

A DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL DELIBERATIVA E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MAIS IGUALITÁRIAS

DELIBERATIVE PROCEDURAL DEMOCRACY AND IMPLEMENTATION OF MOST EQUAL PUBLIC POLICIES

*Adriana da Costa Ricardo Schier**
*Fernando de Oliveira Torres***

RESUMO

Por meio de pesquisa bibliográfica, objetivou-se identificar uma forma para que as Políticas Públicas implementadas no Estado brasileiro sejam mais condizentes com as necessidades da maioria de seus cidadãos, de modo a respeitar os Direitos Fundamentais normativamente previstos na Constituição Federal de 1988 ao corrigir a assimetria de participação existente em um processo de política pública. Para isso, analisou-se, em um primeiro momento, questões teóricas da definição de Política Pública, sua perspectiva de ciclo, o seu fundamento como instrumento do Estado Social, e a sua relação com a democracia, de modo a perceber que a teoria clássica sobre a democracia não é hábil a fazer frente ao problema de elitização das Políticas Públicas. Por conta disso, como etapa final do trabalho, analisou-se a Teoria Deliberativa Participativa de Habermas, de modo a identificar que uma maior participação da sociedade no processo da política públicas pode gerar escolhas mais racionais e que respondam mais satisfatoriamente aos anseios de todos os segmentos sociais.

Palavras-chaves: Direitos sociais; Políticas públicas; Democracia deliberativa; Habermas; Igualdade.

* Doutora em Direito Público pela UFPR. Professora Pesquisadora junto ao Programa de Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia da UniBrasil. Pesquisadora junto ao NUPE-CONST – Núcleo de Pesquisas em Direito Constitucional (CNPq). E-mail: adrianaerschier@uol.com.br.

** Mestre em Direito Econômico pela PUC-PR. Pesquisador do NUPED – Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento da PUC-PR (CNPq). E-mail: fernandoadv.torres@yahoo.com.br.

ABSTRACT

With a bibliographical research, the objective was to identify a way for the Public Policies implemented in the Brazilian State to be more in line with the needs of the majority of its citizens, in order to respect the Fundamental Rights normatively set forth in the Federal Constitution of 1988 when correcting the asymmetry of participation in a public policy process. For this, it was analyzed, in a first moment, theoretical questions of the definition of Public Policy, its perspective of cycle, its foundation like instrument of the Social State, and its relation with the democracy, in order to realize that the classic theory on democracy is not able to deal with the problem of the elitisation of public policies. As a final step, Habermas' Participatory Deliberative Theory was analyzed in order to identify that a greater participation of society in the public policy process can generate more rational choices and respond more satisfactorily to the aspirations of all segments.

Keywords: Social rights; Public policies; Deliberative democracy; Habermas; Equality.

INTRODUÇÃO: A EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS E A RELAÇÃO COM POLÍTICA PÚBLICA

Ao inserir os direitos sociais no artigo 6º, da Constituição brasileira de 1988, adotou-se, do ponto de vista de técnica legislativa, uma metodologia distinta com relação à matéria. Deixou-se de tratá-los de forma fragmentada, para introduzi-los no título adequado como verdadeiros direitos fundamentais. Não são, pois, meras normas programáticas; ao revés, são ordens que, *prima facie*, exigem ordem positiva do Estado. Os Direitos Fundamentais, portanto, possuem eficácia vinculante e devem ser cumpridos imediatamente pelo Estado.¹

O artigo 5º, § 1º, da Constituição Federal de 1988 não revela somente um significado negativo, que proíbe o ente público de interferir na esfera jurídica do cidadão (como geralmente ocorre com o direito de defesa). Do dispositivo constitucional emanam efeitos positivos, que obrigam o Poder Público a agir em prol da implementação desses direitos, mesmo quando não haja provocação subjetiva dos indivíduos e inclusive quando a lei não dispuser com precisão como se deve desenvolver a atuação administrativa.² Isso ocorre porque os direitos sociais

¹ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 289.

² HACHEM, Daniel. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 4. nº.14, p. 618-688, jul./dez. 2013. Lido em dez. de 2018.

fundamentais requerem, de antemão e em qualquer caso, ações do Estado tendentes a realizar o programa contido neles, tendo em vista a dimensão objetiva que o reveste.³

O Estado Social, caracteriza-se portanto, por introduzir um específico modelo de forte intervenção voltada a concretizar os direitos fundamentais.⁴ Assim, “para que o Estado possa garantir os direitos exigidos e, conseqüentemente, influenciar a atuação da Sociedade Civil, é elaborada uma série de mecanismos jurídicos para que sua atuação ocorra a contento”.⁵ Um dos instrumentos utilizados para efetivar essa atuação do Estado é a Política Pública. Salienta-se, no entanto, que a política pública em sentido amplo não existe somente no Estado social; Todavia, como objeto de pesquisa e como uma intervenção estatal para garantir direitos, trata-se de uma criação típica desse modelo de Estado.⁶ Outrossim, observa-se que, de maneira positivada, a exemplo dos artigos 196 e 216-A, da Constituição Federal de 1988, cabe ao Estado a criação de Políticas Públicas como meio de se garantir a efetividade dos direitos fundamentais elencados na Constituição.

Apesar do esforço da doutrina em demonstrar a eficácia dos direitos fundamentais sociais, sua força vinculante e regime jurídico diferenciado, o que se vê na prática é uma realidade diferente. Por conta da eleição de Políticas Públicas duvidosas – ou pela ausência delas-, os direitos fundamentais sociais são comumente ignorados. Um exemplo dessa má alocação de recursos pela administração pública se verifica em decisão de Ação Civil Pública,⁷ em que o juiz de primeiro grau determinou que fossem implementadas novas vagas em uma escola em detrimento da desapropriação de uma área particular para a construção de um estádio de futebol, no valor de R\$ 1,75 milhões. Não é possível aceitar, em um país em que 8,3% da população com mais de 15 anos são analfabetos e 54,51% da população não tem acesso a água tratada sendo que mais de 100 milhões de brasileiro vive sem acesso a rede de esgoto,⁸ que o Estado invista quase dois milhões de reais para a futura construção de um estádio de futebol em detrimento de escolas.

³ HESSE, Konrad. *Temas fundamentais do direito constitucional*. São Paulo Saraiva 2009.p. 46.

⁴ GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade*. Belo Horizonte: Fórum. p. 156.

⁵ BREUS, Thiago Lima. *Políticas públicas no estado constitucional: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 179.

⁶ VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. Belo horizonte: Fórum, 2009. P. 36.

⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Decisão na Ação Civil Pública n. 038.03.008229-0.

⁸ NOHARA, Irene Patrícia; POSTAL JÚNIOR, Jairo. Perspectivas da gestão do saneamento básico no Brasil: prestação indireta e deficiências setoriais. *Revista de Direito Econômico e Socio-ambiental*, Curitiba, v. 9, p. 380-398, jul. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/21305/22834>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

O que se vê em decisões como esta é que o modelo de investimento em Políticas Públicas, por vezes, passa muito longe das reais expectativas das camadas mais necessitadas da população e, portanto, é natural que, ao final, essas políticas cheguem a dezoito, de modo significativo, das demandas populares. E este descompasso pode ser explicado, em partes, diante do distanciamento da sociedade na formulação de tais políticas. Neste sentido é a advertência de Maria Dal Bosco, ao demonstrar como a ausência de participação real e efetiva na escolha das políticas públicas, acaba por afastar as políticas implementadas das necessidades da maioria dos brasileiros.⁹ Ocorre que a ausência de Políticas Públicas que busquem garantir os direitos fundamentais sociais gera uma faceta perversa da sociedade moderna, a exclusão social. A exclusão ocorre nas mais variadas formas de relações: econômicas, culturais, sociais, políticas. Ela inclui a pobreza, a subalternidade, a não equidade, não acessibilidade, não representação política.¹⁰

Entretanto, o problema é que muitas vezes essa exclusão não decorre da ausência de verbas para implementar Políticas Públicas que poderiam minimizar este quadro de desigualdade;¹¹ ao contrário, decorre da indiferença do ente político com os interesses de muitos segmentos sociais e do silêncio eloquente daqueles que não apresentam qualquer representação política. Em outras palavras, as Políticas Públicas, na maioria das vezes, passam longe dos temas que interessam para os grupos em estado de vulnerabilidade, por ausência de voz destes no processo da política pública identificada como *policy cycle*, gerando uma inefetividade dos direitos fundamentais básicos para esse segmento.

Neste sentido, a ideia política pública como instrumento do Estado para efetivar direitos fundamentais sociais é o objeto de estudo do presente artigo, que tem como principal proposta analisar um meio para que as políticas públicas escolhidas possam enfrentar os problemas de todos os segmentos sociais, analisando-se, para isso, a relação entre esse instrumento sob a perspectiva do *policy cycle* (sessão 02), com a ideia de Democracia (sessão 03), e a Teoria deliberativa de Habermas (sessão 04), concluindo-se, assim, que com uma maior participação da sociedade no processo de política pública é possível que as escolhas feitas sejam mais condizentes com as necessidades jusfundamentais de todos os segmentos sociais (considerações finais).

⁹ DAL BOSCO, Maria Goretti. *Novo conceito da discricionariedade em Políticas Públicas sob um olhar garantista, para assegurar direitos fundamentais*. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_humano_adm_pub_maria_dal_bosco_e_paulo_valle.pdf> Acesso em: 03 out. 2018.

¹⁰ SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. *Mapa da exclusão/inclusão social na cidade de São Paulo*. São Paulo: EDUC, 1996.p. 13.

¹¹ BRUNET, Júlio Francisco G. *O gasto público no Brasil: entenda a qualidade dos gastos públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 174.

O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA E A DEFINIÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL

Maria Paula Dallari Bucci adverte que ainda não existe um conceito jurídico definitivo de políticas públicas. Para a autora, “Não há propriamente um conceito jurídico, uma vez que as categorias que estruturam o conceito são próprias ou da política ou da administração pública”.¹² Isto porque as Políticas Públicas podem ser implementadas sob diversos formatos jurídicos-normativos.¹³ Assim, por conta de sua multiplicidade, “as Políticas Públicas são um conjunto heterogêneo de medidas do ponto de vista jurídico”.¹⁴ Nesta senda, a exteriorização da Política Pública está muito distante de um padrão jurídico uniforme e claramente absorvível pelo sistema jurídico.¹⁵ Fato este que torna mais complexa a definição do que seria para o Direito uma Política Pública.

Entretanto, o termo Políticas Públicas, além de disposto em diversos dispositivos constitucionais, apresenta-se em diversas publicações jurídicas, tornando-se necessário um acordo semântico sobre o termo. Afinal, “quanto mais se conhece o objeto da Política Pública, maior é a possibilidade de efetividade de um programa de ação governamental”.¹⁶ E talvez por isso, em trabalhos mais recentes Maria Paula Dallari Bucci definiu Políticas Públicas como “programas de ação do governo, para a realização de objetivos determinados, num espaço de tempo certo”.¹⁷ O mesmo sentido seguido por Fábio Konder Comparato, para quem a Política Pública é antes de tudo uma “‘atividade’, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”.¹⁸

Um dos pioneiros no estudo sobre Políticas Públicas, Harold Laswell, dividiu Políticas Públicas em duas dimensões. A dimensão do processo da política e a dimensão da inteligência. Neste sentido é a constatação de Vanice Valle ao

¹² BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de Política Pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 47.

¹³ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de Política Pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 257.

¹⁴ LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do Judiciário no Estado Social de Direito. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 113-143, p. 134.

¹⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de Política Pública em direito*. p. 257.

¹⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de Política Pública em direito*. p. 249.

¹⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de Política Pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 140.

¹⁸ COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 86, n. 737, mar. 1997. p. 353.

afirmar que Laswell propunha uma orientação do agir do Estado por meio das Políticas Públicas “(...) orientação essa que se traduz numa dupla dimensão: a do processo da política e aquelas das necessidades de *inteligência* desse processo”.¹⁹

Na primeira dimensão a tarefa é desenvolver a ciência da formação e execução das Políticas Públicas. Na segunda, o objetivo é melhorar o conteúdo concreto da informação e da interpretação disponíveis aos que concebem as referidas políticas.²⁰ Entretanto, os estudos que procederam focaram mais na análise da primeira dimensão, em detrimento da segunda, fazendo com que a valorização da ‘função de inteligência’ seja um campo de pesquisa ainda pouco aprofundado, restringindo-se às escolas cujo foco é a avaliação *ex post* das Políticas Públicas.²¹

Já na dimensão processual as políticas públicas definem-se como “o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados [...]”.²² Considera-se, portanto, que o desenvolvimento das Políticas Públicas deve ser entendido como um ciclo, com especial atenção às suas distintas etapas de construção. Assim, ciente de que não se trata de uma classificação estanque, a ideia de *Policy Cycle* percebe a formação da política pública como um conjunto de processos, incluindo pelo menos (1) a definição da agenda; (2) a especificação das alternativas com base nas quais a escolha será feita; (3) uma escolha revestida de autoridade (*authoritative choice*) entre as alternativas definidas e (4) a implementação da decisão.²³

Observa-se, portanto, que a Política Pública começa quando a agenda é definida. A definição da agenda política “diz respeito ao processo pelo qual os governos decidem quais questões precisam de sua atenção. Ela enfoca, entre outras coisas, a determinação e definição do que constitui o “problema”, que ações de Política Pública subsequentes são destinadas a resolver”.²⁴

Segundo Thomas Birkland “agenda é uma coleção de problemas, compreensão de causas, símbolos, soluções e outros elementos dos problemas públicos,

¹⁹ VALLE, Vanice Regina Lírio do. Políticas Públicas, direitos fundamentais e controle judicial. Belo horizonte: Fórum, 2009. p. 39

²⁰ VALLE, Vanice Regina Lírio do. Políticas Públicas, direitos fundamentais e controle judicial. Belo horizonte: Fórum, 2009. p. 36.

²¹ VALLE, Vanice Regina Lírio do. Políticas Públicas, direitos fundamentais e controle judicial. Belo horizonte: Fórum, 2009. p. 39.

²² BUCCI, Maria. *Fundamentos para uma teoria jurídica das Políticas Públicas*. Saraiva: São Paulo, 2000, p. 109.

²³ BUCCI, Maria. *Fundamentos para uma teoria jurídica das Políticas Públicas*. Saraiva: São Paulo, 2000, p. 109.

²⁴ MIURA, Irene Kazumi (Org.) *Políticas públicas: conceitos básicos*. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/303682/mod_resource/content/1/MaterialDidatico_EAD%2017%2004%202015.pdf. Acesso: 25 maio 2017.

que captam a atenção de membros do público e dos seus atores governamentais”.²⁵ As agendas listam, portanto, prioridades de atuação do Estado.²⁶ A menos que um problema entre para a agenda do governo, nada será feito a respeito dele. O motivo pelo qual uma questão passa a ser vista como um problema envolve processos sociais e políticos complexos, bem como circunstâncias dinâmicas, tais como o surgimento de uma crise, os complicados papéis dos gestores públicos na definição de agenda e atuação dos grupos de pressão.²⁷

O estudo que busca explicar como ocorre a formação dessa agenda política mencionada é denominado de “*agenda-settings*”, tendo como expoentes autores como John Kingdon (Modelo de fluxos múltiplos), Jones e Baumgartner (Equilíbrio Pontuado) e Paul Sabatier (Coalizão Defesa). Esses autores buscam identificar quais são as condições necessárias para que um tema passe para a agenda governamental, já que nem todos os problemas da sociedade entrarão na agenda política por conta da ausência de certas condições para que isso ocorra; uma dessas condições mencionada por todos os autores é a existência de atores que advoguem por tais políticas (*policy entrepreneurs*).²⁸ Neste sentido, é possível considerar que o motivo do esquecimento dos interesses de diversas camadas sociais na formulação da Política Pública está na impossibilidade de um tema entrar na agenda política sem que existam atores políticos (visíveis e invisíveis) que atuem nesse sentido. Afinal, no Brasil, poucos setores da sociedade têm condições reais de interferir no poder político a ponto de realmente alcançar a pressão necessária para alteração da agenda.

Em síntese, ao analisar os teóricos da Ciência Política, é possível considerar que o motivo do esquecimento dos interesses dos grupos vulneráveis na formulação de Políticas Públicas – que é justificado com base na ideia de discricionariedade administrativa na escolha das Políticas Públicas – está na impossibilidade de um tema entrar na agenda política sem que existam atores políticos (visíveis

²⁵ BIRKLAND, Thomas. (2005). An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making. M E Sharpe Inc; 2. edition, 2005. p. 110.

²⁶ SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Cengage Learning.

²⁷ MIURA, Irene Kazumi (Org.) *Políticas públicas: conceitos básicos*. Op. cit.

²⁸ “Following this, we examine the fit of the concept with established theories of policy change. These theories include Lindblom’s (1968) work on incrementalism, Kingdon’s (1984/1995) work on policy streams, March and Olsen’s (1989) work on institutionalism, Baumgartner and Jones’ (1993) work on punctuated equilibrium in policy communities, and Sabatier’s (1988) work on advocacy coalitions. Finally, we note recent uses of policy entrepreneurship as a key explanation of policy change. We discuss how these applications could serve as models for studies of policy change in other areas. We also suggest directions for future research on policy entrepreneurship.” In: MINTROM, Michael; NORMAN, Phillipa. *The Policy Studies Journal*, v. 37, n. 4, 2009.

e invisíveis) que atuem nesse sentido. Ou seja, há uma ausência de participação no processo político por parte desses grupos, fazendo com que seus Direitos Fundamentais sejam ignorados. Afinal, se um tema sequer entra na agenda não tem como se tornar uma Política Pública. Assim, com essa participação limitada “(...) a democracia adquire um elemento aristocrático, e os respectivos grupos alcançam um peso desproporcional”.²⁹

O problema dessa ausência de voz ativa no debate político é mencionado por Robert Dahl, em seu livro “Sobre Democracia”, ao afirmar que os interesses das pessoas que não detém voz política não recebem a mesma atenção daqueles interesses que tem uma voz; Por conta disso, ao autor se questiona como serão protegidos os interesses daqueles indivíduos que não tem voz política e como serão protegidos os interesses fundamentais dos grupos que estão excluídos de participar do debate político.³⁰ Para Dahl, a resposta é clara: “os interesses fundamentais dos adultos, a quem são negadas as oportunidades de participar do governo, não são devidamente protegidos e promovidos pelos que governam”.³¹

Por isso a preocupação com a situação da democracia e esfera pública no Brasil. A consequência lógica desse processo de exclusão do debate político é o demonstrado nas linhas anteriores, pois apesar de haver uma previsão formal de participação (no voto; e no caso brasileiro o referendo e plebiscito, previsto no artigo 14 da Constituição Federal de 1988), essa participação não é exercida materialmente, causando o distanciamento entre as políticas públicas necessárias das Políticas Públicas de fato implementadas.³² Para Dahl, portanto, torna-se necessário aceitar a plena inclusão, pois “corpo dos cidadãos num estado democraticamente governado deve incluir todas as pessoas sujeitas às leis desse estado, com exceção das que estiverem de passagem e as comprovadamente incapazes de cuidar de si mesmas”.³³

Por todo o exposto, o problema apresentado pode ser sintetizado da seguinte forma: com uma participação política restrita, as Políticas Públicas acabam sendo, na maioria das vezes, indiferentes às necessidades de muitos brasileiros. O motivo desse distanciamento é que grande parte da população brasileira não tem representatividade e participação política, não apresentando condições de participar do processo político em jogo. A ausência de participação de diversas camadas sociais na política faz com que os problemas dessas camadas não sejam

²⁹ HÖFFE, Otfried. *A democracia no mundo de hoje*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 132.

³⁰ DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. p. 91.

³¹ DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. p. 92.

³² LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 63.

³³ DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. p. 94.

ouvidos e, conseqüentemente, não ascendam à agenda política, de modo a ultrapassar o primeiro degrau da *Policy Cycle*.

Assim, torna-se necessário criar mecanismos para que as camadas mais vulneráveis possam inserir seus problemas na agenda política, de modo a tornar possível a criação de uma Política Pública futura. Afinal, “o distanciamento de grande maioria dos cidadãos da esfera pública, que resulta na falta de qualidade e equidade na satisfação dos interesses dessas pessoas, acaba por ocasionar graves crises de representatividade e legitimidade no Estado brasileiro”.³⁴

Por conta disso, ao identificar o quadro em que o Brasil se encontra, torna-se forçoso “(...) (re) discutir as teorias de controle e da democracia para trabalhar na busca pelo aprimoramento dos procedimentos de controle existentes e até na criação de novos espaços de deliberação”,³⁵ constatado que a legitimidade de uma política pública e a sua eficácia enquanto instrumento de efetivação das promessas do Estado Social de Direito somente serão alcançadas em um ambiente de democracia participativa.³⁶

A DEMOCRACIA COMO CONDIÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

Ao aprofundar os estudos sobre Políticas Públicas, percebe-se que a relação entre Política Pública e democracia é estreita, pois aquela exige a máxima participação dos interessados que só é possível em ambientes democráticos.

A intimidade entre Políticas Públicas e Democracia é tão grande que os estudos mais profundos sobre o tema iniciaram-se em países que apresentam uma democracia mais consolidada, pois o pressuposto que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre Políticas Públicas é o de que: “em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes”.³⁷ Harold Lasswell demonstra a forte imbricação entre Políticas Públicas e democracia ao afirmar que: “el movimiento no apunta meramente hacia las políticas, sino más específicamente hacia las ciencias de políticas de la democracia”.³⁸

Justamente por conta dessa relação é que no Brasil os estudos sobre Políticas Públicas ainda são escassos. Isto porque “onde não se tem democracia, é reduzido o espaço para discussão em relação a um instrumento de direcionamento da

³⁴ MÜLLER, Caroline; PASE; SIMONETTI, Eduarda. Op. cit.

³⁵ MÜLLER, Caroline; PASE; SIMONETTI, Eduarda. Op. cit.

³⁶ MÜLLER, Caroline; PASE; SIMONETTI, Eduarda. Op. cit.

³⁷ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, a. 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

³⁸ HAROLD, Laswell. La orientación hacia las políticas. In: AGUILAR VIALLNUEVA, Luís F. *El estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Angel Porrúa, 2000, p. 83.

ação do poder, como são as Políticas Públicas”.³⁹ A democracia torna-se, portanto, *conditio sine quo non* das Políticas Públicas, sendo impossível a existências de Políticas Públicas legítimas em ambientes não democráticos. Por conta disso, verifica-se que somente com a promulgação da Constituição de 1988 e a estabilidade institucional e democrática por ela alcançada é que se tornou possível a inclusão das Políticas Públicas na pauta das reflexões brasileiras.⁴⁰

Ao analisar a etimologia de tal palavra, Democracia, como oriunda das terminologias *demos* (povo) e “*kratos*” (poder), Luiz Antônio Nakamura adverte que o significado literal do termo seria no sentido de “el poder del pueblo en las decisiones de gobierno; sin embargo, es importante estudiar en qué consiste y cuáles son sus desafíos, sus reglas, sus valores y sobre todo para qué sirve”.⁴¹ Por outro lado, salienta-se que a ideia de democracia, na forma pela qual é conhecida atualmente, distancia-se do seu sentido original. Hoje, grande parte de sua formação teórica é baseada nos estudos de Joseph Schumpeter e Robert Dahl, ambos baseados na teoria clássica de democracia, fundada na representação como forma de participação popular.⁴² Representação esta baseada nos estudos de Thomas Hobbes. Para Hanna Pitkin essa representação tomada como procedimento formal em Hobbes, é evidenciada como a representação por autorização, que proporciona uma espécie de transferência de poder do representado para o representante.⁴³

Robert Dahl considera a democracia como necessária, pois permite que se evite a tirania, garanta direitos essenciais, a liberdade dos indivíduos, a autodeterminação, a autonomia moral, o desenvolvimento humano, a proteção dos interesses pessoais essenciais, a igualdade política, além de permitir a busca pela paz e a prosperidade.⁴⁴ O mesmo autor cita os critérios necessários para que exista uma democracia que alcance os benefícios apresentados, para Dahl a democracia deve respeitar critérios como: Igualdade de voto; Entendimento esclarecido; Controle do programa de planejamento, bem como a participação efeti-

³⁹ VALLE, Vanice Regina Lírio do. Op. cit., p. 33.

⁴⁰ VALLE, Vanice Regina Lírio do. Op. cit., p. 34.

⁴¹ CORONA NAKAMURA, Luis Antonio. Las candidaturas independientes en la interpretación jurisdiccional. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 63-76, maio/ago. 2017.

⁴² MACEDO, Nayara. *Democracia ao avesso*: a relação entre representação e a promoção de desigualdades no Estado Democrático de Direito. *Simbiótica*, UFES, volume único, n. 5. dez./2013. p. 57-85.

⁴³ PITKIN, Hanna. *Representação: palavras, instituição e ideias*. Cambridge, Cambridge University Press, 1989. Traduzido por Wagner Pralon Mancuso e Pablo Ortellado. Sobre a participação popular na democracia brasileira, ver MELLO, J. H.; SCHIER, A. C. R. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. A&C. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. v. 69, p. 127-147, 2017.

⁴⁴ DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Op. cit., p. 58.

va e inclusão dos adultos, no sentido de que todos os membros devem ter iguais oportunidades de participação política.⁴⁵

Em resumo, ao identificar a Política Pública como instrumento utilizado pelo Estado para interferir nas relações sociais, percebe-se que o Estado torna-se uma arena de disputa entre as diversas camadas sociais pelo acesso à riqueza social, que invariavelmente resultam em escolha sobre qual interesse atender.⁴⁶ A visão do Estado como arena de disputa das diversas camadas sociais pelo acesso à riqueza por meio de Políticas Públicas só tornou-se possível a partir da ideia de Democracia como Poliarquia de Robert Dahl. Ao refutar que as decisões e alternativas se limitam a um grupo dominante, trazendo a ideia de Pluralismo político, Robert Dahl deu o passo inicial no estudo sobre a formação da agenda de Políticas Públicas.⁴⁷ Sob uma premissa elitista o processo de tomada de decisão era restrito às elites ocupantes dos postos governamentais, sendo entendido como “escolha e atuação de um único grupo dominante, que conduziria o governo por meio de suas próprias escolhas e vontades”,⁴⁸ e não como um processo plural decorrente do jogo político, não ensejando por isso muitas discussões sobre o tema.

Com o advento da ideia pluralista de poder, o poder político passa a ser entendido como um jogo de múltiplos atores e grupos decisivos para o resultado da disputa política.⁴⁹ Segundo Patrícia Cunha, numa perspectiva pluralista o Estado está “sobre a influência de grupos de pressões diversos, com graus de poder diferentes, que atuam na concepção de Políticas Públicas determinando o seu conteúdo sem que haja um grupo dominante”.⁵⁰ E essa foi a dimensão adotada pela Constituição brasileira de 1988, que de acordo com Paulo Ricardo Schier “expressa um amplo compromisso político-axiológico entre as mais diversas classes e frações de classes participantes do processo constituinte, refletindo, assim, a pluralidade existente na sociedade brasileira.”⁵¹

Com isso, a tomada de decisão se tornou um ambiente mais complexo e, conseqüentemente, demandando maior atenção, bem como a necessidade de maior abertura para participação de todos no debate político, ou seja, maior Democracia.

⁴⁵ DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. p. 49.

⁴⁶ BREUS, Thiago Lima. Op. cit., p. 179.

⁴⁷ BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Op. cit.

⁴⁸ BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Op. cit.

⁴⁹ BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Op. cit.

⁵⁰ CUNHA, Patrícia Rodrigues Chaves. O debate em torno de políticas públicas: o caso da política nacional de juventude no Brasil. Seminário Nacional de Ciência Política: Democracia em Debate. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Porto Alegre. Set/2008.

⁵¹ SCHIER, Paulo Ricardo. Direitos fundamentais, cláusulas pétreas e democracia. *Revista direitos Fundamentais & Democracia* (UniBrasil), v. 6, p. 251, 2009.

A ideia de poder como poliarquia fertilizou o campo de estudo da democracia e, conseqüentemente, das Políticas Públicas, de modo a identificar o motivo de algumas questões chamarem a atenção do governo e outras, mesmo que de igual importância, serem deixadas de lado; tema este objeto de estudo da *Agenda Settings* e trabalhado por diversos autores de Ciência Política e Sociologia, mas pouco aprofundado no Direito.⁵²

Por conta do breve apanhado teórico da democracia como poliarquia e Política Públicas, é possível entender, Políticas Públicas como o “Estado em ação”; é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.⁵³ Apesar de se tratar de atuação do Estado na sociedade, sob uma perspectiva pluralista de poder, Política Pública deve ser identificada como “expressão de um processo público, no sentido de abertura à participação de todos os interessados, diretos e indiretos, para a manifestação clara e transparente das posições em jogo”.⁵⁴

Todavia, apesar da Política Pública ser vista como um instrumento que necessita de abertura para a participação de todos os interessados, a realidade brasileira afasta-se desse cenário. No Brasil, poucos setores da sociedade têm condições reais de interferir no poder político a ponto de realmente alcançar a pressão necessária para alteração da agenda.⁵⁵ Os grupos de pressão são, em países como o Brasil, predominantemente elitistas, tornando a definição da agenda governamental também elitista.

Por conta disso, torna-se necessário questionar até que ponto a elitização da agenda de Política Pública distancia as Políticas Públicas das necessidades da sociedade, bem como o que deve ser feito – já que é possível entender a interferência desses grupos como condição da própria democracia – para pluralizar ao máximo estes grupos, permitindo que os mais diversos segmentos sociais tenham condições de interferir, de fato, na implementação de uma Política Pública.

⁵² KINGDON, John. *Agenda, alternatives ainda public policies*. 2. ed. Boston: Longman, 2011; SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010; BAUMGARTNER, Frank R., JONES, Bryan D. *Agenda Dynamics and Policy Subsystems*. The Journal of Politics, v. 53, Issue 4 (nov., 1992).; BIRKLAND, Thomas. *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. M E Sharpe Inc; 2 edition. 2005; SABATIER, Paul. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, v. 21, p. 129-168. 1998.

⁵³ HOFLING, Eloisa de Mattos. Op. cit., p. 31

⁵⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 80

⁵⁵ ALMEIDA, Aldo Tostes; VILANI, Rodrigo Machado. O papel dos grupos de pressão: uma análise de possíveis relações dos custos eleitorais elevados e rendas petrolíferas municipais. *Rbpd – Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, v. 2, n. 1, p. 1-12, jan./jun. 2013.

PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE ESCOLHA E A TEORIA DEMOCRÁTICA DE JÜRGEN HABERMAS

Pelo problema exposto na parte inicial do trabalho é possível reputar que o Brasil se encontra naquilo que as professoras Caroline Muller e Eduarda Paes chamam de “Democracia não-amadurecida”, eis que a participação da sociedade ainda se encontra altamente limitada. Sendo assim, é necessária uma maior participação política do povo para a evolução de uma democracia não meramente formal e sim substancial.⁵⁶

Por outro lado, apesar da referida autora afirmar que não se pode admitir que o exercício da cidadania se reduza apenas a configurar um eleitorado esporádico,⁵⁷ boa parte da doutrina sobre democracia considera que o aspecto democrático encontra-se visível somente no momento do voto, sendo que em um democracia “el Poder se transmite de abajo hacia arriba, de los electores a los gobernantes, dicha transmisión se realiza por medio del voto del electorado a favor de algún candidato”.⁵⁸ Dentre esses autores é possível citar Giovanni Sartori que, ao afirmar que a democracia garante o direito de decidir o destino de todo o povo, adverte que essa decisão deve ser expressa nas eleições, “e somente através de eleições”.⁵⁹

Os autores que seguem esse posicionamento sobre a democracia, como Giovanni Sartori e Robert Dahl, restringem a participação do povo a situações esporádicas. A participação existente desses autores é observada somente no momento do voto, sendo, inclusive, a participação excessiva um prejuízo à democracia, pois ocasionaria uma espécie de ditadura da maioria.⁶⁰ Observa-se, portanto, que existe nesse discurso um medo de que uma participação ativa da população leve ao totalitarismo: “o povo, deve reagir, ele não age; deve reagir às iniciativas e políticas das elites rivais”.⁶¹

O presente estudo defende, por outro lado, que a participação do povo não pode ser resumida a sua participação nas eleições, como postula Giovanni Sartori ao afirmar que o processo democrático é de fato sintetizado nesse ato,⁶² sob

⁵⁶ Müller, Caroline; PASE; Simonetti, Eduarda. A amadurecida na efetivação do controle social da administração pública. *Revista de Investigações Constitucionais*. Curitiba, v. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015, p. 299.

⁵⁷ Müller, Caroline; PASE; Simonetti, Eduarda. Op. cit., p. 301.

⁵⁸ CORONA NAKAMURA, Luis Antonio. Las candidaturas independientes en la interpretación jurisdiccional. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 63-76, maio/ago. 2017, p. 65.

⁵⁹ SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994, p. 127.

⁶⁰ DAHL, Robert. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989, p. 131.

⁶¹ PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 22.

⁶² SARTORI, Giovanni. Op. cit., p. 123-124.

pena de recair-se na elitização das políticas públicas apresentada anteriormente, gerada pela limitação de participação de muitos cidadãos do ciclo da política pública.

O problema dessa visão, adotada na realidade brasileira, é que acaba por existir uma participação restrita na formulação de políticas públicas, não se observando que essa pequena participação pode causar o distanciamento entre o escolhido e o necessário, pois, como já demonstrado, poucos têm força para inserirem temas de seus interesses na agenda governamental, de modo a tornar possível a criação de uma política pública. No Estado Democrático de Direito brasileiro, portanto, a teoria democrática deve ser analisada, pensada e constituída a partir das “particularidades sociais, culturais e econômicas, evidenciadoras de profundos défices de inclusão social e participação política.”⁶³

Ao identificar tal situação, a participação limitada ao voto torna-se insuficiente. Afinal, verificou-se que as políticas públicas implementadas no Brasil buscam, na maioria das vezes, satisfazerem os interesses de somente algumas parcelas da sociedade brasileira, sendo por isso uma concepção elitista de política pública e da própria democracia. Esse tipo de concepção se baseia na “visão do poder exercido por um pequeno número de interesses, elite, que se organizam e atingem os objetivos traçados”.⁶⁴

Por conta disso, devido à realidade brasileira, deve-se aceitar a diferença e o pluralismo de sujeitos interessados e alcançados pelas políticas públicas que são levadas a cabo pelo Estado, para com isso garantir a diversidade, permitindo que haja concretização de políticas públicas que satisfaçam os direitos fundamentais dos mais diversos segmentos sociais. Para que isso ocorra, o poder público precisa ser visto como espaço onde a participação social seja livre e igualitária e permanente, conciliando a gestão pública com os interesses de toda a sociedade e hábil a corrigir eventual assimetria de participação.⁶⁵

Necessário, portanto, criar meios para amenizar essa tendência centralizadora do processo de decisão, que causa o distanciamento das políticas públicas escolhidas das necessidades dos cidadãos, de modo a permitir que toda a socie-

⁶³ “Pensando-se na realidade brasileira, sabe-se que existem meios institucionalizados de democracia participativa previstos na Constituição Federal de 1988, os quais não são suficientes, pois não se aprofundam as formas de compreensão do fenômeno político e governamental aos destinatários das ações do Estado, que almejem uma sociabilidade maior e mais igualitária nesse processo de tomada de decisões. (in: LEAL, Rogério Gesta. Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 34.)

⁶⁴ CUNHA, Patrícia Rodrigues Chaves. O debate em torno de Políticas Públicas: o caso da política nacional de juventude no Brasil. Seminário Nacional de Ciência Política: Democracia em Debate. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Porto Alegre. Set 2008, p. 5.

⁶⁵ BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. Op. cit., p. 308.

dade tenha a oportunidade de participar do debate político e tenha os seus direitos fundamentais plenamente garantidos e efetivados.⁶⁶

Assim, nesse sentido, defende-se que a participação e igualdade entre os cidadãos não pode se resumir ao momento do voto, devendo existir em diversos momentos, como meio de dar voz a tudo e a todos. Afinal, por conta dos elementos que permeiam a ideia de democracia e política pública apresentados no presente trabalho, qualquer Estado democrático deve “buscar a efetivação de uma democracia substancial, avançando da forma de governo enquanto democracia formal, ainda que por ora tal esforço pertença ao gênero dos objetivos futuríveis”.⁶⁷

Nessa senda, para que existam políticas públicas que busquem satisfazer as necessidades dos cidadãos brasileiros, é necessário que todos tenham voz ativa no processo da política pública anteriormente demonstrado. É necessária uma participação integral na discussão política, que não esteja limitada ao voto ou participações esporádicas, eis que é possível considerar que a “participação eleitoral não é participação real, nem o local apropriado para a participação”.⁶⁸ Não se busca, apenas, uma participação de função protetora como defendia Jeremy Bentham e John Stuart Mill,⁶⁹ busca-se que o cidadão seja visto como ator da política, podendo participar do processo de decisão política sobre os temas que lhe afetam.⁷⁰ Pois, somente, a participação integral permite que “nenhum homem ou grupo seja senhor do outro, todos são igualmente dependentes e igualmente sujeitos à lei; bem como permite que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelos indivíduos”.⁷¹

Esse tipo de participação política dos cidadãos, identificado por Müller e Simonetti como solução para o problema de elitização das políticas públicas, é teorizado de maneira densa por Jürgen Habermas ao tratar sobre democracia procedimental participativa. A teoria descreve a política como um processo que envolve formas de argumentação e de negociação, que são intermediadas pelo direito na sua figura procedimental.⁷² Em sua obra “Direito e Facticidade”, Habermas discute a relação entre o mundo normativo e o mundo fático, analisando detalhadamente os desdobramentos e especificidades da concepção de democracia e o papel da esfera pública em sua formação. A teoria democrática de Habermas considera a participação dos cidadãos nas deliberações e nas tomadas de decisão

⁶⁶ BREUS, Thiago Lima. Op. cit., p. 179.

⁶⁷ BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. Op. cit., p. 304

⁶⁸ SARTORI, Giovanni. Op. cit., p. 158.

⁶⁹ PATEMAN, Carole. Op. cit., p. 32.

⁷⁰ BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. Op. cit., p. 301.

⁷¹ PATEMAN, Carole. Op. cit., p. 39.

⁷² HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 45.

o elemento central da compreensão do processo democrático, buscando o aumento dessa participação e o fomento de uma cultura política democrática ampla.⁷³

O modelo proposto por Habermas visa um procedimento de normatização, por meio de um caráter procedimental do Direito, que garante formalmente igual participação em processos de formação discursiva da opinião e da vontade, estabelecendo, com isso, um procedimento legítimo de normatização.

Para o autor, tendo como pano de fundo a ideia de ação comunicativa, por meio do procedimento e deliberação, seria possível alcançar processos democráticos mais racionais, inserindo-se aí, as políticas públicas. As escolhas seriam mais racionais, pois dentro de sua concepção principal de discurso como a busca da Verdade, com a substituição da razão prática (Kant) para a razão comunicativa (Habermas), a concepção procedimental de democracia deliberativa permitiria um duplo fluxo entre a relação normas e mundo da vida, capaz de revigorar as instituições e evitar o isolamento de ideias e discursos que fragiliza a concepção de política.⁷⁴

Para Habermas, então, por meio da maior participação e um processo bem definido de deliberação, um sistema democrático é capaz de se revigorar com novas ideias e discursos, evitando-se uma auto-democratização interna do sistema.⁷⁵ Em sua teoria, uma democracia deve se preocupar com o procedimento normativo bem definido para fazer escolhas, permitindo que o maior número de pessoas façam parte dele. Ao se abrir a participação do debate político e racionalizar a escolha política por meio do procedimento, a ação comunicativa é hábil a alcançar a melhor escolha política possível. Ou seja, dentro de sua teoria da ação comunicativa, cabe ao Direito definir o procedimento de escolha e permitir que o maior número de pessoas participe do debate que, dialeticamente, irá recair na escolha mais adequada, pois, a esfera “pública que realiza do procedimento pela ação comunicativa, abandonando a ação instrumental, possibilita a construção de uma expectativa de racionalidade dos procedimentos em sede de esfera pública”.⁷⁶

⁷³ “O procedimento da deliberação não é apenas uma etapa de discussão que antecede a tomada de decisão. Mais do que isso, ela tem o objetivo de justificar as decisões a partir de razões que todos poderiam aceitar. Esse é o procedimento deliberativo da razão pública: fornecer um espectro de razões que poderiam ser aceitas por todos os possíveis atingidos, ainda que nem todos compartilhem com o tema ou assunto em questão, ou com a mesma filosofia de vida” LUBENOW, Jorge Adriano. *Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos*. Kriterion, Belo Horizonte, v. 51, n. 121, p. 227-258, Jun 2010, p. 245.

⁷⁴ HABERMAS, Jürgen. Op. cit., p. 368.

⁷⁵ LUBENOW, Jorge Adriano. Op. cit., p. 229.

⁷⁶ BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. Op. cit., p. 309.

A chave da teoria de Habermas, portanto, está na percepção de que a ideia procedimental da democracia permite a institucionalização, por meio da participação, dos discursos e negociações às quais, com o auxílio da ação comunicativa, fundamenta a suposição de racionalidade para todos os resultados obtidos de acordo com o processo.⁷⁷ A participação do maior número de pessoas, portanto, numa perspectiva deliberativa procedimental de Habermas, traria escolhas mais racionais, pois obrigaria “os cidadãos a ter de justificar suas decisões e opiniões apelando, em alguma medida, a interesses comuns, argumentando com proposições assertóricas que todos pudessem discordar”.⁷⁸ Todavia, esse processo de “abertura” institucional não condiz com a realidade brasileira apresentada anteriormente, tornando necessário idealizar meios jurídicos para ampliar esse restrito espaço público.

Em resumo, ao identificar como problema o fato de muitos temas importantes para determinados grupos não serem capazes de encontrar espaço de discussão na agenda política, fazendo com que as Políticas Públicas implementadas não tenham em seu bojo esses temas, a teoria de Habermas sobre democracia procedimental deliberativa apresenta-se como melhor solução, pois permite que as Políticas Públicas sejam enxergadas como devem ser desde 1956 (Democracia como poliarquia de Dahl), ou seja, como: “expressão de um processo público, no sentido de abertura à participação de todos os interessados, diretos e indiretos, para a manifestação clara e transparente das posições em jogo”.⁷⁹

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, ao se verificar o problema delineado no presente artigo, bem como ao identificar que a Política Pública é uma arena disputa pela riqueza, como mencionado por Thiago Breus, o poder público tem o dever de buscar a participação de todos os segmentos da sociedade antes de escolher como irá alocar os escassos recursos, para assim garantir que as Políticas Públicas sejam mais racionais e não atendam aos interesses de pequena parcela da sociedade.

A democracia deliberativa apresentada está ligada aos pressupostos comunicativos da arena política que não deve ter seu acesso limitado somente à formação da vontade institucionalizada pela maioria, sendo necessário corrigir essa assimetria de participação.⁸⁰ Assim, uma possível solução para superar desvirtu-

⁷⁷ HABERMAS, Jürgen. Op. cit., p. 368.

⁷⁸ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Op. cit., p. 61.

⁷⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

⁸⁰ HABERMAS, Jürgen. Op. cit., p. 340-341.

ação das políticas públicas dos ditames constitucionais é pela garantia de uma participação mais ampla dos cidadãos no campo político, dando voz àqueles que não reúnem condições de jogar o jogo da política pública, abandonando as características da “democracia incompleta”, ao garantir maior cidadania por meio da participação.⁸¹

Para isso, a adoção dos postulados da Democracia Deliberativa de Habermas se apresenta como camininho, pois permite que as políticas públicas sejam vistas como um sistema aberto de constante interlocução, de formulação conjunta por meio de uma ação comunicativa que envolva e privilegie o maior número de atores,⁸² impedindo que a participação nessa discussão se limite a pequenos grupos, sendo essencial que todos os interessados possam encontrar vez e voz através das estruturas de organização na tomada de decisão.

Ao considerar a política pública como um processo de necessária ação conjunta, em que os atores debatem na construção das prioridades em termos de “uma boa política pública”, as instituições assumem o grande papel de transformar as prioridades públicas em verdadeiras ações concretas voltadas ao benefício da coletividade. Sob esse aspecto, vê-se como primordial a participação na esfera pública do maior número possível de cidadãos,⁸³ sendo papel do Direito a busca por essa abertura democrática, pois a representação clássica somente através do voto, não é suficiente para fazer frente ao problema, sendo necessário um aspecto mais denso da participação, que determine a discussão de um tema jusfundamental e, por meio da teoria da ação comunicativa, seja possível formular a melhor política pública possível para garantir esse direito.

Em síntese, para que existam Políticas Públicas que respeitem os anseios de todos os segmentos da sociedade brasileira, é necessário que todos esses segmentos detenham condições de inserir o seu tema na agenda política, impedindo uma formulação elitista da Política Pública que responde aos desejos de pequena parcela da sociedade. Para isso, a adoção da Teoria Democrática de Habermas apresenta-se como um interessante mecanismo que poderá auxiliar na superação do alarmante quadro de desigualdade no país, causada pela assimetria na participação da sociedade no ciclo da política pública.

De todo modo, ao buscar a participação efetiva do maior número de pessoas no debate político, tem-se que observar a ressalva de que, “para operacionali-

⁸¹ BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. Op. cit.

⁸² RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Abordagens epistemológicas sobre democracia, políticas públicas e controle social. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018, p. 50.

⁸³ RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Abordagens epistemológicas sobre democracia, políticas públicas e controle social. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018, p. 50.

zar tal perspectiva, é imprescindível construir uma linguagem comum capaz de ser codificada e compreendida pelo homem comum”,⁸⁴ evitando-se assim um discurso indecifrável para maioria das pessoas, que serve somente para limitar o número de participantes hábeis a decifrar tais códigos e, conseqüentemente, limitar o próprio debate político.⁸⁵

Não se “tem a visão romântica de que tudo se resolverá proporcionando esses espaços de participação à comunidade”, conforme advertência de Müller e Pase.⁸⁶ O que se busca indicar como essencial para a criação de Políticas Públicas que satisfaçam direitos fundamentais dos mais necessitados é perceber que a escolha e implementação de Políticas Públicas devem ser tratadas como “processo ou conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito”, e por isto, como “processo de formação do interesse público”.⁸⁷ tornando-se essencial que haja uma abertura e qualificação desses espaços de discussão, onde a participação deliberativa ocorra de forma espontânea, livre e igualitária. Isto porque, conforme afirma Cole “onde o individuo é mais livre onde ele coopera com seus iguais na feitura das leis”.⁸⁸

Nesse sentido, ao verificar que os direitos fundamentais sociais de diversos segmentos sociais encontram dificuldades em serem inseridos na agenda governamental de políticas públicas, é possível considerar que o Direito tem competência de intervir para suprir essa incapacidade, de modo a garantir uma maior participação de todos os segmentos sociais no processo da política pública, garantido assim maior efetividade de normas jusfundamentais e que clama por uma “cidadania participativa e engajada no controle da administração, efetivando assim os procedimentos formais de democracia participativa previstos em suas constituições”.⁸⁹

Por tudo que foi exposto, considerando a política pública um ambiente de debate público para atingir os fins estatais, é fundamental que a própria sociedade atue na cooperação da gestão da coisa pública e fiscalização da tomada de decisões públicas, não havendo qualquer razão para que exista limitação na

⁸⁴ BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. Op. cit. p. 306.

⁸⁵ Tal temática foi enfrentada por uma das autoras deste artigo em SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. A participação popular na administração pública: o direito de reclamação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

⁸⁶ Müller, Caroline; PASE, Eduarda Simonetti. Op. cit. p. 369

⁸⁷ BUCCI, Maria. *Fundamentos para uma teoria jurídica das Políticas Públicas*. Saraiva: São Paulo, 2000.

⁸⁸ PATEMAN, Carole. Op. cit. p. 54.

⁸⁹ PATEMAN, Carole. Op. cit. p. 54.

participação dos cidadãos por questões institucionais, que acaba por atuar em sentido contrário ao objetivo de qualquer política pública em uma democracia. A proposta apresentada poderá atuar beneficentemente para o desenvolvimento de uma sábia consciência democrática, ao deixar expostos com nitidez os dois tempos de sua evolução: o tempo moderno, da democracia formal, e o tempo pós-moderno, da democracia substancial (Habermas).⁹⁰

REFERÊNCIAS

- ABBOUD, Georges. *Discricionariedade administrativa e judicial*. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2014.
- AUAD, Denise. Os direitos sociais na constituição de Weimar como paradigma do modelo de proteção social da atual constituição federal brasileira. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. v. 103. jan/dez. 2008.
- BIRKLAND, Thomas. (2005). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. M E Sharpe Inc; 2 edition, 2005.
- BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. O processo de Agenda-Setting para os Estudos das Políticas Públicas. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*. n. 0, 1º Semestre de 2015.
- BREUS, Thiago Lima. *Políticas públicas no estado constitucional: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BUCCI, Maria. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. Saraiva: São Paulo, 2000.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Para uma dogmática constitucional emancipatória*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- CORONA NAKAMURA, Luis Antonio. *Las candidaturas independientes en la interpretación jurisdiccional*. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 2, p. 63-76, maio/ago. 2017.
- CUNHA, Patrícia Rodrigues Chaves. *O debate em torno de Políticas Públicas: o caso da política nacional de juventude no Brasil*. Seminário Nacional de Ciência Política: Democracia em Debate. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Porto Alegre. set./2008.
- DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

⁹⁰ ABBOUD, Georges. *Discricionariedade administrativa e judicial*. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2014, p. 156.

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.

GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade*. Fórum: Belo Horizonte.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Gtempo Brasileiro. 1997.

HACHEM, Daniel. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

HAROLD, Laswell. La orientación hacia las políticas. In: AGUILAR VIALLNUEVA, Luís F. *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Angel Porrúa, 2000.

HESSE, Konrad. *Temas fundamentais do direito constitucional*. São Paulo: Saraiva 2009.

HÖFFE, Otfried. A democracia no mundo de hoje. São Paulo: Martins Fontes, 2005. *Cadernos Cedes*, a. XXI, n. 55, nov./2001.

LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LUBENOW, Jorge Adriano. *Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos*. Kriterion [online]. 2010, v. 51, n. 121, p. 227-258.

MEDEIROS, Alexsandro Melo; NORONHA, Nelson M. Ação comunicativa e ação dialógica: diálogos entre Jürgen Habermas e Paulo Freire no âmbito da esfera pública. *Anais do II Congresso Nacional de Educação (CONEDU)*, Campina Grande. 2015. v. 2. p. 1-12.

Müller, Caroline; PASE; Simonetti, Eduarda. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da administração pública. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015.

NOHARA, Irene Patrícia; POSTAL JÚNIOR, Jairo. Perspectivas da gestão do saneamento básico no Brasil: prestação indireta e deficiências setoriais. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v.9, p. 380-398, jul. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/21305/22834>>.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. Políticas Públicas e o direito fundamental à adequada administração penitenciária. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 183-202, jan./abr. 2016.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. *Abordagens epistemológicas sobre democracia, políticas públicas e controle social*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018,

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

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

- SCHIER, Adriana Costa Ricardo. *Regime Jurídico do Serviço Público: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social*. Tese (Doutorado): UFPR. 2009.
- SCHNEIDER, Hans Peter. *Democracia y constitucion*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Cengage Learning.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia da Letras, 2010.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, a. 8, n. 16, jul./dez. 2006.
- SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. *Mapa da exclusão/inclusão social na cidade de São Paulo*. São Paulo: EDUC, 1996.
- VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. Belo horizonte: Fórum, 2009.

Data de recebimento: 24/01/2019

Data de aprovação: 21/03/2019