al. *Diálogos sobre direito civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 155-165.

125 SARAMAGO, José. *Este mundo da injustiça globalizada*. texto lido na cerimônia de encerramento do Fórum Social Mundial 2002. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=2913](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=2913)>. Acesso em: 30 jul. 2012.

126 SARAMAGO, José. *Este mundo da injustiça globalizada*. texto lido na cerimônia de encerramento do Fórum Social Mundial 2002. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=2913](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=2913)>. Acesso em: 30 jul. 2012.

127 SARAMAGO, José. *Este mundo da injustiça globalizada*. texto lido na cerimônia de encerramento do Fórum Social Mundial 2002. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=2913](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=2913)>. Acesso em: 30 jul. 2012.

128 PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. *A pátria dos sem pátria: direitos humanos & alteridade*. Porto Alegre: Uniritter, 2011. p. 137-208; PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. Resenha. *Revista fórum de direito civil – RFDC*, Belo Horizonte, ano 1, n.1, p. 291-296, set./dez. 2012. p. 294-295.

129 LUDWIG, Celso Luiz. Filosofia da libertação. In: BARRETO, Vicente de Paulo (Coord.). *Dicionário de filosofia do direito*. São

A normatividade dos direitos fundamentais sociais, por meio das políticas públicas, exige garantias e meios financeiros e institucionais para que a sua efetivação seja real e possa auxiliar a reconstrução de uma sociedade mais justa e solidária (CF/88, art. 3º, I). Por isso se deve buscar exercer a democracia política, econômica e social de outra maneira.

A construção decisória dos direitos fundamentais individuais e sociais pelos poderes da República e o controle das políticas públicas dependem, destarte, de argumentos políticos, morais, econômicos, filosóficos e jurídicos, mormente em um país como o Brasil, no qual o Partido dos Trabalhadores (PT) assume o poder, por eleições diretas no ano de 2002, mas “declara, publicamente, não deter condições políticas que permitam colocar em prática seus postulados de justiça social”.<sup>130</sup>

Independentemente do que aconteça no porvir, a sociedade e o Estado devem estar atentos, em qualquer fase ou plano por que passa a construção de uma política pública, para o dever de se concretizar o quadripé que Neil MacCormick requer em qualquer tipo de decisão político-jurídica: coerência, consistência, princípios e consequência.<sup>131</sup>

Noutros termos, deve-se procurar dialogar e cooperar para que os direitos fundamentais sejam efetivamente concretizados no país, fator que evoluiu nesses mais de vinte anos da CF/88, mas que ainda clama por uma construção sólida e direcionada à justiça social. As políticas públicas podem ser os fios condutores para tal objetivo, influenciando e sendo influenciadas pela dinâmica eleitoral.

Ao fim e ao cabo, não se pode olvidar jamais que, contemporaneamente, deve haver “um forte consenso sobre a necessidade de se viver em uma comunidade pautada por direitos”<sup>132</sup> e deveres, cujas políticas públicas, hipertrofiadas ou valorizadas, pela dinâmica e pelas consequências do processo eleitoral, não deixam de ser um excelente meio de efetivação dos mencionados direitos e deveres fundamentais, que pautam o Direito na atualidade.

## REFERÊNCIAS

- ADEODATO, João Maurício. Direito à saúde e o problema filosófico do paternalismo na bioética. *Revista de direitos e garantias fundamentais*, Vitória, n. 11, p. 149-170, jan./jun. 2012.
- ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito material coletivo: superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.
- APPIO, Eduardo. *O controle judicial de políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2009.
- ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012.
- ARZABE, Patrícia Helena Massa. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 51-74.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte: FUMARC/UCMG, 1982.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

---

Leopoldo: Unisinos, 2006. p. 326-333. p. 330-331.

130 APPIO, Eduardo. *O controle judicial de políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 17-18.

131 MACCORMICK, Neil. *Retórica e o Estado de direito*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. Tradução de Conrado Hüber Mendes; Marcos Paulo Veríssimo.

132 ROBL FILHO, I. N.; MARRAFON, M. A. Paradoxos da hipermodernidade: reflexões sobre a análise econômica do direito, os direitos fundamentais e o papel da jurisdição constitucional no Brasil à luz da filosofia de Gilles Lipovetsky. In: MARCELINO JUNIOR, Julio Cesar; VALE, Julio Keller do; AQUINO, Sergio Ricardo Fernandes de. (Org.). *Direitos fundamentais, economia e Estado: reflexões em tempos de crise*. Florianópolis: Conceito, 2010. v. 1. p. 265-285. p. 281.

- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BORGES, André. Eleições presidenciais, federalismo e política social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, p. 117-136, fev. 2013.
- 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. p. 1-49.
- CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho; ANJOS, Marcelo Adriano Menacho dos. Tipos de Estado. In: FERREIRA, Lier Pires; GUANABARA, Ricardo; JORGE, Vladimyr Lombardo (Orgs.). *Curso de teoria geral do Estado*. Rio de Janeiro: 2009. p. 75-100.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de direito*. Lisboa: Gradiva, 1999.
- CARVALHO NETO, Menelick de; SCOTTI, Guilherme. *Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- COELHO, Luiz Fernando. *Saudade do futuro*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2007.
- CORTIANO JÚNIOR, Eroulths. Para além das coisas: breve ensaio sobre o direito, a pessoa e o patrimônio mínimo. In: FACHIN, Luiz Edson et al. *Diálogos sobre direito civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 155-165.
- COSTA, Alexandre Araújo. *Introdução ao direito*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2001.
- FACHIN, Melina Girardi. *Fundamentos dos direitos humanos: teoria e práxis na cultura da tolerância*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- CHUEIRI, Vera Karam de. Prefácio. In: CARVALHO NETO, Menelick de; SCOTTI, Guilherme. *Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 7-12.
- CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel G. Constitucionalismo e democracia: soberania e poder constituinte. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 11, p. 159-174, jan./jun. 2010.
- FREITAS FILHO, Roberto; CASAGRANDE, José Renato. O problema do tempo decisório nas políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, v. 187, p. 21-34, 2010.
- FREITAS FILHO, Roberto et al. Políticas públicas e protagonismo judicial no STF. *Universitas/Jus*, v. 222, p. 105-193, 2011.
- FROTA, Pablo Malheiros da Cunha. *Danos morais e a pessoa jurídica*. São Paulo: Método, 2008. (Coleção Rubens Limongi França, v. 4).
- FROTA, Pablo Malheiros da Cunha. A imputação sem nexos causal e a responsabilidade por danos. 2013. 275 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: UFPR, 2013.
- GUEDES, Jefferson Carús. *Igualdade e desigualdade: introdução conceitual, normativa e histórica dos princípios*. São Paulo: RT, 2014.
- GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. A germanística jurídica e a metáfora do dedo em riste no contexto explorativo das justificativas do ativismo judicial e da dogmática dos direitos fundamentais. *Palestra* proferida no UniCEUB em 5 de maio de 2014. Inédito, cedida gentilmente pelo autor.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável e reutilizável*. Brasil. Brasília, 2013. Disponível em: <chrome-extension://oemndcblldboiebfnladdacbfmadadm/http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/situacao\_social/131219\_relatorio\_situacaosocial\_mat\_reciclavél\_brasil.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2014.

ROCHA JÚNIOR, José Jardim. *Os direitos humanos como problema do direito positivo*: apontamentos para uma análise deferente às demandas republicanistas do constitucionalismo. 2002. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2002.

LAUFER, Heinz. Os princípios e a estrutura organizativa do ordenamento federativo. In: *O federalismo na Alemanha*. [Berlim]: Konrad Adenauer Stiftung, 1995. p. 34-39. (Série Traduções, n. 7).

LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LIMA, Waner Gonçalves. Política pública: discussão de conceitos. *Interface* (Porto Nacional), Mato Grosso do Sul, n. 5, p. 49-53, out. 2012.

LIPOVETSKY, Gilles. *Os tempos hipermodernos*. São Paulo: Barcarolla, 2005.

LIPOVETSKY, Gilles. *A sociedade pós-moralista*: o crepúsculo do dever e a ética indolor dos novos tempos democráticos. São Paulo: Manole, 2005.

LIPOVETSKY, Gilles. *A sociedade da decepção*. São Paulo: Manole, 2007.

LIPOVETSKY, Gilles. *A felicidade paradoxal*: ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

LÔBO NETTO, Paulo Luiz. Transformações gerais do contrato. *Revista trimestral de direito civil*, Rio de Janeiro: Padma, v. 16, p. 103-113, out/dez. 2003.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Justiça e poder judiciário ou a virtude confronta a instituição. In: LOPES, José Reinaldo de Lima. *Direitos sociais*: teoria e prática. São Paulo: Método, 2006.

LUDWIG, Celso Luiz. Filosofia da libertação. In: BARRETO, Vicente de Paulo (Coord.). *Dicionário de filosofia do direito*. São Leopoldo: Unisinos, 2006. p. 326-333.

MACCORMICK, Neil. *Instituciones del derecho*. Madrid: Marcial Pons, 2011.

MACCORMICK, Neil. *Retórica e o Estado de direito*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MARRAFON, Marco Aurélio. Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização. In: CLEVE, Clemerson Merlin. (Org.). *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. v. 3. p. 95-121.

NEVES, António Castanheira. Entre o legislador, a sociedade e o juiz ou entre sistema, função e problema: modelos actualmente alternativos da realização jurisdicional do direito. In: SANTOS, Luciano Nascimento (Coord.). *Estudos jurídicos de Coimbra*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 229-268.

PARADA, Eugênio Lahera. Política y políticas públicas. In: SARAVIA e FERRAREZI (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. Pp. 67-95.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. *A pátria dos sem pátria*: direitos humanos & alteridade. Porto Alegre: Uniritter, 2011.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. Resenha. *Revista fórum de direito civil – RFDC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 291-296, set/dez. 2012.

- ROBL FILHO, I. N.; MARRAFON, M. A. Paradoxos da hipermodernidade: reflexões sobre a análise econômica do direito, os direitos fundamentais e o papel da jurisdição constitucional no Brasil à luz da filosofia de Gilles Lipovetsky. In: MARCELINO JUNIOR, Julio Cesar; VALE, Julio Keller do; AQUINO, Sergio Ricardo Fernandes de. (Org.). *Direitos fundamentais, economia e Estado: reflexões em tempos de crise*. Florianópolis: Conceito, 2010. v. 1. p. 265-285.
- SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006. p. 67-95. (Coletânea, v. 1)
- PERLINGIERI, Pietro. *O direito civil na legalidade constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. Desenvolvimento. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo. (Org.). *Fragmentos para um dicionário crítico de direito e desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 17-30.
- RISTER, Carla Abrantkoski. *Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- RORTY, Richard. Duas profecias. *Folha de São Paulo*, Caderno “Mais”. 24 maio 1998.
- RUA, Maria das Graças. *Políticas públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2009.
- RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. *O estudo da política: temas selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- RUZYK, Carlos Eduardo Pianovski. *Institutos fundamentais do direito civil e liberdade(s)*. Rio de Janeiro: GZ, 2011.
- SARAMAGO, José. *Este mundo da injustiça globalizada*. Texto lido na cerimônia de encerramento do Fórum Social Mundial 2002. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=2913](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=2913)>. Acesso em: 30 jul. 2012.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006.
- SOUZA, Ricardo Timm de. *Justiça em termos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

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