

Luigi Bobbio

**DEBATENDO
POLÍTICAS
PÚBLICAS**



Φ editora fi

Debatendo Políticas Públicas com Luigi Bobbio quer introduzir o leitor às explanações deste catedrático da Faculdade de Turim, na Itália. Desde a vinda dele até o lançamento dessa publicação, inúmeras questões importantes relacionadas à temática das políticas públicas se desenvolveram com grande velocidade no país, dentre as quais a criação do cargo de Gestor de Políticas Públicas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) do Governo Federal, o que também foi seguido por outros entes da federação, como o Estado de São Paulo e o Distrito Federal. Essa iniciativa é uma medida que demonstra a importância que o instituto das políticas públicas tem alcançado na Administração Pública moderna, tendo em vista que se trata de garantir a eficiência dos investimentos na resolução de questões e problemas sociais e coletivos.

 editora fi
www.editorafi.org



 LAPRUS
Laboratório de Políticas Públicas e Sociais

www.lappus.org.br

**DEBATENDO
POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Luigi Bobbio

**DEBATENDO
POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Porto Alegre |
2014

Φ editora fi

Direção editorial e diagramação: Lucas Fontella Margoni

www.editorafi.org

Tradução:

Cristiano Lange dos Santos

Darweche Makki

Marcelo Sgarbossa.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

BOBBIO, Luigi

Debatendo Políticas Públicas / Luigi Bobbio. -- Porto Alegre, RS:

Editora Fi, 2014.

34 p.

ISBN - 978-85-66923-22-3

1. Filosofia do Direito 2. Políticas Públicas 3. Sociologia I. Título.

CDD-340.1

Índices para catálogo sistemático:

1. Filosofia do Direito 340.1

Debatendo políticas públicas

SUMÁRIO

PREFÁCIO	9
A NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	12
DEMOCRACIA REPRESENTATIVA <i>VERSUS</i> DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	22
A PARTICIPAÇÃO DOS JUÍZES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA RESOLUÇÃO DOS PROBLEMAS COLETIVOS.	28

PREFÁCIO

Debatendo Políticas Públicas com Luigi Bobbio quer introduzir o leitor às explicações deste catedrático da Faculdade de Turim, na Itália, que visitou o Brasil em 2006.

Desde a vinda dele, até o lançamento dessa publicação, inúmeras questões importantes relacionadas à temática desenvolveram-se com grande velocidade no País, dentre as quais a criação do cargo de Gestor de Políticas Públicas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) do Governo Federal, o que também foi seguido por outros entes da federação, como o Estado de São Paulo e o Distrito Federal.

Essa iniciativa é uma medida que demonstra a importância que o instituto das políticas públicas tem alcançado na Administração Pública moderna, tendo em vista que se trata de garantir a eficiência dos investimentos na resolução de questões e problemas sociais e coletivos.

Quando tiveram que reconstruir os estragos causados pela Segunda Guerra Mundial, os chamados países desenvolvidos atentaram-se para a importância do estudo das políticas públicas. Naquela época, as cátedras norte-

americanas se constituíram nas primeiras cadeiras de *policy science*, com o objetivo de estudar as atividades governamentais na aplicação dos recursos necessários à realização das tarefas estatais.

No Brasil, em alguns casos, o tema está em processo de iniciação. Em outros, já passa pelo amadurecimento e pela consolidação de questões que envolvem o processo de participação popular, o que justifica o interesse em pesquisas em políticas públicas, seja na academia ou na Administração Pública.

As “jornadas de junho” e as mobilizações populares de 2013 retratam em muito a consciência da população sobre a necessidade de analisar o panorama das políticas públicas em desenvolvimento no país.

Assim, a presente publicação quer contribuir nesse processo de construção das políticas públicas no âmbito italiano comparando-o com o paradigma brasileiro, de modo que possamos evoluir ainda mais nessa temática.

Deve ser destacado ainda que cada palestra proferida pelo professor Luigi Bobbio tem como pressuposto o modelo comparativo, haja vista que ele se baseia no paradigma italiano sobre Administração Pública, Constituição e Políticas Públicas.

A palestra sobre Democracia Representativa e Democracia Participativa enfoca alguns pontos relacionados à fraqueza e ao fortalecimento da democracia representativa no sistema político atual relacionado à implementação das políticas públicas com um viés participativo.

Já na palestra Juízes e as Políticas Públicas, Bobbio aborda o papel desempenhado pelos juízes na implementação, desenho e inserção das políticas públicas na

agenda governamental num contexto da Itália, em que o Poder Judiciário também se constitui como um ator importante na construção do Estado Democrático de Direito.

Por fim, a palestra Avaliação de Políticas Públicas busca avaliar os resultados das políticas públicas no decurso do tempo como uma forma de corrigir os defeitos e se alcançar os resultados pretendidos. Daí a importância da cláusula avaliativa nos programas governamentais.

Diante disso, fica o convite à leitura como forma de divulgar o instituto das políticas públicas, democratizando-o junto à população de modo a integrar-se aos grandes debates de interesse público.

Primavera de 2013.

Cristiano Lange dos Santos e Marcelo Sgarbossa.
Membros do Laboratório de Políticas Públicas e Sociais –
LAPPUS.

A NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O tema é a avaliação das políticas públicas. Tradicionalmente as políticas públicas não eram avaliadas, e nem nos perguntávamos que resultados tinham alcançado efetivamente. Também na Itália é muito recente a proposta de avaliar os resultados das políticas públicas e acredito que também seja no Brasil, porque a ideia tradicional que denomino de otimista e ingênua era de que se pensava que a utilidade das políticas públicas, de qualquer modo, fosse dada por descontadas.

Tinham grande conflito sobre quais as ações estatais que deveriam ser implementadas, por exemplo, no Parlamento por partidos políticos, na sociedade, mas escassa atenção sobre os efeitos das políticas públicas quando elas eram realizadas.

O debate político era fortemente ideológico e pouco atento às consequências reais da sociedade sobre as políticas públicas. E, todavia, em todas as políticas públicas existe uma notável incerteza sobre a relação causa e efeito. A causa seria a medida, a norma, os recursos destinados, e os efeitos

são as alterações sociais, alterações na sociedade, produzidas pelas políticas públicas.

Não conseguimos avaliar concretamente se as ações estatais, programas e políticas públicas produzirão efeitos ou resultados no futuro.

Dito em outros termos: a avaliação das políticas públicas nasce de uma dúvida.

A dúvida é descobrir se as políticas públicas implementadas conseguem alcançar os objetivos desejados. Podem existir efeitos inesperados, diferentes daqueles que esperávamos, podem existir também efeitos não desejados, contrários às expectativas. Podemos nos perguntar, por exemplo: as políticas para o desenvolvimento ajudam realmente ao desenvolvimento? Ou podemos questionar se as políticas para terminar com a pobreza, conseguem melhorar a situação?

Essa é a dúvida.

Então, o problema é procurar avaliá-las para eventualmente aprender a modificar e corrigir os rumos das políticas públicas. Para conceituá-la podemos dizer que uma avaliação significa extrair juízos empiricamente fundados sobre o sucesso obtido por uma política pública no afrontar um específico problema coletivo.

E se não melhorou, é preciso verificar o que precisa ser corrigido.

Em síntese, podemos perguntar: a política pública funciona? Essa é a pergunta.

Para complementar essa dúvida, apresento, mesmo que rapidamente, seis questões sobre o tema da avaliação:

A primeira questão: O que avaliar, a política ou os serviços? Nesse momento, na Itália, mas talvez também no

Brasil, seguidamente fazemos confusão entre avaliação das políticas públicas e avaliação dos serviços públicos. Qual é a diferença? Essa confusão foi introduzida pelo sucesso *New Public Management* que introduziu o problema de aplicar as técnicas de gestão do setor privado na Administração Pública.

Então a pergunta foi elaborada no seguinte sentido: o que as Administrações Públicas produzem? A iniciativa privada sabe que produz bens e serviços. A resposta foi que as Administrações Públicas produzem serviços; serviços sanitários, transportes, escolas. Mas, as Administrações Públicas não produzem somente serviços, produzem também políticas públicas, e o que entendo por política públicas? Que são medidas para alterar qualquer aspecto da sociedade e para resolver os problemas coletivos. Avaliar um serviço significa analisar se o serviço é produzido de maneira eficiente, se os usuários estão satisfeitos, se os usuários obtêm o serviço sem ficar muito tempo na fila, se tem custos acessíveis, etc. Avaliar um serviço é importantíssimo para saber se eles funcionam ou não funcionam.

Mas se nós nos colocamos na ótica de avaliar as políticas, então isso significa observar se foram produzidas alterações sociais, o que é diferente. Uma coisa é dizer que os serviços foram fornecidos, outra é dizer que resolvemos problemas públicos.

Conclusão número um: se quisermos avaliar uma política, não é suficiente dizer que um serviço foi fornecido de maneira correta e se os usuários estão satisfeitos. É necessário ver se mudou alguma coisa na sociedade e como ela mudou.

Segunda questão: A relação dos efeitos, as alterações ou modificações. Os efeitos são tantos. O cientista político norte-americano David Easton fez uma comparação de uma política pública. Ele comparou a política pública a uma pedra jogada num pequeno lago. Criam-se círculos, o lago seria a sociedade e a pedra seria a medida que foi adotada pelo governo para alterar alguma coisa. O ponto onde a pedra caía no lago, nós podemos chamar de “o produto da administração”, por exemplo, gasto dos recursos. Mas o importante é analisar esses círculos que irão se produzir no lago e, é claro, que os círculos quanto mais se difundem na sociedade, mais difícil de vê-los. O ponto que nos interessa, sobretudo, são os círculos mais distantes.

Poderíamos ter concessão de subsídios às empresas, autorizações, estabelecimento de um limite de poluentes. Depois dessas medidas pode ser que as empresas renovem seus equipamentos, por exemplo, colocando filtros contra a poluição. No passo sucessivo, é provável que tenha menores emissões de poluentes. Pode ser que ocorram menores concentrações de poluentes no ar, e, no final, pode ser que existam menores patologias respiratórias.

Essa é a corrente dos efeitos, mas qual o foco da questão? Nós podemos chamar a primeira questão que sai da Administração Pública, o produto. Qual é o problema? O problema é que normalmente as Administrações Públicas olham somente aquilo que sai deles, portanto dizem: “nós estamos contentes porque aumentamos os gastos na batalha contra a pobreza”. Mas, nós precisamos ver no final das contas o que aconteceu com essas pessoas em situação de vulnerabilidade social. O grande problema é que as Administrações Públicas visualizam somente o que eles

produziram, mas nós precisamos olhar muito mais longe, os resultados disso.

Conclusão número dois – se queremos avaliar uma política, temos que olhar para longe, e é difícil, normalmente é mais fácil olhar para perto do que para longe. Seguidamente as Administrações Públicas se contentam de olhar próximo, próximo demais.

Terceira questão – O Problema da Imputação.

Vamos procurar olhar os efeitos ao longo do período. Nós podemos partir de uma certa hipótese: uma medida “x” gerar o efeito “y”, por exemplo, uma medida favorável ao meio ambiente que gera uma situação “X”. Nós tendemos a dizer se pegamos a medida X, ocasionou Y. Porém, pode ser que as coisas não sejam assim. Por exemplo, certa ação estatal que tem busca favorecer o aumento do número de empregos formais, nós podemos dizer que a medida teve sucesso. Isso muito seguidamente alguns governos dizem: “Nós tomamos essa medida e aumentou o emprego”.

Qual é a operação errada que é feita? É de dizer: aumentou a ocupação, então é mérito nosso, é mérito da política. Porém, poderia perfeitamente ser mérito de alguma coisa pública, poderia ter um fator “Z” que teve influência sobre a ocupação, poderia ser a melhora geral da situação econômica.

O efeito da ocupação é um efeito bruto. É necessário ver qual é o efeito líquido derivado da política. Faço um exemplo mais simples para entendermos: a pontuação na carteira de motorista.

No ano de 2002, foi introduzida na Itália a pontuação e praticamente um ano depois os jornais noticiaram se tratar

de um sucesso extraordinário. O impacto na redução dos acidentes nas estradas foi enorme. Os dados comprovaram que, do segundo semestre de 2002 e segundo semestre de 2003, houve uma significativa redução de mortos e feridos no trânsito. Mas, a redução dos mortos e feridos é realmente mérito da pontuação na carteira? Ninguém colocou isso em discussão, todo mundo dizia que o grande mérito era o do governo de ter colocado a pontuação nas carteiras.

Para termos uma idéia, meu colega pesquisador Lucca Ricorsi fez um estudo sobre essa questão e, dos dados que ele analisou e estudou, descobriu que provavelmente a redução do número de acidentes nas estradas e de mortos ocorreu principalmente no verão. E esta redução ocorreu porque os italianos foram menos às praias, porque tinham menos dinheiro. Em outras palavras, foi a diminuição do tráfego e não o medo de levar os pontos na carteira que gerou essa redução. Em outras palavras, a hipótese que foi divulgada pela mídia italiana, a pontuação na carteira seria nosso “X” e menos acidentes seria “Y” estava equivocada.

A hipótese de Lucca Ricorsi é que essa relação não existe, é muito fraca e o que realmente conta é quanto menor a quantidade de pessoas que saem em férias, menor a quantidade de acidentes no trânsito.

Retomando este ponto: o erro sobre este tipo de problema que é feito muito seguidamente pelos políticos é dizer: “melhorou a economia, é mérito meu, é mérito as minhas políticas”. Também a mídia também faz continuamente esses erros.

Então, avaliar a política é procurar entender qual o verdadeiro efeito da política. É muito complicado, mas

existem técnicas específicas para procurar saber quais são os efeitos líquidos.

Conclusão número três: se queremos avaliar o impacto de uma política é inútil recolher milhares de dados sobre os indicadores. Temos, pelo contrário, que analisar quais os efeitos que são efetivamente imputados na política. Não se trata de analisar sobre muitos dados, mas sobre os dados pertinentes, de se fazer as perguntas certas.

Quarta questão: estabelecer uma relação entre certa política e certo efeito social.

Não significa que conseguiremos entender através de quais mecanismos esses efeitos são produzidos. Ou seja, temos uma relação estatística entre “x” e “y”, mas o que existem entre isso, quais são os mecanismos que permitiram a passagem de “x” para “y”. Por isso, precisaríamos de desenhos de pesquisas mais complexas e qualitativas para estudar o processo que levou de “x” à “y”, da medida adota aos resultados. Em outras palavras, nós temos que estudar implementação, se precisa fazer a pesquisa de campo: isso é muito complicado, pois é necessário entrevistar os vários atores.

Essa pesquisa tem que ser feita de maneira participativa com os atores envolvidos para entender que significado eles atribuíram a essa política.

A avaliação do processo é uma pesquisa estratégia de pesquisa particularmente adaptada para políticas complexas que se propõe a resultados de natureza diferente não facilmente quantificada.

Se o objetivo é reduzir as mortes nas estradas, é bastante fácil tecnicamente, pois é só contar o número de mortes e comparar se a redução é imputável à política. Se,

por outro lado, devo avaliar uma política mais complexa, como por exemplo, o programa de requalificação urbana num bairro pobre, os objetivos podem ser muitos e podem ir desde a melhoria na qualidade de vida ao desenvolvimento da economia local. Nesse sentido, é muito difícil encontrar esses efeitos, porquanto é preciso entender o que aconteceu.

Conclusão número quatro: para entender bem aquilo que aconteceu, precisamos estudar o processo que levou a certos resultados. A análise do processo é muito mais do tipo sociológico.

Questão cinco: a avaliação é capaz de fornecer juízos objetivos e não controvertidos?

Uma vez feitos esses estudos podemos dizer “as coisas estão realmente assim?” A resposta é não. Não podemos nos iludir de que podemos dar respostas definitivas sobre temas deste gênero. Mas é muito importante que a gente tente dar alguma resposta, sem a pretensão que seja a verdade, mas porque isso ajuda de qualquer forma a melhorar o debate público.

Conclusão número cinco: a avaliação não tem a finalidade de dizer a verdade, mas de fornecer argumentos para o debate público e de ajudar o público a discutir e também os políticos, naturalmente.

A idéia seria que através da avaliação das políticas todos podemos entender melhor como funcionam as políticas públicas e procurar corrigi-las.

Ultimo ponto: A avaliação serve para alguma coisa?

O objetivo da avaliação é produzir conhecimento utilizável para corrigir e melhorar as políticas. Utilizável pelos políticos, pelos gestores e administradores públicos

que são quem fazem as leis ou desenham as políticas públicas.

Atenção, seguidamente aquilo que nós encontramos são resultados que trazem uma desilusão. Quando avaliamos uma política pública nos damos conta de que muitos dos objetivos que o governo tinha previsto não foram alcançados. Ou seja, é muito fácil encontrar qualquer coisa que não tenha funcionado.

Alterar uma sociedade é difícil, existem resistências de todos os tipos, dificuldades burocráticas, resistências burocráticas, interesses contrários. E por isso, temos que saber que muito dos resultados que encontraremos não serão excepcionais. A implementação é sempre incompleta, tem sempre uma escassa relação entre as normas e os resultados finais. Isso é importante, acontece na Itália, acontece no Brasil, acontece em qualquer lugar. Não acreditem que existem países que não conseguem fazer tudo aquilo que querem.

Isso é um ponto importante porque, quando vemos resultados modestos nós não temos que pensar que houve um fracasso, mas temos que saber que um pouco se pode errar. É impossível fazer uma política pública sem ter erros. Então, seria interessante observar os aspectos positivos. Não temos que perguntar como a política fracassou, mas perguntar como fazemos para uma política funcionar. Essa é a pergunta que devemos fazer.

Conclusão número seis e última: observar quais os efeitos positivos, ainda que eles sejam poucos, entender quais são os fatores que facilitam a atuação de uma política. Avaliar para aprender e não para se desencorajar.

Para terminar uma pequena proposta: um projeto que estamos fazendo na Itália com as Assembleias Estaduais, um pouco correspondente a esta, mais ou menos, é aquela de forçar o Parlamento a inserir nas leis uma cláusula de avaliação. Nas leis importantes, naturalmente, aquelas que contam, que são duas ou três ao ano, quatro ou cinco no máximo.

A cláusula avaliativa é um artigo da lei que indica quais efeitos da lei devem ser avaliados, estabelecendo como e quando. Ou seja, daqui há um ano, ou dois, e quem fará essa avaliação.

Geralmente, é melhor deixar passar um pouco de tempo, muito cedo é difícil avaliar e deve-se destinar recursos específicos.

As pesquisas de avaliação são importantes para correção e melhora de determinada política pública.

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA *VERSUS* DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Por muitos anos acompanhei, mesmo que distante, a experiência do Orçamento Participativo (OP) que, particularmente, considero uma das experiências mais importantes de participação no mundo. É muito gratificante estar aqui em Porto Alegre. Assim pretendo falar muito brevemente porque preferiria muito mais escutá-los, até porque essa experiência é muito mais atrativa.

O tema a que me foi proposto foi o de discutir a relação entre a democracia representativa e participativa. Esta relação é sempre muito difícil, pois sempre há, em minha opinião, tensões entre o princípio representativo e o princípio participativo. Naturalmente é possível resolvê-las e encontrar pontos de equilíbrio, mas nunca se resolverão todas as questões de uma vez por todas.

Queria repassar muito rapidamente cinco pontos fortes e cinco pontos fracos da democracia representativa. Mas antes disso, pretendo apresentar uma distinção que penso ser muito importante, ou seja, a distinção entre a política e as políticas públicas.

Nós usamos sempre a mesma palavra “política” para dizer “política” e “políticas públicas”, mas são duas coisas diferentes. A política é representada pela luta ou pela competição para a gestão do poder (do Município, do Estado, da Federação). As políticas, por outro lado, são as decisões que são tomadas para enfrentar problemas públicos. A política, no singular, é uma arena onde se confrontam os partidos.

As políticas públicas são muitas, porque são tantos quantos são os problemas que afetam a coletividade: saúde, habitação, educação, segurança, entre outras.

Então, se a política é uma e os problemas são muitos, como colocar juntas as duas coisas? A partir desta distinção, emergem cinco pontos fortes e cinco pontos de fracos da democracia representativa.

Pontos Fortes:

1º - A democracia representativa tem uma legitimidade muito forte porque se baseia sobre o número de votos que recebem os representantes. Os votos são contados e estão materializados, são dados objetivos.

2º - Na democracia representativa as decisões são tomadas por poucas pessoas: vereadores, deputados, senadores, por isso há uma redução da complexidade da sociedade.

3º - A profissionalização: os representantes são especialistas da política. Trabalham quase em tempo integral na política.

4º - Os representantes podem ter uma visão do conjunto completa, e por isso podem superar os pontos de vistas particulares e específicos de cada comunidade.

5º - Os representantes têm certa liberdade de decisão, graças ao princípio da proibição do mandato imperativo.

Pontos Fracos:

A cada ponto forte, corresponde um defeito ou um ponto fraco.

1º - O mandato que os representantes recebem com o voto geralmente são pouco claros e incompletos. Os programas eleitorais geralmente não são completos e quase sempre os eleitores não os conhecem. Nos últimos anos, acredito um pouco em todos os lugares, e também no Brasil, está existindo uma crescente personalização da política e, por isso, os eleitores votam mais nas pessoas do que nos programas.

2º - Como existem muitos problemas e muitas políticas públicas, dentro de uma assembleia representativa, como o parlamento, é impossível que seja representado todos os pontos de vista e todos os interesses relativos a todas as políticas, ou seja, muitos pontos de vista, muitos interesses, muitas comunidades, não entram na Câmara de Vereadores, nem entram na Assembleia Legislativa.

3º - Sobre a profissionalização. É verdade que os representantes são muito profissionais, mas a

profissionalização tem mais haver com a política do que com as políticas, ou seja, os representantes tendem a se especializar e manter relações com outros Partidos, de aliança ou de confronto, e geralmente o jogo da política se torna mais importante do que a capacidade de fazer políticas públicas, ou seja, de tomar decisões que dizem respeito à toda coletividade.

4º - Nas Assembleias Legislativas ou representativas existem agrupamentos de Partidos pré-constituídos; há uma maioria, há uma oposição. O que acontece é que quando se discute a escolha de uma determinada política pública, por exemplo, da saúde, escolas, das estradas, etc, os parlamentares que pertencem a base do governo tendem a votar a favor da proposta, ainda que não sejam totalmente de acordo, e os parlamentares da oposição votarão contra ainda que sejam bastante favoráveis. Em outras palavras, o fato de existir agrupamentos pré-constituídos torna difícil uma discussão mais aprofundada.

5º - A liberdade que têm os representantes seguidamente tende a se direcionar para objetivos pessoais, de carreira política, do que escolhas que interessa a coletividade como um todo.

Tenho a impressão de que esses pontos de fraqueza ou de crise da representação estão crescendo nos últimos anos, ou seja, a crise de representação está aumentando. Não saberia lhes informar se esse fenômeno também acontece no Brasil, mas na Itália tem aumentado notavelmente.

Existem várias razões, mas acredito que o motivo principal é que, há 20 ou 30 anos, os partidos políticos eram capazes de estabelecer fortes ligações entre a sociedade civil e as instituições, enquanto que hoje, ao menos na Itália, não saberia informar se no Brasil, os partidos estão muito mais fracos e a política muito mais personalizada, ou seja, conta mais as pessoas do que os partidos políticos.

Para solucionar esses defeitos, em todos os países do mundo, nos perguntamos sobre novas formas de participação. Eu não tenho nada a dizer para vocês porque a experiência de Porto Alegre é seguramente uma das mais importantes, porém há muitas experiências similares, ainda que menos fortes e menos estruturadas, nas quais é confiado diretamente aos cidadãos, de maneira organizada a possibilidade de tomar decisões importantes para a sua coletividade.

Naturalmente isso cria uma tensão com os representantes, ou seja, entre a democracia representativa. Mas na democracia participativa também existem muitos problemas e dificuldades a serem solucionadas.

De fato, a democracia participativa não procura substituir a democracia representativa, ambas podem conviver juntas, mas é uma convivência difícil.

Poderia existir uma solução radical, ou seja, que os representantes oficiais, aqueles eleitos pelo povo, não tomassem mais eles as decisões, mas seriam aqueles que organizariam um procedimento formal para fazer com que as decisões sejam tomadas pelos cidadãos. Assim, haveria uma alteração no papel desempenhado pelos políticos, que não seriam mais aqueles que decidem pelos outros, mas aqueles que propõem métodos do trabalho, nos quais os

cidadãos possam participar e tomar as decisões que lhes dizem respeito.

Essas funções dos políticos seriam importantíssimas, e penso que Porto Alegre é um exemplo extraordinário, porque acredito que, com a experiência do Orçamento Participativo, houve de certa forma essa delegação popular. Construíram um método, que depois foi mudando com o tempo para confiar informalmente as decisões sobre o orçamento à cidadania, e isso me parece muito importante para a democracia.

A PARTICIPAÇÃO DOS JUÍZES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA RESOLUÇÃO DOS PROBLEMAS COLETIVOS.

O tema a ser enfrentado aqui é o papel dos juízes nas políticas públicas.

Quero ressaltar que não sou jurista, mas cientista político, e pesquisei a atuação e a implementação das políticas públicas, tendo, muitas vezes, me defrontado com o papel do juiz nas políticas públicas. Com efeito, no estudo das políticas públicas, os juízes são sempre apresentados como atores importantes no desenvolvimento das políticas públicas, em todos os países.

Quando me refiro a atores, não indico um conceito jurídico, não diz respeito às competências jurídicas que intervêm no processo, mas é um conceito de fato. Ou seja, dentro do estudo da ciência política “atores” são todos aqueles que têm uma influência sobre as políticas públicas. Por isso, do meu ponto de vista, o juiz é um ator que influencia no conteúdo das políticas públicas.

Para explicar melhor esse ponto, procurarei demonstrar o que significa uma política pública para a ciência política. Para nós, cientistas políticos, que estudam

políticas públicas, existem muitíssimas políticas públicas em escalas diferentes, sobre argumentos diferentes (ambiental, social, urbana, turismo, trabalho, imigração, entre outras). A questão é: o que elas têm em comum? Para entendê-las, precisamos defini-las como tal. Há muitas definições, mas a que prefiro é a seguinte: “uma política pública é um conjunto de ações de qualquer forma correlacionadas às soluções de um problema coletivo, geralmente considerada de interesse público.”

Por isso, chamamos “política pública” um problema percebido como público. Se há um problema público, a resposta para tanto é a efetivação de uma política pública. Nesta resposta, contribuem diversos sujeitos, ou diversos atores, em diferentes fases (políticos, partidos políticos, burocratas, grupos de interesse, e naturalmente também os juízes).

Nós podemos representar as políticas públicas por meio das diversas fases que elas atravessam. Em geral, pode-se dizer que cada política pública tende a atravessar quatro fases distintas: a primeira é o nascimento do problema e a formação da agenda. Nesta fase emerge um problema - pode ser um problema de saúde, habitação, pobreza, criminalidade – e o fundamental é procurar entender como é formulado este problema e por quem, porque a resposta dependerá muito de como o problema será concebido e representado.

Nesta fase o cerne da questão é que existem muitos problemas sociais que pressionam para serem enfrentados, mas nem todos são enfrentados. Ou seja, a agenda política contém somente alguns dos problemas; uns são inseridos na agenda, outros não.

Por isso, uma parte do estudo das políticas públicas é o estudo de como certos problemas entram na agenda política e outros não; ou seja, como se dá a seleção do problema a ser resolvido. Essa questão é muito importante e delicada porque é possível compreender que a todo o momento o governo é pressionado para a resolução dos problemas, mas só pode enfrentar alguns deles. Quais e por quê?

Então esse é o primeiro tema de estudo. O modo como são definidos os problemas é fundamental. Vocês entendem que o problema da droga, por exemplo, pode ser definido como um problema criminal, ou como um problema sanitário, ou como uma dificuldade dos jovens. Conforme se define o problema haverá uma resposta diferente.

A segunda fase é aquela da formulação ou adoção da política. Uma vez definido o problema, de certo modo, e tendo este entrado na agenda política, haverá a fase da definição das medidas. Poderia ser através de uma lei do Parlamento Federal, Estadual ou Municipal.

Uma vez adotada formalmente uma política haverá uma fase sucessiva que é a implementação. Ou seja, a competência para realizá-la passa para a Administração Pública que terá que colocar em prática os comandos estabelecidos na lei.

No final, na quarta fase, terão sido produzidos resultados, efeitos na sociedade que tratará de avaliar os resultados; de entender se foram positivos ou negativos em relação ao que foi previsto inicialmente com a implementação das políticas públicas.

Muitas vezes os juízes acabam por modificar a percepção dos problemas públicos. Ou seja, acabam por intervir na natureza do problema. Por exemplo, trazendo problemas novos que antes não eram considerados e, indiretamente, terminam por influenciar o ciclo das políticas públicas.

Como fazem para levantar estes problemas? Trago aqui alguns exemplos da Itália. Quando não existiam leis sobre o meio ambiente na Itália nos anos sessenta, a política pública ambiental foi inventada pelos juízes que, usando normas muito gerais sobre a saúde, ou seja, escritas para outras finalidades, começaram a mover ações contra as empresas que poluíam.

Assim, de qualquer forma, os juízes na Itália contribuíram para fazer nascer, - é bom deixar claro, que não só eles - o problema ambiental, que antes não existia até aquele momento. Da mesma forma, tiveram um papel fundamental nas políticas do trabalho, em particular sobre o local de trabalho, demissões; também em estabelecer o fim do monopólio público televisivo. O monopólio público televisivo na Itália não foi abolido por uma lei, mas pela intervenção dos juízes que, aplicando um artigo da Constituição Italiana sobre a liberdade de manifestação do pensamento, a certo ponto declararam o fim do monopólio público televisivo, e muitos outros exemplos.

Quero dizer é que o papel dos juízes não é somente de intervir na implementação das políticas, mas de trazer problemas novos sobre os quais o legislador também deve se preocupar.

A Corte Constitucional tem obviamente um papel importante, mas o juiz de primeiro grau especialmente também.

A força dos juízes obviamente consiste no fato de que são autoridades independentes do poder político, recrutados por concurso, pouco sensíveis ao consenso e podem cumprir escolhas que os políticos não podem ou não querem cumprir, por razões de consenso.

É interessante como estes atributos de independência e de insensibilidade ao consenso representam uma tendência mais geral que existe em muitos países, talvez também no Brasil, e seguramente nos países europeus, de criar autoridades independentes de tipo judiciário ou semi-judiciário, por exemplo, autoridade monetária, autoridade anti-*trust*, autoridades garantidoras da privacidade e outras deste gênero. Ou seja, não são só os juízes, mas está se estendendo o número das autoridades que agem não sobre a base do consenso, mas sobre a base de princípios legais.

Por que aumentam estas autoridades? Aumentam porque uma teoria diz: os políticos têm um problema de credibilidade. Ou seja, afirmam direitos, prometem garantias, mas sabem que não serão capazes de cumpri-los porque serão submetidos às pressões dos grupos de interesse. O reforçamento dos juízes e de outras autoridades independentes dá a possibilidade de amarrar as mãos dos políticos que eles próprios têm interesse a amarrar-se as mãos para ter mais credibilidade.

Assim, substancialmente, acredito que uma tendência que existe nas sociedades contemporâneas é aquela a uma jurisdicização de uma série de políticas públicas

com a finalidade de dar credibilidade às promessas dos políticos.

Essa é uma tendência importante. É uma espécie de tecnicização das escolhas. E, todavia, a autonomia e independência dos juízes podem facilmente confrontar-se com o mundo da política. Aqui tem um problema de fundo: os juízes atuam sobre casos individuais, mas as suas sentenças pode ter efeitos gerais.

Esse é o paradoxo: trabalha-se sobre o caso particular, concreta, mas a sua sentença pode ter um alcance muito mais amplo. Pode inclusive colocar novos problemas na agenda política. E aqui abre-se uma questão. Tomo muito rapidamente aqui a distinção proposta por Max Weber entre a ética da convicção, ou seja, a racionalidade orientada ao valor que seria o comportamento de quem diz “eu faço aquilo que devo, ocorra o que ocorrer”. Substancialmente, é quem age de acordo com valores e princípios sem colocar-se o problema das consequências que virão. Max Weber contrapõe à ética da convicção, a ética da responsabilidade, ou seja, a ação orientada ao escopo. Qual é o ponto? O ponto é que os juízes e as outras autoridades independentes são autoridades que agem tendencialmente pela ética da convicção enquanto os políticos agem prevalentemente sobre a ética da responsabilidade. Isso naturalmente abre um problema enorme. Os juízes, ao reconhecer um direito a um cidadão podem, por exemplo, estabelecer um princípio que pode ter consequência sobre um milhão de pessoas, mas não tem a responsabilidade de encontrar os recursos para pagar estas pensões.

Por isso, há um contínuo conflito entre a ética da convicção orientada aos valores estabelecidos na lei e nas Constituições e a ética da responsabilidade.

Por isso, encontramos muito seguidamente confrontos muito duros e violentos entre juízes e os políticos. Na Itália, por exemplo, estamos assistindo a um confronto violentíssimo entre o Poder Judiciário e o Poder Político, e o principal inimigo da clássica separação dos poderes é, no fundo, o populismo, que odeia a separação dos poderes porque queria uma ligação direta entre os políticos e o povo sem a mediação dessa separação. Os políticos populistas na Itália dizem, por exemplo, “mas o que querem os juízes? Mas quem os elegeram? Nós é que fomos eleitos pelo povo, nós é que temos a responsabilidade. Os juízes deveriam se limitar a fazer o menos possível porque não têm legitimidade para agir.

Naquilo que encontramos continuamente na relação juízes-políticas públicas há duas tendências: a primeira é aquela de confiar sempre mais às autoridades independentes de tipo judiciário tarefas de garantia e, por outro lado, um possível confronto muito áspero com a classe política, em particular com os políticos no qual chamo populistas, e me refiro, em particular, a Silvio Berlusconi, naturalmente, mas aos políticos populistas que não suportam a intervenção dos juízes nas políticas públicas.

Então este me parecer o estado da questão, que acredito seja muito delicado porque penso que seja objetivamente muito difícil encontrar um equilíbrio entre o mundo dos juízes e o mundo da política.