

**XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BELÉM – PA**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

GIOVANI DA SILVA CORRALO

JANAÍNA MACHADO STURZA

SUZY ELIZABETH CAVALCANTE KOURY

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

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.

Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSC – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.

José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul) Prof. Dr. Caio

Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/CESUPA

Coordenadores: Giovani da Silva Corralo; Janaína Machado Sturza; Suzy Elizabeth Cavalcante Koury – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-854-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: Amazônia do Século XXI

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Belém, Brasil).

CDU: 34



XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

O Grupo estudou diversas questões que envolvem os direitos sociais e as políticas públicas, a partir da ideia da efetivação dos direitos fundamentais e do desenvolvimento humano.

Os trabalhos buscaram demonstrar que as políticas públicas devem ser voltadas para os indivíduos, permitindo que desenvolvam as suas capacidades e alcancem os seus projetos de vida, numa perspectiva emancipatória e de superação das gritantes diferenças de oportunidades que ainda subsiste no cenário nacional.

O enfoque nas políticas públicas de saúde, incluindo a assistência farmacêutica, a partir da constatação de precariedade do sistema público de saúde, da ausência de recursos e da judicialização da saúde e os seus efeitos, foi o escolhido por sete dos pesquisadores que tiveram os seus artigos selecionados.

As políticas públicas voltadas às mulheres, aos adolescentes, aos idosos, aos portadores de necessidade especiais e às crianças foram discutidas em diversos dos textos apresentados, revelando grande cuidado e preocupação dos seus autores com o alcance do objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de redução das desigualdades sociais e regionais.

Aliás, somente um Estado com capacidade de elaboração, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas, em todos os níveis da Federação, de forma integrada e com a participação social, é que possibilitará a concretização dos fins constitucionalmente almejados pela República e dos próprios direitos fundamentais.

É nesse contexto que se recomenda a leitura dos artigos que compõem esta obra, a demonstrar o estado da arte de grande parte das pesquisas desenvolvidas em nível da pós-graduação em Direito no Brasil, a envolver instituições e pesquisadores em estudos aprofundados que transpõem os limites da Ciência Jurídica, numa perspectiva interdisciplinar.

Boa leitura!

Giovani da Silva Corralo - UPF

Janaína Machado Sturza - UNIJUI

Suzy Elizabeth Cavalcante Koury - CESUPA

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento.
Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A REALIZAÇÃO DAS NECESSIDADES HUMANAS FUNDAMENTAIS: UM RESULTADO POSSÍVEL ATRAVÉS DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOB O ENFOQUE DAS CAPACIDADES

ACHIEVING FUNDAMENTAL HUMAN NEEDS: A POSSIBLE RESULT THROUGH PUBLIC POLICIES UNDER THE CAPACITY APPROACH

Janáina Machado Sturza ¹
Anna Paula Bagetti Zeifert ²

Resumo

No contexto social, político e jurídico vivenciado pelas sociedade, as políticas públicas tornam-se essenciais e urgentes, especialmente para a realização das necessidades humanas fundamentais. O presente artigo tem por objetivo fomentar a reflexão acerca da necessidade do diálogo entre políticas públicas e capacidades – capabilities approach, propostas por Martha Nussbaum. Através de um estudo bibliográfico, tendo como método de abordagem o hipotético dedutivo, verificou-se que a implementação de políticas públicas promotoras da dignidade humana está diretamente relacionada ao desenvolvimento das capacidades, as quais tem por finalidade orientar, ou sugerir, normas éticas e de cuidado para com os seres humanos.

Palavras-chave: Capacidades, Dignidade, Necessidades humanas fundamentais, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

In the social, political and legal context experienced by our society, public policies become essential and urgent, especially for the fulfillment of fundamental human needs. This article aims to encourage reflection on the need for dialogue between public policies and capabilities - capabilities approach, proposed by Martha Nussbaum. Through a bibliographic study, using the hypothetical deductive method of approach, it was found that the implementation of public policies promoting human dignity is directly related to the development of capacities, which aims to guide, or suggest, ethical and social norms. beware of humans.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Capabilities, Dignity, Fundamental human needs, Public policy

¹ Pós doutora em Direito pela UNISINOS. Doutora em Direito pela UNIROMAIII. Professora na graduação em Direito e no Programa de Pós Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da UNIJUI.

² Doutora em Filosofia pela PUC/RS. Professora na graduação em Direito e no Programa de Pós Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da UNIJUI.

INTRODUÇÃO

Analisar a qualidade de vida sem partir de cálculos que medem renda e riqueza é o objetivo da teoria das capacidades. Além disso, colaborar na construção de políticas públicas que promovam o bem estar de todos os indivíduos. A crítica que emerge a partir do enfoque das capacidades é que o foco na renda e na riqueza parte do pressuposto de que todos os seres humanos são iguais, entretanto, pessoas com impedimentos possuem maior gastos com assistência médica do que pessoas sem qualquer tipo de deficiência. Esse cenário já demonstra que, mesmo que esses dois indivíduos tivessem a mesma renda, não significa que ambos teriam as mesmas condições e oportunidades.

A liberdade para determinar a natureza de nossas vidas é um dos aspectos valiosos da experiência de viver, ampliando as preocupações e compromissos que se deve ter com as pessoas. A oportunidade de buscar objetivos e fins que o indivíduo deseja alcançar e, também, o próprio processo de escolha. Nesse contexto, o conceito de liberdade e de capacidade estão relacionados. Liberdade é a possibilidade de escolher o que valoriza e o que quer realizar. Capacidade é um aspecto de oportunidade da liberdade, a medida para o indivíduo alcançar a liberdade de escolher e de realizar.

Com base nessas afirmações, Martha Nussbaum (2013) faz uma abordagem das capacidades a partir do argumento da variabilidade da necessidade de recursos entre os indivíduos e de suas habilidades em converter esses recursos em funcionalidades.

A questão da formulação de uma lista de capacidades, tem como objetivo definir o mínimo que deve uma sociedade garantir aos seus cidadãos para atingir a justiça social. A lista pode ser um meio de tornar o enfoque das capacidades algo possível de ser posto em prática nas sociedades atuais, visto que pode embasar/orientar políticas públicas para promoção do bem estar de todos os indivíduos. A abordagem das capacidades comporta a formulação da lista das dez capacidades humanas centrais: a vida, a saúde física, a integridade física, os sentidos, imaginação e pensamento, as emoções, a razão prática, a afiliação, a relação com outras espécies, o acesso ao lazer e a capacidade de ter controle sobre o próprio ambiente, político e material.

Através de um estudo bibliográfico, tendo como método de abordagem o hipotético dedutivo, o presente artigo objetiva compreender como a abordagem das capacidades pode servir de subsídio para a construção de políticas públicas que garantam o respeito as necessidades humanas fundamentais. Ainda, fomentar a reflexão acerca da necessidade do

diálogo entre políticas públicas e capacidades – *capabilities approach*, propostas por Nussbaum.

1 Estado, sociedade e políticas públicas: uma interlocução contemporânea

A ressurreição do conceito de sociedade civil, as ideias de democracia e de uma esfera da opinião pública como um espaço universal de entendimento racional são algumas das buscas recentes para dar saída a impossibilidade dos sistemas jurídicos e no caso da democracia, para dar resposta às exclusões sociais. Dentro destas perspectivas, os sistemas jurídicos proporcionam marcos, a partir dos quais se delibera e constrói o consenso democrático para uma sociedade equitativa e includente, capaz de implementar políticas públicas que resultem, de fato, na justiça social.

Neste sentido, é preciso ampliar as práticas includentes, através da criação e execução de políticas públicas de inclusão social, as quais exijam a mobilização da sociedade civil e do governo (Estado). Tem-se que políticas públicas de inclusão social caracterizam-se pela capacidade de operar incremento na renda da parcela da população menos favorecida economicamente¹ e, também, de propiciarem acesso aos bens e serviços públicos, que devem ser ofertados à população pelos governos.

Segundo John Rawls (2003), para que haja esta maximização das expectativas dos menos favorecidos, não é necessário um crescimento econômico contínuo, mas é necessária a reciprocidade, já que, independentemente do nível geral de riqueza, as desigualdades devem beneficiar os menos favorecidos tanto quanto aos demais, para que se consiga um equilíbrio sustentável em uma estrutura básica justa, na qual, estando presentes as desigualdades, estas possam beneficiar os menos favorecidos, ou, então, as desigualdades não se justificariam e não poderiam ser permitidas.

Logo, percebe-se que uma estrutura básica justa é pautada em políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável, de tal maneira que se consiga diminuir a distância existente entre os polos ricos e pobres, quiçá eliminando-os, para que se cheguem a um nível intermediário satisfatório (MELCHIOR, 2006, p.144). Nesse sentido, Schmidt (2007, p. 1988) afirma:

O tema do desenvolvimento passou a ocupar um lugar central na agenda acadêmica e

¹ O segundo princípio de justiça de Rawls (2003, p. 60) determina que as desigualdades econômicas e sociais “[...] têm de beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade (o princípio de diferença) [...]”

política desde a década de 1990. Esse debate vem sendo feito no contexto da falência do socialismo do leste europeu e, posteriormente, do fracasso das reformas políticas de cunho neoliberal e da agudização das desigualdades sociais e regionais provocadas pela globalização. Um aspecto fundamental desse debate é a rejeição da equivalência entre crescimento econômico e desenvolvimento [...].

Portanto, repensar as políticas públicas, em especial as políticas de inclusão social, que se coadunem com a realidade de um mundo globalizado, não apenas economicamente, mas também no âmbito social é, antes de tudo, analisar o fenômeno da globalização, o qual não deve ser visto apenas sob o prisma econômico. Todavia, é certo dizer que é no campo econômico que surgem as manifestações mais perceptíveis da globalização, mas a questão pode ser percebida e estudada em outras esferas da sociedade, pois mudanças importantes ocorreram também nos campos social, cultural e político.

Ainda sobre a globalização, analisar os fenômenos sociais vinculados a ela significa aceitar que esse processo modifica substancialmente o alcance dos instrumentos político-jurídicos tradicionais na persecução da inclusão social, na medida em que a complexidade das relações na contemporaneidade, modificaram até mesmo a noção tradicional de Estado, cujo modelo deve ser repensado, em prol da sobrevivência da humanidade (MARTINS, 1998).

Assim, portanto, Schmidt (2007) afirma que a análise das políticas públicas não pode ser feita de forma fragmentada ou isolada da análise mais geral sobre os rumos do Estado e da Sociedade. Políticas públicas são o resultado da política e são compreensíveis à luz das instituições políticas e dos processos políticos, destacando que o Estado também não pode ser analisado de modo fragmentado, uma vez que não possui um fim em si mesmo – os fins do Estado devem ser buscados na sociedade, sendo que as questões que afligem a sociedade são as que dão sentido ao debate sobre o Estado.

Desta forma, importante se faz destacar que até o início do século XX preponderavam, no mundo, as ideias liberais clássicas de um Estado mínimo, que apenas mantinha a ordem e a propriedade e agia como regulador natural das relações sociais, sendo que os indivíduos eram percebidos e possuíam suas relações na sociedade de acordo com sua inserção no mercado. Após a crise de 1929, que levou o mundo a um grande colapso, intensificou-se a discussão das questões sociais. O desenvolvimento do capitalismo do tipo monopolista delimitou uma nova vinculação entre o capital e o trabalho, e entre estes e o Estado, “[...] fazendo com que as elites econômicas admittissem os limites do mercado como regulador *natural* e resgatassem o papel do Estado como *mediador civilizador*, ou seja, com poderes políticos de interferência nas relações sociais [...]” (SILVA, 1997, p. 87).

O Estado, então, avocou para si a responsabilidade de formular e executar políticas públicas econômicas e sociais, ou seja, passou a ser o principal responsável pelas respostas às demandas sociais, tornando-se “[...] arena de lutas para o acesso à riqueza social [...]”, porquanto as políticas públicas envolvem conflitos de interesses entre classes sociais, na medida em que as respostas dadas pelo Estado às demandas sociais podem beneficiar alguns, em prejuízo de outros (SILVA, 1997, p. 189).

Nesta fase, o Estado passou a ser alcunhado de Estado Providência, cabendo-lhe a execução de políticas públicas que dessem conta das mais variadas necessidades de uma sociedade cada vez mais complexa. Cumprir com este papel exigiu dos Estados enormes investimentos nas áreas sociais, fazendo com que, ao final do século passado, diversos deles sofressem um forte ajuste econômico. Passou-se, assim, do paradigma liberal ao que se convencionou chamar de neoliberal, no qual a sociedade civil é convocada a assumir tarefas e responsabilidades sociais que antes cabiam exclusivamente ao Estado, agora incapaz, estrutural e economicamente, de sozinho atender a todas as demandas da complexa sociedade contemporânea, imensamente influenciada e modificada pela globalização e pela explosão populacional (PANFICHI; CHIRINOS, 2002).

Assim, conforme Oliveira e Pinto (2001), acompanhando uma tendência internacionalizada, organizações e movimentos sociais transformam-se em prestadores de serviços sociais das mais variadas naturezas, com recursos externos ou em parceria com o governo, ou seja, passaram a executar políticas públicas, as quais podem ser definidas como:

[...] un conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, que tienen como foco un área determinada de conflicto o tensión social. Se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas - lo cual les confiere la capacidad de obligar -, pero que han sido percebidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados (VALLÈS, 2002, p. 377).

Através deste conceito Vallès (2002) esclarece que as políticas públicas possuem, portanto, a qualidade de obrigar seus destinatários, pois não versam sobre acordos ou pactuações voluntárias entre aqueles que decidem e aqueles aos quais se destinam as políticas, mas de imposições que se aplicam à comunidade, com base na legitimidade política daqueles. Isso, porém, não significa que políticas públicas² resultam de ações unilaterais do Estado, mas,

² Políticas públicas são conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico. As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou

cada vez mais, implicam em uma efetiva participação da sociedade civil. Ainda, não são atividades realizadas de forma gratuita e estéril, ao acaso, mas atividades que objetivam produzir resultados, uma vez que suas resoluções, quer por meio de ações, quer de omissões, são genericamente vinculantes, ou, noutros termos, suas decisões atingem, direta ou indiretamente, a totalidade da comunidade política.

Portanto, o pensamento e a experiência de desenvolvimento no último século e começo deste deram um outro caráter a ideia de progresso mantida nos séculos anteriores. Em um contexto de globalização, “as administrações públicas dos países desenvolvidos e dos que lutam pelo desenvolvimento devem muito de sua substância e natureza ao velho sonho do progresso, um sonho de fundo democratizante, pois o progresso seria a forma de redimir grandes camadas sociais então excluídas do bem viver” (HEIDEMANN, 2014, p. 46).

Por fim, Heidemann (2014) afirma que o conceito de desenvolvimento, sob o olhar da democracia e de um arcabouço político institucional distinto e próprio, se materializa através de políticas públicas decididas pelo conjunto dos atores sociais e sob a coordenação e a responsabilidade do Estado – estas políticas públicas, em última análise, devem corresponder aos anseios, valores e possibilidades da sociedade moderna. As relações entre Estado e sociedade civil, especialmente propícias ao desenvolvimento e à inclusão social, devem ser alicerçadas nos pilares das diferenças que distinguem essas esferas e no reconhecimento das suas complementariedades, buscando promover a dignidade humana.

2 As políticas públicas no Brasil: processos de escolha racional e coletiva de prioridades

O Estado Brasileiro, enquanto promotor de políticas públicas³, caracterizava-se até o início dos anos 80 pela centralização decisória e financeira na esfera federal, cabendo aos Estados e municípios o papel de executores das políticas formuladas centralmente. Outra característica importante era a fragmentação institucional, além do caráter setorial, marcados pela exclusão da sociedade civil no processo de formulação das políticas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental (FARAH, 2001).

outros bens materiais ou imateriais. Disponível em: http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O_que_sao_PoliticasPublicas.pdf. Acesso em: dez, 2018.

³ “[...] as políticas públicas atuam de forma complementar, preenchendo os espaços normativos e concretizando os princípios e regras, com vista a objetivos determinados. As políticas, diferentemente das leis, não são gerais e abstratas, mas, ao contrário, são forjadas para a realização de objetivos determinados [...]” (BUCCI, 2018)

Nesta relação, cabe destacar-se um aspecto importante do sistema de proteção social vigente no país neste mesmo período, que é o modelo de provisão estatal. Ainda que contingentes expressivos da população tenham ficado à margem dos programas sociais estatais no Brasil, buscando soluções “autônomas” para seus problemas na área social ou simplesmente ficando excluídos do acesso a serviços públicos, o paradigma que inspirou a construção do sistema de proteção social no país foi o do *Estado do Bem Estar Social – Welfare State*, em que cabe ao Estado a responsabilidade pela provisão de bens e serviços públicos, frente a insuficiência das respostas oferecidas pelo mercado e diante da fragilidade da sociedade civil perante os enormes desafios da área da reprodução social (FARAH, 2001).

Schmidt (2007, p. 1990) refere que o *Estado de Bem Estar Social*, [...] nas primeiras décadas do século XX, na Europa, na América do Norte e em outros países do capitalismo avançado, amadureceram as estruturas que tornaram o Estado capaz de intervir nos diversos âmbitos da vida social através de políticas públicas, tanto na esfera social, incluindo a previdência social, a saúde, a educação, como na esfera econômica, através da produção de bens e da regulação do mercado.

Em termos mais abrangentes, a ciência das políticas públicas⁴ é uma disciplina relativamente recente, difusa na América do Norte e na Europa depois da segunda guerra mundial, quando alguns estudiosos de ciência política começaram a interessar-se pelas relações entre governo e cidadãos. Primeiramente se estudou sobre a vida política, detendo-se sobre a dimensão normativa e moral do Estado, além dos detalhes de funcionamento das instituições políticas. Os estudiosos se ocupavam, também, dos grandes feitos da filosofia política ocidental, procurando aprofundar o conhecimento na arte de governar e nas atividades necessárias para tentar garantir uma vida feliz aos cidadãos (VICENZI; CAPANO, 2003).

Já especificamente no Brasil, o debate sobre a reforma da ação do Estado na área social ganhou impulso nos anos 80, no âmbito do processo de democratização do país. A agenda de reforma que então se definiu, inspirando iniciativas inovadoras por parte de governos estaduais de oposição e se consolidando na Constituição de 1988, teve como eixos a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas, sendo a democratização vista como condição da equidade dos resultados (FARAH, 2001). Nesse sentido, Grau (2012, p. 212) afirma:

⁴ Para Regonini (2001, p. 22) “Infatti una politica pubblica no è un fenomeno oggettivo dal profilo evidente, ben definito, compiutamente formalizzato, come una legge, un trattato, un’organizzazione burocratica, i cui contorni sono ben delineati.”

Constituição dirigente que é, a de 1988 reclama – e não apenas autoriza – interpretação dinâmica. Volta-se à transformação da sociedade, transformação que será promovida na medida em que se reconheça, no art. 3 – e isso que se impõe –, fundamento à reivindicação pela sociedade, de direito à realização de políticas públicas. Políticas públicas que, objeto de reivindicação constitucionalmente legitimada, hão de importar o fornecimento de prestações positivas à sociedade.

Assim, a partir da Constituição de 1988, as políticas públicas passaram a ter outra conotação, uma vez que, finalmente, intensificou-se um movimento mais abrangente de reforma que envolvia iniciativas de todas as esferas de governo. Intensificaram-se, sobretudo, as iniciativas de governos municipais, que ampliaram significativamente suas ações no campo das políticas públicas sociais, promovendo ainda programas voltados ao desenvolvimento local (FARAH, 2001).

Ainda nesta esfera, cabe salientar-se que a análise das políticas públicas não pode ser realizada de maneira dissociada do contexto do Estado e da sociedade. Por conseguinte:

O Estado revitalizado pressupõe alta capacidade de planejamento por parte dos governantes, planejamento apoiado numa sólida compreensão das relações entre a política e as diferentes dimensões da vida social. A política pode ser entendida dentro do contexto das regras de um *jogo social*, com múltiplos atores, com distintos interesses e múltiplos jogos (político, econômico, da vida cotidiana, pessoal, da comunicação, macroorganizacional, dos valores, das ciências, da natureza). O jogo social é complexo, conflituoso, indeterminado e sujeito a flutuações e surpresas. O governo, apoiado nas ferramentas do planejamento estratégico, está desafiado constantemente a equilibrar os problemas políticos, os problemas econômicos e os da vida cotidiana (SCHMIDT, 2007, p. 2014).

Nesta perspectiva, as políticas públicas, por assim dizer, podem ser vistas também como processo ou conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito, no qual a noção de política pública é válida no esquema conceitual do Estado Social de Direito, que absorve algumas das figuras criadas com o *Estado de Bem Estar Social*, dando a elas um novo sentido, agora não mais de intervenção sobre a atividade privada, mas de diretriz geral, tanto para a ação de indivíduos e organizações, como do próprio Estado (BUCCI, 2018).

Nesse sentido, definir *políticas públicas* elegendo um único conceito como sendo o melhor é algo complexo e delicado, se não impossível. Existem várias definições que contemplam pontos em comum, mas, segundo Schmidt (2008, p. 2312), a formulação mais atualizada e completa, que trata de uma definição normativa, ou seja, indica o que uma política pública deve ser, como deve orientar a ação estatal e diminuir os efeitos da descontinuidade

administrativa, decorrente da renovação periódica de governantes, consta em documento do Ministério da Saúde:

Políticas públicas configuram decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas, projetos e atividades.

Notadamente, esta concepção evidencia a explicitação das políticas públicas e indica aos cidadãos as intenções do governo em cada área, permitindo a sua participação. O Estado deixa de ser desconhecido para a sociedade na medida em que as diretrizes governamentais são conhecidas, de modo que os cidadãos podem apoiá-las, acompanhar sua implementação ou opor-se a sua execução (SCHMIDT, 2008).

Portanto, inevitavelmente a ideia de política pública remete para a esfera do público e seus problemas. Em outros termos, está vinculado ao plano das questões coletivas. O público distingue-se do privado, do particular, do indivíduo e de sua intimidade. Por outro lado, também se verifica que o público é diferente do estatal, ou seja, o público é uma dimensão mais ampla, que se desdobra em estatal e não estatal. O Estado está voltado inteiramente ao que é público, mas há igualmente instâncias e organizações da sociedade que possuem finalidades públicas expressas (SCHMIDT, 2008).

Todavia, ainda no campo das políticas públicas, existem diferentes classificações norteadas por toda uma complexidade de abrangência. Porém, no senso comum, a classificação destacadamente familiar é aquela que acontece por áreas, como políticas macroeconômicas (ou econômicas) e sociais. As políticas macroeconômicas incluem, essencialmente, a política fiscal e a política monetária, tratando de questões como inflação, juros, câmbio, comércio internacional. Já as políticas sociais relacionam-se com as chamadas áreas sociais, como saúde, educação, habitação, seguridade e assistência social. Logo, as políticas públicas são, em sua essência, programas de ação governamental voltados à concretização dos direitos fundamentais.

Considerando-se hoje a abrangência dos direitos fundamentais, que em sucessivos pactos internacionais, depois ratificados e internados nas ordens jurídicas nacionais, vêm sendo ampliados a ponto de abranger hoje o direito síntese do desenvolvimento, é possível deixar de lado a separação dicotômica entre as políticas públicas das políticas sociais. Para essa definição, mesmo as políticas públicas relacionadas apenas medianamente com a concretização de direitos, também carregam um componente finalístico que é assegurar a plenitude do gozo da

esfera de liberdade a todos e a cada um dos integrantes do povo. Assim, toda política pública pode ser considerada, nesta perspectiva, ao mesmo tempo política social (BUCCI, 2018). Assim,

Em termos conceituais mais gerais e absolutamente modernos, tenho que se possa definir uma política pública como ação estratégica (de instituições ou pessoas de direito público) que visa atingir fins previamente determinados por finalidades, objetivos e princípios de natureza pública. Tal ação, inexoravelmente, vem marcada por altos níveis de racionalidade programática, caracterizada por medidas organizacionais e de planejamento (LEAL, 2006, p. 58).

Evidencia-se, assim, que as políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, bem como do processo de construção e atuação dessas decisões. Uma política pública é, em primeira análise, uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. É uma orientação a atividade ou a passividade de alguém. Imprescindível dizer que uma política pública possui dois elementos fundamentais – a intencionalidade pública e a resposta a um problema público. Em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (SECCHI, 2017).

Todavia, existem outros entendimentos e entre as várias e contrastantes definições de política pública, algumas são muito complexas e outras de grande simplicidade. Porém, entre estas diferenças, as variadas definições compartilham alguns aspectos chaves, como o fato de as políticas públicas serem o resultado de decisões presas ao governo, sendo que, quando se fala neste assunto, se fala também de ações dos governos em todas as esferas, logo, em um sentido abrangente, tem-se que “[...] sono la politica in azione: i processi attraverso cui si allocano quotidianamente spettanze, così come risorse monetarie e simboliche. Gli elementi costitutivi dell’azione: attori, interazioni, strumenti, regole e stili decisionali [...]” (VICENZI; CAPANO, 2003, p. 2)

Assim, quando um governo reconhece a existência de um problema de caráter público e a necessidade de intervir neste propósito, deve também decidir qual o curso de ações a adotar, analisando, portanto, as várias opções a disposição para resolver o problema e entrando, desta forma, no processo de formulação das políticas. A característica distintiva da formulação das políticas públicas consiste na proposta dos meios para satisfazer as exigências destinadas a atender as necessidades da sociedade (VICENZI; CAPANO, 2003).

Nesta perspectiva, a formulação das políticas públicas precisa ser uma ação muito bem articulada e transparente, demonstrando à sociedade, na pessoa do cidadão, o fim a que se destinam, lembrando que este, por sua vez, deve ser sempre voltado às necessidades da

coletividade, visando o bem comum de toda a sociedade (FEBBRAJO; SPINA; RAITERI, 2006). Cada política pública compreende uma espécie de teoria de transformações sociais, teoria esta que significa regras e ações públicas, a partir das quais se constata os efeitos e impactos causados ao tecido social.

Em outros termos, verifica-se que as políticas públicas estão intimamente associadas aos processos políticos e às instituições políticas. É preciso compreender o sistema político e a dinâmica política conjuntural, para então apreender os limites e potencialidades das políticas (SCHMIDT, 2007). E, neste cenário, é importante determinar as orientações a serem seguidas pelo Estado e, por consequência, pela administração pública – orientações, estas, que são condições indispensáveis para se alcançar um patamar de efetividade, eficiência e eficácia das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento com inclusão social e satisfação das necessidades humanas fundamentais.

3 Martha Nussbaum e sua lista de capacidades: pensar sociedades mais justas e inclusivas

Em grande medida, os teóricos da justiça adotam a abordagem institucional transcendental, identificando as regras e instituições que são mais justas para atingir o ideal de justiça. Martha Nussbaum (2013), no entanto, desenvolve uma teoria voltada para a formulação de uma lista de capacidades humanas com o objetivo de tratar de questões referentes à justiça social. O enfoque realizado pela autora é único, pois parte de uma crítica às teorias contratualistas e adota uma concepção de pessoa diferente da adotada por outros autores.

O enfoque das capacidades - *capabilities approach* - especifica as condições mínimas para a garantia do bem estar em uma sociedade. Considera que existem laços maiores e objetivos comuns entre os seres humanos para além da expectativa de vantagem, pois as relações humanas são complexas e envolvem questões que ultrapassam a ideia de benefícios econômicos, segurança e preservação da propriedade privada. Efetivar a justiça vai além dos interesses particulares, a união dos indivíduos, passa, também, pelos laços de empatia.

A lista de capacidade proposta por Nussbaum (2013), tem a pretensão de sugerir/conduzir para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva respeitando as diferenças e pode ser adotada por qualquer Estado. A autora norte-americana tem como objetivo garantir o mínimo de dignidade humana a todos os indivíduos, visão cosmopolita de pessoa reforçada em toda sua teoria.

Nussbaum (2013, p. 91) utiliza a abordagem das capacidades para explicar as garantias humanas centrais que devem ser efetivadas pelo Estado e pela comunidade internacional para

todos os indivíduos. Essa explicação foca nas capacidades humanas, no que as pessoas são capazes, de fato, de fazer e ser, instruídas, de certa forma, pela ideia intuitiva de uma vida apropriada à dignidade do ser humano. Nesse sentido, o enfoque das capacidades “é uma explicação do mínimo de garantias sociais centrais e é compatível com diferentes visões sobre como lidar com questões de justiça e distribuição que surgiram uma vez que todos os cidadãos estivessem acima do nível mínimo.”

As capacidades são para todos indivíduos, sendo que cada capacidade deve existir em, pelo menos, um nível mínimo. Desse modo, o objetivo deve ser que os cidadãos estejam sempre com os níveis de capacidade acima do mínimo, afim de garantir as condições fundamentais para ter uma vida humana verdadeiramente digna. (NUSSBAUM, 2013).

Conforme especifica Nussbaum (2013), a lista de capacidades tem como objetivo garantir o mínimo de dignidade para todos os seres humanos, comporta a formulação de um lista com as dez capacidades humanas centrais: 1) Vida: Ser capaz de viver até o fim da vida humana de duração normal, sem morrer prematuramente; 2) Saúde corporal: Ser capaz de ter boa saúde, incluindo a saúde reprodutiva; estar adequadamente nutrido; ser capaz de ter um abrigo adequado; 3) Integridade corporal: Ser capaz de se mover livremente de um lugar para outro; de estar seguro de assaltos violentos, incluindo agressão sexual; ter oportunidades para a satisfação sexual e escolha para fins de reprodução; 4) Sentimento, imaginação e pensamento: Ser capaz de usar os sentidos, de imaginar, pensar, e raciocinar - e para fazer essas coisas de forma humana, uma maneira informada e cultivada por uma educação adequada; ser capaz de usar a imaginação e pensamento em conexão com a experiência, e produzindo obras expressivas e eventos autênticos; ser capaz de utilizar a imaginação com garantias de liberdade de expressão com respeito ao discurso político e artístico e à liberdade de exercício religioso, sendo capaz de ter experiências agradáveis e evitar a dor não benéfica. 5) Emoções: Ser capaz de estabelecer vínculos com coisas e pessoas; ser capaz de amar aqueles que amam e cuidam de nós, sendo capaz de sofrer a sua ausência, para experimentar saudade, gratidão e raiva justificada, não tendo, portanto, um emocional marcada ou aprisionado pelo medo ou ansiedade. 6) Razão prática: Ser capaz de formar uma concepção do bem e se envolver em uma reflexão crítica sobre o planejamento da própria vida. 7) Afiliação: Ser capaz de viver com e em relação aos outros, reconhecer e mostrar preocupação com os outros seres humanos e de se engajar nas várias formas de interação social, sendo capaz de imaginar a situação de outro e ter compaixão por essa situação, tendo a capacidade de exercício da justiça e a amizade; ser capaz de ser tratado como um ser digno de quem valor é igual à dos outros. 8) Outras espécies: Ser capaz de viver com preocupação em relação aos animais, plantas, e com o mundo da natureza. 9) Diversão:

Ser capaz de rir, brincar e desfrutar de atividades recreativas. 10) Controle sobre o ambiente: (A) política: ser capaz de participar nas escolhas políticas que efetivamente governam a própria vida, tendo os direitos de participação política, liberdade de expressão e liberdade de associação; (B) material: ser capaz de manter a propriedade (tanto os imóveis como os móveis), tendo o direito de procurar emprego numa base de igualdade com os outros.

Referida lista, segundo a cosmopolita, pode ser entendida como uma forma de abordagem dos próprios direitos humanos. A lista de capacidades é aberta, sujeita a revisões e considerações, inclusão de novos direitos fundamentais, e até mesmo a completa eliminação daquelas formulações que já não respondem para a promoção do bem estar.

Nesse sentido, a visão apresentada por Nussbaum (2013), a partir do enfoque das capacidades, possibilita pensar o desenvolvimento de políticas públicas igualitárias com vistas a inclusão dos indivíduos e a realização das suas necessidades humanas mais urgentes, de maneira a promover um desenvolvimento com vistas a justiça social e a garantia dos direitos humanos.

CONCLUSÃO

O enfoque das capacidades possibilita construir um modelo de direitos humanos básicos para cada indivíduo em sua comunidade. Esse é o objetivo de Nussbaum ao propondo uma lista de dez capacidades básicas que podem ser adaptadas para qualquer sociedade que tenha a pretensão de alcançar o ideal de sociedade justa.

O enfoque das capacidades não pretende ser uma doutrina ou uma teoria completa sobre direitos básicos, apenas busca especificar certas condições que são necessárias para que uma sociedade seja minimamente justa e que seus cidadãos tenham um conjunto de direitos fundamentais assegurados. A formulação da lista das capacidades surge a partir da concepção de dignidade humana e bem estar, o que significa dizer que em caso de falha em assegurar tais direitos, o Estado não está atingindo requisitos mínimos para a promoção da justiça social.

No enfoque das capacidades, a explicação dos benefícios e objetivos da cooperação social possui desde o princípio uma dimensão moral e social. A filósofa norte-americana aponta para a ideia de que existem laços e objetivos comuns entre os seres humanos, para além da expectativa de vantagem mútua, pois as relações humanas são complexas e envolvem aspectos econômicos, busca pela justiça e cooperação que vai além da esfera particular. Envolve todos os indivíduos independente de possuírem ou não certa igualdade aproximada. Nussbaum,

contudo, acredita que faz parte da essência do enfoque das capacidades a insistência de que os bens a serem distribuídos na sociedade não são comensuráveis.

Nesse contexto, as discussões em torno do respeito as necessidades humanas fundamentais e a responsabilidade do Estado e da sociedade na efetivação de tais demandas passa, necessariamente, pelas políticas geradas para garantir o acesso a determinados direitos. A abordagem das capacidades emerge como uma alternativa para a implementação de políticas voltadas para a garantia das necessidades humanas fundamentais, bem como no acesso a uma sociedade justa e solidária. Para tanto, a formulação das políticas públicas necessita ser uma ação muito bem pensada e articulada com a própria sociedade civil, tendo em vista o seu impacto nos projetos de vida e bem estar de todos os sujeitos.

REFERÊNCIAS

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/mariadallari.htm>>. Acesso em: 07 Dez. 2018.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. **Revista de administração pública**, v. 35, nº1, p. 119-145, jan-fev 2001.

FEBBRAJO, Alberto; SPINA, Antonio La; RAITERI, Monica. **Cultura giuridica e politiche pubbliche in Italia**. Milano: Giuffrè, 2006.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 15 ed. São Paulo: Mlheiros, 2012.

HEIDEMANN, Francisco. Do sonho do progresso às possibilidades de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento – bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: editora da UNB, 2014.

LEAL, Rogério Gesta. O controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil: possibilidades materiais. **Revista de derecho**, v. 9, p. 53-66, 2006.

LUCHESE, Patrícia. **Introdução: políticas públicas em saúde**. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/267565868_Introducao_Politicas_Publicas_em_Sau de](https://www.researchgate.net/publication/267565868_Introducao_Politicas_Publicas_em_Sau_de). Acesso em: Dez. 2018.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. O Estado do Futuro. In: _____ (Coord.). **O Estado do Futuro**. São Paulo: Editora Pioneira, 1998.

MELCHIOR, Gladis Denise. **A extrafiscalidade do ICMS e a instrumentalização de políticas públicas voltadas à consecução da justiça social: uma abordagem dos limites constitucionais e infraconstitucionais em face do princípio federativo**. 2006. 265f. Dissertação

(Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2006.

NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça**: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. Tradução de Susana de Castro. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

NUSSBAUM, Martha C. **Educação e Justiça Social**. Tradução de Graça Lami. Portugal: Pedago, 2014.

OLIVEIRA, Maria Coleta; PINTO, Luzia Guedes. Exclusão Social e Demografia: elemento para uma agenda. In: OLIVEIRA, Maria Coleta (Org.). **Demografia da Exclusão Social**. Campinas: UNICAMP, 2001.

PANFICHI, Aldo; CHIRINOS, Paula Valéria Muñoz. Sociedade Civil e Governabilidade Democrática nos Andes e no Cone Sul: Uma Visão Panorâmica na Entrada do Século XXI. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

RAWLS, John. **Justiça como equidade**: uma reformulação. Organização de Erin Kelly e Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

REGONINI, Gloria. **Capire le politiche pubbliche**. Bologna: Il Mulino, 2001.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SCHMIDT, João Pedro. Gestão de políticas públicas: elementos de um modelo pós burocrático e pós gerencialista. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 7. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes e Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Ademir. A política social e a política econômica. **Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo**, n. 53, 1997.

SOUSA, Simone Letícia Severo e. **Direito à saúde e políticas públicas** – do ressarcimento entre gestores públicos e privados da saúde. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

VALLÈS, Josep M. Las políticas públicas. In: **Ciencia política: una introducción**. Barcelona: Ariel, 2002.

VICENZI, Alessandra. CAPANO, Gilberto. **Come studiare le politiche pubbliche**. Bologna: Il Mulino, 2003.