

**Evento:** XXVII Seminário de Iniciação Científica - BOLSISTAS DE GRADUAÇÃO UNIJUI

**POR UMA VIDA DIGNA E EMANCIPADA: A FUNÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>1</sup>**  
**FOR A WORTH AND EMANCIPATED LIFE: THE FUNCTION OF PUBLIC POLICIES**

**Schirley Kamile Paplowski<sup>2</sup>, Anna Paula Bagetti Zeifert<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> Pesquisa desenvolvida no Programa de Iniciação Científica. Projeto: Justiça Social: os desafios das políticas sociais na realização das necessidades humanas fundamentais.

<sup>2</sup> Acadêmica concluinte do curso de Graduação em Direito da UNIJUI. Bolsista PIBIC/UNIJUI. E-mail: schirleykamile@hotmail.com

<sup>3</sup> Professora Doutora do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais e do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, UNIJUI. Orientadora. E-mail: anna.paula@unijui.edu.br

### **INTRODUÇÃO**

A percepção de fragilidade de um país colonizado como o brasileiro não exige profundas análises. Embora notavelmente rico em diversidade ambiental, dimensão de seu território e pluralidade cultural, as questões atinentes ao fator econômico e social o colocam como um Estado insuficiente para a satisfação de necessidades básicas dos sujeitos, se observada a perspectiva histórica do país. O fato ocorre em razão das desigualdades sociais, prolongadas na história brasileira, ao lado do tímido planejamento estratégico para a emancipação humana.

O processo de redemocratização no país, com destaque para a promulgação da Constituição Federal de 1988, constituiu importante passo ao desenvolvimento institucional, social e pessoal de brasileiros, pelo reconhecimento amplo e pela salvaguarda de direitos fundamentais. Tendo em vista que os referidos não se realizam pela abstrata previsão legal, as políticas públicas ocupam destaque como ferramentas hábeis ao seu alcance e da equidade social. Contudo, o olhar fracionário à problemática de privação de renda é insuficiente para o êxito da ferramenta pública, porque não alberga as suas origens. Programas sociais que transferem renda apresentam-se benéficos para elevar as condições econômicas da população em níveis de pobreza, entretanto, quando isolados da múltipla dimensão de necessidades humanas, não concretizam efetivamente direitos fundamentais, tampouco alcançam o que se entende por *condição de agente*, na acepção de Amartya Sen.

Isso significa dizer que, cessado o programa social, há tendência de que quem com ele tenha sido beneficiado volte à condição anterior à sua implementação, de tal modo que se crie vínculo de profunda dependência entre pessoa e Estado (e que esse último assuma caráter assistencialista). A questão, portanto, resume-se a: como potencializar políticas públicas e elevar a existência digna de pessoas e grupos em maior vulnerabilidade social e econômica? A hipótese e os resultados da problemática serão tratados na sequência.

### **METODOLOGIA**

**Evento:** XXVII Seminário de Iniciação Científica - BOLSISTAS DE GRADUAÇÃO UNIJUI

Com o objetivo de contribuir no debate e no processo de desenvolvimento de políticas públicas que se pretendam efetivas, o presente estudo possui como método de abordagem o hipotético-dedutivo, cujo problema inicial se resume à (in)efetividade de políticas sociais de enfoque único para alcançar a vida digna da população vulnerável. A hipótese é de torná-las suficientes através de planejamento pautado pelo empoderamento de vulneráveis, através da *condição de agente* (confirmada em resultados). No que diz respeito à técnica de pesquisa, optamos pelo emprego de pesquisa bibliográfica, especialmente as considerações de Amartya Sen.

### **POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

Dentre as razões para a existência do Estado, está a satisfação das necessidades públicas. Sem adentrar nos aspectos teóricos que divergem quanto à formação do Estado, uma de suas finalidades consiste em propiciar o bem comum (ou seja, o viver bem de todos). Para tanto, surgem as ações sociais, que passaram a ganhar destaque nas últimas décadas, quando as crises em nível global afetaram consideravelmente o sistema capitalista e a vida humana, propiciando um Estado atuante e interventivo, em vários aspectos.

Característica de Estado interventivo, materializam-se políticas públicas que, segundo Gianezini et al (2017, p. 1071), são complexas por inexistir uma teoria completa e definida sobre o tema, com estudos que vêm sendo aperfeiçoados desde 1930. Sua criação também é complexa, pois, embora as políticas públicas sejam diretamente associadas ao Estado, “[...] há outros atores que agem na construção delas, tanto de cunho privado como público.” Assim, as políticas públicas consistem em intenções (especialmente estatais ou governamentais) que produzirão transformações na vida humana, ou isso delas se espera. Tais políticas possuem uma variante, que se especifica como “políticas sociais”, quando seu objetivo é modificar realidades no sentido econômico e social.

Zambam e Kujawa (2017) lecionam que as primeiras políticas públicas no país surgiram no ano de 1930, de modo limitado, sendo que a implementação ocorreu somente após a redemocratização (1988) e com o governo de Fernando Henrique Cardoso, através de programas para garantir direitos sociais e transferir renda aos mais vulneráveis, a exemplo do Benefício de Prestação Continuada (BPC), do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do Programa Bolsa Família.

Em um país que apresenta profundo contraste no que diz respeito à riqueza e à pobreza, transferir renda pode - e muitas vezes é - ser medida imperativa. Estima-se que o Brasil é o quarto país mais desigual da América Latina e Caribe, conforme o Coeficiente de Gini (ENAP, 2019), que avalia a diferença de rendimentos entre mais ricos e mais pobres. A desigualdade social e a miséria são desafios resistentes, especialmente se considerarmos que o processo de inclusão e de transformação social são longos e intergeracionais. A política distributiva, assim, é importante em um contexto de privações econômicas, todavia, deve estar associada a demais políticas sociais que permitam atender potencialidades da vida humana. Isso é: necessita ir além de permissivo à liberdade econômica, na expressão de Sen (2000), para oportunizar uma vida que valha a pena ser vivida (com mobilidade, educação, alimentação, entre outros).

**Evento:** XXVII Seminário de Iniciação Científica - BOLSISTAS DE GRADUAÇÃO UNIJUI

Significa dizer que a distribuição de renda poderia atender, ao menos numa análise primária e paliativa, para as celeumas mais gritantes do cenário. Todavia, se isolada das causas e consequências das desigualdades sociais, pouco poderia fazer para derruir iniquidades sociais. Geraria, por outro lado, a dependência constante entre pessoas e grupos vulneráveis com os programas sociais, sem perspectivas de mudança substancial de suas realidades. Nesse contexto, existir se limitaria a uma questão de sobreviver e não de viver.

A dependência é fato que acomete pessoas em relação a um ente de poder, a exemplo do Estado, do mesmo modo que as nações latino-americanas se tornaram quanto ao conceito de modernidade e de padrões europeus - e isso impõe repensar a origem de nossos problemas. Aníbal Quijano (2005), sociólogo que cunhou o termo "colonialidade do poder", denomina como fantasmas históricos os problemas arraigados no território latino-americano, que não são solucionados e persistem acompanhando gerações. Ou seja, os óbices que acometem o país brasileiro, como a privação de condições dignas, não consistem em fatos recentes, simples ou de mera questão econômica. Aqui reside justamente um dos fantasmas históricos que densificam a complexidade de problemáticas sociais e exigem, para desvanecer, a busca de nossa memória histórica, a análise de causas que conduzem às desigualdades, o reconhecimento de próprias experiências.

#### **PERSPECTIVA DE FERRAMENTAS EFETIVAS**

No leque de manifestações pelas quais a desigualdade social se apresenta, há quanto ao gozo efetivo de direitos fundamentais, especialmente os de caráter social. A igualdade do ponto de vista formal, narrada no texto constitucional de 1988 em seu artigo quinto, encontra variados óbices no plano prático, que vão desde as fragilizadas ações estatais até os de cunho ético, apresentados como corrupção. Destarte, determinadas pessoas e comunidades são (des)favorecidas, propiciando práticas que subalternizam vidas, inclusive mediante o discurso político legitimado em democracias fragilizadas, a exemplo da brasileira.

Tal contexto de injustiças não pode ser atribuído às próprias pessoas, como se fossem responsáveis por esta "sorte", a propósito do que faz crer a visão liberal (TEIXEIRA, 2002). Diferentemente, ao ente público (e, em uma visão mais recente, à sociedade) compete propiciar benefícios sociais que protejam grupos considerados mais fracos, seja em aspectos de conhecimento, de recursos econômicos e da fruição dos direitos assim reconhecidos pelos documentos legais. Essa é a visão social-democrata, que concebe os benefícios como compensação por desajustes. Assim, as políticas públicas adquirem papel regulador das relações econômicas e sociais.

Entretanto, na busca governamental de proteção dos considerados mais fracos e de tratá-los desigualmente na medida de suas desigualdades, também surgem problemas sociais complexos, como a resistência política em fielmente planejar estratégias de processo e resultado. Também, o enfoque único ao contexto que se apresenta (sem analisar suas causas mais remotas), com a criação de políticas fragmentadas e paliativas. Surge, portanto, a necessidade de discutir o eixo avaliativo e de planejamento das ferramentas de ação, o que propomos fazer sob a égide da condição de agente e de emancipação.

**Evento:** XXVII Seminário de Iniciação Científica - BOLSISTAS DE GRADUAÇÃO UNIJUI

O fundamento conceitual de *condição de agente* se encontra na obra de Amartya Sen (2000), para quem o desenvolvimento individual e social possui estreita relação com a liberdade, sendo essa o principal fim e também meio para o desenvolvimento. Por condição de agente, entende-se sujeitos ativos, capazes de promover a mudança individual e social. O indiano defende que, ao fomentar a liberdade como caminho para o desenvolvimento, serão propiciadas oportunidades adequadas, permitindo o exercício da condição de agentes (e não beneficiários passivos). Para tanto, necessitam ser eliminadas as principais fontes provocadoras de privação de liberdade, como violações que decorrem da negação de liberdades políticas e civis e por regimes autoritários.

De acordo com Zambam e Kujawa (2017), a afirmação condição de agente contém diferencial em relação às políticas de assistência social, costumeiramente organizadas para satisfazer problemas imediatos e de curto prazo. Gerar políticas sociais para promover a condição ativa de agente implica reconhecer a potencialidade humana e as condições necessárias de exercer autonomia, ou seja, de realizar livres escolhas, influenciando na formatação do conjunto social. A perspectiva de que essas políticas permitam alcançar habilidades pessoais de mudança social não condiz apenas para que os sujeitos consigam melhorar suas condições econômicas, mas também bem-estar, qualidade de vida e expansão de capacidades (no sentido de efetivamente exercer direitos fundamentais). “De fato, o papel dos seres humanos, mesmo como instrumentos de mudança, pode ir muito além da produção econômica [...] e incluir o desenvolvimento social e político.” (SEN, 2000, p. 335).

A falência na ferramenta pública com enfoque único no sentido econômico se explica por dois motivos: a um, porque poder aquisitivo propicia alcance parcial a bens e direitos, sem ter êxito quando desacompanhado de demais capacidades (como liberdade política e de expressão); a dois, em razão do caráter desfragmentado e sem interação articulada com demais ações sociais que queiram alcançar as capacidades, incutir o pensamento crítico dos indivíduos e potencializá-los a mudar suas inserções (emancipando-os do Estado). Apostamos em um elemento como primordial para o alcance da condição ativa de agente, que pode ser combinada com todas as demais políticas sociais: educação de qualidade, a qual conduz ao raciocínio crítico, à argumentação e à imaginação empática (NUSSBAUM, 2015).

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No intuito de abordar as análises que políticas públicas oferecem, sem esgotá-las neste breve estudo, a pesquisa se justificou pela persistência de condições díspares de vida no país brasileiro, impeditivas do empoderamento humano e da vida digna. Assim, a mola propulsora da presente investigação consistiu em: como potencializar políticas públicas e elevar a existência digna de pessoas e grupos em maior vulnerabilidade social e econômica?

A resposta inicial foi de que é possível pelo planejamento de ferramentas destinadas a alcançar o empoderamento de pessoas com maior vulnerabilidade social e privação de direitos básicos, articuladas e em cooperação com as múltiplas necessidades humanas, confirmada nestas considerações, mas incrementadas pela perspectiva de que a educação potencializa o desenvolvimento das capacidades humanas e das próprias políticas sociais.

**Evento:** XXVII Seminário de Iniciação Científica - BOLSISTAS DE GRADUAÇÃO UNIJUI

Na qualidade de agente central para o desenvolvimento e o bem-estar da coletividade, o ente público tem a incumbência de que seus programas permitam aos sujeitos exercer a condição ativa de agente, que significa a capacidade de promover mudanças (através do gozo pleno de direitos, de fazer escolhas e de exercer autonomia). Ausente a participação dos sujeitos, as políticas assumem novamente o caráter de assistencialismo, o que não comporta enfrentar realidades como a brasileira. A solução dos problemas, portanto, não é localizada pela atuação diretamente no resultado social, mas em suas causas e consequências, o que perpassa, necessariamente, o empoderamento dos sujeitos destinatários das ações sociais, emancipando-os e construindo uma nova realidade.

**Palavras-chave:** Políticas sociais; desigualdades; condição de agente; mudança social.

**Keywords:** Social politics; inequalities; agente condition; social change.

#### **AGRADECIMENTOS**

À UNIJUI, agência financiadora e apoiadora da pesquisa.

#### **REFERÊNCIAS**

- ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Inovação social para o aperfeiçoamento de políticas públicas:** módulo 1. Brasília: ENAP, 2019.
- GIANEZINI, Kelly et al. Políticas Públicas: definições, processos e constructos no século XXI. **Revista de Políticas Públicas da UFMA**, São Luís, v. 21, n. 2, p. 1065-1084, 2017.
- NUSSBAUM, Martha C. **Sem fins lucrativos:** por que a democracia precisa das humanidades. Tradução de Fernando Santos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015.
- QUIJANO, Aníbal. Dom Quixote e os moinhos de vento na América Latina. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 9-31, dez. 2005.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução de Laura Teixeira Motta, revisão técnica de Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista AATR**, Salvador, p. 1-11, 2002.
- ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, vol. 13, n. 1, p. 60-85, Jan./Abr. 2017.