

**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.

POLÍTICA PÚBLICAS, FRATERNIDADE E A CAMPANHA DA FRATERNIDADE DA CNBB 2019

PUBLIC POLICY, FRATERNITY AND THE CNBB 2019 FRATERNITY CAMPAIGN

**Jose Hercy Ponte De Alencar
Gabriela Martins Carmo**

Resumo

O presente artigo analisou o princípio da fraternidade e seus impactos nas políticas públicas (à luz das teorias de John Rawls e de Jeremy Bentham) e a forma como a campanha da fraternidade da CNBB vem lutando pela aplicação prática de políticas públicas fraternas. Para tanto, inicialmente, abordou-se a definição de políticas públicas, depois, demonstrou-se o conceito de fraternidade pelas teorias de Rawls e Bentham, e, por fim, apresentou-se a campanha da fraternidade da CNBB. Concluiu-se que a fraternidade é o centro por onde gravitam as políticas públicas e que a campanha da fraternidade tem ajudado nessa conscientização popular.

Palavras-chave: Fraternidade, Políticas públicas, Campanha da fraternidade, John rawls, Jeremy bentham

Abstract/Resumen/Résumé

This paper has analyzed the principle of fraternity and its impact on public policy (in light of the theories of John Rawls and Jeremy Bentham) and the way the CNBB fraternity campaign has been fighting for the practical application of fraternal public policy. Initially, the definition of public policies was approached, then the concept of fraternity was demonstrated by the theories of Rawls and Bentham, and finally the CNBB fraternity campaign was presented. It was concluded that the fraternity is the center through which public policies gravitate and that the fraternity campaign has helped in this popular awareness.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Brotherhood, Public policy, Brotherhood campaign, John rawls, Jeremy bentham

1 INTRODUÇÃO

A fraternidade é um tema que vem ganhando relevância no Direito nos últimos anos¹. Pela a origem etimológica da palavra, tem-se que *frater*, vindo do latim, significa irmão. Nesse sentido, fraternidade significa o bom relacionamento e a proximidade que existe entre os seres humanos.

Considerado, pela subdivisão de Karel Vasac desde 1979, como um direito de terceira geração, mais do que um sentimento coletivo, a fraternidade compõe um dos princípios norteadores do Ordenamento Jurídico Brasileiro. É nesse contexto que se questiona: porque a fraternidade é tão importante?

O que parece claro sobre o tema é que a ideia de fraternidade está diretamente ligada a ideia de justiça social e a ideia de equidade. Por isso, outros questionamentos surgem: O que é justiça social? No que consiste a equidade? Como estes conceitos são efetivados na prática? Através de políticas públicas? E como isso deveria se dar? Seria apenas o governo o responsável pela a sua implementação? Poderiam grupos civis atuar no intuito de incentivar a implementação de políticas públicas fraternas?

Neste trabalho se buscará identificar a influência da justiça como equidade e os seus princípios de justiça originados de um contrato social a partir de um consenso sobreposto em um estado de ignorância (véu da ignorância), na ideia de fraternidade e assim fundamentar a Constituição e uma legislatura para elaborar leis em um dado Estado, especificamente no fomento de políticas públicas. Ou seja, de modo, a saber, como o princípio da fraternidade pode ser efetivado na prática por meio das políticas públicas.

Para alcançar tal objetivo, no trabalho propõem-se a, inicialmente, revisitar os conceitos básicos de políticas públicas, suas origens e justificativas.

¹ Sobre o tema, Sandra Regina Martini Vial (2006, p. 132) lembra que : “Diferente dos demais pressupostos da Revolução Francesa, a fraternidade foi deixada de lado, foi esquecida; este esquecimento não é sem motivação, já que falar em fraternidade implica em um compartilhar, em um romper de poderes, em pactos entre iguais... São essas razões que fizeram com que o conceito ficasse à margem ou, como afirma Resta, seja a prima pobre que vem do interior. Essa prima pobre tem uma riqueza fundada na não-violência, no amor, no dialogo, no cosmopolitismo, na amizade, no diálogo entre os diferentes dos mais diferentes cantos desse mundo. Ela é, então, a promessa que faltou da Revolução Iluminista e aparece hoje como uma nova possibilidade, como uma aposta!”

Posteriormente, debruçar-se-á no estudo da fraternidade e seu entrelaçamento com as políticas públicas. Tal ponto faz mergulhar especialmente em “Uma Teoria da Justiça”, obra célebre publicada por John Rawls em 1977 e na clássica obra de Jeremy Bentham, “Uma Introdução aos Princípios da Moral e da Legislação”.

No Princípio da Utilidade, cujo escopo é a felicidade individual e coletiva, tão bem retratados por Bentham, se buscará em suas diretrizes identificar comandos que, no exercício da fraternidade, embasem e incentivem os governos a adotarem políticas públicas a favor de sua população.

Por último, se analisará, sobre o escopo das campanhas da Fraternidade promovidas pela CNBB, em especial sobre o tema da campanha da Fraternidade de 2019 e as políticas públicas, num olhar de fraternidade.

2 A DEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, SEU PAPEL SOCIAL E SUA PREVISÃO NORMATIVA

Não se pode investigar e entender um objeto de estudo e pesquisa sem ao menos se buscar uma descrição mínima que seja aceita por parte considerável da academia.

Ronald Dworkin é sem dúvidas merecedor de elogios por ser um dos primeiros a se debruçar na conceituação e alcance das políticas, no momento que as diferencia dos princípios, no célebre embate doutrinário da Teoria do Direito em que ataca o positivismo de L.L. Hart, nos idos de 1977. Nesse sentido, explica Tiago Lima Breus (2006, p. 27):

Para Ronald Dworkin, as normas constitucionais são o gênero das espécies normativas regras, princípios e políticas (policies). Argumenta o autor que, com certa frequência, o termo princípio é utilizado de modo genérico, isto é, projetado de maneira negativa, representando todo o conjunto de padrões normativos que não são regras. Há que, todavia, já de início, delinear uma distinção mais apurada entre princípios e políticas. Sustenta Ronald Dworkin que política é aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade. (ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem que algum Estado atual deve ser protegido contra mudanças adversas). Já princípio pode ser tipo como um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência da justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade. Assim, o padrão que estabelece que o IDH deve ser majorado é uma política e o padrão segundo o qual nenhum homem deve beneficiar-se de seus próprios delitos é um princípio. A distinção se torna problemática, entretanto, se tomarmos um princípio como expressão de um objetivo social (é objetivo de uma sociedade que nenhum homem se beneficie de seus próprio delito), ou interpretarmos uma política como resultado de um princípio, ou

seja, o princípio de que o objetivo que a contém é meritório. Nessa linha de raciocínio, para Ronald Dworkin, os argumentos de princípio são argumentos destinados a estabelecer um direito individual, ao passo que os argumentos de política são argumentos destinados a estabelecer um objetivo coletivo. Os princípios são proposições que descrevem direitos; as políticas são proposições que descrevem objetivos.

Para Dworkin, as políticas seriam um tipo de padrão que estabeleceria um objetivo a ser atingido, como em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social de um determinado Estado (Dworkin, 2002, p. 36). Nesse sentido, cabe ressaltar também a definição de Eduardo Appio (2005, p. 133-136) sobre as políticas públicas:

São programas de intervenção estatal a partir de sistematizações de ações do Estado voltadas para a consecução de determinados fins setoriais ou gerais, baseados na articulação entre a sociedade, o próprio Estado e o mercado.(...) As políticas públicas podem ser conceituadas, portanto como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal da sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, tendo por escopo assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos.

Freire Jr., (2005) reconhece a dificuldade de encontrar um conceito para as políticas públicas, chega a dizer inclusive a salientar o caráter redundante da expressão, já que a política é essencialmente pública. Tal autor (2005, p. 47-49) explica que:

Não é uma tarefa simples a de precisar um conceito de políticas públicas, mas, de um modo geral, a expressão pretende significar um conjunto ou uma medida isolada praticada pelo Estado com o desiderato de dar efetividade aos direitos fundamentais ou ao Estado Democrático de Direito(...). A variedade de formas pelas quais as políticas públicas estão sujeitas, em sua condição de meio para a efetivação do direito fundamental, torna impossível a sua catalogação, já que encontramos políticas públicas, por exemplo, em relação à saúde, educação, moradia, lazer e quejandos. Interessante frisar que as políticas públicas são os meios necessários para efetivação dos direitos fundamentais, uma vez que pouco vale o mero reconhecimento formal de direitos se ele não vem acompanhado de instrumentos para efetivá-los. De outra banda, existe o direito do cidadão a que o Estado exercite as políticas públicas. Tal observação é transcendente, já que impede que a omissão estatal implique soçobrar os direitos previamente definidos. Aliás, independentemente de se pretender categorizar, em qualquer direito fundamental, a existência de um direito subjetivo ou, pelo menos, o seu aspecto objetivo, o fato é que não se pode aceitar da Constituição à mera retórica ou à vitória de Pirro.

Ademais, Freire Jr., (2005, p. 47-49), acrescenta que:

Disso se extrai a importância vital que as políticas públicas possuem no contexto do constitucionalismo contemporâneo, que expandiu o reconhecimento de direitos e que pretende normatizar adequadamente as relações sociais. Verifica-se, a partir da força vinculante da Constituição, bem como da aplicação imediata das normas constitucionais, que se pode falar em um direito constitucional à efetivação da Constituição. (...) Quaisquer que sejam os programas e projetos governamentais, ou eles se ajustam aos princípios e diretrizes constitucionais ou, inexoravelmente, haverão de ser tidos como inválidos, juridicamente insubsistentes e, portanto, sujeitos ao mesmo controle jurisdicional de constitucionalidade a que se submetem

as leis. Como igualmente ponderado é observar que a abstinência do governo em tornar concretos, reais, os fins e objetivos inseridos em tais princípios e diretrizes constituirá, inelutavelmente, uma forma clara de ofensa à Constituição e, conseqüentemente de violação de direitos subjetivos dos cidadãos.

Pode-se observar o papel de planejamento das políticas públicas (*policies*)² em dois vieses, um de natureza social e outro de natureza econômica, com complementaridade mútua, com o escopo único de melhorar as condições de vida de uma determinada sociedade.

Thiago Lima Breus (2006, p. 234) lembra que “a própria carta Constitucional brasileira estabelece uma série de limites jurídicos, que funcionam como balizas para a atuação da Administração Pública, no sentido de evitar a omissão do administrador público para o atendimento dos escopos delineados pela Constituição”.

De fato, na nossa Carta Magna de 1988 podemos identificar diversos comandos constitucionais vestidos de Direitos Fundamentais e voltados especialmente ao Estado para a implementação de políticas públicas básicas.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

São estes comandos constitucionais vinculantes que não deixam margem de negociação para que o Estado despreze a vontade maior do legislador constituinte originário.

3 O CONCEITO DE FRATERNIDADE EM RAWLS E BENTHAM - SUA RELAÇÕES COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS

² Sobre o tema, Thiago Lima Breus (2006, p. 231) explica que: “No Estado Constitucional, essa força normativa da Constituição, que se espalha por todo o sistema jurídico, porém, só ocorre porque o conjunto jurídico normativo passa a ser entendido como um sistema que compreende regras e princípios, (estes últimos também divididos entre princípios em sentido estrito e *policies* – diretrizes) que permitem uma aproximação maior dos valores do que as regras.”

Antes de nos aprofundar na doutrina de Rawls e Bentham, conveniente trazer as lições de Paulo Bonavides (2011, p. 569-570) sobre a terceira geração dos direitos fundamentais, que tem como princípio basilar a fraternidade:

A consciência de um mundo partido entre nações desenvolvidas e subdesenvolvidas ou em fase de precário desenvolvimento deu lugar em seguida a que se buscasse uma outra dimensão dos direitos fundamentais, até então desconhecida. Trata-se daquela que assenta sobre a fraternidade, conforme assinala Karel Vasak, e provida de uma latitude de sentido que não parece compreender unicamente a proteção específica de direitos individuais ou coletivos. Com efeito, um novo polo jurídico de alforria do homem se acrescenta historicamente aos da liberdade e igualdade. Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se no fim do século XX enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Tem primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num contexto expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. Os publicistas e juristas já os enumeram com familiaridade, assinalando-lhe o caráter fascinante de coroamento de uma evolução de trezentos anos na esteira da concretização dos direitos fundamentais. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, o direito à paz, o direito ao meio ambiente, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação. A teoria de Vasak e outros, já identificou cinco direitos da fraternidade, ou seja, da terceira geração: o direito ao desenvolvimento, o direito à paz, o direito ao meio ambiente, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação. A relação de Vasak, em verdade, é apenas indicativa daqueles que se delinearam em contornos mais nítidos contemporaneamente; é possível que haja outros em fase de gestação, podendo o círculo alargar-se à medida que o processo universalista se for desenvolvendo.

Rawls, ao apresentar uma concepção da justiça³ nos convida a imaginarmos uma situação que ele mesmo denomina de abstrata e hipotética. Neste estágio uma determinada sociedade, em uma espécie de contrato social, seria remetida a uma situação inicial que ele denomina de POSIÇÃO ORIGINAL, onde todos estariam em um certo grau de ignorância e em pé de igualdade, e que ninguém saberia a respectiva posição social que ocuparia naquela

³ Sobre a concepção de justiça de Rawls, é interessante colacionar a reflexão de Flávia Renata Quitanilha (2010, p. 12): “John Rawls apresenta sua concepção de justiça como uma forma de liberalismo político, por articular valores que se aplicam as instituições sociais e políticas da estrutura básica. Isto levanta o problema de legitimidade política presente nos regimes democráticos, pois tem como característica o pluralismo razoável e o poder político como o poder de cidadãos livres e iguais. Através de suas palavras, podemos propor uma última questão: “à luz de que razões e valores – de que tipo de concepção de justiça – os cidadãos podem exercer legitimamente esse poder coercitivo uns em relação aos outros?” A solução, proposta por Rawls, é a de um liberalismo político constitucional, isto é, os mesmos cidadãos pertencentes ao corpo coletivo, dotados de racionalidade irão endossar a constituição que irão seguir. As instituições, por constituírem o sistema público de regras as quais todos estão submetidos, agem no sentido de corrigir qualquer anomalia que possa surgir, ao mesmo tempo em que irá regular a conduta de todos os envolvidos, proporcionando justiça através da constituição política, tanto para o sistema social quanto econômico. Esta concepção política, caracteriza-se tanto pela implementação de instituições justas e de formas institucionais valorizadas em si mesmas, quanto pela preservação de uma forma de união social que, por estar fundada no conjunto de objetivos partilhados, é preponderante sobre todas as demais associações. Sua função, portanto, é a distribuição de bens primários, a fim de se atingir uma justiça social que só será alcançada via uma justiça procedimental pura, a qual é deduzida pela comparação entre justiça procedimental perfeita e a justiça procedimental imperfeita.”

comunidade, ou seja, se é pobre ou rico, se é branco ou preto, profissional liberal ou empregado, se é deficiente ou não, dentre outros, a que ele denominou de VÉU DA IGNORÂNCIA.

Sobre o véu da ignorância, Flávia Renata Quitanilha (2010, p. 12) aduz que:

Na posição original, o cidadão encontra-se envolto por um véu da ignorância, o que permite com que sejam abstraídas as contingências do mundo social, fazendo que essas não afetem no momento de escolha dos princípios, eliminando, portanto, as vantagens de barganha que possam surgir e, assim, afetar as instituições, sejam elas por motivos naturais, históricos ou sociais. Em outras palavras, o véu da ignorância possibilitará, através de condições razoáveis, a igualdade de uns em relação aos outros e, com isso, poder-se-á escolher de forma imparcial os princípios que irão gerir a estrutura básica da sociedade.

Nesta posição original, em uma situação de consenso original, seriam escolhidos os PRINCÍPIOS DE JUSTIÇA, como estrutura básica daquela sociedade, selecionados em uma situação de equidade. Esses primeiros princípios de justiça de uma determinada comunidade serviriam de ponto de partida, para que com base nesses, fosse definida a sua Constituição, bem como uma legislatura para elaborar as respectivas e daí por diante.

Uma Teoria da Justiça, obra de Rawls, foi redigida para o resguardo das liberdades básicas associado à promoção de condições equitativas de oportunidades, pelo fato de ser derivada de um debate político sobre o papel do Estado e da constituição política, a partir do conceito de Estado de Bem-Estar Social desenvolvido e aplicado no continente europeu (SILVIA e BRANCO, 2015).

A sociedade bem-ordenada, para Rawls, é o ambiente público estável, que permite a realização dos projetos de bem de seus membros e, sobretudo, é regulado por uma concepção política de justiça (RAWLS, 2000).

Essa concepção política caracteriza uma sociedade em que todos os membros aceitam os mesmos princípios de justiça⁴, além de viverem sob instituições que respeitam os

⁴ Sobre o princípio da justiça de Rawls, convém salientar que, conforme Ricardo Perlingeiro Mendes as Silva (1998, p. 199): “A Teoria da Justiça de John Rawls tem o mérito de ser a primeira grande teoria geral sobre a justiça, tendo provocado uma reorientação no pensamento filosófico americano, até então interessado em questões epistemológicas e lingüísticas para os problemas ético-sociais, e também propiciado um novo tipo de igualitarismo teórico, um igualitarismo não mais de oportunidades, mas de resultados. justa. Os princípios da justiça idealizados por Rawls são as liberdades públicas ou direitos fundamentais, que a melhor doutrina jurídica

referidos princípios. Para Rawls (2000) “Ao projetar ou reformar as organizações sociais devemos, é claro, examinar os esquemas e táticas que ela permite, e as formas de comportamento que tende a encorajar”. Ademais, para o autor (2000):

Idealmente, as regras devem ser fixadas de modo a fazer com que os homens sejam conduzidos por seus interesses predominantes a agir de modos que promovam fins sociais desejáveis. A conduta dos indivíduos, guiadas por seus planos racionais, deve ser coordenada tanto quanto possível para atingir resultados que, embora não pretendidos ou talvez nem mesmo previstos por eles, sejam mesmo assim os melhores ponto de vista da justiça social. Esse é o objetivo do legislador ideal ao elaborar as leis, e do moralista ao promover suas reformas.

Rawls (2000) supostamente reabilita o princípio da fraternidade como categoria política. Reconhece o caráter particular e privado da fraternidade, como doutrina abrangente que condiciona modos de fazer e pensar em âmbitos não políticos. Entretanto, essa dimensão sentimental da fraternidade não esgota seu sentido.

Para Rawls, a fraternidade detém um sentido político traduzível “como um senso de amizade cívica e solidariedade social”. Entretanto, a fraternidade não expressa em si uma exigência pública definida, pois são diversos seu conteúdo e as interpretações possíveis. A proposição do segundo princípio de justiça, segundo Rawls, converte o princípio da fraternidade em uma concepção praticável. Isso porque o princípio da diferença determina a inexistência de privilégios e benefícios concentrados em algumas classes. Assim, as desigualdades são determinadas de forma justa, em que os menos beneficiados não sejam prejudicados (SILVIA e BRANCO, 2015).

Aliás, as desigualdades são somente justificáveis se beneficiarem os menos favorecidos. Um bom exemplo são as políticas públicas e ações afirmativas, em que grupos desfavorecidos são beneficiários de formas de estímulos, a fim da melhoria de suas condições e do incremento de suas expectativas. Esse é o sentido político do princípio da fraternidade para Rawls. Portanto, além de refletir uma conduta pessoal dos membros, a fraternidade serve como preceito institucional para a estrutura básica da sociedade. E essa dimensão institucional garante a participação democrática dos membros, sob condições equitativas. Assim é que o sentido de fraternidade transcende seu valor metafísico, ou seu caráter de doutrina abrangente (SILVIA e BRANCO, 2015).

sobrepõe a todo e qualquer direito ou dever, até mesmo de natureza constitucional, já que são alicerce do próprio Estado de Direito. Nesse sentido, é possível a afirmação de que toda lei injusta é substancialmente inconstitucional.”

Para a justiça equitativa, a fraternidade é um valor político, que conduz a regras de funcionamento institucional. E essas regras são as que vedam vantagens excessivas e que determinam desigualdades de tratamento, com o intuito de promover a igualdade de oportunidades (SILVIA e BRANCO, 2015).

Segundo Rawls há dois princípios de justiça para a constituição duradoura de uma sociedade bem ordenada. O primeiro, a igualdade na distribuição das liberdades básicas (civis e políticas); o segundo (princípio da diferença), consiste em desigualar os indivíduos nas situações práticas, para garantir maior bem-estar aos menos favorecidos. Este último princípio confere um caráter fraterno às instituições (distribuição desigual de bens em benefício dos desfavorecidos) (SILVIA e BRANCO, 2015).

A fraternidade, assim compreendida, exige um ponto de partida moral específico dos membros da sociedade, derivado de uma noção metafísica de decisão humana e de sociedade. Esse ponto de vista moral, vinculado a noções metafísicas, limita a democracia na sociedade bem-ordenada liberal rawlsiana (SILVIA e BRANCO, 2015).

Já Bentham partindo de uma Teoria Utilitarista, aborda o Princípio da Utilidade ou Princípio da Maior Felicidade. Dor e Prazer seriam os móveis soberanos do fazer e determinar humano (hedonismo) (BENTHAM, 2008, p. 09-10). Ou seja, como explica Maria Cristina Longo Cardoso Dias (2015, Online):

De acordo com esse autor, o princípio de utilidade, fundador das noções de moralidade e justiça, em seu sistema, deve ser conforme uma noção de natureza humana verificada empiricamente. Tal natureza pressupõe que os homens estão sob o domínio de dois senhores soberanos, a saber: o prazer e a dor, os quais ditam tudo que o homem deve fazer como o que fará, na realidade. É relevante notar que, no sistema de Bentham, prazer é sinônimo de bem e dor é sinônimo de mal. Os prazeres e as dores são os únicos bens e males em si, respectivamente. Todos os outros elementos relacionados a indivíduos podem ser ditos bens ou males, figurativamente, apenas na medida em que possuem relação com a geração de prazer ou dor. Por ser conforme uma noção de natureza humana que busca o prazer e foge da dor, verificada empiricamente, o princípio de utilidade não entende que seja necessário haver a supressão das inclinações humanas para que a ação seja moral. Ao contrário, ele reconhece que os homens agem de acordo com determinadas finalidades, segundo seus interesses, e coloca como norma que os indivíduos busquem seu prazer ou seus interesses.

A Teoria Utilitarista defende que uma ação, que pode ser promovida por um indivíduo ou mesmo pelo próprio Estado, é aprovada quando aumenta a felicidade individual ou coletiva (soma dos prazeres individuais), em contrário senso é desaprovada quando diminui esta felicidade (BENTHAM, 2008, p. 09-10).

Uma determinada ação estaria em conformidade com o Utilitarismo quando sua tendência de aumentar a felicidade for maior que a de diminuí-la. Trata-se do que ele denomina construção do edifício da felicidade através da razão e da LEI (BENTHAM, 2008, p. 09-10). Bentham (2008, p. 09-10) ainda ressalta que:

Uma medida de governo está em conformidade com o Princípio da Utilidade – ou é ditada por ele – quando, analogamente, a tendência que tem em aumentar a felicidade for maior do que qualquer tendência em diminuí-la. Quando uma pessoa supõe que uma ação ou, em particular, uma medida de governo, está em conformidade com o princípio da utilidade, pode ser conveniente, para as finalidades do discurso, uma espécie de lei ou ditado, denominado uma lei ou ditado de utilidade; conseqüentemente, poderá ser conveniente dizer que a ação em pauta está em conformidade com tal lei ou ditado.

As políticas públicas de um modo geral estariam então em sintonia com o Princípio da Utilidade? Seriam estas leis que criam ou promovem estas políticas públicas “Leis de Utilidade”. Entendo que sim, vejamos. Um Estado ao proporcionar, por exemplo, através de leis, políticas públicas de habitação, bolsas de estudos, renda mensal mínima para camada social mais desabastecida proporcionaria sem dúvidas um bem-estar social de felicidade imensurável para um bom número de indivíduos que somados gerariam uma felicidade coletiva.

Cabe ainda trazer, como forma de enriquecimento ao presente artigo, as sábias lições de Eros Roberto Grau (2017, p. 23) no tocante à fraternidade em cotejo ao Liberalismo:

Quanto à fraternidade, a toda evidência não poderia ser lograda no seio de uma sociedade na qual compareciam o egoísmo e a competição como motores da atividade econômica. O próprio Adam Smith sustentava que a melhor contribuição que cada um poderia dar à ordem social seria a contribuição do seu egoísmo pessoal. Como poderia uma ordem tal e qual realizar a fraternidade? A propósito, a observação de Tobias Barreto: “Liberdade, igualdade e fraternidade, três palavras que se espantam de se acharem unidas, porque significam três coisas reciprocamente estranhas e contraditórias, principalmente as duas primeiras”. A sociedade capitalista, a toda evidência, não as podia – como não pode – realizar.

Apesar da dificuldade sua implementação, o princípio da fraternidade é extremamente importante. É nesse cenário que questiona-se: podem grupos civis buscar através de campanhas a implementação de políticas públicas? A resposta a esse questionamento é sim! Podem (e devem) grupo civis buscar através de campanhas a implementação de políticas públicas.

Neste trabalho que visa estudar sobre o princípio da fraternidade, uma campanha específica para essa finalidade chama atenção: a campanha da fraternidade proposta pela Igreja Católica Apostólica Romana, que será tratada no tópico a seguir.

Convém salientar que, embora o Brasil seja um país laico e não existam vínculos entre o Estado e a Igreja, associações civis, inclusive as religiosas podem sim desempenhar um importante papel social, de modo a incentivar a sociedade a buscar melhorias sociais e governamentais.

4 A CAMPANHA DA FRATERNIDADE DE 2019 E A CONSCIENTIZAÇÃO DA SOCIEDADE ACERCA DA IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Promovida anualmente pela Conferência dos Bispos do Brasil -CNBB, instituição da Igreja Católica Apostólica Romana, no Brasil, a Campanha da Fraternidade teve sua origem na Arquidiocese de Natal/RN, no ano de 1961, quando sacerdotes daquela arquidiocese resolveram promover, no período de 40 dias que precedem a chamada Semana Santa pelos cristãos católicos, ações de cunho social. Surge naquele momento o embrião das denominadas Campanhas da Fraternidade. Conforme a CNBB (2019, Online):

A cada ano a Campanha da Fraternidade aborda um tema com forte incidência sobre a vida social. Assim, ao longo dos anos, a Campanha contribuiu para evidenciar situações que causam sofrimento e morte no seio da sociedade brasileira. Ela tem como objetivos permanentes: despertar o espírito comunitário e cristão no povo de Deus, comprometendo, em particular, os cristãos na busca do bem comum; educar para a vida em fraternidade a partir da justiça e do amor, exigência central do Evangelho; renovar a consciência da responsabilidade de todos pela ação da Igreja na evangelização, na promoção humana, em vista de uma sociedade justa e solidária.

Aliado a este pensamento a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1948, Online), em seu artigo 1º, declara que “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade”.

A Campanha da Fraternidade deste ano de 2019 tem como tema: “Fraternidade e Políticas Públicas” e como lema “Serás libertado pelo direito e pela justiça”.

O objetivo da CNBB de longe não é se colocar no lugar do Estado na realização das políticas públicas, mas sim estimular a participação da sociedade em políticas públicas, à luz

da Palavra de Deus e da Doutrina Social da Igreja para fortalecer a cidadania e o bem comum, sinais da fraternidade, como explica a própria CNBB (2019, Online):

Nesta CF 2019, a Igreja no Brasil pretende estimular a participação dos cristãos em políticas públicas, à luz da Palavra de Deus e da Doutrina Social da Igreja para fortalecer a cidadania e o bem comum, sinais da fraternidade. O texto-base da campanha, que será distribuído aos jornalistas na abertura, descreve, entre outros tópicos, sobre o ciclo e etapas de uma política pública e faz a distinção entre as políticas de governo e as políticas de Estado, bem como apresenta os canais de participação social, como os conselhos previstos na Constituição Federal de 1988. Todos os anos, a CNBB apresenta a CF como caminho de conversão quaresmal. É uma atividade ampla de evangelização que pretende ajudar os cristãos e pessoas de boa vontade a vivenciarem a fraternidade em compromissos concretos, provocando, ao mesmo tempo, a renovação da vida da Igreja e a transformação da sociedade, a partir de temas específicos. Em 2019, a Conferência convida todos a percorrer o caminho da participação na formulação, avaliação e controle social das políticas públicas em todos os níveis como forma de melhorar a qualidade dos serviços prestados ao povo brasileiro.

Ademais, também conforme a CNBB (2019, Online) “essa participação direta da sociedade na elaboração e implementação de Políticas Públicas está garantida na Constituição Federal de 1988 que prevê a participação popular em conselhos deliberativos que estão divididos em quatro áreas: criança e adolescente; saúde; assistência social e educação”.

É importante ressaltar que, conforme Bento XVI (Deus Caritas Est, n. 28):

A Igreja não pode nem deve colocar-se no lugar do Estado. Mas também não pode nem deve ficar à margem na luta pela justiça. Deve inserir-se nela pela vida da argumentação racional e deve despertar as forças espirituais, sem as quais a justiça não poderá afirmar-se nem prosperar. A sociedade justa não pode ser obra da Igreja; deve ser realizada pela política. Mas toca à Igreja, e profundamente, o empenhar-se pela justiça.

Desta forma, para a CNBB (2019, Online):

As políticas públicas são ações discutidas, aprovadas e programadas para que todos os cidadãos possam ter vida digna. São soluções específicas para necessidades e problemas da sociedade. É a ação do Estado que busca garantir a segurança, a ordem, o bem-estar, a dignidade, por meio de ações baseadas no direito e na justiça. Política pública não é somente a ação do governo, mas também a relação entre instituições e os diversos atores individuais ou coletivos, envolvidos na solução de determinados problemas. Para isso devem ser utilizados princípios, critérios e procedimentos que podem resultar em ações, projetos ou programas que garantam ao povo os direitos e deveres previstos na Constituição e outras leis.

A CNBB elenca um objetivo geral e alguns específicos desta campanha da fraternidade. Seu objetivo geral seria estimular a participação em Políticas Públicas, à luz da Palavra de Deus e da Doutrina social da Igreja de modo a fortalecer a cidadania, o bem

comum e os sinais de fraternidade. Como objetivos específicos, a CNBB (2019, Online) enumera:

01) Conhecer Políticas Públicas, como são formuladas e aplicadas as estabelecidas pelo Estado brasileiro; 02) Exigir ética na formulação e na concretização de Políticas Públicas.03)Despertar a consciência e incentivar a participação de todo cidadão na construção de Políticas Públicas em âmbito nacional, estadual e municipal; 04) Propor Políticas Públicas que assegurem os direitos sociais aos mais frágeis e vulneráveis; 05) Trabalhar para que as Políticas Públicas eficazes de governo se consolidem como Políticas de Estado; 06) Promover a formação Política dos membros de nossa Igreja, especialmente dos jovens, em vista do exercício da cidadania; e 07) Suscitar cristãos católicos comprometidos na política como testemunho concreto da fé .

O Papa Francisco, dirigindo-se aos participantes do Encontro de Políticos Católicos organizado pelo Conselho Episcopal Latino-Americano (CELAM) e pela Pontifícia Comissão para a América Latina (CAL), em dezembro de 2017, na Cidade de Bogotá, traz a mensagem clara de que “é necessário que os leigos católicos não permaneçam indiferentes à vida pública, nem fechados nos seus templos, nem sequer esperem as diretrizes e as recomendações eclesiais para lutar a favor da justiça e de formas de vida mais humanas para todos.”

Por fim, o Vaticano (2017, Online) acrescenta: “Não é o pastor que deve estabelecer o que os fiéis devem dizer nos diversos âmbitos. Como pastores, unidos ao nosso povo, faz-nos bem perguntar-nos como estamos a estimular e a promover a caridade e a fraternidade, o desejo do bem, da verdade e da justiça”.

CONCLUSÃO

No presente artigo, demonstrou-se que a fraternidade é o centro por onde gravitam as políticas públicas. Por mais que se busque motivar e justificar a existência de políticas públicas dentro de razões legais, há algo infinitamente maior que só mesmo a fraternidade pode explicar.

Embora a posição original de Rawls seja hipotética ela traduz bem os princípios de justiça, a justiça como equidade e consolidação do princípio da fraternidade no funcionamento institucional, afastando assim o caráter metafísico da fraternidade e determinando aos governos sua aplicação na efetivação de políticas públicas.

Percebeu-se no Utilitarismo, tão bem trazido através de Bentham, que uma medida de governo, no caso aqui analisado a promoção de políticas públicas, estaria diretamente ligada ao Princípio da Utilidade pela tendência maior de aumentar a felicidade da coletividade do que a tendência em diminuir esta felicidade.

Os apelos da doutrina social da Igreja Católica Apostólica Romana, no Brasil, através das Comunidades Eclesiais de Base e especialmente da CNBB, órgão de cúpula do bispado no Brasil, ao instituírem, anualmente, apelos sociais com escopo de sensibilizar a sociedade e o Estado Brasileiro através das Campanhas da Fraternidade, especialmente neste ano de 2019 trazendo como tema a “Fraternidade e Políticas Públicas” e como lema “Serás libertado pelo direito e pela justiça”, denotaram a ligação direta e necessária entre o princípio da fraternidade e a efetivação das políticas públicas.

A título conclusivo, espera-se que o presente trabalho possa contribuir para uma visão mais comprometida com a promoção de políticas públicas, de um lado sensibilizando a sociedade da sua importância eis que fundada em bases de fraternidade. De outro lado para que esta mesma comunidade possa lutar, cobrar e exigir de seus governantes o incremento e acesso crescente a estas políticas públicas estatais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APPIO, Eduardo. **Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. Curitiba: Editora Juruá, 2005.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. **Controle Jurisdicional de Políticas Públicas: Parâmetros Objetivos e Tutela Coletiva**. Porto Alegre: Editora Sérgio Antonio Fabris, 2008.

BENTHAM, Jeremy. **Uma Introdução aos Princípios da Moral e da Legislação**. Trad. Luis João Baraúna. 3ª. Ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26ª.Ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1988.

BREUS, Thiago Lima. **POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO CONSTITUCIONAL: A Problemática da Concretização dos Direitos Fundamentais Sociais pela Administração Pública Brasileira Contemporânea**. 2006. 253 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2006. Disponível em: <https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/5703/t.PDF?sequence>. Acesso em: 31 ago. 2019.

CNBB. **CNBB lança Campanha da Fraternidade 2019 em Brasília (DF)**. 2019. Disponível em: <http://www.cnbb.org.br/cnbb-lanca-campanha-da-fraternidade-2019-em-brasilia-df/>. Acesso em: 31 ago. 2019.

CNBB. **Conferência Nacional dos Bispos do Brasil**. Disponível em: <http://www.cnbb.org.br/campanha-da-fraternidade-2019-3/>. Acesso em: 04 jun. 2019.

DIAS, Maria Cristina Longo Cardoso. O DIREITO E A ÉTICA EM BENTHAM E KANT: UMA COMPARAÇÃO. **Transformação**, [s.l.], v. 38, n. 1, p.147-166, abr. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-31732015000100009>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31732015000100147. Acesso em: 31 ago. 2019.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Trad. Nelson Boeira. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FREIRE JR., Américo Bedê. **O Controle Judicial de Políticas Públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2017.

MILL, John Stuart. **Utilitarismo**. Trad. Pedro Galvão. Porto: Editora Porto, 2005.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf Acesso em: 04 de jun. 2019

PRATES, Lisaneos. **Fraternidade Libertadora: Uma leitura histórica-teológica das Campanhas da Fraternidade da Igreja no Brasil**. São Paulo: Editoras Paulinas, 2007.

QUINTANILHA, Flavia Renata. A concepção de justiça de John Rawls. **Intuito**, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p.33-44, 2010. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/intuitio/article/view/6107/5176>. Acesso em: 31 ago. 2019.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Trad. Jussara Simões. 4. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

RISTER, Carla Abrantvosky. **Direito ao Desenvolvimento: Antecedentes, Significados e Consequências**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2007.

SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. Teoria da Justiça de John Rawls. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 35, n. 138, p.193-212, 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/377/r138-16.pdf?sequence=4>. Acesso em: 31 ago. 2019.

SILVA, V. L. da; SACCARDO, B. M. A Fraternidade como categoria Moral em uma Teoria da Justiça de John Rawls. *Revista Justiça do Direito*, v. 29, n. 3, p. 389-411, 10 out. 2015.

VATICANO. **Mensagem do Papa Francisco aos participantes no Encontro de Políticos Católicos** .

Organizado pelo Conselho Episcopal Latino-Americano (Celam) e pela Pontifícia Comissão para a América Latina (Cal). Disponível em:
https://w2.vatican.va/content/francesco/pt/messages/pont-messages/2017/documents/papa-francesco_20171201_videomessaggio-cattolici-inpolitica.html/ Acesso em: 04 jun. 2019

VIAL, Sandra Regina Martini. DIREITO FRATERNAL NA SOCIEDADE COSMOPOLITA. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, Bauru, v. 40, n. 46, p.119-134, 2006. Disponível em:
https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/35378622/ripe46.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DA_POLITICA_O_DIREITO_E_SUA_INTERDEPENDENCIA.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190831%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20190831T135658Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=4ed575f3d6542bede07885a52f060afcfcb283ff43fd9dcbbd639351d9f43605#page=119. Acesso em: 31 ago. 2019.