

## As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social

### Public policies in Amartya Sen: agent condition and social freedom

*Neuro José Zambam(1); Henrique Aniceto Kujawa(2)*

1 Pós-doutor em Filosofia na Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Doutor em Filosofia pela PUCRS. Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade Meridional - IMED – Mestrado. Professor do Curso de Direito (graduação e especialização) da Faculdade Meridional – IMED de Passo Fundo. E-mail: neurojose@hotmail.com

2 Doutor em Ciências Sociais, Mestre em História. Professor da IMED e Professor do Mestrado em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais UNOCHAPECÓ. E-mail: kujawa@imed.edu.br

**Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, vol. 13, n. 1, p. 60-85, Jan.-Abr. 2017 - ISSN 2238-0604

[Received: Aug. 14, 2016; Approved: Dec. 28, 2016]

DOI: <http://dx.doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v13n1p60-85>

Como citar este artigo: [clique aqui!](#)

How to cite item: [click here!](#)

## Resumo

Neste artigo abordamos a compreensão de políticas públicas em Amartya Sen e sua missão de promover a condição de agente dos cidadãos, assim como, de ampliar a liberdade social. As primeiras décadas do século XXI são marcadas pela crise do Estado do Bem Estar Social, ampliou-se o papel do mercado como o mecanismo para a satisfação das necessidades básicas e, em consequência, diminuindo os orçamentos públicos para as políticas sociais. De outra banda, houve a ampliação da vulnerabilidade social devido a problemas locais e globais relacionados às guerras, desigualdades e crises econômicas e políticas. O papel das políticas públicas e sua capacidade de ultrapassar a lógica assistencialista, de dependência, produzindo o desenvolvimento e a emancipação social são relevantes nesse contexto. O método de abordagem utilizado é a revisão bibliográfica e a análise panorâmica das políticas públicas brasileiras nas últimas décadas. A posição de Sen é a referência para avaliação da legitimidade das políticas públicas em vista do exercício da liberdade e da condição de agente dos beneficiados, sem excluir outras organizações, por exemplo, o mercado e as instituições de assistência social.

**Palavras-chave:** Condição de agente. Estado de bem-estar social. Liberdade social. Políticas públicas.

## Abstract

In this article we discuss the understanding of public policies in Amartya Sen and its mission to promote the condition of citizens' agent, as well as to expand the social freedom. The first decades of the 21st century are marked by the crisis of the Social Welfare State, the role of the market expanded as the engine for the satisfaction of basic needs and, as a result, decreasing public budgets for social policies. On another hand, the expansion of social vulnerability due to local and global problems related to war, inequality and economic and political crises. The role of public policies and their ability to exceed the logical benefits of dependency, producing the development and social emancipation are relevant in this context. The method of approach used is the literature review and the overview analysis of public policies in Brazil in recent decades. Sen's position is the reference for assessing the legitimacy of public policies in view of the exercise of freedom and the agent condition of the benefited, without excluding other organizations, for example, the market and social assistance institutions.

**Keywords:** Agent condition. Social Welfare State. Social freedom. Public policies.

## 1 Introdução

A exclusão social é uma das maiores ameaças, quando não a principal, da estabilidade social, política, econômica e cultural de uma sociedade e entre os povos. A busca por um ordenamento social equitativo e por condições de justiça que expressem as condições de vida digna para os cidadãos é um dos objetivos mais caros dos Estados, governos, instituições, personalidades e líderes que têm responsabilidades coletivas. As políticas públicas empreendidas pelos governos são ferramentas relevantes e decisivas para atingir essa prerrogativa.

O acelerado processo de globalização contribuiu significativamente no último período para o conhecimento da realidade interna dos países e da relação entre os povos, especialmente das suas manifestações culturais, do seu patrimônio, das contradições internas, assim como, das suas potencialidades, recursos e condições para efetivar projetos de promoção humana e superação de graves problemas sociais.

O início do século XXI indica que inúmeras contradições persistem e outras ameaças estão no cotidiano da vida social agindo com recursos e estratégias mais sofisticados e com poder de destruir o, ainda, frágil equilíbrio social e as relações entre os povos. As persistentes desigualdades, as novas formas de terrorismo, as guerras, o analfabetismo endêmico, os novos processos migratórios que expõem a vulnerabilidade dos países e os imperialismos de mercado, tecnológicos e movidos pelo fanatismo aniquilam parte significativa da população mundial, enfraquecem a atuação das instituições, frustram as propostas dos líderes, confundem o conceito de Estado e a capacidade de estabelecer acordos duradouros. A não solução desses problemas é responsável pelo desequilíbrio social no Brasil e no mundo.

As políticas públicas são um importante recurso que os Estados dispõem para enfrentar os graves dilemas sociais que ameaçam o seu funcionamento e a sua organização em vista da justiça social.

O Brasil, nas últimas décadas, ampliou significativamente o alcance das suas políticas públicas com programas de alcance universal e com mecanismos de controle, assessoria e empoderamento dos sujeitos com condições de solucionar parte dos problemas mais graves. Por exemplo, o acesso universal das crianças e jovens à educação básica, o combate e prevenção à fome, os programas de vacinação em massa, a diminuição das graves desigualdades regionais e locais, o acesso à saúde pública, a disponibilidade de financiamentos mais acessíveis e ações, embora tímidas, de distribuição de renda conjugada com as condições de crescimento econômico.

O período em curso, especialmente nos últimos anos, marcado pela grave crise política, moral e econômica, podem comprometer o desenvolvimento de importantes políticas públicas. A abordagem crítica e reflexiva das políticas sociais no Brasil é essencial considerando, a) a necessidade de construir uma visão atualizada de políticas

sociais em vista de um processo de desenvolvimento humano, social e econômico sustentável; b) o Brasil clama por uma visão de políticas sociais não restrita à busca do bem-estar ou dependente do assistencialismo do Estado ou das organizações de assistência; c) existem deficiências sobre o método de avaliação dos programas, da sua coordenação ou controle, dos resultados de curto, médio e longo prazos; d) o potencial de contribuição para o equilíbrio social e a prevenção de problemas como a violência e o preconceito; e) a necessidade de construir uma compreensão da identidade da pessoa e do cidadão assim como da sua atuação política na condição de agente ativo do processo de organização social.

O objetivo geral deste artigo é apresentar a compreensão de Amartya Sen sobre políticas públicas e as suas principais referências para auxiliar a avaliação das políticas públicas no Brasil. Os objetivos específicos são: a) Fundamentar a compreensão de política pública nas principais obras de Sen; b) Investigar a relação entre exercício da liberdade, condição de agente e equidade social; c) indicar as situações onde as políticas sociais impulsionam o exercício da liberdade; d) apresentar critérios para o reconhecimento, a avaliação e a viabilidade das políticas públicas.

Esta abordagem é apresentada a partir da eleição de quatro tópicos prioritários. No primeiro apresentamos uma abordagem geral do desenvolvimento a partir do valor moral da liberdade segundo entendimento de Sen. No segundo destacamos a visão de políticas sociais apresentada por Sen acompanhada dos compromissos com a pessoa na condição de agente ativo e sua efetiva participação social. No terceiro destacamos as ameaças, contradições e desigualdades que justificam as políticas sociais e a atuação do Estado em vista da sua superação. No quarto analisamos de forma panorâmica aspectos das políticas sociais no Brasil e seu potencial de promoção humana e do exercício da liberdade.

O método de investigação é o crítico bibliográfico, a partir de Amartya Sen destacamos os principais conceitos e evidenciamos as referências para uma compreensão alargada de políticas sociais e a consequente contribuição para a análise das práticas no Brasil. A técnica de pesquisa é a análise panorâmica das políticas sociais no Brasil e como respondem aos critérios propostos por Sen para a avaliação das condições de justiça social.

Compreendemos que a abordagem de Sen é o referencial adequado para analisar criticamente as políticas sociais empreendidas no Brasil, seja de forma analítica, comparativa ou sobre a evolução em vista da melhoria das condições de vida da população mais carente, do exercício da cidadania, da superação do assistencialismo estatal e das instituições, do aprimoramento dos mecanismos de participação e, especialmente, visando a ampliação e o amadurecimento da democracia como o sistema de organização política e administrativa com as melhores condições, recursos e mecanismos para uma justa e equitativa forma de organização social legítima, segura, estável e duradora da sociedade brasileira.

## 2 As políticas públicas e o desenvolvimento social

O modelo de desenvolvimento adotado numa sociedade está relacionado com inúmeros fatores que incidem diretamente sobre as condições de vida dos cidadãos, da sua realização pessoal, da integração social, da participação política, da produção de bens e da sua respectiva distribuição. A visão de desenvolvimento está ancorada em interesses econômicos, na formação cultural da sociedade, nos objetivos presentes e futuros, nas condições de vida para a população, no funcionamento das instituições sociais e na disponibilidade dos recursos naturais e ambientais, assim como, dos critérios para a sua utilização, preservação ou reposição.

A superação das graves desigualdades sociais, consequência da adoção de um modelo de desenvolvimento que prima pela atuação prioritária do mercado, o aumento da produção de bens, o acúmulo de recursos econômicos, a submissão do estado ou instituições aos ditames da economia e do autointeresse e, finalmente, o homem como o único organizador e responsável pelo ordenamento social, demanda a construção de uma arquitetura alternativa de desenvolvimento cujos atores e interesses possam priorizar a atuação do homem na condição de agente e em condições de desenvolver as capacidades individuais e sua inserção na dinâmica social de forma cooperativa.

A análise sobre a importância das políticas públicas<sup>1</sup> tem sua razão quando se observam as inúmeras contradições que assolam as sociedades contemporâneas e, especificamente no Brasil, por ser de nosso interesse nessa abordagem. O mundo acompanhou o aumento da produção de bens e riquezas sem precedentes na história, assim como, a melhoria das condições de sobrevivência por causa da invenção de novos tratamentos e do acesso a medicamentos. O reconhecimento dessa prerrogativa está acompanhada da, ainda, persistente concentração de renda, da existência de grandes contingentes de famintos, analfabetos e vítimas de guerras sangrentas e injustificadas. Essa contradição é moralmente ilegítima e juridicamente insustentável, exceto pelo domínio de interesses utilitaristas, do mercado e orientados apenas pelo autointeresse pessoal ou corporativo.

A abordagem das políticas públicas, como propõe Sen, está ancorada na importância da pessoa e na necessidade de ter as condições para o desenvolvimento das capacidades (*capabilities*) e agir como cidadão na condição de agente ativo, na atuação do estado como organizador de políticas de promoção humana e combate às desigualdades, na ação de instituições ou associações com a finalidade de propor,

1 Embora não haja uma definição precisa de políticas públicas, as entendemos como: “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo do curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”. (SOUZA, 2006, p. 26).

incentivar e administrar de forma propositiva, participativa e cooperativa as políticas que visem o bem comum e a equidade social, razão primeira de sua existência. A compreensão sobre a pessoa é crucial para esta abordagem, conforme esclarece Sen (2000, p. 334):

Essa distinção tem uma influência prática significativa sobre a política pública. Embora a prosperidade econômica ajude as pessoas a ter opções mais amplas e a levar uma vida mais gratificante, o mesmo se pode dizer sobre educação, melhores cuidados com a saúde, melhores serviços médicos e outros fatores que influenciam causalmente as liberdades efetivas que as pessoas realmente desfrutam”.

As políticas públicas têm como objetivo contribuir com o processo de desenvolvimento social, isto é, não submetida exclusivamente às demandas do crescimento econômico ou tendo como opção prioritária apenas a busca do bem-estar material. A orientação, segundo esta compreensão, visa integrar a economia, a tecnologia, o progresso econômico, os mercados e outros atores com uma arquitetura que vise possibilitar as condições para a expansão da liberdade de escolha das pessoas, elegendo o desenvolvimento das capacidades humanas e a condição de agente como a justificativa para a existência e a atuação do Estado, com seu aparato institucional, jurídico e financeiro. Essa é uma conjugação com repercussões metodológicas, de concepção da identidade de fazer política, do exercício do poder e da opção onde se devem investir os recursos disponíveis, porque, como destaca Sen (2000, p. 334), “os seres humanos não são meramente meios de produção, mas também finalidade de todo processo”.

A criação, implantação, execução, avaliação, e expansão das políticas públicas têm como justificativa central o combate às causas da privação da liberdade que impedem o desenvolvimento da capacidade de escolha e o exercício da condição de agente ativo. A percepção dessa deficiência, segundo aponta Sen, está relacionada com o conjunto de fatores sociais que integram o exercício da autonomia das pessoas, a negação de acesso à educação de qualidade, aos sistemas de saúde com boas condições, ao emprego, à participação pública nos diversos espaços e ambientes, dentre outros. Outrossim, cabe ressaltar que neste viés incluem-se também a limitação do acesso à informação e aos mercados. O entendimento desse conjunto de relações é fundamental visando as necessárias transformações sociais em vista da justiça social. A liberdade, portanto, é central para o desenvolvimento<sup>2</sup>.

2 Sen (2000, p. 18) destaca duas razões para considerar a liberdade como central para o processo de desenvolvimento: “a razão avaliatória (a avaliação do progresso tem de ser feita verificando-se primordialmente se houve aumento das liberdades das pessoas) e a razão da eficácia (a realização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas)”.

As diferentes formas de privação expressam os níveis das desigualdades, das injustiças e do desenvolvimento social existentes no interior das sociedades. O poder transformador das políticas públicas precisa intervir nas causas da privação e promover o bem-estar individual integrado às demais perspectivas humanas, sociais e culturais.

A percepção, registrada por Sen (2001, p. 152), segundo a qual “a literatura sobre economia do bem-estar que trata da desigualdade comumente ignorou as diversidades humanas e tendeu a considerar todas as pessoas como exatamente similares (incluindo *inter alia* como possuidoras dos mesmos potenciais máximos)”, atualmente clama pela inclusão de outras necessidades, por meio da proposição de políticas de desenvolvimento social de alcance universal. As desigualdades que compõem a realidade social, também impedem e dificultam a formação familiar, o equilíbrio social, a valorização da tradição cultural, a construção dos objetivos de vida, as opções políticas, entre outros, e impactam substancialmente nas políticas de desenvolvimento social. A visão não exclusivamente dependente dos recursos econômicos, não os exclui, mas integra numa dinâmica que tem como prioridade o capital humano como norteador da ação política. Destaca-se: “Recursos são importantes para a liberdade, e a renda é crucial para evitar a pobreza. Mas se nosso interesse diz respeito, em última instância, à liberdade, não podemos – dada a diversidade humana – tratar os recursos e a liberdade como sendo a mesma coisa”. (SEN, 2001, p. 175).

As pessoas podem sofrer diferentes privações considerando as variáveis que compõem as suas vidas. A pobreza, embora esteja primordialmente associada às privações de bens, não pode ser restrita ao acesso a estes como único indicativo de avaliação ou análise. Na acepção de Sen, no conjunto da sua teoria da justiça, ser pobre é não poder exercer as liberdades substantivas, isto é, a condição de agente social e poder desenvolver as capacidades básicas (*capabilities*). Nesse contexto, a pobreza tem repercussões no conjunto da existência humana e nas condições de atuar na sociedade de forma livre e autônoma, assim como, ter condições de influenciar na sua organização e no seu funcionamento. Por exemplo, a criança que não teve acesso a um bom nível de educação básica terá inúmeras limitações para aprender as operações lógico-matemáticas, as regras gramaticais e a arquitetura de uma língua estrangeira<sup>3</sup>.

A atuação dos diferentes atores sociais, sejam pessoas ou instituições, integradas à necessidade de correção das injustiças sociais que, sobremaneira, aprofundam as desigualdades econômicas e a instabilidade social, precisam propor políticas públicas que visem o socorro imediato àquelas situações que provocam grave sofrimento ou são ocasionadas por catástrofes naturais ou de outra natureza. A existência de fundos de reserva é fundamental para este fim.

As políticas públicas orientadas pela prioridade ao capital humano e a equidade social, por sua vez, precisam ter alcance mais amplo e perceber que o

3 “Ser capaz de raciocinar e escolher é uma faceta importante da vida humana”. (SEN, 2010, p. 58).

desenvolvimento social está diretamente relacionado à capacidade de compreender o potencial de investimentos, os efeitos para o crescimento econômico de uma nação, os mecanismos para a distribuição da renda, a equilibrada utilização dos recursos naturais e ambientais disponíveis e, especialmente por integrar a dinâmica desta reflexão, a sua justificativa implica o poder de prevenção de desigualdades, a garantia da estabilidade social e política e as condições para o desenvolvimento humano nas suas diversas esferas, particularmente as capacidades e a condição de agente<sup>4</sup>. Destacam-se, sobremaneira, a política preventiva. Nesse contexto, sublinha-se: “Ver o desenvolvimento a partir das liberdades substantivas das pessoas tem implicações muito abrangentes para nossa compreensão do processo de desenvolvimento e também para nossos meios de promovê-lo”. (SEN, 2000, p. 49).

A promoção das políticas públicas é de responsabilidade primordial do Estado cuja missão básica nas sociedades democráticas é a realização do bem comum, ou seja, o bem de todos. A convicção sobre essa premissa não despreza as demais instâncias, como o mercado<sup>5</sup> e outras instituições, antes as integra num amplo sistema de cooperação. Estes, por sua vez, possuem interesses específicos e não diretamente comprometidos com o conjunto da sociedade, assim como, não dispõem de recursos, estruturas e normatizações de alcance universal. A identidade da atuação do Estado é caracterizada como a missão e a responsabilidade de atuar, administrar e fornecer os bens públicos, em vista do bem do público. Os mercados e as organizações privadas não possuem uma identificação clara com essa missão, sequer é sua índole principal. O combate às distorções, desigualdades e outras mazelas é prerrogativa do Estado, sem descuidar das demais áreas, por exemplo, a regulação dos setores de produção.

A ausência do Estado na organização da sociedade, sedimenta e amplia o fosso das desigualdades e outras disparidades<sup>6</sup>. Outrossim, a sua interferência exclusivamente assistencialista ou de controle social, político e econômico impede outras dimensões integradas ao valor e exercício da liberdade. A atuação segura e dinâmica, mesmo com iniciativas pontuais, tem poder de transformação e integração social e política de longo alcance, conforme Sen (2000, p. 234): “O ganho de poder das mulheres é um

4 “A dignidade humana é um valor fundamental para as sociedades democráticas. Na sociedade brasileira que tem na sua Constituição a garantia dos direitos como referência inegociável e balizadores do seu ordenamento, as pessoas precisam perceber e usufruir dos seus direitos e valores mais importantes, dos quais se pode destacar a liberdade. O pleno exercício da liberdade representa a maioria política e as condições de equidade social”. (ZAMBAM, Neuro José; ICKERT, Airton Juarez. A democracia brasileira e a pena privativa de liberdade: alternativas que preservam a dignidade humana. *Revista Brasileira de Direito*, v. 7, n. 2, p. 147, out. 2011. ISSN 2238-0604. Disponível em: <<https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/271>>.

5 “O papel desempenhado pelos mercados tem de depender não só do que eles podem fazer, mas do que lhes é permitido fazer”. (SEN, 2000, p. 145).

6 “O papel positivo dos direitos políticos e civis aplica-se à prevenção dos desastres econômicos e sociais em geral”. (SEN, 2000, p. 214).

dos aspectos centrais no processo de desenvolvimento em muitos países do mundo atual. Entre os fatores envolvidos incluem-se a educação das mulheres, seu padrão de propriedade, suas oportunidades de emprego e o funcionamento do mercado de trabalho”.

As políticas de desenvolvimento<sup>7</sup> orientadas pela valorização, expansão e promoção do capital humano e comprometidas com a dinâmica da democracia precisam estar profundamente integradas e associadas às políticas sociais que visam corrigir as desigualdades sociais e econômicas, fomentar o exercício dos direitos fundamentais, especificamente o acesso à educação, à saúde, ao trabalho e aos mecanismos de informação, participação e decisão. Os cidadãos precisam viver e atuar na sociedade na condição de agentes ativos, desenvolvendo as suas capacidades. A criação de reais oportunidades sociais é um referencial seguro e duradouro para este fim, assim como, para a ampliação do alcance das políticas sociais para o aumento da qualidade de vida, especialmente dos mais pobres.

### 3 As políticas públicas e a condição de agente

O desenvolvimento das capacidades requer a opção pela superação daquelas situações que são responsáveis pela exclusão, marginalização ou classificação das pessoas. As políticas públicas orientadas para a equidade social têm como objetivo o combate às causas das desigualdades que podem ser avaliadas a partir da condição de não agente dos cidadãos, entre as quais se podem sublinhar, a fome, o desemprego, o analfabetismo, a ausência de serviços de saúde adequados e, especialmente, a excessiva concentração de renda. As políticas com essa meta visam socorrer as necessidades imediatas, assim como, a prevenção de problemas futuros, conforme destaca Sen (2010, p. 352),

Políticas tendentes a lidar com a incapacidade podem ter um âmbito muito alargado, o qual tanto incluirá a mitigação dos efeitos advindos de deficiências e incapacidades como a criação de programas para a prevenção do surgimento de tais incapacitações. É de extrema importância que se compreenda que muitas das incapacitações são evitáveis, muito podendo ser feito, não apenas para diminuir a *penalidade* da incapacitação, mas também, e desde logo, para reduzir a sua *incidência*”.

A afirmação do valor da pessoa como agente ativo nas sociedades democráticas demanda a sensibilidade de querer que seus talentos sejam percebidos ao longo da sua vida e, especificamente, nos espaços onde pode influenciar na mudança social.

7 “O desenvolvimento é sobretudo um aliado dos pobres, e não dos ricos e abastados”. (SEN, 2000, p. 170).

O direito de votar e ser votado, consagrado como símbolo do exercício da cidadania, é representativo do conjunto de direitos e obrigações que emanam dos membros de uma sociedade que têm a pessoa como sua prioridade. A redução da pessoa à condição de não agente nega a legitimidade da organização social, da atuação das instituições, da arquitetura jurídica, do sistema eleitoral dentre outras instâncias<sup>8</sup>. O valor moral da liberdade e o direito fundamental de exercê-lo precisa ser uma prerrogativa irrenunciável dos líderes comprometidos com a justiça social e critério para a sua legitimidade moral e jurídica para sua própria atuação política. Nesse sentido se pode dizer: “[...] as liberdades substantivas que desfrutamos para exercer nossas responsabilidades são extremamente dependentes das circunstâncias pessoais, sociais e ambientais”. (SEN, 2000, p. 322).

O poder de transformação das políticas públicas relaciona-se especialmente com a sua capacidade de interferir nas situações concretas em que as pessoas vivem ou para solucionar aqueles problemas que mais ameaçam no período imediato, por isso, os resultados dos objetivos pretendidos podem ser mensurados ou percebidos em tempos não tão distantes. Os programas de combate ao analfabetismo, por exemplo, têm suas metas mais importante, de maior repercussão e de alto valor agregado efetivadas em menos de uma década, com potencial de alcance universal<sup>9</sup>. As ações que visam o combate às formas de exclusão da mulher, permanentemente sublinhadas por Sen, têm poder de influenciar amplamente o seu entorno e as futuras gerações.

A ausência de políticas públicas que beneficiem setores estratégicos da sociedade, novamente a condição de exclusão da mulher pode ser sublinhado, têm repercussão negativa sobre o conjunto da sociedade, isto é, além de retardar soluções possíveis e com baixo investimento, aprofundam as consequências, por exemplo, a violência

---

8 “A característica fundamental do ser humano é a sua necessidade de viver em sociedade onde as pessoas se reúnem, cultivam e realizam objetivos comuns. A existência de normas, acordos e tratados comuns é essencial porque garantem a satisfação das necessidades mais importantes, como as condições de vida, a proteção do patrimônio e outros”. ((ZAMBAM, Neuro José; ICKERT, Airton Juarez. A democracia brasileira e a pena privativa de liberdade: alternativas que preservam a dignidade humana. *Revista Brasileira de Direito*, v. 7, n. 2, p. 150, out. 2011. ISSN 2238-0604. Disponível em: <<https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/271>>).

9 No Brasil, em espaço de tempo relativamente breve, houve uma diminuição significativa nas taxas de analfabetismo absoluto e de analfabetismo funcional, fruto de políticas públicas que contribuíram para inclusão das crianças nas escolas e a alfabetização de Jovens e Adultos com 15 anos ou mais. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2009, apontam para uma tarefa ainda exigente. O Brasil tem ainda 14,1 milhões de analfabetos e mais de 20% da população é considerada analfabeta funcional. O Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020, estabelece que até 2016 todas as crianças de a partir de 4 anos teriam acesso à escola, os dados mostram que permanece um déficit de mais de 15%. Dados do PNE de 2015 informam que a taxa de analfabetismo absoluto no Brasil permanece em 6,5% enquanto de analfabetismo funcional é de 27%. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

familiar e o potencial de participação em vista da transformação social. Assinala Sen (2000, p. 222): “Mas também ocorre que o papel limitado da condição de agente ativa das mulheres afeta gravemente a vida de *todas* as pessoas – homens e mulheres, crianças e adultos”.

As políticas públicas têm esse duplo potencial de interferência no conjunto da sociedade. Primeiro, os seus investimentos atendem a demandas universais e, portanto, com capacidade de atender as necessidades básicas de uma ampla parcela da população vítima de variadas formas de exclusão que põe em risco a qualidade de vida de parte significativa da sociedade. Segundo, contemplam as ações prioritárias ou específicas, seja de grupos, seja individualmente, com o objetivo de atender situações particulares de exclusão, marginalização ou insegurança.

A compreensão do significado da qualificação *agente* para a averiguação qualitativa das políticas públicas é decisivo tanto para a avaliação dos investimentos necessários, quanto para a obtenção dos resultados esperados. A prerrogativa *condição de agente*, além de reafirmar o valor e a dignidade da pessoa, sublinha a opção pela orientação prioritária das políticas públicas a partir do capital humano, isto é, o cidadão tem direitos inalienáveis e o Estado tem o dever de garanti-los por meio de sua ampla estrutura de instituições, recursos, legislação e outras organizações ou acordos.

Na afirmação *condição de agente*<sup>10</sup>, tanto do ponto de vista da sua compreensão, quanto da sua dimensão simbólica e política, está a diferenciação em relação às políticas de assistência social, normalmente organizadas em vista de soluções de problemas imediatos e com duração de curto prazo. A estruturação de um sistema de superação da exclusão social, das desigualdades seja de pessoas seja de regiões e o combate às causas das deficiências sociais caracteriza as políticas públicas e sua missão de atuar de forma integrada e cooperativa em vista do empoderamento dos cidadãos e de sua atuação social ativa. As capacidades, nesse contexto, têm um significado peculiar, qual seja, criar as condições necessárias para que as pessoas possam exercer a sua liberdade de escolher o tipo de vida que lhes dão razão para viver. Nesse sentido, Sen (2000, p. 29) destaca que: “Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos”. A legitimidade moral, jurídica e política de uma sociedade bem-ordenada está na sua capacidade de investimento em políticas que garantam aos seus cidadãos a condição de agentes ativos. A negação dessa prerrogativa, segundo Sen, demonstra a recusa de estruturar as condições para a justiça social.

10 “A condição de agente é uma característica peculiar na identidade e no agir do ser humano como membro de uma sociedade e responsável pelos seus destinos, o que o qualifica como impulsionador do processo de organização e de desenvolvimento do ambiente onde se encontra. O ordenamento seguro de uma sociedade tem como referencial o critério de avaliação a ação livre das pessoas e a sua capacidade estabelecer e fortalecer as relações que contribuem para a realização pessoal, a integração na dinâmica da sociocultural, assim como lhe dá condições para influenciar ativamente na sua estruturação e no seu desenvolvimento”. (ZAMBAM, 2012, p. 66).

A visão das políticas públicas de forma emancipatória e tendo como referencial o capital humano torna-se estratégica pelo seu potencial de atuar não motivada pelo autointeresse, mas pelo compromisso democrático e republicano com a construção do bem comum, o que contempla o potencial de formação, valorização e incentivo do agente ativo e, portanto, não conformado com a sua exclusão. A inserção das políticas públicas nessa dinâmica de efetivação compreende, além da responsabilidade de todos, beneficiados, contribuintes e responsáveis pelo gerenciamento administrativo, também, dos líderes políticos, que se somam a compreensão de cidadania a partir dos direitos humanos e do esforço em vista da prevenção e superação de preconceitos e outras formas de classificação de pessoas que podem caracterizar injustiças, conforme destaca Sen,

A necessidade de um entendimento da justiça assente nas realizações conseguidas liga-se ao argumento de que a justiça não pode ser indiferente às vidas que as pessoas podem efetivamente viver. A importância da vida dos homens, das experiências e realizações não podem ser suplantadas pela informação que nos chega sobre instituições existentes e regras que funcionam. (2000, p. 57).

O exercício da autonomia tem seu significado alargado para o processo de escolha compreendendo o vigor de uma sociedade plural e integrada, alternativa à concepção que elege a liberdade individual ou a satisfação das necessidades pessoais como vetor da realização humana e da organização humana<sup>11</sup>. Nessa dimensão se pode aclamar, com Sen (2010, p. 337), que, “Quando avaliamos a aptidão de uma pessoa para participar da vida da sociedade, vai implícita uma valoração da própria vida da sociedade, e nisso temos um aspecto particularmente importante da perspectiva da capacidade”. A percepção de que a atuação humana tem condições de superar o autointeresse como vetor principal de seu comportamento moral, implica também o reconhecimento da sua ação não atrelada à atuação protetora do Estado e, por ser objeto de nossa abordagem, dependente de programas assistencialistas ou de outras que configuram submissão aos objetivos dominados de ordem corporativa, de instituições ou daqueles que, por período acordado politicamente, tem a missão de gerir as próprias políticas públicas.

A opção pela promoção da condição de agente implica o reconhecimento do potencial das pessoas e as condições de operar as suas próprias escolhas livremente e desenvolvê-las em vista de poder influenciar a formatação da arquitetura social por meio de efetivos instrumentos de participação e decisão. O exercício da liberdade, nessa concepção, adquire um significado social relevante e imprescindível para a atuação do

11 “A liberdade de escolha dá-nos a oportunidade de decidirmos o que havemos de fazer, mas com essa oportunidade vem também a responsabilidade por tudo o que fazemos – isto é, na medida em que as nossas ações forem, ações escolhidas”. (SEN, 2010, p. 58).

cidadão na condição de agente integrado nos programas de transformação social. Essa visão é amparada por Sen (2000, p. 325),

Importa ressaltar também o papel instrumental da expansão de capacidades na geração da mudança *social* (indo muito além da mudança *econômica*). De fato, o papel dos seres humanos, mesmo como instrumentos de mudança, pode ir muito além da produção econômica (para a qual normalmente aponta a perspectiva do “capital humano”) e incluir o desenvolvimento social e político.

As políticas públicas supõe a atuação primordial e propositiva do estado como agente responsável pela efetivação da justiça social porque dispõe de recursos, mecanismos e instituições para este objetivo, assim como para perceber que “existem boas razões para que se veja a pobreza como uma privação das capacidades básicas, e não apenas como baixa de renda”. (SEN, 2000, p. 35). A valorização e promoção das capacidades humanas exige a disposição de recursos menos expressivos se comparado a outras áreas cujos retornos são menos impactantes e incidem com menor expressão sobre a mudança social.

As políticas públicas que visam a promoção da condição de agente ativo do cidadão são decisivas para a afirmação da democracia<sup>12</sup> e a estabilidade social. A mesma prerrogativa contempla o valor da pessoa com sua identidade individual, isto é, com suas características culturais, geográficas e ambientais que demandam uma abordagem ampliada das capacidades e do potencial de autonomia do agente no exercício dos seus direitos e no cumprimento das suas responsabilidades.

#### **4 A iniquidade e as contradições sociais no século XXI**

As primeiras décadas do século XXI são marcadas pela descrença na capacidade do projeto da modernidade resolver as questões mais significativas e ameaçadoras enfrentadas pela humanidade. O racionalismo, o cientificismo e os projetos totalizantes ou de desenvolvimento quando baseados prioritariamente no crescimento econômico não foram capazes de eliminar as guerras, a fome, os genocídios, as violações dos direitos humanos, as migrações forçadas e os refúgios de significativos contingentes humanos.

A epistemologia cientificista, hegemônica no decorrer século XX, produziu leituras cartesianas, lineares que escamotearam e colonizaram saberes locais e regionais ignorando culturas e saberes de diferentes povos, sem que com isso,

---

12 “O poder protetor da democracia, em sua tarefa de dispensar segurança, vai além de facto, além da prevenção de carestias”. (SEN, 2010, p. 460).

conseguissem construir uma compreensão de mundo integrada e cooperativa ou então possibilitar a construção das condições de vida minimizando as iniquidades vividas pela humanidade. As situações que estão destacadas e os dados subsequentes demonstram como imperam, neste início de Século XXI, inúmeras circunstâncias de iniquidade que dificultam sobremaneira a condição de sujeitos ativos de parcelas significativas da população mundial e, desta forma, seguindo esta perspectiva, apontam para a necessidade da atuação do Estado por meio de políticas públicas que contribuam para a modificação desta realidade. Mesmo sabendo que não existe divisão estanque, mais sim vários elementos de interdependentes, agrupamos, com objetivo didático, a nossa análise a partir de dois eixos: econômico, analisando a concentração de renda e a mudança nas relações de trabalho e a sociocultural, tratando sobre a temática do analfabetismo e da imigração.

#### **4.1 Iniquidades econômicas: concentração de renda e mudanças nas relações de trabalho**

Após a intensa industrialização do final do século XIX a sociedade viveu uma intensa mobilização pelo trabalho visando integrar no mundo produtivo principalmente os pobres e desocupados (Balman, 2005). O mesmo movimento ganhou intensidade após a II Guerra Mundial, principalmente nos países europeus que, por meio de um conjunto de direitos sociais vinculados ao trabalho garantiam a inclusão social. Os mesmos movimentos, embora com efeitos diversos, foram feitos nos países considerados subdesenvolvidos projetando a industrialização e o crescimento produtivo como forma de solução das iniquidades.

O que vivenciamos neste início de século XXI demonstra que a realidade não condiz com as promessas do século passado porque, ainda, presenciamos índices crescentes de desemprego, precarização das relações de trabalho e ampliação das condições de trabalho análogo ao escravo.

[...] a grande maioria das fontes e investigações estatísticas assinalam o aumento dos contratos de trabalho de duração determinada. Revelam também que o emprego precário tem adquirido nos últimos anos particular expressão ao nível dos trabalhadores menos qualificados e das mulheres. (SILVESTRE; FERNANDES, 2014, p. 27).

Dados divulgados em setembro de 2015 pelo *eurostat* apontam que havia, em julho do mesmo ano, 17,5 milhões de pessoas desempregadas na zona do Euro, sendo que os países com maior índice eram a Grécia, com uma taxa de 25%, a Espanha, 22,2%, e Portugal, 12,1%.

As inovações tecnológicas e a facilidade de circulação de mercadorias intensificadas pela globalização das últimas décadas contribuíram para que a indústria de *softwares*, *hardwares*, têxtil e de calçados conseguissem transferir suas produções para países menos industrializados e com maior disponibilidade de mão de obra. Estas transferências que deveriam representar emprego e melhoria de vida para as regiões receptoras, na prática reproduzem precarizações e situações de trabalho de intensa exploração de pessoas. As denúncias de grandes empresas e marcas famosas que têm em seus processos produtivos, na maioria das vezes terceirizados, desenvolvidos a partir de situações de degradantes, multiplicam-se.

No Brasil, uma grife de roupa<sup>13</sup> feminina foi notificada pelo Ministério Público do Trabalho porque envolveu em sua cadeia produtiva trabalho análogo ao escravo de imigrantes colombianos na cidade de São Paulo. As denúncias de ONG's citam a utilização de trabalho análogo ao escravo por diversas marcas como Nike, Appel, Coca Cola, Hershey's.<sup>14</sup> Estas condições de trabalhos degradantes estão espalhadas nos diferentes continentes,

Segundo dados de 2005 da OIT, cerca de 12,3 milhões de pessoas no mundo encontravam-se nessa situação, cerca de 10 milhões das quais se achavam na Ásia (com destaque para China e Índia), 1,3 milhão na América Latina e Caribe, 700 mil na África e cerca de 400 mil em países identificados como industrializados. Já segundo Kevin Bales, esse montante seria bem maior, alcançando cerca de 27 milhões de pessoas, das quais quase 20 milhões se concentrariam em países do subcontinente indiano; a China contaria com 250 a 300 mil trabalhadores; os Estados Unidos com 100 a 150 mil, e o Brasil, que nos interessa em particular, com cerca de 100 a 200 mil pessoas. (GINES, 2012).

Em maio de 2016 a Fundação Walk Free divulgou um relatório com dados sobre trabalho escravo, destacando dados globais e por região. O relatório aponta que 45,8 milhões de pessoas em todo o mundo estão sujeitas a alguma forma de escavidão moderna<sup>15</sup>. Estas estatísticas são mais alarmantes se considerarmos que

13 A grife internacional é Brookfield Donna. “Após inspeção em uma das oficinas subcontratadas pela empresa, em São Paulo, no início de maio, auditores do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo, do Ministério do Trabalho e Emprego autuaram a marca por trabalho análogo à escravidão e trabalho infantil, em mais um triste flagrante escondido por trás de catálogos de roupas luxo no Brasil”. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/06/fiscalizacao-flagra-trabalho-escravo-e-infantil-em-marca-de-roupas-de-luxo-em-sp.html> Acesso em: 25 jun. 2016.

14 Disponível em: <http://thegreenestpost.bol.uol.com.br/5-empresas-envolvidas-com-trabalho-escravo/>.

15 Considera-se Escravidão Moderna quando uma pessoa possui controle sobre a outra, tirando a sua liberdade com a intenção de explorá-la. Alguns exemplos recorrentes são a exploração sexual, tráfico de pessoas, trabalho infantil e recrutamento de pessoas para conflito armado.

58% de pessoas que vivem nesta situação encontram-se em apenas cinco países: Índia, China, Paquistão, Bangladesh e Uzbequistão. (GLOBAL SLAVERY INDEX, 2016). Associado aos **índices** de desemprego e de precarização das relações de trabalho, está a permanente concentração de riqueza e renda. Piketti fez uma pesquisa ampla com o objetivo de demonstrar que a forma de organização socioeconômica capitalista tem perpetuado iniquidades, mesmo quando, em alguns períodos de otimismo, como foram as décadas após a Segunda Guerra Mundial, elas tenham diminuído.

Quando a taxa de remuneração do capital ultrapassa a taxa de crescimento da produção e renda, como ocorreu no século XIX e parece provável que volte a ocorrer no século XXI, o capitalismo produz automaticamente desigualdades insustentáveis, arbitrárias, que ameaçam de maneira radical os valores de meritocracia sobre os quais se fundam nossas sociedades democráticas. (PIKETTI, 2014, p. 9).

O *Global Wealth Report (Relatório da Riqueza Global)*, publicado pelo Banco Credit Suisse, demonstra que houve, entre 2010 e 2015, uma concentração de riquezas. O relatório divulgado em 2010 aponta que os 50% mais pobres possuíam 2% dos ativos mundiais, já em 2015 a metade mais pobre detinha menos de 1% dos ativos, atingindo níveis de desigualdade comparáveis aos anteriores as Guerras Mundiais do século XX. (CREDIT SUISSE, 2016).

O meio para minimizar estas gigantescas iniquidades é o desenvolvimento pelo Estado de políticas públicas. A ação pode ser executada, também, mesmo com metas diversas, por instituições ou por outros mecanismos de regulamentação do Mercado que visam o bem-estar social. Novamente, Piketti (2014, p. 459) ao defender a constituição de um *imposto progressivo global sobre o capital*, assinala para a necessidade de um Estado Social modernizado, adequado às necessidades do século XXI. A mesma preocupação é destacada por Sen ao discutir as desigualdades da globalização no Século XXI ao sublinhar:

A questão não é somente se os pobres também ganham alguma coisa com a globalização, mas se nela eles participam equitativamente e dela recebem oportunidades justas. Há uma necessidade urgente de reformar os arranjos institucionais – além dos nacionais – para se poder superar tanto os erros de omissão como os de ação que tende a dar aos pobres de várias partes do mundo oportunidades tão limitadas. (PIKETTI, 2014, p. 459).

A constituição de políticas públicas mostra-se pertinente num contexto de reprodução e, muitas vezes, de ampliação de iniquidades nas relações de trabalho

e na distribuição de riquezas. A perspectiva teórica abordada que nos orienta nesta exposição, bem como a análise, detalhada a seguir, sobre as políticas públicas desenvolvidas no Brasil reafirma a sua capacidade de equalizarem ou diminuir sensivelmente e de forma continuada essa realidade controversa. A mesma convicção nos permite destacar que a avaliação da eficácia destas políticas, não deve ser restrita aos aspectos econômicos ou materiais. O principal critério a considerar é a capacidade de ampliar a condição de “agente ativo” a fim de prevenir, diminuir e combater estas perversidades.

#### 4.2 Iniquidades socioculturais: o analfabetismo e a imigração

O analfabetismo, seja pela sua gravidade, seja pelas consequências que acarreta é um fenômeno que demonstra um conjunto de iniquidades que dificultam ao indivíduo o exercício da liberdade e as condições para galgar melhores condições de existência ou melhoria das condições básicas de vida como emprego, renda, alimentação e exercício de cidadania. Ao denunciar este contexto contraditório e ameaçador, Freire afirma que o analfabetismo alimenta um círculo vicioso que exclui social, econômica, política e culturalmente as pessoas que são impedidas de aprender ler e escrever. (FREIRE, 1990).

Houve, nas **últimas** décadas esforços de organismos internacionais, principalmente da UNESCO, para sistematizar dados sobre o analfabetismo e construir, conjuntamente com os Estados Nacionais, planos e metas para diminuir o número de pessoas que não tem acesso à educação. Os esforços são reconhecidos, mesmo assim, os dados demonstram que ainda 1/3 da população mundial é analfabeta e, em alguns países em desenvolvimento, este número chega a metade da população.

O analfabetismo persistente é um fator gerador de iniquidades. A superação desse drama social contribui sensivelmente para o desenvolvimento. O acesso à educação, segundo Sen, é crucial para o desenvolvimento e demonstra, a partir de estudos empíricos, que as regiões em que se ampliou este acesso houve diminuição de mortalidade infantil e melhorias para a igualdade de gênero. Assinala: “Há provas consideráveis de que a educação e a alfabetização das mulheres tende a reduzir as taxas de mortalidade das crianças”. (SEN, 2000, p. 227).

Os processos de imigração são uma referência que demonstra outra faceta das iniquidades socioculturais, com destaque para a gravidade da intolerância religiosa, da xenofobia, dos conflitos armados e da crise econômica. As Crises econômicas, especificamente, fruto de catástrofes ambientais, têm provocado a imigração de milhares de Haitianos que acessam outros países da América, principalmente o Brasil, a fim de obterem outras possibilidades de sobrevivência. O mesmo fenômeno ocorre com Senegaleses que sofrem com a precariedade econômica agravada após a crise global de 2008. Os processos migratórios, como os citados, submetem as pessoas à precariedade jurídica, porque, normalmente, chegam ao destino de forma clandestina,

são expostos a superexploração do trabalho, bem como existem inúmeras dificuldades de integração às políticas públicas como educação e saúde.

A Europa, com intensidade alarmante, enfrenta a chegada de expressiva quantidade de imigrantes e refugiados que se deslocam, do norte da África e do Oriente Médio, fugindo da intolerância religiosa e de conflitos armados, principalmente da Síria e da Líbia. Os dados divulgados pela ONU no seu site oficial são preocupantes. A exposição aponta que em 215 foi registrada a chegada de mais de 1 milhão de refugiados na Europa, com 3.771 mortes. De janeiro a 30 de maio de 2016 já foram 200 mil imigrantes/refugiados que buscaram a Europa por meio do Mediterrâneo sendo que foram registradas 2.325 mortes.

A persistência de contradições como as evidenciadas aprofundam o desequilíbrio social, desvirtuam a concepção de pessoa e impedem a concretização de políticas públicas em vista da justiça social. A superação do assistencialismo social, seja conduzido pelo Estado ou pelas instituições sociais, impedem a realização humana, o adequado uso dos recursos naturais e as políticas orientadas pelo da sustentabilidade. O exercício da condição de agente das pessoas, da liberdade e o desenvolvimento das capacidades dependem da efetiva vontade política e dos investimentos que tenham como meta a prevenção das iniquidades.

## **5 As políticas públicas no Brasil e a ampliação da condição de agente e da liberdade**

O Brasil registra um histórico de concentração de renda e de um grande contingente de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza, isto é, sem acesso às condições básicas de alimentação, moradia, saúde e alimentação. A origem colonial e o modelo de economia agroexportador, escravista e latifundiário contribuíram significativamente para este quadro histórico. Soma-se a isso a tardia constituição de políticas públicas universais que contribuíssem para a garantia dos direitos básicos. As primeiras políticas públicas surgiram a partir de 1930 e todas focalizadas para beneficiar o grupo social que possuía vínculo formal de trabalho<sup>16</sup>. Em que pese a importância dessas políticas elas não beneficiavam aqueles extratos da população brasileira que, até o final de década de 1970, era predominantemente rural. A Constituição Federal de 1988, promulgada durante o processo de redemocratização e da efervescência de movimentos sociais, trouxe a garantia de um conjunto de

---

16 Este é o caso da saúde e previdência que inicia em 1923 com a implementação das Caixas de Aposentadoria e Pensão, na década de 1930 transforma-se em Instituto de Aposentadoria e Pensão e na década de 1960 em Instituto de Previdência Social. Não é diferente com as leis trabalhista que garantem o salário mínimo e outras leis que contribuem para a melhoria das condições de vida dos operários.

direitos sociais vinculados a renda, educação, moradia e saúde responsabilizando o Estado pela sua posterior efetivação<sup>17</sup>. A positivação destes direitos não representou, automaticamente, a melhoria nas condições de vida dos setores sociais mais vulneráveis, uma vez que a sua efetivação depende de políticas públicas que transformem tais direitos em condições que interferem no cotidiano da vida das pessoas. Nesse sentido, as crises econômicas, os altos índices de inflação, as crescentes taxas de desemprego e a hegemonia da concepção centrada no liberalismo econômico que apregoa o Estado mínimo dificultou, até meados da década de 1990, que os direitos constitucionais se transformassem em políticas públicas efetivas.

O Governo de Fernando Henrique Cardoso foi o responsável pela implantação das políticas que buscam garantir direitos sociais e transferência de renda para contemplar os grupos sociais mais vulneráveis. Destacam-se três: O primeiro é o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que contribuiu para que muitas famílias recebessem uma renda previdenciária mensal associada a faixa etária, a problemas de saúde das pessoas impossibilitadas de trabalhar ou com deficiências físicas e mentais. O segundo é o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) que gerou um benefício às famílias de baixa renda onde havia crianças trabalhando, condicionando o benefício à frequência das crianças nas escolas e sua inserção em programas de aprendizado e profissionalização. O terceiro é o Bolsa Escola cuja meta traçada buscou incluir todas as crianças de 7-14 anos na rede escolar. Neste, o Governo Federal se comprometia com a transferência de um valor por criança, até 3 filhos, para a família carente e o município, como contrapartida, se responsabilizava pelo cadastramento e pelo desenvolvimento de programas socioeducativos no turno inverso a escola.

Soma-se a essas políticas específicas a construção e a regulamentação de direitos básicos como a saúde, educação e assistência social. Na área da saúde, houve a a regulamentação do Sistema Único de Saúde<sup>18</sup> que, mesmo com as dificuldades orçamentárias e de gerenciamento, garantiu a universalização da atenção básica, de média e alta complexidade, incluído o direito de diagnóstico, prognóstico e de medicamentos. Na educação a construção da Leis de Diretrizes e Bases, promoveu um amplo debate sobre o tema com o conjunto da sociedade, ampliando o direito à educação e comprometendo o Estado na sua efetivação. O

17 Destacamos a necessidade do exercício o direito à expressão como instrumento essencial para o conhecimento e aprimoramento das políticas públicas: “A perspectiva objetiva da liberdade de expressão é aquela voltada para a sociedade. Nesse sentido, deve atuar como instrumento para a pluralidade de expressão e debate de ideias e, conseqüentemente, como suporte da democracia deliberativa”. (TASSINARI, Clarissa; JACOB DE MENEZES NETO, Elias. Liberdade de expressão e Hate Speeches: as influências da jurisprudência dos valores e as conseqüências da ponderação de princípios no julgamento do caso Ellwanger. *Revista Brasileira de Direito*, v. 9, n. 2, p. 9, jan. 2014. ISSN 2238-0604. Disponível em: <<https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/461>>. Acesso em: 28 fev. 2017).

18 Tratam-se das Leis n. 8.080/90 e 8.142/90.

mesmo ocorre com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) entendendo a assistência como um direito social.

O reconhecimento do poder das políticas públicas, especialmente os investimentos em programas nos campos da alfabetização e de acesso ao sistema de saúde, especificamente o seu potencial de transformação das condições de exclusão, por exemplo os benefícios a partir da influência da mulher, foi ensinado com interesse por Sen (2001, p. 195): “esta distinção entre privação de renda e de capacidade para realizar funcionamentos elementares têm relevância também para a política pública – tanto para o desenvolvimento quanto para a erradicação da pobreza e da desigualdade”.

A repercussão social das políticas públicas podem ser quantificada numericamente cujo valor é incontestável. Porém, desenvolvimento qualitativo das condições de vida das pessoas e o seu potencial transformador suplanta as avaliações baseadas em dados e penetram o amplo ambiente de relações que uma pessoa ou grupo beneficiado estabelecem. O investimento na alfabetização das mulheres tem repercussão nas futuras gerações, além da efetiva participação política.

O governo Lula houve o fortalecimento da concepção de Estado compreendendo a sua responsabilidade social na garantia de direitos e na distribuição de renda o que contribuiu para a significativa melhoria dos índices sociais. O período também é marcado pela disputa sobre a concepção de Estado, de macroeconomia e de problemas políticos e de gestão dos recursos públicos<sup>19</sup>. Contudo, o acento político foi dado à opção de tornar visível os efeitos das políticas públicas, o objeto deste estudo. A abordagem dessa opção, por uma opção didática, está centrada na prioridade a dois temas com estreita conexão: a diminuição da pobreza e o aumento da renda; a ampliação do emprego e a ampliação da escolarização.

Em relação ao primeiro eixo, a pobreza, conforme destacamos, é uma ameaça permanente e que mais priva os cidadãos de atuarem na sociedade na condição de agentes ativos, situando-os, em contextos de grave vulnerabilidade social e política. Os dados de conhecimento público demonstram que houve uma significativa diminuição dos índices de pobreza no último período. O IBGE, fruto da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio de 2014, realizada pelo Ministério de Desenvolvimento Social, aponta a redução das taxas de pobreza extrema de 7,6% da população, em 2004, para 2,8%, em 2014, e das taxas de pobreza de 22,3%, em 2004, para 7,3% da população, em 2014. (MONTALI; LESSA, 2016). Os fatores que contribuíram para a melhoria dos índices acima expostos são diversos, apontamos dois. Primeiro: o aumento dos benefícios previdenciários e assistenciais que impactam diretamente nas famílias de menor renda. Em 2010 foram concedidos 33,4 milhões de benefícios, 6,1 milhões do seguro-desemprego, 15,7 benefícios urbanas,

---

19 Um debate mais pormenorizado sobre as disputas de modelos econômicos e de Estado durante o governo Lula podem ser encontrados em Fabnani (2011).

8,1 benefícios rurais e 3,6 benefícios da assistência Social. Destaca-se que o alcance distributivo de tais políticas é superior ao número de benefícios na medida que impacta indiretamente no grupo familiar. “Segundo o IBGE, para cada beneficiário direto há 2,2 beneficiários indiretos, membros da família. Dessa forma, a Seguridade Social beneficia, direta e indiretamente, cerca de 106 milhões de pessoas, quase a metade da população do País. Mais de 2/3 desses benefícios equivalem ao piso do salário-mínimo”. (FABNANI, 2011, p. 63).

Segundo, o programa Bolsa Família, que gera um benefício às famílias incluídas na linha de pobreza mediante o cadastramento nos municípios. Embora seja um programa que garanta um valor menor que os benefícios acima descritos, tem impacto significativo em função do número de pessoas e do nível de vulnerabilidade do público atingido, “quando foi lançado, o programa recebeu R\$ 3,2 bilhões para atender a 3,6 milhões de famílias; em 2012, seu orçamento cresceu para R\$ 20,2 bilhões, beneficiando 13,7 milhões de lares.” (PEÑA et ali, 2015, p. 891).

O aumento do salário-mínimo também possui uma associação direta com a diminuição da pobreza pois atinge em sua maioria os operários e ainda é um indexador de vários benefícios previdenciários e assistenciais, como destacam Montali e Lessa (2016, p. 510): “Segundo nota do Dieese (2010), o salário-mínimo teve um aumento real de 53,7% durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (de abril de 2003 a janeiro de 2010), abrangendo cerca de 46,1 milhões de pessoas que têm rendimentos referenciados no salário-mínimo”. Em todos estes indicadores, mesmo o de aumento do valor do salário-mínimo teve a atuação do Estado por meio de políticas públicas diretas ou de regulamentação do mercado.

A ampliação do mercado de trabalho, analisado de outra perspectiva, é fundamental para mudança-das condições de vida do sujeito, na medida que para além de garantir renda, proporciona um conjunto de realizações individuais e coletivos, por exemplo, condições de frequentar o sistema bancário, a participação nos clubes de lazer ou visitar amigos e parentes. Podemos dizer que na compreensão de Sen, descrita nas primeiras partes deste estudo, o emprego é um fator mais amplo de desenvolvimento se comparado aos programas assistenciais como é o caso do Bolsa Família. Essa afirmação não significa que uma iniciativa exclua o outro.

Uma crítica recorrente ao programa do Bolsa Família é o suposto o risco dele acomodar as pessoas que deixam de almejar o emprego para garantir o benefício dado pelo governo. Esta afirmação é inconsistente na medida que a renda proporcionada é baixíssima, isto é, menos 20% de um salário-mínimo, além de que a renda, apesar de necessária, não é o único fator de desenvolvimento e satisfação individual e social.

Entre 2003 e 2010, a taxa de desemprego caiu pela metade (de 12,4% para 5,7%); o rendimento médio real mensal dos trabalhadores subiu 18%; e mais de 15 milhões de empregos formais foram

criados (apenas em 2010, foram criados 2,5 milhões de vagas); a renda domiciliar per capita cresceu 23,5% em termos reais; e, o PIB per capita(US\$) passou de 2.870 para 8.217. Em consequência, as fontes de financiamento da política social – amplamente apoiadas na contribuição do mercado formal – apresentaram melhoras. (FABNANI, 2011, p. 62).

O crescimento do número de empregados pode ser associado políticas de geração de novos postos de trabalho por meio de medidas que regulamentam e interferem na dinâmica econômica (subsídios, investimentos, investimento, isenções, etc), mas também, em políticas de capacitação profissional. Neste sentido, cabe sublinhar, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec), implantado a partir de 2011 impactou de maneira peculiar no acesso ao emprego e na renda média dos trabalhadores. (DEITOS; LARA; ZANARDINI, 2015).

O aumento da escolarização que está relacionado prioritariamente ao acesso à educação básica e ao ensino superior. A ampliação do acesso ao ensino superior, especialmente, destacam-se três programas: a) o REUNI que tem como meta ampliar o número de vagas nas Universidades Federais; b) o PROUNI que visa criar vagas nas universidades privadas mediante a isenção de tributos e c) o FIES, cujo objetivo é o financiamento de estudantes da rede privada de ensino. Duas questões se destacam nestas políticas, Primeiro, ampliou o número de vagas nas instituições e de alunos matriculados no ensino superior, este dado demonstra, considerando a concepção de desenvolvimento de Sen, citando o valor da liberdade, da condição de agente e o desenvolvimento das capacidades, que a referida política contribui significativamente para o desenvolvimento social porque amplia a condição de sujeito ativo, proporcionado pelo acesso ao ensino superior. (ZAMBAM, 2012, p. 173). Segundo, os programas contemplam critérios essenciais que favorecem o acesso a grupos sociais que estudam em escolas públicas e com menor renda, ampliando ainda mais o seu impacto sobre a capacidade de inclusão social dos grupos sociais historicamente de renda inferior. (TREVISOL; NIEROTKA, 2016).

Os exemplos acima trabalhados demonstram que as políticas públicas têm o potencial de influenciar sobremaneira para o desenvolvimento das condições de justiça social, ampliando as capacidades das pessoas, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade. A concretização progressiva faz-se necessário que esta orientação política, isto é, sua concepção, formulação e implementação seja, simultaneamente, universal e balizada pelo critério da equidade. A meta de garantir os direitos para todos, como por exemplo o acesso ao ensino superior, precisa considerar as especificidades e as das diferentes condições, sociais, de renda e de origem escolar.

## 6 Considerações finais

O acelerado processo de globalização, vivenciado neste início do século XXI, mantém desafios históricos e constitui novos desafios para serem enfrentados do ponto de vista analítico e prático. Os temas que envolvem justiça social, o desenvolvimento, a concentração de renda, a fome, a imigração, o direito ao trabalho, a educação, os serviços de saúde, entre outros, permanecem como inquietações que precisam ser aprofundadas e, principalmente, superadas pelo envolvimento das autoridades, políticos, instituições e cidadãos em geral.

A superação das iniquidades que são responsáveis pela instabilidade social precisam ser combatidas, prevenidas e superadas pela garantia de efetivação dos direitos fundamentais. Por exemplo, o direito ao emprego e à alimentação. Por outro lado, as mudanças tecnológicas, a facilidade de comunicação, de circulação de capital, a mobilidade humana, a mundialização dos processos produtivos, ampliam a capacidade produtiva da sociedade, facilitam o acesso aos bens de consumo, complexificam as necessidades humanas e exigem outros paradigmas de compreensão da realidade a fim de orientar as políticas que buscam as condições de justiça social.

O reconhecimento da diversidade histórica e cultural dos povos que, mesmo interligados pelo acelerado processo de globalização, permanecem com seus saberes, suas necessidades individuais e coletivas, práticas religiosas, formas de constituição e clamam pelo fortalecimento de laços sociais e produção de significados para a sua vida, demandam o esforço para a superação das graves desigualdades sociais. A globalização não pode concebida de forma limitada como um processo de homogeneização, que ignora as especificidades individuais, regionais e de comunitárias. Tampouco, como um processo de exclusão porque determinados povos ou grupos sociais, ou mesmo pessoas, tem as melhores condições de se beneficiarem dos avanços por ela proporcionados.

A importância de concebermos o processo desenvolvimento não limitado a índices de produtivo, do crescimento econômico ou de satisfação das necessidades de consumo é fundamental nesse processo. Os problemas como a fome, a falta de acesso à moradia, as ainda persistentes condições de trabalho, o desemprego, a concentração de renda e riqueza, entre outras, permanecem como iniquidades globais. A superação de realidades perversas, conforme orienta Sen possível pela ação conjunta dos múltiplos atores sociais, públicos e privados; de instituições e do envolvimento de líderes e pessoas com o objetivo de desenvolver as capacidades individuais e comunitárias, atuando conjuntamente na condição de agentes ativos a fim de oferecer às pessoas as condições para o exercício da liberdade.

As políticas sociais ampliam a sua missão genuína na medida em que ultrapassam uma proposta de atendimento ou solução limitada ou exclusiva de problemas

imediatos, para uma atuação cooperativa em vista de soluções de longo prazo, isto é, de justiça social.

A missão do Estado, conjugado com mecanismos institucionais locais e internacionais, é ser o protagonista da construção de propostas de desenvolvimento capazes de minimizar os problemas vividos e prevenir novas ameaças à organização segura e equitativa da sociedade. A capacidade reguladora, propositiva e indutora de processos econômicos, políticos e sociais dimensiona o Estado como um agente central na construção de uma sociedade solidária e com justiça social. As políticas públicas são, por excelência, mecanismos que podem e devem ser utilizadas pelo Estado para a concretização dos direitos a partir das necessidades sociais e da necessária equidade nas relações políticas, ambientais e em vista do futuro.

O Brasil, desde a Constituição de 1988 positivou um grande número de direitos sociais tais como a saúde, a educação, a moradia e o acesso ao judiciário, ao mesmo tempo, demonstra o compromisso de superação das iniquidades que historicamente constroem a organização social, por exemplo, as desigualdades regionais. As políticas públicas, nessa compreensão, são instrumentos para efetivar direitos, superar iniquidades e contribuir para ampliar a justiça social.

As políticas públicas organizadas para a concretização da missão destacada acima precisam ter como critério de atuação e posterior avaliação: a) ultrapassar o caráter assistencialista que amplia a dependência dos cidadãos ou são utilizadas como forma de manutenção no poder de determinados grupos políticos; b) sejam ordenadas de maneira progressiva com ações imediatas e outras de curto, médio e longo prazos; c) tenham o envolvimento direto e indireto dos beneficiários na sua concepção, formulação, implantação e avaliação, pois a ampliação da condição de agente requer mecanismos democráticos que permitam os diferentes sujeitos participarem da definição e solução dos problemas que consideram mais significativos; d) tenham por base princípios éticos, de respeito a diversidade, de garantias universais a partir do tratamento equitativo das necessidades humanas e sociais.

## Referências

CREDIT SUISSE. **Global Wealth Report**, 2015. Disponível em: <<https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/?fileID=F2425415-DCA7-80B8-EAD989AF9341D47E>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

DEITOS, Roberto Antonio; LARA, Angela Mara de Barros; ZANARDINI, Isaura Monica Sou. Política de educação profissional no Brasil: aspectos socioeconômicos e ideológicos para a implantação do Pronatec. **Educ. Soc.**, Campinas (SP), v. 36, n. 133, Out./Dez. 2015.

FABNANI, Eduardo. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, jan./jun. 2011, p. 41-80.

FREIRE, Paulo. **Alfabetização: leitura do mundo e leitura da palavra**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

GLOBAL SLAVERY INDEX. **45,8 million people are enslaved in teh world today**. Disponível em: <http://www.globalslaveryindex.org/>. Acesso em: 20 jul. 2016.

MONTALI, Lilia; LESSA, Luiz Henrique. Pobreza e mobilidade de renda nas regiões metropolitanas brasileiras. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 18, n. 36, jul. 2016, p. 503-533.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ONU alerta para aumento de mortes de refugiados e migrantes no Mediterrâneo**. Disponível em <https://nacoesunidas.org/onu-alerta-para-aumento-de-mortes-de-refugiados-e-migrantes-no-mediterraneo>. Acesso em: 31 mai. 2016.

PEÑA, Carlos Rosano *et ali*. A eficácia das transferências de renda: as tendências da desigualdade antes e depois do Programa Bolsa Família. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, jul./ago. 2015, p. 889-913.

PIKETTI, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Tradução: Monica Baumgarten do Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução: Nuno Castello-Branco Bastos. Coimbra: Almedina, 2010.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade reexaminada**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. Tradução: Bernardo Ajzenberg e Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, a. 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

TASSINARI, Clarissa; JACOB DE MENEZES NETO, Elias. Liberdade de expressão e Hate Speeches: as influências da jurisprudência dos valores e as consequências da ponderação de princípios no julgamento do caso Ellwanger. **Revista Brasileira de Direito**, v. 9, n. 2, p. 7-37,

jan. 2014. ISSN 2238-0604. Disponível em: <<https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/461>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

UNESCO. **O desafio da alfabetização global**: um perfil da alfabetização de jovens e adultos na metade da Década das Nações Unidas para a Alfabetização 2003-2012. Brasília: Unesco, 2009.

ZAMBAM, Neuro José; ICKERT, Airton Juarez. A democracia brasileira e a pena privativa de liberdade: alternativas que preservam a dignidade humana. **Revista Brasileira de Direito**, v. 7, n. 2, p. 147-166, out. 2011. ISSN 2238-0604. Disponível em: <<https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/271>>.

ZAMBAM, Neuro José. A democracia contemporânea: entre a cruz e a espada. In: TRINDADE, André K.; ESPÍNDOLA, *Ângela* A. S.; BOFF, Saltete O. (ORGs.). **Direito democracia e sustentabilidade**. Anuário do Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Direito da Faculdade Meridional. Passo Fundo: IMED, 2014.

\_\_\_\_\_. **Amartya Sen**: liberdade, justiça e desenvolvimento sustentável. Passo Fundo, IMED, 2012.