



DIÁLOGOS ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO À SAÚDE: AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS ENQUANTO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR SOB A PERSPECTIVA DA TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA DE HABERMAS

DIALOGUES BETWEEN PUBLIC POLICY AND HEALTH RIGHTS: PUBLIC HEARINGS AS A PUBLIC PARTICIPATION INSTRUMENT UNDER THE PERSPECTIVE OF THEORY OF COMMUNICATIVE ACTION THEORY

<i>Recebido em:</i>	06/04/2018
<i>Aprovado em:</i>	31/03/2019

Janaína Machado Sturza¹

Bruna dos Passos Rodrigues²

¹ Pós Doutora em Direito pela UNISINOS. Doutora em Direito pela Escola Internacional de Doutorado em Direito e Economia Tullio Ascarelli, da Universidade de Roma Tre/Itália. Mestre em Direito e Especialista em Demandas Sociais e Políticas Públicas pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Professora no Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado e Doutorado em Direitos Humanos – UNIJUI e do curso de graduação em Direito da UNIJUI. Integrante do Grupo de pesquisa Biopolítica e Direitos Humanos (certificado pelo CNPq). Endereço eletrônico: janasturza@hotmail.com

² Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); Especialista em direito processual civil pela Rede LFG – Anhanguera; Integrante do grupo de estudos “Jurisdição Constitucional aberta”. Endereço eletrônico: advpassosrodrigues@gmail.com



RESUMO

Este artigo tem como tema a efetividade do uso das audiências públicas na seara da administração pública, especialmente no que tange às políticas públicas e ao direito à saúde. Utilizando-se do método dedutivo, para fins de abordagem, na qual se destaca a análise de algumas conceituações trazidas à pesquisa, esta tem por objetivo principal o esclarecimento das principais questões atinentes ao tema, partindo-se da reflexão acerca das contribuições da teoria da ação comunicativa protagonizada por Jürgen Habermas, a qual traz a ideia da racionalidade, que pode ser vista como uma forma de interação e de ação comunicativa. Deste modo exsurge o seguinte questionamento: as audiências públicas, na seara da administração pública, podem contribuir na implementação de políticas públicas envolvendo o direito à saúde, com base na teoria da ação comunicativa, protagonizada por Jürgen Habermas? Eis que, por fim, conclui-se que tal teoria contribui de forma a trazer uma maior efetividade a participação popular, de modo que as audiências públicas possuem o condão de participação popular, oportunizando a implementação de políticas públicas envolvendo o direito à saúde, em que pese a possibilidade de participação popular nos debates de questões de grande relevância social, como é o direito a saúde.

Palavras-chave: Audiências Públicas; Direito à Saúde; Participação Popular; Política Pública; Teoria da Ação Comunicativa.

ABSTRACT

This article has as its theme the effectiveness of the use of public hearings in the field of public administration, especially with regard to public policies and the right to health. Using the deductive method, for purposes of approach, which highlights the analysis of some concepts brought to the research, the main objective is the clarification of the main issues related to the theme, starting from the reflection about the contributions of the theory of communicative action carried out by Jürgen Habermas, which brings the idea of rationality,



which can be seen as a form of interaction and communicative action. In this way, the following question arises: can public hearings in the public administration contribute to the implementation of public policies involving the right to health, based on the theory of communicative action, carried out by Jürgen Habermas? Finally, it is concluded that such a theory contributes in order to bring about greater effectiveness of popular participation, so that the public hearings have the potential for popular participation, facilitating the implementation of public policies involving the right to health, in that despite the possibility of popular participation in the debates of issues of great social relevance, such as the right to health.

Keywords: Public Hearings; Right to health; Popular participation; Public policy; Theory of Communicative Action.

INTRODUÇÃO

Primeiramente cabe elucidar que o presente artigo expõe o resultado de uma pesquisa bibliográfica, realizada utilizando-se do método dedutivo, para fim de abordagem, na qual destaca-se a análise de algumas conceituações trazidas à pesquisa, sobre a temática da efetividade do uso das audiências públicas na seara da administração pública, como forma de implementação de políticas públicas voltada ao direito à saúde. Assim percebe-se que com o passar dos anos, a atuação da administração pública sofreu mudanças, o que demonstra sua ampliação na participação popular com intuito de dar maior legitimidade as suas decisões de cunho administrativo.

Cabe mencionar que tal artigo científico não tem como objetivo esgotar todos os delineamentos sobre a teoria habermasiana da ação comunicativa, mas pelo contrário, tem como objetivo traçar de forma panorâmica delineamentos sobre a teoria da ação comunicativa, bem como as premissas que fundamentam a racionalidade e ainda como se aplica tal teoria nas audiências pública no âmbito administrativo.



Após essa análise inicial surge a seguinte indagação: as audiências públicas, na seara da administração pública, podem contribuir na implementação de políticas públicas envolvendo o direito à saúde, com base na teoria da ação comunicativa, protagonizada por Jürgen Habermas? Deste modo, o texto desenvolve-se em três seções, elucidando-se, na primeira análise delineamentos sobre a participação popular e as audiências pública na seara da administração pública, bem como aportes sobre a teoria da ação comunicativa protagonizada por Jürgen Habermas; e por fim uma análise da contribuição das audiências públicas na seara da administração pública como modo de contribuir na implementação de políticas públicas envolvendo o direito à saúde, com base na teoria da ação comunicativa, protagonizada por Jürgen Habermas. Passamos assim a análises das premissas lançadas.

1. DELINEAMENTOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR E AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA SEARA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De antemão, é inegável começar a presente pesquisa, sem antes destacar o importante papel que possui tal instrumento. De modo que, as audiências públicas são tidas como uma forma de abertura do processo administrativo possibilitando a participação popular no debate de questões de cunho coletivo. Além do mais, salienta-se que tal instrumento está disponível para que seja utilizado com o fito de propiciar a interação entre a administração pública e os demais atores sociais. Não podendo esquecer, que sua legitimação se justifica de modo que tal instrumento possa fazer com que se tornem mais eficazes, céleres e permitir a participação popular nas decisões de grande relevância social, em especial na discussão sobre temáticas envolvendo a grande gama de assuntos de interesse coletivo, como os serviços públicos, licitações e etc.

Para tanto, primeiramente cabe destacar a importância da participação popular na administração pública, de modo que se compreende que esta possui como característica uma



administração pública contemporânea (JUSTINO DE OLIVEIRA, 1997, p. 273). Ocorre que atualmente a administração pública utiliza-se dos instrumentos de participação popular como intuito de dar mais legitimidade as suas decisões (AYRES BRITTO, 1992, p. 122). Assim, não se pode deixar de mencionar que há anos faz-se necessária uma mudança na administração pública, de modo que propiciasse a participação mais ativa da sociedade e dos demais atores sociais, de modo a dar legitimação às decisões de cunho coletivo. Visando assim, uma administração pública mais democrática, o que se reflete na Constituição Federal, que por “[...] diversos momentos, pautou o caminho para uma maior participação dos cidadãos na esfera administrativa” (JUSTINO DE OLIVEIRA 1997, p.273).

Não é de hoje que se cobra um novo perfil para a Administração Pública em *TerraBrasilis*. De há muito que a doutrina busca trazer novos elementos que possibilitem uma ampliação no acesso das decisões tomadas pelo ente público. Todas as mudanças acima apontadas evidenciam, entretanto, que é chegado o momento de assumir esse compromisso social e colocar em prática determinados modos de agir (SCALABRIN, 2013, p. 161).

Cabe enfatizar que a participação popular vincula-se de forma direta com a questão do interesse público de modo que “[...] no âmbito das matrizes clássicas do direito administrativo, a participação liga-se à identificação de interesse público de modo compartilhado com a população” (MEDAUAR, 1992, p. 216). Há quem compreenda que o termo participação popular pode ser visto de várias formas como: “exercício privado da função pública” ou ainda como “colaboração do particular com a Administração Pública” (PIETRO, 1993, p.26). Acaba assim por demonstrar o real sentido da participação popular, vista como sendo “[...] uma característica essencial do Estado Democrático de Direito, porque



ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade” (PIETRO, 1993, p. 32).

Como já elucidado anteriormente, houve uma grande evolução no papel da administração pública, de modo que a participação popular, que antigamente, no Estado Liberal, era vista como uma participação popular diferente, ou seja, baseava-se na participação política onde imperava a atuação dos cidadãos através da figura do voto (SCALABRIN, 2013, p. 156). O que atualmente se vê, de forma mais ampliativa, onde além do voto, o cidadão pode participar das decisões envolvendo a seara administrativa, de modo que se utiliza de instrumentos para tanto, como as audiências públicas, tema este que será elucidado de forma mais ampliada a seguir.

Para tanto, a participação popular, não mais se limita a função do voto, como no Estado Liberal, e sim com o advento do Estado Democrático de Direito, a participação popular deixa de ser vista somente através deste instrumento, passando a estar presente na figura das audiências públicas (SCALABRIN, 2013, p. 156). Assim percebe-se que a democratização da participação não só figura-se na presença do voto, mas sim a aplicação desta participação popular através de outros mecanismos.

Hoje a expansão da democracia almeja mais do que a extensão do sufrágio, já relativamente amplo em países de base democrática sólida, como muitas democracias ocidentais. Trata-se de, em um passo seguinte, buscar o aumento dos espaços de participação no interior destes países já, em certa medida, democráticos. O desafio da participação consistiria em tornar mais democráticas organizações de tipo hierárquico, ou mesmo burocrático, indo da "democratização do Estado à democratização da sociedade". Definitivamente, a Administração Pública pode ser vista como um destes espaços, onde



ainda são possíveis grandes avanços em questão de democracia (SANTOS, 2012, p.116)

É importante mencionar que a participação popular, no atual Estado Democrático de Direito, traz a tona a ideia de uma maior aproximação entre a administração pública e a sociedade. No entanto surge “[...] uma forma nova de se relacionar, os cidadãos deixam de ser vistos como entes passivos, inertes diante das decisões administrativas [...]”, o que consequentemente passam “[...] não só a esperar pela participação destes, mas efetivamente estimular a colaboração destes para com a atividade estatal” (SANTOS, 2012, p. 117).

Assim, torna-se necessário a elucidação de alguns delineamentos sobre um mecanismo de participação popular, que são as audiências públicas na seara da administração pública. Passando a uma breve análise histórica, tem-se que as audiências públicas possuem sua origem no direito anglo-saxão, onde eram fundamentadas através do princípio da justiça natural (SOUZA, 2010). Portanto, “[...] antes da edição de normas administrativas ou legislativas de caráter geral, ou decisões de grande impacto para a comunidade, o público deve ser escutado” (SOUZA, 2010, p. 08).

Assim as audiências públicas possuem uma considerável função, tendo em vista serem responsáveis pela abertura dos debates de questões de grande relevância social que ensejam decisões mais justas. Para tanto, possibilitam o acesso às opiniões sobre a temática em análise, de modo que haja uma abertura para deliberações e análise de reflexos sobre o desfecho da possível decisão da temática. Pode-se ainda enfatizar que para haver audiências públicas é indispensável à efetiva participação ativa dos cidadãos (SOUZA, 2010), o que acaba por demonstrar que as audiências públicas se vinculam de forma direta com a democracia participativa³ (LOCK, 2004, p. 127). Tais audiências públicas objetivam esclarecer questões

³A democracia participativa brasileira, garantida pelo princípio da participação popular, prevê variadas formas de atuação do cidadão na condução política e administrativa do Estado. Dentre elas destaca-se a audiência



que possuem repercussão geral e interesse relevante, onde são debatidas temáticas que envolvem também a questão da participação popular na implementação de políticas públicas.

No entanto, podem ainda serem vistas como uma espécie do gênero participação popular, ou seja, é em síntese uma prática democrática, pelo fato de contemplar o acesso e o exercício do poder dos cidadãos. Outrossim, urge mencionar que estas são um meio de obtenção de informações, onde os cidadãos buscam a participação nos resultados, na discussão da temática, como meio de legitimação e participação de uma negociação democrática (SOUZA, 2010).

O que se nota é que as audiências públicas integram o Estado Democrático de Direito, modelado pelo constitucionalismo pós-guerra, na qual destaca-se que o poder político não emanava apenas do povo e era exercido só para o mesmo, e sim o poder do povo comportava a participação direta do povo (SOUZA, 2010), demonstrando a essência do diálogo social. Assim, enfatiza-se que tal mecanismo de participação popular das audiências públicas consiste num instrumento, que está à disposição da administração pública, para que haja a promoção do diálogo social (CÉSAR, 2011, p. 356).

[...] um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que podem

pública, prevista constitucionalmente no âmbito da participação legislativa e em diversas normas infraconstitucionais. Audiência pública é um processo de participação aberto à população, para que possa ser consultada sobre assunto de seu interesse e que participando ativamente da condução dos assuntos públicos, venha a compartilhar da administração local com os agentes públicos. Constitui-se em instrumento de legitimação das decisões, através de um processo democrático, onde constantemente a comunidade teria o direito de se manifestar sobre a melhor forma de administração da coisa pública e poderia controlar as ações dos governantes através de prestações de conta (LOCK, 2004, p. 127).



conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual (NETO, 1992, p. 129).

Percebe-se que as audiências públicas possuem ainda como característica ser um meio de democracia participativa. Para tanto, as audiências no âmbito legislativo surgem como uma forma de canal de comunicação. Deste modo, tal comunicação se estabelece “entre parlamentares, cidadãos e especialistas para a criação de leis mais adequadas aos desejos sociais” (SCALABRIN, 2013, p. 159). Cumpre elucidar que as audiências públicas no âmbito administrativo, possuem uma função precípua, ou seja, serem utilizadas no intuito da “garantia processual dos direitos coletivos e difusos, tanto pelo Poder Executivo como o Poder Legislativo”. Assim, as audiências públicas, na seara da administração pública pressupõem “[...] um componente essencial tanto do processo administrativo como do processo legislativo, com base no princípio do devido processo legal” (JR, p.17).

Outros aspectos são considerados, como a eficácia das decisões administrativas, transparência e ainda publicidade. Portanto, tal mecanismo de participação popular, atua no sentido de possibilitar que se angariem mais informações úteis⁴, vislumbrando um correto desenvolvimento da função administrativa (OLIVEIRA, 1997, p. 277). Para que ocorra da melhor forma, o desenvolvimento de tal função existe dois pontos que devem ser considerados. O primeiro diz respeito à publicidade e transparência das decisões administrativas.

⁴Esta modalidade participativa possibilita ao cidadão a obtenção de informações e conhecimento das ações da administração pública, bem como a possibilidade de avaliar a conveniência, a oportunidade e a intensidade de suas ações, na medida que estará administrando de forma compartilhada. É na verdade uma forma de efetivação dos princípios do Estado democrático e de direito, pois o cidadão ao interagir com a administração estará exercitando o poder que lhe é inerente (LOCK, 2004, p. 128).



Um primeiro ponto a ser considerado é que a discussão travada em sede de audiências organizadas pela Administração enseja uma maior publicidade e transparência no que tange à condução dos assuntos que envolvem a coletividade, aplicação concreta do princípio da publicidade, insculpido no art. 37, caput, da Lei Maior (OLIVEIRA, 1997, p. 277).

Outro ponto a ser analisado, em que pese, o legítimo desempenho da função administrativa, consiste no maior número de informações, onde “[...] possibilita aos cidadãos maior e melhor informação e conhecimento sobre as diretrizes dos órgãos administrativos” (OLIVEIRA, 1997, p.277), o que gera como consequência uma harmonização, assim como bem preceituado no artigo 5º, inciso XXXIII⁵ da Carta Magna. Portanto, as audiências públicas, possuem um papel impar na questão de participação social, em sede de administração pública, “Ela propicia ao particular a troca de informações com o administrador, bem assim o exercício da cidadania e o respeito ao princípio do devido processo legal em sentido substantivo” (SOARES, 2002, p. 22).

Nota-se que a legitimação da atuação das audiências públicas no âmbito da administração pública está no artigo 29, inciso X⁶ da Constituição Federal, onde há a previsão de cooperação das associações representativas no planejamento municipal. Tem-se ainda

⁵ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

⁶Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;



mais dispositivos de legitimação de tal mecanismo de participação popular, como nos artigos 10, 187, 194, 194, VII, 198, III, 204, II, 206, VI e 216, §1º, bem assim os instrumentos de controle, como se vê, entre outros, no art. 5º, XXXIII, LXXI e LXXIII, e no art. 74, §2º. No entanto tal “[...]participação do cidadão se implementa de várias formas, tais a presença de ouvidores nos órgãos públicos, criação de “disque-denúncia”, audiências públicas e consultas públicas (SOARES, 2002, p.23).

Ocorre que a temática da participação popular⁷, bem como do mecanismo para tanto, que são as audiências públicas, se vincula com o processo administrativo desde 1999, através da Lei nº 9.784, mas precisamente com o seu artigo 32⁸.

Essa lei vem impulsionando a evolução do processo administrativo e traz, como novidade institucionalizada com o fim de implementar a função administrativa pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, bem assim pelos órgãos do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, a previsão de participação popular direta na formação dos atos administrativos de grande relevância, nos casos de interesse público, encontrando-se, dentre as formas de participação, a audiência pública (SOARES, 2002, p.28).

O que demonstra, através deste dispositivo, é que as audiências públicas são sim tidas como um mecanismo que dispõem o processo administrativo para que haja a participação

⁷ Em que pese a participação popular na seara constitucional e administrativa, tem-se a ideia de GORILLO (2000, p. 447/448) onde enfatiza: La garantía de oír al interesado (con acceso al expediente, debate y prueba, control de la producción de la prueba, alegato y decisión fundada sobre los hechos alegados y probados), antes de dictar una decisión que pueda afectar sus derechos e intereses es un principio clásico del derecho constitucional y administrativo. Desde hace siglos es un principio jurídico casi siempre reconocido como tal, pero también frecuentemente incumplido. La historia registra, también, innumerables ejemplos de decisiones de la más alta importancia política que fueron anuladas por falta de audiencia previa.

⁸ Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.



popular. Para tanto sua finalidade consiste na realização de um “[...] amplo debate acerca de questão relevante, afeta ao interesse geral da coletividade, via de regra identificada pela presença de interesses metaindividuais, difusos ou coletivos” (DI PIETRO, 2002, p. 518). Cumpre mencionar que no processo administrativo, as audiências públicas estão presentes na intitulação “da instrução”, de modo que os debates tidos nestas audiências servem de “[...] motivação das decisões administrativas e se efetua a ponderação dos interesses envolvidos” (SOARES, 2002, p.28).

Após esta análise compreende-se que as audiências públicas como forma de participação social, é sim uma forma de legitimação tanto das decisões judiciais como administrativas, de modo que é possibilitada a abertura dos debates de temas de grande relevância social, com o intuito de haver uma maior participação social. Passa-se então a análise da vinculação da participação popular através das audiências públicas e a teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas.

2. APORTES SOBRE A TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA PROTAGONIZADA POR HABERMAS

Urge salientar, primeiramente, alguns delineamentos a cerca da teoria da Ação Comunicativa, de autoria de Jürgen Habermas, que se originou em 1981. Salienta-se que tal teoria tem como fundamento o conceito de ação, compreendida como a capacidade de interação entre os grupos, de modo racional. Habermas prioriza a compreensão do ser humano em sociedade, e ainda ações de natureza comunicativa (GUTIERREZ e ALMEIDA, 2013). Ocorre que na visão de Habermas a teoria da ação comunicativa traz a reordenação do conceito de racionalidade, de modo que deixa de ser uma racionalidade individual, passando a uma racionalidade que visa à preocupação com a coletividade (SILVA, 2015).



Como será visto em mais detalhe adiante, a razão humana, diante de fracassadas tentativas de conceituação como uma faculdade mais elevada que, por exemplo, o simples instinto dos animais, não tem mais como ser entendidas e não como a capacidade de agir comunicativamente, i.e., utilizar-se do saber lingüístico disponível na comunidade para coordenar ações, comunicar sentimentos e criticar o que quer que seja. Isso implica um posicionamento crítico das pessoas diante do proferimento do outro (sem, exclusão, contudo, da vigência do princípio da indulgência que possibilita a consideração do outro como também racional) (RECK, 2006, p.16).

No entanto, não se pode deixar de mencionar que tal pesquisa, não tem como intuito esgotar todos os delineamentos sobre tal teoria, e não é este o objetivo que se pretende, mas sim traçar alguns aportes sobre tal matriz teórica. Primeiramente compreende-se que a racionalidade coletiva pode ser comparada a temática em questão, onde nas audiências públicas se tem debates, e estes trazem à tona a ideia da racionalidade coletiva, com o fito de se ter a melhor solução a decisão administrativa.

No entanto, cabe enfatizar que a racionalidade trazida nos estudo de Habermas é aquela comunicativa, ou seja, o que leva a uma espécie de consenso, o que ainda pode ser sentimental. Além do mais tal racionalidade visa “[...] propor o diálogo e a comunicação que buscam o consenso, no lugar do sujeito cartesiano solitário que não se constitui a partir de interações sociais” (ROSSETTI, 2010, p.03). Outrossim “[...]há um pensamento racional aberto, no sentido de aderir (ou não) aos argumentos de outrem, mas sempre em um processo contínuo de diálogo (locucionário e ilocucionário)” (DIAS e REIS, 2011, p. 132). Assim compreende-se que:



O agir comunicativo pode ser compreendido como um processo circular no qual o ator é as duas coisas ao mesmo tempo: ele é o *iniciador*, que domina as situações por meio de ações imputáveis; ao mesmo tempo é o *produto* das tradições nas quais se encontra, dos grupos solidários aos quais pertence e dos processos de socialização nos quais se cria (HABERMAS, 1989, p. 166).

Ocorre que ao definir delineamentos sobre a teoria da ação comunicativa é de suma importância mencionar o que Habermas chama de mundo da vida, ou seja, trata de toda a carga de pré-compreensões da vida. Deste modo compreende-se que é através destas pré-compreensões que se baseiam os diálogos dos atores sociais. O que acaba por demonstrar a importância destas pré-compreensões como forma de contribuir nos debates das audiências públicas, conforme bem esclarece Simioni (2015, p. 1443):

“Mundo vivido”, segundo Habermas, é o pano de fundo da pré-compreensão, onde as coisas têm, “desde sempre”, um determinado significado não problematizado. Por isso que o “mundo vivido” complementa a ação comunicativa com um saber de fundo não problematizado e que, assim, pode facilitar o consenso racionalmente motivado a respeito da definição da situação (SIMIONI, 2015, p.1443).

Seguindo o mesmo entendimento, destaca-se que a teoria da ação comunicativa tem como função a interação dos sujeitos que são capazes de falar e agir de modo a contraírem relações interpessoais. Havendo assim uma interação e uma ação compreensiva em relação



à ação e os planos de ação que se tem, de modo que há um diálogo entre a sociedade⁹ (ASSAÍ, 2011). Para Habermas, a partir da visão sociológica, a ação comunicativa é tida como a melhor em que pese “La necesidad de acción coordinada genera en la sociedad una determinada necesidad de comunicación que es menester cubrir para que sea posible una efectiva coordinación de las acciones”, o que gera como consequência uma “[...] imprescindible para la satisfacción de las necesidades” (HABERMAS, 1987, p. 352). Assim, se vincula de forma direta a temática da participação popular como forma de implementação de políticas públicas, com base em tal teoria, em que pese se demonstrar que a comunicação entre os diversos atores sociais se justifica com base na cooperação, em busca da efetividade dos serviços públicos e das políticas públicas.

Por tanto, cabe mencionar que a ação comunicativa, protagonizada por Habermas, vem em comum acordo com outras percepções do direito, dar maior efetividade e discussão as temáticas relacionadas entre a sociedade e a administração pública. De modo que esta interação se traduz através da linguagem, que de antemão destacar-se que tal concepção da linguagem¹⁰ teve origem no século XIX, estendendo seus efeitos até o século XX, onde se pode constatar um giro hermenêutico. Demonstra-se assim que a linguagem¹¹ passou a ser tida

⁹ O diálogo e a cooperação entre os diversos atores sociais, tendo em vista a ideia do discurso, que é trazida pela teoria da ação comunicativa: “a ação comunicativa dirigida, prioritariamente, a um efetivo entendimento, produz a expectativa de que, pelo consenso atingido, se possa alcançar a adesão das partes no diálogo à solução compartilhada e o alcance assim da efetividade e conclusão do serviço público buscado, com menos formalismo e mais comunicação entre cidadão a administração que presta o serviço” (DUTRA, 2013, [s.p]).

¹⁰ A linguagem que é uma das bases para ação comunicativa de Habermas, como se percebe no decorrer da pesquisa, no entanto existe uma crítica feita por Kant, onde enfatiza que “Kant se movimentou em um paradigma em que não concedia à linguagem nenhum papel constitutivo para a teoria e para a prática. [...] Desde que a linguagem não mistifica o intelecto com seus ídolos, somente as imagens e ideias transmitidos, os vê através do meio linguístico como através de um vidro sem espelho. Por isso, em retrospectiva genealógica da herança mentalista de um uso destrancendentalizado da razão, a linguagem ainda que não pode ser considerada como um meio formador de estrutura do intelecto, que transfere de volta a consciência transcendental primeiramente para os contextos históricos e sociais do mundo da vida (HABERMAS, 2002, p.71).

¹¹ A ideia de vinculação da linguagem e da ação comunicativa é tida como “meio de comunicação que serve ao entendimento, enquanto os atores, ao entender-se entre si para coordenar suas ações, perseguem cada um determinadas metas” (GUTIERREZ e ALMEIDA, 2013, p. 155).



como uma “[...] experiência constitutiva de um mundo vital” (RECK, 2006, p. 13). Por isso, demonstra-se que a linguagem possa cada vez mais, trazer benefícios, como a argumentação para que haja uma melhor decisão e execução dos serviços públicos, em que pese utilizar os debates das audiências públicas para tanto. Assim a linguagem constitui um plano fundamental para tal teoria, tendo em vista o modo como se compreende, se sente e ainda se acessa alguns significados no mundo. No entanto, cabe enfatizar que a linguagem se busca entender as temáticas que envolvem o mundo¹².

As pessoas compartilham experiências herdadas da tradição e consensos fundados ou tradicionais porque ainda não criticados – comungam, assim, uma forma de vida, necessitando das capacidades coordenadoras da ação presentes na linguagem (RECK, 2006, p. 14).

No entanto, o que se percebe é que as interações, como no caso das audiências públicas e os diversos atores sociais, são tidas como forma de “[...] interações cotidianas formam um pano de fundo que ao mesmo tempo reproduz o conhecimento e o possibilita” (HABERMAS, 1987, p. 358). Demonstrando assim que tal teoria possui fragmentos do mundo da vida, como bem destaca Habermas (1987, p. 358). Assim percebe-se a importância da interação da sociedade nas decisões da administração pública, em que pese dar maior efetividade aos serviços públicos e as políticas públicas, e ainda mais formar decisões administrativas de cunho mais efetivo e justo.

¹² O entendimento do mundo através da linguagem: “No ato da linguagem, isto é, com a fala, buscamos o entendimento com alguém sobre algo no mundo. Na busca desse entendimento, adotamos um enfoque performativo, ou seja, uma performance, o que implica a aceitação de certos pressupostos. Mais precisamente, adotamos as seguintes pretensões universais de validade, o falante tem de se expressar-se de modo a se fazer compreender; sua comunicação se faz através de um conteúdo proposicional verdadeiro, isto é, ele dá a entender algo; suas intenções são expressas verazmente de modo que se firme um entendimento a partir do que é comunicado; e sua manifestação tem que ser correta para que seja possível o entendimento. E essas pretensões de validade da fala comunicam-se às formas de vida, que se reproduzem comunicativamente (MOREIRA, 2002, p. 100/101).



Cabe mencionar que tal teoria tem como fito a filosofia de modo que haja um acesso público que privilegie os interlocutores, de modo que se baseia na análise da linguagem com a relação entre falantes e ouvintes do mundo real, fazendo com que haja uma comunicação com o objetivo de haver sentido na vida das pessoas da sociedade (MAZZARDO e SCHWINN, 2015). Destaca-se que com o mesmo entendimento sobre o fenômeno linguístico e o uso da linguagem como base de uma ação comunicativa tem-se que:

Com uma análise acurada do fenômeno linguístico e do uso da linguagem, Habermas procura chegar a um novo modelo de racionalidade mais ampla – e por isso substancialmente diferenciada da racionalidade unitária – a qual se apoie numa concepção dialógica de razão e no caráter processual da verdade. Com este deslocamento do eixo pragmático da racionalidade para os horizontes mais amplos da comunicação interativa, Habermas declara esgotado e abandona de vez o paradigma que descansa na subjetividade (BOLZAN, 2005, p. 92).

Além do mais, urge salientar que após os inúmeros fracassos inerentes a razão humana, surge à necessidade do uso da comunicação, de modo que faz surgir o agir comunicativo. O que se pode compreender é que através da linguagem e das ações comunicativas¹³, a comunidade passou a “[...] coordenar ações, comunicar sentimentos e criticar o que quer que seja.” (RECK, 2006, p. 16). Demonstrando que a ação comunicativa traz à tona a ideia de um posicionamento crítico dos vários atores sociais, de modo que a

¹³En los contextos de comunicación no soladament llamamos racional a quien hacen una afirmación y es capaz de defenderla frente a un crítico, aduciendo las evidencias pertinentes, sino que también llamamos racional a aquel que sigue una norma vigente y es capaz de justificar su acción frente a un crítico interpretando una situación dada a la luz de expectativas legítimas de comportamiento. E incluso llamamos racional a aquel que expresa verazmente un deseo, un sentimiento, un estado de ánimo, que revela un secreto, que confiesa un hecho, etc., y que después convence a un crítico de la autenticidad de la comportándose de forma consistente con lo dicho (HABERMAS, 1987, p. 34)



posição de cada um não invalida a posição do outro (RECK, 2006, p. 16). Assim, acaba por concretizar a ideia de que as ações comunicativas trariam benefícios à sociedade, como é no caso atual das audiências públicas, onde os argumentos trazidos nos debates, de alguma forma possuem o condão de auxiliar na melhor efetivação dos serviços públicos e a implementação de políticas públicas.

Percebe-se que nas audiências públicas são debatidas questões de grande relevância e notoriedade social, o que faz com que se tragam aos debates muitos argumentos, com vários pontos de vista onde se procura o consenso, “[...] dentro daquilo que Habermas chama de esfera pública, entendida como ‘uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posições e *opiniões*’.” (SILVA, 2015, p. 1448). Cumpre mencionar que o a sociedade atua, nas audiências públicas, como participantes sociais, com o fito de agir através do exercício público de discussão comunicativa de modo que “[...] interage com os demais membros do corpo social e, como resultado deste encontro, fixam-se as regras morais de determinada norma [...]” (MAZZARDO e SCHWINN, 2015, p. 06). Deste modo segue ainda o entendimento de que:

A formação discursiva da vontade permite precisamente que, na interação comunicativa, e pela força do melhor argumento, os sujeitos possam modificar tanto as convicções normativas de suas formas de vida específicas, quanto as suas concepções individuais sobre a vida digna. Habermas não desconhece o fato de que quando os indivíduos questionam suas normas o fazem a partir de convicções que integram o seu contexto cultural. O que ele pretende é encontrar um princípio de universalização que possa construir uma ponte entre as várias formas plurais e o interesse comum. Não se trata de negociação de compromisso, mas de um procedimento deliberativo sobre as



consequências de uma norma que deve satisfazer o interesse de todos os afetados (CITTADINO, 2000, p. 95-96).

Salienta-se que para Habermas a teoria da ação comunicativa, se baseia na linguagem, mas com o passar do tempo a teoria sofre um novo giro linguístico, passando a ser vista como uma matriz teórica baseada também na racionalidade comunicativa, onde prioriza não só a linguagem, mas também a racionalidade. Para tanto, destaca-se que a racionalidade possui raiz tripartida¹⁴: a epistemológica, teleológica e a comunicativa (ROSSETTI, 2010, p. 04). No entanto, mesmo que seja uma tripartição, estas se correlacionam, sem caráter de hierarquia e sim de interligação entre estas.

Nesta pesquisa a racionalidade que se destaca é a comunicativa. Deste modo percebe-se que a racionalidade comunicativa se liga a ideia de que “[...] além de uma construção conceitual e compreensiva, é necessário o levantamento de dados empíricos para que se proceda a uma reconstrução da realidade” (RECK, 2006, p. 17). O que nos leva desde então a uma distinção entre a razão instrumental e a comunicativa, de modo que ambas utilizam a linguagem como base para conhecimento e a crítica, mas uma se liga a ideia de uma manipulação instrumental e a outra a um entendimento comunicativo (RECK, 2006, P. 17).

Percebe-se que através da teoria da ação comunicativa, Habermas, faz uma crítica ao pragmatismo kantiano, de modo que “[...] propõe uma filosofia da comunicação baseada em viés linguístico que promove a transição da reflexão monológica para a elaboração dialógica das verdades práticas” (ROSSETTI, 2010, p. 4). O que acaba por elucidar a questão de que o indivíduo possui sim pré-concepções e até conhecimento a priori, mas que estes, só passam a serem racionais no mundo da vida a partir de sua reconstrução (RECK, 2006, p. 27). Tal

¹⁴ Não obstante, esta racionalidade comunicativa mantém-se ao mesmo nível que a racionalidade epistemológica e teleológica, não constituindo a estrutura dominante da racionalidade mas sim uma das três estruturas nucleares que estão, contudo, interligadas entre si pela racionalidade discursiva que resulta da racionalidade comunicativa (HABERMAS, 2002, p. 185)



função reconstrutiva demonstra através da reflexão com o outro, tendo em vista que “[...] cada uma das auto relações acontece por meio da interiorização da perspectiva dos outros participantes na comunicação” (ROSSETTI, 2010, p. 4). Assim a reflexão faz com que, no caso dos debates das audiências públicas, cada individuo crie seu sensu crítico, de modo que irá refletir os aspectos de outros atores sociais que será interiorizado de modo a ampliar seu leque de conhecimento.

Essa racionalidade comunicativa, lembra as mais antigas representações do logos, na medida em que comporta conotações de capacidade que tem um discurso de unificar sem coerção e instituir um consenso no qual os participantes superam suas concepções inicialmente subjetivas e parciais em favor de um acordo racionalmente motivado (HABERMAS, 2000, p. 438).

Com a virada linguística, que fora mencionada anteriormente, a linguagem passa do caráter de filosofia do conhecimento para a filosofia da linguagem com função de comunicação, onde atua de forma a comunicar e ainda representar, como forma de haver uma relação interpessoal (ROSSETTI, 2010, p. 08). Essa relação interpessoal demonstra uma forma de interação entre os diversos atores sociais, de modo que cada um pode interagir demonstrando através da linguagem comunicativa suas opiniões, concepções e críticas a cerca da temática. Assim destaca-se que tal racionalidade se faz presente em relação à temática, de modo que “[...] as escolhas políticas não são decisões irracionais: são, isso sim, decisões racionais disponíveis à crítica e ao controle intersubjetivo” (RECK, 2006, p. 20).

Deste modo compreende-se que a ação comunicativa, se perfectibilizada através da racionalidade como modo que haja a interação entre os atores sociais.



A ação comunicativa permite que os atores movimentem-se simultaneamente em três registros, relacionando-se diferentemente com os objetos da natureza, com as pessoas na sociedade e com as pulsões e os fantasmas de sua própria interioridade. Graças à competência comunicativa, os indivíduos fazem afirmações sobre os fatos (da natureza), julgam as ações e as normas (existentes na sociedade) e são expressão aos sentimentos e vivências. Por isso mesmo, a ação comunicativa é mais rica, mais complexa e abrangente, porque permite que o indivíduo se situe no mundo, com o qual interage em vários registros (FREITAG, 1992, p. 240).

Portanto, pode-se compreender que a teoria da ação comunicativa protagonizada por Habermas considera sim as audiências públicas um instrumento de participação dos diversos atores sociais, em que pese os debates darem uma maior efetividade aos serviços públicos e possibilitar a implementação de políticas públicas. De modo que, as audiências públicas, como percebe-se nos delineamentos anteriores, trazem em seus debates muitos argumentos que são de suma importância para a sociedade de modo que estes auxiliam de algum modo no esclarecimento e racionalidade de questões que discutem assuntos de grande relevância social e que de algum modo podem beneficiar e tornar mais eficaz a execução dos serviços públicos e a implementação de políticas públicas.

Deste modo, passa-se a análise da contribuição da participação popular através das audiências públicas como forma de implementação de políticas públicas envolvendo o direito à saúde.

3. AS CONTRIBUIÇÕES DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA SEARA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO MODO DE CONTRIBUIR NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



ENVOLVENDO O DIREITO À SAÚDE, BASEANDO-SE NA MATRIZ TEÓRIA DA AÇÃO COMUNICATIVA

Primeiramente ressalta-se a importância de destacar alguns aportes sobre o direito fundamental a saúde. Para tanto tal direito é visto como um direito fundamental de segunda dimensão ou ainda tido como um direito social (DUARTE, 2016, p.150).

Entre os direitos fundamentais de segunda dimensão estão os direitos sociais, culturais e econômicos, que encontram sua gênese no século XIX, notadamente a partir da percepção de que a formal consagração dos direitos à liberdade e à igualdade não implicava necessariamente a sua realização do ponto de vista substancial. Para a efetivação dessa categoria de direitos fundamentais, que inclui os direitos à saúde, à educação, ao trabalho, à assistência social, seriam exigidas intervenções ativas, como o planejamento e a execução de políticas públicas (DUARTE, 2016, p. 151).

No entanto, enfatiza-se que o direito à saúde é inerente de 1946, através da Constituição da Organização Mundial da Saúde, também compreendida como Agência Organizada das nações Unidas. Para tanto, através deste instrumento se instituiu que a saúde consiste num “estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas a ausência de doenças” (OMS, 2016). Percebe-se que fora em 1948 que tal direito fundamental tomou proporções internacionais.

O direito à saúde foi reconhecido internacionalmente em 1948, quando da aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Organização das Nações Unidas (ONU). No Brasil, ele foi incorporado



como o “direito” à assistência em saúde dos trabalhadores com vínculo formal no mercado de trabalho, o que contemplava somente a parcela da população que contribuía para a previdência social e privava a maioria da população ao acesso às ações de saúde, restando a elas a assistência prestada por entidades Filantrópicas (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2007,p.07).

Assim, no que concerne ao âmbito nacional o direito à saúde passou a integrar o Sistema Único de Saúde, a partir de 1990, “[...] juntamente com a previdência e a assistência social”. Para tanto, fora instituído do SUS “[...] como um sistema de atenção e cuidados, com base no direito universal à saúde e na integralidade das ações, abrangendo a vigilância e promoção da saúde, e recuperação de agravos” (MINISTERIO DA SAÚDE, 2007, p. 07).

Compreende-se para tanto que o direito a saúde abranger tanto aspectos sociais como individuais. Assim no que diz respeito ao direito à saúde em seu âmbito individual este “[...] privilegia a liberdade em sua mais ampla acepção” (DALLARI, 1988, p.59). Já no que concerne aos aspectos sociais o direito à saúde se baseia na igualdade, visto que “[...] as limitações aos comportamentos humanos são postas exatamente para que todos possam usufruir igualmente as vantagens da vida em sociedade” (DALLARI, 1988, p.60).

Percebe-se que o direito à saúde, mesmo estando previsto na atual Constituição Federal de 1988, em seus artigos 196 e 198¹⁵, este depende de implementação de políticas públicas para sua melhor efetivação.

¹⁵Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.
[...]

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:



Assim, o que se percebe atualmente que o direito à saúde, é sim positivados e previstos na Carta Magna, mas sua efetivação, por muitas vezes depende da implementação de políticas pública. E estas, por muitas vezes, necessitam de esclarecimento de algumas temáticas, o que gera assim uma ligação direta com a participação popular, através das audiências públicas, com intuito de ajudar, debatendo questões de relevância social, com intuito de dar os esclarecimentos necessários sobre a temática para que haja a efetividade da política pública discutida.

Verifica-se que o objetivo do legislador constitucional foi estabelecer que a consecução do direito à saúde deveria dar-se por intermédio da promoção de políticas e da realização de serviços, ou seja, o direito à saúde não pode ser visto por meio de uma lógica declarativa, de *tudo ou nada*, mas deve ser entendido, ao contrário, como um ideal a ser alcançado, um conceito em constante mutação e que deve ser promovido da melhor forma possível, tanto pelo Poder Público como pelos particulares, em caráter colaborativo (DUTRA, 2016, p. 158).

Cumprе mencionar, que existe atualmente a efetivação, nem que seja, mínima, do direito à saúde, no entanto o que percebe é que o ente competente para dar efetivação destes serviços, não coordena as ações para que elas sejam realmente efetivas. Surgindo ai a necessidade de implementação de políticas públicas efetivas. Políticas estas que, a depender da situação a que se inserem, depende de esclarecimentos de pessoas especializadas, saindo

I – descentralização, com direção única em cada esfera do governo;

II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III – participação da comunidade.



assim tanto da seara administrativa como judicial. O que denota, para tanto, um debate e ainda uma participação dos atores sociais, o que se concretiza através das audiências públicas. Questões estas, que são debatidas, com base em pré-concepções do mundo da vida, conforme a matriz teórica da ação comunicativa.

Assim, as audiências públicas, tanto envolvendo o direito a saúde como outros possuem um caráter de imparcialidade onde impõe a "[...] necessidade de o administrador público agir, neutra e objetivamente, apenas com vista à finalidade maior de atender o bem comum"(MELO, 2012, p. 81). Demonstrando-se que as audiências públicas possuem o condão de auxiliar nos debates destas questões que envolvem grande relevância social, de modo imparcial (MELO, 2012, p. 81).

No tocante à saúde, um dos direitos mais caros à sociedade, o Sistema Único de Saúde (SUS) foi criado e organizado sobre três pilares primordiais: descentralização, atendimento integral e participação da comunidade (art. 198). A participação popular na gestão da saúde pode ocorrer por meio de variados instrumentos, tais como: ouvidorias, conselhos municipais, estaduais e federal, audiências públicas e consultas públicas e orçamentos participativos (MELO, 2012, p. 131).

Para tanto percebe-se que após a criação do Sistema Único de Saúde – SUS-, fora determinada através da Lei Federal 8.689 de 1993, onde objetivou a apresentação de um relatório detalhado da gestão pública, a cada trimestre, ao conselho de saúde de sua região competente, bem como a realização de audiências públicas tanto nas Câmaras Municipais como Assembleias Legislativas “[...] contendo dados sobre o montante e a fonte de recursos aplicados, as auditorias concluídas ou iniciadas no período, bem como sobre a oferta e a



produção de serviços na rede assistencial própria, contratada ou conveniada” (MELO, 2012, p. 131).

Além do mais, percebe-se a importância da realização de audiências públicas no que diz respeito ao pedido de medicações sem a necessidade de judicialização deste, tal previsão na Lei Federal 8.080/90¹⁶. Percebe-se que as audiências públicas são utilizadas como modo de debate sobre processos de incorporação ou exclusão de medicamentos, produtos e procedimentos de âmbito do Sistema Único de Saúde. Tem-se ainda tal importância sobre a questão de constituição ou a alteração de protocolo clínico ou de diretriz terapêutica, se a relevância da matéria justificar o evento (MELO, 2012, p. 131).

Enfatiza-se que para haver a implementação de políticas públicas, deve haver um conjunto de esforços, tanto dos atores políticos como da sociedade, de modo que haja um diálogo entre estes. Compreende-se que para haver tal efetivação e implementação destas políticas públicas exige-se uma tarefa complexa.

A elaboração de políticas públicas é uma tarefa complexa. Levar até o fim uma determinada “reforma política” é um processo que envolve muitos atores ao longo de várias fases do processo de formulação de políticas públicas. A tarefa requer ações específicas de parte dos

¹⁶Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

§ 2º O dever do Estado não exclui o das pessoas, da família, das empresas e da sociedade.

Art. 3º Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais. [\[Redação dada pela Lei nº 12.864, de 2013\]](#)

Parágrafo único. Dizem respeito também à saúde as ações que, por força do disposto no artigo anterior, se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social.



agentes econômicos e sociais e, portanto, exige diversas formas de cooperação, além de expectativas positivas quanto a durabilidade e a outros aspectos da política. Ou seja, para que seus resultados sejam eficazes, as políticas públicas requerem muito mais do que um momento mágico na política que gere “a política pública correta”. Não existe uma lista universal de políticas públicas “corretas”. As políticas são respostas contingente à situação de um país. O que pode funcionar em um dado momento da história, em um determinado país, pode não dar certo em outro lugar, ou no mesmo lugar em outro momento (RECK e BITENCOURT, 2013, p. 914).

Continuando a análise da implementação de políticas públicas através da participação popular das audiências públicas e da matriz da ação comunicativa, pode-se perceber que a criação e a implementação das políticas públicas se vincula diretamente com a ação comunicativa de modo que esta matriz teórica “[...]envolve e privilegia o maior número de atores, buscando uma construção comunicativa da coletividade voltada ao interesse público” (RECK e BITENCOURT, 2013, p. 915/916).

Para tanto, pode-se perceber que a participação popular, através das audiências públicas, possuem o condão em conjunto com a matriz teórica da ação comunicativa de permitir com que contribua na implementação e efetivação das políticas públicas. Assim os debates tidos nas audiências públicas, traçam análise e delineamentos sobre temáticas de grande relevância social como o direito à saúde. Salienta-se que a formação e a implementação de uma política pública se dá através de uma ação conjunta

[...] em que os atores debatem na construção de prioridades em termos de ‘uma boa política pública’, e os líderes assumem o grande papel de



transformar as prioridades públicas em verdadeiras ações concretas voltadas ao benefício da coletividade [...] (RECK e BITENCOURT, 2013, p. 923)

No entanto, o que pode compreender é que os diversos atores, sociais podem sim atuar na implementação de uma nova política pública, através da participação popular, mas, o que se percebe é a grande dificuldade de assegurar que estas políticas públicas sejam executadas. A falta de execução das políticas públicas é gerada por inúmeros motivos, como a má gestão, a inaplicabilidade da reserva do possível pelo Poder Executivo, falta de coordenações nas ações, bem como outros.

Deste modo, salienta-se que a implementação de políticas públicas voltadas à saúde, esbara na necessidade de se tomar decisões com base em incertezas, ou seja, como se percebe no caso da Audiência Pública realizada na 10ª Defensoria Pública da cidade de Porto Alegre/RS¹⁷, realizada no dia 13 de Maio de 2016. Tal audiência tinha como intuito:

coletar depoimentos e experiências de todos os agentes envolvidos na execução e no recebimento de políticas públicas dispensadas no âmbito do SUS às pessoas com sofrimento mental na Capital, em especial os usuários do Hospital Psiquiátrico São Pedro (DPE, 2016, [s.p]).

Cabe ainda frisar que tais debates, na audiência pública, objetivavam discutir questões de implementação de políticas públicas com intuito de

¹⁷ Segundo a Defensora Pública Patrícia Kettermann: “a audiência pública buscou levantar novos elementos que possam ser juntados ao Procedimento para Apuração de Dano Coletivo – PADAC nº 000198-30.00/16-4 – que visa apurar suposta supressão de direitos individuais dos usuários do sistema de saúde mental no âmbito da Capital. Segundo Kettermann, o ambiente proporcionado pela DPE é importante para dar voz e vez a diversidade de opiniões de todos os atores do sistema, particularmente os usuários, para que, ao final, possa ser sinalizada uma solução consensual compartilhada por todos” (DPE, 2016)



[...] desinstitucionalização de pacientes atendidos pelo sistema, luta antimanicomial, residenciais terapêuticos, reforma psiquiátrica, ressocialização de pacientes, substituição de antigos modelos psiquiátricos por modalidades alternativas e o fim da participação dos pacientes do Hospital Psiquiátrico São Pedro nas atividades do Grupo de Teatro Nau da Liberdade [...] (DPE, 2016).

Para tanto, percebe-se a necessidade de debates de especialistas (aparato técnico), para se decidir tal questão que transcende a seara de conhecimento administrativo. Demonstrando assim a real necessidade da participação popular, através das audiências públicas, na implementação de políticas públicas, como no caso da pesquisa, voltada ao direito à saúde.

Além do mais o que não se pode deixar de considerar é que para haver um efetivo direito à saúde, os atores sociais devem cobrar a real implementação e execução destas políticas públicas tidas através de discussão em audiências públicas. De modo que se exija uma efetiva prioridade de concretização das políticas públicas voltadas ao importantíssimo direito fundamental à saúde.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como já visto no decorrer do artigo, percebe-se que atualmente a administração pública está em constante mudança, de modo que a função da participação popular se tornou mais ativa. Participação esta, que tem como condão fazer com que as decisões de âmbito administrativo sejam tidas de forma eficiente e coesa.

Deste modo como há questões que transcendem a seara administrativa, faz-se jus a utilização de um instrumento de participação popular que são as audiências públicas. Assim



como se pode perceber, atualmente as audiências públicas são utilizadas como forma de discussão de questões de grande relevância social, como a questão do direito à saúde, elucidado nesta pesquisa.

Nota-se que a matriz teórica da ação comunicativa, protagonizada por Habermas, vem ao encontro da temática da participação popular através das audiências públicas. A vinculação se dá de modo que a ação comunicativa é tida através da linguagem e da racionalidade, se ligando diretamente a questão comunicação e das pré concepções para que haja um debate justo, coeso e eficaz, nas audiências públicas.

Portanto, no que concerne a implementação de políticas públicas voltadas ao direito à saúde, pode-se concluir que tanto a participação popular tida através do instrumento da audiência pública bem como a ação comunicativa, atuam sim de modo a contribuir na implementação e efetividade de políticas públicas voltadas ao direito à saúde. A contribuição se destaca através dos debates das audiências públicas, de modo que as pré concepções do mundo da vida são levadas em conta para que se decidam questões de grande relevância social que transcendem a seara de conhecimento da administração pública.

No entanto, mesmo que a participação popular possa contribuir com os debates para a implementação de políticas públicas voltadas ao direito fundamental à saúde, não se pode deixar de mencionar que o ente competente de tal função não pode se eximir de tentar de alguma maneira executar tal política. Para tanto, o ente competente deve atuar de forma ativa, tanto para angariar recursos de gestão para efetivação de tal política pública, inerente a um direito fundamental, bem como saber gerir seus recursos públicos com intuito que estes sejam aplicados nas áreas de grande necessidade a coletividade.

REFERÊNCIAS



AYRES BRITTO, Carlos. Distinção entre Controle Social do Poder e Participação Popular. **Revista de Direito Administrativo (RDA)**, Rio de Janeiro, n.º 189, pp. 114-122, jul./set., 1992.

ASSAÍ, José Henrique Sousa. Esfera pública e democracia em Habermas: o orçamento participativo enquanto práxis normativa. **Revista Diálogos Críticos**. Vol1. Nº 1. Anos 2011.

BOLZAN, Jose. **Habermas: razão e racionalização**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005.

CESAR, João Batista Martins. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. **RVMD**, Brasília, v. 5, n. 2, p.356-384, Jul/Dez 2011.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, direito e justiça distributiva**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2000.

DALLARI, Sueli Gandolfi. O direito á saúde. **Revista Saúde Pública**. V. 22. Pgs 57/63. 1988.

DIAS, Felipe da Veiga Dias. REIS, Jorge Renato dos. Os meios de comunicação como paradigma constitucional democrático no processo comunicativo social. **Revista do Direito – Programa de Pós Graduação Mestrado e Doutorado – UNISC**. 2011. N. 35. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/2282/1719>>. Acesso em: 22 Nov. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14. ed., São Paulo: Atlas, 2002.



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Audiência Pública na Defensoria Pública debate saúde mental no âmbito da Capital.** Disponível em: <<http://www.defensoria.rs.def.br/conteudo/26563>>. Acesso em: 28 Jun. 2017.

DUARTE, Ricardo César. O caso da efetivação das políticas públicas de saúde: breves apontamentos para a atuação do Ministério Público. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a. 15 – n. 47, p. 149-180 – jan./jun. 2016

DUTRA, Luiz Henrique Menegon. A Ação Comunicativa de Jürgen Habermas como meio para melhor a prestação dos Serviços Públicos no Brasil. **Boletim Jurídico, Uberaba/MG**, a. 13, no 1116. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=2908>> Acesso em: 20 jun. 2017.

FREITAG, Bárbara. **Itinerários de Antígonas: a questão da moralidade**. São Paulo: Papirus. 1992.

GORDILLO. Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**. 4. ed., Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2000, Tomo 2. Disponível em: http://www.gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo11.pdf. Acesso em 19 Jun. 2017.

GUTIERREZ; Gustavo Luis. ALMEIDA, Marco Antonio Bettine. Teoria da Ação comunicativa (Habermas); estrutura, fundamentos e implicações do modelo. **Revista Veritas**. Porto Alegre. V. 58. Jan/abr. 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Teoría de La Acción Comunicativa**. I. Madrid: Taurus, 1987.



_____. **Consciência Moral e Agir Comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

_____. **O Discurso Filosófico da Modernidade: doze lições**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. **Agir comunicativo e razão destranscendentalizada**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2002.

JR, Nelson Saule. **A Participação dos Cidadãos no Controle da Administração Pública**. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/840/840.pdf>>. Acesso em: 16 Jun. 2017.

JUSTINO DE OLIVEIRA, Gustavo Henrique. **As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro**. Brasília n. 34, jul/set 1997. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/280/r135-31.pdf?sequence=4>>. Acesso em 16 Jun. 2017.

LOCK, Fernando do Nascimento. Participação Popular no Controle da Administração Pública: um estudo exploratório. **Revista Eletrônica de Contabilidade Curso de Ciências Contábeis UFSM** Volume I. N.º.1 Set-Nov/2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/contabilidade/article/viewFile/122/3530>. Acesso em: 19 Jun. 2017.

MAZZARDO, Luciane de Freitas. SCHWINN, Simone Andrea. **O agir comunicativo: a ética discursiva de Jünger Habermas enquanto pressuposto da cidadania**. XII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea e VIII Mostra de trabalhos jurídicos científicos. 2015.



MEDAUAR, Odete. O direito administrativo em evolução. São Paulo: **Revista dos Tribunais**. 1992.

MELO, Cristina Andrade. A audiência pública na função administrativa. **Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2012

MOREIRA, Luiz. **Fundamentação do direito em Habermas**. Belo Horizonte: Mandamentos. 2002.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Caminhos do direito à saúde no Brasil**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Direito de Participação Política: legislativa, administrativa, judicial: fundamento e técnicas constitucionais de legitimidade**. Renovar: Rio de Janeiro, 1992.

OLIVEIRA, Herik Nelson Franco; MUNAIER, Eduardo Antônio Dias. **Audiência Pública como instrumento de participação social e legitimação das atividades da Administração Pública**.

Disponível

em: <http://www.der.mg.gov.br/images/TrabalhosAcademicos/audiencia-publica-como-instrumento-de-participacao-social-e-legitimacao-das-atividades-da-administracao-publica-herik_oliveira.pdf>. Acesso em: 16 Jun. 2017.



ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Disponível em:
<<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%Bade/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>>.
Acesso em: 28 Jun. 2017.

PAULICHI, Jaqueline Silva; SILVA, Leia Gisele dos Santos. A tutela jurídica dos embriões na reprodução humana assistida. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Bebedouro, v. 3, n. 2, 2015.

PICCIRILLO, Miguel Belinati; ZAIA, Raíssa Dias. A inefetividade do direito a saúde no Brasil. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas – Unifafibe**. V. 4, N. 2, 2016.

SANTOS, Fabio Gomes dos. Participação na administração como direito fundamental. **Revista Digital de Direito Público**. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto. Universidade de São Paulo. V. 1 nº 2, 2012. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/74509>. Acesso em: 16 Jun. 2017.

SCALABRIN, Felipe. Participação Popular na Administração Pública: rumo à consensualidade e à cidadania ativa. **Revista de Estudos Legislativos**, ano 7, nº 7, p. 147/165, 2013. Disponível em: <http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/SCALABRIN_adm_pub.pdf>. Acesso em: 16 Jun. 2017.

SILVA, Rodrigo Medeiros. A audiência pública como instrumento a subsidiar a decisão jurídica. **RJLB**. Ano I 2015. Nº 06.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. **Direito e racionalidade comunicativa**. Curitiba: Juruá, 2007.



SOARES, E. A audiência pública no processo administrativo. Brasília, DF: **Revista do Ministério Público do Trabalho**, v. 12, n. 24, p. 22-49, 2002.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; FAZOLLI, Fabrício. Do direito à saúde: do paradoxo do dever público e da iniciativa privada. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Bebedouro, v. 2, n. 2, 2014.

SOUZA, Janaina de Carvalho Pena. **A Realização de audiências públicas como fator de legitimação da jurisdição constitucional.** Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1029/R%20DI%20realiza%C3%A7%C3%A3o%20audi%C3%A2ncias%20p%C3%ABlicas%20-%20jana%C3%ADna.pdf?sequence=1>> Acesso em: 19 Jun. 2017.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Participação Popular na Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro jan/mar 1993. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639/47412>. Acesso em: 16 Jun. 2017.

RECK, Janriê Rodrigues. Aspectos Teóricos-Constitutivos de uma gestão pública compartilhada: o uso da proposição Habermasiana da ação comunicativa na definição e execução compartilhada do interesse público. **Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós- Graduação em Direito – Mestrado** – da Universidade de Santa Cruz do Sul, 2006.

_____. BITENCOURT, Caroline Müller. A formulação e execução de políticas sociais no cenário brasileiro a partir de uma ação comunicativa: os “novos” atores sociais. **RIDB**. Ano 2 (2013), nº 2 / <http://www.idb-fdul.com/> ISSN: 2182-7567 pp. 909-937.



ROSSETTI, Regina. **Verdade e racionalidade comunicativa em Habermas**. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:7mnM2a0zXK0J:repositorio.usc.s.edu.br/bitstream/123456789/165/2/2010%2520Verdade%2520e%2520racionalidade%2520comunicativa%2520em%2520Habermas%2520Filocom.pdf+%&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> Acesso em: 22 Jun. 2017.