

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA

FERNANDO GABRIEL MALLMANN

**TEORIA DA DEMOCRACIA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO: POLÍTICAS PÚBLICAS
NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

**São Borja
2020**

FERNANDO GABRIEL MALLMANN

**TEORIA DA DEMOCRACIA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO: POLÍTICAS PÚBLICAS
NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Bernardino Colvero

**São Borja
2020**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

M252p	<p>Mallmann, Fernando Gabriel Teoria da democracia à luz da Constituição: políticas públicas no estado democrático de direito / Fernando Gabriel Mallmann. 116 p.</p> <p>Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pampa, Mestrado em Políticas Públicas, 2020. Orientação: Ronaldo Colvero.</p> <p>1. Democracia. 2. Políticas Públicas. 3. Direito. 4. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 5. Governo. I. Título.</p>
-------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

FERNANDO GABRIEL MALLMANN

**TEORIA DA DEMOCRACIA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO: POLÍTICAS PÚBLICAS
NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

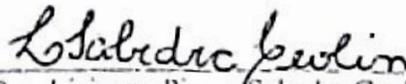
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Dissertação defendida e aprovada em: 24 de julho de 2020.

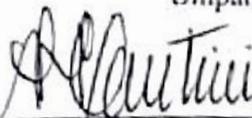
Banca examinadora:



Prof. Dr. Ronaldo Bernardino Colvero
Orientador
Unipampa



Prof. Dra. Lisianne Pintos Sabedra Ceolin
Unipampa



Prof. Dra. Adriana Hartemink Cantini
Unipampa

Dedico este trabalho: à minha família, Anacleto, Elisa e Eduardo, pelo incentivo e apoio; à minha namorada Emanuelle, que me apresentou ao curso e à Instituição, bem como me ajudou incondicionalmente ao longo do caminho.

AGRADECIMENTO

A Deus pela vida e pela saúde;

Aos meus pais, Anacleto e Elisa, por todo amor e apoio concedidos, bem como por acreditarem e sempre investirem na minha formação e educação, para que eu pudesse me dedicar às atividades do mestrado, superando os obstáculos encontrados e as centenas de quilômetros semanalmente percorridos ao longo do período;

Às juízas responsáveis pela 2ª Vara Judicial de Cerro Largo, Priscila Anadon Carvalho e Vanessa Lima Medeiros Trevisol, por contribuírem com as licenças necessárias ao desenvolvimento do curso de mestrado enquanto trabalhei como assessor.

Ao meu orientador, professor Dr. Ronaldo Bernardino Colvero, pelas contribuições e pela assistência prestada ao longo do curso, permitindo o progresso e a sustentação da pesquisa desenvolvida.

À minha namorada, Emanuelle, que, mesmo antes da abertura do processo de seleção do PPGPP, incentivou-me, ainda no curso de minha graduação, além de ser a principal responsável pela realização do curso de mestrado – fonte de inspiração e exemplo de superação e dedicação. Honra-me perceber o teu carinho e amor.

“O tema que desejei abarcar é imenso, pois compreende a maioria dos sentimentos e das ideias que o novo estado do mundo faz nascer. Tal tema está certamente além das minhas forças; tratando-o, não pude me satisfazer. Mas se não consegui alcançar a meta que visava, os leitores pelo menos haverão de reconhecer que concebi e segui meu projeto no espírito que podia tornar-me digno de levá-lo a cabo com êxito” (Alexis De Tocqueville).

RESUMO

A extensão dos fenômenos permeados pelos diferentes processos políticos não diz respeito apenas aos mecanismos de poder e aqueles que com eles têm envolvimento direto. Estado, democracia, governo e políticas públicas se apresentam conjuntamente, bem como constituem objeto de estudo e conhecimento de diversas áreas, de modo que se sujeitam a múltiplas variáveis, cujo conhecimento sistêmico ostenta relevância determinante. Esta pesquisa compreende as seguintes noções teóricas centrais, sendo pautadas de forma articulada: democracia, Estado, governo, Constituição e políticas públicas. Diante disso, levantou-se a seguinte problemática: como empregar considerações da teoria da democracia para o aprimoramento das políticas públicas elaboradas sob a égide da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, constituída como Estado Democrático de Direito? A partir desta questão norteadora, instaurou-se o seguinte objetivo geral: pesquisar conhecimentos teóricos e práticos aplicáveis aos processos de elaboração de políticas públicas no âmbito do Estado Democrático de Direito e da Constituição Federal de 1988. Metodologicamente, este estudo classifica-se como uma pesquisa exploratória qualitativa, desenvolvida a partir das seguintes técnicas: pesquisa bibliográfica e pesquisa documental (coleta de materiais em legislações e jurisprudências). A técnica selecionada para análise dos dados coletados é a análise de conteúdo, utilizada recorrentemente na área para aprofundar o estudo das mensagens e enunciados (BARDIN, 2006), considerando-se a complexidade dos conceitos inter-relacionados, bem como a correlação entre os âmbitos prático-teóricos elencados.

Palavras-Chave: democracia, políticas públicas, Estado, constituição, governo.

ABSTRACT

The extent of the phenomena permeated by the different political processes does not concern only the mechanisms of power and those that have direct involvement with them. State, democracy, government and public policies are presented together and constitute the object of study of several fields, so that they are subject to multiple variables, whose systemic knowledge bears decisive relevance. This research comprises the following central theoretical notions, being guided in an articulated way: democracy, State, government, Constitution and public policies. Thus, the following problem arose: how to employ considerations of the theory of democracy for the improvement of public policies developed under the aegis of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988, constituted as a Democratic State of Law? Based on this guiding question, the following general objective was established: to research theoretical and practical knowledge applicable to the processes of public policy development within the scope of the Democratic State of Law and the 1988 Federal Constitution. Methodologically, this study is identified as a qualitative exploratory research, developed from the following techniques: bibliographic research and documentary research (collection of materials in legislation and jurisprudence). The selected technique for analyzing the collected data is content analysis, used frequently in the area to deepen the study of messages and statements (BARDIN, 2006), considering the complexity of the interrelated concepts, as well as the correlation between the practical-theoretical areas listed.

Keywords: democracy, public policy, constitution, government.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE DEMOCRACIA, ESTADO E CONSTITUIÇÃO	21
1.1 Concepção teórica da democracia e seus elementos essenciais	21
1.2 Estado, Constituição e governo: da teoria da democracia às políticas públicas	33
2. INSTRUMENTALIZAÇÃO NO ÂMBITO PRÁTICO	38
2.1 Políticas Públicas	39
2.2 Aplicação às políticas públicas	45
2.3 Controle judicial de políticas públicas e jurisprudências.....	49
3. A PESQUISA: ANÁLISE E RESULTADOS	52
3.1 Apresentação da metodologia empregada.....	52
3.2 A Análise de Conteúdo	62
3.2.1 Pré-análise:	63
3.2.2 Exploração de material	64
3.2.3 Tratamento dos resultados, inferência e interpretação.....	70
CONCLUSÃO	105
REFERÊNCIAS	114

LISTA DE TABELA

Tabela 1 – Codificação e categorização.....	65
---------------------------------------------	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Relação de conceitos basilares da pesquisa.....	56
Gráfico 2 – Primeiro filtro no site do STF, sem delimitação temporal.....	59
Gráfico 3 - Resultado de pesquisa no site do STF com delimitação temporal de 01/01/2018 a 01/01/2020	64
Gráfico 4 - Categorização por temáticas centrais dos julgados	69

INTRODUÇÃO

Democracia, Constituição e políticas públicas integram a tríade conceitual que constitui o eixo central da presente pesquisa. Empiricamente, percebe-se que o emprego reiterado desses conceitos sugere que os contextos nos quais estão inseridos já são suficientemente conhecidos por qualquer um que deles participe. Todavia, trata-se de um campo teórico vasto que exige profundo entendimento conceitual. Considerando-se o conhecimento científico, tal provocação inicial justifica o emprego de esforços para ampliação e ponderações acerca dos termos apresentados. A inquietação pessoal e a justificativa pela busca do conhecimento e suas variadas finalidades e empregos é alardeada pela máxima de Epicteto (2018) de que “É impossível para um homem aprender aquilo que ele acha que já sabe”.

Para tanto, parte-se da noção de que a sociedade é o plano sobre o qual se desenvolvem múltiplos fenômenos, dentre eles se encontram aqueles pretensamente abarcados e identificados por conceitos como democracia, estado, governo, políticas públicas e o próprio Direito. Assim, pode-se estabelecer o pressuposto de que o homem exerce a política há milênios sem, contudo, ter perfectibilizado o seu exercício. Por tal razão, a humanidade nunca foi capaz de exercer a política ao ponto de conhecer, antever e afastar todos os efeitos de sua má condução – cuja culminação se apresentou na forma de guerras, conflitos e tragédias sociais de largas proporções, corrupção, subversão de regimes democráticos, ditaduras, tiranias etc.

Sobre tal premissa, não se pode seguramente aceitar a suficiência do conhecimento e das variadas considerações de tais conceitos. Pelo contrário, a necessidade das pesquisas acerca destas temáticas é evidenciada pelos efeitos de seu emprego ao longo da experiência humana documentada. Não decorre do acaso a facilidade com a qual se encontram, no mínimo, dezenas de conceitos atribuídos a cada um dos termos centrais ora elencados.

Assim, a complexidade inerente a estes conceitos impõe, para uma compreensão totalizante, as necessidades de os inter-relacionar e de conhecer e trabalhar tais relações. No âmbito destes esforços, embora determinados preceitos sejam recorrentemente tratados de maneira isolada, o aprimoramento de sua aplicação só poderá ser executado verdadeiramente quando considerados enquanto unidade coerente. Tal raciocínio se evidencia sobremaneira da progressiva implementação dos conceitos de democracia, de estado, de Constituição, de governo e de políticas públicas.

A questão que permeia a aproximação desses termos é bem mais complexa do que pode parecer à primeira vista, pois não se pode atribuir a cada um deles um significado desconexo da realidade em que são verificados e da respectiva significação ideal – dotados de singularidades semânticas, estes conceitos não operam em dissonância, e sim em processo de concatenação. Frisa-se, de pronto, que o proposto não é trabalhar com conceitos excludentes, mas com vocábulos que se conectam de forma a contribuir para o aprimoramento das políticas públicas, desenvolvidas em consonância com os preceitos legitimadores da estrutura do ordenamento jurídico em que são formuladas, elaboradas, aplicadas e avaliadas.

Na mesma esteira, o governo é vinculado ao regramento do estado no qual ele opera, que é regulado e constituído, a seu turno, pela Constituição que delimita seus valores e o estabelece através de um processo no qual se exercita o poder constituinte originário, o ordenamento jurídico e a própria sociedade. Cada um destes entes, portanto, é responsável por uma forma específica de atuação e modificação da realidade decorrente do seu funcionamento em conjunto.

Tais conceitos funcionam no mesmo sentido, análogo a uma cadeia que opera para um mesmo fim e sob as mesmas regras e princípios. Isso pode ser ilustrado a partir da seguinte estrutura política, na qual o antecessor origina e condiciona o sucessor: a sociedade brasileira, através de um regime político (democracia), institui um país (Estado), regido por sua norma fundamental (Constituição) que regulamenta sua república federativa (governo) e os limites, escolhas e finalidades de sua forma de agir (políticas públicas).

Esse fato é ilustrado através da noção de que a aplicação de uma política, por exemplo, é condicionada à finalidade legitimadora do próprio governo – do qual a política pública é uma extensão. Na mesma esteira, o governo é vinculado ao regramento do estado no qual ele opera, que é regulado, a seu turno, pela Constituição que delimita seus valores e o institui através de um processo no qual se exercita o poder constituinte originário.

Atendo-se, inicialmente, ao termo a que se atribui o fundamento da referida estrutura – a democracia – reconhece-se que o seu uso e definição exigem que se trabalhe com a prescrição teórica necessária para a coerente correlação com os demais temas, apontando-se seus elementos na realidade. Desse modo, tem-se que determinadas considerações teóricas acerca da democracia são fundamentais para o tratamento do tema com as noções de Estado, de governo, dos mecanismos inerentes da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e sua empregabilidade nos diferentes processos das políticas públicas.

Assim como a democracia em si, o campo de conhecimento das políticas públicas é eivado de certa polissemia, sobretudo em relação à sua finalidade. Nesse sentido, tem-se o raciocínio de Souza (2006) de que as políticas públicas consistem nas ações e não-ações governamentais. O governo, por sua vez, é o exercício de poder político que, em um Estado de Direito, é vinculado às finalidades e aos valores insculpidos em seu ordenamento de leis. No cenário atual do Brasil, isso ocorre na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O raciocínio conduzido no presente trabalho, portanto, dá-se na coerência de que os atos de governo, em todas as suas acepções, devem guardar respeito às finalidades que justificam a própria existência não apenas de um governo, mas do próprio Estado de Direito.

Destaca-se, para tanto, que, mesmo em âmbito teórico próprio, as “políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2011, p. 1). Observa-se também que, igualmente na acepção do autor, não há consenso quanto à definição do termo “políticas públicas” mesmo diante da análise da literatura especializada, realidade que contribui para possíveis dissociações das finalidades atribuídas às políticas públicas em relação à estrutura conceitual delineada.

Neste ínterim, inaugurando-se a correlação indicada entre os conceitos centrais apresentados, Rosilho e Sundfeld (2014) explicam a intrínseca relação entre a representação democrática construída na assembleia nacional constituinte e a própria Constituição, uma vez que ela foi elaborada inteiramente num processo em que foram aceitas sugestões de todos integrantes da sociedade. Assim, percebe-se a interdependência entre os âmbitos teórico e prático atribuíveis aos institutos do Estado, do Direito, do governo e das políticas públicas – todos configurados sob a égide do regime político democrático.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 apresenta diversas menções acerca da democracia, especialmente em previsões sensíveis ao Estado. O preâmbulo da Constituição registra a finalidade desta como a instituição de um Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o exercício de direitos. Apesar de que o referido preâmbulo não detém valor normativo, o Estado Democrático brasileiro é mencionado no artigo 1º, que descreve os princípios fundamentais que sustentam o país (BRASIL, 1988, Art. 1º).

Considerando os apontamentos até aqui expostos, a temática global deste trabalho é: considerações teóricas acerca da democracia no âmbito da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 aplicadas ao aprimoramento das políticas públicas no Estado Democrático de

Direito. A fim de levantar a questão norteadora, elencou-se como problemática: como empregar considerações da teoria da democracia para o aprimoramento das políticas públicas elaboradas sob a égide da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, constituída como Estado Democrático de Direito?

A fim de dar conta desta problemática, determinou-se como objetivo geral: pesquisar conhecimentos teóricos e práticos aplicáveis aos processos de elaboração de políticas públicas no âmbito do Estado Democrático de Direito e da Constituição Federal de 1988. Para tanto, instauram-se três objetivos específicos, entendidos como etapas do processo de pesquisa: 1) Articular as acepções teóricas da democracia, tratando-as como um elemento essencial e propedêutico à análise dos dispositivos normativos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como pressupostos teóricos do Estado, do governo e das políticas públicas; 2) Avaliar, a partir da coleta documental, a previsão constitucional e as decisões jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal (STF) pertinentes ao aprimoramento das políticas públicas; 3) Apresentar, a partir do *corpus*, os resultados da pesquisa bibliográfica e documental de modo a contribuir para o aprimoramento das políticas públicas e respectivos processos no âmbito prático para aplicação em ações públicas e privadas.

Como hipótese deste trabalho, assevera-se que há correlação entre os elementos essenciais da democracia e as disposições da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de modo que tal vinculação deve ser encontrada em fundamentação expressa em decisões jurisdicionais pela corte suprema brasileira, o Supremo Tribunal Federal (STF), versando sobre casos concretos submetidos à apreciação do Estado-juiz.

Para perseguir tais objetivos, cabe apresentar contribuições que justificam a pertinência desta pesquisa. Para tanto, entende-se que a contribuição deste estudo se dá em três ordens: 1) científico-teórica, 2) científico-prática e 3) social (SANTAELLA, 2002).

As contribuições científico-teóricas se apresentam pela amplitude desta pesquisa ao atingir diversos campos das ciências sociais aplicadas e das ciências humanas hodiernas. A despeito da praticamente uníssona aprovação da democracia como regime político e sua orientação à organização do poder político, advoga-se pela necessidade de delimitar um significado essencial, não necessariamente reduzido a conceito, acerca da democracia. Lança-se a noção de que a temática, malgrado sua ampla abordagem teórica, não se revela vencida. Ou seja, justificam-se esforços no sentido de estabelecer uma compreensão segura acerca da democracia e as correlações

com ela ora estabelecidas. O trabalho não se restringe ao campo teórico, a despeito de sua relevância própria, conforme alardeado por Sartori (1994, p. 18): “Entre as condições da democracia, a menos lembrada é que ideais erradas sobre democracia fazem a democracia dar errado”.

Não se almeja a redução de todo o empreendimento do âmbito teórico da pesquisa à produção de um conceito fechado acerca da democracia. Entretanto, não é pela superação desta adstrição que se aceita a ideia de que a democracia possa significar qualquer coisa. A teoria pesquisada não se opera apenas para revolver acerca de assuntos já exaustivamente debatidos, de modo que a inovação e a justificativa do presente esforço ocorrem pela interdependência dos conceitos trabalhados: democracia; estado; Constituição; governo; políticas públicas.

Nesta investigação, os conceitos analisados foram explorados linearmente, ou seja, foram pesquisadas diversas definições teóricas, previsões legislativas e decisões judiciais, visando analisar conhecimentos teóricos e práticos aplicáveis aos processos de elaboração de políticas públicas no âmbito do Estado Democrático de Direito. Tratando-se de premissas estabelecidas, Cervo (2007, p. 28) ressalva que existem áreas do conhecimento, especialmente algumas searas do estudo do Direito, “que aceitam como válidas determinadas asserções e decisões que se baseiam no argumento de autoridade”, justificando-se a valoração dos documentos legais e das decisões judiciais utilizadas.

Do sincretismo anunciado, vislumbra-se argumento da justificativa da pesquisa em seu âmbito teórico. Especialmente ao se abordar temas com a complexidade histórica da democracia, percebe-se o proveito da escolha da bibliografia que abrange diferentes períodos. Nesse sentido, tem-se a provocação de Finley (1988, p. 11) de que “hoje, no mundo ocidental, todos se consideram democratas” – consideração feita no ano da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil e que subsiste até hoje.

Defende-se, também em âmbito teórico, a pertinência do trabalho por sua investigação relacionar direta e concomitantemente os campos da democracia, Constituição, políticas públicas e correlatos (Estado e governo). Por essas razões, crê-se na contribuição do estudo também para a linha de pesquisa de “configurações institucionais e dinâmicas sociais em áreas de fronteira”.

Quanto às contribuições científico-práticas, tem-se o apontamento de elementos essenciais da teoria da democracia e a sua aplicabilidade em relação à previsão da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com a conseqüente contribuição para os processos de políticas

públicas. O referido arranjo apresenta relevância tanto para os campos das ciências sociais aplicadas e humanas, quanto para os profissionais que trabalham as políticas públicas, seja na Academia, no âmbito do poder público ou em instituições privadas.

Sendo assim, a presente pesquisa detém como público-alvo primário, mas não exclusivo, acadêmicos, estudiosos e profissionais das diferentes áreas pertinentes aos processos das políticas públicas. Há pertinência, também, para instituições e profissionais envolvidos com os diferentes processos de políticas públicas, inclusive com proveito à Universidade Federal do Pampa (Unipampa) e ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Revela-se possível, em adição, o fornecimento da pesquisa aos gestores dos diferentes entes federativos para contribuição da adequação das políticas públicas à normativa constitucional e para a consideração dos conhecimentos abrangidos pela presente pesquisa.

A inovação da dissertação, portanto, opera-se pela configuração desta proposta inicial para, através da metodologia descrita, vincular o referencial teórico acerca da democracia às bases legais e documentais que funcionam como referência prática, buscando-se assim correlacionar as matérias harmonicamente através da articulação teórico-prática.

A escolha dos documentos legais e jurídicos como objeto empírico da pesquisa está relacionada à vivência do autor desta dissertação, bacharel em Direito. Nesta linha, observa-se que a prática profissional contribui para ampliar a visão sobre a matéria, bem como apresenta pertinência à temática e à proposta. Acrescido a isso, foi desenvolvida pelo autor, como trabalho final de curso de graduação, monografia sobre a temática da democracia, tema central deste estudo.

A temática da presente dissertação, no entanto, vai além do percurso profissional e acadêmico pessoal, pois abarca contribuições aos processos das políticas públicas, uma vez que são estudados conceitos que dialogam com a realidade e eventuais desafios procedimentais dos profissionais e estudantes da área.

As contribuições sociais, por sua vez, estão voltadas à relevância das reflexões conceituais associadas aos processos práticos das políticas públicas. O conhecimento desenvolvido através desta investigação traz as noções teóricas de democracia e ideias dela decorrentes, tudo para pesquisar conhecimentos teóricos e práticos aplicáveis aos processos de elaboração de políticas públicas no âmbito do Estado Democrático de Direito e da Constituição Federal de 1988. Assim, produz-se um estudo capaz de trazer subsídios com potencial impacto nos processos de políticas

públicas e, por consequência, corroborar para aprimoramento das referidas políticas, de seus efeitos e da própria sociedade.

Em relação à justificativa da dissertação para o Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa (Unipampa), destaca-se a multidisciplinariedade do Programa, assim como ocorre na área de políticas públicas. Tratando-se da finalidade social da Unipampa como instituição pública de ensino superior, a presente dissertação emprega a correlação entre a teoria e a prática com o intento de aprimorar a realidade pelo conhecimento científico.

A Unipampa, enquanto instituição pública de ensino superior, visa ao desenvolvimento econômico da região de fronteira em que é instaurada. Para tanto, utiliza-se do ativo da educação como força transformadora e responsável pelo desenvolvimento regional. Como contribuição social decorrente desta dissertação, apresenta-se o potencial didático do conhecimento, resguardada a complexidade indissociável da temática, para ampliação do impacto que a pesquisa pode refletir na comunidade de inserção da Unipampa e ainda para além de seu território.

Destaca-se ainda que, mesmo que as pretensões do presente trabalho não recaiam de maneira isolada sobre política pública específica, tem-se que a sua proposta apresenta relevância para a configuração de uma situação ideal possível, em que se sejam considerados os conceitos teóricos e os conhecimentos práticos necessários ao aprimoramento das políticas públicas. Indica-se, nessa linha, a compreensão de que se apresenta margem para a melhoria dos processos de políticas públicas a partir da concretização dos objetivos lançados.

Metodologicamente, este estudo classifica-se como uma pesquisa exploratória qualitativa. A fim de encontrar procedimentos metodológicos que correspondam a tal abordagem, buscou-se técnicas que permitiram atingir os objetivos propostos com a investigação. As técnicas estabelecidas para coleta dos materiais da pesquisa foram: pesquisa bibliográfica e pesquisa documental (coleta de conteúdo na Constituição de 1988 e em jurisprudências relacionadas à temática). Na sequência, a técnica selecionada para apreciação dos dados coletados é a análise de conteúdo, utilizada para aprofundar o estudo de mensagens e enunciados (BARDIN, 2006, p. 38).

A partir da breve apresentação aqui empenhada, decidiu-se por dividir a presente dissertação em cinco capítulos, a contar com esta introdução e posterior conclusão. Nesta estruturação, a “Introdução”, como capítulo inaugural, engloba os elementos centrais à apresentação deste estudo; o segundo capítulo, intitulado “Considerações teóricas sobre democracia, estado e Constituição”, perpassa por um amalgamado teórico sobre os conceitos de

democracia, estado, Constituição, governo e políticas públicas; o terceiro capítulo, de título “instrumentalização no âmbito prático”, inicia a delimitação das correlações entre os âmbitos teórico e prático da pesquisa, de modo que este último é representado pelos produtos obtidos pelas técnicas de pesquisa documental (previsões legais e jurisprudenciais); o quarto capítulo, “A pesquisa: análise e resultados”, apresenta minuciosamente os procedimentos metodológicos escolhidos para auxiliar no percurso da pesquisa e viabilizar o tratamento dos dados – além de descrever as etapas da análise de conteúdo e os resultados obtidos com o emprego da técnica; e o quinto capítulo, a “Conclusão”, apresenta reflexões finais sobre a proposta geral deste estudo. As mencionadas divisões desta investigação serão descritas e desenvolvidas na sequência textual.

O esquema aqui traçado, portanto, corresponde a uma escolha procedimental que viabilizou responder a problemática da presente pesquisa. Dito isso, as premissas centrais que sustentam o estudo encontram compatibilidade com a discussão científica, bem como contribuem para a validação das técnicas empregadas: pesquisa bibliográfica, análise documental e análise de conteúdo. Destaca-se que as duas últimas técnicas referidas foram empregadas sobre previsões legais, hierarquizadas por definição, e decisões da corte suprema da justiça brasileira, o Supremo Tribunal Federal (STF).

1. CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE DEMOCRACIA, ESTADO E CONSTITUIÇÃO

Este capítulo objetiva elucidar os seguintes pressupostos teóricos: democracia, Estado, Constituição, governo e políticas públicas. A estruturação dos conceitos foi assim elencada, pois reputa-se que há fundamental correlação entre eles. Para isso, este capítulo está dividido em dois subtópicos: Concepção teórica da democracia e seus elementos essenciais; e, Estado, Constituição e Governo.

Preliminarmente, tratar-se-á da delimitação semântica sobre o vocábulo democracia e seus elementos constitutivos, demonstrando-se a necessidade da medida para a realização da proposta do trabalho a partir das considerações de autores como Sartori (1994), Dahl (2012) e Rosenfield (2003), entre outros. Assim, ilustra-se que aquilo que se entende da democracia é fundamental para os demais termos indicados, colocando-a como elemento inicial da progressão teórica.

No segundo subtópico, serão abordados três conceitos inter-relacionados (Estado, governo e constituição), utilizando-se, para tanto, autores como Bonavides (2003), Hesse (2009) e Moraes (2018). No mesmo sentido, inicia-se a progressão delineada entre a teoria da democracia e a sua relevância para os diferentes processos das políticas públicas, centrando-se nas reflexões de Frey (2000), Chrispino (2016), Rosilho e Sundfeld (2014), dentre outros.

1.1 Concepção teórica da democracia e seus elementos essenciais

O desafio aqui empenhado revela-se audacioso – e, sabe-se, inesgotável. O termo “democracia” adentrou a academia, o plenário, os julgamentos, as pesquisas, as rodas de conversas, os domicílios, os debates públicos, os livros, as salas de aula, as reuniões etc. Diz-se tanto sobre democracia, que a amplitude gera um questionamento sobre a profundidade – e adequação – dessas abordagens.

O século V a.C. é apontado por Dahl (2012) como marco inicial da verificação de características de governo por ele atribuídas à democracia. O autor destaca que, desde então, pôde-se verificar o anseio por um sistema político idealizado, em que “os participantes consideram uns aos outros como politicamente iguais, são coletivamente soberanos e possuem todas as capacidades, recursos e instituições de que necessitam para governar a si próprios” (DAHL, 2012,

p. 1). Desse modo, verifica-se que a democracia, tratada como governo “dos muitos”, apresenta diversos desafios e condições sucessivas para sua implementação.

Quando se trata das definições no âmbito teórico, o termo democracia atualmente mergulha em uma profusão semântica, sendo fragmentado em múltiplos conceitos. Arrisca-se a noção de que cada interlocutor cunha um conceito próprio de democracia, quiçá seja essa a razão pela qual a palavra cause tantas dissonâncias. Dessa forma, utiliza-se um mesmo termo para se abordar perspectivas semelhantes e opostas. A palavra democracia é amplamente utilizada para se referir à igualdade, à liberdade de expressão, ao regime político, ao sistema de governo, às eleições, à ausência de distinções ou privilégios, a um país em que prevaleça o governo democrático, em que coexistam partidos políticos, candidatos, ideais, ideologias, etc.

O que se pode vislumbrar, num primeiro olhar, é que as definições implicam relações que podem transitar do concreto ao abstrato, do raso ao profundo. A multidão de conceitos e de informações sobre o que é, afinal, democracia, cria distorções e gera o uso indiscriminado do termo. Assim, resta apontar a importância de considerações essenciais acerca da democracia e de empenhar esforços para a compilação de conhecimento, aliando previsões teóricas e práticas para o aprimoramento dos processos das políticas públicas (SARTORI, 1994).

Precisamente pela ampla popularidade da democracia e de seu uso, Dahl (2012) destaca o processo de subversão do termo. Tal processo é representado pelo fato de que “A maioria dos regimes reclama algum tipo de direito ao título de ‘democracia’; e aqueles que não o fazem insistem que seu exemplo particular de governo não democrático é um estágio necessário no caminho para a ‘democracia’ definitiva” (DAHL, 2012, p. 2).

Nesta acepção, Sartori (1994) também identifica certo esvaziamento do termo democracia, cujo significado foi reduzido como efeito da expansão do número de fenômenos que são vinculados ao termo. Nessa linha argumentativa, Dahl (2012) associa a redução da democracia à palavra de prestígio, ao passo que analisa a partir dos argumentos de seus críticos e defensores – raciocínio desenvolvido ao longo dos períodos das maiores transformações da democracia: democracia como ideologia, democracia como objetivo, democracia como regime de organização política, entre outros.

Ilustra-se a abrangência da análise do referido autor sobre a democracia com o mapeamento desenvolvido por este em relação aos processos da democracia como fenômeno. Nesta análise, foram elencadas as principais transformações da democracia, desde o seu esboço e emprego na

cidade-Estado da Grécia antiga até sua ampliação em larga escala para os emergentes estados nacionais na era moderna, com consequentes e amplas modificações institucionais e dos próprios elementos basilares que permitem e caracterizam a democracia.

Buscar o significado de democracia unicamente a partir de sua raiz etimológica aparenta ser algo simples: poder (do grego, *kratos*) do povo (do grego, *demos*), ou seja, uma forma de governo do povo, pelo povo, para o povo, conforme referendado por Abraham Lincoln e revistado nos seguintes termos:

[...]a democracia constitucional brasileira pode ser concebida como **governo do povo, pelo povo e para o povo**, congregando os três planos anteriormente analisados, quais sejam: **fundamento, funcionamento e finalidade**, de maneira que o **governo do povo** corresponderia ao fundamento da democracia, o **governo pelo povo** corresponderia ao funcionamento e o **governo para o povo**, à finalidade (BOEIRA, 2011, p. 24).

De antemão se verifica que o Brasil é um exemplo dentre os países que adotam a democracia como regime de governo e a república como forma de Estado, conforme inscrito no preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil, *in verbis*: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático [...]” (BRASIL, 1988, s.p.).

Um olhar mais cava, todavia, revela que a etimologia do termo democracia não comporta sua densidade frente ao emprego perfunctório por vezes atribuído ao vocábulo, normalmente associado ao nivelamento do senso comum. Semanticamente, em alusão às bases teóricas sobre o conceito, revela-se de suma importância o estudo sobre o termo em questão, tanto do ponto de vista acadêmico, quanto jurídico e social. Para além do sentido dicionarizado, democracia relaciona-se ao Estado e seus respectivos fundamentos – considerando-se o norte valorativo da sociedade.

Isso se verifica no fato de que, em breve descrição do emprego da democracia como regime político no Brasil contemporâneo e com a citação da previsão constitucional, é condicionante o emprego de diversos outros conceitos. Tal relação de conceitos, no trecho mencionado, pressupõe a consideração das noções de sociedade, Estado, governo, república e Constituição – todas intrinsecamente ligadas à democracia.

Há muitas definições já cunhadas sobre democracia. Neste trabalho, parte-se da abordagem teórica de Sartori (1994), em que o autor trabalha a necessidade da clara delimitação semântica da democracia política, perpassando por análises detalhadas da teoria da democracia, do seu

emprego, das prospecções para a sua aplicação exitosa e das consequências da sua subversão. Nesta esteira, na totalidade desta pesquisa, trabalha-se com a correlação inexorável entre democracia política, Estado de Direito, Constituição de 1988 e políticas públicas, aliando-se o conhecimento teórico apresentado com referenciais empíricos de previsões constitucionais e regulamentações legislativas do Brasil contemporâneo, bem como da análise de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF).

A discussão teórica se desloca da consideração do papel condicionante da democracia em relação ao Estado Democrático de Direito, ao ordenamento jurídico e às políticas públicas. Desse modo, não se visa à elaboração de um conceito para estampar a página de um dicionário, porquanto se pretende, no âmbito teórico do trabalho, apontar elementos essenciais da democracia, adequados à proposta apresentada. Acrescenta-se: a relevância da democracia é posta com importância umbilical para a discussão da temática central sob apreço.

Tem-se o ponto de partida na necessidade do estabelecimento do valor da democracia política, atrelado necessariamente a uma delimitação semântica. Essa delimitação, evitando-se a conceituação isolada – apontada como negativa, servirá para orientar a análise do cenário constitucional vigente no Estado brasileiro. A delimitação e as ponderações acerca da concepção teórica da democracia têm como base primeira a obra “Teoria da Democracia Revisitada”, de Sartori (1994). Não obstante, o estudo utiliza bibliografias multidisciplinares acerca da democracia, perfazendo sucinta análise de características inerentes ao seu núcleo, conceitos da ciência política e do direito referentes ao tema. Destaca-se que a interdisciplinaridade da temática é definidora da vinculação entre os âmbitos prático e teórico do trabalho.

A democracia, por sua complexidade inerente, enseja cuidado e aprofundamento. Uma vez suplantada a questão semântica indicada e consideradas as observações da significância da democracia, percebe-se que seus elementos essenciais detêm aplicabilidade direta em relação aos institutos que são por ela originados: estado, governo, Constituição e políticas públicas.

A isso se acrescenta o raciocínio de Silva (2005, p. 126) de que a democracia, como regime político, revela-se um conceito histórico e constitui instrumento para realização de valores humanos essenciais, traduzidos sobretudo pelos direitos fundamentais, ou seja, é “regime político em que o poder repousa na vontade do povo”. Neste sentido, o referido autor apresenta um conceito próprio para a democracia, como “processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo” (ibidem).

Assim, o autor reputa a democracia como exercício do poder político para a instituição de um modo de vida, sedimentado pela tolerância e pelo respeito.

Já Sartori (1994) apresenta a concepção de que a democracia é decorrente de práticas políticas de mais de dois milênios, sendo aprimorada e adaptada para funcionar em larga escala – a segunda grande transformação democrática, na arguição de Dahl (2012). Ao que se acrescenta a correlação da democracia com a “reflexão interminável e meticulosa sobre poder, coerção, liberdade, leis, justiça, igualdade, direitos, representação” (SARTORI, 1994, p. 7) – conceitos igualmente complexos, cujo desenvolvimento se reporta à acumulação histórica de conhecimento.

No mesmo sentido, a democracia, enquanto entidade real, é definida como “sistema que garante certos resultados vantajosos ou um processo sem igual para a tomada de decisões coletivas e vinculativas” (DAHL, 2012, p. 8). Com tal raciocínio, o autor não restringe a democracia ao parâmetro referido, destacando a imensidão das considerações imprescindíveis à sua compreensão. Para tanto, este pondera as implicações expressas e implícitas acerca da democracia, oriundas tanto dos críticos favoráveis como dos contrários à democracia ao longo dos séculos.

O estudo da teoria da democracia, ao provocar a busca pelo seu entendimento, por indução e dedução, leva a questionar e a falsear conceitos – seja pelo exercício de lógica ou pelo drama que o vocábulo carrega. A discussão teórica contínua sobre este tópico deve ser vista com papel agregador às diferentes áreas de conhecimento. Consequentemente, a relevância da pesquisa é inerente à vastidão teórica acerca da temática e ao reconhecimento da indissociabilidade do âmbito teórico da democracia com tudo aquilo que dela decorre e, portanto, a ela é condicionado.

A democracia é extremamente sensível à clareza intelectual, de acordo com Sartori (1994), pois é dela que decorre a sua compreensão. Para o autor, a democracia deve ser cada vez mais delineada em relação ao seu significado, de modo especial pela confusão atualmente verificada acerca do tema. Nesta ideia, o reconhecimento da democracia se demonstra pela consciência daquilo que ela deve ser, pode ser e mesmo daquilo que ela não pode ser nem se tornar.

Acerca da confusão que envolve os debates sobre a democracia, conforme a concepção de Dahl (2012), são apontados os prejuízos da omissão de fatos em favor da retórica variável dos seus críticos. O autor sustenta que esses fenômenos, somados às distorções deliberadas da própria democracia, formam o que ele identifica como uma teoria espectral. Tal constructo teórico é relevante para demonstrar que elementos ignorados acerca da democracia, sejam quais forem os motivos de sua omissão, não deixam de existir – assim como os efeitos da sua desconsideração.

Tal abordagem dialoga harmonicamente com a necessidade de clareza conceitual da democracia e das respectivas variáveis indicadas por Sartori (1994).

Dessa forma, estabelece-se de antemão a necessidade de coerência e de clareza do raciocínio da temática da democracia. A abrangência e a constante observância de tais parâmetros de abordagem teórica, por definição, é transmitida para os conceitos que dela derivam e que com ela intimamente se relacionam. A presente observação será corporificada pelas razões que constituem a fundamentação das decisões judiciais analisadas no âmbito prático da presente pesquisa, bem como nas considerações referentes à previsão constitucional do país.

Em continuação do raciocínio, a democracia, como aponta Sartori (1994), está intrinsecamente vinculada ao poder político, revelando-se como fundamental o reconhecimento de que a sociedade democrática preceda e prevaleça sobre o Estado. Os governados, deste modo, reconheceriam que o Estado e o Governo estão ao seu serviço e existem para si, em detrimento do contrário, perfazendo-se a síntese entre a leitura de uma concepção idealizada e da realidade verificada em âmbito prático.

Verifica-se que os autores Dahl (2012) e Sartori (1994) convergem em diversos pontos, especialmente em relação à necessidade de consideração simultânea das dimensões ideal e real no trato com a democracia. Essa dualidade é apontada por ambos autores como fator relevante para o êxito da democracia, enquanto que a ausência de tal consideração é causa da confusão e das possíveis deturpações do fenômeno. Dessa forma, o parâmetro de escolha do limiar razoável para as considerações acerca da democracia é apontado por Dahl (2012) como instrumento para a combinação dos aspectos normativos (ideais) e empíricos (reais) da democracia, reconhecendo a amplitude da matéria e dos seus efeitos.

Arguindo a prudência como traço importante às análises da democracia, Sartori (1994) adentra a democracia representativa e analisa o princípio da maioria limitada, de acordo com o qual, em nenhuma hipótese, a maior parcela do povo soberano ostentará direitos ilimitados, a serem impostos livremente sobre a parcela da população que constitui a minoria da sociedade. Isso porque democracia implica um sistema de governo que protege e resguarda especialmente um potencial dinâmico, ou seja, um potencial de convertibilidade sucessiva de minorias em maiorias políticas e eleitorais. Desse modo, o governo democrático da maioria encontrará limites precisamente nos direitos assegurados a todos – e especialmente às minorias enquanto detentoras de tal condição.

Verifica-se, portanto, que a imutabilidade do exercício do poder político é avessa à democracia. Sartori (1994) adverte que jamais se deveria transpor a garantia da convertibilidade recíproca entre minorias e majorias na amplitude do exercício do poder democrático. Nesse sentido impõe-se, igualmente, a redução do controle da democracia por qualquer grupo ou categoria de forma imutável, sob pena da perda da própria razão de ser da democracia como regime político.

Contribuindo com a demonstração da complexidade na qual se constrói o funcionamento da democracia, Dahl (2012, p. 9) menciona “pensar na teoria da democracia como se fosse uma enorme teia multidimensional. Grande demais para ser apreendida num primeiro olhar”. Esse emaranhado imensurável apresentado pelo autor representa sua abrangência, bem como a necessidade de constante observação e a consideração simultânea do feixe analisado e as reverberações no todo da estrutura da democracia. A teia apresentada pelo autor situa a discussão desde reflexões propriamente filosóficas dos valores e da natureza do homem enquanto indivíduo e integrante da sociedade, das associações, dos critérios e condições que tais variáveis apresentam e da forma com que configuram o povo, as instituições e os diferentes graus e repercussões que se apresentam.

Do regramento exposto para as interações entre as dimensões percebidas da democracia são desenvolvidas paralelamente as abordagens puramente teóricas e as empíricas. No mesmo sentido, tem-se o reconhecimento de ambos os planos no referencial teórico até então delineado, relacionando-os aos efeitos comprovados do sucesso e do fracasso das sociedades democráticas analisadas com o plano pertinente.

Enfatiza-se a advertência realizada por Sartori (1994) acerca da consciência da essencial divisão entre as ponderações dos planos ideal e real quando se trata da democracia. Deve-se, então, trabalhar claramente com a distinção entre referencial ideológico ou ideal da democracia e a respectiva efetivação – a realidade prática do regime democrático – tanto no país quanto ao compará-la a outros países.

Inicialmente, a lição de Sartori (1994) elucida que nas democracias o povo é detentor do poder de decidir, bem como enaltece a necessidade da consciência da divisão e dos fatores determinantes da titularidade do poder político e de seu exercício. Isso decorre especialmente da maturidade de se reconhecer que, tratando-se de exercício de poder, o poder real não dialoga nem se submete a quaisquer preceitos alheios a si próprio. Em outras palavras, o poder pelo poder não

reconhece orientação ética, legal, moral ou demais barreiras axiológicas – razão pela qual o autor destaca o risco inerente ao seu exercício, mesmo em democracias reputadas como estáveis.

Portanto, a despeito da certeza de que nas democracias a titularidade do poder político pertence ao povo e tem nele o seu fator legitimador, deve-se atentar a todos os níveis de exercício do poder político. Tal noção engloba e justifica o fato de se considerar aquilo que configura um núcleo essencial a ser sempre observado em relação à democracia e a ser considerado em todas as matérias caras ao governo, aos governantes e aos governados.

Conforme Dahl (2012), as operações racionais indicadas para a democracia apenas podem ser desenvolvidas em relação à realidade brasileira contemporânea caso se parta do reconhecimento de que a República Federativa do Brasil configura um sistema político definido, politicamente independente, cujo poder político é legítimo e seus efeitos justificáveis. Da mesma forma, destaca-se que, para Sartori (1994), apenas se procede a mensuração de graus da democracia após o estabelecimento da sua existência em determinada sociedade: para se aprimorar a democracia, deve-se definir previamente se há uma democracia configurada suficientemente.

Nesse contexto, trata-se da titularidade do poder político ao povo e o seu exercício a favor do povo, elementos que têm a igualdade política dos integrantes do povo como característica de suma importância. A isso se acresce a premissa de que o dinamismo da democracia igualmente será observado através da aferição da responsabilidade daqueles que exercem efetivamente o poder político – em qualquer grau. Nesse raciocínio, Sartori (1994) perpassa axiomas fundamentais da democracia, ao mesmo passo em que elucida que se trata de noções de simples concepção teórica e absoluta complexidade em relação ao seu emprego efetivo.

Assim, revelam-se imprescindíveis o conhecimento e a constante consideração dos fundamentos e dos objetivos normativos, ou ideais, das democracias. Tais procedimentos, entretanto, não podem ser separados da realidade em que é efetivamente praticada a democracia sobre apreço.

Ao tratar sobre os riscos inerentes à desconsideração das diretrizes trabalhadas, destaca-se que um “[...] escoadouro natural da democracia etimológica é *demolatria*, isto é, falar muito sobre o povo sem nunca considerá-lo realmente” (SARTORI, 1994, p. 45). No mesmo sentido, aponta-se a observação de que “A vontade nacional é um dos termos de que os intrigantes de todos os tempos e os déspotas de todas as eras mais abusaram amplamente” (TOCQUEVILLE, 2005, p. 65). Assim sendo, reforça-se a importância da clareza teórica da democracia e da projeção das suas

condições elementares em relação aos processos que efetivamente ocorrem em seu âmbito.

Tratando-se de chaves ou balizas essenciais da democracia, indubitavelmente são abrangidos a efetividade do poder político do povo e o respeito aos seus direitos fundamentais. Essas noções seguem a complexidade da temática e simultaneamente se convertem em indicadores da adequação da democracia à sociedade que a enaltece como prática.

Acerca dos direitos fundamentais, pode-se relacioná-los, além da preservação da condição do regime democrático, à referida convertibilidade recíproca das minorias e maiorias mencionada anteriormente. Tanto Dahl (2012) como Sartori (1994) dispõem que o conflito e a oposição política são inerentes à democracia. No mesmo sentido, o exercício do poder político na democracia jamais pode interpretar como legítima autonomia política a negação de direitos políticos e fundamentais, especialmente quando apta e motivada a afastar os elementos essenciais da democracia apontados.

Uma das características definidoras da segunda transformação da democracia em sua passagem da cidade-Estado para o Estado-nação, apontada por Dahl (2012), foi a grandiosidade da alteração da escala do seu emprego. O autor destaca que foi a partir desta transição que a democracia passou a ser tratada como uma conquista, abordagem relacionada com sua acentuada expansão na sociedade ocidental durante o século XIX, especialmente na Europa. Na medida em que a democracia “ganhou força quase universal como ideia política, uma aspiração e uma ideologia” (DAHL, 2012, p. 338), as instituições ganharam muito espaço para a sua configuração e manutenção.

Conforme o que se percebe do exposto, existem importantes considerações teóricas relacionadas à democracia e, portanto, à temática das instituições democráticas. Tais instituições são comumente percebidas como argumento, como referência de forma e de autoridade. Sua existência, entretanto, não deve ser limitada a tais projeções. Nesse diapasão, as instituições, tal como a efetividade do exercício do poder político em favor do povo, devem alcançar sua contribuição efetiva à consecução dos valores democráticos e da conservação dos elementos essenciais elencados em relação à democracia, sendo que o conhecimento deste elemento, conjuntamente aos demais traços definidores delineados, ostenta acentuada relevância. Pode-se mencionar, neste raciocínio, a concepção de Dahl (2012) de que o colapso democrático e a sua substituição por regimes autoritários, por forças internas, representa raro fenômeno em países nos quais as instituições democráticas vigoram de maneira estável durante pelo menos algumas décadas.

Destaca-se que, tal como se verifica em parte da obra de Tocqueville (2005) no que diz respeito ao desenvolvimento de virtudes cívicas e a adoção da democracia como um modo de vida, Dahl (2012) apresenta a relevância da duração das instituições democráticas para a manutenção da própria democracia. O cerne de tal argumento, configurado pela extensão do fenómeno, é o de que “nos países com menos de vinte anos de experiência em instituições democráticas [...] os hábitos e práticas democráticas têm raízes bastante superficiais” (DAHL, 2012, p. 501). Assim, vinculam-se os raciocínios acerca do papel relevante das instituições e da cidadania para o desenvolvimento e a manutenção da democracia.

Considerando-se a relevância da cidadania como modo de vida apontada por Tocqueville (2005), Boeira (2011) a apresenta com papel central para a democracia constitucional brasileira. Destaca-se, nesta linha de raciocínio, que:

A cidadania permite ao homem adentrar o universo político de sua comunidade, atribuindo-lhe o papel de instrumental básico para a vida da democracia pátria. Além disso, tal participação é aberta universalmente para todos, indistintamente, oferecendo aos cidadãos condições de ingressarem no universo do pluralismo político (BOEIRA, 2011, p. 23).

Disso se extrai que o reconhecimento da democracia e o exercício da cidadania em determinada sociedade traduzem, em certo modo, a higidez e a maturidade da própria democracia nela em funcionamento. Para tanto, Dahl (2012) utiliza como métricas do desenvolvimento referido o período contínuo de uma geração ou mesmo o prazo de 20 anos, enfatizando que diversos países da América Latina atendem com brevidade a tais quesitos. Nesta linha de pensamento, o autor pontua também que a sucessão de regimes totalitários na Europa durante o século XX se encaixavam em tais critérios.

Tratando-se de instituições e cidadania para o desenvolvimento da democracia, chega-se à linha argumentativa de Warren et al. (1967, p. 9), que destacam inicialmente a importância da educação para a efetividade da democracia. De fato, os autores indicam que cidadãos educados constituem condição basilar para o funcionamento da democracia, observando-se a complexidade de sua operacionalização. Ao lado de tal noção se coloca naturalmente o reforço ao respeito dos direitos fundamentais dos cidadãos, como sua liberdade intelectual e segurança econômica. Os autores reconhecem que a democracia opera com base no equilíbrio das liberdades a serem preservadas mutuamente pelos integrantes da sociedade. Ostenta igual pertinência e contundência a noção por eles apontada de que a democracia é condicionada pela crença de que ela funciona por

parte dos cidadãos.

No mesmo sentido, Malfatti e Moro (1981) concebem a democracia como governo fundamentado, processado e voltado em favor do povo. Os autores, destacando a complexidade da política, pontua que comumente seus processos originam concepções conflitantes, cuja coexistência é pressuposta nas democracias. Tais conflitos são decorrentes precisamente da liberdade de pensamento e da subjetividade asseguradas aos indivíduos, organizados ou não. Contudo, mesmo tal subjetividade valorativa não pode ser ilimitada ao ponto de efetiva e deliberadamente atacar as garantias basilares do regime democrático.

Tal discussão implica a consideração da necessidade alardeada por Sartori (1994) acerca da dependência especial que a democracia ostenta acerca da clareza de seu significado por parte dos seus integrantes. A estes integrantes da sociedade são atribuíveis, portanto, as condições necessárias ao funcionamento da democracia e, potencialmente, as causas para o seu fracasso. Com isso em mente, rememora-se a noção de que:

O homem é homem, nem Deus, nem bruto. Para organizar sua vida, individual e social, generaliza comportamentos, normas e valores. Promove instituições. É livre para criá-las, mas uma vez instituídas estas o limitam. As instituições não são definitivas, mas processuais: em cada tempo e lugar respondem a necessidades, organizam relações, direcionam comportamentos e hierarquizam valores. Elas são um freio às limitações humanas, bem como indicadores de procedimentos. Por isso elas se constituem em dispositivos eficazes e democráticos para enfrentar as fraquezas humanas. (MALFATTI; MORO, 1981, p. 50).

Precisamente diante disso que a democracia não é reduzida a um conjunto essencial de valores e diretrizes, mas sim a ele condicionada. Com esse argumento que Malfatti e Moro (1981) enaltecem as instituições, pois ostentam (ou deveriam ostentar) mecanismos que reproduzem as virtudes almejadas pelos integrantes da sociedade sem reverberar seus vícios.

Acerca da educação e das instituições como variáveis integrantes e relevantes para a realidade democrática, pode-se conceber que elas representam elos entre as dimensões ideais e reais da democracia. Desse modo, ambas são apontadas como condições de funcionamento e de aprimoramento da democracia: “Suas possibilidades e seus limites dependem imensamente das estruturas e consciências sociais atuais e emergentes” (DAHL, 2012, p. 496).

Em continuidade a este elo teórico, verifica-se que Malfatti e Moro (1981) e Sartori (1994) convergem ao reconhecer que a democracia não pode ser reduzida a um conceito tão amplo a ponto de se tornar vazio, com a noção de que um conceito indefinido e ilimitado nada significará.

Correlaciona-se o exposto com a premissa de que a temática “diz respeito ao valor e à perenidade da coletividade. Desse modo, a comunidade política que é legada às próximas gerações provém da responsabilidade que cada um assume, hoje, em relação aos assuntos coletivos” (ROSENFELD, 2003, p. 10).

Por consequência, Dahl (2012) considera a democracia como forma de governo superior às demais. O autor embasa tal superioridade especialmente na abrangência das liberdades experimentadas em variadas formas, da autodeterminação individual e coletiva, bem como permite a proteção e a promoção de interesses e bens. Este autor, assim como Sartori (1994), fundamenta a democracia simultaneamente nas premissas da liberdade e da igualdade – que se concretiza igualmente em variadas formas, a exemplo da igualdade moral e da igualdade referente à autonomia pessoal e política.

Observa-se, também, que a democracia é igualmente descrita por Tocqueville (2005) como uma aliança entre os valores universais da igualdade e da liberdade. A análise do autor sobre a experiência democrática desenvolvida na América do Norte enaltece o desenvolvimento da democracia em decorrência da proximidade das aspirações dos integrantes da sociedade – guiada pela referida valoração da liberdade, desenvolvida em um contexto que pressupunha a igualdade política e material dos cidadãos.

O exposto traduz a sensibilidade da democracia que, a despeito de ostentar nobres acepções, está condicionada à preservação de suas características fundamentais – em âmbitos teórico e prático, ideal e efetivo. Na mesma linha, a fragilidade da democracia se verifica pela fragilidade das virtudes dos homens e de seus próprios institutos de controle, que podem ser subvertidos e voltados em seu desfavor. Tais vulnerabilidades são ainda mais acentuadas, conquanto a democracia depende da virtude coletiva de um grande número de indivíduos e da coletividade por eles formada.

Delineia-se, neste contexto, que as finalidades do exercício do poder político nas democracias devem se confundir com aquelas da própria democracia, traduzindo-se o alinhamento e o consequente compartilhamento de valores que devem nortear a sociedade. Desse modo, as diretrizes fixadas no ordenamento jurídico devem ser verificáveis no exercício (âmbito real) e na finalidade (âmbito ideal) em todos os atos praticados no seio da sociedade democrática.

Pontua-se que esta pesquisa apresenta considerações teóricas acerca da democracia e se propõe a analisar e a considerar seus instrumentos viabilizadores. Para tanto, correlacionam-se os

conceitos de Estado, Constituição, governo e políticas públicas. Tal esforços traduz a pretensão dos objetivos atribuídos à pesquisa, competindo ao segmento eminentemente teórico do trabalho lançar a clareza necessária ao reconhecimento dos elementos essenciais da democracia delineados, a serem buscados na prática através do recorte fático do trabalho.

1.2 Estado, Constituição e governo: da teoria da democracia às políticas públicas

Este subtópico comporta considerações teóricas concernentes à discussão proposta pela pesquisa. Assim, esclarecem-se as semelhanças e diferenças entre os institutos, por meio de sucintas considerações teóricas, a serem traduzidas ao referencial prático da pesquisa. Elucida-se que, para iniciar a transição entre os conceitos basilares estabelecidos, passa-se a considerar o papel central da Constituição, produto da democracia, como instrumento caracterizador do Estado e delineador do governo.

Ao sintetizar os instrumentos e mecanismos característicos às constituições nacionais, tratando-se da realidade pátria, Moraes (2018, p. 48) atribui à Constituição a finalidade de limitação do poder político, pelo resguardo dos direitos fundamentais, pelo federalismo estatal – com seu sistema de freios e contrapesos – somado à possibilidade de controle de constitucionalidade. O autor destaca, em síntese, que os direitos fundamentais individuais limitam o poder político, colocando-se entre o Estado e os particulares, impondo ao primeiro um dever de abstenção para assegurar liberdade ao segundo. Ao controle de constitucionalidade, atribui a imposição da correspondência ampla das normas infraconstitucionais ao texto constitucional, determinante para a concessão da validade e do controle formal e material do teor das demais normas.

Igualmente pertinente é o destaque do referido autor sobre federalismo estatal – em relação ao que não serão elaboradas profundas considerações teóricas, pois constitui pressuposto da delimitação temática em relação à realidade brasileira (recorte estabelecido nesta dissertação) – por seu relevante controle do poder político pela repartição de competências, instituindo diferentes centros de poder, com respectivas atribuições constitucionais. O sistema de freios e contrapesos também é responsável pela limitação do poder, pela “interpenetração das funções estatais e o controle recíproco entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, com a finalidade de impedir potenciais excessos dos Poderes do Estado, funcionando como condição de

legitimidade do Governo” (MORAES, 2018, p. 49).

Do mesmo modo, o referido autor considera que o neoconstitucionalismo configura um paradigma jurídico, ultrapassando os limites do jusnaturalismo e do juspositivismo. Para tanto, o autor enfatiza a correlação igualmente existente entre os campos da filosofia do direito, da filosofia política e das próprias relações inerentes ao direito, moral e política – tudo sob a perspectiva da ordem jurídica legítima. Dessa forma, apresenta-se, tal como a democracia, uma adequação dos fenômenos às relevantes alterações da sociedade, especialmente ao longo dos séculos XX e XXI. Aproxima-se, nesse sentido, a realidade nacional atual dos objetos pesquisados, levando-se em conta que a Constituição vigente no Brasil foi desenvolvida e criada considerando uma realidade social recente e permeada pelos novos paradigmas democráticos e constitucionais referidos.

Ao exposto se acrescenta a reverência diante da principiologia constitucional do direito nas sociedades democráticas, de modo que sua imperatividade não decorre de um processo de convencimento ou coação pela força, mas sim pela concordância racional com as premissas que instituem a estrutura constitucional, admitida como a melhor e necessária conclusão para a sociedade. Em suma, destaca-se que a legitimidade da Constituição deve decorrer de uma evidente demonstração, e não de argumentação, proselitismo ou dissimulação. Deste modo, indica-se que a coercitividade do sistema é legitimada pela adesão voluntária ao próprio sistema. O desenvolvimento da opção basilar do neoconstitucionalismo implica o chamado poder constituinte originário, que elabora ou reforma a previsão Constitucional, atribuindo-lhe legitimidade (MORAES, 2018).

Primordialmente, observa-se que, a despeito de qualquer divisão didática para o estudo da ciência jurídica, deve-se sempre valorar a totalidade das manifestações do sistema normativo. Considerando-se a natureza propedêutica e fundamental do Direito Constitucional, Silva (2005, p. 34) o classifica como “Direito Público Fundamental por referir-se diretamente à organização e funcionamento do Estado, à articulação dos elementos primários do mesmo e ao estabelecimento das bases da estrutura política”. O Direito Constitucional, nesse sentido, serve como fundamento para todos os outros ramos do Direito.

Após breve contextualização, o autor resume a própria Constituição como lei fundamental do Estado, como “a organização de seus elementos essenciais: um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de

aquisição e o exercício do poder [...]” (ibidem, p. 37). Outrossim, o autor indica os clássicos elementos constitutivos do Estado: território, população e governo – além de observar que alguns autores incluem o elemento da finalidade – todos relacionados entre si.

Tratando-se das diferentes concepções acerca das constituições, Silva (2005) opera em favor da percepção da “constituição total”, pela qual se integram os conteúdos da vida coletiva, organizados sob a ordem suprema e fundamental. Esta percepção configura uma “concepção estrutural de constituição, que a considera no seu aspecto normativo, não como norma pura, mas como norma em sua conexão com a realidade social, que lhe dá o conteúdo fático e o sentido axiológico” (SILVA, 2005, p. 39). Assim, impõe-se o reconhecimento do todo, e não das suas partes de forma isolada.

Ademais, registra-se que a finalidade da Constituição reside na “realização dos valores que apontam para o existir da comunidade”, bem como de sua configuração “como causa criadora e recriadora, o poder que emana do povo” (SILVA, 2005, p. 39). Desse modo, o autor suplanta as restrições por ele indicadas nas considerações isoladas acerca do fenômeno constitucional e jurídico, em favor de uma percepção integral e coerente entre o âmbito teórico e a finalidade prática do regramento constitucional.

Os fenômenos históricos que culminaram na promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil também são considerados por Silva (2005). Para tanto, parte das considerações etimológicas da palavra país, derivada de *pagus*, que designa o espaço geográfico que abriga o Estado. Pontua, desse modo, que o estado brasileiro se estabeleceu inicialmente na localidade que recebeu sucessivas denominações, como Monte Pascoal, Terra de Santa Cruz e, por fim, Brasil. Vislumbra-se, assim, a consideração simultânea dos elementos anteriormente atribuídos como constituintes do Estado, iniciando-se pelo povo com características comuns e uma delimitação geográfica. O Estado, a seu turno, é conceituado como instituição com a finalidade de regulamentar, de modo institucional e soberano, as relações sociais de seus membros, em relação ao seu determinado território.

Tem-se que, a seu turno, a força normativa da Constituição carece da vontade de se fazer cumprir as suas disposições, de modo que “converter-se-á em força ativa caso se façam presentes na consciência geral não só a vontade de poder, mas também a vontade de Constituição” (HESSE, 2009, p. 132). Mesmo sob a perspectiva teórica e jurídica, vislumbra-se a consideração essencial da vontade do povo que constitui sua própria organização social. Tal ensinamento corrobora com

as acepções de Silva (2005) sobre a necessidade de coerência e integralidade das disposições constitucionais, sob todos seus aspectos, e em favor dos valores por elas traduzidos. Dessa forma, ambos autores indicam o que é necessário para a tradução da Constituição pela realidade, expressa e renovada pelo que se denomina “Vontade de Constituição” – não simplesmente prevista em dispositivos programáticos, direitos e garantias, com existência formal, mas sim implementada no mundo dos fatos, com realização material.

Considerando-se a lição de Bonavides (2003), é imprescindível que se destaque que o poder constituinte originário se confunde com a criação do próprio Estado. Porque ele decorre da vontade das forças sociais que regem determinada sociedade, assentando em uma Constituição os valores que a norteiam, conferindo legitimidade à organização daquela sociedade. A destinação do poder social ao Estado, desse modo, suplanta a noção de que o poder político e as regras sociais advêm de uma divindade ou recaem sobre um ou seletos indivíduos. A correspondência de valores e de sentidos entre determinado povo, detentor da soberania atribuída ao Poder constituinte, e a própria previsão constitucional, portanto, é o que determinará a presença ou não da referida vontade de constituição – concebida como a tendência de implementação da sociedade em relação aos valores que a regem.

Verifica-se, assim, que a legitimidade e a soberania do povo são elementos essenciais comuns à própria democracia política e ao poder constituinte, dos quais defluem os Estados, governos e, por fim, as políticas públicas. Destaca-se, para o delineamento da relação derivacional entre os conceitos trabalhados e as políticas públicas, a leitura de LINDBLOM (1991, p. 9), de que “Historicamente, os povos têm buscado a democracia como garantia da liberdade pessoal, não como um processo de formulação de políticas públicas nem como uma forma de controle popular desse processo”¹. Ou seja, apresenta-se uma limitação na valoração atribuída a democracia, que por vezes não é relacionada com outros aspectos da vida social dos cidadãos.

Destaca-se ainda, conforme o processo de desenvolvimento da própria democracia como mecanismo de proteção de liberdades (pode-se dizer: de direitos fundamentais) dos cidadãos, que precisamente por sua origem, apontada por LINDBLOM (1991), a democracia não se caracteriza pela otimização dos processos de políticas públicas. Isso se dá a partir de sucessivos processos de

¹ Tradução livre efetuada pelo autor em relação ao trecho original: “Históricamente, los pueblos han buscado la democracia como una garantía de la libertad personal, no como un proceso de elaboración de políticas públicas ni como una forma de control popular de este proceso” (LINDBLOM, 1991, p. 9).

descentralização de poder que configuram a organização dos regimes democráticos, a exemplo da tripartição dos poderes constituídos, em que ocorrem sucessivas disputas entre os poderes, processos que podem representar óbices às políticas públicas.

Portanto, a indissociabilidade existente entre as políticas públicas e as regras do cenário no qual elas são instituídas é precisamente a razão de sua consideração inicial e conjunta com conhecimentos políticos e jurídicos por LINDBLOM (1991). O autor demonstra que, originariamente, as pessoas não vinculavam suas liberdades e direitos políticos fundamentais às diversas políticas públicas, ao mesmo passo em que adverte a necessidade de tal percepção, sob pena de relegar tais atos a interesses alheios aos daqueles que se abstém da participação cidadã em suas variadas formas: “o descontentamento dos cidadãos politicamente inativos não facilitará que seus problemas surjam na agenda de políticas públicas” (LINDBLOM, 1991, p. 12).

Ou seja, conforme a pretensão apresentada no presente capítulo, ilustra-se a necessária construção da vinculação conceitual entre elementos originários da organização social, como a democracia, o Estado e o governo, com os atos dele decorrentes, como as políticas públicas. A partir do exposto, verifica-se com clareza a vinculação entre os institutos referidos, ao mesmo passo que se demonstra que nem sempre tal vinculação foi e é comumente levada efetivamente em consideração.

2. INSTRUMENTALIZAÇÃO NO ÂMBITO PRÁTICO

Este capítulo demonstra a vinculação entre os âmbitos teórico e prático da pesquisa, pois considera a pertinência da democracia, fundada em valores e bases teóricas, para a Constituição e as políticas públicas. Ademais, das percepções comuns entre os variados autores que integram a bibliografia utilizada, parte-se para a consideração dos conhecimentos provenientes do âmbito prático da pesquisa, em observância aos objetivos propostos. Passa-se, deste modo, ao estabelecimento do elo entre os âmbitos teórico e prático da pesquisa, a ser considerada em sua totalidade.

Projetam-se as previsões teóricas até então trabalhadas à realidade brasileira contemporânea, pretendida especialmente através da análise dos fundamentos de decisões do Supremo Tribunal Federal e sua relação com texto da Constituição Federal. A convertibilidade das abstrações teóricas pertinentes em realidade se apresenta em variados âmbitos. Pode-se observar que, a despeito da delimitação adotada em relação à orientação do texto constitucional e alguns dos seus desdobramentos diretos, é possível aferir a adequação e a pertinência da correlação ilustrada igualmente nos âmbitos de cada ente federativo e respectivas previsões normativas, a exemplo da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, das diversas leis orgânicas municipais ou mesmo do regramento institucional de uma instituição pública de ensino superior, como a Universidade Federal do Pampa.

A instrumentalização referida pode ser bem verificada na concepção de LINDBLOM (1991, p. 89) acerca do contexto apresentado às políticas públicas nas sociedades democráticas no sentido de que: “no jogo do poder democrático, a complexidade infinita da política burocrática se mescla com as complexidades presidenciais, legislativas e judiciais na elaboração das políticas públicas”². Dessa forma, nos itens subsequentes deste capítulo, conglobam-se as previsões teóricas apresentadas com a verificação da realidade na qual estas se aplicam e da qual decorrem os conhecimentos práticos buscados.

² Traduzido livremente pelo autor do trecho original: “Em el juego del poder democrático, la complejidad infinita de la política burocrática se mezcla con la complejidad presidencial, del Congreso y judicial en la elaboración de las políticas públicas” (LINDBLOM, 1991, p. 89).

2.1 Políticas Públicas

As considerações até aqui apresentadas se aplicam diretamente à conceituação e à significação das políticas públicas, situando-as no contexto social e as tornando suscetíveis às forças que sobre elas operam. Desse modo, evidencia-se a insuficiência da concepção de que políticas públicas podem ser quaisquer anseios ou vontades atribuídas ao poder público ou por seu intermédio desenvolvidas. Tal como os demais conceitos centrais elencados, as políticas públicas não se coadunam com definições desarrazoadas e alheias a qualquer delimitação. Por extensão, as políticas públicas não podem variar em essência a cada âmbito em que se pretende aplicá-las, de modo que seguem os limites estabelecidos pela organização da sociedade em que são instituídas.

O presente subtópico, portanto, introduz discussões acerca do conceito de políticas públicas. A revisão da literatura acerca da temática feita por Souza (2006) demonstra a complexidade da necessária relação entre os termos discutidos até então. Tal autora trabalha a origem do campo de estudo acadêmico das políticas públicas, registrando o seu surgimento nos Estados Unidos, no século XX, como estudo do que os governos fazem ou deixam de fazer, situando tais ações ou inações em democracias estáveis. Enfatiza-se que a expressão “democracias estáveis” é posta como condição de análise pela autora, ora enaltecida como verdadeiro pressuposto. Reputa-se como caráter lógico desta pressuposição a noção de que apenas em democracias se revela viável o estudo para o aprimoramento das ações do governo e do próprio Estado, considerando-se, naturalmente, a permeabilidade da agenda estatal em relação ao seu povo como característica inerente dos regimes democráticos.

Além disso, Souza (2006) narra a trajetória da disciplina, que focou sua análise em diferentes momentos: no estudo das instituições como instrumentos fundamentais para limitar as fraquezas humanas; nas organizações locais e na promoção de virtudes cívicas; nas decisões que norteiam as ações dos governos. Destaca-se, em observância à variação do foco das políticas públicas, a dinâmica compreensão acerca das variáveis que se apresentaram em diferentes cenários das políticas públicas, atribuindo-as a diferentes níveis, respectivamente: institucionais, processuais e políticas.

Constata-se que a verificação de que a cidadania como modo de vida e sua significância para melhor aplicação de determinado conceito, ora atribuído às políticas públicas, ocorreu

igualmente em relação à democracia e até mesmo à efetivação das disposições constitucionais. Percebe-se, desse modo, a vinculação entre as políticas públicas e os demais conceitos apontados na presente pesquisa, uma vez que, mesmo tratada individualmente como conceito, os estudos das políticas públicas permearam progressivamente diferentes âmbitos da sociedade, revelando a abrangência e a inter-relação entre eles.

Analisando-se o trabalho de Frey (2000), tem-se a importante e sintética diferenciação teórica dos termos *polity*, *politics* e *policy* no estudo da análise de políticas públicas na ciência política, sendo que: o primeiro termo se remete às ordens das instituições jurídicas e administrativas de uma sociedade; o segundo se resume aos processos políticos, às decisões e aos fatores que podem influenciá-las; enquanto o último se remete às políticas públicas propriamente ditas, ou seja, aos conteúdos concretos das decisões políticas por elas expressas. Em todos se revela, em algum grau, uma correlação com a própria democracia. Nesse sentido, Frey (2000) admite a intersecção entre os referidos campos (*policy analysis*), de maneira que as instituições (*polity*) condicionam o processo político (*politics*), o que é determinante para as políticas públicas em si (*policy*).

Tem-se, novamente, a tradução direta dos conceitos trabalhados na presente pesquisa. Veja-se que, em linhas gerais, a dimensão institucional, fundamental às políticas públicas, é verificada pela instituição do Estado e seu regramento (Constituição), responsável pela demarcação das regras da vida em sociedade. Os processos políticos abrangem simultaneamente as regras da convivência democrática e os procedimentos adotados e permitidos ao governo instituído. Os processos de políticas públicas, o conteúdo das políticas públicas propriamente dito – não por acidente – constitui o terceiro item, justamente porque deriva e se correlaciona aos anteriores, que fixam a estrutura sobre a qual as políticas se desenvolvem.

Dessarte, é verificável a progressão entre *instituições*, *processos* e o próprio *teor* de políticas, mesmo na Constituição e demais documentos analisados. Portanto, deu-se a proposta de considerar as previsões constitucionais de maneira especial à temática, fixando-se e se correlacionando a base teórica sob apreço. Daí decorre a comparação para a ilustração de que há fundamental interligação entre os âmbitos *polity*, *politics* e *policy* e que tal correlação pode ser abarcada com os resultados deste estudo.

A correlação mencionada impera sobremaneira no primeiro dos dois momentos da política pública, conforme a classificação de Chrispino (2016): o primeiro, da criação política

(elaboração); e, o segundo, da ação governamental. Revela-se pertinente o destaque de que o autor afirma que as ações do governo são limitadas por instrumentos legais, em conformidade com o Direito. As influências trabalhadas são esclarecidas pela noção de que as políticas públicas são produto inafastável do Estado e do governo. É estabelecida uma adstrição da política pública à ciência política “e como tal, deve comportar-se com a mesma dinâmica e mesmos valores que transpassam a política, entendida aqui como a arte de governar ou mesmo como a arte de mediar os interesses contrários” (CHRISPINO, 2016, p. 22).

Ao longo da pesquisa, trabalhou-se com a questão semântica e a ausência de um conceito universal, inicialmente, em relação às considerações teóricas da democracia. Verificou-se, entretanto, a polissemia e o desafio semântico, diga-se de passagem, em relação às políticas públicas e à própria consideração de Constituição. Contudo, tal situação apenas reforça a necessidade da clareza conceitual e valorativa em relação ao primeiro dos termos. Isso porque a democracia e o seu reconhecimento embasam a legitimidade do poder constituinte originário de qualquer Constituição. As políticas públicas, no mesmo sentido, advêm das previsões valorativas formais constitucionais, cuja própria operacionalização deriva da norma constitucional.

Tradicionalmente, observando-se o desenvolvimento do campo de estudos da política pública, os fenômenos nela contidos e a ela atribuídos são tratados inicialmente sob a exclusiva ótica da política. Infere-se, desta reflexão histórica do tema, que é possível que os problemas decorrentes dos usos e rumos indiscriminados de políticas públicas tenham a transposição de processos políticos ao seu próprio regimento, admitindo-se nelas os vícios inerentes aos jogos do poder político. Nesse contexto, passou-se a verificar a progressiva consideração das políticas públicas pelo Direito, evidentemente decorrente da inobservância de preceitos legais nos diferentes processos das políticas públicas.

Nesses termos, Rosilho e Sundfeld (2014) abrangem e correlacionam as temáticas ora trabalhadas, realizando sintética análise do contexto que precedeu a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e contemplando os efeitos dessas particularidades em relação à natureza dirigente e extensa do texto constitucional, correlacionada diretamente com as políticas públicas. Os autores destacam a percepção de que então se atribuiu grande importância ao direito e às políticas públicas para a inauguração de uma sólida democracia no país. Da mesma forma, percebe-se que o caráter dirigente impresso na Constituição impõe expressamente a correlação necessária entre as finalidades de seu texto e aquelas das políticas públicas.

Não se ignora, conforme adverte Fernandes (2019), que o cientista de qualquer ciência moderna não está livre de pré-compreensões, razão pela qual, dificilmente, obtém-se o almejado afastamento do estudioso e de seu objeto de estudo. Apesar disso, a subjetividade jamais deve suplantar a base valorativa da democracia, da Constituição, e, conseqüentemente, da própria finalidade e justificativa das políticas públicas. Por esta razão, teceram-se também as considerações teóricas acerca da temática ora apresentada.

O próprio conceito de Estado Democrático de Direito, ou Estado Constitucional, já alardeia o vínculo entre o Direito e o Estado sob este paradigma. Acerca disso, Fernandes (2019, p. 320) destaca que consiste em “vertente distinta dos paradigmas anteriores do Estado Liberal e do Estado Social. Aqui a concepção de direito não se limita a um mero formalismo como no primeiro paradigma, nem descamba numa materialização totalizante como no segundo”. Nesse sentido, democracia e Direito adjetivam concomitantemente o Estado, que permite, ao mesmo tempo, a configuração do constitucionalismo com o resguardo da soberania popular.

Impõe-se sucinto acompanhamento da ontogênese do Estado de Direito, versando-se acerca das dimensões de direitos fundamentais e dos diferentes sistemas jurídicos, com efeitos que se mantêm até então. Mesmo na seção prática desta pesquisa, verifica-se que alguns institutos que regem a divisão de poderes e a organização do Estado brasileiro contemporâneo derivam dessas tradições e ostentam as razões dela decorrentes. Nesse sentido, reporta-se a distinção trazida por Fernandes (2019) acerca do sistema jurídico consuetudinário, ou *rule of law*³, da *common law*⁴, que se contrasta com o sistema do *état legal*⁵, *rechtsstaat*⁶. Dos primeiros, advêm as noções de limitação do poder arbitrário através de balizas legais determinadas, bem como a histórica submissão dos atos do poder executivo ao controle legislativo. Do segundo, em síntese, conserva-se a noção de manifestação da vontade geral pelo poder representativo e a produção da legalidade.

Neste raciocínio, Fernandes (2019, p. 323) reconhece a dificuldade da tarefa da conceituação fechada da democracia, estabelecendo-a como uma lógica de participação do povo, tanto em relação ao instituto do governo como do próprio Estado. O autor menciona, ainda, os

³ Do inglês, império da lei (tradução livre).

⁴ Do inglês, corrente jurídica, lei comum, lei do povo (tradução livre).

⁵ Do francês, estado de direito, estado legal (tradução livre).

⁶ Do alemão, estado de direito (tradução livre).

instrumentos da democracia direta e indireta, além de elaborar que a referida participação do povo é sustentada pela superioridade da Constituição, pelo resguardo dos direitos fundamentais, pela vinculação da ação estatal à lei e pelo sistema de garantias jurídicas e processuais.

O Direito, como ciência normativa, “tem a pretensão de atuar sobre a realidade, conformando-a em função de certos valores e objetivos. O Direito visa criar sistemas ideais: não se limita a descrever como um determinado objeto é, mas prescreve como ele deve ser” (BARROSO, 2011, p. 202). Assim, o autor indica que a superioridade jurídica da previsão constitucional implica a irradiação de seus efeitos para o fim de orientar a produção e a aplicação das normas infraconstitucionais e do ordenamento jurídico em sua integralidade, afetando inclusive os demais poderes da federação.

A normatização legislativa e jurídica, contudo, não exaure nem substitui a necessária ação política, desenvolvida através das políticas públicas em seu âmbito próprio – normalmente verificadas em ações caracterizadas conforme agenda política desenvolvida pelo Poder Executivo. Trata-se, conforme o exposto, de um processo de convivência entre liberdades políticas que traduzem a vontade popular em ações dos detentores do poder político, conferido pelo exercício eleitoral em democracias – definidas, a seu turno, pelo resguardo de direitos fundamentais.

Considerando-se a relativa novidade trazida pela política pública como âmbito de estudos científicos, surgidos no século XX, mais recente ainda é a sua convergência e consideração recíproca com os preceitos jurídicos representados pela Constituição. Por tal razão, tem-se as considerações de Chrispino (2016) acerca da ausência de uma tradição nacional acerca das políticas públicas no Brasil. Contudo, o autor enaltece a necessidade da observância das alterações das políticas públicas ao longo do tempo, em consideração simultânea dos seus fundamentos legais, políticos e morais. Disso se depreende a importância de considerar a profundidade dos significados presentes nas políticas públicas ao longo do tempo.

Nessa linha de raciocínio, depreende-se que é através das políticas públicas que se verificam fundamentos e finalidades observadas pelas ações governamentais. A sobriedade de tal concepção exige que se identifiquem também os efeitos e as interferências políticas e ideológicas inerentes às políticas públicas. Admite-se, naturalmente, que as políticas públicas tragam determinado grau de política às ações do Estado, por meio da agenda governamental. O que se deve observar especialmente é o grau dos efeitos que tal intervenção pode apresentar nas finalidades maiores da organização política e Constitucional de um Estado de Direito – sob as

quais se deve aferir o interesse público e a adequação da política pública conforme a ordem estabelecida.

A abrangência da correlação delineada entre a democracia e as políticas públicas é abordada por Lindblom (1991) que, ao tratar das políticas públicas, apresenta sintética definição da democracia ao abordar o jogo de poderes em que as temáticas são envolvidas. O autor menciona que um sistema político que apresente normas efetivas que funcionam sobre o jogo do poder, com ocupantes eleitos de cargos públicos e a liberdade do sufrágio livre pelos cidadãos, cujas liberdades de expressão e de reunião são resguardadas, pode ser identificado como uma democracia. Em prosseguimento, propõe que neste ambiente se desenvolvem as políticas públicas, igualmente sujeitas a um rol de poderes em operação: “Estas normas democráticas afetam em grande medida ao jogo de poder na elaboração das políticas públicas”⁷ (LINDBLOM, 1991, p. 73).

Destaca-se que não foram apresentadas especificidades inerentes aos diferentes processos de políticas públicas, considerando-se percepção de Lindblom (1991) de que a rígida classificação, com orientações próprias para cada processo de políticas públicas, não necessariamente é verificada diante dos múltiplos fatores que interferem nas políticas públicas em sua realidade. O autor desenvolve seu raciocínio buscando demonstrar que nem sempre as políticas públicas são regidas por processos claros, ordenados e racionais, considerando que “a fase de implementação e a fase de elaboração da agenda se mesclam mutuamente”⁸ (LINDBLOM, 1991, p. 13).

Dessa maneira, além dos múltiplos fatores determinantes que passam a ser considerados, tem-se que diferentes fases de variadas políticas públicas interagem entre si, afastando um cenário totalmente controlável e com todas as variáveis conhecidas e consideradas suficientemente, conforme é sugerido na divisão teórico-didática das políticas públicas em diferentes processos. As reflexões do autor contribuem para a visão holista da questão, de modo que “uma rede complexa de forças produz conjuntamente um efeito chamado de ‘políticas públicas’”⁹ (ibidem).

⁷ Tradução livre do autor. No original: “Estas normas democráticas afectan en gran medida al juego del poder em la elaboración de las políticas públicas” (LINDBLOM, 1991, p. 73).

⁸ Tradução livre do autor. No original: “la fase de implementación y la fase de elaboración de la agenda se mezclan mutuamente” (LINDBLOM, 1991, p. 13).

⁹ Tradução livre do autor. No original: “una red compleja de fuerzas produce conjuntamente un efecto llamado ‘políticas públicas’” (LINDBLOM, 1991, p. 13).

2.2 Aplicação às políticas públicas

Conforme o trabalhado anteriormente, verifica-se na história recente do Brasil o desenvolvimento de um processo constituinte. Em relação a tal processo, Rosilho e Sundfeld (2014, p. 24) destacam que “A despeito das idiossincrasias da Constituição, pode-se afirmar, com boa margem de segurança, que ela foi inovadora, além de inegavelmente ter sido o símbolo da vitória do projeto do Brasil democrático”. O autor justifica sua percepção ao narrar a amplitude dos direitos e garantias trazidos pelo texto e pela ordem constitucional então sedimentados, bem como a ampliação de direitos – inclusive em relação ao sufrágio – e a criação dos mecanismos de revisão e reforma constitucional. É inequívoca a importância do Direito nesse processo, ressalvando-se que ele não é, apesar disto, suficiente para a consecução dos objetivos almejados pela sociedade democrática.

Mesmo diante do enfoque temático em relação às políticas públicas, chega-se, inevitavelmente, na previsão constitucional. Tal fenômeno é ilustrado no fato de que a Constituição, em decorrência de seu caráter analítico e do próprio contexto de sua promulgação, estabeleceu minuciosa organização do Estado e fixou verdadeiras metas a serem implementadas, de modo que todo o agir estatal fosse orientado por seus princípios. Nesse procedimento, a Assembleia Nacional Constituinte se imbuíu de legitimidade ao se permitir influenciar por intensa participação popular (ROSILHO; SUNDFELD, 2014).

Neste íterim, percebe-se a abrangência dos efeitos referidos acerca da previsão constitucional, bem como sua pertinência à temática das políticas públicas:

[...] o ingrediente jurídico é fundamental para que se possa adequadamente conceber políticas públicas. Ignorá-lo pode ser fatal. O sucesso da ação governamental – talvez outro nome para política pública –, tanto no plano normativo como no fático, depende, intrinsecamente, do direito e de variáveis a ele ligadas (ROSILHO; SUNDFELD, 2014, p. 47).

A despeito da inicial contundência das afirmações, conforme o trabalhado, não se trata de afirmação de supremacia do Direito, mas sim da convergência deste com as políticas públicas. Os autores Rosilho e Sundfeld (2014), dessa forma, destacam que a observância do Direito se revela necessária em quaisquer processos das políticas públicas: concepção, implementação, controle e, se necessária, revisão. Dessa forma, os autores percebem evidente centralidade do Direito para as

políticas públicas.

Da mesma forma se apresenta o raciocínio de Lindblom (1991), no sentido de que as políticas públicas em democracias apresentam acentuada dificuldade e complexidade, considerando-se alguns efeitos decorrentes do exercício do regime democrático. O primeiro destes efeitos é a quantidade de tomadores de decisões – a quem o autor chama de elite política, referindo-se às democracias representativas, como o Brasil. No mesmo sentido, o autor destaca os efeitos dos diversos grupos de interesses e partidos políticos nos processos das políticas públicas que, aliados às constantes tentativas de adequação das políticas à vontade política dos eleitores, acentuam determinadas dificuldades para as políticas públicas. Enfatiza-se que o autor ilustra tais dificuldades como um dos fatores de eventual sentimento de impotência dos cidadãos em relação à própria democracia. No mesmo argumento, o autor compreende que “os benefícios da democracia têm o seu preço¹⁰” (LINDBLOM, 1991, p. 75).

Em adição à necessidade do alinhamento das políticas públicas à estrutura estatal que as origina, destaca-se que são apresentados riscos inerentes à desconsideração da legalidade e dos objetivos constitucionais que devem orientá-las. Nesse sentido, Chrispino (2016) apresenta exemplos concretos e raciocínios acerca da corrupção e da ineficiência verificadas em políticas públicas executadas de forma e com finalidade alheias à previsão legal. Destaca-se que tais raciocínios são explicitados em compasso com a situação das políticas públicas em uma estrutura estatal democrática, abarcando também a já referida complexidade inerente aos fenômenos permeados pela política.

Ao desenvolver o raciocínio, o autor equipara os efeitos da corrupção com aqueles da ineficiência da gestão da coisa pública, invocando a necessidade de adequação dos atos da administração pública aos seus princípios basilares. Chrispino (2016, p. 137) destaca, ainda, a frequente subestimação da temática do controle das políticas públicas, fenômeno que ocorre a extensão tal que “a maioria da população que se permite desanimar frente ao descompromisso dos homens públicos com aquilo que se espera deles”. Perpassando por diversas formas de controle, alia-se o controle repressivo das políticas públicas e dos desvios dos detentores do poder à capacidade e ao interesse do povo no aprimoramento das políticas públicas e do Estado como um

¹⁰ Tradução livre do autor. No original: “Los beneficios de la democracia tienen su precio” (LINDBLOM, 1991, p. 75).

todo.

Mencionam-se, ainda, a centralidade do controle exercido pelos cidadãos e a sua relevância conjunta com as diferentes formas de controle e acompanhamento das políticas públicas, seja em âmbito interno ou externo em relação a cada órgão competente. Neste ponto, ressalva-se que não se pretende listar, conceituar e exaurir todas categorizações do controle de políticas públicas, senão representar o espírito que viabiliza a promoção simultânea de todas as formas de controle. Tal controle deve ser exercido em prol da finalidade única do respeito aos objetivos do poder instituído em favor da promoção dos objetivos do Estado e do bem comum, identificado e valorado pela Constituição. Trata-se, de certo modo, do desenvolvimento de uma cultura cívica e autorregulatória instrumentalizada pelas formas de controle e aprimoramento de políticas públicas existentes e concebíveis.

Rosilho e Sundfeld (2014, p. 48) destacam que o Direito fornece a estrutura basilar das políticas públicas, condicionando sua forma e estabelecendo seus requisitos e finalidades. O fenômeno indicado é ilustrado na repartição de competências e na forma de organização da administração pública direta e indireta, bem como pela repartição de atribuições de seus órgãos e entidades. Desse modo, os autores entendem, como decorrência natural dessa centralidade do Direito, a possibilidade do controle das políticas públicas por parâmetros jurídicos.

Verifica-se tão acentuada congruência entre Direito e políticas públicas que os referidos autores destacam que os institutos se confundem. Desse modo, destacam que “lidar com políticas públicas é lidar com elementos jurídicos em quantidades sempre muito expressivas; é envolver-se com trabalho jurídico de grandes proporções” (ROSILHO; SUNDFELD, 2014, p. 53). Nesse sentido, advertem igualmente sobre os riscos da desconsideração do direito para a elaboração, formulação e execução das políticas públicas, ultimando-se que “o sucesso da ação governamental, tanto no plano normativo quanto no fático, parece estar de algum modo conectado ao direito e a variáveis a ele relacionadas” (ibidem, p. 73), de modo que a ausência de estudos de impacto jurídico implique na fragilização das políticas públicas.

Tem-se, de modo estreme de dúvidas, a confluência do Direito com as Políticas Públicas (campo de conhecimento essencialmente multidisciplinar) de maneira que se elencam diversas previsões legais de grande importância, expressamente registradas na Constituição da República Federativa do Brasil. Elencam-se abaixo, como exemplos, alguns dos itens correlacionados com a democracia, Estado, e políticas públicas neste trabalho. O potencial de tais conhecimentos para o

emprego sobre a ampla gama das políticas públicas constitui corolário próprio e elemento que traduz a síntese entre teoria e instrumentos práticos para ações governamentais.

Contudo, não se trata somente do controle e do aprimoramento das políticas públicas projetados pelas previsões existentes no ordenamento jurídico, mas da situação de tal controle no que diz respeito ao entrelaçamento do desenvolvimento conjunto e alinhado dos conceitos centrais que estruturam a pesquisa. Desse modo, parte-se do pressuposto de que todos os esforços referidos guardam alguma relação entre si, com alinhamento de suas finalidades.

Precisamente nesse sentido, mesmo sem tratar dos casos concretos em si, acrescentam-se à reflexão menções à democracia na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A democracia, portanto, é expressamente referida na previsão constitucional pela imprescritibilidade e inafiançabilidade de crimes contra o Estado Democrático (BRASIL, 1988, Art. 5º, inciso XLIV); pelo resguardo do regime democrático em relação aos partidos políticos (BRASIL, 1988, Art. 17); competência dos entes federativos pelo zelo e guarda das instituições democráticas (BRASIL, 1988, Art. 23, inciso I); pelo princípio sensível do regime democrático (BRASIL, 1988, Art. 34, inciso VII); como objeto de deliberação do Conselho da República, Conselho de Defesa Nacional (BRASIL, 1988, Art. 90, inciso II e Art. 91); a ser defendida pelo Ministério Público (BRASIL, 1988, Art. 127) e promovida pela Defensoria Pública ((BRASIL, 1988, Art. 134); como diretriz para a seguridade social (artigo 194, inciso VII), para o ensino público (BRASIL, 1988, Art. 206, inciso VI) e acesso aos bens de cultura (BRASIL, 1988, Art. 215, § 3º, inciso IV).

No mesmo sentido, tem-se os chamados princípios sensíveis, contidos no artigo 34, inciso VII: forma republicana; sistema representativo e regime democrático; direitos da pessoa humana; autonomia municipal; prestação de contas da administração pública, direta e indireta (BRASIL, 1988). Ainda, em relação às matérias de especial relevância, pretende-se a complementação dos esforços de pesquisa, estendendo-se a análise ao teor de decisões pertinentes, oriundas do Supremo Tribunal Federal (STF).

Conjuntamente às principais previsões constitucionais apresentadas – cuja centralidade não se questiona – destacam-se variadas normas e princípios que também afetam diretamente as políticas públicas. Tratando-se das previsões legislativas infraconstitucionais e demais atos da administração pública, verifica-se o raciocínio de Lindblom (1991, p. 88) no sentido de que “ainda que o poder executivo, o poder legislativo e o poder judiciário estabeleçam algumas das mais importantes políticas, a burocracia estabelece a maioria delas, incluindo as de maior

importância”¹¹.

Pretende-se, no próximo subtópico, apresentar a vinculação prático-teórica, tendo em vista as previsões constitucionais essenciais, complementadas pelos entendimentos pesquisados neste recorte. Ademais, acrescem-se à discussão princípios, fundamentos e objetivos da república (considerações valorativas da Constituição Federal); prática das políticas públicas, envolvendo competência, autonomia e organização dos entes federativos; políticas públicas mandamentais; separação dos poderes; e, julgamentos e integração presentes na Constituição Federal e no ordenamento jurídico considerado em sua integridade.

2.3 Controle judicial de políticas públicas e jurisprudências

O potencial controle judicial do teor e da forma das políticas públicas, como outras questões apontadas anteriormente, é verificável em múltiplas perspectivas: existe de diversas formas e sob variados fundamentos. O fenômeno, segundo Rosilho e Sundfeld (2014), foi alardeado já durante o processo da Assembleia Nacional Constituinte, que delineava a forma federativa do Estado, com a tripartição do Poder em esferas independentes. Determinou-se como receptáculo ímpar desse poder político o Supremo Tribunal Federal, que “acumulou funções de Tribunal Constitucional, órgão de cúpula do Poder Judiciário e foro especializado, no contexto de uma Constituição normativamente ambiciosa” (ROSILHO; SUNDFELD, 2014, p. 39).

No que concerne à variedade de atores envolvidos nos diferentes processos de políticas públicas, Secchi (2011) trata resumidamente dos juízes, do controle judicial das políticas públicas e mesmo da sua promoção pelo Poder Judiciário. O principal destaque do autor em relação aos servidores públicos que exercem a jurisdição recai sobre a sua prerrogativa de interpretar a adequação das políticas públicas em relação às leis. Nesse sentido, refere que existem políticas públicas tipicamente suscetíveis para decisões judiciais, dentre as quais se destacam, em suma, aquelas diretamente envolvidas com direitos fundamentais.

Em relação ao potencial protagonismo judicial para políticas públicas, Secchi (2011) identifica sua ocorrência nas oportunidades em que são editadas súmulas ou decisões de modo

¹¹ Tradução livre do autor. No original: “Aunque el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial establecen algunas de las más importantes políticas, la burocracia establece la mayoría de ellas, incluyendo las de mayor importancia” (LINDBLOM, 1991, p. 88).

que se amplie o alcance dos efeitos de determinada decisão judicial. A esse raciocínio compete que se acrescentem as menções das súmulas vinculantes, enunciados editados exclusivamente pelo Supremo Tribunal Federal, com efeitos obrigatórios para todos os casos aos quais sua previsão possa ser relacionada e dos inúmeros repasses de verbas, regulamentos por ato do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que, mediante editais, podem financiar diretamente políticas públicas.

Ao mesmo passo que crescem as atribuições inerentes ao Estado e a consequente expectativa de prestações positivas em favor da sociedade, aumentam-se os custos, a abrangência e a complexidade dos atos necessários à realização de tais atos. Com isso, ganha cada vez mais espaço a interação simultânea de diversos atores e, conseqüentemente, de diversos interesses e motivações. O controle judicial das políticas públicas ocorre, dentre variadas hipóteses, quando se verifica certo desvirtuamento dos objetivos e dos meios legalmente instituídos para o objeto considerado durante o chamado controle repressivo exercido como função precípua pelo Poder Judiciário.

Parte-se com a indicação de que o fator hermenêutico detém extrema relevância para as políticas públicas, que decorrem precisamente da complexidade das extensas previsões constitucionais e legais que compõem a ordem jurídica brasileira – aliada a inexorável subjetividade interpretativa de certas previsões constitucionais. Nessa esteira, Rosilho e Sundfeld (2014) asseveram que “É impossível saber o que a Constituição diz apenas conhecendo suas normas; também é preciso conhecer a jurisprudência [...] do STF” (ROSILHO; SUNDFELD, 2014, p. 43). Em complementação, os autores asseveram que o ativismo constitucional, apesar de negativo, implica acentuada apropriação da discussão acerca dos “direitos constitucionais” pela sociedade em geral, dirimindo certa exclusividade da matéria à comunidade jurídica.

Demonstra-se como causa recorrente do controle judicial de políticas públicas a complexidade e a mutabilidade inerente ao Direito, que se acresce aos fatos de cada caso concreto, de modo que:

É possível dizer que a mutação Constitucional consiste em uma alteração do significado de determinada norma da Constituição, sem observância do mecanismo constitucionalmente previsto para as emendas e, além disso, sem que tenha havido qualquer modificação de seu texto. Esse novo sentido ou alcance do mandamento Constitucional pode decorrer de uma mudança na realidade fática ou de uma nova percepção do Direito, uma releitura do que deve ser considerado ético ou justo. Para que seja legítima, a mutação precisa ter lastro democrático, isto é, deve corresponder a uma demanda social efetiva por parte

da coletividade, estando respaldada, portanto, pela soberania popular (BARROSO, 2011, p. 148-149).

O raciocínio é pertinente porque demonstra a dimensão do controle possível, apto a afetar a validade de determinado ato, bem como a limitação do próprio controle, sempre vinculado aos princípios fundamentais e, em determinado grau, à validação pela vontade popular legítima – não apenas traduzida pelo texto constitucional, mas verificável, por vezes, mesmo apesar dele. Nesse sentido, Barroso (2011) exemplifica o fenômeno com os casos de admissão e proteção dos direitos de casais homoafetivos, que, apesar de não previstos expressamente pelo ordenamento jurídico, foram reconhecidos força principiológica que orienta o todo da Constituição.

Não se pode pretender exaurir as causas possíveis que ensejam a atuação judicial sobre os contextos das diferentes acepções de políticas públicas. Contudo, destaca-se que, com o crescente imbricamento de diferentes relações de poder aptas a incentivar, em diferentes graus, os variados processos de políticas públicas, tem-se o crescimento de interesses alheios ao interesse público que legitima originária e fidedignamente as políticas públicas.

Nessa linha de raciocínio, destaca-se a interpretação de Lindblom (1991, p. 5) acerca das múltiplas interações e interferências dos processos de tomada de decisões em política – e, conseqüentemente, em políticas públicas – “[...] de maneira simultânea. ‘Burocratizam-se’ os processos políticos. ‘Politizam-se’ os processos burocráticos [...]”¹². Reputa-se que a severidade da crítica desvela recorrentes motivações de atos não republicanos, cuja determinação, tal como nas políticas públicas, possui várias causas. Dentre elas, destacam-se a falta de conhecimento, a falta do exercício ativo da cidadania, a corrupção, e a desconsideração da cadeia conceitual que se pretende demonstrar.

Apresentados tais elementos delineadores da integração entre os âmbitos teórico e prático da presente pesquisa, na sequência, discorre-se sobre os procedimentos metodológicos. Posteriormente, procede-se à manipulação dos dados e a aferição dos resultados obtidos.

¹² Tradução livre do autor. No original: “[...] de manera simultânea. Se ‘burocratizan’ los procesos políticos. se ‘politizan’ los procesos burocráticos [...]” (LINDBLOM, 1991, p. 5)

3. A PESQUISA: ANÁLISE E RESULTADOS

Este capítulo pretende apresentar a base de compreensão metodológica, conferindo enfoque específico na descrição da fase analítica da investigação e a consequente obtenção de resultados. Para tanto, parte-se da enumeração dos procedimentos metodológicos utilizados neste estudo, classificado como pesquisa exploratória qualitativa, a qual foi dividida em três etapas que constituem as técnicas da investigação, a saber: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e análise de conteúdo. Esta última, por ser um recurso técnico para análise de dados provenientes de mensagens diversas, auxilia diretamente na resolução da problemática desta dissertação de buscar perceber como empregar considerações teóricas da teoria da democracia para o aprimoramento das políticas públicas elaboradas sob a égide da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, constituída como Estado Democrático de Direito.

3.1 Apresentação da metodologia empregada

A ciência moderna almeja fundamentar o seu conhecimento através da percepção válida acerca dos fenômenos do mundo real, não delegando sua compreensão às explicações metafísicas ou operações dissociadas da razão científica (SEVERINO, 2007). Para tanto, empregam-se métodos e técnicas de maneira sistemática e operacionalizada. Neste entendimento, as peculiaridades das pesquisas científicas das Ciências Humanas, caracterizadas pelas vicissitudes decorrentes da complexidade das relações humanas, que exige ampliação das referências a serem empregadas.

Para além do método e das técnicas empregadas conjuntamente, nas palavras de Severino (2007, p. 100), “a ciência é sempre o enlace de uma malha teórica com dados empíricos, é sempre uma articulação do lógico com o real, do teórico com o empírico, do ideal com o real”. Desse modo, trata-se igualmente do conhecimento das relações diversas entre sujeito e objeto da pesquisa e suas possíveis variações e respectivas causas.

Em desenvolvimento às reflexões do autor, é válido ressaltar que os problemas abordados nem sempre constituem fenômenos evidentes, de modo que conhecimentos específicos viabilizam a sua percepção e abordagem. Nesta linha de raciocínio, empregam-se as teorias, uma vez que elas têm a capacidade de identificar leis abrangentes em relação aos fenômenos estudados. Assim,

tratando-se das Ciências Humanas, não só o homem constitui objeto de observação científica, também o fazem as suas relações sociais e a organização da sociedade humana.

Considerando-se esta perspectiva acerca da ciência, no estudo em pauta, empregou-se o método científico, com abordagem, natureza e técnicas apropriadas para obtenção dos resultados aqui ansiados. À luz do termo método, antes de se adentrar nas peculiaridades inerentes às escolhas metodológicas, cabe ressaltar que este se constitui na ordem que rege os processos que viabilizam os resultados da pesquisa (CERVO, 2007). Em tal percepção, o método se adequa ao objeto da pesquisa e não dá espaço para qualquer aleatoriedade procedimental. Destacam-se como finalidades atribuídas ao método científico – decorrente da gradual e cumulativa perfectibilização dos processos de busca da verdade – a sua segurança e a sua economia.

Em outras palavras, com o esforço de trazer conceituação elucidativa sobre o termo, método é um “conjunto ordenado de procedimentos que se mostram eficientes, ao longo da história, na busca do saber” (CERVO, 2007, p. 28). Contudo, nesta visão, há que se refletir que a ferramenta (método) não resolve, por si só, problemas complexos, mas instrumentaliza os esforços empregados pelo pesquisador.

Neste sentido, convergem as percepções de Cervo (2007) e Severino (2007), uma vez que ambos adotam a concepção da existência do método científico como meio capaz de ordenar e validar os esforços empregados em pesquisas científicas. Assim, viabiliza-se a obtenção do conhecimento decorrente de determinadas relações causais entre fenômenos suscetíveis às peculiaridades do objeto pesquisado.

Em relação ao viés metodológico, esta pesquisa classifica-se em: abordagem qualitativa de natureza exploratória. Para Severino (2007), as diferentes abordagens – qualitativas ou quantitativas – se utilizam de métodos e de múltiplos referenciais epistemológicos. Entende-se, neste sentido, que uma investigação qualitativa é realizada a partir de fases concatenadas. Nas palavras de Severino (2007, p. 124), o qualitativo “faz referência mais a seus fundamentos epistemológicos do que propriamente a especificidades metodológicas”, ou seja, trata-se de um enfoque que se associa a diversas técnicas para prover o resultado científico.

A abordagem qualitativa da pesquisa científica, portanto, supre uma “insuficiência” do paradigma quantitativo para a consideração do mundo humano – que reclama a verificação de dados não suscetíveis à aferição matemática (SEVERINO, 2007). Estes dados comportam múltiplas referências e, assim, conferem a necessária flexibilidade para a consideração do homem

e suas relações como objeto de pesquisa.

Quanto ao fim (tipo ou natureza), esta pesquisa insere-se no grupo de exploratórias, fato justificado pela característica de se agrupar em fases para “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses” (GIL, 2009, p. 41). Tal concepção se relaciona com as peculiaridades dos diversos tipos de pesquisa elencadas por Cervo (2007, p. 60), dentre as quais se elenca a pesquisa exploratória.

Similarmente, Severino (2007, p. 123) define este tipo de pesquisa como aquela que busca “levantar informações sobre um determinado objeto, delimitando assim um campo de trabalho, mapeando as condições de manifestação desse objeto”. Ao passo que, para Cervo (2007, p. 63), este tipo de pesquisa se caracteriza por “definir objetivos e buscar mais informação sobre determinado assunto de estudo. Tais estudos têm por objetivo familiarizar-se com o fenômeno ou obter uma nova percepção dele e descobrir novas ideias”. Outro traço característico da pesquisa exploratória é a verificação das relações entre elementos integrantes da pesquisa, cujo planejamento apresenta acentuada flexibilidade – viabilizando maior abrangência às suas considerações.

Com efeito, a fim de encontrar procedimentos metodológicos que correspondessem à tal abordagem, foram aplicadas duas técnicas para coleta dos materiais da pesquisa: pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. Doravante, a técnica selecionada para apreciação dos dados coletados foi a análise de conteúdo, utilizada para aprofundar o estudo de mensagens e enunciados (BARDIN, 2006, p. 38). Para fins práticos de aplicabilidade da pesquisa – resultante das técnicas de análise de conteúdo –, foram analisados documentos que apresentam as fundamentações de decisões judiciais de casos concretos pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Neste sentido, para Cervo (2007), as técnicas empregadas constituem formas especiais subordinadas ao método. Assim, enquanto técnica, a pesquisa bibliográfica é conduzida a partir de registros de pesquisas anteriores, que apresentam resultados já trabalhados. A pesquisa documental, por sua vez, utiliza documentos como fontes de conteúdo, tratando de informações desprovidas de tratamento analítico prévio sobre as quais são desenvolvidas a investigação e a análise. Em relação às técnicas utilizadas para tratamento dos dados, Severino (2007, p. 121) aborda a análise de conteúdo como forma de avaliar informações de um documento, comportando a linguagem escrita e permitindo “compreender criticamente o sentido manifesto ou oculto das comunicações”.

Considerando-se a classificação da pesquisa em conformidade com o seu objetivo geral, adotam-se os critérios estabelecidos por Gil (2009) para as pesquisas exploratórias. O presente esforço de pesquisa apresenta integral compatibilidade com a definição exploratória trazida por Gil (2009, p. 41), uma vez que almeja “proporcionar familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias”.

Ressalta-se, ainda, a suprarreferida flexibilidade própria da pesquisa exploratória, capaz de se adaptar ao objeto da pesquisa (CERVO, 2007). Com base em tais identificações, elencou-se três fases para esta investigação, conforme método proposto por Gil (2009): levantamento bibliográfico; coleta documental; e, análise de dados – aqui representada pela técnica da análise de conteúdo. Tais fases, embora se relacionem, possuem características próprias que justificam sua execução e relevância para o estudo (Tabela 1).

Tabela 1 - Descrição estrutural da pesquisa exploratória

PESQUISA EXPLORATÓRIA			
Fases	FASE 1	FASE 2	FASE 3
	Levantamento bibliográfico	Coleta documental	Análise dos dados
Material	- Base teórica bibliográfica relacionada à temática; - Texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; - Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF).		
Técnicas de coleta	- Pesquisa bibliográfica: leitura, fichamento e organização teórica; - Pesquisa documental: legislação e jurisprudências.		
Técnica de análise	Análise de Conteúdo (BARDIN, 2006)	1) Pré-análise	
		2) Exploração de material	
		3) Tratamento dos resultados, inferência e interpretação	

Fonte: tabela elaborada pelo autor.

A primeira fase, origem desta investigação, foi a pesquisa bibliográfica, que visa a “encontrar respostas aos problemas formulados, e o recurso utilizado para isso é a consulta dos documentos bibliográficos”, aqui considerados como obras e publicações jurídicas alinhadas à temática (CERVO, 2007, p. 79). Este momento se consistiu na leitura e nos fichamentos realizados para refletir sobre os pressupostos teóricos fundamentais deste estudo, a saber: democracia, Estado de Direito, Constituição e políticas públicas.

Esses procedimentos possibilitam a inter-relação de vocábulos diretamente relacionados às definições desses termos, apontando a estreita associação entre eles. Considerando o exposto por

Gil (2009, p. 45), esse entrecruzamento conceitual é uma vantagem da pesquisa bibliográfica, a qual se torna crucial, considerando-se a complexidade e a exigência de dados impostas pelo problema de pesquisa: como empregar considerações da teoria da democracia para o aprimoramento das políticas públicas elaboradas sob a égide da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, constituída como Estado Democrático de Direito?. O autor aponta, ainda, que esta modalidade de pesquisa é um processo e, desse modo, envolve uma série de etapas que sobressaem a escolha do tema e ao levantamento bibliográfico preliminar, envolvendo também a formulação do problema, elaboração do plano provisório de assunto, busca das fontes, leitura do material, fichamento, organização lógica por tipo de leitura e/ou assunto e a redação do texto.

Nesta linha de raciocínio, a pesquisa bibliográfica gera associações teóricas fundamentais para desenvolver as demais técnicas eleitas para este trabalho, cuja representação pode ilustrada no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Relação de conceitos basilares da pesquisa



Fonte: elaborado pelo autor.

Assim, pode-se afirmar que a pesquisa bibliográfica resultou em relações e clarificação de conceitos caros a este trabalho. A escolha da representação gráfica de um *iceberg* (Gráfico 1), por sua vez, ilustra exitosamente as relações identificadas entre os conceitos apontados. Dela se depreende que a sociedade, base primeva da estrutura, permite a organização de um regime político democrático que, a seu turno, origina e sustenta o Estado, que se porta em conformidade com a sua Constituição. A partir desta estrutura originária que é a Constituição, marco dos diferentes âmbitos retratados (bem como do elo entre a corporificação da previsão teórica),

configura-se o governo e os fenômenos a ele inerentes. Dentre estes, destacam-se as políticas públicas, manifestações marcadas por sua visibilidade, que dependem da estrutura que as sustenta – mesmo que esta não compartilhe da sua visibilidade – e é mais sujeita às condições superficiais. Por isso, governo e políticas públicas foram representados na restrita superfície visível, descansando sobre elementos que, não obstante estarem submersos, dão-lhe sustentação.

Destaca-se, ainda, que a disposição dos conceitos que constituem a estrutura retratada na figura não pretende traduzir a importância de cada um dos elementos, nem estabelecer forma de hierarquia jurídica ou política. Buscou-se, porém, registrar a complexidade formada pela operação conjunta dos elementos representados, ordenando-os por sua existência e capacidade de originar e sustentar o item subsequente. Isso significa que as políticas públicas e os governos, altamente suscetíveis às variações do seu entorno, podem ser facilmente compreendidos, considerados e alterados. Em relação à Constituição, demonstrou-se um elemento com visibilidade e consideração menos acentuados, mas igualmente menos suscetível à mudança. A mesma lógica se repete em relação aos outros elementos. Em uma digressão, remanesceria apenas a sociedade, considerada, sem qualificações específicas, como o conjunto de indivíduos, vinculados de algum modo entre si, diante de diversas possibilidades de formação e ordenação social.

Sobre a segunda fase, pesquisa documental, é válido ressaltar a diferenciação semântica adotada nesta dissertação entre esta modalidade e a pesquisa bibliográfica. Tal distinção corrobora com a proposição de Gil (2009, p. 88) de que a pesquisa documental possui características específicas: “constitui um fim em si mesma, com objetivos bem mais específicos, que envolve muitas vezes testes de hipóteses”, além de considerar uma maior amplitude de material de pesquisa – que, neste caso, pode ser exemplificado pelo uso de documentos jurídicos de diversos tipos e formatos.

Assim sendo, a pesquisa documental é aquela que se opera sobre documentos relacionados ao objeto da pesquisa, os quais constituem uma farta e estável fonte de dados – considerando-se a obrigatoriedade e a universalidade como imperativos inafastáveis do texto legal e do regime democrático estabelecido, de modo que o referencial documental revela-se igualmente substancial. Por subsistirem ao longo do tempo, os documentos analisados constituem importante fonte de dados na pesquisa qualitativa proposta, pois são elementos essenciais à conciliação das considerações teóricas esposadas na pesquisa com o resultado do âmbito prático desta, estabelecendo-se a relação da democracia com o texto constitucional e as políticas públicas.

Considerando o caráter valorativo do material pesquisado, revela-se fundamental o entendimento em relação ao termo documento que, conforme Severino (2007), pode ser visto como fonte de informação, a qual é fixada, mediante técnicas específicas, em suportes materiais – sejam estes físicos ou digitais. Assim, enumera-se como fontes documentais da presente pesquisa as legislações e as jurisprudências (registros de base jurídica) associadas ao tema aqui proposto.

Considerando o exposto, utilizou-se, neste trabalho, a pesquisa documental para realizar um mapeamento dos materiais a serem incorporados na análise de conteúdo. O primeiro movimento de pesquisa foi no site do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJ/RS)¹³, em que não foram encontrados documentos correspondentes aos termos “democracia” e “políticas públicas” em ementas, mesmo sem atribuição de recortes temporais ou qualquer outro filtro do sistema de busca disponível. O segundo foi desenvolvido no site do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4)¹⁴, pesquisando-se a presença dos termos específicos “democracia” e “políticas públicas” nas ementas disponíveis, sem delimitação temporal. Foram encontrados 19 resultados, de modo que o documento mais antigo possui a data de 2007 e o mais recente de 2009. Esses resultados demonstraram-se insuficientes para empreender um esforço de pesquisa com resultados práticos aplicáveis aos processos de elaboração de políticas públicas no âmbito do Estado Democrático de Direito e da Constituição Federal de 1988.

Adentrando-se em outras fontes jurídicas capazes de contribuir para atingir o objetivo geral desta pesquisa, chegou-se ao Supremo Tribunal Federal (STF)¹⁵, bem como à busca realizada em seu sistema, em decorrência da qual foram encontrados 196 documentos. Para chegar neste rol, baseou-se a pesquisa nas seguintes palavras-chave para seleção das publicações: “democracia”, “democrático”, “políticas públicas”. Estas expressões, portanto, foram os filtros aplicados no mecanismo de busca do STF. Para isso, utilizou-se o operador “\$”, um recurso do site que “substitui qualquer parte da palavra desejada, ou seja, prefixo, radical ou sufixo”, ampliando a abrangência da busca. A barra de pesquisa foi preenchida, portanto, com “\$democracia\$ \$democrático\$ políticas E públicas \$Políticas Públicas\$”. Este “E” maiúsculo, por sua vez, também é um operador de busca do site do STF que faz com que a procura das palavras

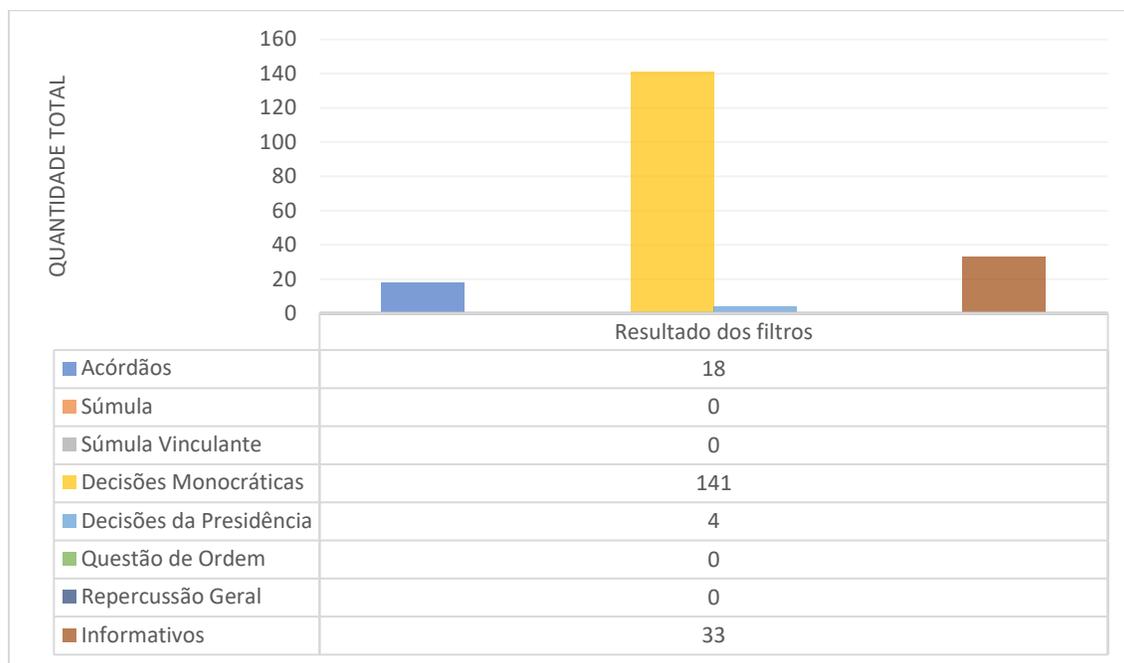
¹³ Disponível em: <<https://www.tjrs.jus.br/site/>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

¹⁴ Disponível em: <<http://jurisprudencia.trf4.jus.br/>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

¹⁵ Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>>. Acesso em: 25 out. 2019.

se dê em qualquer parte do documento pesquisado. Este procedimento apresentou 18 acórdãos, nenhuma súmula, nenhuma súmula vinculante, 141 decisões monocráticas, 4 decisões da presidência, nenhuma questão de ordem, nenhum tema de repercussão geral, 33 informativos (vide gráfico 2), totalizando os 196 documentos acima descritos.

Gráfico 2 – Primeiro filtro no site do STF, sem delimitação temporal



Fonte: gráfico elaborado pelo autor.

Após uma análise geral do material encontrado, com vias a verificar a relevância das decisões para o prosseguimento do estudo, optou-se por adotar o STF como base para pesquisa documental. Tal escolha se deu especialmente em observância à baixa (ou inexistente) incidência de decisões com fundamentação central que envolvesse o emprego das expressões indicadas no TJ/RS e no TRF4. Assim, utilizou-se dos filtros disponibilizados pelo mecanismo de pesquisa do STF para aplicar recortes temporais e seleções por tipos de documentação disponível no site. Para tanto, observou-se a quantia de dados cuja análise e processamento fosse adequada às limitações temporais e à proposta da pesquisa. À totalidade de documentos do STF aplicou-se a análise de conteúdo, descrita detalhadamente na sequência.

Após a fase bibliográfica e documental, portanto, rumou-se à execução da terceira fase deste estudo (Tabela 1), nomeada análise de dados. Neste limiar, escolheu-se como técnica de

pesquisa a análise de conteúdo, tendo em vista a necessidade de descrever e interpretar o conteúdo do material selecionado para análise com ênfase em obtenção de dados qualitativos, características encontradas nesta técnica. Ressalta-se, assim, que este tipo de análise objetiva essencialmente a “manipulação das mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo) para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem” (BARDIN, 2006, p. 48).

Realizada *a posteriori*, a análise de conteúdo categoriza, descreve e interpreta os documentos em estado bruto, possibilitando um processamento dos dados para compreender os fenômenos investigados: neste caso, analisar conhecimentos teóricos e práticos aplicáveis aos processos de elaboração de políticas públicas no âmbito do Estado Democrático de Direito.

A análise de conteúdo foca na pertinência das respostas, na lógica e na coerência. Assim, pretende revelar o que está escondido ou subentendido, tendo em vista que trabalha com unidades linguísticas que ultrapassam os enunciados (BARDIN, 2006). Desse modo, “ela descreve, analisa e interpreta as mensagens/enunciados de todas as formas de discurso, procurando ver o que está por detrás das palavras” (SEVERINO, 2007, p. 122). Ou seja, os discursos podem tomar forma e revelar ampla abrangência de seu significado e aplicabilidade prática. Isso se opera especialmente diante da delimitação da temática sob análise: democracia e previsões constitucionais - destacando-se especialmente a realidade pátria em relação a uma das constituições mais analíticas do globo. Acrescenta-se a correlação inerente à complexidade da influência desses objetos de análise sobre as políticas públicas em seus mais variados processos.

Constituída por conjunto de instrumentos metodológicos pré-definidos, a análise de conteúdo objetiva revelar conteúdos implícitos e explícitos do objeto de análise. A técnica de análise visa a completude da percepção sobre as mensagens do texto, razão pela qual emprega mais de uma leitura, partindo de abordagem horizontal e incipiente para uma leitura vertical e exauriente acerca do conteúdo, alcançando-se um significado superior ao aparente ou facilmente concebido. Para o presente trabalho, tal característica constitui elemento essencial, considerando-se a amplitude e a complexidade das temáticas em apreço.

Nesse sentido, a análise de conteúdo é vista como um recurso de pesquisa indireta, que não realiza a coleta de dados diretamente com os indivíduos, atendo-se ao estudo dos registros da comunicação humana, como os encontrados nas previsões normativas e textos jurídicos. Conforme Fonseca Júnior (2010, p. 284), o que difere a análise de conteúdo da análise semiótica

ou de discurso é o fato de cumprir as condições de “sistematicidade” e “confiabilidade”. Prosseguindo neste entendimento, a análise de conteúdo se apresenta como sistemática porque se organiza em fases objetivas que agrupam procedimentos a serem aplicados em um conjunto de enunciados ou diretrizes. Sendo assim, revela-se confiável justamente pela sistematicidade permitir que as conclusões sobre os enunciados estudados mantenham sua coesão quando analisadas por diferentes pessoas – de acentuada pertinência para a proposta do presente estudo, vez que tal característica abrange a própria justificativa da pesquisa.

Para tanto, a análise de conteúdo possui etapas para sua aplicação, estruturando-se em três, que Bardin (2006, p. 121) define como: 1) pré-análise, 2) exploração de material e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Adotando-se essa divisão procedimental de análise, buscou-se nas bases teóricas os pressupostos para guiar a categorização dos dados coletados em cada etapa.

Na pré-análise, primeira etapa, ocorre uma leitura flutuante (rápida e sem aprofundamento) na previsão do ordenamento jurídico e respectivo entendimento por órgãos jurisdicionais, a fim de realizar a escolha inicial dos documentos. Conforme aponta Fonseca Júnior (2010, p. 290), esta é uma das fases mais importantes do processo analítico, pois é a sistematização da análise que embasa as etapas posteriores, ao passo que “envolve a escolha de documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos, bem como a elaboração de indicadores que fundamentam a interpretação final”. Neste momento, segundo o autor, ocorre a organização da análise de conteúdo, permitindo ao pesquisador o esclarecimento do que será analisado nos materiais coletados. Nesta fase, também é estabelecido o *corpus* de investigação.

Já a segunda etapa da análise de conteúdo, isto é, a exploração de material, refere-se à administração das técnicas em relação ao *corpus* previamente delimitado. Para isso, as mensagens coletadas são submetidas a um processo de codificação e categorização. A codificação auxilia na posterior criação de categorias para análise, ou seja, é um processo anterior à categorização que consiste na transformação dos dados brutos em categorias que permitam posterior reflexão sobre as características do conteúdo (FONSECA JÚNIOR, 2010).

A terceira etapa, relativa aos resultados e interpretação, liga-se ao movimento de procura de compreensão exercitado com maior profundidade não só sobre conteúdos manifestos pela pesquisa bibliográfica, como também sobre os documentos coletados. Os estudos da interpretação teórica foram realizados através da exploração dos significados expressos nas categorias da

análise em contraste com esta fundamentação. Neste sentido, teorização, interpretação e compreensão constituem um movimento circular em que, a cada retomada do ciclo, procurou-se atingir maior profundidade na análise.

A análise de conteúdo auxilia no objetivo desta pesquisa de “analisar conhecimentos teóricos e práticos aplicáveis aos processos de elaboração de políticas públicas no âmbito do Estado Democrático de Direito e da Constituição Federal de 1988”. Assim, torna-se possível sistematizar a proposta de pesquisa, a fim de clarificar os resultados atingidos por esta investigação. Constitui-se, assim, apresentação de conclusões decorrentes dos dados provenientes dos documentos coletados. Ou seja, a proposta consiste na apresentação organizada de conhecimentos que detenham efeito teórico-prático para a temática das políticas públicas propriamente correlacionadas à realidade fático-constitucional do Brasil como Estado Democrático de Direito.

3.2 A Análise de Conteúdo

O presente trabalho, até este ponto, discorreu sobre a pesquisa bibliográfica aqui empreendida e estudos teóricos subsidiários para análise prática do material coletado durante a análise de conteúdo. A pesquisa bibliográfica permite o aproveitamento de teorias e informações trabalhadas e resultantes de experiências e pesquisas já finalizadas. A natureza do conhecimento decorrente da pesquisa bibliográfica permite a aferição das teorias abordadas em relação aos dados empíricos encontrados na análise documental levada a cabo – trabalhados sob a técnica da análise de conteúdo para a problematização e o máximo aproveitamento das informações verificadas.

Neste interim, é imprescindível reforçar as três etapas para aplicação da análise de conteúdo que serão utilizadas como base de exposição desta pesquisa: 1) pré-análise, 2) exploração de material e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação (BARDIN, 2006, p. 121). Esta divisão procedimental de análise contribui para correlação dos diferentes âmbitos da pesquisa, bem como para a evolução analítica. As subdivisões da aplicação da técnica de análise de conteúdo são pormenorizadas conforme a categorização subsequente.

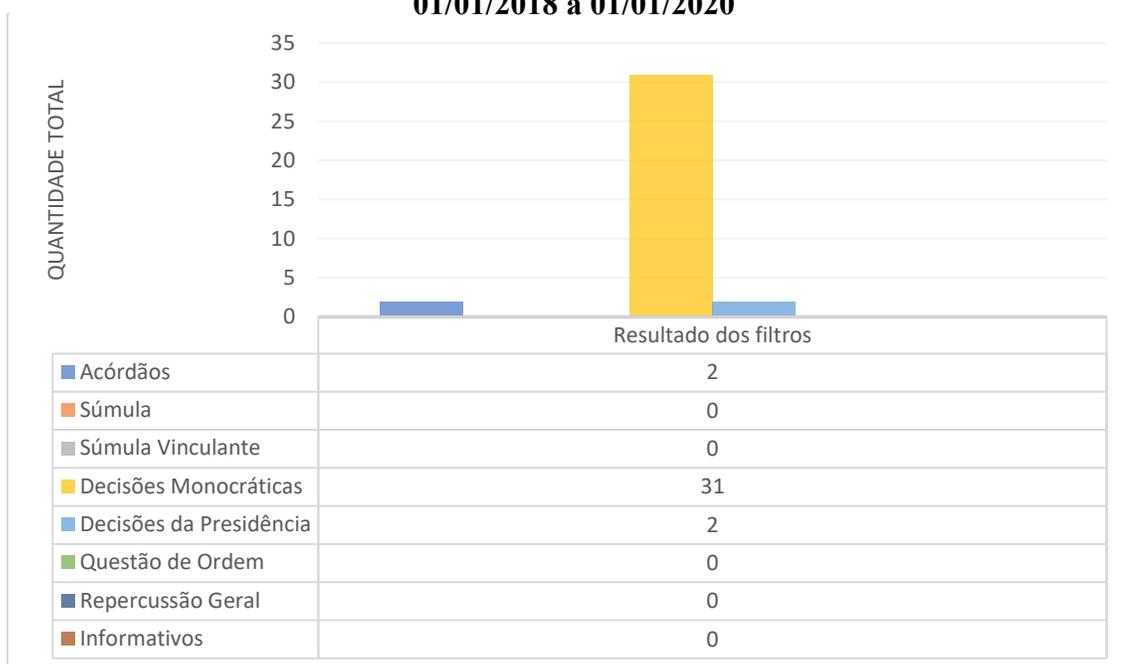
3.2.1 Pré-análise:

Na pré-análise, primeira etapa, ocorreu uma leitura flutuante (rápida e sem aprofundamento) nos materiais coletados no site institucional do Supremo Tribunal Federal (pré-definido durante a pesquisa documental), a fim de realizar a escolha inicial dos documentos. Assim, foi possível formular os pressupostos e os objetivos da pesquisa, ao passo que se possibilitou encontrar as direções da análise. Conforme aponta Fonseca Júnior (2010, p. 290), esta é uma das fases mais importantes do processo analítico, pois é a sistematização da análise que embasa as etapas posteriores, ao passo que “envolve a escolha de documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos, bem como a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final”. Neste momento, segundo o autor, ocorre a organização da análise de conteúdo, permitindo ao pesquisador o esclarecimento do que será analisado nos materiais coletados.

Nesta fase, também foi estabelecido o *corpus* de investigação. Tendo em vista o caráter qualitativo deste trabalho, não se estipulou durante a pesquisa documental a representatividade de publicações a serem colocadas em análise, mas se realizou uma análise dos exemplares do *corpus* postos à leitura. Na pesquisa em questão, os fatores levados em consideração são as próprias características dos conteúdos, conforme contribuição para o objetivo da pesquisa. Ou seja, baseou-se nas seguintes palavras-chave para seleção das publicações: “democracia”, “democrático”, “políticas públicas”. Ressalta-se, conforme supracitado, que durante a pesquisa documental foram encontrados 196 documentos com as referidas expressões aplicadas no mecanismo de busca do site do Supremo Tribunal Federal.

Diante do amplo universo de documentos encontrados apenas no site do Supremo Tribunal Federal, verificou-se a necessidade de delimitação temporal do *corpus* de análise. Isso se justifica pelas características próprias da disciplina de dissertação do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Pampa (Unipampa), com duração de dois semestres. Tal tempo se revela exíguo para análise exauriente de *corpus* com 196 documentos encontrados inicialmente, o que ratifica a necessária aplicação de um período temporal pré-definido para as buscas. Portanto, o recorte temporal efetuado em relação aos documentos disponibilizados foi o referente aos últimos dois anos, a saber: de 1º de janeiro de 2018 a 1º de janeiro de 2020 (Gráfico 2).

Gráfico 3 - Resultado de pesquisa no site do STF com delimitação temporal de 01/01/2018 a 01/01/2020



Fonte: elaborado pelo autor

Com base no resultado da pré-análise, verifica-se que, no período filtrado, obteve-se número expressivamente maior de resultados nos documentos referentes às decisões monocráticas. Com essa delimitação temporal, totalizaram-se 35 documentos: duas decisões da presidência, dois acórdãos e 31 decisões monocráticas. Considerando-se a extensão dos documentos que constituem esse *corpus* selecionado, com um total de 357 páginas, iniciou-se a segunda etapa da técnica de análise de conteúdo.

3.2.2 Exploração de material

A segunda etapa, isto é, a exploração de material, refere-se à administração das técnicas em relação ao *corpus* previamente delimitado durante a fase de pré-análise. Para isso, as mensagens coletadas foram submetidas aos processos de codificação e categorização.

A codificação auxilia na posterior criação de categorias para análise, ou seja, é um processo anterior à categorização que consiste na transformação dos dados brutos em categorias que permitam posterior reflexão sobre as características do conteúdo (FONSECA JÚNIOR, 2010). A

partir disso, elencaram-se categorias que visam a auxiliar na análise sob a ótica dos temas centrais trabalhados em conjunto com as discussões constitucionais realizadas.

No esquema idealizado (Tabela 1), a codificação se refere à identificação geral do documento a ser analisado em relação a sua origem. A codificação foi empregada de acordo com as decisões da presidência, os acórdãos e as decisões monocráticas. A partir dela, empreendeu-se a elaboração de categorias. Para tanto, foram utilizadas oito áreas do direito aptas a resumir as temáticas centrais de cada documento: Direito Administrativo; Direito Ambiental; Direito Constitucional; Direito Civil e Processual Civil; Direito do Consumidor; Direito da Criança e do Adolescente; Direito Eleitoral; Direito Penal e Processual Penal.

Observa-se, ainda, que foram consideradas como integrantes da categoria “Direito Constitucional” todas as decisões em que não se vislumbrou o desenvolvimento de fundamentações ligadas às demais classificações indicadas. Pode-se dizer, desse modo, que a temática central constitucional configura regra, e não exceção, nas decisões proferidas pelo STF. Nesse sentido, pontua-se a competência constitucional expressa do STF prevista pelo artigo 102 da Constituição Federal: “Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição” (BRASIL, 1988). Assim, todos os casos julgados pelo STF guardam observância à matéria de Direito Constitucional – critério basilar para a abordagem das temáticas centrais para as discussões envolvendo democracia e políticas públicas.

Tabela 1 – Codificação e categorização

CODIFICAÇÃO	CÓDIGO DE IDENTIFICAÇÃO NO SISTEMA DO STF	CATEGORIZAÇÃO	DESCRIÇÃO DA CATEGORIA
Decisão da Presidência (STF)	SS 5272 MC/DF ¹⁶ , julgado em 09/01/2019	Direito Constitucional	Poderes da República. Sigilo versus publicidade dos votos para eleição da mesa diretora do Senado Federal.
Decisão da Presidência (STF)	SL 1178/PR ¹⁷ , julgado em 28/09/2018	Direito Constitucional	Liberdade de imprensa. Eleições.
Acórdãos	ADC 42/DF ¹⁸ , julgado em 28/02/2018	Direito Ambiental	Políticas Públicas. Controle judicial. Meio ambiente ecologicamente equilibrado.

¹⁶ Suspensão de Segurança (SS) nº 5272 em Medida Cautelar (MC) do Distrito Federal (DF).

¹⁷ Suspensão de Liminar (SL) nº 1178 do Paraná (PR).

¹⁸ Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 42 do Distrito Federal (DF).

Acórdãos	ADI 4874/DF ¹⁹ , julgado em 01/02/2018	Direito Administrativo	Agências reguladoras. Competências.
Decisões Monocráticas	ADI 6298 MC/DF, julgado em 22/01/2020	Direito Constitucional	Poderes da República. Autonomia financeira do judiciário. Juízo de garantias.
Decisões Monocráticas	ADI 6299 MC/DF, julgado em 22/01/2020	Direito Constitucional	Poderes da República. Orçamento público. Juízo de garantias.
Decisões Monocráticas	ADI 6300 MC/DF, julgado em 22/01/2020	Direito Constitucional	Poderes da República. Orçamento público. Juízo de garantias.
Decisões Monocráticas	ADI 6305 MC/DF, julgado em 22/01/2020	Direito Constitucional	Poderes da República. Orçamento público. Juízo de garantias.
Decisões Monocráticas	ADPF 622 MC/DF, julgado em 20/12/2019	Direitos da Criança e do Adolescente	Proteção integral. Intervenção do chefe do Poder Executivo federal no CONANDA ²⁰ .
Decisões Monocráticas	ADI 6218 MC/RS, julgado em 10/12/2019	Direito Administrativo	Repartição de competências federativas. Pesca. Meio ambiente.
Decisões Monocráticas	HC 139043/DF ²¹ , julgado em 24/10/2019	Direito Constitucional	Habeas Corpus preventivo. Acesso ao Congresso Nacional. Manifestação e exercício da cidadania.
Decisões Monocráticas	HC 176168 MC/DF, julgado em 11/10/2019	Direito Penal e Processual Penal	Habeas Corpus. Admissibilidade recursal. Busca e apreensão em gabinete de congressista federal.
Decisões Monocráticas	Pet 8261/DF ²² , julgado em 11/10/2019	Direito Penal e Processual Penal	Busca e apreensão em escritório de advocacia e em gabinete de congressista federal.
Decisões Monocráticas	ACO 3290/DF ²³ , julgado em 04/10/2019	Direito Constitucional	Finanças e orçamento. Inscrição de Estado-Membro em cadastro de inadimplentes.
Decisões Monocráticas.	MS 36560/DF ²⁴ , julgado em 08/08/2019	Direito Constitucional	Instituição de CPI pelo presidente da Mesa do Congresso Nacional.
Decisões Monocráticas	ACO 838/SC, julgado em 16/05/2019	Direito Constitucional	Decreto presidencial. Criação de unidade de conservação em município. Democracia versus políticas públicas. Orçamento, desenvolvimento municipal e meio ambiente ecologicamente equilibrado.

¹⁹ Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº ADI 4874 do Distrito Federal (DF).

²⁰ Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA).

²¹ Habeas Corpus (HC) nº 139043 do Distrito Federal (DF).

²² Petição (Pet) nº 8261 do Distrito Federal (DF).

²³ Ação Cível Originária (ACO) nº 3290 do Distrito Federal (DF).

²⁴ Mandado De Segurança (MS) nº 36560 do Distrito Federal (DF).

Decisões Monocráticas	AO 2485 MC/DF ²⁵ , julgado em 07/02/2019	Direito Penal e Processual Penal	Instituição do juízo de garantias.
Decisões Monocráticas	Rcl 33040 MC/AM ²⁶ , julgado em 25/01/2019	Direito Constitucional	Reparação civil. Responsabilidade e direito de livre expressão.
Decisões Monocráticas	MS 36121/DF, julgado em 27/11/2018	Direito Constitucional	Devido processo legislativo. Controle judicial. Controle preventivo de constitucionalidade material de projeto de lei. Constitucionalismo e democracia.
Decisões Monocráticas	Rcl 30105/PA, julgado em 27/11/2018	Direito Constitucional	Liberdade de imprensa, de expressão e de informação. Responsabilidade civil. Internet. Garantias constitucionais.
Decisões Monocráticas	MS 35985/DF, julgado em 19/11/2018	Direito Constitucional	Perda de mandato de deputado federal. Condenação criminal definitiva de parlamentar.
Decisões Monocráticas	ADPF 548 MC/DF ²⁷ , julgado em 27/10/2018	Direito Eleitoral	Eleições: manifestações em instituições de ensino superior. Atos do poder público: buscas e apreensões.
Decisões Monocráticas	Rcl 32111/PR, julgado em 03/10/2018	Direito Penal e Processual Penal	Reclamação contra ato praticado pelo juízo da 12ª Vara Federal de Curitiba/PR. Execução provisória da pena.
Decisões Monocráticas	Pet 6914/PI, julgado em 28/08/2018	Direito Administrativo	Inscrição de Estado-Membro em cadastro de inadimplentes. Poderes da República.
Decisões Monocráticas	Rcl 30980/MA, julgado em 29/06/2018	Direito Constitucional	Reparação civil. Responsabilidade e direito de livre expressão.
Decisões Monocráticas	ADPF 442 ED-segundos / DF ²⁸ , julgado em 28/06/2018	Direito Civil e Processual Civil	Legitimidade e interesse de habilitação de Estado da Federação em audiência pública. Discriminização do aborto.
Decisões Monocráticas	ADPF 519 MC/DF, julgado em 25/05/2018	Direito Constitucional	Direitos de greve e de locomoção. Pedido de uniformização. Reintegração de posse das rodovias federais e estaduais ocupadas.
Decisões Monocráticas	Rcl 30573/DF, julgado em 24/05/2018	Direito Constitucional	Processo legislativo e emendas parlamentares.
Decisões Monocráticas	Rcl 30409/SC, julgado em 23/05/2018	Direito Ambiental	Direito Urbanístico. Ação Civil Pública. Danos ambientais.

²⁵ Medida Cautelar (MC) na Ação Originária (AO) nº 2485 do Distrito Federal (DF).

²⁶ Medida Cautelar (MC) na Reclamação (Rcl) nº 33040 do Amazonas (AM).

²⁷ Medida Cautelar (MC) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 548 do Distrito Federal (DF).

²⁸ Segundos Embargos de Declaração (ED-segundos) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 442 do Distrito Federal (DF).

			Legislação municipal.
Decisões Monocráticas	ARE 1088083/RS ²⁹ , julgado em 26/04/2018	Direito Eleitoral	Inelegibilidade. Lei Complementar nº 135/2010.
Decisões Monocráticas	Rcl 38869 MC/BA, julgado em 26/04/2018	Direito Constitucional	Direito à liberdade de expressão, informação e imprensa.
Decisões Monocráticas	RE 1000085/RS ³⁰ , julgado em 22/03/2018	Direito Penal e Processual Penal	Crime de desacato. Recepção constitucional. Direitos fundamentais. Direito de livre expressão.
Decisões Monocráticas	ADI 5874 MC/DF ³¹ , julgado em 12/03/2018	Direito Constitucional	Decreto de indulto. Critérios. Adequação.
Decisões Monocráticas	ARE 1076316/MG, julgado em 06/03/2018	Direito Constitucional	Separação dos Poderes. Ação civil pública. Adaptação de prédio público. Portadores de deficiência física. Ato administrativo. Discricionariedade. Competências do administrador público.
Decisões Monocráticas	ADPF 165/DF, julgado em 15/02/2018	Direito do Consumidor	Acordo Coletivo. Planos Econômicos Bresser, Verão e Collor II. Expurgos inflacionários.

Reitera-se que a elaboração de categorias foi orientada pelo eixo central de cada documento analisado, guiada pelas inferências e interpretações dos dados. Ainda a respeito da categorização realizada na pesquisa, somando-se às diversas ressalvas acerca dos detalhes processuais efetuadas ao longo dos esforços de pesquisa, destaca-se que, apesar da consideração da competência temática do STF em relação às discussões de natureza constitucional, os documentos obtidos foram organizados nas oito categorias supracitadas.

Em relação às descrições das categorias, apresentaram-se as temáticas que, conforme o caso abordado em cada documento, resumem as principais questões tratadas na fundamentação da decisão analisada. Dessa forma, pode-se ilustrar simultaneamente as temáticas abrangidas em cada uma das categorias desenvolvidas. Com a centralidade das questões constitucionais no STF, as demais categorias listadas buscam traduzir temáticas centrais verificadas simultaneamente às discussões propriamente constitucionais promovidas. Verifica-se, dessa forma, a sistematicidade e

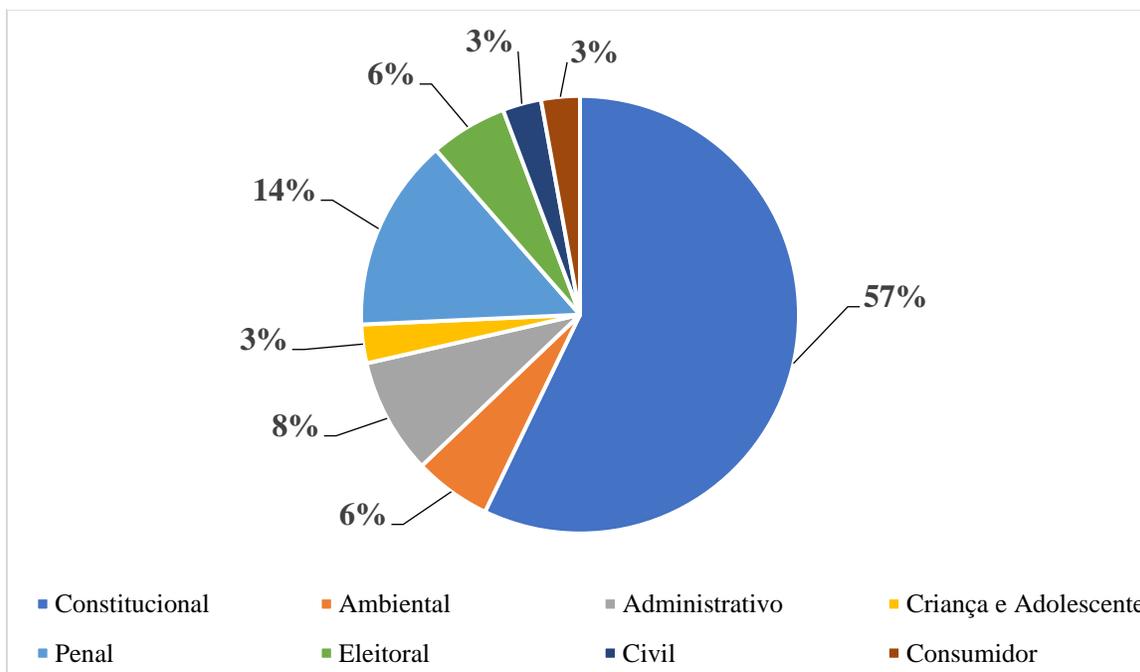
²⁹ Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 1088083 do Rio Grande do Sul (RS).

³⁰ Recurso Extraordinário (RE) nº 1000085 do Rio Grande do Sul (RS).

³¹ Medida Cautelar (MC) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5874 do Distrito Federal (DF).

a correlação integral entre os demais ramos do direito, divididos mormente para fins didáticos ou procedimentais, e o regramento constitucional.

Gráfico 4 - Categorização por temáticas centrais dos julgados



Fonte: elaborado pelo autor.

Da análise dos percentuais correspondentes a cada uma das categorias desenvolvidas (Gráfico 3), verifica-se que a preponderância da categoria referente ao Direito Constitucional, com 57% dos casos. A segunda categoria em número de casos foi a área penal (abrangendo matérias de direito material e processual penal), com 14%, em relação à qual se observam especialmente as considerações acerca de direitos fundamentais – envolvidos a partir da característica de que as mais graves restrições de direitos fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro estão previstas na matéria penal – bem como são discutidos efeitos de políticas públicas e matérias processuais. Destaca-se ainda a categoria de direito administrativo, com 8%, intrinsecamente ligado às considerações da matéria constitucional em cada decisão.

As demais áreas apresentam porcentagens inferiores às listadas acima, tais resultados confirmam a especificidade das questões tratadas por cada uma delas. O tratamento especializado na área do direito, por certo, resulta em uma fragmentação que demanda a observância de cada

caso concreto. Isso demonstra que a análise sob desenvolvimento independe do quantitativo encontrado, uma vez que se demonstra viável a observância das temáticas vinculadas ao Direito Constitucional em cada área apontada.

O aprofundamento destas e das demais categorias é apresentado durante os processos de tratamento de resultados, inferência e interpretação desenvolvido a seguir.

3.2.3 Tratamento dos resultados, inferência e interpretação

A partir da delimitação do *corpus* de pesquisa e categorização dos materiais postos à análise, iniciou-se a terceira fase da análise de conteúdo, nomeada de “tratamento dos resultados, inferência e interpretação”. Neste ponto, tal nomenclatura se revela autoexplicativa, pois é o momento da pesquisa em que foi possível dissecar elementos diretamente alinhados ao objetivo do estudo e correlacioná-los com os fundamentos teóricos aqui levantados, desvelando-se a indissociabilidade entre teoria e prática aqui posta e defendida.

Em relação às 35 consultas jurisprudenciais no Supremo Tribunal Federal (STF), pré-definidas como *corpus* de análise, destaca-se que são demonstradas fundamentações de decisões de casos reais pelo órgão jurisdicional. Todos os documentos avaliados configuram referências legítimas, vez que registram entendimentos efetivos e fundamentados, cujas repercussões alcançam a realidade fática dos casos concretos e de outros casos determinados e indeterminados – considerada a abrangência da decisão do STF, com jurisdição em todo o território nacional. Não há como tratar das temáticas “democracia” e “políticas públicas” sem levar em conta fundamentos teóricos basilares, considerando que as próprias jurisprudências e leis com eles se relacionam em sua elaboração.

Avaliando-se que a fundamentação das decisões judiciais constitui ato essencial de sua validade e eficácia, a decisão exposta no processo judicial é o local de consulta e manifestação oportuno quando se trata de órgão jurisdicional, de modo que o conteúdo da decisão judicial precede as percepções pessoais dos julgadores signatários manifestadas em âmbito alheio ao processual. Assim, revela-se indispensável a consideração do mandamento constitucional do artigo 93, inciso IX, da Constituição Federal³², que trata da importância da fundamentação das decisões

³² “[...] todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o

judiciais, ao que se acrescenta a previsão infraconstitucional trazida pelo artigo 489 do Código de Processo Civil³³, que apresenta rol de elementos essenciais das sentenças, dentre os quais se destaca “os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito” (BRASIL, 2015).

Os procedimentos de tratamento dos resultados, inferência e interpretação, serão procedidos em observância à organização disposta na tabela 1. Os documentos codificados e categorizados foram tratados, de modo que de cada material fossem extraídas as considerações jurídicas mais pertinentes e indispensáveis para associação teórica e prática com os termos aqui discutidos: democracia e políticas públicas. Salienta-se, portanto, que a interpretação analítica dos dados está alinhada ao objetivo geral deste trabalho, que convém lembrar: pesquisar conhecimentos teóricos e práticos aplicáveis aos processos de elaboração de políticas públicas no âmbito do Estado Democrático de Direito e da Constituição Federal de 1988.

Assim, além da retomada dos conceitos indicados, será desenvolvida em conjunto com os procedimentos referidos em cada caso a correlação dos seus elementos essenciais com as disposições teóricas trabalhadas no capítulo inicial da pesquisa. Através deste procedimento, viabilizam-se inferências em relação a cada caso ou grupo de casos, agrupados igualmente em observância à proximidade da sua categorização e respectiva descrição. Destaca-se, ainda, a extrema relevância da observação da análise e do tratamento dos resultados com o intuito de abstrair as diretrizes e os entendimentos do Supremo Tribunal Federal (STF) de modo a aplicá-los de maneira abrangente aos diferentes processos de políticas públicas.

Destaca-se ainda que as peculiaridades processuais, recursais e regimentais invariavelmente presentes no *corpus* de análise e nos trechos utilizados não foram ignoradas. Contudo, atendo-se aos objetivos da análise, não foram abordadas suas peculiaridades nem aspectos que, a despeito de sua acentuada relevância técnica e processual, não traduzem os objetivos delineados para a presente pesquisa.

Neste limiar, inicia-se o desenvolvimento desta análise com as decisões da presidência do Supremo Tribunal Federal (STF). Principia-se com uma medida cautelar na suspensão de segurança³⁴ que trata do sigilo dos votos dos senadores nas eleições da mesa diretora do Senado

interesse público à informação” (BRASIL, 1988).

³³ Lei nº 13.105 de 2015.

³⁴ STF. Medida Cautelar na Suspensão de Segurança: SS5272MC/DF. Relator: Ministro Dias Toffoli. DJ: 05/02/2019. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 1º jan. 2020.

Federal. Neste documento, tem-se como requerente a Mesa do Senado Federal, ente institucional de grande importância do Poder Legislativo Federal, atuando em defesa das prerrogativas parlamentares e institucionais perante o Poder Judiciário. Assim, percebe-se o envolvimento dos poderes da república no exercício das suas respectivas funções precípua, mesmo em relação a outro poder instituído.

O cerne da controvérsia em questão, que envolve o sigilo e a publicidade de eleições internas do Senado Federal, é de grande pertinência, uma vez que a discussão revolve em torno da imposição, por decisão judicial, da publicidade dos votos para a eleição da Mesa Diretora do Senado. O julgador deste conflito considerou as relações de forças entre os Poderes da República, o efeito da publicidade dos votos em eleição interna do Senado Federal e a prevalência do regimento interno da Casa Legislativa. Para se aferir a razoabilidade da publicidade ou do sigilo das votações, foram considerados regramentos pertencentes aos poderes legislativos de diversos outros países, cuja utilização como referencial é justificada pelo ministro julgador por sua categorização como democracias consolidadas.

O pleito que originou a decisão judicial atacada pela medida, a seu turno, apresenta pedido de mérito para que seja imposta eleição para a Mesa do Senado Federal através de votação aberta dos senadores, “em consonância com o princípio da publicidade, o princípio democrático e o princípio republicano”. A manutenção do sigilo dos votos foi concedida pelo STF, considerando a configuração de potencial comprometimento da ordem pública e a imperatividade do princípio constitucional de separação dos poderes³⁵, uma vez que uma decisão judicial estaria alterando procedimento interno da Casa Legislativa vinculado à sua função precípua.

Em controvérsia ao que foi decidido pelo próprio STF, foi destacado na justificativa da decisão o crescente reconhecimento de que a publicidade deve reger as deliberações públicas, inclusive por julgamento colegiado do tribunal. Para tanto, foram consideradas as implicações do ato para aferição da razoabilidade do sigilo ou da publicidade impostas: “É certo que no âmbito desta Corte vem se formando jurisprudência no sentido de que a publicidade das deliberações públicas é a regra”.

Está posto, também, como argumento da decisão, a medida de controle de constitucionalidade, nomeada Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), de

³⁵ Vide Constituição Federal, artigo 2º.

número 378, Medida Cautelar do Distrito Federal. Dentre o rol de previsões legais que fundamentam cada decisão do STF, destaca-se esta menção à ADPF referida, pois o substrato fático que orienta esta discussão detém grande relevância, visto que vincula o caso sob apreço ao caráter de publicidade ou sigilo de votação inerente ao processo de *impeachment*, de grande relevância institucional no cenário nacional. Pontua-se, ainda, que na referida decisão são enaltecidas as votações abertas por seu potencial de aprimoramento da transparência, responsabilidade e legitimidade dos procedimentos – importante evidência do controle entre os poderes instituídos na República.

No caso apontado, destacou-se que se tratava de deliberação interna de Casa Legislativa no desempenho de seu papel institucional, de modo que a deliberação em tela não exige prevalência da transparência. Pelo julgador, ratificou-se que meras interpretações de dispositivos de interesse interno ao Poder Legislativo não são passíveis de apreciação pelo Poder Judiciário, igualmente como efeito da separação dos Poderes.

Destaca-se ainda que a fundamentação apresentada ilustra a relevância da prevalência da publicidade como regra e critério de razoabilidade para matérias de interesse público. Essa característica, apontada principalmente por autores como Dahl (2012) e Sartori (1991), que concebem a teoria da democracia em todos os seus elementos, é posta como um dos traços identificadores de regimes democráticos, sendo excepcionais e necessariamente justificáveis as imposições de escrutínios secretos que enfraquecem o controle popular – por sua vez, definidor do espírito republicano e democrático.

Nessa linha, destaca-se a análise de Secchi (2011) em relação aos atores envolvidos nos processos de políticas públicas. Destaca-se que os membros do Poder Legislativo são políticos eleitos, cuja atuação é apontada pelo autor como central para as políticas públicas. Assim, por extensão, os critérios que regulamentam a atuação dos legisladores têm igual relevância. Tratando-se do caso sob apreço, destaca-se o papel da publicidade como viabilizador do controle popular e da responsabilização dos detentores do poder político que, conforme trabalhado por Sartori (1994) e Dahl (2012), é elemento central da própria democracia.

Como vetores relevantes para a justificação da imposição de sigilo, o julgador destacou: a existência da previsão normativa; a relevância e a natureza do ato e sua relação com o potencial controle popular e finalístico; e, a relação com a segurança jurídica. É relevante destacar que a Corte Suprema prevê a admissibilidade de previsão normativa alheia à Constituição Federal para

a justificativa de votação secreta, bem como entendimento de que o rol de votações secretas fixado pela Constituição não é taxativo, sendo a constitucionalidade do sigilo objeto apto para a apreciação do Supremo Tribunal Federal.

Percebe-se a utilização dos regulamentos das eleições internas em poderes legislativos de outros países como elemento de integração da decisão adotada. Desse modo, pontuaram-se expressamente as previsões de 11 parlamentos dos seguintes países: Grécia; República Checa; Espanha; França; Portugal; Finlândia; Suécia; Reino Unido; Canadá; Itália; e, Estados Unidos.

Analisando-se especificamente tal critério, verifica-se a utilização de países identificados como democracias legítimas para aferição da razoabilidade e da legitimidade da decisão exarada pelo STF, conferida precisamente pela percepção das experiências daqueles países pelo julgador do caso. Dessa concepção, tem-se o reconhecimento, em certo grau, de um amadurecimento institucional comum a determinadas sociedades que, mesmo com suas múltiplas particularidades, regem-se por instituições semelhantes e fornecem experiências aptas a orientar decisões em âmbito pátrio e com efeitos diretos para os três poderes instituídos e para a sociedade brasileira como um todo. Nisso, verifica-se precisamente a indicação de Dahl (2012) em relação a progressão da democracia nos países ocidentais a partir do século XIX.

Em outra decisão da presidência do STF, foi considerada a liberdade de imprensa no contexto do sistema eleitoral democrático. No caso³⁶, o ministro Dias Toffoli fundamentou sua decisão destacando a importância da clareza e da veracidade das informações apresentadas aos eleitores – especialmente em período eleitoral. O ministro albergou a possibilidade de regulação da livre expressão de ideias e do exercício da liberdade de imprensa, ponderando o princípio da liberdade de expressão com o funcionamento do sistema democrático, de modo que a eleição deve viabilizar a tradução das preferências dos eleitores em relação à direção das políticas públicas a serem implementadas pelos mandatários, ratificando os termos da Lei nº 9.504/97 (que estabelece normas para as eleições). Dias Toffoli destacou ainda a capacidade de que a divulgação de informações falsas e imprecisas tem de confundir e, portanto, macular o processo eleitoral, afastando-o de sua finalidade constitucional.

Em relação aos acórdãos analisados, pela perspectiva da adequação constitucional das

³⁶ STF. Suspensão de Liminar: SL nº 1178 PR. Relator: Ministro Dias Toffoli. DJ: 02/10/2018. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 02 jan. 2020.

políticas públicas conforme fundamentação de decisões do STF, percebe-se que o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está entre aqueles que implicam maior ponderação de direitos e princípios. A abrangência da temática, evidenciada pela ampla fundamentação do acórdão³⁷ da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 42, é inerente à própria previsão constitucional dos artigos 170 e 225 da Carta Magna (que versam sobre os princípios gerais da atividade econômica e acerca do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, respectivamente).

A controvérsia envolve a análise da constitucionalidade de diversos dispositivos do Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012)³⁸. A decisão é estruturada por eixos fundamentais, dentre os quais se destacam: a observância do artigo 225 da Constituição Federal e o subsequente dever de proteção ambiental, a ser compatibilizado com demais previsões constitucionais de igual hierarquia. Tratando-se de previsões principiológicas, foi efetuada a ponderação entre princípios constitucionais para sua compatibilização, dentre os quais se destacam a proteção ambiental e o desenvolvimento. No caso, foram referidos: os fundamentos da República, especialmente os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (artigo 1º, inciso IV); os objetivos fundamentais da República, especialmente o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, incisos II e III); os direitos e garantias fundamentais (artigo 5º, *caput*³⁹ e inciso XXII); os princípios gerais da atividade econômica, especialmente a propriedade privada, a defesa do consumidor, a redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego (artigo 170, *caput*⁴⁰ e incisos II, V, VII e VIII, todos da Constituição Federal).

Nesse contexto, quanto ao controle judicial de políticas públicas, ponderam-se as necessidades do desenvolvimento sustentável e a justiça intergeracional, com a suficiente alocação de recursos para as necessidades da geração atual e a consideração da margem da escolha política

³⁷ STF. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. DJe: 13/08/2019. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 02 jan. 2020.

³⁸ Lei que “estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos” (BRASIL, 2012).

³⁹ Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...] (BRASIL, 1988).

⁴⁰ A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social [...] (BRASIL, 1988).

acerca da matéria submetida ao controle judicial. Destaca-se a observância simultânea do princípio democrático, da racionalidade estrita das medidas adotadas, bem como da análise decisória levada a cabo pelo formulador de políticas públicas.

No caso em apreço, os julgadores partiram de apresentação de normas de proteção ambiental e da elevação do tema a direito humano e fundamental. A fundamentação abrange previsões da Conferência de Estocolmo de 1972, realizada no âmbito das Nações Unidas, à Constituição Federal de 1988, correlacionando a temática com diversos tratados de direito internacional, direito comparado e previsões do ordenamento jurídico nacional.

Especificamente em relação às políticas públicas, em adição, observa-se a expressa necessidade de que elas sejam conciliadas com “valores democraticamente eleitos pelos legisladores como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos” (STF, 2019), entre outros. Assim, os julgadores reconhecem limites à aplicação principiológica de vedação ao retrocesso dos direitos protetivos do meio ambiente, valorizando os diversos “nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas” (STF, 2019).

Verifica-se, ainda, que, em matéria de políticas públicas acerca do meio ambiente, as escolhas políticas são delegadas predominante e especialmente às instâncias democráticas em detrimento das judiciais, ganhando especial relevo as políticas públicas promovidas e orientadas pelos administradores públicos e as insculpidas nos textos normativos. Verificou-se também a delimitação da abrangência da intervenção judicial pela fundamentação dos julgadores, no sentido de que:

A Jurisdição Constitucional encontra óbice nos limites da capacidade institucional dos seus juízes, notadamente no âmbito das políticas públicas, cabendo ao Judiciário a análise racional do escrutínio do legislador, consoante se colhe do julgado da Suprema Corte Americana *FCC v. Beach Communications, Inc.* 508 U.S. 307 (1993), em que se consignou que a escolha do legislador não está sujeita ao escrutínio empírico dos Tribunais e pode se basear em especulações racionais não embasadas em provas ou dados empíricos (Legislative choice is not subject to courtroom factfinding and may be based on rational speculation unsupported by evidence or empirical data). 18. A capacidade institucional, ausente em um cenário de incerteza, impõe auto-contenção do Judiciário, que não pode substituir as escolhas dos demais órgãos do Estado por suas próprias escolhas (VERMEULE, Adrian. *Laws Abnegation*. Cambridge: Harvard University Press, 2016. p. 130, 134-135) (STF, 2019, online).

Desse modo, os ministros destacam a preponderância do princípio democrático, que impede a substituição das competências atribuídas inequivocamente aos demais Poderes

constituídos em detrimento de sua transferência ao Poder Judiciário. Assegura-se, como diretriz a ser sempre observada, o valor do princípio e do processo democrático, com o reconhecimento e o respeito da separação dos Poderes aliado à valorização simultânea das políticas públicas, com o Poder Judiciário reconhecendo os seus próprios limites de atuação.

Os julgadores valorizaram especialmente a previsão legal do Código Florestal, enaltecendo-o pelo seu processo de formação amplamente democrático, que se deu por mais de 70 audiências públicas e por longo período, assegurando acentuada legitimidade institucional e democrática. Tal valoração se coaduna com a legitimidade atribuída pela participação democrática e demonstra não apenas critérios de decisão pelo Supremo Tribunal Federal (STF), mas a relevância da adequação das políticas públicas à previsão legal, de modo a adequá-las aos critérios de controle desde a sua elaboração.

Nessa mesma linha, enfatizam-se as restrições da capacidade do Poder Judiciário em decidir de forma diversa das disposições legais, fortalecendo-se a importância da sua consideração como diretriz central dos processos de políticas públicas. Assim, restaria a submissão ao controle judicial da política pública de maneira limitada em relação à aferição da sua razoabilidade diante das normas aplicáveis e da ponderação dos interesses em jogo.

Assim, diante de uma política pública adequada à previsão legal legítima, cabe ao “Judiciário uma postura de autocontenção, em homenagem à função constitucionalmente garantida ao Legislativo para resolver conflitos de valores na formulação de políticas públicas” (STF, 2019). Disso se depreende a relevância dos atos de cada um dos poderes constituídos no que diz respeito à limitação simultânea dos demais.

Do exposto, verifica-se a complexidade alardeada ao longo do trabalho, bem como que o controle judicial de políticas públicas pelo STF gera efeitos que transcendem ao caso concreto analisado. No mesmo sentido, vislumbram-se a abrangência e a quantidade de fatores que integram as fundamentações das decisões, cujos efeitos guardam relevância a todas as políticas públicas vinculadas à temática que constitui o objeto da ação, seja pela afetação direta decorrente da decisão ou mesmo pela previsão de alterações necessárias ou pertinentes sob a perspectiva da interpretação judicial acerca de seus elementos.

Tratando-se de decisão de grande importância, com efeitos abrangentes para diversas ações diretas de inconstitucionalidade, o ministro Luiz Fux, em apreciação de medida cautelar em ação

direta de inconstitucionalidade⁴¹, mencionou diretrizes e considerações de ampla aplicabilidade. O objeto da referida decisão deriva de diversas linhas argumentativas que sustentam a inconstitucionalidade de trechos do que veio a ser denominado de Pacote Anticrime (Lei 13.964 de 24 de dezembro de 2019), que impôs extensas alterações na legislação penal. As referidas ações diretas de inconstitucionalidade foram propostas, na forma do artigo 103 da Constituição Federal (que trata dos legitimados para o controle concentrado de constitucionalidade), pela Associação dos Magistrados Brasileiros, pela Associação dos Juízes Federais do Brasil, e por partidos políticos, bem como pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – do que se depreende a relevância das previsões constitucionais acerca da legitimidade para proposição de determinadas medidas.

Nesse contexto, verificam-se, mesmo com as ressalvas impostas pelo objeto da presente pesquisa, diversas diretrizes incontornáveis para a implementação de políticas públicas com reverberação na organização judiciária ou que dependam de atos dos poderes Legislativo e Executivo. Do analisado, listam-se atos tipicamente relevantes para diversos poderes, a saber: previsões que envolvem a definição de competências estabelecidas, restrições impostas por dotação orçamentária, modos de implementação de ações e o seu contexto, possibilidade e necessidade de vinculação e atuação da iniciativa privativa, dentre outros.

Com a execução do tratamento dos resultados, procedeu-se a abstração da discussão envolvendo o sistema penal brasileiro em favor da aplicação de diretrizes para o aprimoramento de políticas públicas. Os vícios apontados na referida legislação envolvem precisamente vícios de iniciativa, de forma, de competência e de implementação, mesmo se tratando de política pública que afeta diretamente as atividades do Poder Judiciário, primeiro destinatário da medida. Dessa forma, evidencia-se a necessidade de superação e de prevenção de vícios deste jaez nas políticas públicas. Exige-se o reconhecimento da natureza principal de cada medida e, em decorrência, a iniciativa própria e o meio formal necessários à sua propositura, bem como para posterior implementação (no caso, tratando-se de norma de organização judiciária, impõe-se a observação da forma específica do artigo 96 da Constituição Federal, por exemplo, que elenca as competências privativas dos tribunais).

⁴¹ STF. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6298 MC/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. DJe: 03/02/2020. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 02 jan. 2020.

Verificam-se, igualmente, a necessidade e a relevância da projeção dos efeitos e do impacto sistêmico apresentado pela medida (política pública, ato específico da administração ou de integrante, delegado ou responsável por atos de qualquer dos Poderes públicos constituídos), especialmente ao se tratar de políticas públicas de grande repercussão. A atividade jurisdicional, mesmo em âmbito do STF, como ação direta do Estado, configura política pública em corroboração ao defendido por Souza (2006) e Rosilho e Sundfeld (2014) – com a ressalva de que, por sua natureza,

Ao contrário do Poder Legislativo e do Poder Executivo, não compete ao Supremo Tribunal Federal realizar um juízo eminentemente político do que é bom ou ruim, conveniente ou inconveniente, apropriado ou inapropriado. Ao revés, compete a este Tribunal afirmar o que é constitucional ou inconstitucional, invariavelmente sob a perspectiva da Carta de 1988 (STF, 2020, online).

A geração de impacto financeiro ao Poder Judiciário (ou ente público aplicável a cada caso) em decorrência de política pública que se pretende implementar, seja pela incrementação das atividades, com acréscimo de serviços, ampliação ou alteração de competências, ou ainda por reestruturações de recursos, é de especial relevância. Nesse sentido, foi considerada a necessidade de adequação da política pública às previsões do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que impõem a consideração efetiva dos impactos financeiros e orçamentários gerados pela medida. No mesmo sentido, foi destacado o artigo 169 da Constituição Federal, impondo-se a observância de limites de despesas estabelecidos em lei complementar.

Os dados empíricos e as experiências factuais que subsidiam e justificam políticas públicas – proporcionais à sua relevância – devem ser, portanto, adequados e suficientes. A demonstração de fundamentos e justificativas empíricas para as medidas a serem implementadas devem ser aptas a indicar, de forma estreme de dúvidas razoáveis, suas diversas repercussões e o seu impacto, bem como sua compatibilidade com o ordenamento jurídico.

A razoabilidade das políticas públicas, avaliadas em sua totalidade ou por partes, em suas propostas ou em fase de implementação, tem se apresentado como um dos itens centrais da intervenção e do controle judicial das políticas públicas. Com ela se relacionam estritamente os prazos e as previsões dos seus efeitos. Nessa linha, foi considerado pelos julgadores do Supremo Tribunal Federal (STF), a importância de sólida observância dos requisitos formais e das previsões de impacto sistêmico das medidas. No caso decorrente do referido Pacote Anticrime, foi destacado que o prazo de vacância imposto à produção dos efeitos da medida transcorreu durante o recesso parlamentar estadual e federal, impedindo fiscalização necessária e todas as mobilizações inerentes

à sua implementação.

Como decorrência lógica das diretrizes até então apresentadas, verificou-se, como já indicado nas considerações teóricas da presente pesquisa, que motivações puramente abstratas não são aptas a balizar a implementação das políticas públicas, conforme sua idealização, no mundo real. Tem-se a necessária consideração, portanto, da realidade fática sobre a qual se pretende implementar a política pública, adequando-a a todos os seus obstáculos na medida da sua previsibilidade. Assim, a clareza e os detalhes dos atos se apresentam com acentuada relevância, auxiliando a aferição da razoabilidade e dos efeitos que podem se configurar a partir das medidas.

Ainda em relação ao caráter legal e procedimental das políticas públicas, apresentam-se como recorrentes as máculas derivadas de vícios de competência em matéria de políticas públicas. Destacou-se, nesse sentido, as previsões de competências e suas respectivas considerações jurisprudenciais, analisadas perante o Supremo Tribunal Federal, conforme artigos 19 ao 35 da Constituição Federal. Em relação ao caso do Pacote Anticrime, também foram destacadas as previsões dos artigos 24 a 93 da Constituição Federal, especialmente em relação à iniciativa e à forma necessárias para as alterações pretendidas.

Nesse sentido também foram relevantes as alterações legislativas impostas pela Emenda Constitucional 95 de 2016, que impuseram nova postura diante das alterações legislativas aptas a apresentar mudanças orçamentárias. Por essa razão, as estimativas e previsões deixam de ser meras recomendações e passam a representar verdadeiros requisitos para a implementação de políticas públicas. Cada iniciativa passa a dever considerar, igualmente, a forma e o responsável pela previsão e alteração orçamentária que se fizerem necessárias, devendo serem acompanhadas igualmente de prazos razoáveis para sua implementação⁴².

Em decisão monocrática emitida pelo Ministro Luiz Fux⁴³, foi explanado o papel da jurisdição constitucional ao analisar a compatibilidade das leis e dos atos normativos com o texto constitucional, com o objetivo precípuo de se resguardar a autoridade das normas constitucionais no âmbito da vida social. Foi destacada como atividade típica do Supremo Tribunal Federal (STF) a jurisdição constitucional, que é diferenciada sobremaneira das demais funções, especialmente

⁴² O artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) refere que “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro” (BRASIL, 1988).

⁴³ ADI 6298 MC/DF.

quanto ao seu escopo e aos seus limites institucionais. Foi observado que, ao contrário do Poder Legislativo e do Poder Executivo, o STF deve avaliar a constitucionalidade e a inconstitucionalidade das matérias, orientado invariavelmente sob a perspectiva da Carta de 1988:

como afirma o professor Daryl Levinson, a legitimidade da jurisdição constitucional assenta-se, entre outros fatores, na capacidade de os juízes produzirem decisões qualitativamente diferentes daquelas produzidas pelos agentes políticos dos demais poderes (Vide “Foreword: Looking for Power in Public Law”, 130 Harvard Law Review, 31, 2016; “Rights Essentialism and Remedial Equilibration”, 99 Columbia Law Review 857, 1999). O pressuposto das cláusulas de independência e de harmonia entre os poderes consiste precisamente no fato de que cada um deles desenvolveu, ao longo do tempo, distintas capacidades institucionais. Não fossem distintas as habilidades de cada um dos poderes, não haveria necessidade prática de haver separação entre eles. Em termos concretos, não cabe ao Supremo Tribunal Federal, ainda que com as melhores intenções, aperfeiçoar, criar ou aditar políticas públicas, ou, ainda, inovar na regulamentação de dispositivos legais, sob pena de usurpar a linha tênue entre julgar, legislar e executar. No âmbito do controle de constitucionalidade, a competência deste Tribunal restringe-se a verificar a coexistência entre, de um lado, os valores morais e empíricos que sublinham a Constituição, e, de outro, o texto da legislação (STF, 2020, online).

No trecho destacado, pode-se observar a interpenetração entre diferentes âmbitos do poder instituído em favor do controle finalístico das atividades do Estado, conforme referida por Moraes (2018) no âmbito teórico da presente pesquisa. Tem-se uma demonstração de traço definidor do neoconstitucionalismo: o reconhecimento da importância da observação dos limites da adequação dos valores pretendidos pela política pública (ou outro ato) sob a apreciação judicial e as previsões do ordenamento jurídico, mantendo-se as competências de cada um dos agentes envolvidos.

Verificou-se, ainda, que as considerações jurisdicionais e de controle das políticas públicas não pode ser feita de modo desassociado da realidade, dos fatos concretos que corporificam os efeitos das normas. Nesse sentido, afirmou-se que nem mesmo a jurisdição constitucional exercida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) pode ser efetivada e se limitar ao plano abstrato das ideias, exigindo-se a consideração efetiva da realidade fática. Rememoram-se as considerações anteriores em relação às concepções ideais e reais acerca da democracia trabalhadas especialmente por Sartori (1994), verificando-se semelhante fundamentação na decisão exarada pelo Ministro Luiz Fux.

Em relação à aferição dos efeitos práticos das políticas públicas foi apontado, em diversas oportunidades, o instrumento das audiências públicas conduzidas com variados agentes para melhor informar o processo de tomada de decisão levado ao Poder Judiciário. O instrumento das audiências públicas, dessa forma, foi identificado como medida de acentuado caráter democrático, uma vez que oferece espaço permeável às manifestações alheias ao ambiente da técnica jurídica,

fundadas em diferentes conhecimentos técnicos de outras áreas, relevantes para a determinação da decisão judicial.

Quanto às políticas públicas, verificou-se, mesmo após a judicialização da matéria, a importância da clara separação de competências dos Poderes constituídos, o que permitiu o respeito aos limites próprios de cada um deles. Nesse sentido, o fato de que as razões de decidir e de se orientar adotadas pelo Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário possuem lógicas diversas detém especial relevância, tanto para ressaltar a necessidade de que se respeite e implemente a discussão apropriada de cada política pública, de acordo com sua fase, quanto para evitar a geração de conflitos e assegurar uma política pública íntegra e constitucional.

Em relação à eleição de prioridades em relação à aplicação do orçamento público, o Ministro julgador é categórico ao afirmar que a escolha de prioridade da alocação dos recursos constitui competência precípua dos poderes Legislativo e Executivo. Não obstante, o Ministro destaca a competência e a missão constitucional do Poder Judiciário em assegurar a observância dos preceitos constitucionais em relação à forma e ao fundo das políticas públicas como ato do estado. Observou-se expressamente a importância da aferição da complexidade das políticas públicas, de modo que

[...] delimitando e concedendo a devida deferência às matérias atinentes às competências legislativas estaduais e às iniciativas de lei dos Tribunais, analisando e calibrando os impactos orçamentários decorrentes, promovendo ampla discussão social e política, com a devida participação dos entes juridicamente interessados – inclusive o Poder Judiciário [no caso em análise], do Ministério Público e da Defensoria Pública, em todos os níveis federativos -, não teria a Lei 13.964/2019 incorrido nesses vícios que inquinam a inconstitucionalidade de alguns de seus dispositivos (STF, 2020, online).

Assim, ilustra-se a relevância das considerações dos requisitos indispensáveis às políticas públicas e seus efeitos. Da mesma forma, verifica-se que a classificação inicial ou formalmente atribuída a determinada política pública não é suficiente para identificar sua finalidade. A classificação da política pública, inclusive para fins de controle de requisitos e de efeitos, deve ser aferida com a consideração de seus efeitos reais.

Pontua-se que as dificuldades processuais e a forma imposta em lei, por vezes, não são suficientemente observadas sequer no âmbito de reformas estruturais do Poder Judiciário, reclamando controle de constitucionalidade e adequação pelo Supremo Tribunal Feral. Assim, ilustra-se que tais medidas podem facilmente ocorrer no âmbito de políticas públicas municipais, estaduais e federais, em todos os Poderes Constituídos.

Da discussão no âmbito da medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito

fundamental (ADPF)⁴⁴, aproveita-se que devem ser especialmente observados atos tendentes a concentrar poderes em agentes públicos, a desabilitar agentes que exerçam controle das suas atividades, tudo em respeito à vedação do retrocesso democrático e à violação de direitos fundamentais. No mesmo sentido, depreende-se da apreciação da matéria a estrita observância dos preceitos legais nos processos das políticas públicas, especialmente em relação aos limites e às finalidades impostas pela Constituição Federal.

Tratando-se da relevância da vedação à concentração excessiva de poderes e ao respeito ao dinamismo do processo democrático, destaca-se o alinhamento dos fundamentos da decisão do STF com o exposto por Sartori (1994) a respeito da mesma temática, com a advertência de que a subversão da democracia a partir de processos que ocorrem em seu âmago configura uma das principais ameaças à forma de regime político em questão.

Considerando-se sua acentuada abrangência, foi destacada a relevância da previsão do artigo 204, inciso II, da Constituição Federal⁴⁵. No mesmo sentido, foi considerada pelo julgador a necessidade de motivação dos atos da administração pública, mesmo dos atos discricionários de agentes públicos em posições de exercício de poder decisório. Por tal razão, acrescenta-se a observância das disposições da Lei nº 9.784/99, especialmente de seu artigo 50⁴⁶, assegurando-se assim a importância da adequação, necessidade e proporcionalidade dos atos discricionários.

A fundamentação da decisão do caso sob julgamento apresentou a consideração dos princípios da democracia participativa, da igualdade, da segurança jurídica e da vedação ao retrocesso institucional, com destaque nas previsões dos artigos 1º, parágrafo único e inciso III e 5º, *caput* e inciso I da Constituição Federal⁴⁷. Observa-se que a, a despeito da concisão da previsão legal expressa destes dispositivos, os conhecimentos teóricos ora apresentados são considerados pelos julgadores, que reconhecem os fatores condicionantes para a concretização da previsão

⁴⁴ STF. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 622 MC/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. Dje: 20/12/2019. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 02 jan. 2020

⁴⁵ Nota do autor: o artigo prevê a origem dos recursos que viabilizam ações governamentais em relação à assistência social, bem como elenca como diretriz a descentralização político-administrativa e atribuiu funções aos entes federativos.

⁴⁶ Nota do autor: a referida lei ostenta grande importância para a temática desenvolvida, pois regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. O artigo 50 da referida lei apresenta conjunto de atos que demandam a apresentação de fundamentos de fato e jurídicos, bem como define a forma de tal apresentação. Trata-se de uma das disposições legais mais recorrentes no controle judicial em matéria de direito administrativo.

⁴⁷ Nota do autor: trata-se dos fundamentos da República Federativa do Brasil, do princípio democrático de que o povo é a origem do poder e deve ser o destinatário do seu exercício, bem como dos direitos e garantias fundamentais.

constitucional.

Ainda sobre a democracia e o seu resguardo, foi destacado pelo julgador que atualmente os retrocessos democráticos se apresentam de forma sutil, consistente em alterações estruturais e normativas do próprio Estado, que progressivamente desvirtuam o regime democrático. Nesse sentido, Crispino (2016) menciona o desenvolvimento do “Crime institucionalizado” no Brasil, caracterizado por sua extensão e pela capacidade de obstar o desenvolvimento nacional, centrando suas atividades em atos oficiais de Estado e de governo, no âmbito de todos os entes federativos, desviando recursos públicos em grande monta e desmantelando a própria democracia.

Foi pontuado, ainda, que subterfúgios de tal natureza são implementados mesmo por líderes populares eleitos democraticamente. Foram elencados, ainda, indicadores atribuídos a tais práticas – que podem ser verificados até mesmo em atos administrativos e em políticas públicas – como, por exemplo: medidas que visem a enfraquecer os outros Poderes e as instituições; o combate a instituições e órgãos de controle e de combate à corrupção, a exemplo do Ministério Público; a repressão a direitos e à participação no espaço público, especialmente em desfavor de minorias; a vedação do livre acesso e da divulgação de informações contrárias ao governo.

A despeito de tais considerações, foi ressalvado que eventual intervenção e controle judicial representa medida excepcional, a ser realizada em rigorosa observância aos limites da medida para a adequação da situação à previsão Constitucional. A revisão judicial, assim, justifica-se diante de excessos ou abusos do poder discricionário que constitui as prerrogativas de determinados agentes públicos e que, mesmo quando ocorre, não se propõe para realizar qualquer juízo político. Desse modo, pode-se referir que mesmo especialmente a atuação do Poder Judiciário deve ser norteada por limites e finalidades bem estabelecidas.

Caso diverso apreciado pelo Supremo Tribunal Federal (STF)⁴⁸ apresenta de modo central a avaliação de competência legislativa de ente federativo e envolve matéria ambiental. Na sua fundamentação, o Ministro Celso de Mello, em regressão histórica, aponta a repartição de competências entre os entes federativos como característica própria do Estado Federal e Constitucional, preservando diversas autonomias das unidades integrantes da federação. O Ministro resume que a Constituição brasileira vigente estabelece competências explícitas à União

⁴⁸ Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6218 MC/RS. Relator: Ministro Celso de Mello. Dje 03/02/2020. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 02 jan. 2020.

e aos municípios, competindo aos Estados tudo aquilo que remanesce, ressaltando, entretanto, a diminuta relevância e abrangência das matérias remanescentes, conforme previsão dos artigos 21, 22 e 25, § 1º, todos da Constituição Federal. Destaca-se, ainda, que tal organização apresenta "sinal seguro e insofismável da centralização de que sofre o federalismo brasileiro" (STF, 2020, online)⁴⁹.

A observância das regras e de certa lógica de repartição de competências ostenta acentuada importância, conforme demonstrado, para políticas públicas de variados âmbitos e escalas. Pode-se observar, igualmente o conjunto de bens pertencentes a cada ente federativo, a exemplo das disposições do artigo 20 da Constituição Federal, que elenca os bens da União. Na resolução da controvérsia, foi destacada pelo julgador a previsão dos artigos 48 e 22 da Constituição Federal, colaborando com o proveito suscitado na observância das competências e formas legais elencadas no ordenamento jurídico. Ademais, a consideração da historicidade dos elementos que configuram a organização do Estado nacional contribui para a adequação das políticas públicas às suas características e permite a propositura, em variados âmbitos, das reformas necessárias em tal estrutura.

Verifica-se que as restrições inicialmente fixadas pelas delimitações de competência e iniciativa para políticas públicas e atos administrativos podem ser contornadas em casos de ocorrência de competência concorrente, conforme prevê o artigo 24 da Constituição Federal. Nesse caso, existindo complementariedade, é viável que a União estabeleça diretrizes gerais, a serem aprimoradas em seus detalhes pelos outros entes federativos, observados os interesses atribuídos

⁴⁹ Na decisão foi traçado detalhado histórico dos esforços federalistas desde o período imperial do Brasil: “a Constituição da República, mantendo-se fiel a uma tradição inaugurada pelo Decreto nº 1, de 15/11/1889, consagrou, uma vez mais, no texto constitucional ora em vigor, o princípio federativo, que, não obstante descaracterizado, em maior ou em menor grau, sob as ordens autoritárias e centralizadoras das Cartas constitucionais de 1937 e de 1969, teve lugar de destaque, historicamente, já em pleno regime monárquico (MIRIAM DOLHNIKOFF, “O Pacto Imperial: Origens do Federalismo no Brasil”, Globo, 2005), especialmente nas preocupações dos políticos liberais que buscaram, muitas vezes pela via da insurreição revolucionária, opor-se à subordinação das Províncias ao Poder Central. Vale referir, ainda, a propósito dos liberais e de seu ideal federalista, a precisa observação do eminente Professor JOSÉ AFONSO DA SILVA (“Curso de Direito Constitucional Positivo”, p. 76/77, item n. 12, 20ª ed., 2002, Malheiros): “Os liberais lutaram quase sessenta anos contra esse mecanismo centralizador e sufocador das autonomias regionais. A realidade dos poderes locais, sedimentada durante a colônia, ainda permanecia regurgitante sob o peso da monarquia centralizante. A idéia descentralizadora, como a republicana, despontara desde cedo na história político-constitucional do Império. Os federalistas surgem no âmago da Constituinte de 1823, e permanecem durante todo o Império, provocando rebeliões como a ‘Balaiada’, a ‘Cabanada’, a ‘Sabinada’, a ‘República de Piratini’. Tenta-se implantar, por várias vezes, a monarquia federalista do Brasil, mediante processo constitucional (1823, 1831), e chega-se a razoável descentralização com o Ato Adicional de 1834, esvaziado pela lei de interpretação de 1840. O republicanismo irrompe com a Inconfidência Mineira e com a revolução pernambucana de 1817; em 1823, reaparece na constituinte, despontando outra vez em 1831, e brilha com a República de Piratini, para ressurgir com mais ímpeto em 1870 e desenvolver-se até 1889.” (grifei)” (STF, 2020).

respectivamente entre eles, a exemplo do disposto no texto da Lei Complementar 140/2011. Tal lei fixa normas para a cooperação entre os entes federativos nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, além de alterar a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), configurando exemplo do que o Ministro julgador identificou como federalismo de cooperação.

Foi pontuada também a diferenciação entre titularidade dos bens pertencentes à União (domínio patrimonial da União) e a abrangência dos territórios dos Estados-membros, Municípios e Distrito-Federal. A discussão em comento foi travada no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.080 RJ⁵⁰, em que se reconheceu o direito à participação e compensação financeira pela exploração econômica de recursos naturais pertencentes à União. Para tanto, o Supremo Tribunal Federal compreendeu que, a despeito de que o domínio de determinados locais esteja vinculado à União, a atribuição de tais territórios permanece em relação ao ente federativo respectivo, viabilizando a integralidade das bases territoriais dos entes federativos e distinguindo a titularidade de bens e o efetivo domínio do território político. Nesta linha de raciocínio, o julgador reconhece a licitude de que um ente federativo, no exercício de suas competências, imponha limites aos demais, a exemplo de tombamento de bem da União por Estado-membro da Federação⁵¹.

Verifica-se, diante do conjunto de situações analisadas, a recorrência da configuração e do reconhecimento de competências concorrentes entre Estados-membros e a União em relação à proteção do meio ambiente, nos termos dos artigos 24, § 2º, e inciso VI, e 225, § 1º e incisos V e VII, da Constituição Federal, destacados pelo julgador. Assim, tal situação e seus efeitos podem ser considerados de antemão em políticas públicas que se enquadrem nessas situações, além da demonstração da relevância da temática e dos entendimentos jurisdicionais acerca da iniciativa e da competência dos entes federativos, responsáveis diretos por políticas públicas.

Considerando-se as temáticas que circunscrevem a proteção do meio ambiente

⁵⁰ Pontua-se que o contexto fático da controvérsia envolve a discussão sobre as competências para legislar acerca da pesca no mar territorial, em observância às matérias previstas pela Lei nº 8.617/93, em que é definida a extensão do mar territorial brasileiro, em conformidade com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar – Convenção de Montego Bay, de 10 de dezembro de 1982.

⁵¹ Discussão atribuída à temática da Ação Civil Originária (ACO) nº 1.208 - AgR/MS e à ACO 2.167-AgR-ED/RJ. Nota do autor: a ação civil originária consiste em ação civil iniciada diretamente em tribunais, cuja temática de julgamento de conflitos envolvendo interesses dos entes federativos entre si implica competência do STF.

ecologicamente equilibrado, verifica-se, ainda, a aplicação recorrente do princípio da vedação ao retrocesso, de modo que sejam obstadas alterações que possam causar perdas na proteção dos bens assegurados por tal direito fundamental. Nos termos da fundamentação analisada, foi destacado que:

Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social, particularmente em matéria socioambiental, traduz, no processo de sua efetivação, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos fundamentais (como o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado), impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado, exceto na hipótese em que políticas compensatórias sejam implementadas pelas instâncias governamentais (STF, 2020, online).

Acrescenta-se ao exposto a noção de que os direitos sociais e econômicos, uma vez assegurados em determinado grau, configuram garantia institucional e direito subjetivo. À luz desta concepção, uma vez que determinada proteção a direito fundamental é assegurada, não poderá ela ser suprimida sem que ocorra sua substituição por proteção equivalente ou superior, de modo que se interpreta a limitação da proteção de direitos fundamentais como ato de oposição direta a eles. Ressalva-se, conforme trabalhado anteriormente, que a interpretação da ocorrência ou não do referido retrocesso, e a consequente aplicação do princípio de vedação do retrocesso, constitui matéria de fato a ser devidamente verificada, não se traduzindo em direito absoluto e de aplicabilidade irrestrita e imediata.

A preservação das possibilidades de escolhas dos gestores públicos em relação a formulação e a eleição de políticas públicas é apresentada, mesmo no escopo da discussão de proteção do direito ao meio ambiente, como potencial exceção ao princípio de vedação ao retrocesso. Desse modo, vislumbra-se ponderação de princípios, favorecendo-se o princípio democrático e o exercício das competências inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo na condução de suas prerrogativas. Registrou-se a admissibilidade da concepção de que proteção ambiental e exercício das liberdades democráticas, inclusive no âmbito econômico, podem ser promovidos simultaneamente e com medidas compensatórias entre si, desde que evidenciadas sua equivalência e a razoabilidade e proporcionalidade das escolhas tomadas. Foi destacada a legitimidade democrática depositada no legislador, traduzida pela atividade legislativa, bem como a referente ao gestor em relação à escolha e à administração das políticas públicas.

Foi procedida, dessa forma, a ponderação entre a proteção do meio ambiente, com destaques aos termos dos artigos 170, inciso VI, e 225 da Constituição, e ao desenvolvimento econômico, igualmente elencado como objetivo da República pela Constituição, conforme texto

do artigo 3º, inciso II. Assim, vislumbra-se a necessária adequação das políticas públicas e dos variados esforços em favor do desenvolvimento econômico com a salvaguarda do referido direito fundamental⁵².

Verifica-se o emprego da previsão dos efeitos originados pela política pública, da forma mais ampla possível, como medida para a aferição de sua compatibilidade com sistema de proteção de direitos fundamentais. Isso porque, através de tal linha de raciocínio, o Supremo Tribunal Federal (STF) efetuou o que se conhece por modulação de efeitos, de modo que, mesmo reconhecendo a inconstitucionalidade ou a inaplicabilidade de determinados atos, preservou seus efeitos com o condão de assegurar maior proteção aos bens jurídicos e às finalidades previstas pelo ordenamento jurídico.

Tratando-se das referências à democracia na fundamentação de decisão⁵³ do Supremo Tribunal Federal (STF), os direitos fundamentais têm inequívoca relevância. Dentre eles, vislumbra-se a significância da garantia do direito de livre locomoção, essencial dentre os direitos para o exercício da cidadania, traduzido, por exemplo, pelo direito de acompanhar presencialmente os trabalhos legislativos conduzidos no Congresso Nacional. Indicou-se, no segmento propriamente teórico da presente pesquisa, que a Constituição da República Federativa do Brasil estabelece um Estado Democrático de Direito, com fundamento nos valores insculpidos no seu artigo 1º.

No referido caso, a fundamentação apresentada pelo Ministro julgador refere considerações sobre a cidadania no Estado Democrático:

Walber de Moura Agra bem situa o fundamento da “cidadania” conectando-o à participação dos cidadãos nas decisões políticas da sociedade. Segundo o autor, essa participação não é restrita ao voto, pois “todas às vezes que um cidadão se posiciona frente à atuação estatal, criticando ou apoiando determinada medida, está realizando um exercício de cidadania.” (AGRA, Walber de Moura. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Orgs.) Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Ed. Saraiva/Almedina, 2013. p. 119).

⁵² Nota do autor: a controvérsia estabelecida na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6218 MC/RS se estabeleceu acerca do questionamento da competência legislativa acerca da pesca em mar territorial no Rio Grande do Sul, a partir das previsões da Lei estadual nº 14.223/2018. Destaca-se, conforme justificativa apresentada para a presente pesquisa, que estudos da Universidade Federal de Rio Grande (FURG) foram utilizados como elementos informadores para a formação da convicção do julgador do Supremo Tribunal Federal, ilustrando-se, desse modo, o aproveitamento do conhecimento produzido nas Instituições Públicas de Ensino Superior mesmo na atividade jurisdicional da mais alta corte de justiça do país.

⁵³ STF. Habeas Corpus HC nº 139043 DF. Relator: Ministro Edson Fachin. Dje 29/10/2019. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 02 jan. 2020.

A cidadania é que permite, assim, o exercício consciente dos direitos e dos deveres. E o exercício dessa cidadania deve ser não apenas permitido, mas sempre fomentado (STF, 2019, online).

Desse modo, verifica-se a correlação íntima entre o exercício de direito fundamental e a democracia, cujo funcionamento é favorecido – e não obstado – mediante o pleno e crescente exercício da cidadania, especialmente de maneira pessoal e direta pelo cidadão. Registra-se, ainda, a relevância dos direitos fundamentais como a liberdade de expressão, aliada à publicidade do Estado, que juntos potencializam, para todos os efeitos, o exercício da cidadania. Verifica-se, em tal contexto, a promoção do funcionamento harmônico entre Poderes da República mesmo mediante a intervenção do Poder Judiciário em observância das suas funções precípua.

Pela mesma linha de raciocínio, as políticas públicas igualmente não poderão dirimir o exercício da cidadania nem contrapor as garantias democráticas asseguradas pela Constituição. Assim, garantidas a ordem e a segurança institucional, assegura-se o exercício das liberdades democráticas. A isto se acrescenta a concepção de que se configuram, simultaneamente, como direito e dever do povo a participação e a fiscalização em relação às políticas públicas – prerrogativas proporcionais à relevância das referidas medidas vinculadas ao poder público. Tem-se no caso ainda outro exemplo da relevância do exercício ativo e consciente da cidadania⁵⁴ como condição de eficácia da própria democracia, como referido por Tocqueville (2005).

Destaca-se, ainda, o trecho em que o princípio democrático é considerado pelo julgador:

Albergam-se na esfera pública, sob o manto da liberdade de expressão, do respeito à democracia e, nessa dimensão, do respeito ao responsável exercício da cidadania, manifestações e pensamentos de diferentes matizes, carecendo, em uma dimensão democrática, de igual proteção por parte do Estado. Isso porque exprimem convicções e ideais difusos e presentes em nossa sociedade, dando espaço para o ínsito e democraticamente conatural embate de ideias (STF, 2019, online).

Tal fundamentação assegurou o direito de participação da paciente do *habeas corpus* sob análise, ignorando-se propositalmente o mérito das reivindicações políticas por ela reverberadas dentro do

⁵⁴ Nota do autor: considerando-se o livre exercício da cidadania, mediante o comparecimento nas Casas do Congresso Nacional, destacam-se as previsões dos regimentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, que preveem a possibilidade de acompanhamento das sessões legislativas por qualquer pessoa: “É permitido a qualquer pessoa assistir às sessões públicas, do lugar que lhe for reservado, desde que se encontre desarmada e se conserve em silêncio, sem dar qualquer sinal de aplauso ou de reprovação ao que nelas se passar.” (artigo 184 do Regimento Interno do Senado Federal); “Será permitido a qualquer pessoa, convenientemente trajada e portando crachá de identificação, ingressar e permanecer no edifício principal da Câmara e seus anexos durante o expediente e assistir das galerias às sessões do Plenário e às reuniões das Comissões.” (artigo 272 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). (STF, 2020, online).

Congresso Nacional, assim como o seu comportamento nas dependências da instituição, de modo que foi rechaçada a proibição de reingresso no local imposta administrativamente à cidadã. No mesmo sentido, foram referidas diversas decisões que demonstram o posicionamento do Supremo Tribunal Federal em situações análogas. Foi ressalvado, entretanto, o dever a todos imposto e a responsabilização por excessos cometidos na fruição dos direitos fundamentais. Foi concluída a fundamentação com a máxima de que "o remédio contra a democracia é mais democracia (STF, 2019, online).

Pode-se observar na fundamentação de decisão⁵⁵ pelo Supremo Tribunal Federal (STF) a corporificação de múltiplos princípios expostos anteriormente, enaltecendo-se o caráter republicano da aplicação da legalidade. Da mesma forma, o controle exercido pelo Poder Judiciário, nos termos da fundamentação, dirime esforços de concentração de poder – noções aplicáveis tanto aos casos concretos analisados quanto a quaisquer iniciativas com as mesmas finalidades:

A noção de República revela-se hostil a qualquer tratamento seletivo que busque construir espaços de intangibilidade em favor de determinadas autoridades públicas, ainda que titulares de mandatos eletivos. A pretensão congressional de estabelecer um círculo de imunidade virtualmente absoluta em torno dos gabinetes parlamentares sediados em qualquer das Casas do Congresso Nacional e dos imóveis funcionais em que residam os congressistas, objetivando excluí-los da esfera de jurisdição penal cautelar do Supremo Tribunal Federal, mostra-se incompatível com o dogma da República, inconciliável com os valores ético-jurídicos que informam e conformam a própria atuação do Estado e conflitante com o princípio da separação de poderes, que constituem, todos eles, postulados básicos de nossa organização política (STF, 2019, online).

Desse modo, vislumbram-se, empiricamente, efeitos dos axiomas protegidos pela Constituição, cuja proteção se dá de forma gradual e com anseios de constante aprimoramento. Ainda, verifica-se que a imposição da lei, especialmente quando não se crê em sua aplicabilidade, implica tradução direta dos valores democráticos e republicanos. Tem-se, desse modo, a consideração das características definidoras do Estado Constitucional de Direito e a sua expressão na República brasileira.

Pontua-se que, a despeito de que tal fundamentação tenha sido construída em decisão de matéria penal e processual penal, os eixos apresentados têm ligação direta – e por variadas justificativas – com a previsão constitucional trabalhada ao longo de toda a pesquisa. Nesse

⁵⁵ STF. Habeas Corpus HC nº 176168 MC/ DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Dje 21/10/2019. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 02 jan. 2020

sentido, o remédio constitucional *habeas corpus* visa a garantir direito fundamental de primeira dimensão, prestações negativas do Estado, porém, ao mesmo tempo, os fatos levados à apreciação do Supremo Tribunal Federal possibilitaram uma decisão holística, embasada em valores constitucionais muito mais amplos.

Pode-se dizer, assim, que a solução de controvérsia inicialmente concebida como individual foi efetuada com a aplicação de valores gerais, a serem reafirmados e aprimorados em múltiplos âmbitos do direito, dos atos administrativos, privados, individuais e coletivos, bem como pelas políticas públicas. Concebe-se, portanto, conforme afirmado ao longo de todo o trabalho, que as políticas públicas não se encontram em realidade dissociada dos problemas públicos relevantes.

A aplicabilidade dos fundamentos atribuídos à decisão em matéria penal e processual penal para a temática da democracia e em viés constitucional registra a interligação do ordenamento jurídico e da democracia. Registra-se, desse modo, a importância da primazia das leis e da democracia para a configuração do princípio republicano – recorrente nas decisões do Supremo Tribunal Federal. Na mesma linha de raciocínio, tem-se a acentuada importância da responsabilidade dos agentes públicos, uma vez que tais possibilidades validam e aprimoram a democracia republicana. Reitera-se que a democracia e a república não são compatíveis com a irresponsabilidade dos dirigentes políticos nem com qualquer forma de exercício de poder absoluto e inquestionável.

As fundamentações das decisões apresentadas no âmbito do Supremo Tribunal Federal, sejam de decisões monocráticas ou colegiadas, ostentam argumentos aprofundados acerca da correlação de conceitos como democracia e república. Tais relações, por diversas vezes, partem de palavras ou expressões sucintas do texto constitucional, a partir das quais são elaboradas correlações e justificativas de caráter axiológico e capazes de envolver e empregar diversas finalidades decorrentes do texto constitucional em sua totalidade:

A responsabilidade dos governantes tipifica-se como uma das pedras angulares essenciais à configuração mesma da ideia republicana. A consagração do princípio da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, além de refletir uma conquista básica do regime democrático, constitui consequência necessária da forma republicana de governo adotada pela Constituição Federal. O princípio republicano exprime, a partir da ideia central que lhe é subjacente, o dogma de que todos os agentes públicos (...) são igualmente responsáveis perante a lei (...).” (ADI 1.008/PI, Red. p/ o acórdão Min. CELSO DE MELLO). (STF, 2019, online).

Assim, percebe-se que o favorecimento da concretização dos princípios democrático e

republicano deve orientar ações diretas e indiretas de governantes e agentes públicos. Da mesma forma, as prerrogativas a eles conferidas, os atos e as políticas públicas por eles conduzidos devem ser conduzidos com finalidades determinadas, cuja compatibilidade com os mandamentos constitucionais deve sempre ser verificada.

Da análise das fundamentações atribuídas à decisão⁵⁶ no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), pode-se verificar a implementação de mecanismo de controle sobre o âmbito da própria atividade judicial. Trata-se da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que institui o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), responsável pela supervisão administrativa, financeira e disciplinar da magistratura. Vislumbra-se a imposição de mecanismos de controle sobre atividades que detêm ímpar capacidade de controle e adequação de políticas públicas, constituindo incremento da transparência e da eficiência de atividade outrora desprovida de órgão de supervisão. Propiciou-se, assim, simultânea adequação e promoção dos princípios republicano e democrático trabalhados, bem como meio de aferição da motivação da atuação interventiva do Poder Judiciário.

Foi destacado que a referida medida aumentou o controle democrático exercido, em certo grau, sobre a atividade jurisdicional, completando um ciclo de legitimidade e participação popular, aplicável também em relação à atividade de controle das políticas públicas. Possibilitou-se, ainda, com a criação de órgão centralizador e coordenador das atividades judiciárias desempenho mais eficiente de políticas públicas – como função secundária – pelo Poder Judiciário. Destaca-se a participação ampla no Conselho Nacional de Justiça (CNJ) por sua composição, conforme previsto pelo artigo 103-B da Constituição Federal⁵⁷.

Tratando-se de controle e de coordenação de atividades do Poder Judiciário, visando-se à garantia do exercício das atribuições do CNJ, as políticas por ele promovidas têm especial proteção. Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal apresenta o entendimento de que não será imposto controle judicial aos atos do CNJ, exceto diante da "i) inobservância do devido processo legal; ii) exorbitância de suas competências; e iii) injuridicidade ou manifesta irrazoabilidade do ato impugnado" (STF, 2020, online), a ser exercido pelo Supremo Tribunal Federal. Elucida-se a

⁵⁶ Medida Cautelar na Ação Originária (MC) nº 2485 MC / DF. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Dje 11/02/2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 01 fev. 2020.

⁵⁷ Nota do autor: O Art. 103-B da Constituição Federal prevê a composição do Conselho Nacional de Justiça por 15 membros, com mandatos de dois anos, com integrantes oriundos do Supremo Tribunal Federal, dos tribunais superiores, de juízes estaduais, membros do Ministério Público, advogados e cidadãos.

relevância de tais disposições por sua relação com os princípios democrático e republicano referendados, uma vez contribuem para a confiabilidade das instituições sob a perspectiva da moralidade administrativa.

Em relação à importância da convertibilidade entre minorias e majorias para democracias, conforme as considerações teóricas inaugurais do presente trabalho, verificam-se considerações reiteradas acerca das liberdades de expressão e de imprensa em decisões do Supremo Tribunal Federal (STF)⁵⁸. Foi reafirmado pelo julgador o entendimento do STF, conforme decisão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 130, pela proibição da censura prévia de publicações jornalísticas, acrescida da vedação de qualquer intervenção estatal em relação à divulgação de ideias e opiniões. Da mesma forma, foi enaltecida a liberdade de expressão e a sua contribuição para o Estado Democrático, uma vez que essencial para o exercício de outros direitos fundamentais.

Constituiu igualmente o objeto de observação do julgador que a liberdade de circulação de ideias em uma democracia orienta o funcionamento do regime democrático, uma vez que é capaz de contribuir para a formação de opiniões e para o exercício da cidadania de modo amplo. Assim, resguarda-se especialmente o exercício das liberdades, sem, contudo, afastar-se a responsabilização pelo seu exercício, a ser procedida na forma da lei. Foi apontada a decorrência de tal valoração das previsões constitucionais dos artigos 5º, incisos IV, IX, XIV, e 220⁵⁹, parágrafos 1º e 2º.

Em alinhamento com as concepções teóricas de Sartori (1994), verifica-se que constituiu objeto da análise também a necessidade de proteção dos direitos de expressão, especialmente pelas minorias que, tratando-se de democracias representativas, comumente se encontram em posições desfavoráveis para o exercício de tais direitos. No mesmo sentido, foi trabalhada a natureza contramajoritária do Poder Judiciário – considerando-se que a sua atuação, ao revés dos demais

⁵⁸ STF. Medida Cautelar na Reclamação (Rcl) nº 33040 MC / AM. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Dje 06/02/2019. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 01 fev. 2020. Com fundamentação análoga, tem-se a Reclamação (Rcl) nº 30105 / PA. Relator: Ministro Luiz Fux. Dje: 29/11/2018.

⁵⁹ Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. § 1º Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV. § 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística. (BRASIL, 1988).

Poderes da República, independe e até pode contrariar os anseios das parcelas majoritárias da população.

Em decorrência do reconhecimento e da valorização das formas de expressão do pensamento, veda-se, igualmente, a concentração de poder e mesmo o monopólio dos órgãos de imprensa. Acrescenta-se que tais primados enfrentam cenários de complexa aferição, de modo que o caráter plural dos meios de comunicação é constantemente posto em xeque por diversos atores. A liberdade de manifestação do pensamento e de informação é protegida constitucionalmente e ocupa papel de relevância no exercício das liberdades constitucionais, exigindo-se, para a sua proteção eficaz, a observação constante do seu exercício compatível com o regime democrático.

A tripartição de poderes, bem como a harmonia e a independência entre eles, apresenta-se de forma constante nas fundamentações das decisões emanadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Em decisão⁶⁰ no âmbito do referido tribunal, o julgador se refere à teoria constitucional do Estado Democrático de Direito e destaca a necessidade da estrita observância das finalidades e dos limites da intervenção do Poder Judiciário em matérias que constituem as funções precípua e basilares dos demais Poderes.

A democracia e o constitucionalismo se relacionam de forma complexa nas fundamentações analisadas, uma vez que o constitucionalismo, em diversos casos, limita e mesmo obsta o exercício do poder e da soberania popular. Destaca-se a ocorrência de tal fenômeno em relação à previsão do artigo 60, parágrafo quarto, da Constituição Federal, em que estão insculpidas as cláusulas pétreas, conforme o trabalhado. No referido dispositivo constitucional estão elencados limites para a própria deliberação dos parlamentares, resguardando-se a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais.

Percebe-se que a garantia de manutenção destas temáticas é estabelecida com a finalidade de resguardar principalmente o regime democrático e a sua forma principal de estruturação pela democracia representativa em diferentes níveis federativos. Destaca-se, ainda, que as cláusulas pétreas fixadas na Constituição permeiam diversos conceitos trabalhados no âmbito teórico da presente pesquisa, a exemplo do Estado (com a forma federativa assegurando a integridade

⁶⁰ STF. Mandado de Segurança (MS) nº 36121 / DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Dje 29/11/2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 01 fev. 2020.

territorial), da Constituição e da democracia.

Foi apresentada como fundamento de decisão do STF a noção de que, por característica, o constitucionalismo se opõe à concentração de poder e às eventuais tentativas totalitárias dos detentores do poder político da própria democracia e das respectivas instituições: as maiorias. Verifica-se novamente que a democracia não se limita ao sufrágio, bem como que a manifestação da vontade popular não pode albergar toda e qualquer escolha política – nos termos das restrições constitucionais. A complexa relação da Constituição com as livres e legítimas escolhas populares em relação às políticas públicas preferenciais realizadas é assim trabalhada na decisão⁶¹ em tela do STF: "a Constituição não pode ser vista como repositório de todas as decisões coletivas, senão apenas dos lineamentos básicos e objetivos fundamentais da República" (STF, 2018, online). Desse modo, tem-se a mencionada baliza constitucional a ser aplicada pelo Poder Judiciário.

Mantém-se, desse modo, o destaque e a relevância da administração pública e das escolhas políticas levadas a cabo pelos Poderes eleitos: Legislativo e Executivo. Por corolário lógico, as escolhas políticas e os atos administrativos legítimos de tais poderes devem ser observados e respeitados até mesmo pela intervenção judicial exercida pelo Supremo Tribunal Federal. A moldura constitucional que se apresenta, portanto, restringe-se ao reconhecimento de que "A Constituição estrutura a ação política organizando-a, guiando-a, limitando-a. Mas ela não regula a ponto de a política estar reduzida à mera execução de ordens constitucionais" (STF, 2018, online). Remanesce, portanto, a adequação e o controle judiciais das políticas públicas tão somente em relação aos seus limites e finalidades, conforme a Constituição Federal.

No curso da presente análise, verificou-se que o próprio STF adotou, em razões de decidir, o que se nominou de inventário jurisprudencial. Referiu-se, dessa forma, à segurança jurídica conferida pela estabilidade de determinada linha argumentativa adotada como relevante pelos julgadores da Corte Suprema do país. Tratando-se de segurança jurídica e institucional, bem como das sucessivas limitações de poderes inerentes ao constitucionalismo, consigna-se que "as cláusulas pétreas exurgem como salvaguarda dos parâmetros constitucionais de controle da atuação do legislador ordinário considerados mais relevantes dentro do 'momento constitucional'" (STF, 2018, online).

⁶¹ STF. Mandado de Segurança (MS) nº 36121 / DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Dje 29/11/2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 01 fev. 2020.

A separação dos Poderes da República também é tratada de forma recorrente pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Foram tecidas considerações acerca da justificativa da separação dos poderes, bem como dos efeitos dela decorrentes, em decisão do STF⁶², cujo substrato fático consiste na apreciação da perda de mandato de parlamentar federal como efeito de condenação judicial. Nesse contexto: a democracia foi considerada como superação da tirania da maioria, decorrente do autogoverno irrestrito; a implementação concreta das previsões legislativas pelas autoridades constituídas foi considerada, validando-se a sua legitimidade e eficácia; o constante aprimoramento e a observância dos direitos fundamentais foram considerados com a finalidade de se evitarem quaisquer tiranias originadas no âmbito da democracia e do emprego da administração técnica.

Nessa linha de raciocínio, acerca da manutenção da democracia, foi considerado que "a um Poder do Estado não podem ser atribuídas funções que resultem no esvaziamento das competências materiais atribuídas a outro" (STF, 2020, online), conforme referido anteriormente. Em resposta à situação do caso em apreço, tais considerações justificaram a legitimidade das decisões judiciais, que têm no sistema recursal o meio apropriado para sua discussão – sem, entretanto, significar quebra da harmonia ou da independência entre os Poderes.

Desse modo foi defendida a prevalência dos ditames da Constituição, e não do Poder Judiciário ou da vontade de julgadores situados em seu âmbito, destacando-se que a negação das ordens judiciais implica negação dos Poderes Constituídos e do regramento de todo sistema institucional. Foi destacado que, apesar do caráter inequivocamente imperioso das decisões do STF, o Poder Judiciário não possui meios coercitivos que garantam a imposição das suas decisões, dependendo, para tanto, do funcionamento de instituições diversas e do prestígio e credibilidade atribuídos a si próprio e ao Estado como um todo. Foi enaltecida a previsão do artigo 77, inciso IV, e parágrafos 1º e 2º da Lei nº 13.105/2015 como instrumentos do avanço no sentido de assegurar o cumprimento das decisões judiciais e dos deveres das partes das lides judiciais.

Verifica-se a utilização de bibliografia e de instrumentos de direito comparado como técnicas presentes na maioria das decisões do Supremo Tribunal Federal analisadas. Observa-se também que foram identificadas recorrentes tentativas por parte de ocupantes de cargos de

⁶² STF. Mandado de Segurança (MS) nº 35958 / DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Dje 21/11/2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 01 fev. 2020.

destaque nos Poderes constituídos em se irrogarem poderes concentrados e soberanos. Os fatos apreciados pelo STF, cujas decisões constituem o objeto de análise da presente pesquisa, demonstram tentativas de usurpação de prerrogativas entre Poderes instituídos.

Rememora-se que tais esforços contrários à organização do regime democrático no Brasil contemporâneo podem ser conduzidos de forma direta, em favor da autoridade que busca beneficiar a si própria, ou mesmo indiretamente, instrumentalizando-se políticas públicas, agendas políticas ou o funcionamento das instituições, por exemplo. Desse modo, apresenta-se que o constitucionalismo, tal como a democracia, exige ciente e constante assunção de compromissos para o seu funcionamento.

Prosseguindo-se no raciocínio do exercício harmônico dos Poderes constituídos e a sua relevância para a preservação da democracia, destaca-se o caráter vinculante e resolutivo configurado pela coisa julgada na produção da segurança jurídica. A coisa julgada consiste na resolução final de controvérsia pelo Poder Judiciário, cuja decisão, via de regra, deve ser cumprida e não mais questionada. Nesse sentido, foi salientada a previsão do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição, que assegura como direitos fundamentais o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, assim vinculando até mesmo os Poderes constituídos e o próprio Estado.

Relaciona-se a tal raciocínio a previsão do artigo 508 da Lei nº 13.105/2015, que estabelece que "Transitada em julgado a decisão de mérito, considerar-se-ão deduzidas e repelidas todas as alegações e as defesas que a parte poderia opor tanto ao acolhimento quanto à rejeição do pedido" (BRASIL 2015). Considerando-se a finalidade atribuída à pesquisa, deixa-se de elaborar maiores considerações acerca dos limites da coisa julgada em variadas situações, compreendendo-se suficiente a demonstração da sua relevância para o Estado Democrático de Direito através da garantia da segurança jurídica, como elementos de sua legitimidade e estabilidade.

Tratando-se da democracia no Estado de Direito, destacou-se ao longo da presente pesquisa a incompatibilidade da imposição da hegemonia política com a democracia, especialmente em conformidade com o entendimento de Sartori (1994). Com o presente raciocínio, foi fundamentada decisão⁶³ no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) assegurando a liberdade de expressão e o pluralismo político. Da mesma forma, foram vedados atos contrários ao exercício das liberdades

⁶³ STF. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 548 MC / DF. Relator: Ministra Carmen Lúcia. Dje 31/10/2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 01 fev. 2020.

democráticas, com a consequente suspensão de decisões administrativas e mesmo judiciais em contrário. Foi asseverado, na oportunidade, que a democracia é incompatível com a imposição de unanimidade ou de consenso, sendo tais práticas atreladas às ditaduras.

A característica da pluralidade, inerente à democracia, também foi salientada e aliada à necessidade de observação e garantia do pluralismo político, viabilizado, por sua vez, ao exercício das liberdades de consciência e manifestação, na forma da Lei. Foi pontuada a gravidade do autoritarismo oriundo de agentes públicos. Foi destacada a previsão do *caput* do artigo 5º e dos seus incisos IV, IX e XVI da Constituição Federal – e o seu efeito no sentido de orientar a aplicabilidade dos demais atos normativos.

Decisão do Supremo Tribunal Federal (STF)⁶⁴ acerca da inscrição de Estado-membro da Federação em órgão de proteção ao crédito pela União, foi atribuída central importância à observação das regras e princípios do ordenamento jurídico pelo Estado. A análise acerca da restrição do crédito de Estado-membro da Federação se pautou acerca da razoabilidade do ato e das respectivas motivações. Foi reconhecida a irrazoabilidade do ato, atrelada especialmente à necessária viabilização da continuidade das políticas públicas essenciais desempenhadas pelo Estado-membro, obstadas por desproporcional restrição de crédito, em contrariedade ao devido processo legal. Ilustra-se, dessa forma, a relevância da continuidade e da preservação das políticas públicas essenciais, em intensidade significativa a ponto de justificar intervenção e controle entre Poderes constituídos e em diferentes entes federativos.

Em decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em Arguição de descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)⁶⁵ foram apresentadas considerações acerca da audiência pública como instrumento de participação democrática e de amplo exercício da cidadania. Em relação ao contexto fático, tratou-se, ainda, da habilitação processual de Estado-membro da Federação em audiência pública, sob o argumento de que a determinação judicial acerca da matéria lhe era relevante em decorrência das suas competências, compromissos e políticas públicas. Ratificam-se as justificativas da aplicação das audiências públicas para ampliação do debate e do volume de informações técnicas disponíveis para a formação do convencimento dos julgadores. No mesmo

⁶⁴ STF. Petição nº 6914 / PI. Relator: Ministro Luiz Fux. Dje 30/08/2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 01 fev. 2020.

⁶⁵ STF. Segundos Embargos Declaratórios na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 442 / DF. Relatora: Ministra Rosa Weber. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 06 mar. 2020.

sentido, a representação de maior abertura de informações para o âmbito jurisdicional pelo instituto contribui de forma ampla igualmente para as políticas públicas.

Destaca-se que as audiências públicas em arguições de descumprimento de preceito fundamental têm regulamentação específica pelos parágrafos 5º e 6º da Lei nº 9.882/99. Em relação ao caso sob apreço, tem-se que a fundamentação apresentada viabilizou a habilitação de Estado-membro da Federação como interessado em audiência pública sobre a descriminalização do aborto. Foi considerado, para tanto, o argumento de que a observância do processo e os efeitos da decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) guardam relevância direta com as ações do governo. Percebe-se, no exposto, menção expressa e direta acerca do proveito do teor das discussões e determinações judiciais para as políticas públicas pelos governos dos variados entes federativos.

A necessidade de manutenção prioritária da continuidade de atividades essenciais, promovidas e asseguradas por políticas públicas, nos termos da Lei nº 7.738, é objeto de decisão⁶⁶ pelo STF. Foi reconhecido o caráter impositivo da análise da razoabilidade do exercício de direitos fundamentais, bem como de sua restrição, para evitar prejuízo à coletividade pela interrupção de serviços essenciais. O contexto fático apresentado ao STF concerne à paralização do tráfego nas rodovias do país durante greve da categoria dos caminhoneiros ocorrida no ano de 2018.

A relevância da questão se encontra na restrição do exercício de um direito fundamental em favor da manutenção de serviços essenciais e de políticas públicas. No caso, foi procedida a restrição do exercício dos direitos de greve, reunião e manifestação. Assim, configurou-se o entendimento de que o exercício dos direitos fundamentais encontra limitação nos demais direitos fundamentais assegurados pela Constituição, traço definidor da democracia. Admite-se, dessa forma, a concepção de que não há direito fundamental absoluto, de modo que o seu exercício deve ser observado de maneira harmônica e condizente com os preceitos da sociedade democrática. No caso concreto, foram resguardadas "as exigências da saúde ou moralidade, da ordem pública, a segurança nacional, a segurança pública, da defesa da ordem e da prevenção ao crime, e o bem-estar da sociedade" (STF, 2018, online).

A relativização do exercício dos direitos fundamentais indicada foi balizada pela previsão dos artigos 11 e 29 da Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas, especialmente no

⁶⁶ STF. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 519 MC / DF. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Dje: 28/05/2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 06 mar. 2020.

que diz respeito aos deveres da pessoa com a comunidade, bem como o reconhecimento desta condição para o exercício dos direitos assegurados. Tratando-se da limitação de direitos fundamentais em favor de outros de igual natureza, orientaram a ponderação realizada as previsões constitucionais do Canadá, Reino Unido, Estados Unidos da América e Portugal. A ponderação dos direitos fundamentais conflitantes se orienta, desse modo, pela análise da proporcionalidade e da razoabilidade das condutas sob apreço. A controvérsia deriva de pedido de uniformização de entendimentos judiciais apresentado pela Presidência da República ao Supremo Tribunal Federal.

Analisou-se decisão⁶⁷ no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca do controle de constitucionalidade, da aplicação da teoria dos poderes implícitos, da defesa da democracia e do devido processo legal. Foi observado que a Constituição Federal não apresenta previsão expressa acerca da possibilidade de controle de constitucionalidade de projetos de leis e de textos legais ainda em processo de formação, como ocorreu no contexto fático sob apreciação. Foi registrado que o controle prévio ou preliminar da constitucionalidade de projetos de lei em deliberação é incito ao Poder Legislativo, durante o próprio processo legiferante, através da Comissão de Constituição e Justiça e da discussão própria do exercício das atividades parlamentares. Destacou-se também que o controle prévio de constitucionalidade pode ser exercido pelo Poder Executivo, por meio do exercício do veto.

Verifica-se que o Poder Judiciário, desse modo, não adota como regra o exercício do controle prévio de constitucionalidade, a despeito de possuir capacidade de fazê-lo. Percebe-se, dos termos apresentados pelo julgador do Supremo Tribunal Federal (STF), que a intervenção do Poder Judiciário em relação à constitucionalidade do processo legislativo como regra procedimental alteraria o equilíbrio entre os Poderes e extrapolaria as competências do STF. Nesse contexto, destaca-se a proteção institucional do processo democrático e o resguardo às “regras do jogo”, conforme a Constituição Federal, como funções centrais do STF. Essa noção, aliada ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto pelo artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, garantem a possibilidade do exercício do STF, mesmo que excepcionalmente,

A teoria dos poderes implícitos, a seu turno, é recebida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que, utilizando-se de fundamentos de decisão exarada pela suprema corte norte-americana,

⁶⁷ STF. Reclamação (Rcl) nº 30573 / DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Dje: 29/05/2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 06 mar. 2020.

permite que órgãos que possuam poderes concedidos por disposição constitucional empreguem as atitudes necessárias e compatíveis com tais poderes para garantir os efeitos dos seus atos. No âmbito nacional, instrumentalizado pelos artigos 156 a 162 do Regimento Interno do STF, adotou-se a Reclamação como meio para assegurar a observância do teor das decisões vinculantes exaradas pelo STF – noção viabilizada pela aplicação da teoria dos poderes implícitos. Tal concepção detém acentuada relevância, uma vez que já é aplicada em âmbito administrativo e orienta atividades jurisdicionais, atos administrativos em geral e mesmo políticas públicas.

Destaca-se, ainda, que a admissão da teoria dos poderes implícitos pelo Supremo Tribunal Federal permite que seja igualmente assegurado o cumprimento do teor das súmulas vinculantes. Tais possibilidades contribuem para a garantia da observância do teor das decisões judiciais vinculantes e demonstram a integração existente entre os regramentos e princípios que norteiam as ações do Estado como um todo, integridade cuja necessidade é objeto da presente pesquisa.

Pontua-se que a regulamentação da aplicabilidade da reclamação foi abordada pela Emenda Constitucional nº 45 e pela Lei nº 8.038/90, enquanto a Lei nº 11.417/2006 trouxe previsões específicas para a aplicação do teor das súmulas vinculantes. O Código de Processo Civil também passou a regulamentar a Reclamação no seu art. 988. Destaca-se, conforme se depreende de ocorrências nesta pesquisa, que "a violação do princípio democrático – e ao próprio devido processo legislativo – frisa-se, é matéria por excelência afeta às ações diretas de inconstitucionalidade" (STF, 2018, online). Reforça-se, com isso, a pertinência da observação das fundamentações das decisões do STF para a presente pesquisa e suas finalidades, considerando-se a abrangência e a competência das decisões da corte.

A valoração da participação democrática no processo legislativo, inclusive para o reconhecimento da legitimidade democrática das normas elaboradas mediante a participação ampla dos cidadãos, também se apresenta como objeto de decisão⁶⁸ do Supremo Tribunal Federal. No caso, foi sustentado o entendimento de que atos normativos editados por município não podem contrariar nem subverter as normas protetivas nem as formas processuais estabelecidas em legislação federal. A temática central da discussão deriva da previsão dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, regulamentados pela Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). A referida

⁶⁸ STF. Reclamação (Rcl) nº 30409 / DF. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Dje: 29/05/2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 06 mar. 2020.

legislação infraconstitucional prevê expressamente a participação popular nos processos de elaboração do plano diretor, conforme redação do artigo 40, § 4º, inciso I. No caso em apreço, o STF entendeu que o respeito à forma estabelecida, em que é exigida a participação popular, configura requisito de validade do processo legiferante – devendo ser respeitado em observância à valoração da participação democrática e cidadã.

O conflito de direitos fundamentais é tema recorrente em decisões⁶⁹ do Supremo Tribunal Federal (STF). Os direitos fundamentais da liberdade de manifestação e da liberdade de imprensa são elencados como merecedores de especial atenção e proteção, em conformidade com a Constituição Federal. Foi acrescentado na análise do referido julgamento que a liberdade de expressão percebe ainda maior proteção especial pela consideração de sua potencialidade de contribuir para o exercício das demais liberdades públicas e privadas dos cidadãos. Desse modo, foi salientado que a liberdade da expressão e da circulação de ideias permitem a potencialização e “não apenas o desenvolvimento da dignidade e da autonomia individuais, mas também a tomada de decisões políticas em um ambiente democrático” (STF, 2020, online). Enfatiza-se especialmente o potencial da efetiva participação dos cidadãos na configuração do contexto das decisões políticas e a sua importância na democracia.

Vislumbra-se que em múltiplos julgamentos o STF manifestou seu entendimento amplo no sentido de que o direito à liberdade de imprensa prevalece, em juízo inicial, sobre os direitos da personalidade. Isso ocorre pela importância democrática do livre exercício inicial da liberdade de imprensa, inerente e caracterizador da democracia. Destaca-se que o STF efetivamente proibiu a censura de publicações jornalísticas, atribuindo caráter excepcional à intervenção do Poder Judiciário em relação a tais atos.

A despeito da máxima de que não há hierarquia entre os direitos fundamentais, foram elencados critérios de aferição pelo STF, em conformidade com o julgamento da ADPF nº 130, especialmente: a natureza pública dos envolvidos, o interesse público das informações e a sua veracidade, a licitude da obtenção das informações e a preferência por sanções posteriores ao fato, caso seja necessária sua aplicação. Dessa forma, viabiliza-se a ponderação dos direitos fundamentais que podem se encontrar em configurações antagônicas, bem como se vislumbrar a

⁶⁹ STF. Reclamação (Rcl) nº 38869 / BA. Relator: Ministro Edson Fachin. Dje: 05/02/2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 06 mar. 2020.

relevância atribuída ao exercício da democracia na ordenação de tais critérios.

São diversos os casos⁷⁰ em que se verifica que o exercício concomitante de direitos pode implicar colisões entre eles. No caso em comento, trata-se da recepção, leia-se compatibilidade, do crime disposto no artigo 331 do Código Penal brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848/1940⁷¹) diante da previsão do Pacto de São José da Costa Rica, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, internalizado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 678/1992⁷².

Vislumbra-se, nesta temática, a concepção de que o Estado Democrático de Direito, ao mesmo tempo que assegura o exercício das liberdades individuais, deve promover a dignidade e a responsabilidade dos agentes públicos. Nesse sentido, a nenhum direito fundamental é concedida, pelo STF, natureza absoluta e irrestrita. Desse modo, não se pode afastar toda e qualquer penalidade dos agentes que abusam do exercício da liberdade de expressão, em respeito e resguardo da dignidade e da honra daqueles que ocupam cargos públicos.

Tal entendimento foi complementado pela noção de que o servidor público no país possui acentuada responsabilidade, nos termos do § 4º do art. 37 da Constituição Federal, que estabelece que “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (BRASIL, 1988). Impôs-se, como condição a tal entendimento de que "o [crime de] desacato não é incompatível com a democracia desde que, em contrapartida, haja lei que puna os abusos de autoridade" (STF, 2018, online).

Vislumbra-se, novamente, a análise da razoabilidade e da proporcionalidade pelo STF, que reconhece o equilíbrio decorrente de previsões especiais de responsabilidade e de proteção como prerrogativas do serviço público. Acentua-se que ambas as previsões guardam especial relevância para as políticas públicas, necessariamente suscetíveis aos regramentos aplicáveis aos servidores públicos e aos cidadãos nelas envolvidos, como responsáveis ou como destinatários.

Identifica-se em decisão⁷³ do Supremo Tribunal Federal (STF) fundamentação de grande

⁷⁰ STF. Recurso Extraordinário nº 10.00085/RS. Relator: Ministro Dias Toffoli. Dje: 27/03/2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 06 mar. 2020.

⁷¹ Art. 331 - Desacatar funcionário público no exercício da função ou em razão dela (BRASIL, 1940).

⁷² Art. 13: Liberdade de Pensamento e de Expressão [...] 1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha) (BRASIL, 1992).

⁷³ STF. Recurso Extraordinário com Agravo nº 1076316 / MG. Relator: Ministro Edson Fachin. Dje: 12/03/2018.

relevância para a intersecção entre as temáticas de jurisdição e políticas públicas. Destaca-se o entendimento do STF no sentido de que é legítima a intervenção judicial em relação à implementação de políticas públicas diante de casos de abusos ou omissões relevantes dos governantes. Foi destacado, contudo, que a ação judicial deve observância aos seus requisitos formais e deve ser orientada pela promoção da integridade e da eficácia das disposições constitucionais.

A proteção a ser provida, a seu turno, não pode ser excessiva nem insuficiente, de acordo com a natureza do direito assegurado e da prestação necessária. Enfatiza-se que não compete ao Poder Judiciário criar qualquer política pública, de modo que lhe compete apenas assegurar o seu cumprimento, decorrente da existência de um direito. Os casos que reclamam a intervenção judicial são exemplificados, especialmente, pelo resguardo de direitos sociais, como educação e saúde.

Foi atribuída grande importância às ações coletivas para a defesa de direitos e a promoção do acesso à justiça pela fundamentação de decisão⁷⁴ exarada no Supremo Tribunal Federal (STF). Recebeu valoração semelhante a solução amigável dos conflitos judiciais, em decorrência da mesma linha argumentativa pela eficiência da prestação jurisdicional e redução das lides judiciais através da sua racionalização. Para tanto, considerou-se, pela configuração da sociedade de massas, o aumento da frequência dos litígios envolvendo o interesse público, bem como que os conflitos decorrem, cada vez mais, de políticas públicas e regulatórias, além de ostentarem crescente capacidade de afetar diversos indivíduos simultaneamente.

O instrumento representado pelos conflitos coletivos é percebido de maneira favorável pelo STF, uma vez que possibilita, na prática, o acesso à justiça e a defesa de direitos e interesses de cidadãos que, de outro modo, não teria meios para tanto. Destaca-se, no mesmo sentido, a importância, de uma perspectiva democrática, do respaldo dos direitos das pessoas que de modo diverso seriam excluídas. Destacou-se, nesse perspectiva, a previsão e a aplicabilidade da Lei nº 7.347/1985, que “Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e

Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 06 mar. 2020.
⁷⁴ STF. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 165 / DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Dje: 19/02/2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 06 mar. 2020.

paisagístico (VETADO) e dá outras providências” (BRASIL, 1985).

Observa-se que o artigo 1º da referida legislação estende os seus efeitos às ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, bem como a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, ou ainda decorrentes de infração da ordem econômica, urbanística, ou à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social. A abrangência das proteções elencadas pela referida legislação traduz a sua relevância para as políticas públicas e o respectivo resguardo institucional e controle judicial.

Consigna-se que, com a sintetização de argumentos apresentados nas fundamentações de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), não se pretende – e tampouco seria possível – afastar a complexidade inerente às discussões analisadas. Contudo, apresentam-se condensações em forma de diretrizes a serem potencialmente aplicadas, de diversas formas, às políticas públicas. Ademais, demonstra-se a abrangência da matéria e a sua capacidade de, independentemente de sua origem, apresentar reverberações e dialogar com todo o ordenamento jurídico, seja no sentido por ele traçado ou mesmo chocando-se contra o mesmo. Destaca-se, assim, que a forma de interação da política pública com a referida integralidade da ordem jurídica é de crucial importância e depende do amplo emprego de conhecimentos acerca de ambas as matérias.

CONCLUSÃO

Timeo hominem unius libri (em português, “temo homem de um só livro”). A célebre frase de São Tomás de Aquino, que remonta ao século XVII, entra aqui como associação à exigência de aprofundamento e amplitude no estudo de temáticas fulcrais para a sociedade. Isso porque é “temível” a argumentação com viseiras em contraponto à necessidade do estudo especializado de conceitos cujo desenvolvimento sustenta a estrutura social.

Com isso em mente, o enorme desafio representado pela democracia e pelos conceitos a ela relacionados nesta pesquisa é compartilhado pelos autores aqui utilizados, dentre os quais se destacam Sartori (1994) e Dahl (2012), uma vez que suas obras contribuíram para o enfrentamento do problema posto e para a resolução dos objetivos fixados. Cabe recordar que o estudo encarou como desafio responder a questão: como empregar considerações da teoria da democracia para o aprimoramento das políticas públicas elaboradas sob a égide da constituição da República

Federativa do Brasil de 1988, constituía como Estado Democrático de Direito?

A complexidade desta temática caracterizou o ponto inicial da pesquisa que, em seu percurso, traçou correlações teóricas e práticas entre a própria democracia e os conceitos centrais a ela relacionados, perpassando-se por seus produtos como o Estado, a Constituição, o governo e as políticas públicas, em conformidade com a estrutura posta para o desenvolvimento deste trabalho.

Rememora-se que um governo com características definidoras da democracia é almejado por milênios. Contudo, tal anseio remanesce e é enfrentado mesmo em democracias empregadas em sociedades complexas, cuja cadeia de fatores foi apresentada ao longo da pesquisa. Em favor desta lógica, tratou-se da aliança e do alinhamento entre a democracia e o Estado constitucional, questão que, além de respostas, apresenta a necessidade de mais estudo e conhecimento acerca da temática. A questão desafiada, portanto, apresenta relevo e justificativas válidas para o emprego do método científico e das técnicas científicas como postas no desenvolvimento da pesquisa, a saber: pesquisa bibliográfica; pesquisa documental; análise de conteúdo (BARDIN, 2006).

Contemplando-se as variadas situações que permitem o emprego da dualidade da análise normativa e real da democracia, verifica-se a relevância do conhecimento e do alinhamento de todas as variáveis da sociedade para o exercício exitoso da democracia. Noutras palavras, percebe-se que a democracia, em decorrência das promessas e dos anseios nela depositados, é sensível a muitos fatores – respondendo acentuadamente às aspirações e às práticas dos cidadãos, ao funcionamento e à resiliência das instituições, à crença e à vontade geral de respeitá-la e promovê-la, bem como do funcionamento de sucessivos mecanismos de controle.

Em conclusão, perpassando-se as exposições teóricas e os resultados da análise de conteúdo efetivada, é perceptível a sobreposição dos ensinamentos teóricos abrangidos em relação a cada uma das variáveis apontadas nas fundamentações judiciais obtidas, bem como da percepção conjunta na realidade. Partindo-se dos desafios inerentes ao funcionamento do regime democrático sobre o pêndulo da vontade da maioria política constituída (Sartori, 1994), a democracia os enfrenta em seu próprio funcionamento, dependendo fundamentalmente das aspirações políticas e do engajamento dos cidadãos. Ao que se aliam a finalidade e os desafios das instituições, que podem sucumbir aos vícios que visam combater, conforme as previsões de Malfatti e Moro (1981), e ao requisito de que todos conheçam, creiam e promovam o funcionamento da democracia no Estado constitucional.

Tratando-se da crença e da compreensão da democracia, vislumbrou-se que ela é questionada pelos custos procedimentais impostos por suas múltiplas garantias, de modo que sua finalidade e valoração, por vezes, é turvada na perspectiva dos cidadãos. Nesse sentido, os anseios depositados na democracia não são traduzidos diretamente por políticas públicas eficientes e que apresentem considerações acerca dos fundamentos que sustentam o seu desenvolvimento. A democracia, conforme o analisado, exige a adequação completa entre os conceitos trabalhados, de modo que mesmo as políticas públicas traduzam a sua real importância e sejam sempre adequadas ao sistema em que operam – conforme se depreende do exposto por Dahl (2012) e Chrispino (2016).

A democracia, portanto, depende seguramente da consideração holista delineada ao longo da pesquisa. Nesse sentido, os pilares legislativos, institucionais e os ritos processuais que garantem a promessa normativa (ideal) da democracia não podem ser relegados apenas aos campos técnico e teórico do Direito. Da mesma forma, a democracia não pode ser traduzida apenas por atos volúveis e dinâmicos dos sucessivos governos e das respectivas políticas públicas, sob pena de rapidamente ser transformada em algo diverso ou mesmo oposto. Tem-se, pelo contrário, que a integridade formada pelos âmbitos teórico e prático da democracia e dos conceitos que com ela se desenvolvem, na previsão normativa e na realidade fática, é o fator central do seu funcionamento e desenvolvimento. No recorte da presente pesquisa, alia-se a consideração da essência da democracia com a previsão da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a sua reverberação nas políticas públicas desenvolvidas em seu âmbito.

Retoma-se constantemente o percurso entre os âmbitos teórico e prático da pesquisa, com o deslocamento gradual da teoria para a concretização imposta inicialmente pelas previsões constitucionais e valorativas até a miríade de variáveis apresentadas pelos conflitos concretos, cuja resposta foi exposta e analisada nas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF). O caminho reverso também é verificável, uma vez que, partindo-se dos desafios impostos pela realidade, verifica-se que muitas respostas são orientadas pelas previsões teóricas aqui apresentadas.

Tal coerência não apenas representa a confirmação da hipótese lançada, de que há correlação entre os elementos essenciais da democracia e as disposições da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, mas também amplia a relevância atribuída à consideração conjunta e crescente entre os âmbitos de desenvolvimento da democracia às políticas públicas. Desse modo, tal vinculação foi encontrada em fundamentação expressa em decisões jurisdicionais

pela corte suprema brasileira, o Supremo Tribunal Federal (STF), versando sobre casos concretos submetidos à apreciação do Estado-juiz.

Desta totalidade foi lapidada a existência da complexidade inerente à temática, transmitida inevitavelmente às políticas públicas que, por sua vinculação derivativa com a própria democracia, compartilham desafios de natureza semelhante aos indicados acima. Nesse sentido, considerando-se a cadeia desenvolvida, pontua-se que as políticas públicas e os governos têm a capacidade de contribuir com a estrutura que os sustenta (Constituição, Estado, democracia) ou dela se desviar. Sendo que para seu bom funcionamento, exige-se o êxito dos mecanismos de controle, a exemplo dos poderes constituídos, das instituições e dos cidadãos que integram a sociedade – esta última, base primordial e destino precípua dos efeitos da cadeia referida.

Desse modo, a profusão de significados que circunda os conceitos centrais trabalhados (políticas públicas, Constituição e democracia), bem como aqueles que se encontram com eles intercalados, foi enfrentada pela pesquisa, caracterizada conseqüentemente por sua natureza exploratória. Confirma-se, portanto, a concepção de que há pertinência no aprofundamento do conhecimento acerca da matéria, bem como da veracidade das justificativas atreladas ao estudo, à metodologia e às técnicas científicas nele empregadas.

A multidisciplinariedade imposta pelo objeto da pesquisa (considerações teóricas acerca da democracia no âmbito da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 aplicadas ao aprimoramento das políticas públicas no Estado Democrático de Direito), bem como pela sua verificação na manifestação da realidade, para além do campo teórico, orienta a consideração simultânea das previsões teóricas da Ciência Política, do Direito e das Políticas Públicas, bem como das previsões normativas, principiológicas e entendimentos do Supremo Tribunal Federal abarcados. Identificou-se que, da democracia às políticas públicas, há aproveitamento mútuo entre os diferentes âmbitos da pesquisa, confirmando-se previsões teóricas e a sua efetiva influência na prática.

Observa-se que o aprimoramento almejado das políticas públicas se configura especialmente no sentido da sua adequação ao funcionamento da democracia no Estado constitucional. Tal norte não é desenvolvido em detrimento do aprimoramento técnico pertinente a cada política pública, mas é apontado como destino de todas.

A utilização da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental demonstraram proporcionar aporte para posterior análise de conteúdo, técnica de abordagem qualitativa que se

evidenciou fundamental para a obtenção dos resultados ora apresentados. Isso também se relaciona com o fato de que a natureza do tema gera a necessidade da associação das visões prático-teóricas para discussão dos dados, cuja complexidade reclama a apresentação de estrutura teórica para orientar a abordagem e ampliar o proveito dos dados extraídos através das técnicas de pesquisa empregadas sucessivamente: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e análise de conteúdo. Tal concepção é perfeitamente ilustrada pelo fato de que decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) apresentaram previsões bibliográficas e teóricas utilizadas na pesquisa, traduzindo a relevância da perspectiva alardeada no presente estudo.

Retomando-se a metodologia empregada, a técnica específica da análise de conteúdo, aplicada de maneira procedimental, exerceu a função de elaboração esquemática de dados com maior clareza. A partir dela, foi possível ordenar o passo a passo desta pesquisa, tornando-a objetiva, vez que a análise de conteúdo visa a completude da percepção sobre as mensagens do texto, razão pela qual emprega mais de uma leitura, partindo de abordagem horizontal e incipiente para uma leitura vertical e exauriente acerca dos documentos coletados.

Frisa-se, no entanto, que não se pretendeu defender tal técnica como constituinte de maior credibilidade aos dados, mas sim como forma de análise adequada a este estudo qualitativo. Portanto, a análise de conteúdo foi exposta neste trabalho como uma técnica de avaliação que permite potenciais novos estudos e empregos. Enfatiza-se, também, que o observado na presente conclusão deriva dos materiais da análise.

Assim, pode-se considerar a consecução do objetivo geral de pesquisar conhecimentos aptos a contribuir para os processos de políticas públicas desenvolvidos em todas as esferas da federação, em decorrência da aplicação conjunta de técnicas que englobam a consideração de conhecimentos teóricos e dados empíricos coletados e sua posterior análise. Pode-se afirmar que tais conceitos apresentados, na realidade nacional brasileira do século XXI, estão intimamente relacionados entre si, atribuindo significações mutuamente.

Sob diversas perspectivas, depreende-se da bibliografia própria das políticas públicas sua estrita correlação com as temáticas do Direito e da democracia; seja pela instrumentalização oferecida pelo Direito ou pela eleição da democracia como finalidade das políticas públicas. Dessa forma, destaca-se que o referencial teórico selecionado aponta a pertinência e a necessidade da consideração da democracia como finalidade e justificativa das políticas públicas. Assim, o paralelo traçado entre Estado de Direito, democracia e políticas públicas é ilustrado pelas

considerações de cada campo do conhecimento explorado, unindo os estudos considerados, buscando-se a análise conjunta a respeito das questões trabalhadas individual e coletivamente em referenciais práticos e teóricos.

A conclusão da pesquisa decorre da sua delimitação, organização, análise e sistematização dos dados e dos referenciais estabelecidos. Verifica-se a amplitude do emprego potencial da pesquisa, que pode focar em diversos aspectos apresentados, atendendo os objetivos propostos e se confrontando com a hipótese lançada. Todos os processos empregados guardam relação com a etapa subsequente da pesquisa, cuja execução amplia a articulação dos diferentes aspectos do trabalho, contribuindo para o estabelecimento de resultado que colabora efetivamente à solução da problemática proposta.

Das noções de conexão e interdependência apresentadas, tem-se que o mesmo ordenamento jurídico, fundamentado em valores sociais, que visa a determinar as ações dos indivíduos, deve ser amplamente observado para as considerações dos atos dos poderes constituídos. A complexidade desta extensão, que nem sempre é levada em conta, foi evidenciada tanto pela análise dos fundamentos atrelados às decisões de conflitos desenvolvidos na sociedade e apreciados pelo Supremo Tribunal Federal, quanto pelo teor e pela razão instituidora da Constituição Federal de 1988, além de ser alcançada por previsões teóricas que precedem e mesmo desconhecem a realidade social nacional e hodierna do Brasil.

Pode-se afirmar que a extremada complexidade política caracteriza os fenômenos desenvolvidos no seio de uma sociedade. Dentre eles, dão-se os traços definidores da própria democracia, do Estado em seu nome instituído e do governo, que a seu favor trabalha em observância das finalidades, regras e princípios que irradiam da Constituição. A complexidade política caracteriza a sociedade que, através também das políticas públicas, define êxitos ou retrocessos sob a perspectiva do seu regramento vigente.

No âmbito do referido enredamento, reconhece-se que as políticas públicas são controladas por divergências políticas, mas não se pode limitar a sua orientação ao regramento dos conflitos políticos, desconsiderando-se completamente a sua finalidade precípua. As políticas públicas, nessa linha de raciocínio, guardam relação não apenas com o governo que as promove, mas com a finalidade para a qual o governo e o próprio Estado são instituídos e caracterizados: um regime democrático que observe as garantias, os fundamentos e as justificativas insculpidas em sua Constituição.

Considera-se que seja igualmente merecedor de destaque, em oposição às considerações necessárias ao êxito da democracia, o raciocínio acerca dos efeitos da negação do zelo e do reconhecimento dos elementos necessários ao seu progresso. Seguramente, o desconhecimento ou a desconsideração dos elementos necessários à manutenção da democracia podem implicar a sua subversão, ineficácia, descrença e mesmo a sua obliteração. Nesta esteira, elencam-se as concepções de que a democracia pode ser progressivamente esvaziada, de modo que a sua descrença e mau funcionamento culminam em corrupção, ineficácia e subversão do regime democrático.

Em relação aos casos práticos que constituíram o objeto da técnica da análise de conteúdo, observa-se que na fundamentação de diversas decisões foram efetivamente aplicadas previsões teóricas. A abrangência temática da democracia e de seus instrumentos, especialmente da Constituição, também foi confirmada, de modo que tais conceitos e as respectivas previsões teóricas foram empregadas para orientar o desenvolvimento da pesquisa.

Os fatos que configuram os casos reais apreciados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) traduzem para a realidade as variadas concepções teóricas apresentadas. A efetivação da teoria na realidade fática, sob a égide da democracia brasileira atual, demonstra que a realidade gera vícios e virtudes. Tais processos demonstram a certeza de que a democracia depende constantemente da observância dos seus limites e regras. Delineou-se, com isso, que, como extensão da democracia que representam, as políticas públicas de todas as origens e com múltiplos efeitos, que abrangem os mais variados âmbitos da sociedade, carecem da observância ao ordenamento jurídico e à Constituição – como elementos que estabelecem seus limites, finalidades, características e legitimidade.

Mesmo em um cenário caracterizado por instabilidades de diversas ordens, sendo o ambiente político pacificamente volúvel e condicionado a múltiplos fatores sociais, a interpretação jurídica, comumente aplicada no âmbito do Direito, visa a afastar subjetividades e a manter a higidez do ordenamento jurídico e a intenção justificante das leis e princípios nele presentes.

Diante de tal pretensão, organizam-se os poderes político e constituído nacionais, seja para reforçá-la ou subvertê-la, seja em favor do aprimoramento do regime democrático ou com motivações menos republicanas. Verifica-se na presente pesquisa que a consideração das diretrizes teóricas apresentadas detém resiliente capacidade de aprimoramento das políticas públicas, uma vez que, mesmo quando alheias à realidade do ordenamento jurídico nacional, são reproduzidas,

ora em maior ora em menor grau, em decisões de casos concretos pela mais alta corte do Poder Judiciário brasileiro. Tal aceção reafirma e valida a noção de que as virtudes cívicas, traduzidas pelo efetivo exercício da cidadania, detêm relevância ímpar para o êxito dos objetivos que norteiam a República Federativa do Brasil, em conformidade com as aspirações fixadas pela Constituição e todas as ações empregadas em seu favor.

No mesmo sentido, tem-se que matérias que poderiam ser vistas como dissonantes ou distantes umas das outras, não apenas são percebidas como correlatas, mas têm sua interligação como preceito e como meio para sua execução. Sob essa perspectiva, todas as ações que decorrem da legitimidade atribuída à Constituição e à democracia devem ser avaliadas sob a perspectiva por elas configurada.

Vislumbra-se que democracia exige o constante controle do poder, sempre orientado a evitar arbitrariedades e a concentração deste poder. Nesse sentido, aponta-se a atividade jurisdicional como política pública cuja função precípua em relação às demais é a de controle dos limites normativos e materiais – sempre decorrentes do viés Constitucional. Pôde-se, igualmente, identificar tal atividade como exercício de poder, e como tal, a ser controlada por instâncias diversas ou mesmo por outro Poder constituído da República. Cabe, ainda, asseverar que, em relação a todos os poderes instituídos, o povo deve sempre manter a legitimidade e a potência de participar e, em última análise, influenciar a finalidade para a qual se emprega o exercício do poder. A fundamentação das decisões, sejam judiciais ou administrativas, apresenta-se como elemento essencial para a viabilização do seu controle, bem como para a aferição da sua validade e legitimidade, em conformidade com a finalidade da delegação do poder que viabilizou a sua efetivação.

Democracia, Estado, governo, Constituição e políticas públicas não podem ter os seus significados submetidos ao alvitre daqueles que têm variável ingerência em seus processos. Tais conceitos não devem ser abandonados ao livre desígnio de quem quer que seja o detentor do poder instituído para que livremente os faça operar em favor de seus objetivos – sejam eles ideológicos, valorativos, éticos, econômicos etc. – dissociados das finalidades consensualmente atribuídas ao poder vigente em determinada sociedade. Desse modo, não se pretende tratar de simples sintetização conceitual e formal de cada vocábulo, mas de se estabelecer a valoração de uma lógica em decorrência da qual todos funcionam e em favor da qual todos devem operar. Tem-se, desse modo, uma tradução mútua entre as finalidades dos diferentes conceitos empregados, verificável

– a mesma razão – em suas múltiplas relações e formas de expressão.

Percebeu-se que, tanto em questões processuais como materiais, os processos políticos têm a capacidade de desfigurar as políticas públicas sob a perspectiva constitucional. Desse modo, as políticas públicas, resguardado o seu grau inerente de tradução de agendas políticas legitimadas pelo escrutínio eleitoral, guardam necessária observância às normas e limites constitucionais.

Assim, tem-se que as políticas públicas não se restringem exclusivamente nem à política, nem ao Direito, ao passo que devem apresentar harmônica observância aos equilíbrios destes fenômenos que lhe conferem legitimidade, uma vez que a política pública não se configura suficientemente pelo texto legal, tampouco pode ser implementada única e exclusivamente para a tradução de finalidades ou anseios políticos alheios aos objetivos do poder constituído que permite a sua realização.

O que se quis desenvolver, após o amalgamado de reflexões que compõem esta dissertação, não é uma resposta pronta e invariável para o conjunto de relações percebidas entre a democracia e as políticas públicas, senão o reconhecimento da sua importância, a consideração contínua dos seus potenciais efeitos na sociedade, e a centralidade do protagonismo de cidadãos capazes de as assimilar e efetivamente delas participar.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito Constitucional**. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo – os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BOEIRA, Marcus Paulo R. **A natureza da democracia constitucional: um estudo sobre as 5 causas da democracia na CRFB/88**. Curitiba: Juruá, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 ago. 2019.

CERVO, Amado Luiz. **Metodologia científica**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

EPICTETO. **A arte de viver**. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. Salvador: Editora Juspodivm, 2019.

FINLEY, Moses L. **Democracia antiga e moderna: edição revista**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da**

Análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, jun. 2000.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2009.

HESSE, Konrad. **Temas fundamentais de direito constitucional** – textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009.

LINDBLOM, Charles E. **El proceso de elaboración de Políticas Públicas**. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porruá, S.A., 1991.

MALFATTI, Selvino Antônio; MORO, Tarcisio Anacleto. **Autoritarismo ou democracia?** Fundamentos para uma organização política democrática humanista. Santa Maria, RS: Imprensa Universitária UFSM, 1981.

MORAES, Guilherme Peña. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2018.

ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2003.

SANTAELLA, Lucia. **Comunicação e Pesquisa: Projetos para Mestrado e Doutorado**. São Paulo: Hacker Editores, 2002.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Editora Ática, 1994.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**. São Paulo: Cengage Learning Edições Ltda., 2011.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma Revisão da Literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

ROSILHO, André; SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito da Regulação e Políticas Públicas**. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América, Leis e Costumes**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

WARREN, Harris G.; LEINENWEBER, Hary D.; ANDERSEN, Ruth, O. M. **Our Democracy at Work**. United States of America: New Jersey, 1967.