XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

MARIA CLAUDIA CRESPO BRAUNER

ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA

SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO

Copyright © 2018 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam 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 Naspolini - 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. Edinilson 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 - IMED – Rio Grande do Sul
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 – Goías
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 UFSM – 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 III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Maria Claudia Crespo Brauner; Rogerio Luiz Nery da Silva; Saulo de Oliveira Pinto Coelho. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-734-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Porto Alegre – Rio Grande do Sul - Brasil
http://unisinos.br/novocampuspoa/

XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Apresentação

O GT Direitos Sociais e Políticas Públicas, na presente edição do Congresso Nacional do Conpedi, junto à Unisino em Porto Alegre, contou com coordenação dos professores Maria Claudia Brauner, Saulo Pinto Coelho e Rogerio Luiz Nery da Silva. No GT interessantes temas foram abordados, com cuidado científico e competência jurídica, denotando franco avanço das pesquisas na área.

Os trabalhos apresentados, que compõe a presente publicação, tratam das seguintes questões:

Patricia Silva e Jonathan Vita trazem, em seu trabalho, uma discussão sobre a forma como a renuncia fiscal para fomento da cultura vem sendo efetivamente aplicada e utilizada pelos governos brasileiros. A hipótese de trabalho aponta para que os investimentos estejam, na prática, direcionados à "baixa cultura", evidenciando problemas de efetividade da referida política.

Com o texto "A desconstrução do conceito de democracia quantitativa por meio da educação plena: formação cidadã e democracia qualitativa", Fabiana Cordeiro e Luiz Pegoraro realizam uma análise da relação entre qualidade da educação e qualidade da democracia, na busca por superação das métricas meramente quantitativas de avaliação dessas duas dimensões. Acrescentam a essa crítica o debate sobre os problemas da influência de uma educação tecnicista na qualidade da democracia brasileira.

Jadir Zaro e Micheli Irigaray discutem em seu trabalho a questão das políticas públicas na perspectiva dos direitos humanos e da democracia, abordando a relação entre efetiva participação cidadã na formulação e implementação de políticas públicas e o real compromisso dessas políticas com a promoção de direitos humanos. Concluem pela importância da sociedade civil organizada nessa questão.

Valquiria Rodrigues e Renata Sousa trouxeram uma análise sobre a gestão de resíduos sólidos e os benefícios socioeconômicos e ambientais da aplicação de boas práticas nessa seara. A partir da análise de casos em cidades do interior do Estado de Goiás, abordam as

experiências malsucedidas nessa seara e avaliaram os custos econômicos e sociais das respectivas más práticas em atividades geradoras de resíduos sólidos. Por outra parte, e em sentido contrário, analisaram o potencial positivo da economia de gestão do lixo.

Pedro Reis, em seu trabalho, apresenta uma crítica daquilo que identifica como ineficiência do Estado na prestação de serviços educacionais no brasil. A partir de uma retrospectiva histórica da formação das institucionalidades estatais destinadas à gestão da política pública de educação, aponta indicativamente para incoerências e paradoxos das práticas estatais de administração da educação, enfocando sobretudo as utilizações do argumento da reserva do possível para negativa de direitos educacionais.

O trabalho de Jaqueline Sena e Silvio Mesquita aborda o tema da rede de proteção da mulher e as práticas de acolhida nas instituições de saúde, quanto à mulher vítima de violência sexual. O trabalho mapeou o trabalho da rede no estado de São Luís e analisou os problemas da articulação entre o trabalho da rede de proteção e a área de segurança pública.

Os pesquisadores Roberto Lisboa e Maria Queija Alvar, em seu trabalho, abordaram o tema da reforma trabalho como um problema de políticas públicas. Analisaram o discurso de fundamentação de aspectos da reforma em questões de avanço da tecnologia para defender que tais discursos em verdade não se sustentam e são usados para encobrir um intuito de desmantelamento deste importante instrumento de solidariedade social sem que exista evidencias consistentes de resultados positivos para a desoneração do Estado e das empresas, dentre outros paradoxos.

O trabalho de Ana Claudia Pinho e Rafaela Sá aborda o direito à moradia e a usucapião como instrumento da política pública regularização fundiária no meio urbano e promoção desse direito nas comunidades que moram em ocupações irregulares. Aborda os potenciais da usucapião coletivo nessa tarefa pública e a necessidade de complementaridade entre essa políticas de regularização e outras políticas de redução de desigualdade.

Vanessa Borba apresentou trabalho desenvolvimento a partir de experiências sobre a questão do direito à saúde no âmbito da gestão pública municipal brasileira. A partir de uma abordagem na teoria dos sistemas, e analisando as interfaces entre o sistema político, o sistema jurídico e o sistema de saúde. Analisou-se o princípio da subsidiariedade no âmbito do federalismo e a forma como esse princípio pode ser compreendido e adaptado ao modelo de saúde pública estabelecido no Brasil.

O trabalho de Leonel Pires e Felipe Silva aborda, a partir de referenciais da filosofia política e da sociologia contemporânea, o tema da emergência de formas totalitárias de socialização. Aborda a questão da discriminação enquanto conservação de diferenças e a necessidade de, na esfera social e privada, ser garantido um direito à diferenciação. Já na interface entre o social e o político, é possível perceber que essa diferenciação gera hierarquizações e hegemonias que, ao cabo, acabam por impregnar as institucionalidades.

Alexandro Silveira Filho e Bianca Adamati aportaram trabalho para comparar políticas públicas europeias e americanas existentes para as populações ciganas, tendo em vista a necessidade de garantia de direitos e respeito à diversidade. Analisa-se que o reconhecimento de direitos a essa população está mais avançado Comunidade Europeia que no âmbito da América Latina, pese a que a discriminação social ainda é significativa na Europa, Já na América, destaca casos com maior avanço, como o da Colômbia, por exemplo.

Alexandro Teixeira Cruz e Maria de Fátima Wolkmer tratam do problema da formulação de políticas públicas e os déficits de formulação metodológicas adequadas para esse mister. Defende que a noção de "diamante ético" de Herrera Flores, pode ajudar nessa tarefa. A partir da crítica da concepção universalista de direitos humanos e da baixa efetividade dos mesmos, propõe a aposta em uma via crítica para a formatação de políticas mais efetivas em seus planos constitutivos, de implantação e avaliação.

Em seu texto, Gabriel Sales trata do direito à saúde e bem estar por meio das práticas integrativas e complementares. Avalia os novos marcos regulatórios dessas práticas de saúde no âmbito do SUS. O estudo enfoca os potenciais para melhoria da eficiência do SUS, inclusive do ponto de vista econômico.

Já Alexandre Coser e Claudia Faria analisam a isenção do imposto sobre propriedade imóvel para famílias carentes. Considera a necessidade do estabelecimento de avanços incrementais de política de isenção nessa seara, com caráter nacionalizante do mesmo. Avalia as experiências municipais e os avanços jurisprudenciais no assunto e aponta paradoxos existentes, como a proteção contra penhora de imóvel único de valor suntuoso, convivendo com a oneração fiscal de moradias de famílias carentes.

O trabalho científico de Ana Carolina Greco Paes aborda as contribuições filosóficas para a construção de políticas públicas para o ensino religioso. Frente à possibilidade de ensino religioso confessional nas escolas públicas, o texto avalia os desafios de compatibilização dessa possibilidade com a necessidade constitucional de uma educação democrática e emancipatória. A partir de referenciais localizados principalmente em Levy Strauss buscou-

se construir algumas contribuições para a organização constitucionalmente adequada do ensino religioso, que vede o proselitismo no ambiente público.

Já o trabalho de Hélio Almeida aborda o tema do direito fundamental à moradia a partir do diagnóstico do déficit habitacional brasileiro e da busca por entender as razões para a ineficácia das políticas habitacionais brasileiras. Realiza, a partir daí, uma crítica dos discursos contemporâneos de paralização dos programas sociais em razão da crise econômica para evidenciar os paradoxos dessa postura, notadamente na área dos programas de habitação. Termina realizar um estudo comparativo de programas habitacionais existentes em outros países na América do Sul.

O trabalho de Rômulo Marão e Artenira Silva analisa questões referentes à política pública de dispensação de medicamentos, numa variante importante do tema, relacionada à preocupação com aspectos relativos ao gasto público nas respectivas compras governamentais.

O trabalho de Karoline Franca e Maria Claudia Brauner aborda os direitos sexuais reprodutivos das mulheres soropositivas. Faz análises biojurídicas a partir dos referentes da discriminação de gênero e da discriminação relativa à AIDS. Partindo dos diagnósticos existentes sobre as mulheres infectadas com HIV no Brasil e, nesse contexto, os números sobre gestantes infectadas, analisa questões referentes ao acesso à prevenção e demais instrumentos que garantam práticas sexuais livres e seguras a este grupo populacional.

O trabalho de Ana Luiza Espindola analisa a relação entre crise econômica e redução de políticas públicas e a repercussão dessa relação na redução das prestações efetivadoras de direitos sociais. Trata-se de uma investigação teórica sobre o princípio da vedação ao retrocesso e sua relação com a proteção ressarcitória da confiança como uma sua possível dimensão operacional.

O trabalho de Marcia Leite Borges e Luciana Adélia trata do tema do acesso ao trabalho por pessoas com deficiência. Enfocou-se o direito à educação profissionalizante para pessoas com deficiência e aspectos sobre sua adequação e eficiência. Trabalhou-se, como referência na pesquisa, a deficiência na perspectiva da opressão social. Analisou-se os índices de acessibilidade no ambiente de trabalho e realizou-se uma crítica das condições e oportunidades de trabalho para a pessoa com deficiência.

O trabalho de Giovani Corralo e Aline Boanova analisa de que forma os municípios irão implementar os novos marcos regulatórios relativos à transparência e participação nas

políticas públicas, entre as potencialidades configuradas na Lei 13.460. Entre conselhos e usuários, e uso de plataformas e governança digital, especula-se as possibilidades existentes.

O trabalho de Rogério Nery da Silva e Juliana de Oliveira aborda a temática da justiciabilidade de políticas públicas na área de saúde, buscando contribuir e inovar o debate existente, a partir da análise do atual fenômeno de precarização do serviço a partir da crise econômica e da respectiva atuação do judiciário em ações movidas pelos usuários, nesse contexto. Realiza-se, nesse trabalho, uma contextualização crítica da aplicação do mínimo existencial e da reserva do possível nessas questões.

Desejamos aos leitores um ótimo proveito quanto aos textos aqui publicados, certamente capazes de incrementar a análise dos temas abordados.

Profa. Dra. Maria Claudia Crespo Brauner – FURG

Prof. Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho – UFG

Prof. Dr. Rogerio Luiz Nery Da Silva – UNOESC

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.

O “DIAMANTE ÉTICO” DE HERRERA FLORES COMO INSTRUMENTO PARA A ANÁLISE QUALITATIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EMANCIPATÓRIAS

THE “ETHICAL DIAMOND” OF HERRERA FLORES AS AN INSTRUMENT FOR THE QUALITATIVE ANALYSIS OF EMANCIPATORY PUBLIC POLICIES

Alex Sandro Teixeira da Cruz [1]
Maria De Fátima Schumacher Wolkmer [2]

Resumo

Para alcançar a emancipação no sentido da dignidade humana, exige-se que ações e programas governamentais sejam qualitativamente adequados aos fins emancipatórios que os justificam, versando o presente artigo sobre a necessidade de concepção de metodologia adequada a essa análise qualitativa. Valendo-se do método dedutivo e técnica de pesquisa bibliográfica, buscar-se-á adotar o “diamante ético”, do professor espanhol Joaquín Herrera Flores, como instrumento de excelência à montagem dos parâmetros que devam permear a incursão analítica, de forma a gerar amplitude e confiabilidade das conclusões a que se chega.

Palavras-chave: "diamante ético", Herrera flores, Políticas públicas, Emancipação, Análise qualitativa

Abstract/Resumen/Résumé

In order to achieve the emancipation in the sense of human dignity, requiring that governmental actions and programs are qualitatively adequate for emancipatory purposes aiming the present article on the need to design a appropriate methodology to this qualitative analysis. Using deductive method and bibliography research, the work adopt the "ethical diamond", by Joaquín Herrera Flores (spanish ph.D.) as an instrument of excellence in setting up the parameters that must permeate the analytical incursion, in order to enlarge and trust of the conclusions reached.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: "ethical diamond", Herrera flores, Public policies, Emancipation, Qualitative analysis

[1] Mestrando em Direito (PPGD- UNESC). Especialista em Direito Constitucional (UNIDERP). Promotor de Justiça (MPSC). Professor na UNISUL e no UNIBAVE. E-mail: astecruz@icloud.com

[2] Doutora em Direito (UFSC). Professora do Mestrado em Direito (PPGD-UNESC). Integrante do Núcleo de Estudos em Direitos Humanos e Cidadania (UNESC). E-mail: mfwolkmer@yahoo.com.br

1 INTRODUÇÃO

O processo de realização dos direitos humanos constitui tarefa dotada de alto grau de complexidade. A própria discussão em torno da lógica que os envolve, especialmente o desenho histórico que os relaciona com formulações idealistas, calcadas em abstrações e distanciadas de uma realidade delineada pelas necessidades materiais e imateriais consentâneas com o propósito de dignidade da vida, já permite que se visualize, de pronto, o volume de dificuldades quando se pensa em sua concretização.

Nesse contexto de dificuldades, emergem as políticas públicas emancipatórias como instrumentos de grande significação na busca da superação dos obstáculos, no sentido da transcendência para além das formulações abstratas e etéreas, com vistas à aproximação dos direitos humanos com o mundo concreto, permitindo que os componentes idealísticos se convertam em ações reais.

Contudo, a simples concepção, implantação e execução das políticas públicas, em especial aquelas com propósitos de emancipação, não parece ser suficiente~~,~~ se não estiverem elas submetidas a rigorosos critérios de monitoramento e avaliação~~,~~ que permitam análises qualitativas de seu desempenho, sob o prisma da confluência entre as metas definidas, os processos utilizados, a dinâmica contemplada e os resultados emancipatórios alcançados. Daí porque, no presente artigo, o objetivo geral tem como escopo avaliar a adoção do “diamante ético”, do professor espanhol Joaquín Herrera Flores, como instrumento analítico-qualitativo das intervenções e programas erigidos pelo Estado, direcionados à efetivação da dignidade humana como fundamento da emancipação, visando responder ao seguinte problema: de que forma pode o “diamante ético” ser utilizado para um modelo de análise qualitativa das políticas públicas emancipadoras?

Para tanto, com a utilização de método dedutivo e mediante técnica de pesquisa essencialmente bibliográfica, a abordagem inicia com uma breve síntese da obra de Herrera Flores sobre “A (re)invenção dos direitos humanos”, na qual aparece o “diamante ético”. Tratar-se-á, primeiramente, da visão do autor acerca dos direitos humanos a partir de uma teoria realista e crítica, em que busca descontruir seu caráter abstracionista e recompô-los dentro de uma perspectiva coligada com os imperativos de efetividade, para, em seguida, cuidar-se do “diamante ético” propriamente dito, explicando seu delineamento teórico a partir das camadas e elementos esboçados pelo professor espanhol.

Na sequência, tratar-se-á das políticas públicas como meios para a efetivação da dignidade humana e, em face disso, da necessidade de instrumentalizar-se a análise qualitativa das mesmas dentro de sua prospecção emancipatória, abordando a necessidade de analisar-se as ações e programas governamentais focados na emancipação, com o propósito de construir um modelo analítico-qualitativo capaz de conferir confiabilidade e amplitude às conclusões obtidas, adotando-se o "diamante ético" como matriz de excelência para tal fim.

A justificar a adoção do diamante, tratar-se-á da correlação entre cada elemento de cada camada da figura concebida por Herrera Flores, com os campos de estudo, no plano qualitativo, inerentes a determinada política, de forma a compulsar-se a plataforma emancipatória nela contida através dos processos e da dinâmica que a permeiam~~,~~ e dos resultados projetados ou alcançados por força de sua concepção, implantação e execução. Na ótica do diamante, essa parte do trabalho será dividida conforme os elementos da primeira, da segunda e da terceira camadas, considerando-se o distanciamento que cada qual guarda do núcleo (dignidade humana), dentro de uma feição centrípeta (da camada mais distante para a mais próxima).

2 A (RE)INVENÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E O "DIAMANTE ÉTICO" NA PERSPECTIVA DE HERRERA FLORES

Herrera Flores[1] inicia sua reflexão, partindo do reconhecimento de que o contexto hoje vivido, no pós-guerra-fria, já não é o mesmo que deu ensejo aos documentos que buscaram, durante o século XX, consubstanciar os direitos humanos dentro de uma essência basilar mínima – Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pacto Internacional sobre os Direitos Sociais e Pacto Internacional sobre os Direitos Civis. Em linhas gerais, defende a ideia de que os aspectos meramente descritivos e declaratórios, típicos de tais documentos, se mostram insuficientes nos dias atuais, onde a grande questão não se resolve mais com o mero ato de listar os direitos, mas sim enfrentando o desafio de desenvolver os meios necessários para conferir-lhes efetividade, deixando de ser, para significativa parcela da humanidade, simples instrumento de retórica[2].

---

[1] Todas os reportes relativos a Herrera Flores neste artigo encontram-se na obra *A (re)invenção dos direitos humanos*, referenciada ao final. Assim, não irá o autor, a cada transcrição, citação ou paráfrase, mencionar a fonte, por ser ela sempre a mesma, quando se tratar o marco teórico do artigo.

[2] Tais direitos não se tornam realidade especialmente pela ausência de condições materiais para sua consecução.

Nesse sentido, e vislumbrando os direitos humanos como um processo, Herrera Flores propõe três níveis de trabalho, constitutivos do alicerce de seu pensamento: um que delineia a persecução do "quê" dos direitos humanos, outro a envolver o "por quê" e o terceiro tratando do "para quê", identificando o autor a existência de vários focos de complexidade na abordagem da questão: cultural, empírico, jurídico, científico, filosófico, político e econômico.

Uma vez estabelecida a estratégia epistemológica, e contrapondo-se à teoria tradicional, Herrera Flores propõe os alicerces para uma teoria realística e crítica dos direitos humanos, que vise a reformulação das reflexões e das práticas obsoletas, as quais, segundo o autor, atuam em cumplicidade com as violações. Assim, para ele, a construção de um caminho liberto de colonialismos e universalismos, calcado na luta pela dignidade e na busca da emancipação (a partir de uma perspectiva crítica), envolve o imperativo do que denomina cinco deveres: o reconhecimento, o respeito, a reciprocidade, a responsabilidade e a distribuição, mediante a recuperação da ação política, a formulação de uma filosofia impura e a recuperação de uma metodologia relacional, com o desenho das estratégias teóricas para tanto.

É nesse contexto que propõe o "diamante ético", nome batizado pelo autor, que desenha o marco pedagógico e de ação relativa aos direitos humanos. Trata-se de uma figura simbólica, pela qual Herrera Flores ilustra, de forma didática, a relação de interdependência entre os múltiplos componentes que definem os direitos humanos no mundo contemporâneo, correspondendo a uma imagem tridimensional, dinâmica, observável em três camadas, as quais nascem da sobreposição de dois eixos: o vertical, em que aparecem os elementos conceituais (teorias, posição, espaço, valores, narração e instituições), e o horizontal, composto pelos elementos materiais (forças produtivas, disposição, desenvolvimento, práticas sociais, historicidade e relações sociais). O núcleo é a dignidade humana.

A primeira das três camadas (mais externa em relação ao núcleo), que congrega as categorias mais genéricas (processos econômicos e sociais), é formada pelas teorias, instituições, forças produtivas e relação social de produção, sendo cada qual dessas categorias assim compreendida: *teorias*, como meios de observação de um processo ou de um objeto, permitindo a construção de ideias sobre suas características; *instituições*, como elementos de cunho normativo e/ou procedimental, com viés hierárquico e burocrático para a solução de conflitos ou satisfação de expectativas, tais como a família, o parlamento, o sistema judicial etc.; *forças produtivas*, como sendo aquelas que conduzem à produção de bens e serviços,

envolvendo tecnologias, recursos humanos e processos econômicos; e *relações sociais de produção*, como formas de relacionamento dos artífices da produção, tanto entre si quanto com a natureza, assim como os elementos ligados ao acesso aos bens de produção. Tem-se aí as cooperativas, as empresas privadas, os negócios de família, os profissionais liberais etc..

Na segunda camada (intermediária), tem-se as categorias relacionadas ao caráter impuro dos direitos humanos[3]: posição, disposição, narração e historicidade. A *posição* constitui o lugar material ocupado nas estruturas de estratificação social, sexual, étnica e territorial do fazer humano, posição essa (privilegiada ou subordinada) que guarda relação direta com o acesso aos bens necessários à vida digna; a *disposição* é vista como conjunto de atitudes que permitem a tomada de consciência e que irá refletir em uma postura emancipadora ou conservadora; a *narração* compõe as formas pelas quais se definem coisas e situações, inclusive aquelas impositivas de métodos de participação nas relações sociais, tais como textos, estórias, ficções etc.; e a *historicidade*, por sua vez, é tida como as matrizes épicas que desencadearam determinado processo social e a persistência de efeitos similares quando em confronto com outro momento histórico, em que as variáveis não sejam as mesmas.

Por fim, a terceira camada (a mais interna), que trata de forma mais direta dos direitos humanos enquanto resultado dos processos de luta pela dignidade humana, nela observando-se as seguintes categorias: o espaço, os valores, o desenvolvimento e as práticas sociais. O *espaço* envolve o lugar físico, geográfico, humano e cultural em que ganham vida as relações sociais; os *valores* se traduzem em preferências sociais que ganham feições de generalidade em certo espaço, influenciando na maneira de acessar-se aos imperativos para uma vida digna; o *desenvolvimento*, compreendido como conjunto de condições econômicas, sociais, políticas e culturais necessárias à realização dos direitos humanos, pois estes não existem sem que tais condições estejam materializadas; e as *práticas sociais*, vislumbradas a partir do compromisso de movimentos, associações, sindicatos, partidos e outras instituições, em um primeiro plano com o reconhecimento de direitos e, em segundo, "com ações comprometidas com a emancipação e a libertação humanas".

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS DE EFETIVAÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA

[3] Essa impureza envolve a noção de direitos humanos não estáticos, mas dinâmicos no tempo e no espaço.

Sem a pretensão, aqui, de ingressar-se na definição do caráter dos direitos humanos e, em consequência, da própria dignidade humana, se universalistas ou segmentados, nos parece claro que torná-los efetivos constitui o grande desafio. Quanto a isso, está-se de acordo com Siqueira;Ribeiro (s.d.), quando afirmam que o maior problema dos direitos humanos não se situa em fundamentá-los ou justificá-los, mas em sua garantia e proteção, já que os entraves não erigem de questões filosóficas, e sim políticas.(Norberto Bobbio) Com efeito, o desafio, portanto, é transcender à mera retórica, que orbita a questão dos direitos humanos em larga medida, de maneira a, exatamente como pontua Herrera Flores[4], torná-los reais para um vasto contingente de pessoas que pairam à margem de sua efetividade, muitos desses indivíduos, ou grupos, despojados dos mais comezinhos e básicos elementos que viabilizem uma existência digna.

Diante disso, dentro da categoria dos direitos humanos, ganham relevância em especial os, assim chamados, direitos fundamentais sociais de natureza prestacional, compreendidos como aqueles que devem ser assegurados pelo Estado através de programas destinados a garantir a satisfação das necessidades mais elementares do cidadão (SIQUEIRA;RIBEIRO, s.d.). Isso porque o ente estatal contemporâneo chama para si responsabilidades em relação à dignidade humana, notadamente o Brasil, que a insere como um dos fundamentos da República (Constituição, art. 1º, inc. III), daí derivando, conforme Silva (2006), dentre outros, compromissos da ordem econômica (assegurar a todos existência digna), da ordem social (realizar a justiça social) e da educação (desenvolver o indivíduo e prepará-lo para o exercício da cidadania), vistos esses compromissos não como enunciados meramente formais dos arts. 170, 193 e 205, respectivamente, mas verdadeiros indicadores de conteúdo normativo.

É nesse contexto e interligadas ao escopo da consagração da dignidade humana que, a rigor, surgem às políticas públicas, em particular as de cunho emancipatório. Trata-se de programas de ação com vistas à realização, diretamente, de direitos prestacionais, ou de substratos organizativos, normativos e procedimentais imperiosos para tal préstimo. Sendo assim, não constituem, as políticas públicas, categorias jurídicas, porém teias de natureza político-administrativa, relegando-se ao direito não sua concepção, mas sim a análise e compreensão de seu conteúdo, além da outorga de valores e métodos próprios do mundo jurídico (BUCCI, 2006).

[4] V. nota 1, retro.

Bem por isso, como também preconiza Bucci, há de se utilizar a sistematização teórica das políticas públicas com vistas à concepção da organização do poder público e de criação das estruturas indutoras de intervenções mais qualificadas, no sentido de serem estas (as intervenções) melhor efetivadas, racionalizadas e compreendidas, assim acelerando-se o processo de modernização, de mitigação das desigualdades e de incremento da inclusão social (2013). E, acrescenta-se, se as políticas públicas hão de atuar como verdadeiros catalizadores de dignidade humana, torna-se fundamental, dentro do imperativo de sua sistematização teórica preconizada pela autora, a adoção de método que permita a análise qualitativa das intervenções, em especial daquelas que contenham em sua essência preponderante escopo emancipatório.

3.1. A necessidade de método de análise qualitativa das políticas públicas emancipadoras

Quando se fala em análise qualitativa de políticas públicas emancipadoras, a ideia contida na expressão é de conglobar-se tanto monitoramento quanto avaliação. O monitoramento constitui atividade gerencial interna e encerra o ato de acompanhar a execução da política pública enquanto ela acontece, compulsando-se seus passos e a evolução temporal das práticas interventivas imanentes às ações realizadas, sendo necessário para o dimensionamento das metas projetadas, das veredas percorridas e, através das medições intermediárias, potencializar-se os efeitos sobre a população-alvo (RAMOS; SCHABBACH, 2012), tornando-se possível, por essa via, a correção de rumos em meio ao próprio processo em operação, quando percebida essa necessidade. A avaliação, por seu turno, no dizer das autoras, pode ocorrer antes, durante a execução ou após o encerramento da política pública, visando à mensuração de seus impactos, especialmente para identificar-se a correlação entre metas propostas e atingidas, assim como os benefícios ou frustrações decorrentes do alcance, ou não, dos objetivos que lhe deram ensejo.

Sem embargo, também segundo Ramos;Schabbach, ambos os instrumentos analíticos, monitoramento e avaliação, guardam entre si nítida relação de interdependência e complementariedade. Isso porque os dois contêm funções informativas concernentes ao programa em todas as suas fases, mediante estudo dos elementos desenho-finalidades, serviços-metas-estratégias, resultados-dispêndios, permitindo a análise global da eficiência da política pública na perspectiva de seu custo-benefício (2012).

A grande questão, contudo, a despeito dos imperativos analíticos próprios da implantação, execução e verificação de resultados das políticas públicas, reside na definição metodológica adequada à feitura das análises. Ainda conforme Ramos;Schabbach, a preocupação, que nasceu nos Estados Unidos na década de 60 do século passado, partindo de um modelo analítico *top-down* inaugural, que transcendeu aos poucos para um modelo *bottom-up*, aportou, na América Latina, em fins dos anos 80, ideologicamente agregada à doutrina da reforma do Estado, permeada pelos propósitos de contenção de gastos públicos, ganhos de eficiência e produtividade, maximização da transparência e responsabilização dos gestores. Na atualidade, as proposições metodológicas têm em comum o referenciamento de instituições multilaterais, a exemplo da Organização das Nações Unidas (ONU), do Banco Mundial (BM) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tais como a metodologia determinada para a avaliação de programas na área da infância pelo Fundo da Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o *Logical Framework* e o Projeto Fortalecimento da Função Avaliativa na América do Sul, respectivamente (2012).

Em termos de Brasil, o delineamento da concepção, implantação e execução das políticas públicas, na matriz constitucional inaugurada em 1988, ordena-se dentro de uma interação normativa que engloba o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Em linhas gerais, o sistema envolve avalições de programas, avaliações setoriais e avaliação geral (gerente, secretaria-executiva dos ministérios e Ministério do Planejamento, respectivamente), a par do que é produzido o relatório anual, encaminhado ao Congresso Nacional para subsidiar o legislador nas revisões do PPA e na elaboração da LOA.

Em relação ao PPA 2016-2019, os instrumentos analíticos encontram-se regulamentados pelo Decreto federal n. 8.759, de 10/05/2016, em cujo art. 4º resta definido que ambos, monitoramento e avaliação, consubstanciam atividades estruturadas a partir de cada programa, objetivando subsidiar a implementação das políticas referenciadas no Plano com o propósito de viabilizar seus objetivos e metas, além de produzir, organizar e analisar informações sobre políticas públicas, gerar subsídios para seu aperfeiçoamento e decisões sobre destinação de recursos, ~~e~~ visando, ademais, colaborar para a transparência, o controle e a participação social nas ações de governo.

Nessa esteira, é que o “diamante ético” de Herrera Flores pode trazer grande contribuição à construção do método adequado à instrumentalização da análise dos programas, haja vista, como antes dito, concentrar ele (o “diamante ético”), em seu núcleo, a

dignidade humana, objeto da proteção estatal, consecução e efetividade pela via das políticas públicas, especialmente das emancipatórias, tornando-se imperioso edificar-se as mesmas em bases sólidas e sustentá-las através de estruturas de qualidade, adequadas aos propósitos de cada programa.

E essa solidez, estrutura e adequação, que implicarão no substrato qualitativo das políticas públicas, hão de estar consentâneas com os processos envolvidos, com a dinâmica adotada e com os resultados perseguidos a partir das metas fixadas~~,~~ exatamente conforme o delineamento trazido pelo mestre espanhol na figura tridimensional que propõe. Daí porque entender-se que a utilização do "diamante ético" como ferramenta metodológica para o desenvolvimento das análises pode ser de grande valia à mensuração qualitativa dos programas, especialmente aqueles de caráter emancipatório.

4 O "DIAMANTE ÉTICO" COMO INSTRUMENTO DE ANÁLISE QUALITATIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EMANCIPADORAS

A camada mais genérica do diamante engloba os processos através dos quais o fenômeno submetido à análise há de se desenvolver, a partir da definição da(s) teoria(s) em que se embasa(m), das instituições que congrega(m), das forças produtivas utilizadas ou utilizáveis e da relação social de produção que nasce da inter-relação dessas forças.

As *teorias* constituem o resultado da observação de qualquer processo ou objeto, de forma a estruturarem-se, organicamente, às leis que regem o alvo observado. Objetiva-se, com a formulação teórica, a sistematização de ideias relacionadas ao fenômeno, permitindo identificar-se o manancial de substratos que o regem e, com isso, a compreensão e expectativa do produto das interações que se estabelecem no âmbito interno (no) e externo (com o) do processo ou objeto em torno do qual a teoria se constrói. Ou, conforme a Academia Nacional de Ciências dos Estados Unidos da América, teoria se constitui em uma explicação científica ou plausível, que permite a compreensão de algum aspecto do mundo natural, a partir de um sistema organizado do conhecimento, tendo por escopo explicar fenômenos e predizer características daquilo que ainda não foi observado (GROSSMANN, 2012).

Na perspectiva do "diamante ético" de Herrera Flores, as teorias devem ser vistas sempre multifacetariamente, por não se poder restringir o desenvolvimento de ideias políticas e jurídicas dentro de um único liame histórico. Ao mesmo tempo, há de se buscar conhecer

como as teorias se articulam com as práticas sociais e como repercutem na realidade, procurando-se evitar a passividade em relação à ideologia dominante, pois as ideias devem compor o processo de construção humana voltado a pessoas reais.

Assim, a análise qualitativa das políticas públicas demanda o conhecimento da fundamentação teórica em que se assentam. No que concerne às de cunho essencial ou preponderantemente emancipatório, parece claro ser a teoria dos direitos humanos o marco teórico indutor de qualquer delas, cabendo, no entanto, a especificação de cada plataforma proposta a partir de uma ou mais teoria(s) de base, conforme os reclamos próprios de cada programa. Essa cognição teórica permite avaliar a adequação do modelo adotado àquilo que o conhecimento previamente construído autoriza a antever, repercutindo no grau de confiabilidade da perspectiva de alcance dos objetivos de emancipação traçados.

No que diz respeito às *instituições*, as coloca Herrera Flores como instrumentos de fortalecimento da teoria posta em prática, já que delas decorrem o suporte da estrutura cognitiva, de forma a acarretar, em linha de princípio, durabilidade, transmissibilidade e resistência a deformações. Isso porque, a rigor, vislumbra-se, nos arranjos institucionais, o resultado jurídico, político, econômico e/ou social da compreensão dos conflitos e de lutas sociais por dignidade, atuando eles como produtos das relações de poder em dado momento histórico.

Deste modo, na ótica analítico-qualitativa, a percepção das instituições chamadas a atuar em cada fase da política pública (concepção, implantação e execução), e sua vocação ao desempenho do múnus lhe confiado no contexto, guardará relação diretamente proporcional ao êxito do programa, êxito aqui visto como alcance dos objetivos traçados, com a qualidade esperada. Na esteira do diamante, portanto, as congregações institucionais envolvidas no processo conceptivo, implantatório e executório das políticas públicas figuram como componentes determinantes para seu sucesso, a partir da perspectiva da eficácia emancipatória. Ao revés, a opção por arranjos institucionais dissociados da ideia de emancipação (ou até mesmo com ela conflitantes) tende a comprometer o alcance dos objetivos e, assim, acarretar o fracasso do programa.

As *forças produtivas*, por seu turno, dentro da feição que lhes traz o "diamante ético", integram as técnicas e ferramentas das quais se lança mão para a produção de bens, a tecnologia da informação e os equipamentos imperiosos às adaptações mercadológicas. Tratam-se, portanto, de componentes materiais a serem utilizados, na medida em que o foco, na realização dos direitos humanos, não pode cingir-se apenas a reflexões teóricas e ideários

institucionais, reclamando a transcendência dos substratos metafísicos no sentido da concreção e atitude, algo inviável sem o uso dos recursos substanciais e tecnológicos com os quais as forças produtivas hão de arcar.

Nessa ordem, o alcance dos objetivos delineados na política pública condiciona-se às disponibilidades materiais suficientes e adequadas. A rigor, todo programa e, muito especialmente, o emancipatório, envolve gastos operacionais, com equipamentos e com recursos humanos, dentre outros, cuja satisfação tornará, ou não, a plataforma viável. Do ponto de vista financeiro, a fonte de custeio básica é o tributo pago pelo contribuinte, já que "a atividade-meio do Estado – arrecadação de receitas – tornou-se o mecanismo de exação legal sobre o patrimônio e renda do particular, para fazer face [...] a implantação de políticas públicas indispensáveis ao ideário do Estado social: o bem estar da coletividade" (MELLO, 2013). Assim, há de se operar com disponibilidades orçamentárias suficientes, sem prejuízo de outras fontes, não estatais, poderem aportar recursos ou contribuir, de qualquer forma, com os programas.

Completando a camada dos processos, Herrera Flores inclui as *relações sociais de produção*, que contemplam as diferentes formas de relacionamento, nos campos social e político, entre os artífices do processo produtivo. Por essa via, reclama respeito aos direitos trabalhistas e conclama a definição de formas de superação de divisões sociais, étnicas, territoriais e de gênero no campo do fazer humano, estratégias vistas como de grande relevância na contextualização dos direitos humanos.

Dessa forma, uma política pública qualitativamente satisfatória há de assegurar equilíbrio das relações que permeiam as forças produtivas envolvidas: em primeiro lugar, na órbita dos próprios agentes diretamente ligados à concepção, implantação e execução do programa, assegurando-lhes condições de trabalho (logística, ambiente, segurança e remuneração), a par do grau de complexidade ou de outras variáveis, consentâneas com as necessidades e adequadas aos propósitos delineados; em segundo lugar, no universo de cidadãos impactados pela plataforma, no sentido de adotar estratégias que possam redundar em ganhos qualitativos nas condições de vida de toda a coletividade, eliminando ou mitigando (nessa ordem de preferencialidade) os hiatos sociais, raciais, sexuais e ambientais entre os indivíduos, alvo do programa.

Em traços genéricos, os processos que envolvem as políticas públicas, para aproximarem-se de um grau máximo de excelência qualitativa, hão de contar com solidez na

sustentação teórica, adequação e compromisso das instituições envolvidas, suficiência e apropriação das forças produtivas necessárias e equilíbrio nas relações sociais de produção.

Isso nos leva a camada intermediária da conformação do diamante, que está conectada com o que o Herrera Flores denomina "caráter impuro dos direitos humanos", entendendo-se a impureza não sob ótica depreciativa dos mesmos, mas para reportar à ideia de que são eles dotados de certa dinâmica (os direitos humanos são vistos como fenômeno não estático), dinamismo esse que se delineia conforme a posição do observador, a disposição para situar-se a partir da tomada de consciência, a narrativa para definição de coisas e situações e a historicidade, essa dentro de uma perspectiva metodológica de comparação entre as variáveis de natureza temporal.

Para o autor, a *posição* do indivíduo no contexto social, sexual, étnico e territorial compõe elemento fundamental no que tange à sua visualização dos direitos humanos. A depender da sua realidade material, compreendida como o acesso aos bens necessários à vida com dignidade (na perspectiva de subordinação ou de privilégio), terá ele postura diferente em relação aos direitos humanos. Alerta Herrera Flores, no entanto, que a posição subordinada ou privilegiada não tem a ver, necessariamente, com a mais-valia econômica (retenção de parcela do valor do trabalho do empregado pelo dono do capital), mas com o que chama de "capitalismo cognitivo", em que a apreensão mais-valística se dá em relação a todas as capacidades genéricas do ser humano, aí incluindo-se sua criatividade, sua capacidade intelectual e sua potencialidade para alterar a ordem estabelecida.

Correlacionando o pensamento do autor ao propósito de conformação de uma subjetividade analítico-qualitativa das políticas públicas contida no presente trabalho, há de se optar pelo protagonismo da análise por indivíduos verdadeiramente capacitados à tarefa, vista essa capacidade não apenas a partir de uma escolha pautada por substratos formais de conhecimento (nível de escolaridade ou grau de especialidade), mas também permeada por elementos relacionados à posição ocupada pelo analista nos contextos propostos por Herrera Flores, dentro de uma perspectiva emancipatória nos planos social, étnico, sexual e territorial.

Nessa esteira, é possível pensar-se no delineamento metodológico da análise qualitativa envolvendo a adoção de instrumentos que permitam a coleta de impressões dos próprios integrantes do público-alvo dos programas, incluindo opiniões no sentido *bottom-up* acerca de sua adequação, correção e efetividade, por exemplo, junto àqueles mais diretamente interessados no êxito dos propósitos que justificam a política pública respectiva. Tem-se, por essa via, a chance de se conhecer a qualidade do programa em sua inteireza, a partir de

considerações, aprovações e críticas trazidas sem roupagem técnica, mas erigidas da sensibilidade e percepção, mesmo que de forma mais simples, da coletividade alvo do programa, o que, por certo, pode em muito contribuir para sua manutenção, correção ou extinção.

Igualmente, dentro da mesma linha embasada no dinamismo (impureza) dos direitos humanos, apresenta-se o elemento *disposição*. Trata-se de substrato que agrega a tomada de consciência acerca da concretude histórica do observador, associado ao ânimo para conformar-se ou rebelar-se a partir dessa percepção e da posição que ocupa notadamente se estiver situado no rol dos explorados.

Dessa arte, um programa qualitativamente emancipador há de contar com o delineamento de ações que permitam ao indivíduo ou à coletividade não apenas participar do processo analítico (como antes falado) de forma meramente alegórica ou estética, mas, para alcançar verdadeira emancipação, seja capaz de criar condições para a conscientização acerca das posições ocupadas, do papel de cada um no contexto e da perspectiva de alteração da realidade mediante modelos que aproximem o ser humano dos elementos dignificantes que lhe devam ser inerentes. Em outras palavras, a política pública emancipadora deve contemplar estímulo às disposições existentes e impulsionar aquelas que ainda pecam por letargia ou inércia.

Sequenciando a percepção da posição em que se encontra o indivíduo e o despertar/estimular de sua disposição à mudança no processo emancipatório, Herrera Flores aborda a questão da *narração*, lançando forte crítica às narrativas colonialistas e imperialistas que impedem as iniciativas locais de valorizarem, repassarem e discutirem a própria história, por cada povo colonizado ou explorado. Assim, ainda que de modo não tão explícito, sustenta que o autoconhecimento individual ou coletivo possível a partir das narrativas coligadas aos temas de seu próprio interesse, focados em seu quotidiano, preferências, cultura e outros elementos mais, compõe importante caminho no sentido da emancipação. Narrar, aqui, verte na direção da composição de formas e métodos capazes de conduzir o indivíduo ou a coletividade a tomar consciência de si mesmo(a), induzindo o autoconhecimento e a participação social através de textos, estórias e ficções, dentre outras ferramentas.

Nessa direção, quando se pensa na utilidade das narrativas para a construção/consolidação do conhecer-se, há de se projetar, também sobre esse elemento, a análise qualitativa da política pública, através da introdução de variáveis analíticas que permitam a identificação e valoração de instrumentos relacionados à discussão e interlocução

dos atores envolvidos no processo emancipatório imanente a determinado programa. Em outras palavras, à política pública de qualidade não é dado olvidar-se da importância dos componentes de interação e narração emanados dos indivíduos entre si e da coletividade com outras coletividades, permitindo-se uma relação de troca de experiências, porém sem desprezar-se os valores próprios que historicamente foram edificados por cada qual.

A segunda camada completa-se, por fim, com a *historicidade*, com base na percepção de que os fenômenos consubstanciam o fruto do processo histórico, entendido como o produto da correlação entre forças vencedoras e vencidas ao longo do tempo. Portanto, os direitos humanos, vistos dessa perspectiva, envolvem valores consagrados pelas lutas sociais que se desenharam na história, sustentando o autor (a) que nenhum fenômeno social é causa em si mesmo, senão decorrente de uma causa histórica, erigindo daí a importância do estudo das causas que originaram os fenômenos; (b) que é relevante conhecer-se o delineamento temporal dos fenômenos, inclusive as rupturas da unilinearidade geradoras de subversões de concepção, com arranjos e desarranjos relativos ao exercício do poder no processo de evolução social e seus contornos na atualidade; (c) que a historicidade é o elemento a permitir a percepção do dinamismo dos processos sociais; e (d) que não há entidade social e culturalmente estática, sendo a realidade um caminho que nos leva pelo itinerário da incerteza e que desperta a criatividade humana para a superação dos obstáculos.

A historicidade, portanto, vista dessa forma, encontra pleno eco no desenho das políticas públicas, considerando-se que, conhecendo-se o processo histórico das relações sociais entremeadas no objeto de sua formulação, é possível trabalhar-se comparativamente, levando-se em conta o antes, o durante e o após a concepção, implantação e execução dos programas. Quanto ao antes, há de se conhecer as variáveis históricas que deram ensejo à necessidade de cada plataforma de ações, inclusive servindo esse conhecimento para a definição de metas necessárias, viáveis e desejadas. Sobre o durante, os confrontos entre os diferentes momentos e fases constituem rico manancial analítico para fins de monitoramento, especialmente da execução dos programas enquanto eles caminham, oportunizando, quando for o caso, rever-se metas e corrigir-se rumos, de modo a aperfeiçoar ou, mesmo, quando for o caso, salvar determinada política pública de um colapso. E, acerca do após, a avaliação das impactações positivas e negativas dos programas no meio social perpassa, necessariamente, pela análise histórica de como era e como se transformou o processo ou o objeto da política pública implementada, de modo a avaliar-se, enfim, se as metas delineadas foram ou não alcançadas.

Em suma, nessa camada intermediária, as políticas públicas emancipatórias devem considerar, na idealização do método da análise qualitativa de seu propósito de emancipação, mercê do dinamismo inerente às relações sociais e aos direitos humanos, (a) a posição dos observadores (especialmente daqueles alvo dos impactos pretendidos) como elemento integrante do processo analítico, (b) a disposição desses observadores para agirem a partir de uma tomada de consciência sobre a necessidade de incremento de sua própria dignidade, (c) as narrações a que estão sujeitos os indivíduos e as coletividades alvo das estratégias (se mais ou menos permeáveis a discursos externos e se mais ou menos identificados com suas próprias narrativas), e (d) a historicidade, enquanto ferramenta capaz de induzir o conhecimento do antes, o monitoramento do durante e a avaliação do após relativos a cada programa ser incrementado.

A terceira camada, a mais interna do diamante, correlaciona os substratos mais diretamente ligados ao resultado dos processos de luta pela dignidade humana. Congrega, essa camada, o espaço onde transitam as relações sociais, os valores traduzidos nas preferências sociais de maior amplitude e generalidade (que influenciam substancialmente na noção local de dignidade), o desenvolvimento real das condições materiais necessárias~~,~~ e as práticas sociais de entidades em tese comprometidas com o reconhecimento de direitos e com ações efetivas de cunho emancipatório e libertário.

Embora reporte, em certo momento, o *espaço* como lugar físico, geográfico, humano e cultural, Herrera Flores, ao dissecar tal elemento, transcende a essa caracterização preliminar, propondo que devem estes (os espaços) ser compreendidos a partir de uma "construção simbólica" relativa a ambientes de criação, reprodução e mutação dos sistemas de objetos (produtos culturais como teorias, normas e crenças) e dos sistemas de ações (reações às provocações do entorno de relações no qual se vive), compreendendo-se os lugares, então, como "atitudes ante o sistema". De tal modo, torna-se pedagogicamente útil conhecer-se em que escopo social se encontra situado determinado fenômeno, compulsar-se a formação de pensamentos majoritários e minoritários que buscam impor sua forma de enxergar as relações sociais e visualizar-se as posições de poder em que se encontram os artífices do processo analisado. Servem, essa percepção de espaços e identificação de forças sociais, como elementos não restritos à análise de instituições jurídicas ou construções normativas, mas verdadeiramente como ferramentas para a mensuração das variáveis em dimensão mais ampla e nível de complexidade mais elevado, em face da conectividade dos sistemas de objetos e de

ações entre si, alcançando outros campos de abrangência dos direitos humanos, entre eles, afirma-se, o das políticas públicas de emancipação.

Assim, parece claro que a análise qualitativa, em um primeiro momento da potencialidade e, em segundo, da efetividade emancipatória de determinado programa, há de incursionar nos espaços consagrados pelos sistemas de objetos que o envolvem, tais como, as condicionantes sociais de viabilidade decorrentes das bases culturais da coletividade alvo e nos sistemas de ações idealizados, de modo a investigar-se a maturidade/capacidade da coletividade alvo para entendê-los, aceitá-los, introjectá-los, absorvê-los e praticá-los, sem o que o programa está fadado ao insucesso. Em outras palavras, a análise qualitativa da política pública de emancipação não pode abrir mão de confrontá-la com os espaços onde o processo emancipatório há de se dar, com especial atenção aos referenciais sociais, normativos e culturais do lugar (sistemas de objetos) e à formação de uma consciência coletiva em torno da necessidade de implemento (sistema de ações).

Os *valores*, por seu turno, segundo o pensamento de Herrera Flores, não hão de se dar em um plano transcendente ou metafísico, situando-se em esfera mais próxima da realidade, orientando escolhas tanto individuais quanto coletivas a partir de preferências sociais, delas derivando as matrizes conceptivas de vida digna reinantes em determinada sociedade. No dizer do autor, é pelos valores que se constroi posturas emancipatorias ou reacionárias, a depender do maior ou menor acesso aos bens materiais e imateriais de que é dotado o indivíduo.

Nessa esteira, a análise qualitativa das políticas públicas deve conter aparato capaz de identificar as preferências sociais ambientadas na coletividade alvo, não necessariamente como condicionante da qualidade. Isso porque, malgrado não pareça que a predominância de um certo valor dissociado da matriz do programa emancipatório seja fator impeditivo, por si só, de seu êxito, também menos verdade não parece ser que o propósito libertário de uma plataforma encontre, na adequação às preferências do público visado, elemento deveras facilitador de seu sucesso, com implicações na aferição qualitativa de seu desempenho, enquanto processo de libertação.

Já o *desenvolvimento*, como elemento associado aos resultados, compreende o manancial de condições de natureza econômica, social, política e cultural imperiosas à realização dos direitos humanos, permitindo "um desdobramento integral, equitativo, planificado e qualitativo das *atitudes e aptidões* humanas na hora de lutar por sua dignidade". E acrescenta que pode até haver desenvolvimento sem direitos humanos, mas estes não

existem sem desenvolvimento. Daí porque, em seu entender, a efetivação dos direitos humanos condiciona-se a uma distribuição isonômica, ademais dos recursos monetários, também de meios e técnicas de aprendizagem indutores de "condições adaptáveis ao entorno dos diferentes povos", trazendo forte crítica à utilização da dívida externa como processo espoliativo das economias periféricas e fator de capitalização dos países ricos, em substituição às antigas posturas colonialistas.

Portanto, qualquer política pública com propósito de emancipação deve considerar o nível de desenvolvimento da população alvo, já que as condições materiais para sua implementação atuarão como forma determinante de seu êxito, a partir da mensuração qualitativa da execução e dos resultados libertários alcançados. As varáveis econômicas (atividades econômicas, PIB, renda per capita, poupança, inflação/deflação etc.), sociais (nível de escolaridade, empregabilidade, acesso à saúde, segurança, IDH etc.), políticas (democracia, estabilidade política, moralidade administrativa etc.) e culturais (acesso à cultura, manifestações artísticas, folclore etc.) devem compor o mosaico de elementos a serem estudados em todos os momentos, desde a implantação até a avaliação dos resultados, como marcantes para a análise das condições de dignidade humana antes, durante e depois da implementação do programa emancipatório.

Por fim, têm-se as *práticas sociais*, elemento em que Herrera Flores invoca a atuação de movimentos, associações, organizações não-governamentais, coalizões e partidos, primeiramente no campo do reconhecimento de direitos e, em segundo, das ações por eles protagonizadas no resgate dos compromissos de emancipação e libertação humana.

Nesse prisma, a análise qualitativa baseada no diamante não há de se restringir apenas à descrição dos organismos existentes no seio da coletividade alvo do programa emancipatório. Há de incursionar, além do arrolamento, no estudo da atuação das entidades enquanto agentes das práticas sociais, aferindo qual verdadeiramente o nível de seu comprometimento com propósitos emancipatórios e que ações efetivas desenvolvem no sentido de honrarem seu compromisso com a libertação humana, separando aquelas em que a postura libertadora constitui singela formalidade estatutária ou bandeira meramente retórica, daquelas que efetivamente lutam por emancipação dos indivíduos, povos e nações e com as quais, no cumprimento dos programas, é com o que verdadeiramente se pode contar.

Fecha-se, assim a terceira camada do "diamante ético" aplicado à análise qualitativa das políticas públicas emancipadoras, com a definição dos espaços, identificação

dos valores, mensuração do desenvolvimento e aferição das práticas sociais congregadas no processo emancipatório.

5 CONCLUSÃO

Assim, o presente estudo autoriza a concluir que:

(a) A visão crítica da teoria dos direitos humanos, preconizada por Herrera Flores, constitui marco de grande importância na esteira do pensamento refratário às abstrações contidas nos principais documentos do século XX, sobretudo da Declaração de 1948, obrigando a recomposição dos direitos humanos a partir de uma perspectiva menos descritiva e declaratória e mais convergente com a realidade, única forma de conferir-lhes menos romantismo e maior efetividade;

(b) Nessa nova proposição teórica, o "diamante ético" por ele idealizado constitui instrumento de grande valia no delineamento das estruturas relacionadas à dignidade humana, permitindo a adequada visualização centrípeta das mesmas a partir de três camadas situadas no plano mais genérico (os processos teóricos, institucionais, produtivos e relacionais utilizados ou utilizáveis), no intermediário (as dinâmicas posicional, dispositiva, narrativa e historicista que permeiam ou possam permear as estruturas dignificantes) e, no mais próximo (os resultados em termos espaciais, valorativos, desenvolvimentistas e praticistas, das lutas pela dignidade);

(c) Para que as políticas públicas de cunho libertário cumpram seus desideratos de aproximação de indivíduos e coletividades com parâmetros satisfatórios de dignidade humana, é necessária a construção de método analítico qualitativo abrangente e confiável, sendo de rara adequação, para a construção do modelo compulsatório da qualidade dos programas e intervenções governamentais emancipatórios, a utilização do "diamante ético", cujos elementos integrantes de cada qual de suas camadas (processos, dinâmicas e resultados) amoldam-se perfeitamente a uma verificação com a amplitude e a confiabilidade necessárias.

Por certo, o presente artigo está longe de esgotar o tema proposto. Antes disso, buscou despertar novas atenções ao assunto e contribuir para a abertura de novas frentes de investigação, inclusive pelas próprias instituições de Estado legitimadas ao implemento das políticas públicas emancipatórias, que podem encontrar, no "diamante ético" de Herrera

Flores, fonte de inspiração para a adoção de molduras analítico-qualitativas, de seus programas e intervenções, realmente consentâneos com a consagração da dignidade humana, a partir de elementos capazes de aferir, de forma ampla e confiável, sua concretude e efetividade como resultado da intervenção.

REFERÊNCIAS

BORGES, Jose Francisco Martins. *Dignidade humana, paixão e responsabilidade em Kant*. Disponível em <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/semanadefilosofia/XII/6.pdf> Acesso: 05 Ago. 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____ *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.* 1. ed. 2. tir. São Paulo: Saraiva, 2013.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CORRÊA, Carlos Romeu Salles. *Evolução da doutrina da dignidade da pessoa humana*. S.l.: 2013. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/23950/evolucao-da-doutrina-da-dignidade-da-pessoa-humana> Acesso: 05 Ago. 2017.

FERNANDES NETO, Antonio Joaquim. *O diamante ético e o plano nacional de atuação do Ministério Público em saúde.* [s.l.; s.d.] Disponível em <http://mpto.mp.br/portal/sites/default/files/O%20diamante%20%C3%A9tico%20e%20o%20Minist%C3%A9rio%20da%20Sa%C3%BAde.pdf> Acesso: 05 Ago. 2017.

FLORES, Joaquín Herrera. *A (re)invenção dos direitos humanos.* Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

GROSSMANN, Cesar. *O que é uma teoria científica?* S.l, 2012. Disponível em <http://hypescience.com/o-que-e-uma-teoria-cientifica/> Acesso: 12 Ago. 2017

KANT, Immanuel. Fundamentação da metafísica dos costumes. Trad. Paulo Quintela. 1. ed. Lisboa: Edições 70, 2007.

MEDEIROS. Maria Bernadete de Moraes. *O Estado e os Direitos Humanos: uma visão em perspectiva*. In Revista Virtual Textos & Contextos. S.l, 2003. Disponível em <

http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/954/734> Acesso: 05 Ago. 2017.

MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. *A precedência do custeio na implementação de políticas públicas sob a tutela dos direitos fundamentais do cidadão.* (Dissertação de mestrado). Maceió: UFAL, 2013. Disponível em <http://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/1272/1/A%20proced%C3%AAncia%20do%20custeio%20na%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20sob%20a%20tutela%20dos%20direitos%20fundamentais%20do%20cidad%C3%A3o.pdf> Acesso: 11 Ago. 2017.

MENEZES, Anderson de. *Teoria geral do Estado.* 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

RAMOS, Marília Patta, SCHABBACH, Letícia Maria. *O estado da arte a avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos no Brasil.* In Revista de Administração Pública, set/out 2012. Disponível em < http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n5/a05v46n5> Acesso: 06 Ago. 2017.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SIQUEIRA, Rodrigo Espiúca dos Anjos, RIBEIRO, Daniela Menengoti. *Dignidade humana e os fundamentos das políticas públicas para efetivação dos direitos fundamentais sociais.* Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina (PGD-UNOESC). Chapecó: s.d. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9f79d3e1e0806ef6> Acesso: 11 Ago. 2017.