XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

MARIA CRISTINA GOMES DA SILVA D'ORNELLAS

ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direitos sociais e políticas públicas III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Maria Cristina Gomes da Silva D'ornellas, Rogerio Luiz Nery Da Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2017.
Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-361-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direitos Sociais. 3. Políticas Públicas.
I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2017 : Curitiba, PR).

CDU: 34

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Apresentação

O Conselho Nacional das Pós-Graduações em Direito tem consolidado, nestes vinte e cinco anos, a posição como referência nacional para a realização de eventos científicos jurídicos de alto nível, além de vir construindo, mais recentemente, também um protagonismo no processo de internacionalização da pós-graduação em direito brasileira, ao promover a sua integração com a sociedade científica mundial por intermédio da cooperação com universidades de diversos países para a organização de eventos conjuntos.

De 07 a 10 de dezembro de 2016, o Conpedi prosseguiu em seu mister ao organizar o XXV Congresso Nacional - Cidadania e Desenvolvimento Sustentável: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito, em cooperação com o Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA), em iniciativa que reuniu mais de dois mil participantes na capital paranaense, distribuídos por um fórum, vinte e nove Painéis Temáticos e noventa e sete Grupos de Trabalho, estes últimos destinados à apresentação de produções científicas escritas previamente selecionadas pelo processo de avaliação do chamando "duplo cego" (double blind review), o que assegura a qualidade dos textos pelo grau de isenção no processo seletivo. Coube a nós, Maria Cristina D'Ornellas (UNIRITTER) e Rogério Luiz Nery da Silva (UNOESC), como professores-doutores de programas de pós-graduação, atuantes na pesquisa científica em direito, o honroso convite de assumir a coordenação do Grupo de Trabalho 87 - Direitos Sociais e Políticas Públicas III para fins de conjugarmos os esforços na condução dos trabalhos do referido grupo, ali incluída a divisão das tarefas ente os diversos componentes do grupo, a apresentação das pesquisas produzidas, a condução do debate os trabalhos produzidos, para fins de validação de seus conteúdos, encaminhamentos, propostas e conclusões, o que nos encheu de satisfação, em níveis poucas vezes vivenciados. A importância do tema dos direitos sociais e de sua operacionalização por intermédio de políticas públicas tem se mostrado cada vez mais evidente, dispensando argumentações de suporte. No caso do Conpedi, basta constatar que a diversidade de pontos a tratar e a recorrência das discussões a seu respeito têm justificado a massiva preferência pelos temas coligados, tanto dos direito fundamentais sociais, como da ciência da administração aplicada ao trato da prática política. Sejam na concepção, implantação, acompanhamento ou avaliação das escolhas políticas, abreviadamente denominadas "políticas públicas", para fins de mais rápida e elementar assimilação, a riqueza das pesquisas e sua expansão qualitativa têm motivado também a sua expansão numérica, daí a necessidade de se abrir três grupos de trabalho para dar cabo de tal incumbência, com preservação da qualidade também das

discussões teóricas e práticas que são travadas nos dias do Congresso. Justamente o conteúdo dessas pesquisas, transformadas em trabalho e agora publicadas como artigos, vem compor os capítulos do livro "Direitos Sociais e Políticas Públicas III - o pluralismo de ideias e ideais", que ora temos também, a alegria de apresentar.

Os trabalhos estão organizados em dois grandes grupos: o primeiro versa sobre políticas voltadas ao direito à educação, conforme as mais diversificadas abordagens, desde seu suporte teórico-filosófico para o reconhecimento como prerrogativa inexpugnável de cada cidadão, passando por seus pontos de aplicação prática e aportando sobre experiências fáticas, legislativas e judiciais. O segundo grupo congrega outras temáticas, igualmente importantes, como políticas voltadas às teorias sobre políticas públicas, o direito à saúde - sob as óticas de implementação e de judicialização, o direito à integridade física da mulher, o direito ao transporte adequado, o direito ao microcrédito como garantias fundamentais da dignidade da pessoa humana.

Façamos eco a todos aqueles que têm acreditado e prestigiado o Conpedi com volumosos elogios a suas iniciativas e convidamos aos prezados leitores desfrutarem dessa fantástica oportunidade de desfrutar do prazer científico com a leitura dos trabalhos aqui colacionados, não deixando de cumprimentar a cada um de seus autores pelo espírito de entrega, na execução das pesquisas e de desprendimento, na cessão gratuita dos respectivos direitos autorais para viabilizar a publicação deste livro.

Boa leitura!

Profa. Dra. MARIA CRISTINA GOMES DA SILVA D'ORNELLAS - Professora-Doutora do PPGD UNIRITTER

Profa. Dra. ROGÉRIO LUIZ NERY DA SILVA - Professor-Doutor do PPGD UNOESC SC

UMA APROXIMAÇÃO ENTRE A TEORIA DA PUBLIC CHOICE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROCESSO DECISÓRIO DE POLÍTICAS REPRESENTA EFETIVAMENTE A VONTADE POPULAR?

AN APPROACH BETWEEN THE THEORY OF PUBLIC CHOICE AND PUBLIC POLICY: THE PROCESS REPRESENTS POLICY MAKING ACTUALLY WILL PEOPLE?

Luis Alberto Hungaro

Resumo

O artigo pretende aproximar e relacionar o tema das políticas públicas e os postulados naturais das teorias econômicas da democracia, teoria da public choice e outros elementos atinentes à ciência política. Os inúmeros atores capazes de influenciar a construção da agenda do Estado limitam a participação dos cidadãos no processo de eleição de prioridades, sendo que grupos de interesse distorcem a identificação de problemas públicos. Assim, as demandas sociais, não sensíveis ao Estado, não são incorporadas na agenda, tornando o sistema democrático sem representação e estável (sem alternância de demandas sociais insurgentes na sociedade).

Palavras-chave: Public choice, Políticas públicas, Democracia

Abstract/Resumen/Résumé

The article intends to approach and relate the issue of public policy and natural postulates of the economic theory of democracy, theory of public choice and other factors relating to political science. The numerous actors able to influence the construction of the state agenda limited citizen participation in the election process priorities, and interest groups distort the identification of public problems. Thus, the social demands, not sensitive to the state, are not incorporated into the agenda, making the democratic system without representation and stable (no switching insurgents social demands in society).

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public choice, Public policy, Democracy

1. INTRODUÇÃO

O tema das políticas públicas possibilita análise integrada a partir de uma grande variedade de teorias e construções doutrinárias, a depender do aspecto que se pretende pormenorizar. O ponto de análise objeto do presente texto se encontra especificamente na primeira fase do chamado *policy cycle*, qual seja, momento em que se busca a identificação dos problemas de caráter "público" pelos atores sociais e políticos.

Conforme será exposto adiante, essa atividade de construção da agenda se dá a partir de uma análise subjetiva e interessada destes atores, o que resulta em uma política pública estreitamente relacionada à compreensão de valores, ideias, métodos e um sem número de fatores, governamentais ou não, capazes de influenciar o processo decisório governamental respectivo.

Desse modo, serão utilizadas ferramentas naturais da teoria da *pubic choice* e das teorias econômicas da democracia para a análise do processo decisório integrante das políticas públicas, pois a escolha de prioridades pelo Poder Público, em razão de diversos fatores, pode não resultar na transformação de demandas sociais importantes – e que representem a vontade popular majoritária – em políticas públicas.

Sendo assim, em primeiro lugar serão expostos brevemente os principais elementos da teoria da *public choice* e dos entendimentos de alguns autores que desenvolveram trabalhos integrantes das teorias econômicas da democracia, a fim de que se tenha o suporte dogmático suficiente para posterior aplicação nas políticas públicas.

Na sequência serão descritas as fases que do chamado *policy cycle* e a estruturação do que se entende por construção da agenda governamental. Ao fim, tentar-se-á relacionar os dois temas e aproximá-los, integrando a análise do processo decisório de políticas e os postulados das teorias da ciência política utilizadas como ferramental para tanto.

2. A NECESSÁRIA TEORIZAÇÃO QUANTO À TEORIA *PUBLIC CHOICE* E AS TEORIAS ECONÔMICAS DA DEMOCRACIA

O presente texto pretende aproximar e relacionar o tema das políticas públicas e os postulados naturais das teorias econômicas da democracia, teoria da *public choice* e outros elementos atinentes à ciência política, razão pela qual se faz necessária, preliminarmente, a pontuação dos principais pressupostos dogmáticos a serem utilizados como meios viabilizadores da aproximação que ora se propõe.

É possível afirmar preliminarmente que a *public choice* utilizou-se de método típico da ciência econômica nas matérias originalmente tratadas pela ciência política, tais como partidos políticos, democracia, grupos de interesse, dentre outros, sendo esse método denominado de individualismo metodológico (PEREIRA, 1997, p. 424). O indivíduo como sujeito de ações individuais ou coletivas passa a ser objeto de análise, manifestando preferências, valores e motivações que consequentemente influenciam os grupos, organizações ou instituições privadas ou públicas formadas pelo seu conjunto, "não existindo nenhuma concepção orgânica desses indivíduos que seja observável e analisável" (PEREIRA, 1997, p. 424).[1]

P. J. Hill define a *public choice* do seguinte modo:

> "Public Choice is best defined as the application of the rational choice model to non-market decision-making. In a more general sense, it has meant the application of economics to political science. Jim Buchanan, one of the founders, has argued that Public Choice also involves the application of catallactics, or the science of exchanges. Thus the combination of the homo oeconomicus assumption, under which individuals are seen as seeking to further their own selfinterest, with the catallactic approach means that collective action is modeled with individual decision-makers using the political process to further their self-interests." (HILL, 1999).

Mueller, por sua vez, ressalta os seguintes aspectos sobre a mesma teoria:

> "(...) the economic study of nonmarket decision making, or simply the application of economics to political science. The subject matter of public choice is the same as that of political science: the theory of the state, voting rules, voter behavior, party politics, the bureaucracy, and so on. The methodology of public choice is that of economics, however. The basic behavioral postulate of public choice, as for economics, is that man is an egoistic, rational, utility and maximize." (MUELLER, 2003, p. 01)

Diante de tais noções, clarifica-se o seu propósito, qual seja, a investigação da competição política e do processo democrático a partir de elementos trazidos da ciência econômica, a fim de entender as condicionantes capazes de influenciar o processo decisório e satisfazer (ou não) a preferência dos votantes, haja vista a respectiva relevância e admissibilidade de contextos em que as elites ganhariam maior autonomia em relação às

[1] O autor assim comenta: "A postura metodológica individualista resulta de que para muitos economistas é a única operacional, ou seja, mesmo que, por hipótese, se aceite a existência de entidades orgânicas supraindividuais com vontade própria (grupos, povos, sociedades), torna-se impossível determinar qual seria essa vontade. A incapacidade de a conhecermos pode logicamente levar à negação dessas entidades, mas leva muitos economistas a adoptarem a posição de que qualquer análise deve basear-se numa postura metodológica individualista.". (PEREIRA, 1997, p. 424).

maiorias democráticas, configurando o que adiante será chamado de "elitismo democrático". (PEREIRA, 1997, p. 427).

Aplica-se, portanto, a racionalidade econômica no processo político democrático que, por sua vez, passa a ser comparado a um mercado competitivo em que “os agentes que nele atuam (políticos, cidadãos, funcionários públicos) têm basicamente motivações egoístas, onde, por exemplo, se assume que os políticos pretendem maximizar votos.” (PEREIRA, 1997, p. 427).

Importante, igualmente, é a concepção de democracia de Schumpeter, ainda que não seja diretamente citado nos trabalhos que versem sobre *public choice*, que se configura como um “método político, ou seja, um certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas- legislativas e administrativas -, e, portanto não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas.” (SCHUMPETER, 1984, p. 304).

O autor também se alinha à noção de política organizada como um mercado, em que haveria um acordo institucional para se chegar a decisões políticas que, por sua vez, os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população ou, ainda, a de livre competição pelo voto livre. (SCHUMPETER, 1984, p. 336-338).

O entendimento da *puclic choice*, então, pressupõe a observância de que o crescimento dos gastos públicos decorreria do autointeresse dos eleitores, políticos e burocratas, de modo que para os economistas e cientistas políticos haveria manifesta ineficiência da racionalidade pública de gestão (tipicamente burocrática) quando comparada com a racionalidade privada.

Prosseguindo-se a partir de uma análise positiva da *public choice*, tem-se como principal objeto o de prever do resultado de escolhas coletivas, utilizando-se de regras dentre as quais se destaca a da maioria absoluta. Neste ponto merece destaque o chamado paradoxo de Condorcet que, posteriormente, será de grande influência para o trabalho elaborado por Keneth Arrow. A grande importância do referido paradoxo está no fato de questionar a racionalidade da decisão coletiva a partir da exibição de uma intransitividade, após o cômputo da preferência coletiva a partir de preferências individuais transitivas (EPSTEIN, 1997).

Ou seja, o paradoxo de Condorcet está articulado na questão da transitividade das preferências, que é, por sua vez, condição indispensável à própria racionalidade do processo de tomada de decisão, denunciando-se uma irracionalidade (intransitividade) da decisão

coletiva, apurada no cômputo da soma das decisões individuais transitivas (EPSTEIN, 1997). Essa intransitividade ocorre em todo processo político democrático que tenha como elemento fundamental o voto. Assim, é possível que se estabeleça a sequência de votações de políticas para o fim de satisfazer a vontade de certo "manipulador" ou de grupos de interesses determinados, de modo que a vontade popular não seja efetivamente exercida ou representada pelas escolhas em última análise feitas.

Keneth Arrow desenvolveu seus trabalhos, ganhando prêmio Nobel de Economia em 1972, a partir do paradoxo de Condorcet, enunciando-se cindo condições essenciais que deveriam ser satisfeitas e respeitadas para que a vontade coletiva, num regime democrático, pudesse representar a soma das vontades individuais, quais sejam: abrangência universal, unanimidade, determinação por pares, a coletividade não deve prejulgar as suas escolhas e, por último, para a coletividade nenhum indivíduo prejulga suas escolhas (ARROW, 1963).[2]

O trabalho de Arrow teve grande importância para a comprovação de que não há regra para a tomada de decisões coletivas que consiga satisfazer as cinco condições impostas, sendo possível a obtenção de resultados (escolhas) diferentes em relação às mesmas alternativas e com as mesmas preferências dos eleitores, desde que seja alternada a ordem pelas quais as alternativas sejam postas em votação. Esse teorema passou a ser denominado de teorema da impossibilidade de Arrow.

Nesse particular, ainda, importante destacar o teorema do votante mediano, o qual demonstra, sob certas condições restritivas, que a regra da maioria possibilitaria a obtenção de uma solução de equilíbrio, pois a proposta apoiada pelo votante mediano (que é aquele que divide a população de votantes em dois grupos) nunca perderá.[3]

---

[2] Com relação à *abrangência universal*, tem-se que a constituição democrática deve ser capaz de agregar qualquer configuração possível de votos, restando impossível de se pré-estabelecer os padrões de conflitos que possam surgir durante a vigência da constituição. Em segundo lugar, há a condição da *unanimidade*, que determina que a vontade coletiva tem de estar em sintonia com a preferências de seus membros. A terceira condição posta é denominada como *determinação por pares*, que significa que a ordenação coletiva de um par de alternativas deve depender apenas das ordenações individuais dessas alternativas, significando que se a vontade coletiva preferir X a Y (reflexo da soma das vontades individuais), e se as preferências individuais mudarem com respeito a outros pares de alternativas (U,V), (A,B) etc. mas se mantiver invariável com relação a X e Y, a preferência coletiva deveria respeitar essa não variação. Em quarto lugar, a *coletividade não deve prejulgar suas escolhas*, pois para duas escolhas, X e Y, há necessariamente um certo número de preferências individuais possíveis que permitem à coletividade preferir X a Y. Por último, *para a coletividade, nenhum indivíduo prejulga suas escolhas*. (ARROW, 1963)

[3] Sobre o modelo do eleitor mediano, Adam Przeworsky comenta o seguinte: "As decisões são tomadas pela regra da maioria. A proposta vencedora, se existe uma, é aquela que nenhuma alternativa pode derrotar em uma votação que adota a regra da maioria para a decisão sobre cada par de propostas (este é o equilíbrio por regra majoritária). Quando essas e outras condições adicionais são verificadas, são verdadeiras as seguintes conclusões: 1) Uma proposta política é a vencedora única e essa é a proposta preferida pelo eleitor com a preferência mediana (...); 2) Quando todos os eleitores votam ou quando a distribuição de preferências no eleitorado é unimodal e simétrica, e se dois e apenas dois partidos competem para vencer eleições, ambos os

Importante pontuar, em relação ao tema, uma das conclusões resultantes da análise positiva da *public choice*, qual seja, a de que a escolha pública é feita por meio de ciclos, na medida em que ao indivíduo é facultado o poder de manipular votação de determinada questão, ora entendidas como políticas públicas, fazendo-o tão somente de acordo com os seus interesses. O processo político democrático tem a si atribuído o significado, para o presente texto, de meio de escolha de políticas passível de sofrer diversas externalidades negativas, de modo que os seus resultados não traduzem necessariamente a sobreposição histórica de agendas ou da especificidade ideológica do partido que está no governo.

Há uma série de fatores que, combinados, podem fazer com que a escolha pública de uma política não seja a mais eficiente e representativa das demandas sociais apresentadas pelo povo. No que tange especificamente aos grupos de interesse, tem-se que a sua definição é um tanto quanto controversa, podendo-se conceituá-lo como organização apartada do governo – embora muitas vezes em estreito contato ou parceria com órgãos governamentais –, cujo objetivo é exercer influência sobre políticas públicas (WILSON, 1990, p. 01).

Darcy Azambuja (AZAMBUJA, 2003, p. 315), por sua vez, conceitua os grupos de pressão como qualquer grupo social que, para satisfazer os seus interesses próprios, empreenda esforços para obter determinadas medidas dos poderes do Estado e influenciar a opinião pública. Nesse particular, merece atenção a classificação dos grupos de interesses realizada pelos doutrinadores da *public choice* que, de um lado, os aloca em grupos grandes e latentes, incapazes de pressionar o governo para a obtenção de políticas favoráveis aos seus membros e, de outro lado, os grupos pequenos e com ganhos globais menores, mais eficazes na busca de organização e influência de políticas governamentais (PEREIRA, 1997, p. 434).

Sendo assim, importante fixar a ideia de grupo de pressão como aqueles socialmente formados para exercer pressão e influenciar o poder público na tomada de decisões, a fim de que os seus interesses, decorrentes de determinadas preferências dos indivíduos votantes, seja apreendida pelo Estado e transformada em políticas públicas.

Cosoante Hermílio Santos (SANTOS, 2002, p. 197), o termo "pressão" é empregado quando “os canais de acesso para um grupo estiverem obstruídos ou quando for ínfima a possibilidade de o grupo ter seus interesses levados em consideração pelos tomadores de pressão”, o que torna o lobby uma das técnicas empregadas que é destituída de definição (tradução) adequada ao contexto brasileiro (haja vista sua origem norte-americana).

---

partidos convergem para a posição mais favorecida pelo eleitor com a preferência mediana (...); 3) Quando são satisfeitas algumas condições adicionais - que serão discutidas adiante -, o eleitor com a preferência mediana é aquele com a renda mediana. Essas três proposições constituem juntas o "modelo do eleitor mediano.". (PRZEWORSKY, 1995. p.17.).

Percebe-se, diante do exposto, que processo político é complexo e a escolha pública, ainda que baseada em um regime democrático, pode não traduzir a vontade popular majoritária ou a tradução do "bem comum". Isto porque as preferências dos votantes são passíveis de manipulação, por exemplo, pela ordem das políticas a serem votadas, ou, da mesma forma, pelo exercício de pressão de determinados grupos ao Poder Público, influenciando as escolhas a partir de interesses próprios.

Desse modo, a *public choice* e os postulados das teorias econômicas da democracia permitiram desvendar alguns problemas do setor público e do sistema político antes intocáveis pela metodologia usada, seja em relação à identificação dos problemas e das preferências dos cidadãos, que podem não ser traduzidas adequadamente tão somente pelo exercício do voto, seja pela pressão que grupos de interesses exercem no Poder Público e, consequentemente, a correspondente influência nas decisões tomadas.

3. AS ESCOLHAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS PRINCIPAIS ASPECTOS DO SEU PROCESSO DECISÓRIO

Antes de traçar uma aproximação entre a elaboração teórica da *public choice* e as políticas públicas, importante é que se conceitue o instituto e a seja realizada breve exposição das diferentes (e mais comuns) fases do chamado *policy cycle*, evidenciando-se a fase inicial de identificação dos problemas e a escolha de prioridades.

Em relação ao conceito de "política pública", tem-se que Laswell (1958) trata como elementar os seguintes questionamentos quando se pretende elaborar um conceito de política pública: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Em segundo lugar há a noção de Peters (1986), o qual entende a política pública como a soma das atividades dos governos, de modo a agir diretamente ou por delegação influenciando a vida dos cidadãos e satisfazendo necessidades públicas (SERAFIM; DIAS, 2011, p. 315).

A ideia de Peters é especialmente interessante por fazer menção à soma das atividades dos governos, pois o *policy cycle* tem seu início na identificação do problema por atores sociais e políticos e se estenderá por diversas outras etapas até a sua efetiva implementação. Essa atividade se dá a partir da análise subjetiva e interessada dos referidos atores, o que em tese tem de resultar em política de conteúdo estreitamente vinculado ao entendimento, valores, ideias e métodos eleitos para verificação dos problemas sociais. As ferramentas e os métodos atinentes a essa etapa são: busca e análise permanente de informação estratégica e seletiva; participação em redes de gestão, para facilitar o intercâmbio

e informações; utilização de órgãos especializados em detectar problemas, dentre outros (SERAFIM; DIAS, 2011, p. 326).

A inclusão de uma demanda social na agenda de Estado corresponde ao resultado de um conjunto de processos responsáveis por destacar alguns fatos sociais e torná-los um problema de ordem pública. Ou seja, o Poder público elege certas demandas sociais que se tornarão objeto de debates e de análise pelo grande número de atores políticos, a fim de que seja formulada política pública adequada aos interesses sociais correspondentes.[4]

Uma vez identificado, a segunda etapa se caracteriza pela incorporação (ou não) de certo assunto na agenda de governo para que se torne objeto de atenção governamental e esforços para formulação de política correspondente. Conforme Kingdon (1984), a agenda é o espaço de constituição de assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos (SERAFIM; DIAS, 2011, p. 326).

A questão fundamental se relaciona com as razões pelas quais alguns assuntos e alternativas são selecionados para deliberação governamental em detrimento de outros. A resposta se encontra nos atores sociais, realizadores de pressão para conformação da agenda em sintonia aos seus interesses e valores.

O terceiro momento é o de formulação da política pública, o qual é integrado por uma fase decisória em que os atores políticos influenciam consideravelmente a escolha das alternativas para a solução dos problemas, e pela fase formal, momento de eleição das medidas administrativas necessárias para o nascimento da política pública. Essa etapa, consoante ensina Enrique Saraiva, é constituída como o momento de planejamento e organização do aparelho administrativo para a execução da política (SARAIVA, 2006, p. 34).

Superada essa etapa de formulação, passa-se ao quarto momento: implementação. Meny e Thoenig caracterizam esta fase como a geradora de atos e efeitos a partir de um marco normativo de intenções, de textos ou de discursos. É o conjunto de ações que pretendem transformar as intenções em resultados observáveis (SERAFIM; DIAS, 2011, p. 332). Por último, nota-se a etapa da avaliação, que seria um instrumento técnico que permite o desenvolvimento de processos para a revisão e verificação do estado do problema.

[4] O autor assim comenta essa primeira fase do ciclo de políticas públicas: "O primeiro momento é o da agenda ou da inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda, na lista de prioridades, do poder público. Na sua acepção mais simples, a noção de “inclusão na agenda” designa o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir *status* de “problema público”, transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia. Frequentemente, a inclusão na agenda induz e justifica uma intervenção pública legítima sob a forma de decisão das autoridades públicas.". (SARAIVA, 2006, p. 33).

Entendida a sistemática geral do *policy cycle*, maior atenção deve ser dada a etapa da identificação do problema (integrante da construção da agenda), que é a fase inicial do ciclo de implementação de políticas públicas, haja vista a influência direta que a vontade popular deve sofrer nesse momento para que o Poder Público efetivamente eleja políticas que represente as preferências dos cidadãos votantes.

A construção da agenda, com a identificação de problemas, nada mais é que a consideração de uma demanda social como de ordem pública, isto é, apta a receber atenção do Estado e a correspondente formulação de políticas que necessitem, em sua maioria, a aplicação de recursos públicos para resolução. Mas como uma demanda social é considerada como problema público?

Ele é assim considerado, pela definição de Ordoñez-Matamoros, como toda situação que afeta negativamente os valores materiais e imateriais de uma coletividade, ameaçando-se afetar o bem-estar dos cidadãos em um futuro próximo, sendo situações sobre as quais se espera que o Estado atue (ORDOÑEZ-MATAMOROS, 2013). Em relação ao seu surgimento, de um lado pode ser que tais problemas surjam abruptamente ou, de outro lado, tenham importância acrescida ao longo do tempo ou, ainda, seja um problema público que não ganhe atenção do Estado e não se torne objeto de atuação estatal.

Sobre a escolha de quais problemas devam ser caracterizados como público, Anders Hanberger comenta o seguinte:

> "In order to describe what is going on, and to explain processes and outcomes in real-time processes, evaluators must pay more attention to problem definitions than usual. A key question is to find out what the policy problem is. The framework proposed here starts with the assumption that a problem is a value judgement. Whether a certain condition is viewed as a problem or not depends on our perceptions and is not inherent in the condition or situation itself (…). Defining a policy problem is an act of conceptualizing collective problems or challenges to be dealt with. It involves mobilizing others in a specific way to look at problems and solutions (Jennings, 1987; Spector and Kitsuse, 1987; Fischer, 1987, 1993; Schram, 1993; Hanberger, 1997)" (HANBERGER, 2001, p. 53)

Ou seja, a definição do problema se dá pela sua conceituação como coletivo ou como desafio a ser tratado. É nesse ponto que se pretende convergir os postulados da *public choice* com o que foi teorizado acerca das políticas públicas, concentrando-se, por sua vez, na identificação de problemas públicos que incorporarão a agenda de Estado.

A aproximação que se pretende fazer no próximo tópico se relaciona justamente com o processo decisório do Poder Público em empreender esforços e recursos públicos no atendimento de certas demandas em detrimento de outras, pois estas eleições de prioridades

podem vir a não corresponder com a preferência majoritária dos votantes ou, da mesma forma, problemas podem ser falsamente caracterizados como públicos para o fim de atender pequenas elites manipuladoras da agenda a ser votada.

4. OS PONTOS DE APROXIMAÇÃO ENTRE A *PUBLIC CHOICE* E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Conforme visto anteriormente, a grande importância da *public choice* se deu pela consideração da política organizada como um mercado, cujo propósito se encontrava no fato de haver um acordo institucional para se chegar a decisões políticas. Os agentes públicos eleitos, então, manifestam o poder de decisão por meio de uma luta competitiva pelo voto popular, atuando com vistas a satisfazer às demandas da maioria votante com a intenção de obter apoio popular, supedâneo da manutenção do poder em democracias.

Há, portanto, aplicação da racionalidade econômica no processo político, no qual os respectivos atores são possuidores de motivações egoístas que, no caso dos políticos, direcionam-se para a maximização dos votos.

Visto isso, é possível traçar algumas linhas de aproximação entre a *public choice* e as políticas públicas, pois, uma vez que estas são consideradas como o somatório das atividades do governo, imprescindível é a análise do processo decisório e das diferentes instituições integrantes do Estado, responsáveis pelo funcionamento do *policy cycle*. Nesse sentido, a teoria econômica que está por trás da *public choice* é considerada como construção dogmática anterior à própria problemática política relacionada às escolhas públicas, pois está a se preocupar com qualquer processo que envolva o problema da escassez, o que é evidente, por exemplo, na tratativa da implementação de políticas públicas.

Fábio Wanderley Reis comenta o seguinte sobre a teoria econômica:

> Isso tornaria a teoria econômica equivalente a uma teoria do comportamento racional como tal, aplicável a qualquer arena (seja ela convencionalmente designada como "econômica", "política", "social") em que tenhamos um problema de utilização de meios escassos para a realização de objetivos de qualquer natureza. Assim, este grupo de "novos economistas políticos" tem baseado seu trabalho teórico no campo da política numa concepção de atores políticos que reproduz na arena política o *homo economicus* dos economistas clássicos e neoclássicos, caracterizado pelo empenho de manipulação eficiente das condições que lhe oferece o ambiente de maneira a maximizar a realização de seus objetivos (REIS, 2009, p. 43).

Vernon Van Dyke, apoiando-se nos postulados da economia, conceitua política como as decisões tomadas a partir da aplicação racional do conhecimento, baseando-se em valores

ou princípios consensuais, resolvendo-se conflito entre atores e determinando linhas de conduta coletiva dentro de um quadro de cooperação-integração reciprocamente reconhecido (VAN DYKE, 1960, p. 133-135).

Com efeito, a aplicação do racional e do consensual na ciência política também pode ser visto na construção da agenda no ciclo de políticas públicas, aproximando-se os dois temas ora tratados, pois o resultado do processo decisório que culminará na eleição de prioridades (com a posterior formulação de políticas e implementação) terá sua eficácia influenciada sobremaneira pelo ponto de vista de determinado ator interessado em sua execução.

Ou seja, o processo decisório atinente à construção da agenda governamental é condicionado por um sem número de fatores, o que vai ao encontro do que a teoria da *public choice* defende quanto às escolhas resultantes de processos democráticos não efetivamente representarem a vontade majoritária dos votantes ou, da mesma forma, as demandas sociais que efetivamente representem "problemas públicos".

Ana Luiza Viana, em seu texto "abordagens metodológicas em políticas públicas", comenta o seguinte sobre os fatores que influenciam a construção da agenda governamental:

> Os fatores que influenciam a construção da agenda governamental são dois: os participantes ativos e os processos pelos quais algumas alternativas e alguns itens se tomam proeminentes. Os participantes ativos podem ser classificados como atores governamentais e atores não-governamentais. O primeiro grupo seria composto pelo alto staff da administração (presidente, staff do Executivo e políticos nomeados para cargos públicos); pelo funcionalismo de carreira; e, finalmente, pelos parlamentares e funcionários do Congresso. O alto staff da administração seria vital para a construção da agenda, mas menos vital para a especificação de alternativas e menos ainda para a fase de implementação. Seus recursos para ação seriam as suas prerrogativas legais. Os funcionários de carreira seriam vitais para a especificação de alternativas e mais ainda para a fase de implementação, não influenciando a construção da agenda. Seus recursos seriam o longo tirocínio, a experiência acumulada e os padrões de relacionamento que estabelecem com o Congresso e com os grupos de pressão. O último grupo de atores governamentais estaria dividido em parlamentares e staff do Congresso. Os parlamentares podem ter influência decisiva na agenda, sendo seus recursos a autoridade legal, o acesso natural à publicidade e a longa experiência na atividade política. O grupo dos atores não-governamentais abrangeria: grupos de pressão ou interesse; acadêmicos, pesquisadores e consultores; mídia; participantes das campanhas eleitorais; partidos políticos e opinião pública. Os grupos de pressão, segundo Kingdon, agiriam mais no sentido de bloquear do que de promover assuntos; os acadêmicos cuidariam mais da especificação de alternativas do que da construção da agenda, tendo sempre uma atuação de mais longo prazo; a mídia exerceria sobretudo influências regionais e de forma mais localizada; e os partidos e a opinião pública teriam uma grande influência na formação da agenda (VIANA, 1996, p. 08).

Desse modo, notória é a existência de diversos atores, classificados como governamentais ou não, que influenciam o processo decisório que resultará na escolha

(eleição) de políticas públicas. Isso conduz à conclusão de que a mera representação democrática indireta se mostra insuficiente para a identificação inteiramente racional dos problemas sociais efetivamente "públicos" para posterior formulação de políticas adequadas.

O processo decisório de políticas públicas demanda uma análise mais global, iniciando-se pelo conjunto de fatores que condicionam o processo decisório e pela compreensão dos efeitos que determinada escolha produzirá aos cidadãos de forma geral.

A distribuição do poder de influência que cada um dos diversos atores governamentais ou não possui na construção da agenda, neste particular, é o elemento distintivo para que certo problema social ganhe o caráter de "público" e passa a ser objeto de atuação estatal.

A distribuição social do poder, traduzida no saber de quais interesses o estado é sensível à influência e pressão, bem como os atores que poderão exercer essa influência na escolha pública das políticas, é aspecto elementar para entender os contornos que a construção da agenda de Estado poderá assumir.

Nesse particular, importante transcrever o que Fabio Reis elaborou sobre o assunto:

> Assim, a discussão do problema do estado enquanto agente da promoção eficaz de fins dados está condicionada, em ambas as áreas, pelo problema da distribuição de poder, o que significa precisamente que os fins não são dados, mas surgem da confrontação e do embate políticos. E isso é válido ainda que caiba reconhecer que, uma vez que desse embate resulte a definição de certos interesses como prioritários para a atuação do estado, um volume maior ou menor de recursos – ou de poder, no sentido amplo em que aqui se adota a expressão – poderá ser empregado na realização dos objetivos que daí decorram, da mesma forma que o problema da mobilização de recursos ou da produção de poder se colocará também para aqueles setores cujos interesses se vêem excluídos ou preteridos; e a estrutura geral de distribuição de poder prevalecente se verá por sua vez afetada pelo êxito que venham a obter as diversas forças nos respectivos esforços de produção de poder (REIS, 2009, P. 57).

Sendo assim, em consonância com o que os teóricos da *public choice* elaboraram em seus estudos, diversos são os fatores que influenciam a tomada de decisão, de modo que os cidadãos votantes podem não ter traduzido suas preferências individuais no momento da eleição de prioridades pelo Estado, haja vista ser a construção da agenda um processo que envolve um sem número de atores que, igualmente, corresponde à determinada distribuição social de poder em um dado contexto político.

A agenda governamental, conforme Ana Luiza Viana (VIANA, 1996, p. 16) comenta, é definida como um espaço em que se constituem problemas, assuntos ou demandas “que os ‘fazedores’ escolhem ou são compelidos a escolher”. Isso distancia o ideal da ação

estatal em um regime democrático do que efetivamente ocorre, podendo-se verificar a "manipulação" da votação da agenda para o fim de atender interesses próprios e não aos problemas públicos efetivamente.

Por fim, ressaltam-se as contribuições de Roger Cobb e Charles Elder sobre a crise de representatividade democrática, o que demanda a reflexão e debate entre a teoria clássica e a moderna da democracia especificamente no que tange os processos pré-decisórios de decisão, possibilitando-se a compreensão das escolhas e alternativas consideradas pelos tomadores de decisão. Para os autores, o problema central desta análise está na participação popular, pois sempre haveria um maior número de cidadãos desinteressados do que dispostos a se envolverem diretamente com a construção da agenda (COBB; ELDER, 1971, p. 905).[5]

Assim, por não se importarem com o *status* de "sujeitos da ação governamental", conduzindo ao chamado elitismo democrático e à necessidade de se repensar o conceito de democracia, haja vista sua aproximação aos conceitos de pluralismo social, consenso das elites sobre o que efetivamente representa a competição democrática e de eleições que permitam aos cidadãos efetivamente participar da seleção das escolhas públicas (VIANA, 1996, p. 11-12).

Diante do exposto, importante é que seja repensado o processo decisório de políticas públicas e a forma como a construção da agenda de Estado e feita, pois a participação dos cidadãos neste processo de eleição de prioridades é limitada, sendo pequena parcela destes participam, por exemplo, de grupos de interesse, o que sugere, inclusive, um sistema sem representação e estável (sem alternância de demandas sociais insurgentes na sociedade).

Tanto a *public choice* quanto as teorias econômicas da democracia, portanto, possuem postulados facultam a sua aproximação com o tema das políticas públicas, principalmente quanto à construção da agenda, pois esta fase do *policy cycle* nada mais é do que um processo decisório democrático mediante o qual o Poder Público elege problemas públicos como objeto de ação governamental.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

[5] Roger Cobb e Charles Elsdens comentam sobre a elaboração de uma perspectiva teórica capaz de explicar a sistemática da individualização de demandas e a sua posterior transformação em "problemas públicos" para o recebimento de visibilidade pelo Poder Público: "*We are raising the basic question of where public-policy issues come from. We are concerned with how issues are created and why some controversies or incipient issues come to command the attention and concern of decision makers, while others fail. In other words, we are asking what determines the agenda for political controversy within a community. How is an agenda built (i.e., how is an issue placed on it) and who participates in the process of building it*?" (COBB; ELDER, 1971, p. 905).

Conclui-se, portanto, que a *public choice* e os postulados das teorias econômicas da democracia permitem desvendar alguns dos problemas do setor público e do sistema político que antes não eram descobertos em virtude das limitações que o ferrametal puramente político apresenta, seja em relação à identificação dos problemas e das preferências dos cidadãos, seja pela pressão que grupos de interesses exercem no Poder Público e, consequentemente, a correspondente influência nas decisões tomadas.

Os postulados eleitos para a realização da aproximação proposta encontraram o respectivo ponto de convergência no processo decisório do Poder Público em empreender esforços e recursos públicos no atendimento de certas demandas em detrimento de outras. Isso porque a problemática se aperfeiçoa no fato de que as decisões tomadas podem vir a não corresponder com a preferência majoritária dos votantes ou, da mesma forma, problemas podem ser falsamente caracterizados como públicos para o fim de atender pequenas elites manipuladoras da agenda a ser votada.

Em vista disso, percebeu-se que a distribuição do poder de influência que cada um dos diversos atores governamentais (ou não) possui na construção da agenda, neste particular, é o elemento distintivo para que certo problema social ganhe o caráter de "público" e passa a ser objeto de atuação estatal. Isso corrobora com o que os postulados das teorias econômicas da democracia anteriormente expostas defendem, isto é, a impossibilidade de traduzir as preferências individuais majoritárias dos votantes pelo simples processo político democrático.

A construção da agenda, então, corresponde a um processo que envolve um sem número de atores que, igualmente, corresponde à determinada distribuição social de poder em um dado contexto político, o que demanda certa reflexão sobre o próprio processo decisório de políticas públicas, pois a participação dos cidadãos neste processo de eleição de prioridades é limitada.

Conclui-se da aproximação realizada que a existência de grupos de interesse distorce e vicia a identificação dos problemas públicos pelo Estado, o que sugere, inclusive, um sistema democrático sem representação e estável (sem alternância de demandas sociais insurgentes na sociedade), de modo que demandas sociais prementes, mas não sensíveis ao Estado, restem ignoradas e pendentes de formulação de políticas públicas.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARROW, Keneth. **Social choice and individual values.** John Wiley & Sons, Inc. 1963. Disponível em: http://sites.duke.edu/niou/files/2014/06/Arrow-Social-Choice-And-Individual-Values.pdf. Acesso em 03/05/2016.

AZAMBUJA, Darcy. Introdução a Ciência Política: 15ª Edição. São Paulo: Globo, 2003.

COBB, Roger; ELDER, Charles D. "**The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory**". Journal of Politics. Vol. 33, Nº 4. Nov. 1971, pp. 892-915.

EPSTEIN, Isaac. O paradoxo de Condorcet e a crise da democracia representativa. **Estud. av.**, São Paulo , v. 11, n. 30, p. 273-291, Aug. 1997 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141997000200017&script=sci_arttext#not20. Acesso em 03/05/2016.

HANBERGER, Anders. **What is the Policy Problem?** SAGE Publications, London, 2001 , Vol. 7, 45-62.

HILL, P. J. *Public Choice: A Review*. **Faith & Economics** – Number 34 – Fall 1999 – p. 1-10**.** Disponível em: https://www.gordon.edu/ace/pdf/Hill=F&E34.pdf. Acesso em 03/05/2016.

MUELLER, D. C. **Public Choice III.** Cambridge, Cambridge University Press.

ORDOÑEZ-MATAMOROS, Gonzalo ed. (2013) **Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas**, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

PEREIRA, Paulo Trigo. *A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?* **Análise Social,** vol. xxxiii (141), 1997, 419-442.

PRZEWORSKY, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. Tradução Argelina Cheibub Figueiredo. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995. p.17.

REIS, FW. *Mercado e Utopia.* Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. **Política e políticas: a ciência e o estudo de políticas públicas**. pp. 40-59.

SANTOS, Hermílio. Grupos de interesse e redes de políticas públicas: uma análise da formulação de política industrial. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**. Ano 2, n° 01, junho 2002.

SARAIVA, Henrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete. (Org.). **Políticas Públicas: coletânea.** Brasília. ENAP, 2006.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio: Zahar. 1984.

SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Conceitos e Ferramentas para análise de política pública. In: BENINI, Édi ET AL (Org.). **Gestão pública e sociedades: fundamentos e políticas de economia solidária**. São Paulo: Outras expressões, 2011.

VAN DYKE, Vernon. **Political Science: A Philosophical Analysis** (Stanford: Stanford University Press, 1960). p. 133-135.

VIANA, Ana Luiza. **Abordagens** metodológicas **em políticas públicas.** Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8095/6917. Acesso em: 06/05/2016.

WILSON, G. K. **Interest groups**. Oxford: Basil Blackwell, 1990.