

DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

DEMOCRACY AND SOCIAL PARTICIPATION WITHIN PUBLIC POLICIES

DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Luís Antonio Zanotta Calçada*

Janriê Rodrigues Reck**

* Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC),
Santa Cruz do Sul (RS), Brasil.
E-mail: lzanotta@terra.com.br

** Doutor em Direito pela Universidade do Vale
do Rio dos Sinos. Professor do Programa de
Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado da
Universidade de Santa Cruz do Sul. Procurador
Federal, Brasil.

SUMÁRIO: *Introdução; 2 Políticas públicas; 3 Democracia, cidadania e participação políticas; 3.1 Democracia e o ciclo das políticas públicas; 5 Conclusão; Referências.*

RESUMO: O presente artigo busca avaliar aspectos da democracia e participação social nas políticas públicas, partindo-se do questionamento se há a possibilidade de participação social em todas as etapas do ciclo das políticas públicas, com a hipótese pela possibilidade dessa em todas as fases. Inicia-se com a apresentação das políticas públicas, partindo-se do conceito e aspectos pertinentes ao conteúdo. A partir de tal ponto tratar-se-á da democracia e da cidadania e necessidade de participação social. Após será realizada análise acerca da hipótese da ocorrência da participação em todas as etapas do ciclo. Tal análise será realizada a partir da revisão bibliográfica e documental, utilizando abordagem qualitativa, com o uso de bibliografia nacional e alienígena.

PALAVRAS-CHAVE: Cidadania; Democracia; Participação social; Políticas públicas.

ABSTRACT: Current paper evaluates aspects of democracy and social participation in public policies. Discussion comprises the possibility of social participation in all stages of public policies, coupled to the hypothesis of the same in all phases. Public policies are analyzed through concepts and aspects with regard to contents. Democracy, citizenship and the need of social participation will be investigated. Hypothesis of participation in all stages will be analyzed by means of bibliographical and documentary reviews through a qualitative approach by employing Brazilian and international bibliography.

KEY WORDS: Citizenship; Democracy; Public policies; Social participation.

RESUMEN: En el presente artículo se busca evaluar aspectos de la democracia y participación social en las políticas públicas, partiéndose del cuestionamiento si hay la posibilidad de participación social en todas las etapas del ciclo das políticas públicas, con la hipótesis por la posibilidad de ella en todas las fases. Se empieza con la presentación de las políticas públicas, partiéndose del concepto y aspectos pertinentes al contenido. A partir de ese punto se tratará a la de la democracia y de la ciudadanía y

necesidad de participación social. Después se realizará el análisis acerca de la hipótesis del suceso de la participación en todas las etapas del ciclo. Tal análisis se realizará a partir de la revisión bibliográfica y documental, utilizándose abordaje cualitativo, con el uso de bibliografía nacional y alienígena.

PALABRAS CLAVE: Ciudadanía; Democracia; Participación social; Políticas públicas.

INTRODUÇÃO

Este artigo busca apresentar as políticas públicas sob o aspecto da participação democrática da sociedade, utilizando-se do estudo do ciclo das políticas públicas como norte para a inserção social nas atividades governamentais.

O tema é socialmente relevante por vivermos em uma república federativa entre cujos fundamentos está a cidadania, com o poder emanando do povo. Este, por sua vez, é corroborado pelos princípios das relações internacionais de autodeterminação dos povos. Dessa forma, as atividades da Administração Pública não devem ficar circunscritas a atos da burocracia, mas ampliadas, possibilitando o exercício da cidadania por toda a coletividade. E em tempo de desacreditação na política tradicional, torna-se importante demonstrar a possibilidade que os cidadãos têm de participar do rumo do Estado.

Diante dessa premissa, urge o seguinte questionamento no presente artigo: existe a possibilidade de participação social em todas as etapas do ciclo das políticas públicas, a fim de assegurar o caráter democrático?

A hipótese é de que a participação social pode existir durante todo o transcorrer de uma política pública, mesmo se consideradas as etapas individualmente. Com base nela, serão apresentadas questões sobre políticas públicas, como o conceito e uma análise tangenciando a teoria dos sistemas. Em um segundo momento, discorrer-se-á acerca da cidadania e o que ela contempla, sendo, por fim, correlacionadas as etapas do ciclo das políticas públicas, e apresentada a participação social como forma de expressão da cidadania.

Para isso, utilizar-se-á de pesquisa qualitativa, com base em doutrina nacional e estrangeira e jurisprudência, buscando identificar os pontos-chaves das políticas públicas, da cidadania e participação social. A pesquisa terá uma abordagem qualitativa, com base em doutrina nacional e estrangeira, legislação e investigação documental.

427

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Política pública pode ser considerada de forma singela como as ações e omissões do Estado.¹ Todavia, deve-se afastar essa simplificação do conceito, tamanho é o envolvimento e a complexidade das políticas públicas no cotidiano da sociedade, vez que muitos dos atos do Estado não dizem respeito às políticas públicas (por exemplo: um ato de concessão de licença médica para servidor público, que independe de qualquer *animus* do Estado para a consecução). Ainda, agora sob o prisma daqueles que vinculam as políticas públicas estritamente aos direitos fundamentais, Caroline Müller Bitencourt faz o mesmo alerta, da imperiosidade de não haver uma simplificação, mas visualizar a política pública sob o prisma dos autores que tendem a adotar a conceituá-la na conjuntura dos direitos fundamentais.²

O alerta realizado decorre do fato de que as políticas públicas perpassam por diversas searas do conhecimento. Na área da saúde, há a participação de juristas, administradores, profissionais da saúde, economistas e políticos, entre outros. O próprio estudo de uma política pública poderá ser realizado sob a perspectiva de qualquer um dos campos dos profissionais citados. A permeabilidade das políticas públicas por diversos ramos é tão grande que Marília Lourido dos Santos entende como penoso o empreendimento de se formular um conceito que tenha “alto grau de funcionalidade e que seja dotado de rigor técnico”³

Tendo em vista a observação, traz-se a doutrina de Stella Z. Theodoulou, cujo entendimento é de que, no contexto do estudo das políticas públicas, a análise a partir de suas dimensões e de seus elementos é mais útil do que o seu conceito propriamente dito. Conclui que as políticas públicas habitualmente abrangem: (i) o que os governos

¹ “Public policy is whatever governments choose to do or not to do” (DYE, Thomas D. Understanding Public Policy. 13 ed. Boston: Longman, 2011. p. 1).

² BITENCOURT, Caroline Müller. Controle jurisdicional das políticas públicas. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013. p. 52.

³ SANTOS, Marília Lourido dos. Interpretação constitucional no controle judicial das políticas públicas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006. 194p. p. 80.

possuem intenção de realizar e as próprias realizações, englobando, também, as omissões estatais; (ii) a forma como problemas são determinados, elaborados e inseridos nas agendas políticas – no sentido de discussão entre os atores⁴ e de ações e programas; (iii) a participação de todos os níveis de governo, não se restringindo somente aos atores formais; (iv) ordens executivas para a consecução das políticas e não meramente a criação de normativos; (v) a busca por uma meta, um objetivo; e (vi) negociação, formulação, implementação, execução e avaliação.⁵

Tais dimensões são contempladas no conceito de Joan Subirats *et al.*, de políticas públicas tratar-se de ações ou decisões intencionalmente (*animus*) coerentes de diversos atores (participantes), cujos recursos (financeiros, tempo etc.), nexos institucionais e interesses (política) buscam mitigar ao menos um problema social, com o fito de que tais ações ou decisões modifiquem o *status quo* objeto da política pública (o problema).⁶

No mesmo sentido de conceber políticas públicas de forma abrangente, Maria Paula Dallari Bucci apresenta o seguinte conceito:

[...] políticas públicas é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.⁷

428 Apesar de não se dever conceituar políticas públicas estritamente vinculada aos direitos fundamentais, não se pode deixar de vislumbrar essas como forma de o Estado cumprir com a proteção (garantia e prestações positivas) desses. Essas, na concepção dos dias de hoje, são criações humanas (refutando o jusnaturalismo) que surgiram durante o decorrer do século XVIII. Seus marcos são a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão e a Constituição francesa. Nessas, havia a proteção dos cidadãos contra eventual intervenção do Estado, protegendo a vida, a liberdade, a propriedade. Todavia, essas garantias geraram desigualdades sociais, com prosperidade de alguns em detrimento de sofrimento de outros, indo contra a ideia aristotélica de vida boa. Assim, foram necessários reclames sociais para o que o Estado passasse a intervir na vida social, para contrabalancear a desigualdade existente, que dava muito para poucos e pouco para muitos. Conforme José Joaquim Gomes Canotilho, “o Estado de direito pretendeu dar uma resposta ao uso ilegítimo do poder; o Estado social procurou resolver o problema da falta de dinheiro e, portanto, o problema da pobreza”.⁸ Esse movimento verifica-se nas Constituições do México e da Alemanha (1917 e 1919, respectivamente), desenvolvendo-se com mais força depois da crise de 1929, transmutando o Estado de garantidor para prestador. O Estado deve passar a promover a garantia por intermédio de prestações positivas aos cidadãos, concedendo, dessa forma, igualdade material (condições materiais e sobrevivência).

A partir do momento (pós-segunda guerra mundial) em que as constituições passaram a não ser mais uma mera carta política, isto é, com cumprimento e regulamentação inseridos na liberalidade do Poder Legislativo, o Estado passou a ser mais demandado para promover a garantia dos direitos fundamentais.

⁴ “Na literatura das ciências políticas, os atores são aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. Os atores relevantes em um processo de política pública são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública” (SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015. p. 99).

⁵ THEODOULOU, Stella Z. The contemporary language of public policy: starting to understand. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. Public policy: the essential readings. 2. ed. Pearson Education, 2013. p. 3.

⁶ SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONNE, Frederic. Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel, 2008. p. 36.

⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 39.

⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estudos sobre direitos fundamentais. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2008. p. 125

Assim, pode-se dizer que, desde a crise de 1929, o Estado intensificou a implementação de políticas públicas o que, com o momento de constitucionalização de direito, tornou-se um caminho sem volta. Sobre direitos fundamentais serem os frutos de constituições, assim trata Jorge Miranda:

Por direitos fundamentais entendemos os direitos ou as posições jurídicas ativas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição, seja na Constituição formal, seja na Constituição material – donde direitos fundamentais em sentido formal e direitos fundamentais em sentido material.⁹

As políticas públicas se tornam, dessa maneira, uma resposta aos anseios e às desigualdades sociais, havendo o comprometimento do Estado em atuar positivamente para mitigar tais reclames. Não pode o Estado deixar de garantir ou promover os direitos fundamentais, sendo da mesma forma proibida a supressão dos direitos e das garantias individuais, proibição do retrocesso em si. Tampouco pode existir omissão do Estado em qualquer momento.

A propósito desse último aspecto, é de se referir que a omissão do Estado de assegurar os direitos fundamentais dos cidadãos implica a constitucionalização simbólica, isto é, em decorrência dessa lacuna, os ditames da Carta tornam-se orações vazias.

Para Marcelo Neves, ocorre um constitucionalismo simbólico “quando as instituições constitucionais básicas [...] não encontram ressonância generalizada na práxis dos órgãos estatais, nem na conduta e expectativas da população”, sendo as instituições constitucionais básicas “os direitos fundamentais (civis, políticos e sociais), a “separação” de poderes e a eleição democrática”.¹⁰ Já a omissão do Estado verifica-se quando “o aparelhamento administrativo do Estado, adotando postura afrontosa ao Direito positivo, abstém-se de cumprir ordens constitucionais e legais necessárias para assegurar a satisfação de pretensões jurídicas titularizadas pelo cidadão”.¹¹

No caso brasileiro, um país dito em desenvolvimento deve haver a implementação de melhorias em todas as áreas, inclusive na prestação positiva de serviços públicos. Não se pode exigir, “de pronto”, a garantia da totalidade dos direitos fundamentais, se o próprio Estado vem se desenvolvendo e vivenciou, em um passado não muito distante, situação em que a população não detinha muita voz, e a democracia não existia (regime militar). As políticas públicas devem, sim, ser implementadas ao longo do tempo, mas de forma gradual e sempre crescente, “a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos”¹².

Como se verifica, as políticas públicas envolvem inúmeros reclames, processos e contato com a sociedade, tendo em vista a garantia de direitos para todos os membros, com impacto direto no sistema social, ambiente da onde são comunicadas as desigualdades existentes que devem ser combatidas.

Com base na teoria dos sistemas de Niklas Luhmann, há três sistemas, o biológico, o psíquico e o social, sendo que os dois primeiros não são importantes para os fins aqui propostos. O sistema social é formado por comunicações, sendo o que não for possível de ser comunicado não fará parte do sistema. Por sua vez, a comunicação compreende o ato de comunicar, a informação em si, e entendimento (compreensão). O sistema social compreende subsistemas, como o direito, a política e a economia. Sobre tais subsistemas, Janriê Rodrigues Reck e Bitencourt concebem que “o Direito terá como função manter expectativas normativas, a economia, a determinação de preços e a política de fixação

⁹ MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. Vol. II. Coimbra: Coimbra, 2014. p. 9.

¹⁰ NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 33, n. 132, p. 321-330, out./dez. 1996. p. 327.

¹¹ HACHEM, Daniel Wunder. Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais. Curitiba, PR. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná, 2014. 614 p. Disponível em: <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/35104/R%20-%20T%20-%20DANIEL%20WUNDER%20HACHEM.pdf?sequence=1>. Acesso em: 9 março 2020. p. 239.

¹² ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana Sobre Direitos Humanos. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm. Acesso em: 9 mar. 2020.

de programas vinculantes a toda comunidade”.¹³ Tanto no conceito de Subirats *et al.*, como no de Bucci, verifica-se a “transversalidade” das políticas públicas, que envolvem os subsistemas política (a política pública tem o condão de ser vinculante à sociedade, eis que propriamente surge das demandas dessa), direito (manutenção das expectativas de execução das políticas pública pelo Estado e, no âmbito do princípio da legalidade, possibilidade de execução das políticas pública) e economia (para qualquer política pública são necessários recursos de ordem financeira, ao menos para o pagamento dos ordenados dos servidores envolvidos).

A necessidade de comunicação para a existência de interação entre política, direito e econômica traz consigo os atores. A sociedade, então, considerado um problema, uma realidade social existente em desacordo com o constitucionalmente previsto de promover o bem de todos, deve efetuar comunicar (ato de comunicação) o problema (informação) para que haja a ciência e compreensão por parte do Estado (entendimento). Somente com comunicação poderá haver uma política pública, sendo necessária a participação social tal, com o que Bitencourt, a partir da doutrina de Habermas, afirma que

Assim, o procedimento ideal para a formulação de uma política pública deve atender aos critérios de uma boa ação comunicativa. Um procedimento que se pretende inclusivo na pluralidade regula-se, a partir do princípio do discurso, por uma ideia de que os: a) procedimentos são argumentativos; b) inclusivos e públicos; c) necessidade de não coação externa; d) internas, ou seja, igual chance de contribuição; e) possibilidade de revisitar as opiniões, mas, por outro lado, concluídas, de modo a possibilitar a ação pelo Direito; f) contribuições não estão circunscritas; g) as deliberações políticas permitem as contribuições variadas.¹⁴

430

E quem seriam os participantes de um processo comunicativo? Na visão de um Estado democrático de Direito os principais atores envolvidos nas políticas públicas são os próprios administrados, isto é, a sociedade. No trecho exposto verifica-se bem a necessidade de uma ação comunicativa na concepção de políticas públicas, com a devida participação social, com o Estado possibilitando voz aos interessados, com instrumentos de inclusão da sociedade nas políticas públicas, com procedimentos argumentativos e inserção nas decisões, com possibilidade de avaliação e controle (o que geraria a revisitação das opiniões).

Sobre a participação social na concepção e execução de políticas públicas, essa é um corolário da cidadania, fundamento da República Federativa do Brasil, eis que, nos termos do parágrafo único do art. 1º da Carta Magna, todo poder emana do povo, com o contraponto de que não deve a sociedade exercer tal poder somente por intermédio de “representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. O Brasil é uma democracia representativa, como não poderia deixar de ser em razão da extensão territorial, mas o princípio de autodeterminação dos povos vem a compor a cidadania.

Na mesma senda, Reck, analisando políticas públicas de forma pragmático-sistêmica, afirma que são elementos dessa, dentre outros, “um discurso que segue às demandas sociais”; “influência da sociedade por ela mesma ou parte dela”; e “tentativa de modificação consciente da sociedade”,¹⁵ o que demonstra que as políticas públicas devem ser feitas pela e para a sociedade.

Assim, a cidadania deve permear todo o procedimento argumentativo na construção e execução das políticas públicas. A formulação e consecução de políticas públicas, de forma didática, é estudada com base em ciclos. Didática, pois todos os itens do ciclo ocorrem a todo momento e não necessariamente de forma sequencial, sendo que “este

¹³ RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, outubro/dezembro 2016, p. 137.

¹⁴ BITENCOURT, Caroline Müller. Controle jurisdicional das políticas públicas. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2013. 368p. p. 50.

¹⁵ RECK, Janriê Rodrigues. Observação pragmático-sistêmica das políticas públicas e sua relação com os serviços públicos. In: BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Políticas públicas e matriz pragmático-sistêmica: os novos caminhos científicos do Direito Administrativo no Brasil [recurso eletrônico]. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018, p. 117.

modelo de análise tem como vantagem apresentar a política pública como uma sucessão de sequências correspondendo a uma abordagem clássica e racional da política envolvendo diferentes cenários e atores”.¹⁶

Não há, doutrinariamente, um número determinado de etapas estabelecidas no ciclo, podem variar entre quatro a sete. Para fins do presente, serão utilizadas as sete etapas apontadas por Leonardo Secchi, quais são: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção.¹⁷

Todavia, como o objeto deste é avaliar a possibilidade da participação social nas etapas, antes mister é apresentar alguns aspectos sobre o tema cidadania.

3 DEMOCRACIA, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Democracia, em sua origem etimológica, significa governo do povo (*demos* = povo e *cracia* = governo). Na Grécia antiga a democracia já era exercida pelos cidadãos (mesmo que uma ínfima parcela da população fosse considerada cidadão), que se manifestaram na *Ágora* a respeito dos caminhos que as Cidades-Estados tomariam, participando da administração pública. Aristóteles já afirmava que “um cidadão no sentido estrito, a respeito do qual não se possa apresentar nenhuma exceção, e sua qualidade característica é ter o direito de administrar justiça e de exercer as magistraturas”, sendo tal concepção “mais bem adaptada ao cidadão da democracia”.¹⁸ O “administrar justiça” e “exercer magistraturas” é justamente o poder de cada cidadão de ditar os rumos do Estado, cuja finalidade é uma vida boa, consubstanciada em “uma comunidade de homens livres”.¹⁹

O Estado, sob a ótica antes referida, caracteriza-se como “fundamento (governo do povo), funcionamento (governo pelo povo) e finalidade (e para o povo) que define o direito em nosso sistema jurídico”.²⁰

A democracia grega, conforme Jean-William Lapierre, declinou justamente quando, após dominar a Confederação Marítima de Delos, uma classe de novos ricos surgida em Atenas desejou que a política fosse feita para os próprios interesses.²¹ A decorada ocorreu justamente por perder o caráter social (povo) que caracteriza a democracia.

Atualmente, verifica-se se um Estado é democrático, não pela quantidade de pessoas que pode tomar parte do sufrágio universal, mas da intensidade de participação que os cidadãos possuem para fazer parte ativamente da sociedade, o que inclui a construção das políticas públicas.²² Quanto mais democrático é um país quanto mais a população pode justamente exercer a cidadania, em que há a participação social nos rumos do Estado. Essa visão é corroborada por Hanna Arendt, quando a autora afirma que “o homem pode agir sobre o mundo comum e mudá-lo e construí-lo juntamente com os seus iguais, e somente com os seus iguais”.²³ E os homens criaram a democracia como uma “forma de vida social na qual as barreiras injustas de posição e privilégio são dissolvidas, e na qual as pessoas

¹⁶ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. Políticas públicas: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012. p. 63.

¹⁷ SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015. p. 44-69

¹⁸ ARISTÓTELES. A política. Traduzido por Pedro Constantin Tolens. 5. ed. 4. reimpr. São Paulo: Martin Claret, 2010, p. 114

¹⁹ ARISTÓTELES. A política. Traduzido por Pedro Constantin Tolens. 5. ed. 4. reimpr. São Paulo: Martin Claret, 2010, p. 22

²⁰ REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. Ativismo judicial e Estado de Direito. In: AMARAL JÚNIOR, José Levi do (Coord.). Estado de Direito e ativismo judicial. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 73.

²¹ LAPIERRE, Jean-William. Qué es ser ciudadano. Tradução de Sofia Vidaurrezaga Zimmermann. Madrid: Biblioteca Nueva, 2003, p. 193.

²² BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. trad. Marco Aurélio Nogueira. 15. ed. Rio de Janeiro - São Paulo: Paz e Terra, 2018, p. 92. e LAPIERRE, Jean-William. Qué es ser ciudadano. Tradução de Sofia Vidaurrezaga Zimmermann. Madrid: Biblioteca Nueva, 2003, p. 195.

²³ ARENDT, Hannah. Origens do totalitarismo: antisemitismo, imperialismo, totalitarismo. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 335.

comuns ganham mais voz sobre as instituições e práticas que as moldam e seus futuros”, sendo que uma cultura democrática é por óbvio, uma cultura participativa.²⁴

Pode-se ver que não há como existir democracia sem uma participação social, sem que haja a possibilidade de a sociedade determinar o rumo do país, envolvendo-se na administração pública e, por conseguinte, nas políticas públicas. A visão de democracia participativa também é trazida por Francisco José Borges Motta, ao expor a teoria de Dworkin, quando afirma que “uma visão de democracia em parceria implica que o povo governe a si próprio, considerando cada um de seus integrantes como um parceiro integral (*full partner*) num empreendimento político coletivo”, devendo-se garantir “igual consideração e respeito”.²⁵

Para Carlos Nelson Coutinho, é justamente o conceito de cidadania que melhor expressa a democracia (soberania popular), não sendo considerada algo de cima para baixo (como o Estado concedendo a cidadania), mas algo de baixo para cima, do povo buscando o progresso e igualdade, por intermédio de “uma luta permanente”.²⁶

Citado por inúmeros autores, Thomas Humphrey Marshall introduz o conceito de cidadania em três partes, baseados em três movimentos históricos, denominando-os civil, política e social: o primeiro (civil) são os direitos relativos às liberdades individuais; o segundo (político) condiz com a possibilidade de exercício do poder político (não se pode esquecer que muitas pessoas somente no século XX garantiram o direito ao voto e de ser votado – vez que alguns cidadãos poderiam votar, mas não ser votados); e o último (social) é relativo ao que se denomina mínimo existencial e mais “segurança ao direito de participar, por completo, da herança social e levar a vida de um civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade”.²⁷

Luiz Carlos Bresser Pereira, vai além de Marshall, incluindo um quarto elemento na cidadania, além dos direitos civis, políticos e sociais, afirma a existência dos direitos públicos ou republicanos, que é “o direito que cada cidadão tem de que o patrimônio público seja usado para fins públicos ao invés de ser capturado por interesses privados”.²⁸ Ainda, de acordo com o autor, a democracia estaria ligada aos direitos políticos, mas a cidadania plena aos direitos republicanos.²⁹

Com base na doutrina de Adriana da Costa Ricardo Schier, pode-se afirmar que além dos pontos acima, deve-se incluir no âmbito da cidadania o direito ao desenvolvimento, eis que a autora inclui na concepção de Marshall a necessidade de sustentabilidade e prosperidade econômica,³⁰ o que, por óbvio, deve ser incluída na visão de direitos republicanos.

Bresser Pereira, em outro texto, afirma “essencial aprofundar a democracia [...] envolvendo a democratização da própria sociedade civil”, sendo que há a necessidade de desenvolvimento de um “espaço público social de controle social ou de democracia direta”.³¹ Tal aspecto vai ao encontro do alerta formulado por Rubens R. R. Casara, tendo em vista a vivência atual de uma sociedade pós-democrática, visto que dentro do cenário da pós-democracia há um

²⁴ BALKIN, Jack M. Digital Speech and Democratic Culture: A Theory of Freedom of Expression for the Information Society. *New York University Law Review*, New York, v. 79, n. 1, p. 1-58, April 2004, p. 35.

²⁵ MOTTA, Francisco José Borges. As condições democráticas de Ronald Dworkin e o instituto da Judicial Review: a democracia é possível aqui? In: LEAL, Rogério Gesta; FILHO, Anízio Pires Gavião (org.). *Bens jurídicos indisponíveis e direito transindividuais: percursos em encruzilhadas*. Porto Alegre: FMP, 2015. p. 204-206. Disponível em: http://www.fmp.com.br/imgs_upload/file/MIOLO%20WEB.PDF. Acesso em: 16 set. 2017.

²⁶ COUTINHO, Carlos Nelson. Cidadania e modernidade. *Perspectiva: Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 22, p. 41-59, 1999, p. 42.

²⁷ MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 63-64.

²⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998, p. 81.

²⁹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998, p. 83.

³⁰ SCHIER, Adriana. *Fomento – Administração Pública, Direitos Fundamentais e Desenvolvimento*. Curitiba: Ithala, 2019, p. 42-73.

³¹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Sociedade civil: sua democratização para a reforma do estado*. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (org.). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Editora da UNESP, Brasília: ENAP, 1999. P. 106-107

“esvaziamento da democracia participativa”, sendo que o “Estado e a política são vistos como inimigos, como algo que não interessa às pessoas, e não como espaços de luta por uma vida mais digna”.³²

Quando se fala em democracia direta e de participativa, fala-se essencialmente de participação social. Sem ela, não há escrutínio e, muito menos, definição, em sentido amplo, do rumo do Estado por parte dos administrados. Não se pretende com a expressão democracia direta inferir que todos os cidadãos participarão de toda e qualquer decisão pública, como se fossem necessários votos para a definição de todos os atos da administração pública. Isso, até pelo motivo de mesmo com a facilidade de comunicação que a modernidade nos permite, o cidadão ficaria durante todo o tempo definindo o rumo do país, sem qualquer outra atividade, prejudicado essa direção ao progresso pelos votos da maioria. Uma democracia na qual fossem escolhidas as melhores razões para o desenvolvimento da sociedade seria suplantada pela maioria votante.

Há a necessidade de participação da sociedade, dos cidadãos, para que ocorra a democracia. Sem participação cidadã não há uma autodeterminação da sociedade. Elenaldo Teixeira concebe participação cidadã como

Processo complexo e contraditório entre sociedade civil. Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos.³³

Referido autor considera “a sociedade civil como autônoma, mas em estreita relação com o Estado e o mercado”,³⁴ com o que não há de se concordar. Mesmo com o alerta de Anthony Giddens, a visão de que a sociedade civil não pode ser autônoma com relação ao Estado tem base no pensamento sociológico, de que “as sociedades’ são simplesmente estados-nação”, necessitando para explica-las, capturar as características específicas do estado-nação”,³⁵ e também considerando-se que sociedade civil “tenha em geral sido utilizada para opor-se ao Estado, por vezes chegou a representa-se como seu sinônimo”.³⁶ A sociedade civil se regula por meio do Estado, cujo um dos componentes dentro da visão clássica é o povo. Pode-se questionar sobre a formulação de políticas e realização de atos por parte de uma elite política, sem a participação de grande parte da população, mas tal elite política não é algo alijado da sociedade, faz parte da sociedade. Eventual desigualdade participativa não faz com o que haja uma autonomia da sociedade civil em detrimento do Estado. Justamente por não ser algo autônomo, a sociedade deve participar do Estado.

Para Pierre Dardot e Christian Laval, com base na teoria de Alexis de Tocqueville, concluem que a necessidade de um Estado forte, mas que é fruto da vontade popular, que tudo pode fazer é oriundo da igualdade de condições dos indivíduos.³⁷ Isso referencia a necessidade da participação cidadão na condução dos negócios públicos, sendo que só teremos um Estado forte, um Estado que possa cumprir com os ditames de garantir os direitos fundamentais e de diminuir a desigualdade, fazendo com que o objeto liberal da completa igualdade (não somente formal, mas material), com sociedade no comando das políticas públicas.

³² CASARA, Ruben R.R. Estado Pós-Democrático: Neo-Obscurantismo e gestão dos indesejáveis. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

³³ TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001, p. 30.

³⁴ Idem

³⁵ GIDDENS, Anthony. As consequências da modernidade. São Paulo: Ed. da UNESP, 1991, p. 18

³⁶ GABARDO, Emerson. O jardim e a Praça para além do bem e do mal: uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social – Tese. Universidade Federal do Paraná, p. 51. Disponível em http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/19053/TESE_Emerson_Gabardo_Correta.pdf;jsessionid=EFCBB13A8CB3DB1E69200746B62B575D?sequence=1. Acesso em: 9 mar. 2020.

³⁷ DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Editora Boitempo, 2016, p. 43.

Sobre democracia, participação cidadã e políticas públicas, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz leciona que dentro do âmago da boa administração pública (boas políticas públicas) a participação cidadã é primordial, tendo em vista ser o coração da democracia.³⁸ Dessa forma, deve-se verificar as possibilidades de participação democrática (cidadã) no decorrer da consecução de políticas públicas, utilizando-se como instrumento para melhor ilustração o ciclo das políticas públicas.

3.1 DEMOCRACIA E O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como destacado no primeiro item do texto, com base no apresentado por Secchi, serão consideradas como etapas do ciclo das políticas públicas, tratadas as duas primeiras em conjunto: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção.³⁹ Como tais etapas não possuem ordem lógica (mas apenas metodológica), tendo em vista acontecerem não necessariamente em ordem sequencial e também ocorrem inúmeras “idas e voltas” no decorrer da política pública (por exemplo: pode haver, durante a implementação, a inclusão de novos itens na agenda), as etapas serão apresentadas na ordem, mas poderá ocorrer de em uma etapa serem considerados ou citados aspectos de outra.

Robert Dahl, por exemplo, quando comenta sobre processo democrático, cita cinco critérios, dos quais quatro contemplam a participação nas políticas públicas: (a) participação efetiva: que deve permear todo o ciclo; (b) igualdade de voto: deve ser garantida a participação na decisão das políticas públicas ao povo, não devendo ficar tal adstrita ao corpo burocrático; (c) entendimento esclarecido: aqui deve ser ampliada a questão trazida pelo autor, de “oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências”, para não somente o aprendizado, mas que haja, durante todo o ciclo, igualdade de oportunidades, eis que um dos componentes da cidadania é justamente a igualdade entre as pessoas; e (d) controle do programa de planejamento: não deve ocorrer somente na esfera de decisão da política pública, eis que são dois os momentos em que ocorrem decisões, na formação da agenda e a decisão de quais alternativas serão implementadas.⁴⁰

Como as políticas públicas são uma resposta aos problemas sociais assim trazidos pela comunidade ao Estado, é imperiosa que ocorra a manifestação dessa à administração pública. A união da identificação do problema com a formação da agenda deve-se ao fato de que a sociedade em grande parte das vezes que afirma haver um *status quo* que deve ser alterado, já o faz vislumbrando a inclusão desse na formação da agenda, mesma que a formação da agenda contemple um aspecto decisório e não de constatação de uma situação social.

Identificar o problema é verificar em que medida existe desigualdade entre os cidadãos, tanto igualdade formal (eis que pode haver política pública de inclusão política, como maior participação em conselhos) quando material (importante, eis que sem o mínimo de condições de vida não há possibilidade de exercício da cidadania). Essa identificação ocorre justamente por mobilização social, eis que não há como o problema de uma única pessoa ser notado pela administração pública.

Conforme outrora visto, sendo a política pública um sistema de interação, dentro do sistema social, sem comunicação não há possibilidade de política pública. Eis uma visão luhmanniana da identificação do problema: a necessidade de executar a comunicação, por parte da sociedade, aos gestores públicos. A sociedade deve executar o ato de comunicar. O próximo passo é verificar “o que eles comunicam” (o problema, a informação, a desigualdade, o que está contra a promoção dos direitos fundamentais que devem ser garantidos pelo Estado, o lado negativo da binariedade inclusão/exclusão), pretendendo fazer suas demandas ingressarem no sistema. Por fim, deve haver

³⁸ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Direito fundamental à boa Administração Pública. Trad. de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 38. (Coleção Fórum Eurolatinoamericana de Direito Público, 1).

³⁹ SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015. p. 44-69

⁴⁰ DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Ed. da UnB, 2001, p. 49.

o entendimento da informação por parte da administração pública, cujo entendimento gerará a identificação do problema.

Então, o exercício da cidadania compele o Estado a ter estruturas que possibilitem o recebimento de reclames por parte dos administrados. Somente a administração pública estando aberta ao recebimento de demandas é que teremos uma participação social nessa etapa. A questão aqui apresentada permite que ocorra uma democracia de forma mais direta, da demanda do individual para o Estado, mas também ocorre a participação social de forma coletiva como, por exemplo, por intermédio de movimentos sociais.

Para Celso Fernandes Campilongo, não há como um conceito único de movimentos sociais, consideradas as teorias clássicas dos movimentos sociais, sendo algumas características elencadas, dentre elas a reação às desigualdades sociais, buscando a garantia dos direitos fundamentais, não sendo considerados atores tradicionais no campo das políticas públicas.⁴¹ Os movimentos sociais não substituem as fórmulas mais tradicionais de atuação da sociedade em busca de seus direitos, como as associações formais, atuando sem rigidez organizacional.

Dizer que movimentos sociais podem ser uma forma mais democrática de participação na identificação do problema (e também o será na formação da agenda) pode ser um pouco temeroso. A ausência de rigidez e a desnecessidade de uma filiação formal pode estimular inúmeras pessoas a participarem de movimentos, aumentando a busca pela cidadania plena, mas justamente pela falta de coesão e organização dos movimentos sociais o impacto poderá não ser o mesmo de instituições mais formalizadas que conseguem se estruturar.

Além de tais formas, também podem ser considerados como outras formas de participação democrática nas políticas públicas, os think tanks, institutos de pesquisa sobre políticas públicas, que podem trazer problemas sociais não identificados pelos governos e nem questionados pelos prejudicados.⁴²

A necessidade de participação social é tão importante, que Jon Van Til e Sally Bould Van Til, ao analisarem programas de combate à pobreza verificaram que, do estudo realizado, excepcionalizadas duas prefeituras, as elites políticas tradicionais não iniciavam políticas públicas contra a pobreza.⁴³ Isso bem demonstra que somente haverá identificação do problema e os demais passos para uma implementação de política pública se houver participação ativa da sociedade e isso, como já destacado, deve ser garantido pelo Estado.

A formação da agenda é o primeiro momento decisório de uma política pública, realizada de forma discricionária pelo Estado. Ressalta-se, todavia, que toda agenda é um mero retrato do momento em que se está visualizando, eis que ela “mostra qual é a percepção do Estado, em um determinado momento, sobre o que se deve solucionar”.⁴⁴ Não há demanda social satisfeita se ela não tiver sido assumida pelo Estado, qual seja, que não seja incluída na agenda pública.⁴⁵

A participação social no momento da formação da agenda pode ser dar, como visto anteriormente, pelos movimentos sociais, ao protestarem contra uma situação socialmente desvantajosa e que deve ser reparada. A participação em grupos de interesses pode ensejar que ocorra maior pressão popular para a inclusão do problema na agenda política. No Brasil é habitual a pressão para que os representantes eleitos do povo destinem recursos para locais e com finalidades específicas por intermédio de emendas parlamentares. Não é uma forma socialmente justa de exercer a democracia, pois se estará privilegiando alguns em detrimento dos demais, mas mesmo assim é uma

⁴¹ CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Interpretação do direito e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 13-16.

⁴² Conforme Matthew A. Chan “not only are corporate interest groups and PACs at an all-time high, but the structure of the policy-making establishment has come to accept private think tanks as democratic institutions”. CHAN, Matthew A. *Institutional and Noninstitutional Actors in the Policy Process*. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. *Public policy: the essential readings*. 2. ed. Pearson Education, 2013, p. 204.

⁴³ VAN TIL, Jon; VAN TIL, Sally Bould. *Citizen Participation in Social Policy: The End of the Cycle*. *Social Problems*, vol. 17, no. 3, Winter 1970, p. 313-323, p. 318. HeinOnline.

⁴⁴ SUBIRATS, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, p. 55. Tradução livre do original: “muestra cuál es la percepción de los poderes públicos en un instante concreto, sobre lo que se debe resolver.”

⁴⁵ COUTINHO, Carlos Nelson. *Cidadania e modernidade. Perspectiva: Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 22, p. 41-59, 1999, p. 44.

forma de inserir na agenda política determinados problemas. Tais aspectos, com a prevalência do cidadão, são assim apresentados por Cyril E. Black e John P. Burke:

Os indivíduos são, é claro, os únicos participantes “reais” na formação de políticas, atuando sozinhos ou através de organizações; a busca das metas organizacionais deve ser mediada por meio das atividades de membros, líderes ou outros representantes.⁴⁶

A formação da agenda é uma manifestação da vontade do agente público, é o momento em que o Estado opta por resolver um problema social, e justamente a democracia e a participação social asseguram à sociedade a intervenção em tal momento.⁴⁷ Se o exercício do poder é do povo, para alcançar o próprio desenvolvimento, então a formação na formação da agenda deve ser capitaneada por esse, sendo o Estado um gestor do procedimento democrático. Na modernidade, com a possibilidade de participação eletrônica dos cidadãos, mesmo os defensores e opositores consideram oportuna a participação popular na formação da agenda, sendo essa a grande oportunidade de aumentar a participação cidadã no âmbito das políticas públicas.⁴⁸

Definida a inclusão do problema na agenda política, passa-se à fase de formulação de alternativas, que envolve um grande número de participantes, dentre os quais, a sociedade, conforme afirma Joan Subirats *et al.*:

A fase de formulação da política supõe, preliminarmente, uma definição do modelo causal por atores públicos, a definição em que os atores sociais influenciam em maior ou menor grau e, posteriormente, uma formulação do programa de ação política administrativa, isto é, a seleção dos objetivos, os instrumentos e os processos que devem ser executados para resolver o problema em questão.⁴⁹

436

A formulação das alternativas é onde entram em combate a democracia e a tecnoburocracia, o que para Lapiere é o polo oposto à democracia,⁵⁰ justamente porque ao deixarmos nas mãos do aparato estatal a formulação de alternativas a noção da sociedade no âmbito do problema será perdida. De nada adiantaria a participação social na fase de decisão se não houver participação na fase de formulação das alternativas, pois a sociedade não estaria decidindo o seu próprio rumo com base nas próprias escolhas, mas estaria escolhendo um dos futuros que o Estado vislumbrou para ela. Ainda, a ausência de participação social neste momento levaria a uma autofagia governamental, justamente pela evidente perda de legitimidade do governo. Ao invés da máquina estatal voltar-se para dentro, exercendo a tecnoburocracia, sem ouvir a sociedade, muito pelo contrário, deve fazer com a administração pública tenha abertura para as soluções propostas pela sociedade. Isso é bem destacado por Joan Subirats:

⁴⁶ Tradução livre do original: “individuals are, of course, the only “real” participants in policy formation, whether they act alone or through organizations; pursuit of organizational goals must be mediated through the activities of members, leaders, or other representatives”. BLACK, Cyril E.; BURKE, John P. *Organizational Participation and Public Policy*. *World Politics*, v. 35, n. 3, p. 393-425, April 1983, p. 395.

⁴⁷ VILHENA, Oscar. *A batalha dos poderes: Da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

⁴⁸ IVANOVA, Ksenia. *Electronic Legislative Initiative as a Tool to Improve Citizens’ Public Activity in Cyberspace: Common Issues in the BRICS Countries, Europe and the Russian Federation*. *BRICS Law Journal*, vol. 6, no. 1, 2019, p. 102-126, p. 104.

⁴⁹ Tradução livre do original: “La fase de formulación de la política supone ante todo, una definición del modelo causal por parte de los actores públicos, definición en la que las actores sociales tratan de influenciar en mayor o menor medida, y, posteriormente, una formulación del programa de actuación político administrativo, es decir, la selección de los objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para resolver el problema en cuestión.” SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONNE, Frederic. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, 2008. p. 44.

⁵⁰ LAPIERRE, Jean-William. *Qué es ser ciudadano*. Tradução de Sofia Vidaurrazaga Zimmermann. Madrid: Biblioteca Nueva, 2003, p. 193.

Começamos com a chamada “democratização” da Administração Pública. Trata-se de adaptar os aparelhos administrativos aos princípios constitucionais ou de tornar o serviço público mais “participativa”, com base no diagnóstico de que a ineficiência das ações públicas vem da excessiva “separação” entre a máquina estatal e a sociedade civil.⁵¹

Considerada a concepção de instrumentos de políticas públicas (construídos durante a formulação de alternativas) fica mais evidente a participação social, pois esses constituem “um instrumento técnico e social, que organiza relações sociais específicas entre o Estado e os destinatários das políticas públicas, de acordo com as representações e sentido dessa”.⁵²

Sendo as alternativas a forma com que haverá a intervenção na sociedade, há de se pautar o procedimento de formulação dessas com a intensa participação social, inserindo a participação social além dos tradicionais atores que atuam em tal processo (aparato burocrático, think tanks, Poderes Executivo e Legislativo e grupos de interesse). Van Til e Van Til, com base em estudos realizados, consideram importante o estabelecimento de novas formas institucionais, que venham a representar a sociedade, trazendo-a para a estrutura política.⁵³ Novas formas institucionais devem primar pela oitiva da sociedade, eis que soluções meramente técnicas como a dos atores habituais, sem qualquer participação do povo poderá não surtir efeito, ocorrendo gastos desnecessários e a necessidade de remodelação das alternativas.

Uma das formas de trabalhar socialmente a formulação de alternativas é com a instituição de conselhos. No âmbito da União, o decreto nº 5.839, de 11 de julho de 2006, dispôs sobre a organização, as atribuições e o processo eleitoral do Conselho Nacional de Saúde – CNS, composto por 48 membros titulares, sendo metade oriundos da sociedade (representantes de entidades e dos movimentos sociais de usuários do Sistema Único de Saúde – SUS). Uma das competências do CNS é justamente formular estratégias para a execução da Política Nacional de Saúde, na esfera da União. A formulação de estratégias envolve a avaliação de alternativas para a execução das políticas públicas, o que, além do caráter de legitimidade das decisões, possibilita a participação social (mesmo que a norma trate de usuários do SUS, necessita-se frisar que o SUS é universal).

Com as alternativas determinadas é o momento da tomada de decisão de qual será a política pública a ser implementada. É neste momento em que o Estado irá definir qual(is) o(s) instrumento(s) que intervirá(ão) na sociedade para a diminuição da desigualdade existente, buscando a promoção dos direitos fundamentais. A decisão da alternativa deve ser compartilhada com os cidadãos, eis que na teoria dworkiniana, é necessário que a sociedade seja uma parceira integral (*full partner*). Corroborando posições anteriores de que o Estado deve fomentar a participação democrática, deve então o Estado garantir que a sociedade seja *full partner*, trazendo-a para a esfera decisória das políticas públicas.

Tendo em vista que inexistente decisão política que não esteja condicionada ou inclusive determinada, por aquilo que acontece na sociedade”,⁵⁴ há o dever de serem criadas arenas para deliberação social acerca do que será implementado. Uma das arenas criadas é a do Orçamento Participativo – OP, que possibilita a decisão da população nos projetos que serão implantados. Destaca-se que o OP não abarca somente a etapa de decisão, eis que envolve

⁵¹ Tradução livre do original: “Empecemos por la denominada ‘democratización’ de la Administración Pública. Se trataría de adecuar los aparatos administrativos a los principios constitucionales o de hacer más ‘representativa’ la burocracia pública, partiendo del diagnóstico de que la ineficacia de las actuaciones públicas procede de la excesiva ‘separación’ entre los aparatos administrativos y la ‘sociedad Civil’” (SUBIRATS, Joan. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989).

⁵² Tradução livre do original “A public policy instrument constitutes a device that is both technical and social, that organizes specific social relations between the state and those it is addressed to, according to the representations and meanings it carries”. LASCOURMES, P. and LE GALES, P. (2007), Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments-From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, v. 20, n. 1, p 1–21, Janeiro 2007. doi:10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x. p. 4

⁵³ VAN TIL, Jon; VAN TIL, Sally Bould. Citizen Participation in Social Policy: The End of the Cycle. Social Problems, v. 17, n. 3, p. 313-323, Winter 1970, p. 321-322.

⁵⁴ LEAL, Rogério Gesta. Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006. p. 22-27.

as demandas formuladas (problema, agenda e formulação de alternativas) pela população e eleitas (decisão) pelos cidadãos. No município de Porto Alegre, por exemplo, em 2019 completaram-se 30 anos da criação do OP municipal, sendo que a partir do mesmo ano criou-se a possibilidade de acompanhamento das assembleias nos quais o erário presta contas e são discutidas as propostas, e, talvez o mais importante, a votação nos projetos pela internet, tornando tal possibilidade aderente à proposta de se adaptar os instrumentos existentes, possibilitando maior participação da sociedade envolvida. Apesar de o OP (denominado Consulta Popular) realizado pelo Estado do Rio Grande do Sul ser mais recente do que o do município de Porto Alegre, a possibilidade de votação pela internet já existe há mais de 15 anos.

A sistemática apresentada dentro dos OPs tem vieses de uma democracia deliberativa. A opção pela palavra vieses é por conta da votação direta para a escolha dos projetos. Se considerarmos uma democracia deliberativa “um ideal no qual as pessoas se reúnem, com base em status igual e respeito mútuo, para discutir as questões políticas que enfrentam e, com base nessas discussões, decidir sobre as políticas que afetarão suas vidas”,⁵⁵ há a devida participação social na deliberação de quais projetos irão para votação, quando se realizam as assembleias nas comunidades. A votação nos projetos tem uma visão de participação social por meio do sufrágio universal, considerada uma democracia direta (eis que por intermédio do voto estarão escolhendo os programas que serão desenvolvidos pelo Estado).

Determinadas as políticas públicas segue-se à implementação dessas, momento no qual há o impacto social almejado. A implementação das políticas públicas é o momento em que há maior participação popular, considerando-se que essas foram desenhadas e estão sendo executadas em favor da população. Tendo em vista que se busca a solução de um problema social, a implementação visa a intervenção do Estado para o saneamento do reclame social. Se em nenhum momento do ciclo o povo deve ser participante subsidiário, na implementação é que ele se torna o principal.

438

Todavia, não há o envolvimento somente da sociedade. Há a necessidade de movimentação de toda o aparato estatal (incluindo os Poderes Executivo e Legislativo) e de diferentes membros da sociedade, o que é denominado de *policy network* ou *policy community*.⁵⁶ De nada adianta uma participação social durante todo o decorrer do ciclo se no momento de sua implementação a população não exerce o direito de ter a desigualdade social diminuída. Não há, por exemplo, porque criar campanhas de vacinação se a comunidade não se vacina, ou abrir inúmeras vagas em escolas se os pais não matriculam os filhos. Os direitos sociais devem ser garantidos e promovidos pelo Estado, mas se torna inócua a promoção se não há o exercício de tal direito. A maior participação social, na implementação, é justamente a busca pelas atividades colocadas à disposição da sociedade pela administração pública, a maior dessas efetuadas por intermédio do serviço público.

Do início da execução da política pública, até o seu término (se pudermos falar em extinção, como se verá adiante) ocorre a etapa de avaliação da política pública. É a etapa mais trabalhada pela doutrina em termos de participação social, por conta do tema de controle social das políticas públicas. A avaliação das políticas públicas deve ser retroalimentada pelas próprias, qual seja, deve haver o estímulo social de cada vez mais possibilitar a cidadania pela possibilidade de acompanhamento das políticas públicas pela sociedade.

Apesar da necessidade de transparência estatal em todos os atos, é no momento de se averiguar o tripé eficiência-eficácia-efetividade (avaliar as políticas públicas) é onde mais a publicidade do erário é utilizada. Carece de estabelecer a diferenciação de Bitencourt e Reck, entre controle e participação social, sendo o primeiro vinculado à substituição de uma decisão tomada por uma nova e a segunda justamente na possibilidade de interação direta com a administração pública como, por exemplo, ouvidorias e mesmo pela transparência passiva.⁵⁷ Os conceitos não se

⁵⁵ BÄCHTIGER, Andre; DRYZEK, John S.; MANSBRIDGE, Jane; WARREN, Mark. Deliberative Democracy: An Introduction. in: BÄCHTIGER, Andre; DRYZEK, John S.; MANSBRIDGE, Jane; WARREN, Mark. The Oxford Handbook of Deliberative Democracy. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 2.

⁵⁶ SUBIRATS, Joan. Analisis de políticas publicas y eficacia de la administracion. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989. p. 119.

⁵⁷ BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. O controle social na construção da legitimidade democrática: os ventos da mudança e a retórica do poder do “povo”. Interesse Público, Belo Horizonte, ano 21, n. 118, p. 109-134, nov./dez. 2019, p. 113.

misturam, mas não haverá controle por parte da comunidade sem que exista a possibilidade de participação social, pois o Estado ficaria encerrado em si.

Dessa forma, pode-se afirmar que a partir da participação social é que existe condições para que ocorra o controle por parte da população, fazendo com que ocorra eventual alteração nos rumos das políticas públicas. O controle e a participação social possuem, além de um caráter de compromisso do erário com a população, em uma espécie de acompanhamento e prestação de contas, mas também “seria capaz de conter os abusos por meio de uma discricção mais flexível e responsiva, na qual um cidadão engajado teria uma participação mais ativa e informada”.⁵⁸ Para Bresser Pereira, a partir de Janine Ribeiro, “os cidadãos serão tanto mais cidadãos quanto menos forem meros espectadores e maior for seu compromisso com o bem comum ou com o interesse público”.⁵⁹

Ocorre que por diversas questões burocráticas minam a possibilidade de participação social nas administrações públicas. O Estado, quando apresenta, acaba por divulgar dados inteligíveis pela população, o que gera a impossibilidade de se substituir decisões dos governantes pelas da sociedade. A ausência de informações apresentadas de forma didática para a compreensão do “homem médio”, prejudica o controle social.

A partir da teoria luhmanniana temos a seguinte situação, conforme acima discorrido: os entes acreditam que comunicam à sociedade e a sociedade considera a inexistência de comunicação. Isso, pois para Luhmann a comunicação compreende o ato de transmissão do dado, a informação (do dado) e a compreensão (do dado pelo ouvinte). Da forma constituída os portais de transparência somente há os dois primeiros itens, não havendo, com base na teoria de Luhmann, comunicação. Como podem os administrados participarem da gestão pública se não sabem o andamento das funções governamentais, o que prejudica a participação social e democrática no desenvolvimento das políticas públicas.

Por fim, pode-se falar em extinção da política pública, apesar de haver divergências na doutrina sobre tal etapa. Cita-se em extinção acerca de um ato em específico, como uma campanha de vacinação com início e término para acontecer, mas não há extinção na política pública de vacinação em si. Políticas públicas em si não se são extintas, são alteradas, adaptadas aos novos tempos.

A alteração ocorre diante das novas adversidades sociais que impactam diretamente na função de assegurar igualdade e vida digna para a população. Menciona-se adaptação justamente pelo alerta inicial, de que o ciclo das políticas públicas é utilizado somente para que ocorra a melhor análise do conteúdo, eis que as etapas ocorrem concomitantemente, sem possibilidade de se definir claramente quando existiu uma e outra. Isso reforça a necessidade da participação social durante todo o decorrer das políticas públicas, não somente pelo caráter democrático que essas devem ter, mas também pela impossibilidade de determinar momentos fixos de atuação.

4 CONCLUSÃO

Confirma-se a premissa inicial de que a democracia deve existir em todos os momentos das políticas públicas, por intermédio da participação social no âmbito da administração pública. Mesmo se houvesse a possibilidade de se decompor as políticas públicas em etapas, estipulando períodos em que tais ocorressem, mesmo assim o Estado deveria proporcionar a cidadania com a participação social na decisão das atividades a serem desenvolvidas.

⁵⁸ Tradução livre do original: “[...]be able to curb abuses through more flexible and responsive driven discretion, in which an engaged citizenry would have a more active and informed stake.” SOSSIN, Lorne. *Redistributing Democracy: An Inquiry into Authority, Discretion and the Possibility of Engagement in the Welfare State.* Ottawa Law Review, v. 26, n. 1, p. 1-46, 1994, p. 42.

⁵⁹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.* São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998, p. 88

A administração pública além de garantir os direitos dos cidadãos deve promover os mesmos, estimulando a sociedade a participar das decisões políticas. A constituição não é apenas uma carta de declaração à cidadania, mas um compromisso do Estado com os cidadãos, de que o futuro será por esses desenvolvido.

Não há qualquer prosperidade para a sociedade se não houver uma arena em que os membros dessa possam discutir e construir o caminho para o desenvolvimento em conjunto. Há a necessidade de se democratizar a sociedade para no atual combater uma pós-democracia, fazendo com que uma sociedade democrática gere maior democracia para a sociedade. Sem vida digna, sem um mínimo para a subsistência, não há de se falar em cidadania e muito menos em democracia.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARISTÓTELES. **A política**. Traduzido por Pedro Constantin Tolens. 5. ed. São Paulo: Martin Claret, 2010.

BÄCHTIGER, Andre; DRYZEK, John S.; MANSBRIDGE, Jane; WARREN, Mark. Deliberative Democracy: An Introduction. In: BÄCHTIGER, Andre; DRYZEK, John S.; MANSBRIDGE, Jane; WARREN, Mark. **The Oxford Handbook of Deliberative Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2018.

440

BALKIN, Jack M. Digital Speech and Democratic Culture: A Theory of Freedom of Expression for the Information Society. **New York University Law Review**, New York, v. 79, n. 1, p. 1-58, April 2004.

BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle jurisdicional das políticas públicas**. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2013.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. O controle social na construção da legitimidade democrática: os ventos da mudança e a retórica do poder do “povo”. **Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 21, n. 118, p. 109-134, nov./dez. 2019.

BLACK, Cyril E.; BURKE, John P. Organizational Participation and Public Policy. **World Politics**, v. 35, n. 3, p. 393-425, April 1983.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 15. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do direito e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

CASARA, Ruben R.R. **Estado Pós-Democrático**: Neo-Obscurantismo e gestão dos indesejáveis. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

CHAN, Matthew A. Institutional and Noninstitutional Actors in the Policy Process. *In*: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. **Public policy: the essential readings**. 2. ed. Pearson Education, 2013.

COUTINHO, Carlos Nelson. Cidadania e modernidade. **Perspectiva: Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 22, p. 41-59, 1999;

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Ed. da UnB, 2001.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. 13 ed. Boston: Longman, 2011.

GABARDO, Emerson. **O jardim e a Praça para além do bem e do mal: uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social**. Tese - Universidade Federal do Paraná. Disponível em http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/19053/TESE_Emerson_Gabardo_Correta.pdf;jsessionid=EFCBB13A8CB3DB1E69200746B62B575D?sequence=1. Acesso em: 9 mar. 2020.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Ed. da UNESP, 1991.

HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**. 2014. 614f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, 2014. Disponível em: <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/35104/R%20-%20T%20-%20DANIEL%20WUNDER%20HACHEM.pdf?sequence=1>. Acesso em: 9 março 2020.

IVANOVA, Ksenia. Electronic Legislative Initiative as a Tool to Improve Citizens' Public Activity in Cyberspace: Common Issues in the BRICS Countries, Europe and the Russian Federation. **BRICS Law Journal**, v. 6, n. 1, p. 102-126, 2019.

LAPIERRE, Jean-William. **Qué es ser ciudadano**. Tradução de Sofía Vidaurrazaga Zimmermann. Madrid: Biblioteca Nueva, 2003.

LASCOUMES, P. and LE GALES, P. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments-From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 20, n. 1, p. 1-21, Janeiro 2007, doi:10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x.

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

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Vol. II. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

MOTTA, Francisco José Borges. As condições democráticas de Ronald Dworkin e o instituto da Judicial Review: a democracia é possível aqui? *In*: LEAL, Rogério Gesta; FILHO, Anízio Pires Gavião (org.). **Bens jurídicos indisponíveis e direito transindividuais: percursos em encruzilhadas**. Porto Alegre: FMP, 2015. Disponível em: http://www.fmp.com.br/imgs_upload/file/MIOLO%20WEB.PDF. Acesso em: 16 set. 2017.

NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 33, n. 132, p. 321-330, out./dez. 1996.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana Sobre Direitos Humanos**. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 9 mar. 2020.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (org.). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Ed. da UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

RECK, Janriê Rodrigues. Observação pragmático-sistêmica das políticas públicas e sua relação com os serviços públicos. In: BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. **Políticas públicas e matriz pragmático-sistêmica: os novos caminhos científicos do Direito Administrativo no Brasil**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. **A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, out./dez. 2016.

442 REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. Ativismo judicial e Estado de Direito. In: AMARAL JÚNIOR, José Levi do (coord.). **Estado de Direito e ativismo judicial**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **Direito fundamental à boa Administração Pública**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012. (Coleção Fórum Eurolatinoamericana de Direito Público, 1).

SANTOS, Marília Lourido dos. **Interpretação constitucional no controle judicial das políticas públicas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2006. 194p.

SCHIER, Adriana. **Fomento – Administração Pública, Direitos Fundamentais e Desenvolvimento**. Curitiba: Ithala, 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SOSSIN, Lorne. "Redistributing Democracy: An Inquiry into Authority, Discretion and the Possibility of Engagement in the Welfare State." **Ottawa Law Review**, v. 26, n. 1, p. 1-46, 1994, p. 42.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONNE, Frederic. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Editorial Ariel, 2008.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

THEODOULOU, Stella Z. The contemporary language of public policy: starting to understand. *In*: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. **Public policy: the essential readings**. 2. ed. Pearson Education, 2013.

VAN TIL, Jon; VAN TIL, Sally Bould. Citizen Participation in Social Policy: The End of the Cycle. **Social Problems**, v. 17, n. 3, p. 313-323, Winter 1970.

VILHENA, Oscar. **A batalha dos poderes: Da transição democrática ao mal-estar constitucional**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

Recebido em: 03/09/2020

Aceito em: 14/12/2020