

# **FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO “PÓS”: PÓS-MODERNIDADE, PÓS-DEMOCRACIA E PÓS-VERDADE COMO MUDANÇAS DE PARADIGMA<sup>1</sup>**

## ***FORMULATION, IMPLEMENTATION AND CONTROL OF PUBLIC POLITICS IN THE “POST” CONTEXT: POSTMODERNITY, POST-DEMOCRACY AND POST-TRUTH AS A PARADIGMAN CHANGES***

Maria Valentina de Moraes

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direitos Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, na linha Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas. Bolsista PROSUC/CAPES. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES e bolsa CAPES, Universidade de Santa Cruz do Sul (Brasil) e Universidad de Talca - Centro de Estudios Constitucionales de Chile - CECOCH (Chile). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2400734786644430>. E-mail: [mariavalentina.23@hotmail.com](mailto:mariavalentina.23@hotmail.com). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8298-5645>.

Mônia Clarissa Hennig Leal

Pós-Doutorado na Ruprecht-KarlsUniversität Heidelberg (Alemanha). Doutorado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos (com pesquisas realizadas junto à Ruprecht-KarlsUniversität Heidelberg, na Alemanha). Mestrado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado

<sup>1</sup> Este artigo foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, e é resultante das atividades do projeto de pesquisa ““Fórmulas” de aferição da “margem de apreciação do legislador” (Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers) na conformação de políticas públicas de inclusão social e de proteção de minorias pelo Supremo Tribunal Federal e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos”, financiado pelo CNPq (Edital Universal – Edital 14/2014 – Processo 454740/2014-0) e pela FAPERGS (Programa Pesquisador Gaúcho – Edital 02/2014 – Processo 2351-2551/14-5). A pesquisa é vinculada ao Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta” (CNPq) e desenvolvida junto ao Centro Integrado de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas – CIEPPP (financiado pelo FINEP) e ao Observatório da Jurisdição Constitucional Latino-Americana (financiado pelo FINEP), ligados ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, onde ministra as disciplinas de Jurisdição Constitucional e de Controle Jurisdicional de Políticas Públicas, respectivamente. Coordenadora do Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta”, vinculado ao CNPq. Bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq.

**Submetido em:** 13/12/2020

**Aprovado em:** 03/11/2021

**Resumo:** A existência de uma (nova) configuração estatal, marcada pela pós-modernidade e pela pós-democracia, traz novos elementos para que as políticas públicas, instrumentos de efetivação de direitos fundamentais, sejam pensadas e implementadas. Questiona-se, assim: Quais os entraves para a formulação, implementação e controle de políticas públicas com a mudança de paradigma trazida no contexto “pós”? Utilizando-se o método indutivo, é possível afirmar que todas as fases do ciclo das políticas públicas possuem obstáculos como a não resposta estatal a problemas sociais, a desconsideração da racionalidade e da técnica, a constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática, o abandono da cientificidade e manutenção das formas em detrimento do conteúdo, exigindo que as políticas públicas sejam repensadas à partir dos novos paradigmas estabelecidos.

**Palavras-chave:** Ciclo das Políticas Públicas – Pós-Democracia – Pós-Modernidade – Pós-Verdade.

**Abstract:** *The existence of a (new) state configuration, marked by postmodernity and post-democracy, brings new elements to that the public politics, instruments of effectuation of fundamental rights, be thought and implemented. Is questioned, so: What are the obstacles to formulation, implementation and control of public politics that is brought with the paradigm shift with the context “post”? Using the inductive method, it's possible to state that all cycle phases of public politics have obstacles like the state's non-response to social problems, disregard of rationality and technique, symbolic constitutionalization and factual deconstitutionalization, abandonment of scientificity and maintenance of forms at the expense of content, demanding that the public politics be rethought from the new established paradigms.*

**Keywords:** *Public Politics cycle – Post-democracy – Postmodernity – Post-truth.*

**Sumário:** Introdução; 1. Demandas sociais, agenda e ciclos: conceitos de Política Pública; 2. Do Estado Democrático ao Estado Pós-Democrático: Pós-Verdade e espetacularização como elementos condicionantes; 3. As Políticas Públicas no contexto “pós”: obstáculos e dificuldades; Conclusão; Referências.

## INTRODUÇÃO

A criação e implementação de políticas públicas é um processo complexo, que envolve diferentes atores, instrumentos e demandas. Compreender o ciclo das políticas públicas e sua caracterização permite que sejam identificadas formas de garantir uma maior aproximação com as demandas sociais, efetividade e controle destas e, consequentemente dos direitos fundamentais por elas concretizados. Para além disto, entender o contexto no qual se inserem as demandas sociais que as originam e os atores que as formulam, bem como a relação entre o Estado garantidor e os beneficiários das políticas públicas, mostra-se essencial.

O contexto “pós”, aqui identificado como a congruência dos fenômenos da pós-modernidade, da pós-democracia e da pós-verdade, traz novos elementos que interferem e refletem na criação de políticas públicas, uma vez que lançam mão de novas premissas de funcionamento do Estado, de posicionamento dos atores estatais e apresentam novos obstáculos à recepção destas por seus beneficiários e à forma que se estabelece a relação prestador e usuário. Frente a este cenário, observando-se o caso brasileiro, questiona-se, então: Quais os entraves para a formulação, implementação e controle de políticas públicas com a mudança de paradigma trazida com o Estado Pós-Democrático? Para a compreensão adequada do problema proposto, utiliza-se o método de abordagem indutivo.

Objetiva-se, assim, identificar entraves para a formulação, implementação e consequente controle jurisdicional de políticas públicas existentes neste cenário “pós”, analisando, de forma específica, aquilo que se define doutrinariamente como o ciclo das políticas públicas, as suas características e conceitos e, em um segundo momento, compreender os elementos que constituem o cenário pós-democrático no qual essas políticas públicas são pensadas e implementadas, para, então, discutir os entraves que se apresentam à formulação, implementação e controle de políticas públicas. Inicia-se, deste modo, pela compreensão do objeto deste estudo: as políticas públicas em sua totalidade e abstração.

## 1. DEMANDAS SOCIAIS, AGENDA E CICLOS: CONCEITOS DE POLÍTICA PÚBLICA

A implementação de Políticas Públicas configura-se como uma das formas de concretização dos direitos fundamentais por parte do Estado – contudo, como destaca Reck, afirmar que uma política pública é apenas uma forma de realização de direitos fundamentais é pouco (RECK, 2018c) –, sendo atribuição do Poder Legislativo sua criação e do Poder Executivo sua implementação. Suas atuações encontram-se dentro de uma margem já definida legal e constitucionalmente na criação dessas e com espaço de discricionariedade no tocante a alguns elementos, a depender do tipo de ato, sendo a margem de apreciação do legislador mais ampla, ainda que por vezes esteja configurada uma obrigação de legislar<sup>2</sup> (BITENCOURT, 2013) e de atuar.

<sup>2</sup> São alguns exemplos de vinculações legais ao Legislador e ao Poder Público: art. 4º, p. ú., alínea “c”, da Lei 8.069/90 (*preferência na formulação de Políticas Sociais Públicas específicas*); art. 5º e seguintes, da Lei Complementar n. 141/2012 (*valores mínimos a serem aplicados anualmente em ações e serviços públicos da saúde*), bem como dispositivos encontrados na Constituição Federal, quais sejam: art. 195 (*financiamento da seguridade social*), art. 198, § 2º (*recursos mínimos de aplicação nas ações voltada à saúde*), art. 211 (*vinculação aos regimes de ensino na promoção da educação*), art. 212, “caput” (*percentuais a serem aplicados na manutenção da educação*), entre outros.

A margem política de escolha, além de vinculada as decisões legislativas que criam a política pública, se encontra reduzida também por padrões internacionais que outorgam deveres ao Estado e pela previsão constitucional de respeito aos compromissos internacionais assumidos pelo país (BUCCI, 2013). Assim, compreender o processo de formulação das políticas públicas diante dessas vinculações e, sobretudo, definir um ou alguns conceitos de políticas públicas permite que sejam observadas dificuldades e possíveis obstáculos a sua implementação, permitindo que se pense criticamente o desenvolvimento de uma política pública.

Como bem destaca Piketty, nos dois últimos séculos os contextos estatais se modificaram, porém, o desafio essencial que se apresenta ainda reside em fazer com que, de maneira democrática, os cidadãos tenham possibilidade de escolher como dedicar recursos aos seus projetos comuns de saúde, emprego, aposentadoria, educação, dentre outros (PIKETTY, 2014)<sup>3</sup>, abarcados na estrutura prestacional estatal. Nesse quadro, é possível perceber quais são os interesses que uma sociedade que se organize politicamente protege, interesses estes considerados como direitos a partir do momento em que assim são tratados pelo sistema jurídico e defendidos por meio de recursos públicos (HOLMES, SUNSTEIN, 2000).

Há uma identificação de objetivos determinados a serem alcançados, que refletem os interesses dessa sociedade, cabendo ao Poder Público construir a ponte que permita suas realizações. Muitas vezes, no entanto, as causas dos problemas coletivos que impedem a realização dos objetivos daquela sociedade não estão identificadas com precisão quando iniciada a intervenção pública e não há um consenso entre os grupos e os atores públicos a respeito dos problemas (SUBIRATS Et al., 2008). O papel do Estado neste cenário, considerando a dimensão objetiva dos direitos fundamentais e sua atuação como regulador fiscal, deve mapear e definir os problemas existentes e fornecer meios para atendimento destas demandas, o que ocorre, muitas vezes, por meio de políticas públicas e seus instrumentos.

Constituem instrumentos das políticas públicas, portanto, a legislação, o fomento, a regulação, as obras públicas, as intervenções da Administração Pública na propriedade e na economia, o poder de polícia, os programas administrativos e os serviços públicos, os quais não necessariamente encontram-se em todas as políticas públicas de forma concomitante, sendo, contudo, os serviços públicos relacionados a praticamente todas as políticas públicas existentes no país (RECK,

---

<sup>3</sup> O autor observa ainda o duplo objetivo da arrecadação de impostos que tem como finalidade a regulação do capitalismo, mais do que financiar o Estado Social, e o atingimento de uma transparência democrática e financeira que permitiria a geração de informações confiáveis sobre patrimônios e rendas (PIKETTY, 2014).

2018c). É possível afirmar, assim, que, utilizando dos diferentes instrumentos disponíveis, as políticas públicas configuram-se como “la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable”<sup>4</sup> (SUBIRATS et al., 2008, p. 33). São, deste modo, formas complexas e articuladas de realização dos direitos fundamentais, existindo diferentes definições sobre um conceito de política pública.

Dentre as diferentes classificações existentes, Reck (2018c, p. 117) sustenta que se estará frente a uma política pública quando existentes:

- um discurso que segue às demandas sociais;
- Direito como meio de organização dos engajamentos para ação;
- materialização dos direitos fundamentais;
- ligação com as organizações governamentais;
- influência da sociedade por ela mesma ou parte dela;
- tentativa de modificação consciente da sociedade;
- programas que se protraem no tempo;
- uso do poder administrativo;
- predominância e discursos pragmáticos, motivados por outras espécies de discursos;
- coerência narrativa interna que possibilite a formação de uma identidade a partir do cotejo meios-fins em sede de poder administrativo.

Subirats et al. (2008, p. 38), por sua vez, elencam como elementos de uma política pública:

- a) solución de un problema público [...].
- b) existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público [...].
- c) una coherencia al menos intencional [...].
- d) existencia de diversas decisiones y actividades [...].
- e) programa de intervenciones [...].
- f) papel clave de los actores públicos [...].
- g) existencia de actos formales [...].
- h) naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades.<sup>5</sup>

Destaca também Buccì, analisando políticas públicas ambientais, de recursos hídricos, educacionais e de telecomunicações em que estão definidos fins, metas, princípios, programas, dentre outros elementos, que uma política pública é “um programa ou quadro *de ação* governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo” público ou mesmo um direito (BUCCI, 2006, p. 14, grifado no original). Subirats

<sup>4</sup> “A resposta do sistema político-administrativo a uma situação da realidade social julgada politicamente como inaceitável” (tradução nossa).

<sup>5</sup> “a) solução de um problema público [...]. b) existência de grupos-objetivo na origem de um problema público [...]. c) uma coerência ao menos intencional [...]. d) existência de diversas decisões e atividades [...]. e) programa de intervenções [...]. f) papel chave dos atores públicos [...]. g) existência de atos formais [...]. h) natureza mais ou menos obrigatória das decisões e atividades” (tradução nossa).

et al. (2008), em uma definição mais ampla, contemplam a possibilidade de realização de políticas públicas por atores não públicos e enquadra também a finalidade de modificação de condutas de grupos sociais que deram origem ao problema social, os quais define como grupos-objetivo, para resolução do problema de todos os afetados, ou seja, os beneficiários das políticas públicas.

Schmidt (2018, p. 127) propõe como definição de política pública como o “conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político”. Bitencourt (2013, p. 46) destaca elementos centrais sobre o conceito de política pública, entendendo que este “não pode desconsiderar a Constituição como ponto de partida de sua própria observação; não pode deixá-lo ser extraído da práxis política, haja vista que o conceito antecede o objeto” a fim de que a alteração da prática não cause a constante alteração do próprio conceito. Não há como negar a articulação entre os diferentes campos quando envolvida uma política pública, sobretudo entre o político e o jurídico, contudo, não há como isolar seu conceito em uma dessas arenas.

Há que se ter presente, contudo, que ainda que as políticas públicas sejam originadas a partir de demandas sociais, que atendam ao interesse coletivo, diante da desigualdade que é característica de muitos países, como o Brasil, muitas das decisões públicas não beneficiam toda a sociedade da mesma forma, atingindo, por vezes, grupo determinados, como nos casos das políticas redistributivas (SCHMIDT, 2018). Em uma perspectiva geral, caracterizam-se como “a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BITENCOURT, 2013, p. 48).

Propõe grande parte da doutrina, nesse sentido, a identificação de um ciclo das políticas públicas<sup>6</sup>, que denotaria o fluxo a ser seguido quando envolvida, de fato, uma política pública, e não apenas um amontoado de decisões não conectadas. As teorias que trabalham com um ciclo das políticas públicas definem como fases: a) a identificação do problema; b) a inserção na agenda política<sup>7</sup>; c)

<sup>6</sup> Interessante referir a crítica de Bucci quanto à dificuldade de visualização do universo que uma política pública representa, sendo a delimitação do ciclo relacionada à análise de elementos sob a perspectiva jurídica. Nesse sentido, coloca a autora, citando diferentes autores, que “os manuais costumam apontar o ciclo de políticas públicas, também chamado de a “heurística das fases”; o incrementalismo, de Charles Lindblom; a racionalidade limitada, de Herbert Simon; os Múltiplos Fluxos, de John Kingdon; a tipologia de políticas públicas e as arenas decisórias, de Lowi, o Modelo da Lata de Lixo, de Cohen, March e Olsen; entre outros (SABATIER, 2007; MARQUES, 2013; SOUZA, 2007). Cada um deles, pode-se dizer, é parcialmente explicativo, na medida em que privilegia um aspecto de análise, enfatizando elementos distintos” (BUCCI, 2019, p. 801).

<sup>7</sup> Subirats et al. identificam apenas quatro etapas, agregando a identificação do problema e sua

a formulação/programação da política pública; d) sua implementação; e) avaliação dos seus efeitos e impactos (SUBIRATS et al., 2008; SCHMIDT, 2018; BRUM, 2014). Assim, a primeira e segunda etapas consistem na identificação de um problema como um problema político, ou seja, com sua inserção na agenda política, naquele rol de questões que passam a ser discutidas na arena política (SCHMIDT, 2018), delimitando-se aquele problema a ser resolvido (SUBIRATS et al., 2008).

Parte-se, então, para a terceira etapa, consistente na formulação da política pública, na definição sobre as formas que serão utilizadas para solucionar o problema delimitado, que não se resumem apenas à criação legislativa a respeito (SCHMIDT, 2018), englobando o que Subirats et al. (2008) definem como programa de atuação político-administrativo e acordo político-administrativo, definindo todas as legislações cabíveis e fixando as competências, recursos e responsabilidades de cada autor, respectivamente. A quarta etapa do ciclo refere-se à implementação de política pública, que contempla os planos de ação que estabelecem prioridades relativas às condições sociais, de tempo e geográficas para a implementação e também os atos de implementação (*outputs*) que congregam as decisões e atividades administrativas de implementação (SUBIRATS et al., 2008). Nessa fase o Estado atua coordenando e acompanhando, mas não necessariamente executando os instrumentos que compõem as políticas públicas, como quando envolvidos serviços públicos prestados pelo terceiro setor ou delegados (SCHMIDT, 2018).

A última etapa do ciclo é a avaliação da política pública, que “puede permitir valorar científicamente y/o políticamente la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de la política pública (más o menos) aplicada” (SUBIRATS et al, 2008, p. 115), proporcionando uma retroalimentação da política pública e decisões sobre sua mudança, continuidade ou mesmo finalização (SCHMIDT, 2018). Todas essas definições, tanto quanto ao conceito de política pública, quanto em relação às teorias que identificam uma política pública a partir de um conjunto de etapas pré-estabelecidas, denotam claramente sua multisetorialidade e os múltiplos aspectos envolvidos jurídica e faticamente no universo das políticas públicas. Trata-se, como refere Bitencourt (2013), de um conceito construído comunicativamente e que não é fechado em si mesmo, permitindo evoluções, mas que, de forma alguma, é indeterminado, à medida que tem características definidas.

Concordam os autores e a maior parte da doutrina na relação de coordenação necessária para que se tenha uma política pública. Há, assim, sob a perspectiva do direito como coordenador de ações, uma unidade de decisões que permite a continuidade de redes de decisão de um sistema e também de uma

---

inclusão na agenda em uma mesma etapa.

política pública (RECK, 2018a). O atingimento dos resultados depende, assim, de uma relação em cadeia de decisões, que são incorporadas pelas decisões já tomadas em cada etapa, que orientem a política pública desde a identificação da demanda até sua implementação, em uma rede decisional complexa, com regras abstratas e atos concretos (SUBIRATS et al., 2008), definidos a partir de competências determinadas (RECK, 2018b), como uma forma de “organização de ações no tempo” (BITENCOURT, 2013, p. 48).

É possível afirmar que “ações isoladas não fazem uma política. Nenhum problema político pode ser resolvido mediante uma única ação ou por algumas poucas ações fragmentadas” (SCHMIDT, 2018), sendo imperioso, quando envolvida uma política pública o planejamento e a definição de quais ações serão tomadas, visando quais objetivos. Não se pode, diante da complexidade de uma política, destinar a tarefa de sua formulação a um único ator, sendo as políticas públicas um espaço no qual pressupõe-se uma constante interlocução sobre sua formulação, com a participação de diversos autores que construam seu sentido e a própria definição do que seja interesse público (BITENCOURT, 2013).

Têm-se uma noção de realização de objetivos, muitas vezes traduzida em realização de direitos fundamentais, envolvendo, portanto, um programa que contemple desde a identificação de uma demanda social até sua realização, com o emprego de recursos de diversas naturezas que permitam a realização daquela política pública enquanto ação e coordenação de ações públicas. Subirats et al. (2008) elencam dez diferentes tipos de recursos que compõem as políticas públicas, identificando recursos jurídicos<sup>8</sup>, econômicos<sup>9</sup>, humanos<sup>10</sup>, cognitivos<sup>11</sup>,

---

<sup>8</sup> Os recursos jurídicos são aqueles relacionados com o direito, os quais se distinguem dos demais por serem uma fonte de legitimidade para a tomada de decisão dos atores, fornecendo as bases legais para sua atuação - o que outorgaria a essa natureza de recurso um lugar de destaque na criação e desenvolvimento de uma política pública, constituindo “la columna vertebral normativa del programa de actuación político-administrativo, organizando tanto el contenido (definición de objetivos y conducta de los grupos-objetivo) como la selección de los otros recursos (organizativos, procedimentales o financieros)” (SUBIRATS et al., 2008, p. 71).

<sup>9</sup> Como se depreende do próprio nome, os recursos econômicos são os recursos financeiros, sendo impossível pensar em uma política pública sem a destinação de recursos para que a mesma seja criada, participando dessa destinação tanto o executor como o legislador (SUBIRATS et al., 2008). Como destaca Leal (2005) há que se ter presente que a finalidade do Estado, nesse sentido, é justamente a arrecadação de recursos para a realização de direitos fundamentais.

<sup>10</sup> Relacionados com os atores envolvidos no ciclo das políticas públicas, os quais necessitam ser cada vez mais qualificados tecnicamente. Destaca o autor, ainda, que não devem ser ignoradas a participação de atores não técnicos para que não haja um funcionamento excessivamente tecnocrático das políticas públicas (SUBIRATS et al., 2008), no qual se perca a capacidade de diálogo com a sociedade.

<sup>11</sup> Definidos pelo autor como os mais escassos e difíceis de serem encontrados. O conhecimento, em suas palavras, “se trata por tanto de una especie de «materia prima» de una política pública, que comprende los elementos indispensables para la conducción adecuada de la misma a todos los

interativos<sup>12</sup>, de confiança<sup>13</sup>, cronológicos<sup>14</sup>, patrimoniais<sup>15</sup>, de maioria<sup>16</sup> e de violência<sup>17</sup>, os quais entende necessários para cada etapa das políticas públicas e que influenciam diretamente no alcance dos fins pretendidos.

Assim “la distribución y la gestión de los recursos de una política pública deben considerarse como decisiones políticas que no pueden depender exclusivamente de la voluntad de los poderes públicos”<sup>18</sup> (SUBIRATS et al., 2008, p. 69), uma vez que os atores públicos estão vinculados à realização dos objetivos determinados em uma política pública, sendo os atos praticados vinculados aos princípios que norteiam toda a administração pública. Além da definição dos recursos, a articulação de ações governamentais previamente determinadas ameniza o problema democrático da descontinuidade administrativa, dificultando que governos, a cada renovação, desconsiderem os avanços já definidos e diretrizes fixadas – o que permite, por outro lado, a incorporação de novas perspectivas e avanços (SCHMIDT, 2018).

Embora existam muitos conceitos e definições sobre as políticas públicas<sup>19</sup>, que consideram diferentes elementos e sua multissetorialidade, algumas características parecem estar presentes em grande parte destas definições. Uma política pública, como regra, envolve diferentes níveis de decisão, se materializando a partir de governos, mas não restringindo-se apenas a atores formais,

---

niveles (definición política del problema público, programa de actuación político-administrativo, implementación y evaluación de los efectos)” (SUBIRATS et al., 2018, p. 77).

<sup>12</sup> Recursos difíceis de identificar, a medida em que dependem de características dos atores envolvidos, estando relacionados com a capacidade de organização das estruturas e a existência de redes que compõem uma política pública (SUBIRATS et al., 2008)

<sup>13</sup> Relacionado com o consenso, que para o autor, seria um dos elementos que mais se modifica na elaboração das políticas públicas, sendo, contudo, essencial para sua elaboração, desenvolvimento e implementação (SUBIRATS et al., 2008).

<sup>14</sup> Observam Subirats et al. (2008, p. 83) que “algunos autores no consideran al tiempo como un recurso en sí mismo. Entendemos que es útil incluirlo en la tipología a pesar de ser conscientes de su «volatilidad» durante el ciclo de una política pública”.

<sup>15</sup> A infraestrutura, agregada a capacidade de sua administração e à capacidade de comunicação que as infraestruturas permitem aos atores envolvidos na política pública (SUBIRATS et al., 2008).

<sup>16</sup> Ou seja, o apoio político como forma de legitimação primária na qual a maioria, seja ela popular ou parlamentar, demonstra uma aceitabilidade daquela política pública (SUBIRATS et al., 2008).

<sup>17</sup> A força, como coação legítima, ou, como recorda o autor, muito utilizada como recurso em períodos ditatoriais, definida como um recurso sensível utilizado em políticas públicas de segurança ou mesmo como recurso para os grupos-objetivo demonstrarem um desacordo muito profundo – por meio dos movimentos sociais, por exemplo, que utilizem de violência (SUBIRATS et al., 2008).

<sup>18</sup> “A distribuição e gestão dos recursos de uma política pública devem ser consideradas como decisões políticas que não podem depender exclusivamente da vontade dos poderes públicos” (tradução nossa).

<sup>19</sup> Subirats et al. indicam levantamento realizado nos anos 1989 no qual são encontradas pelo menos quarenta diferentes definições de políticas públicas (SUBIRATS et al., 2008).

pode ser usufruída à longo prazo, mesmo que possua objetivos à curto prazo, permite a visualização do que é realizado e do que um governo pretende realizar (BITERN COURT, 2013), relacionando-se, ainda, com as noções de participação do governo na formulação das políticas públicas, de atividade - como fluxo de decisões governamentais -, e de objetivo, ou seja, uma política pública objetiva a modificação ou a manutenção de algo no mundo fático (BRUM, 2014).

Bucci, definindo um conceito de política pública identifica, ainda, três elementos de sua estruturação: ação-coordenação - no sentido de atingimento dos objetivos propostos por meio da ação estatal e da coordenação, seja entre os Poderes Públicos, seja entre diferentes níveis federativos -, processo - enquanto sequência de atos voltados à concretização do fim pretendido e programa - como delineamento da política pública em termos gerais (BUCCI, 2006). O reconhecimento dessas políticas, mesmo enquanto ações voltadas a dar respostas a problemas político sociais, não se traduz como a possibilidade de que sejam tomadas decisões arbitrárias ou sem planejamento por parte dos governantes (SCHMIDT, 2018), estando estes vinculados aos programas já fixados, residindo sua discricionariedade em elementos presentes dentro do quadro já estabelecido. Ainda que restrito o espaço público de decisão, há que se reconhecer que ele existe e que é maior na formulação legislativa de uma política pública, sendo essencial discutir as conformações estatais desses espaços.

Ainda, um dos obstáculos existentes para a realização dos compromissos sociais - e das próprias políticas públicas - é o descompasso do Direito Administrativo brasileiro e das escolas econômicas e liberais que o sustentam, pautado em princípios liberais, com as mudanças ocorridas no século XX, mantendo-se a mesma aplicação deste sem adequá-lo ao Estado Social brasileiro (HACHEM, 2014 b). As políticas públicas passam, assim, a serem pensadas de forma engessada por um direito administrativo e por estruturas estatais por ele reguladas que não correspondem aos objetivos sociais e de igualdade material com elas buscados. Também Bucci (2019, p. 816), destacando as alterações na organização do Estado ocorridas nos últimos quarenta anos em termos de legitimação e de ação, destaca que a “instrumentalidade de cada política pública, assim como a resultante das várias políticas - seus produtos efetivos (*outcomes*) e o balanço de forças sociais envolvidas - é por onde se lê o sentido político geral de um governo”.

Diante desta relação que se estabelece entre o direito, o Estado e a construção e implementação de políticas públicas é essencial que se compreenda em que forma e perspectiva de Estado essa formulação de ações ocorre e em que Estado essas políticas públicas são implementadas, considerando-se as novas relações

que se estabelecem também entre beneficiários e atores estatais. Essa contextualização é o objetivo do próximo capítulo.

## **2. DO ESTADO DEMOCRÁTICO AO ESTADO PÓS-DEMOCRÁTICO: PÓS-VERDADE E ESPETACULARIZAÇÃO COMO ELEMENTOS CONDICIONANTES**

A lógica de formulação e implementação de políticas públicas, como analisada, é própria da vinculação estatal à concretização de direitos fundamentais, reforçada por sua dimensão objetiva (GAVARA DE CARA, 2012) e seu caráter multifuncional, que lhes atribui tanto uma função defensiva, como prestacional fática ou normativa (HACHEM, 2014a). A existência de catálogos de direitos fundamentais, própria do período pós-guerra, torna-se a marca da constitucionalização desses direitos e de uma noção de supremacia constitucional própria do Estado Democrático de Direito (LEAL, 2007). Configura-se um estado constitucional, racionalista, marcado pela presença de instituições fortes e da busca pela concretização de direitos aos cidadãos.

Situado na modernidade, que aposta na confiança em fichas simbólicas e em sistemas peritos e sustenta-se no conhecimento científico e na constante reavaliação de práticas sociais por critérios de racionalidade (GUIDDENS, 1991), tem-se um Estado no qual:

os princípios sob os quais são instituídos os procedimentos jurídicos não se apresentam apenas como *garantias* frente à usurpação estatal, mas são concebidos como *estrutura intrínseca* à normatividade estatal, surgindo como *instituição* no Estado Democrático de Direito. Desse modo, é posto em ação um movimento helicoidal que consubstancia o Estado, institucionalizando-o como democrático (BIGONHA; MOREIRA, 2010, p. 13, grifado no original)

Em razão do respeito aos direitos fundamentais e aos valores democráticos – ao menos em tese mantidos ou buscados constantemente – e da institucionalidade que marca o Estado Democrático existem limites legais ao exercício do poder público, limites estes que são, portanto, de ordem formal e também material (CASARA, 2017). São somente a democracia moderna, pilar do Estado Democrático de Direito, e a Constituição capazes de manter e também reconciliar antagonismos entre classes sociais, religiosos e não religiosos, racionalidades, discursos arbitrários e poderes fragmentados e institucionalizar tais antagonismos e convicções (BRUNKHORST, 2010), estabilizando conflitos e permitindo a fluidez das decisões estatais. Este Estado – e a modernidade – tem como base, assim, uma cultura de respeito à Constituição e à democracia, não apenas como

um discurso meramente formal, impondo, ainda, limites à mercantilização da vida, sendo, por tais características e em razão de fatores históricos, um hospedeiro do capitalismo liberal (CASARA, 2017).

O capitalismo possui conotação política e econômica, sendo o liberalismo uma ideologia voltada “para defender os interesses da classe média burguesa contra a oligarquia militar e religiosa e o Estado absoluto ou autocrático” (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 88). Esse liberalismo, que possuía como função limitar o poder dos reis, passa a se ocupar em limitar o poder dos parlamentos, representantes da vontade popular, passando a concorrência a significar uma necessidade, uma lei implacável de mercado e que se estende também à vida em sociedade (LAVAL; DARDOT, 2016). Embora tenha figurado como uma ideologia por muito tempo, o liberalismo, em seu sentido clássico – assim como a modernidade – colapsou, entrando em crise.

São as modificações impostas pela lógica capitalista, que demandava uma intervenção governamental, aliadas aos conflitos de classe e as novas relações internacionais de poder que acabam por determinar referida crise do liberalismo (LAVAL; DARDOT, 2016). O liberalismo não é, assim, totalmente abandonado, mas sofre profundas modificações que fazem com que sua nova versão – agora neoliberal – represente uma ruptura com o modelo clássico existente. Antes de analisar com maior profundidade o neoliberalismo e todas as características que ostenta, é necessário compreender como ocorreu também a crise da modernidade e o surgimento da pós-modernidade, não como uma continuidade aperfeiçoada dessa, mas também como um rompimento que insere novos paradigmas estatais e sociais.

A modernidade, como classifica Guiddens (1991, não paginado), refere-se a estilo, organização social ou mesmo costume que emerge no século XVII na Europa e gera influências mundiais, definição que “associa a modernidade a um período de tempo e a uma localização geográfica inicial, mas por enquanto deixa suas características principais guardada em segurança numa caixa preta”. Embora sejam imprecisas e abrangentes as classificações quanto à modernidade, há uma identificação da mesma com a racionalidade e também com a constante mudança, sendo um período de avanços científicos e de reflexividade.

Significou, assim, “um rompimento com a tradição e a religião e condenou todas as ações repressivas que se faziam em nome delas” (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 91), marcando a superação de muitos dogmas e a aposta no conhecimento científico e na razão. Na modernidade, as formas de racionalidade e de pensar a profissão, a cultura, a família, passaram a ser aceitas como construções sociais e não apenas consequências naturais (DUNKER, 2017), sendo debatidas e

reconhecidas como estruturas sociais que influenciam nos papéis sociais desenvolvidos e no reconhecimento do sujeito também como um ator social.

Bresser-Pereira (2014) sintetiza três fases da modernidade: a primeira sustentada na solidariedade familiar, com a sociedade coordenada tanto pelo Estado como pelo mercado; a segunda com um maior protagonismo de organização do Estado e diminuição da importância do mercado e a terceira, por fim, com a delimitação dos espaços e funções do Estado e da sociedade, e a mudança dos padrões de família. Segue destacando que embora tenha existido um aumento da complexidade social, isso não significa que não pode se estabelecer uma coordenação social, sendo as sociedades modernas identificadas com a democracia, pois “quanto mais desenvolvida forem do ponto de vista econômico, mais democráticas tendem a ser, e mais fina e complexamente reguladas serão elas” (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 95).

A reflexividade da modernidade não estabiliza as relações entre o conhecimento perito, técnico, e o conhecimento que se aplica e se extrai de ações leigas (GUIDDENS, 1991), mas o traz para o centro do debate e o torna fundamento da ação humana. Não se pode associar, portanto, a modernidade com o aumento da insegurança (BRESSER-PEREIRA, 2014), ainda que a velocidade das mudanças ocorra de forma muito acelerada, como até então não vista em sociedades pré-modernas (GUIDDENS, 1991). Nesse contexto da modernidade, a verdade, embora muito mais universal e desvinculada da autoridade, perde sua capacidade de transformação ética, política e estética, tornando-se ao mesmo tempo mais acessível, mas também mais neutra (DUNKER, 2017).

Todas essas caracterizações permitem uma visualização dos elementos que, de forma geral, identificam o período definido como modernidade, ainda que impreciso em seus contornos. A definição dos espaços de atuação do Estado, a alteração dos padrões de relações familiares e sociais, o afastamento do mercado do espaço público, a aposta na racionalidade como elemento emancipatório, o distanciamento dos dogmas religiosos e tradicionais em contraposição a uma valorização do conhecimento científico e a velocidade das mudanças são algumas das características que marcaram fortemente a modernidade. A pós-modernidade, muito mais do que um aperfeiçoamento da modernidade, configura-se como “uma série de transições imanentes afastadas – ou ‘além’ – dos diversos feixes institucionais da modernidade” (GUIDDENS, 1991, não paginado).

Há, aqui, uma ruptura, um abandono de características que identificavam a modernidade, observando Guiddens que, mesmo décadas antes, Nietzsche já desvinculava a pós-modernidade da modernidade, existindo muitas objeções à defesa de que a pós-modernidade decorreria de um processo de transição da

modernidade (GUIDDENS, 1991). A ideologia pós-moderna encontra-se estritamente identificada com o individualismo, apresentando uma crítica ao primado da ciência sobre as coisas, mas que se acentua e ultrapassa limites aceitáveis, abandonando a aposta na ciência e na razão (BRESSER-PEREIRA, 2014). Assim, a pós-modernidade rompe com a cientificidade e com a racionalidade e mostra-se o contexto ideal para a configuração de um Estado Pós-Democrático que traz consigo também a noção de rompimento, de abandono dos elementos democráticos e estatais.

O Estado Democrático de Direito, hospedeiro do capitalismo liberal, dá lugar a um Estado Pós-Democrático, cenário perfeito para o estabelecimento do neoliberalismo. Casara apresenta como características desse novo Estado: o desaparecimento das pretensões em fazer com que os limites valham; a ausência de limites rígidos ao exercício do poder, uma vez que também os limites tornam-se mercadorias; a aproximação do poder político com o poder econômico; a existência de uma democracia “de fachada”, apenas como discurso, legitimação externa (CASARA, 2017), causando o desmantelamento das instituições democráticas de dentro para fora.

Ainda, o Estado Pós-Democrático apresenta-se como um Estado forte, com tendências arbitrárias, menos sujeito a formas de controle, aberto a novos despotismos; com caráter corporativo e monetarista; tendo a liberdade apenas o condão de garantir interesses; a existência de decisões judiciais em massa, com a utilização de chavões argumentativos; a transformação da prática humana e dos direitos fundamentais em mercadoria – e assim, descartáveis ou substituíveis, por exemplo (CASARA, 2017). Diante dessas características, há uma crise da própria democracia, com o rompimento do vínculo entre os sujeitos e seus representantes, gerando uma descrença cada vez maior na democracia como uma forma de governo (CASTELLS, 2018).

Têm-se um esvaziamento da democracia participativa e a demonização da política – já desgastada; a passividade social diante da redução de direitos também se apresenta como uma característica, bem como o que Casara identifica como processos de eleição e “deseleição”, com a queda de governos democráticos por meio de golpes (CASARA, 2017). A fluidez da modernidade se intensifica nesse cenário pós-democrático, facilitando trocas, substituições e mudanças nem sempre racionais, abalando aspectos como a confiança e a segurança que em alguma medida ainda se sustentavam na modernidade.

A atribuição de um papel secundário – no melhor dos cenários – à ciência e ao conhecimento científico permitem e são terreno fértil a mais um elemento “pós”: a pós-verdade. Para Dunker (2017) a pós-verdade surge como uma forma

de reação negativa ao pós-modernismo - marcado pelo relativismo cultural e o politicamente correto - apresentando-se como um “falso contrário necessário”. Juntamente com a informação, a ciência assume um caráter ideológico, reinando a lógica do espetáculo – inclusive no campo jurídico, onde no próprio processo penal perde-se espaço para a garantia de direitos fundamentais em nome da garantia do entretenimento (CASARA, 2016).

No âmbito do público, os direitos e garantias tornam-se obstáculos à eficiência estatal e há a naturalização de comportamentos de exceção, o que autoriza microfascismos e autoritarismos, com a tendência de criação de um inimigo imaginário (CASARA, 2017). A autoridade imposta à verdade também se modifica, intervindo o papel que lhe é atribuído, como, por exemplo, a tolerância religiosa sendo substituída por perseguição, a tolerância econômica por intervenção com medidas de austeridade, a existência de armas químicas justificando ataques a outros países, dentre outras formas (DUNKER, 2017). A coexistência de todos esses elementos pós - facilmente verificada no Brasil – acentua suas características isoladas, gerando um reforço mútuo de descrédito nas instituições, no conhecimento e na informação, que não deixam de existir, mas são mascarados com ares democráticos e plurais.

O Estado Pós-Democrático é marcado, assim, pelo empobrecimento do imaginário, do reconhecimento de identidades de grupos, de códigos de comportamento aceitos, ataque ao que é diferente – e que se torna, assim, inimigo -, e submissão à dominação como algo natural (CASARA, 2017). Esse cenário rompe, desse modo, com os princípios e valores básicos do Estado Democrático de Direito, fragilizando a democracia e suas instituições, os direitos fundamentais e a racionalidade própria da modernidade. A ascensão de governos com pautas conservadoras em todo mundo e também no Brasil, intensifica esses processos e inaugura oficialmente um momento de pós-verdade (DUNKER, 2017).

Também a forma como as informações passam a compreendidas – e que em muito impactou as últimas eleições em diferentes países e continentes – também se modifica com a simplificação das mensagens midiáticas e a aposta em imagens impactantes que formam opinião (CASTELLS, 2018), em um formato de demanda, que atenda a necessidade de informar diante da infinidade de opções disponíveis (DUNKER, 2017). A pós-modernidade, a pós-democracia e a pós-verdade se retroalimentam, permitindo que informações autoritárias e que enfraquecem direitos fundamentais sejam sustentadas por governos legitimados e tornem-se pautas de busca pelo inimigo, em um Estado Pós-Democrático que mantém aparentemente todo o funcionamento do Estado Democrático de Direito, o desmantelando internamente. Esse cenário mostra-se o ideal para o

estabelecimento de uma lógica neoliberal, que compartilha de muitas das características desse contexto “pós”.

Enquanto o liberalismo ainda possuía limites às liberdades, o neoliberalismo não tem problema em restringir liberdades em nome do mercado, transformando aquilo que é público em privado e controlado por interesses de grandes empresas (CASARA, 2017). O individualismo característico da pós-modernidade, como já referido, é reforçado sob uma ótica neoliberal, marcada por um hiperindividualismo. Há, com o neoliberalismo, uma autoexploração do indivíduo, o qual passa a acreditar, a partir de uma lógica de empreendedorismo sem medidas, que é livre, gerando um novo indivíduo: egocêntrico, produtivo, sem limites éticos em eliminar concorrentes/inimigos, extremamente consumista e guiado pelo psicopoder - que é responsável pela excessiva demanda por produção e desvalorização da mão de obra, instaurando uma mercantilização desmedida (CARASA, 2017).

O neoliberalismo – que não é um único neoliberalismo, mas sim uma nova forma de organização estatal e econômica que se manifesta em diferentes âmbitos, de diferentes maneiras – torna a lógica de mercado a lógica padrão - constituindo-se, este mercado, como um agente disciplinante – exigindo e criando um novo indivíduo que passa a se comportar regido por esta ótica, em todas as dimensões da vida (LAVAR; DARDOT, 2016). O Estado, garantidor de direitos fundamentais e executor de políticas públicas, responsável pela gestão democrática, passa a operar sob uma lógica de mercado que dificulta a delimitação dos espaços públicos e privados, sendo refém e conduzido pelo mercado e sua forma de funcionamento.

Essa razão neoliberal, que encontra guarida no Estado Pós-Democrático por todas as características expostas, sustenta-se na crítica à falta de produtividade do Estado e pauta-se na corrosão da confiança do indivíduo nas instituições, o qual passa a julgar os serviços e políticas públicas como um consumidor, a partir de seu interesse pessoal (LAVAL; DARDOT, 2016). A governança passa a ser a palavra de ordem, alterando todo o funcionamento de gestão estatal que é passado da proteção à soberania às boas práticas de governança (LAVAL; DARDOT, 2016). Toda a razão que conduzia a atuação estatal se modifica e passa a operar, mesmo que de forma discreta, sob uma nova razão, muito mais mercadológica, instantânea, não institucionalizada e sustentada em argumentos ideológicos e não racionais. Há que se buscar compreender, diante desses elementos, como a criação e implementação de políticas públicas é afetada.

### 3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO “PÓS”: OBSTÁCULOS E DIFICULDADES

A diferença de um Estado de Exceção – atualmente muito debatido –, o Estado Pós-Democrático não possui um caráter meramente passageiro, no qual normas jurídicas são suspensas, e sim um caráter permanente, decorrente de diferentes rupturas sociais, políticas, econômicas e jurídicas. Caracteriza-se como uma nova forma de Estado e não apenas como a supressão de regras por circunstâncias específicas, como ocorre no estado de exceção. Enquanto no estado de exceção há a mudança momentânea no enfrentamento a algumas questões e situações, no Estado Pós-Democrático há o desaparecimento de pretensões e a mudança de valores que conduzem a sociedade (CASARA, 2017). No Estado Pós-Democrático, não há uma pretensão de retorno *ao status quo*, razão pela qual é importante compreender a influência das modificações trazidas com esses novos paradigmas.

Cabe diferenciar, de forma breve, o Estado de Exceção, que não altera, por si só, a lógica de formulação e implementação de políticas públicas, salvo sob uma perspectiva de restrição de direitos – que será, por seu caráter temporário, passageira. Assim, como destaca Valim (2017, não paginado, grifado no original), “*a exceção sempre pertencerá ao Direito*. Para dizer o mínimo, a norma que determina a exceção nunca será autor-referencial”, configurando-se a exceção um fato político, como um umbral de indeterminação entre períodos democráticos e autoritários e não como um direito especial, mas sim como a suspensão da ordem jurídica vigente (AGAMBEN, 2017).

O Estado de Exceção carrega consigo um paradoxo: é composto por medidas jurídicas que não podem ser compreendidas no campo do direito, sendo um estado legal de algo que não poderia possuir uma forma legal, justamente por distanciar-se da legalidade, sendo uma ilegalidade autorizada (AGAMBEN, 2017), diferenciando-se do Estado Pós-Democrático, que mantém sua forma legal e democrática, ainda que se afaste de valores legais e democráticos. Embora diferencie-se do último, o Estado de Exceção pode levar a um Estado Pós-Democrático ou ser mais facilmente reconhecido neste por conta de características como a falta de compromisso com direitos fundamentais, retorno de discursos autoritários, descrença institucional e adoção de medidas de exceção como regra geral.

No estado de exceção, independentemente de como este é denominado, algumas características o identificam: a suspensão de direitos dos indivíduos, as detenções, por assim dizer, não estão sujeitas nem a lei e nem ao controle jurídico, há um vazio de direitos, um governo com mais poder e seus cidadãos com menos

direitos, sendo uma das principais características do estado de exceção a abolição da separação entre os poderes legislativo, executivo e judiciário (AGAMBEN, 2017). A sua vez, na pós-democracia, é mantido o regular funcionamento dos poderes, ainda que de forma deficitária, não sendo rompido com o paradigma central do Estado Democrático de Direito que se sustenta em tal separação.

Por fim, como bem destaca Valim, ambos se aproximam a medida em que o *“estado de exceção é uma exigência do atual modelo de dominação neoliberal. É o meio pelo qual se neutraliza a prática democrática e se reconfiguram, de modo silencioso, os regimes políticos em escala universal”* (VALIM, 2017, não paginado, grifado no original). Ou seja, assim como o Estado Pós-Democrático, o Estado de Exceção, quando deturpado, busca a alteração de preceitos estatais democráticos, rumando, assim, para a consolidação de um modelo “pós”. Nesse sentido, sinaliza Agamben (2017, p. 26) os riscos que traz consigo, em razão de que *“el estado de excepción tiende cada vez más a presentarse como el paradigma de gobierno dominante en la política contemporánea”*<sup>20</sup>. Trazidas as diferenças e aproximações entre estes modelos, há que se compreender como e quais paradigmas envolvendo as políticas públicas se alteram a partir da lógica pós-democrática e neoliberal.

Observa-se, antes de mais nada, que Bucci (2019) propõe um método de abordagem em Direito e Políticas Públicas que busca, justamente, compreender os novos papéis e formas de ação do Estado, para sistematizar esses novos padrões jurídicos de ação estatal que fizeram com que fosse superada a redução do Estado à sua estrutura tradicional de único centro da esfera política. Não se tem a pretensão de utilização do método de abordagem em Direito e Políticas Públicas proposto pela autora, buscando-se no presente artigo apenas a realização de uma confrontação dos elementos identificadores de uma política pública com os novos paradigmas ditados pelo Estado Pós-Democrático, a fim de constatar eventuais obstáculos a sua formulação, implementação e controle jurisdicional.

Como analisado até aqui, os novos paradigmas ditados pela nova razão do mundo e o surgimento de Estados Pós-democráticos, a pós-modernidade e as facilidades para a instauração de Estados de Exceção, somada as dificuldades informacionais e de difusão do conhecimento trazidas com a pós-verdade, alteraram concepções sobre o papel do Estado. O essencial das políticas públicas está relacionado com as prioridades que são adotadas pelos governos, estando elas *“vinculadas à visão ideológica predominante, aos compromissos assumidos pelos governantes no processo eleitoral, às pressões dos grupos sociais e corporações econômicas, à cultura política vigente”*, dentre outros (SCHMIDT, 2018,

<sup>20</sup> “O estado de exceção tende cada vez mais a apresentar-se como o paradigma de governos dominante na política contemporânea” (tradução nossa).

p. 122). Essa característica, relacionada com a vontade política em promoção e concretização de direitos fundamentais, por si só, já evidencia as dificuldades a serem enfrentadas em um Estado Pós-Democrático para a formulação de políticas públicas.

Casara, destaca, nesse sentido, um dos paradigmas rompidos que dificulta a identificação de problemas sociais, imediatamente relacionados com a não realização de direitos fundamentais, e sua inserção na agenda pública:

hoje, são as regras e os princípios da Constituição da República e, em especial, os direitos e as garantias fundamentais, que aparecem como o principal conteúdo rejeitado pelos órgãos estatais de nossa época, por mais que o discurso oficial insista na existência de um Estado Democrático de Direito. Os direitos fundamentais não são mais percebidos como *trunfos contra a maioria* ou como garantias contra a opressão do Estado. Ao contrário [...] os direitos e as garantias previstos no ordenamento jurídico integram o imaginário dos atores jurídicos (e de considerável parcela da população) como obstáculos à eficiência repressiva do Estado ou aos fins do mercado (CASARA, 2017, não paginado, grifado no original).

Soma-se o fato de que a perspectiva neoliberal passa a culpar dos custos do Estado aqueles que dele obtiveram “benefícios”, como a gratuidade do ensino, o seguro-desemprego, as políticas de redistribuição de renda, questionando a utilidade da interferência estatal e atribuindo aos problemas do Estado a sua busca por soluções – como eventual estímulo à vadiagem e desestímulo ao esforço pessoal daqueles “beneficiados” por um Estado de bem estar social (LAVAR; DARDOT, 2016). Mais do que as políticas públicas de saúde e educação, por exemplo, políticas públicas distributivas, sob uma ótica pós e neoliberal, sequer poderiam ser formuladas porque não admitidas como um problema social. Ainda que assim fossem considerados de forma aparente – como tudo no Estado Pós-Democrático o é - a resposta aos problemas sociais é apresentada como o regresso a valores conservadores de trabalho, família e fé (LAVAR; DARDOT, 2016).

No que se refere à formulação de políticas públicas os obstáculos introduzidos pela pós-democracia e pela razão neoliberal somam-se aos da pós-verdade. A fase de formulação de políticas públicas, como já analisado, consiste na “selección de los objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para resolver el problema en cuestión” (SUBIRATS et al., 2008, p. 44)<sup>21</sup>. Essa fase exige, assim, um exame atento que considere fatos, hipóteses e os melhores dados que permitam a influência tanto no debate democrático quanto no processo político,

<sup>21</sup> “Seleção dos objetivos, instrumentos e processos que deverão ser postos em prática para resolver o problema em questão” (tradução nossa).

orientando-o para um caminho que considere o interesse geral (PIKETTY, 2014). O abandono da racionalidade e o constante questionamento da ciência próprios da pós-modernidade dificultam a criação de procedimentos adequados para a realização dos fins pretendidos por aquela política pública.

Assim, com o advento da pós-verdade, as proposições que amparam essa fase “acabam não trabalhadas cientificamente e se transformam em políticas públicas sem procedimento – o procedimento é visto como uma formalidade que impede que a vontade bíblica/populesca/mitológica surja” (RECK; BITENCOURT, 2019, p. 246). Os interesses estatais, que se confundem com os interesses do mercado, também inserem pontos frágeis à equação a medida em que a própria formulação de uma política pública pode ser direcionada a realização de interesses privados ou que não os afetem. Inegavelmente, há uma modificação na forma de se compreender o papel do Estado, o qual se encontra, com o neoliberalismo, à serviço das empresas e é compreendido não mais como externo ao mercado, mas sim parte desse mercado (LAVAL; DARDOT, 2016).

A fase de implementação de políticas públicas conta com os mesmos obstáculos, somando-se a estes, dificuldades de operacionalização quanto aos mecanismos de concretização de políticas públicas, como no que se refere aos serviços públicos: principal mecanismo utilizado nas políticas públicas brasileiras. Com a lógica neoliberal, há, no plano nacional, um desmantelamento de serviços públicos e do próprio Estado Social – com a aposta na dimensão objetiva dos direitos fundamentais e no papel prestacional do Estado -, o qual representa um obstáculo a essa lógica de otimização de eficiência (LAVAL; DARDOT, 2016). Há, assim, o enfraquecimento e a perda de significado dos serviços públicos, dispensáveis, em grande medida, nesse novo Estado.

Considerando, ainda, os elementos relacionados com a pós-verdade e o compartilhamento de informações sem qualquer rigor ou evidência científica e, muitas vezes, contrários a estas, destacam Reck e Bitencourt (2019, p. 246) que “serviços públicos e fiscalizações são constituídas sobre bases de fatos falsas ou serão considerados desnecessários ou inúteis, razão pela qual em muito sai prejudicada a ciência”. Também, com a aproximação do mercado com o Estado, há a promoção da concorrência entre fornecedores, a tentativa constante de evitar gastos ao invés de buscar novas arrecadações, a descentralização da autoridade, a preferência por mecanismos de mercado e não burocráticos e a medição do desempenho por resultados e não pelos recursos (LAVAL; DARDOT, 2016).

Todos esses pressupostos vão de encontro à lógica de aplicação de recursos estatais própria das políticas públicas, de opção pela técnica e pela cientificidade nas escolhas e a necessária utilização de opções estatais de contratação que não

a simples transferência ao privado daquilo que é público. Necessário considerar também, quanto aos mecanismos e previsões de ordem legislativa - importantes na fase da implementação das políticas públicas por serem também um de seus mecanismos -, a constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática criticada por Neves (1996, p. 323) que aponta que “a concretização normativo-jurídica do texto constitucional é bloqueada (não simplesmente condicionada) de forma permanente e generalizada por injunções econômicas, políticas, familiares, de boas relações, etc.”, fragilizando também as garantias constitucionais existentes - que manterão sua forma, mas sem força real.

Esses obstáculos apresentados refletem-se também na fase de avaliação das políticas públicas, que será realizada pela ótica de mercado e não estatal, desconsiderando a realidade dos problemas sociais que originam a política pública, sustentando-se e levando em conta elementos de pós-verdade inverídicos e distorcidos, sem uma pretensão real de avaliação com vistas a uma melhora da política pública em análise. Esta fase perde sentido ao não se buscar um *feedback* que promova melhorias na política pública e, assim, “a comunicação não se completa por que não há ouvintes dispostos”, como não o é o sujeito pós-moderno e pós-democrático, alheio à importância que desempenham as políticas públicas no contexto estatal. A fase da avaliação reforça a maior dificuldade do cenário “pós” e que permeia todo o ciclo das políticas públicas: a permanência da forma e a desconstrução do seu conteúdo.

De mesmo modo, o controle jurisdicional de políticas públicas, em que pese todas as críticas existentes a sua possibilidade, esbarra nesses novos elementos que dificultam – e por vezes impedem – a implementação de políticas públicas, exigindo também dos atores jurídicos a compreensão do ciclo das políticas públicas e os novos obstáculos existentes ao determinarem a execução de políticas públicas já criadas. Há, portanto, uma afetação nas três esferas e espaços de poder estatal, exigindo uma maior discussão sobre o cenário brasileiro “pós” que congrega a pós-modernidade, a pós-democracia e a pós-verdade.

## CONCLUSÃO

A identificação de cada uma das fases do ciclo de políticas públicas é essencial para uma compreensão macro sobre os procedimentos adotados e quais as premissas que condicionam cada uma delas. A caracterização das políticas públicas em si é um desafio complexo, não existindo na doutrina uma classificação absoluta, pronta e acabada, apontando a maior parte desta doutrina para compreendê-las como um conjunto de ações coordenadas para a realização de objetivos que visam solucionar ou amenizar um problema social.

Com as mudanças trazidas com a pós-modernidade e com a ascensão de um Estado Pós-Democrático, amparado por uma razão neoliberal, que sustenta-se na inexistência de limites, na espetacularização, na manutenção das formas democráticas como legitimação simbólica em detrimento às instituições democráticas e seus valores, com a aproximação – e confusão - do espaço público e privado e o fortalecimento de discursos autoritários e de abandono da racionalidade, compreender as mudanças de paradigmas estabelecidas mostra-se essencial. A caracterização, ainda, de uma era da pós-verdade, marcada pelo abandono da cientificidade, da preocupação com a verdade e sua relativização e produção de informação por demanda, reforçam esse cenário “pós”.

Diante da análise realizada é possível aferir que todas as fases do ciclo das políticas públicas, com a existência de um cenário pós-moderno, pós-democrático e de pós-verdade, passam a lidar com obstáculos específicos relacionados com a não resposta estatal à problemas sociais nas primeiras fases, a desconsideração da racionalidade e da técnica na fase de formulação, a constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática e supressão de serviços públicos na fase da implementação e o abandono da cientificidade e manutenção das formas em detrimento do conteúdo na fase de avaliação, exigindo que as políticas públicas - em sua criação, implementação e controle - sejam repensadas a partir dos novos paradigmas estabelecidos no cenário “pós” para que não tornem-se mais um elemento dotado de forma e vazio de conteúdo e efetividade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2017.
- BIGONHA, Antonio Carlos Alpino; MOREIRA, Luiz. A Questão Democrática. In: BIGONHA, Antonio Carlos Alpino; MOREIRA, Luiz. *Legitimidade da Jurisdição Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 1-16.
- BITENCOURT, Caroline Müller. *Controle Judicial de Políticas Públicas*. Porto Alegre: Fabris, 2013.
- BRUM, Guilherme Valle. *Uma teoria para o controle judicial de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
- BRUNKHORTS, Hauke. Constitucionalização sem democracia? In: BIGONHA, Antonio Carlos Alpino; MOREIRA, Luiz. *Legitimidade da Jurisdição Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 65-91.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CASARA, Ruben R. R. A espetacularização do processo penal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 122, p. 309-318, ago. 2016.

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

CASTELLS, Manuel. *Ruptura: A crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

DUNKER, Cristian. A subjetividade em tempos de pós-verdade. In: DUNKER, C. et al. *Ética e pós-verdade*. Porto Alegre: Dublinense, 2017, p. 9-42.

GAVARA DE CARA, Juan Carlos. La dimensión objectiva de los derechos sociales. In: GAVARA DE CARA, Juan Carlos. *Cuadernos de derecho Constitucional*. Barcelona: Librería Bosh, 2010.

GIDDENS, Antony. *As Conseqüências da Modernidade*. São Paulo: Unesp, 1991.

HACHEM, Daniel Wunder. Derechos fundamentales económicos y sociales y la responsabilidad del Estado por omisión. *Estudios Constitucionales: Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n. 1, p. 285-328. 2014a.

HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais*. 2014. 614p. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014b.

HOLMES, S; SUNSTEIN, C. R. *The cost of rights: Why Liberty Depends on Taxes*. London: W. W. Norton & Company, 2000.

LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. *A Nova Razão Do Mundo: Ensaio sobre a Sociedade Neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *Jurisdição Constitucional Aberta*. Reflexões sobre a Legitimidade e os Limites da Jurisdição Constitucional na Ordem Democrática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

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

PEREIRA, Bresser. Modernidade neoliberal. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, [s. l], v. 29, n. 84, p. 87-102, fev. 2014.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

RECK, Janriê Rodrigues. Observação pragmático-sistêmica da competência como decisão coordenadora de ações. In: BITENCOURT, C. M.; RECK, J, R. *Políticas públicas e matriz pragmático-sistêmica: os novos caminhos científicos do Direito Administrativo no Brasil*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018a. p. 32-49.

RECK, Janriê Rodrigues. Observação pragmático-sistêmica da personalização dos entes federativos e suas competências em políticas públicas. In: BITENCOURT, C. M.; RECK, J, R. *Políticas públicas e matriz pragmático-sistêmica: os novos caminhos científicos do Direito Administrativo no Brasil*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018b. p. 52-68.

RECK, Janriê Rodrigues. Observação pragmático-sistêmica das políticas públicas e sua relação com os serviços públicos. In: BITENCOURT, C. M.; RECK, J, R. *Políticas públicas e matriz pragmático-sistêmica: os novos caminhos científicos do Direito Administrativo no Brasil*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018c. p. 114-131.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Direito Administrativo e o diagnóstico de seu tempo no Brasil. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 241-264, jan./mar. 2019.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, jan. 2019.

SUBIRATS, Joan et al. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Planeta, 2012.

VALIM, Rafael. *Estado de Exceção: a Forma Jurídica do Neoliberalismo*. São Paulo: Contracorrente, 2017.