

**XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO
CONPEDI BUENOS AIRES –
ARGENTINA**

**DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E
SEGURIDADE II**

FREDERICO THALES DE ARAÚJO MARTOS

YURI NATHAN DA COSTA LANNES

JOSÉ SÉRGIO SARAIVA

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

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

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

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

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

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

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

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

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

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

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

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

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

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

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

D597

Direitos Sociais, Políticas públicas e Seguridade II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Frederico Thales de Araújo Martos; José Sérgio Saraiva; Yuri Nathan da Costa Lannes. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-816-5

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

Tema: Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos Sociais. 3. Políticas públicas e seguridade. XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina (2: 2023 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA

DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE II

Apresentação

O XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA, realizado na Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires (UBA), em parceria com a Universidade Federal de Goiás, entre os dias 12 e 14 de outubro de 2023, apresentou como temática central “Derecho, democracia, desarrollo y integración”. Esta questão suscitou intensos debates desde o início e, no decorrer do evento, com a apresentação dos trabalhos previamente selecionados, fóruns e painéis que presencialmente ocorreram.

Os trabalhos contidos nesta publicação foram apresentados como artigos no Grupo de Trabalho “DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE II”, realizado no dia 14 de outubro de 2023, que passaram previamente por no mínimo dupla avaliação cega por pares. Encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-Graduação em Direito, que retratam parcela relevante dos estudos que têm sido produzidos na temática central do Grupo de Trabalho.

As temáticas abordadas decorrem de intensas e numerosas discussões que acontecem pelo Brasil e Argentina, com temas que reforçam a diversidade cultural e as preocupações que abrangem problemas relevantes e interessantes, a exemplo do sistema de saúde brasileiro e argentino, dos direitos sociais, e políticas públicas para garantia de direitos fundamentais de cidadania, diversidade e dignidade da pessoa humana.

Espera-se, então, que o leitor possa vivenciar parcela destas discussões por meio da leitura dos textos. Agradecemos a todos os pesquisadores, colaboradores e pessoas envolvidas nos debates e organização do evento pela inestimável contribuição e desejamos a todas e todos uma proveitosa leitura!

José Sérgio Saraiva - Faculdade de Direito de Franca - FDF

Frederico Thales de Araújo Martos - Faculdade de Direito de Franca - FDF

Yuri Nathan da Costa Lannes - Faculdade de Direito de Franca - FDF

POLÍTICAS PÚBLICAS, ACESSO A RENDA MÍNIMA E JUSTIÇA SOCIAL

PUBLIC POLICIES, ACCESS TO MINIMUM INCOME AND SOCIAL JUSTICE

Anna Paula Bagetti Zeifert ¹

Patrick Costa Meneghetti ²

Vitória Agnoletto ³

Resumo

O artigo analisa a relevância de políticas públicas voltadas a promoção da dignidade e da justiça social. Considera avaliar e compreender a essência de políticas públicas de transferência de renda, enquanto mecanismos de proteção social e de garantia dos direitos humanos fundamentais, tendo como referência os efeitos negativos e as condições de vulnerabilidades presentes na sociedade brasileira. Para seu delineamento, o estudo utiliza o método de abordagem hipotético-dedutivo, centrado na pesquisa bibliográfica, tanto física quanto virtual, baseando-se principalmente seu referencial teórico nas teorias da justiça e a abordagem das capacidades de Martha C. Nussbaum, além das noções de políticas públicas de João Pedro Schmidt. Assim, a título de conclusão, entende que pensar soluções que amenizem os problemas oriundos das desigualdades e condições de pobreza no Brasil, requer pensar e projetar políticas públicas no campo social que possibilitem a construção de sociedades mais justas e inclusivas. Afirma que uma política de transferência de renda mínima é um dos meios possíveis para a garantia da dignidade.

Palavras-chave: Direitos humanos, Justiça social, Políticas públicas, Renda mínima, Dignidade

Abstract/Resumen/Résumé

The article analyzes the relevance of public policies aimed at promoting dignity and social justice. It considers assessing and understanding the essence of public income transfer policies, as mechanisms for social protection and the guarantee of fundamental human rights, having as reference the negative effects and conditions of vulnerability present in Brazilian society. For its design, the study uses the hypothetical-deductive method of approach, centered on bibliographical research, both physical and virtual, basing its theoretical

¹ Pós-Doutorado UNB FLACSO. Doutora Filosofia PUCRS. Professora PPGD e Graduação Direito UNIJUÍ. Pesquisadora FAPERGS ARD/ARC (2023-2025) “Determinantes Multidimensionais da Pobreza e da Fome no Brasil e na Argentina. E-mail: anna.paula@unijui.edu.br

² Doutorando e mestre em Direitos Humanos (UNIJUÍ). Especialista em Jurisdição Inovadora para Além de 2030 (ENFAM). Bacharel em Direito. Licenciado em Letras. Jornalista. E-mail: patrick.meneghetti@sou.unijui.edu.br

³ Mestranda PPGD UNIJUÍ. Bolsista PROSUC CAPES. Integrante projeto de pesquisa (FAPERGS) “Determinantes Multidimensionais da Pobreza e da Fome no Brasil e na Argentina. Graduada em Direito UNIJUÍ. E-mail: vitoria.agnoletto@sou.unijui.edu.br

framework mainly on theories of justice and the approach of capabilities by Martha C. Nussbaum, in addition to the notions of public policies by João Pedro Schmidt. Thus, by way of conclusion, it understands that thinking about solutions that alleviate the problems arising from inequalities and poverty conditions in Brazil requires thinking and designing public policies in the social field that enable the construction of fairer and more inclusive societies. It states that a minimum income transfer policy is one of the possible means of guaranteeing dignity.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Human rights, Social justice, Public policy, Minimum income, Dignity

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa a relevância de políticas públicas voltadas a promoção da dignidade e da justiça social, considerando que as raízes da desigualdade no Brasil são históricas e estruturais, exigindo que o seu enfrentamento aconteça de maneira permanente por meio de ações desenvolvidas pelo próprio Estado.

As desigualdades graves colocam em perigo a dinâmica social e a efetividade dos direitos humanos fundamentais e requer a criação de políticas públicas que visem amenizar seus efeitos e dar uma resposta as desigualdades persistentes.

O trabalho considera avaliar e compreender a essência de políticas públicas de transferência de renda, enquanto mecanismos de proteção social e de garantia dos direitos humanos fundamentais, tendo como referência os efeitos negativos e as condições de vulnerabilidades presentes na sociedade brasileira.

Tem como finalidade afirmar, a título de hipótese, que políticas de transferência de renda mínima auxiliam no processo de inclusão social e retiram muitos indivíduos das condições de indigência e vulnerabilidade, o que a realidade de muitos cidadãos brasileiros.

Assim, em seu desenvolvimento, o estudo apresenta algumas noções básicas de estruturação de uma política pública, aspectos conceituais, fundamentos, abordagens teóricas e metodológicas, tendo como base as análises desenvolvidas por Schmidt.

Também, com base na teoria da Abordagem das Capacidades, busca apresentar uma possível referência para pensar a estruturação de políticas públicas com vistas a igualdade e a dignidade, tendo como referência autores como Amartya Sen e Martha Nussbaum.

Posteriormente, analisa a garantia de uma renda mínima, enquanto política pública, seu impacto como meio de transferência de renda e estabelecimento de bem-estar e promoção de direitos para os indivíduos.

Para seu delineamento, a pesquisa utiliza o método de abordagem hipotético-dedutivo, centrado na pesquisa bibliográfica, e está dividido em duas sessões: a primeira, que volta seu olhar para a estruturação de políticas públicas; a segunda, que apresenta a abordagem das capacidades como uma possível referência e a política de transferência de renda mínima como um meio para a efetivação da justiça social.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Inicialmente, o presente estudo faz uma análise a respeito das principais características e dos objetivos inerentes às políticas públicas, com a finalidade de demonstrar seu papel indispensável na construção de sociedades justas e na efetivação dos direitos sociais.

Para isso, utiliza-se como fundamento teórico o estudo desenvolvido por João Pedro Schmidt (2018), cuja pesquisa se concentra nos aspectos conceituais, metodológicos e as abordagens teóricas das políticas públicas.

Nesse sentido, referido autor contextualiza que os primeiros estudos sobre políticas públicas se desenvolveram no “contexto pós-2ª Guerra Mundial nos Estados Unidos, com amparo de instituições governamentais e privadas convencidas da importância do viés científico para a boa gestão governamental.” Para melhor entender o cenário, sustenta que o estudo das políticas públicas representou “uma subárea da ciência política norte-americana na década de 1950, marcando uma mudança de foco nas investigações sobre a política: em lugar das estruturas e instituições políticas, a atenção voltou-se à ação dos governos.” (SCHMIDT, 2018, p. 1)

Em meio a este período de transformações e relevantes mudanças no contexto mundial, as políticas públicas emergem “a serviço do objetivo de formular proposições e recomendações que alavancassem políticas mais efetivas e responsivas às demandas sociais.” (SCHMIDT, 2018, p. 2)

Com o olhar do presente sobre o passado recente, o autor afirma que as políticas públicas “são categorias analíticas para entender os problemas, evidenciar a multicausalidade que está na sua origem, a necessidade de tratamento interdisciplinar e de envolvimento de variados agentes nas questões públicas.” (SCHMIDT, 2018, p. 2)

Sob um viés concentrado no contexto brasileiro, Schmidt (2018, p.2) observa o fortalecimento das políticas públicas a partir de década de 1980, destacando-se os anos 2000 em que “houve um verdadeiro boom em diferentes ciências sociais. O uso do termo política pública tornou-se usual na mídia, nos documentos públicos, nos pronunciamentos das autoridades e nas pautas de movimentos sociais.”

Essa utilização do termo políticas públicas, no entendimento do referido autor, “foi acompanhada da falta de rigor e da polissemia comuns na popularização de termos técnicos. Política pública tornou-se sinônimo de ação governamental” (SCHMIDT, 2018, p. 2).

Enquanto isso, em aspectos amplos, conforme descreve Schmidt (2018, p. 3) tem-se que a política pública foi um conceito afirmado na literatura científica desde os anos de 1950, “no contexto de um Estado ativo, interventor na economia e na vida social dos países capitalistas centrais”. Por isso, a “política pública é um conceito ambientado ao Estado contemporâneo.” Em essência, as políticas públicas remetem ao “cuidado dos assuntos comuns e as grandes questões que desafiam a humanidade atualmente depende da capacidade de fortalecer a cooperação e o espírito comunitário.”

Nesse sentido, para Schmidt (2018, p.4), “compreensão bem embasada das políticas permite a ação cidadã mais qualificada e mais potente.” Referida constatação demonstra o caráter fundamental e indispensável das políticas públicas na construção de sociedades justas, assim como na efetivação de garantias e direitos e no oferecimento de vidas minimamente dignas aos cidadãos. Por outro lado, tem-se que “as políticas não são um setor ou departamento com vida própria. Elas são o resultado do processo político, que se desenrola sob o pano de fundo institucional e jurídico, e estão intimamente ligados à cultura política e ao contexto social.

Dessa forma, aduz Schmidt (2018, p.4), “uma política pública deve começar pela compreensão do que lhe é essencial: as demandas sociais vinculadas a problemas políticos”, também se tem uma realidade em que as políticas públicas não são elaboradas de forma satisfatória, nem sempre pautadas pelas necessidades da sociedade. Ainda assim, as políticas públicas são as “respostas do poder público a problemas políticos. Ou seja, as políticas designam iniciativas do Estado (governos e poderes públicos) para atender demandas sociais referentes a problemas políticos de ordem pública ou coletiva”

O autor salienta, nesse contexto, que “reconhecer que as políticas públicas geralmente têm repercussões desiguais não significa abrir mão da perspectiva da universalidade” (SCHMIDT, 2018, p. 7).

A partir disto, entende-se que a integração e a combinação das políticas públicas, mediante um chamado planejamento sistêmico, viabilizam o melhor atendimento das demandas sociais. Muitas vezes há necessidade, no entender de Schmidt (2018, p.8), de se “dar respostas às demandas sociais é tão premente para os governantes que por vezes as respostas não passam de simulacros ou jogos de cena. Sem capacidade real para resolver um problema, são adotadas medidas paliativas ou de desvio de atenção.”

Destaca-se que o autor demonstra que simples ações isoladas não constituiriam uma política pública, reiterando a necessidade de integração e planejamento sistêmico nas

construções de soluções para os problemas políticos, que por serem complexos não serão resolvidos por ações fragmentadas (SCHMIDT, 2018).

Por exemplo, para o Ministério da Saúde, o conceito de políticas públicas perpassa pelas

decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas, projetos e atividades (SCHMIDT, 2018, p. 8-9).

Portanto, diante de todas as noções analisadas pelo autor, conclui-se que a política pública é “um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político” (SCHMIDT, 2018, p. 9).

Dito isto, visando compreender uma ampla gama de ações em diferentes áreas, as políticas públicas são classificadas de diferentes formas, considerando critérios como abrangência populacional, setorialidade, conflitividade e efetividade:

- a) Políticas sociais e políticas econômicas (T. H. Marshall). As políticas sociais dizem respeito às medidas e ações de proteção social, especialmente nos campos da saúde, educação, habitação, seguridade e assistência social. As políticas econômicas incluem fundamentalmente política fiscal, política monetária, incentivos e controles sobre setores da economia e comércio internacional.
- b) Políticas universais e políticas focalizadas (Meny e Thoenig). Políticas universais afirmam direitos para o conjunto dos cidadãos. Políticas focalizadas destinam-se a alguns setores sociais e frequentemente assumem caráter assistencial.
- c) Políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas (Theodor Lowi). Políticas distributivas consistem na distribuição de recursos da sociedade a regiões ou segmentos específicos, que em geral não geram conflitividade. Políticas redistributivas consistem na redistribuição de renda e benefícios, e costumam gerar resistência dos setores mais abastados. Políticas regulatórias são as que regulam e ordenam, mediante ordens, proibições, decretos/portarias, afetando diretamente o comportamento dos cidadãos. Políticas constitutivas (ou estruturadoras) definem procedimentos gerais da política, determinam as regras do jogo, as estruturas e os processos da política, afetando as condições pelas quais são negociadas as demais políticas.
- d) Políticas majoritárias, clientelistas, empreendedoras e de grupo de interesse (James Wilson). As políticas majoritárias distribuem custos e benefícios coletivamente, enquanto as políticas clientelistas distribuem os custos na coletividade e concentram os benefícios em certos grupos. As políticas empreendedoras distribuem benefícios coletivos e concentram os custos em certas categorias, ao passo que as políticas de grupos de interesse concentram tanto os custos como os benefícios em certas categorias.
- e) Políticas reais, pseudopolíticas, simbólicas e sem sentido (Gunnell Gustaffsson). As políticas reais são as que visam e reúnem conhecimento para

resolver um problema público. As pseudopolíticas são caracterizadas pela intenção de resolver um problema, sem que haja conhecimento adequado para isso. As políticas simbólicas são aquelas em que os responsáveis não têm interesse efetivo de resolver o problema, servindo mais para ganho de capital político. Políticas sem sentido são as que carecem tanto de conhecimento quanto de intenção genuína para resolver um problema político.

f) Políticas de governo e políticas de estado. Essa distinção, bastante controvertida nos debates brasileiros, pode ser adequadamente estabelecida, conforme Bucci (2013), com base em dois critérios fundamentais: institucionalização e legitimação política. Políticas de governo expressam opções de um governo ou de governos com a mesma orientação ideológica; estão menos enraizadas na institucionalidade estatal e menos legitimadas pelo conjunto das forças políticas. Políticas de estado expressam opções amplamente respaldadas pelas forças políticas e sociais, têm previsão legal e contam com mecanismos e regulamentações para a sua implementação. Políticas inovadoras frequentemente iniciam como políticas de governo e é o enfrentamento vitorioso dos desafios da institucionalização e da legitimação político-social que as leva à condição de políticas de estado, as quais “atravessam” governos de diferentes concepções ideológicas por estarem entranhadas no aparato estatal e terem ampla legitimação. Caracterizar uma política como sendo “de estado” não é conferir um qualificativo de excelência ético-política e sim reconhecer que ela reúne condições para se prolongar no tempo. Políticas de governo tendem a ser provisórias; políticas de estado, duradouras (SCHMIDT, 2018, p. 11-12).

Assim, existe um número significativo de métodos e técnicas de pesquisa disponíveis para a construção e para o estudo políticas públicas. Nesse sentido, vale contextualizar que as políticas públicas podem desdobrar-se “em algumas etapas fundamentais foi exposta na obra pioneira de David Easton [...] para quem [...] o processo político vem do ambiente social, e, em um ciclo de diferentes fases, são processados pelo sistema político.” (SCHMIDT, 2018, p. 12).

Essa teoria, então, seria composta por ciclos de 5 (cinco) fases que permitem entender como uma política surge e se desenvolve, sendo elas a primeira a percepção e definição do problema; a segunda a inserção na agenda política; a terceira a formulação; a quarta a implementação; e a quinta a avaliação (SCHMIDT, 2018).

Fase 1: percepção e definição do problema. Transformar uma situação de dificuldade em problema político é a primeira condição para que uma dada situação gere uma política pública (SCHMIDT, 2018, p. 13).

Fase 2: inserção do problema na agenda política. A agenda política (agenda setting) pode ser definida como o elenco de problemas e assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos (SCHMIDT, 2018, p. 14).

Fase 3: formulação. A formulação da política pública é o momento da definição quanto à maneira de solucionar o problema político, selecionando-se uma das alternativas disponibilizadas pelos diferentes agentes envolvidos (SCHMIDT, 2018, p. 15).

Fase 4: implementação. A implementação é a fase da execução, da concretização do que foi planejado na etapa da formulação (SCHMIDT, 2018, p. 17).

Fase 5: avaliação. A avaliação de uma política consiste no escrutínio dos êxitos e das falhas do processo de sua implementação (SCHMIDT, 2018, p. 19).

Interessante destacar, no que tange a construção de políticas públicas, de acordo com Schmidt (2018), que qualquer organização e qualquer cidadão pode ser agente de uma política pública. Entretanto, um agente só pode ser politicamente influente de acordo com o recurso de poder que possui.

Para tanto, quem poderia ser esses agentes políticos em regimes democráticos:

a) Autoridades do executivo, legislativo e sistema de justiça. Estão investidos do poder de propor e aprovar orçamentos, de gerir os diversos órgãos da máquina pública, de estabelecer leis e regulamentos, de controlar atos de outras autoridades e dos cidadãos. Têm condições privilegiadas para definir as grandes estratégias políticas e incidir na formação da agenda, na formulação, implementação e avaliação.

b) Partidos políticos. Apesar das altas taxas de desconfiança social, o analista de políticas não pode desconhecer que os partidos continuam sendo agentes com grande peso nas decisões públicas. Seu papel nas democracias de massa é representar o ponto de vista de segmentos da população, organizando suas demandas e apoios, participando do debate político, e sistematizando-as em propostas legislativa e planos de governo. Os partidos influenciam as políticas de diversas formas: dão visibilidade a certos problemas e demandas, proveem pessoal para cargos eletivos e comissionados, propõe temas para a agenda, controlam o governo mediante seus dirigentes eleitos e, sendo oposição, controlam a ação do grupo governante mediante fiscalização e apresentação de pautas políticas alternativas. Entre os seus desafios está o estabelecimento de pontes mais efetivas com os movimentos e organizações da sociedade civil, impedindo que se alargue o fosso que separa as expectativas da sociedade e a ação do Estado. (VIEIRA, 2016)

c) Assessorias e cargos comissionados. Escolhidos entre membros do partido, apoiadores ou integrantes do quadro técnico de servidores, os assessores e encarregados da coordenação de órgãos públicos cumprem a importante função de levar adiante as decisões estratégicas definidas pelo grupo governante, traduzindo-as no nível operacional de cada setor. Além da gestão interna, seu papel envolve a relação com os demais agentes públicos, sociais e privados.

d) Burocracia estatal. Compreende o corpo dos servidores públicos, cuja grande influência nas políticas públicas devém do conhecimento que possuem dos meandros da máquina pública, do conhecimento especializado (técnico) de parte deles e da proximidade com os destinatários das políticas. Presente em todas as fases, torna-se decisivo no momento da implementação, ao transformar em atividades as estratégias e diretrizes anteriormente formuladas. Nessa etapa destacam-se particularmente os funcionários de linha de frente (street level bureaucrats), que desenvolvem as ações diretamente junto aos cidadãos, como médicos, professores, assistentes sociais, policiais etc., quando se verifica a correspondência entre o planejado e o executado. (SCHMIDT, 2018, p. 21-23).

Segue o autor na sua elaboração:

e) Mídia. Meios de comunicação de largo alcance são indispensáveis às democracias de massa. Seu papel político é relevante em todos os países, a favor ou contra o status quo. A difusão de informações nunca é neutra; a seleção das informações é indispensável, sendo esperada, todavia, uma certa equidistância das empresas de comunicação em relação às forças políticas que disputam o poder. Quando comprometidos com o fortalecimento da

democracia, os órgãos de comunicação podem contribuir para o controle público da máquina estatal, aumento da accountability da administração pública, inclusão de questões sociais relevantes na agenda política e facilitar a organização dos cidadãos em torno de tais questões. Chamado de quarto poder, é também alvo de constantes questionamentos por sua atuação corporativista (atua em prol dos próprios interesses), anti-democrática (ignora questões importantes, forma percepções tendenciosas, cria estereótipos) e ideologicamente conservadora (favorece as forças à direita do espectro político). Enquanto na Europa há um maior pluralismo da mídia – em função da opção política de construir canais de comunicação estatal ao lado de empresas privadas – na América Latina e especialmente no Brasil há uma notável concentração da mídia na mão de poucas famílias, por conta da opção governamental pelo modelo privado, inspirado na experiência norte-americana. (AMORIM, 2015)

f) Organizações privadas. Empresas privadas e suas entidades representativas agem de diversas formas na política: incidem nas eleições ao eleger empresários ou seus representantes no executivo e legislativo, financiam campanhas eleitorais, agem na formação de opinião pública favorável aos seus pontos de vista, utilizam a mídia para difundir suas pautas e, setorialmente, participam nas redes e comunidades de política. O seu peso político desproporcional vem sendo apontado como um dos desafios principais enfrentados pela democracia no capitalismo. Seu peso desmesurado expressa-se igualmente no plano da cultura e da ciência: o ideário da administração privada tornou-se a referência principal na produção intelectual sobre a administração pública desde os anos 1980, período de reformas do Estado sob a lógica neoliberal em várias partes do mundo e em que a lógica do mercado “colonizou” dimensões sociais que não devem ser regidas pelo dinheiro. (SANDEL, 2012)

g) Organizações da sociedade civil (terceiro setor).¹⁴ Movimentos e organizações da sociedade civil ganharam espaço na esfera pública desde o final do século XX e sua participação é aceita como vital para uma democracia forte. Ela se expressa nos debates e decisões de questões públicas (via conselhos de políticas, audiências públicas, orçamento participativo) e na prestação de serviços de interesse público (por universidades, emissoras e hospitais comunitários, entidades sem fins lucrativos. Embora parte da literatura avalie criticamente a execução de serviços públicos pelo terceiro setor, entendendo-a como um elemento da estratégia neoliberal de privatização, essa visão não se sustenta. A teoria dos bens comuns, por exemplo, mostra que em variados países algumas das melhores soluções para as necessidades comuns ao longo dos séculos foram supridas pela autogestão das comunidades. (OSTROM, 2011)

h) Agentes de conhecimento e think tanks. Escritórios de assessoramento, institutos vinculados a partidos políticos, organismos internacionais, centros de análise e pesquisa, ONGs com unidades de pesquisa, unidades de pesquisa de empresas e de corporações são forças influentes e pouco visíveis. Ocupam postos cada dia mais importantes em tempos de sociedade do conhecimento, dada a crescente complexidade da gestão pública, com novos temas altamente especializados (SCHMIDT, 2018, p. 21-23).

É evidente, mediante a análise do autor, que os agentes possuem pesos diferentes, o que interfere na função que dão aos seus recursos e na forma de mobilização e impacto das políticas, alterando o rumo e os objetivos delas (SCHMIDT, 2018).

São algumas das funções e pesos que impactam o rumo das políticas públicas:

- Apoio político. A legitimidade primária derivada de lei aprovada pela maioria, resultado eleitoral favorável, aceitação das lideranças do executivo, legislativo e judiciário e das principais forças políticas propicia condições favoráveis à execução e continuidade de uma política. A sua ausência produz grandes obstáculos e até sua cessação.
- Confiança. Ter a confiança da maioria da sociedade e dos agentes permite a construção de consenso e é um recurso valioso para que uma política pública tenha êxito, enquanto a falta de confiança gera constantes conflitos e bloqueios. Levar em conta o capital social e a cultura política vigente é um imperativo para a construção de consensos duradouros.
- Direito. Os recursos jurídicos ocupam um lugar proeminente, constituem a coluna vertebral normativa da atuação governamental, mas usados excessivamente perdem parte de sua capacidade de assegurar suporte às decisões políticas.
- Pessoal. Os recursos humanos envolvidos nas políticas públicas são valiosos pela sua qualificação técnica (especialização) e/ou política (capacidade de mobilizar outros recursos). Um governo necessita de ambas, ou seja, deve ter suporte em um staff técnico-político.
- Informação e conhecimento. Os recursos cognitivos sempre são escassos (nenhum agente tem todas as informações desejáveis na tomada de decisão), estão desigualmente repartidos e sua produção/manutenção tem custo elevado. Na sociedade do conhecimento, o controle da informação confere grande vantagem no processo decisório. O giro pós-positivista nos estudos de políticas públicas (anos 1990) trouxe grande atenção aos recursos cognitivos no jogo político.
- Dinheiro. O recurso monetário é fundamental para todos os agentes. A centralidade das questões orçamentárias no debate das políticas públicas está assentada no fato de que em torno de cada política pública giram negócios. O dinheiro está desigualmente distribuído, é intercambiável e substituível por outros recursos.
- Infraestrutura. Recursos patrimoniais amplos e de alta qualidade facilitam a realização exitosa da política. Além de imóveis e equipamentos adequados, é vital um suporte adequado de comunicação e de intercâmbio com as comunidades de políticas.
- Organização. A organização vertical é própria de estilos de governo centralizados e hierárquicos; a organização fragmentada leva à dispersão de recursos e baixa eficácia/eficiência. As formas de organização política propícias à democracia combinam centralização com descentralização, tem elevado grau de intersetorialidade e se baseiam na participação ativa dos diversos agentes.
- Tempo. O fator temporal incide nas políticas de várias formas. Cada governo calcula suas prioridades e o ritmo de suas ações em função do período de gestão (do calendário eleitoral). O ciclo orçamentário anual organiza e limita as ações do governo e dos demais agentes. Os agentes estatais têm geralmente tempo maior para dedicar às políticas que os demais agentes.
- Força. É o recurso principal nos regimes ditatoriais, mas está presente também nas democracias, devendo ser utilizado apenas em casos extremos. Esse recurso é requerido na proporção inversamente proporcional ao apoio e ao consenso construído em torno das políticas: quanto menos apoio e consenso, maior é a necessidade de uso da força (SCHMIDT, 2018, p. 23-24).

Em suma, o estudo de Schmidt (2018) demonstrou que toda e qualquer análise de políticas públicas precisa e deve contar com uma complexa elaboração e com pressupostos teóricos explícitos ou implícitos.

Dito isto, o presente artigo parte das noções essenciais das políticas públicas para uma análise a respeito do fundamento de uma política efetiva na construção de sociedades justas. Para isso, conforme se discutirá a seguir, foram utilizadas as teorias da justiça e a abordagem das capacidades para tecer um plano de fundo preocupado com a dignidade, os direitos humanos e a justiça social.

3 A ABORDAGEM DAS CAPACIDADES COMO FUNDAMENTO PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A abordagem das capacidades foi desenvolvida pela filósofa Martha C. Nussbaum (2013) e é uma teoria da justiça contemporânea, cuja essência envolve a preocupação com a construção de sociedades justas e que garantam uma vida minimamente digna para todos os cidadãos.

A autora utiliza a abordagem das capacidades para explicar as garantias humanas centrais que devem ser asseguradas pelo Estado e pela comunidade internacional para todos os indivíduos. Essa explicação foca nas “capacidades humanas, isto é, no que de fato as pessoas são capazes de fazer e ser, instruídas, de certa forma, pela ideia intuitiva de uma vida apropriada à dignidade do ser humano” (NUSSBAUM, 2013, p. 84).

A ideia de defender os recursos como um meio de analisar as condições e o bem-estar dos indivíduos em sociedade é um sistema falho, pois as pessoas podem possuir os mesmos recursos, mas suas deficiências e impedimentos (ou a ausência de qualquer um desses) podem modificar os meios pelo qual pode o indivíduo usufruir desses recursos, sem esquecer que os indivíduos possuem diferentes necessidades de recursos. Por isso, é preciso confrontar as questões de deficiência e impedimento, pois esses pontos que mais importam ao tratar de justiça social.

Essa é a justificativa principal para que a filósofa passe a construir a ideia de dez capacidades como exigências para que o indivíduo possua uma vida com dignidade, como uma determinação mínima de justiça social, ou seja, a sociedade que não garante essas capacidades em um nível mínimo não pode ser considerada justa. Portanto, o enfoque das capacidades, de acordo com Nussbaum (2013, p.91), trata-se de “uma explicação do mínimo de garantias sociais centrais e é compatível com diferentes visões sobre como lidar com questões de justiça e distribuição que surgiram uma vez que todos os cidadãos estivessem acima do nível mínimo.”

A abordagem das capacidades desenvolvida por Martha Nussbaum comporta uma lista das dez capacidades centrais — a vida, a saúde física, a integridade física, os sentidos, imaginação e pensamento, as emoções, a razão prática, a afiliação, a relação com outras espécies, o acesso ao lazer e a capacidade de ter controle sobre o próprio ambiente, político e material — responsáveis por garantir o mínimo de dignidade e a realização das necessidades humanas fundamentais (ZEIFERT; STURZA, 2019, p. 116).

Ainda, é apresentado que as capacidades são para todos os indivíduos, sendo que deve existir um nível mínimo para cada capacidade, considerando que quando o nível da capacidade está abaixo do mínimo o indivíduo não estaria sendo tratado o mínimo de funcionamento verdadeiramente humano, ou seja, o objetivo deve ser que os cidadãos estejam sempre com os níveis de capacidade acima do mínimo, a fim de garantir as condições fundamentais para ter uma vida humana verdadeira (NUSSBAUM, 2013).

Salienta-se a explicação esclarecedora da autora:

O enfoque das capacidades assemelha-se a um julgamento penal. Ou seja, começa com o resultado: a compreensão intuitiva de um conteúdo particular que considera vinculado necessariamente a uma vida apropriada à dignidade humana. Em seguida, busca procedimentos públicos (uma constituição, uma separação dos poderes, certo tipo de sistema econômico) que alcancem esse resultado tanto quanto possível, uma vez que tais procedimentos provavelmente vão se modificar ao longo do tempo e de acordo com as circunstâncias e as histórias de diferentes nações. A justiça é o resultado esperado, e o procedimento é considerado bom na medida em que promova tal resultado (NUSSBAUM, 2013, p. 99).

Nesse sentido, Zeifert e Sturza (2019, p.116) entendem que para viabilizar tal objetivo almejado pela referida filósofa, as políticas públicas emergem como o meio ideal para fomentar um desenvolvimento social mais justo e inclusivo. Assim, “a abordagem das capacidades pode ser percebida como uma fonte para a instituição de políticas públicas voltadas para o respeito das necessidades humanas fundamentais e efetivação da justiça social.”

Para servir de referência para a criação de políticas públicas, a filósofa estadunidense apresenta uma lista que emerge como

um ideal para dar embasamento à construção de projetos que visem resolver situações em que há ausência de garantia das necessidades humanas fundamentais. Ou seja, as políticas públicas poderão agir com o objetivo de alcançar o ideal de sociedade justa, de maneira a efetivar as demandas voltadas para as necessidades humanas fundamentais e colaborar com o processo de inclusão, garantindo o respeito aos direitos humanos (ZEIFERT; STURZA, 2019, p. 116).

Ademais, os elementos constitutivos da abordagem das capacidades pressupõem e efetivação da justiça social para muito além dos interesses individuais, pautando-se na empatia, na equidade e na solidariedade na construção de sociedades inclusivas e justas, o que propicia o embasamento de políticas públicas para esses nobres fins. “A autora considera a referida lista como uma forma de abordagem dos próprios direitos humanos, posto que esses também são vistos como requisitos mínimos para se viver dignamente. Nesse sentido, ‘o enfoque das capacidades é completamente universal’” (ZEIFERT; STURZA, 2019, p. 118).

Por isso, “pensar a dignidade humana com base no enfoque das capacidades requer um olhar sobre as condições que orientam viver a vida de forma plena e digna, e isso inclui a noção de sociabilidade e compaixão entre os indivíduos, requisitos para a promoção da justiça” (ZEIFERT; STURZA, 2019, p. 118).

Definir justiça social “a partir da abordagem das capacidades, assevera: ‘[...] respeito aquilo que as pessoas são efetivamente capazes de ser e de fazer’” (ZEIFERT; STURZA, 2019, p. 118). Portanto,

a visão apresentada pela filósofa norte-americana, a partir do enfoque das capacidades, possibilita pensar o desenvolvimento de políticas públicas igualitárias com vistas à inclusão dos indivíduos e à realização das suas necessidades humanas mais urgentes, de forma a promover um desenvolvimento visando à justiça social e à garantia dos direitos humanos (ZEIFERT; STURZA, 2019, p. 119).

Já a abordagem das capacidades em Sen (2011) tem seu foco na liberdade que possui uma pessoa para fazer as coisas que tem razão para valorizar. Compreende, por intermédio da ideia de liberdade, de capacidade e de justiça, que a parte fundamental da liberdade consiste na capacidade de o indivíduo escolher o que mais valoriza, que deseja para si e para sua vida. A capacidade está ligada, portanto, à liberdade por meio do seu aspecto de oportunidade abrangente, como o potencial de o indivíduo realizar várias combinações de funcionamentos que tenham razão para serem valorizadas.

Quando analisada a perspectiva de Sen (2000, p. 18), é possível identificar percepções críticas às necessidades humanas e à ideia de *capacidades*, que ultrapassam a questão de renda, embora considere a liberdade econômica importante ao desenvolvimento. O autor alerta para o fato de que outras determinantes são fundamentais para a expansão das liberdades humanas, como disposições sociais e dos direitos individuais. As necessidades humanas compõem um conjunto que, para a sua satisfação,

depende mais do que poder econômico, e ultrapassa a visão unidimensional de necessidades e, conseqüentemente, de privação. As necessidades humanas são multidimensionais, bem como a própria aceção de desigualdade e pobreza.

Nesse contexto, é importante destacar que liberdade e a capacidade são termos intensamente presentes nas obras de Sen e Nussbaum, entrecruzando-se e compondo suas teorias sobre justiça. O economista, pressupõe, que o senso de justiça de um determinado ato pode ser apurado a partir da sua capacidade em promover a liberdade humana. Considerando que a liberdade é o meio para se alcançar o desenvolvimento, bem como o seu fim primordial, podemos afirmar que justiça e desenvolvimento estão inter-relacionados na teoria do autor.

Por outro lado, quando verificada a pertinências da teoria da filósofa norte-americana Nussbaum (2013), observa-se que a autora desenvolve uma teoria voltada para a formulação de uma lista de capacidades humanas com o objetivo de tratar de questões referentes à justiça social e, conseqüentemente, das políticas públicas que poderiam ser formuladas com base na referida lista. O enfoque realizado por Nussbaum é único, pois parte de uma crítica às teorias contratualistas e adota uma concepção de indivíduo/pessoa diferente da adotada por outros autores.

Assim, retomando o problema de pesquisa apresentado inicialmente, cabe agora analisar a relevância dos programas de acesso a renda para se atingir, minimamente, a noção de capacidade abordada, considerando que a “segurança de renda é fundamental para a promoção do desenvolvimento econômico, estimulando a demanda agregada e atuando como estabilizadora social em momentos de crise.” A renda representa parte importante para a difusão do “desenvolvimento social, pois promove igualdade de oportunidades, contribuindo para a redução da pobreza e da desigualdade.” Porém, é preciso considerar que “a visão da segurança de renda enquanto direito não é sempre utilizada como base para justificar a existência e manutenção dos programas de transferências de renda.” (FIOCRUZ, 2023)

Quando se fala em auxílios é preciso considerar que a maioria são direcionados a população segurada pela previdência social. Indivíduos “que contribuem financeiramente para o sistema (como, por exemplo, os empregados, os trabalhadores autônomos e avulsos, dentre outros), sendo de conhecimento o fato de que parte significativa da população está excluída do regime próprio ou geral de previdência social.”

No entanto, em alguns casos, o acesso a uma renda mínima também está assegurado para aqueles que não contribuem, desde que se enquadrem em determinadas categorias, são as denominadas “transferências não contributivas”. Como exemplo dessas modalidades podemos citar o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que garante mensalmente um salário mínimo “à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (Art. 203, V, CF 88)”. (FIOCRUZ, 2023)

Os cidadãos que não são protegidos pelos referidos programas, resta o mecanismo público de transferência de renda denominado Bolsa Família, programa criado em 2003 que “[...] ajudou a reduzir em 16% a mortalidade de crianças de um a quatro anos [...] Em famílias com mães negras e em municípios pobres, a redução chegou a 26% e 28%, respectivamente.” (CÁTEDRA JOSUÉ DE CASTRO, 2023). O Bolsa Família possibilitou que o Brasil, pela primeira vez na história, desse uma resposta as suas populações mais vulneráveis e garantisse, minimamente, os direitos sociais.

Longe de resolver de forma definitiva os problemas, o Programa Bolsa Família pode ser entendido como uma política pública que cumpre um papel específico na redução das vulnerabilidades, porém não ataca as causas que são de ordem multidimensional.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo analisou a importância de políticas públicas na promoção da dignidade e da justiça social, considerando que as raízes da desigualdade no Brasil que são históricas e estruturais, o que exige um enfrentamento permanente por meio de ações desenvolvidas pelo próprio Estado, no caso políticas públicas.

Avaliar e compreender a essência de políticas públicas de transferência de renda, enquanto mecanismos de proteção social e de garantia dos direitos humanos é fundamental, tendo em vista as condições de vulnerabilidades presentes na sociedade brasileira.

A desigualdade é um elemento que interfere de forma significativa na realização das necessidades humanas fundamentais com vistas a uma vida digna de ser vivida. Nesse mesmo sentido, as Teorias da Justiça, em especial a abordagem das capacidades de Sen (2011) e Nussbaum (2013), representam propostas de combate às

desigualdades sociais graves que atuam em vários âmbitos das sociedades contemporâneas, influenciando o acesso a bens, oportunidades e direitos.

Mediante a lista das capacidades, apresentada pela autora Nussbaum, e a compreensão de liberdade de Sen, é possível pensar propostas interventivas de combate às graves desigualdades para que se possa promover o mínimo de bem-estar numa perspectiva multidimensional.

O caminho para a justiça social requer o estabelecimento de condições mínimas para uma vida digna, como a garantia de acesso a bens, oportunidades e direitos. O combate às graves desigualdades é imprescindível para que se possa promover o mínimo de bem-estar numa perspectiva multidimensional e, nesse caminho, reafirmar a importância das políticas públicas que garantem o acesso a renda mínima para a população mais vulnerável.

A título de hipótese, sustentou-se que políticas públicas de transferência de renda mínima auxiliam no processo de inclusão social e retiram muitos indivíduos das condições de indigência e vulnerabilidade, e isso restou comprovado com base na teoria da Abordagem das Capacidades, referência para pensar a estruturação de políticas públicas com vistas a igualdade e a dignidade.

REFERÊNCIAS

CÁTEDRA JOSUÉ DE CASTRO. *Filhas da mesma agonia: fome, pobreza e desigualdades*. In: Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro. In: CAMPELLO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula. São Paulo: Elefante, 2022. p. 155-162

FIOCRUZ. *Bolsa Família: um direito humano ao qual não se admite retrocessos*. Disponível em: <https://dssbr.ensp.fiocruz.br/bolsa-familia-um-direito-humano-ao-qual-nao-se-admite-retrocessos/>. Acesso em: 29 jul. 2023.

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

SCHMIDT, João Pedro. *Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas*. Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v 3, n 56, 2018.

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

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

ZEIFERT, Anna Paula Bagetti; STURZA, Janaína Machado. *As políticas públicas e a promoção da dignidade: uma abordagem norteada pelas capacidades (capabilities approach) propostas por Martha Nussbaum*. Revista brasileira de políticas públicas. Brasília, v 9, n 1, 2019.