

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A POBREZA COMO PRIVAÇÃO DE CAPACITAÇÕES
(*CAPABILITES*): REFERÊNCIAS SOBRE A NECESSIDADE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL EM TEMPOS
DE GRAVE CRISE

NEURO JOSÉ ZAMBAM
DIONIS JANNER LEAL

A POBREZA COMO PRIVAÇÃO DE CAPACITAÇÕES (*CAPABILITES*): REFERÊNCIAS SOBRE A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL EM TEMPOS DE GRAVE CRISE

POVERTY AS A CAPACITY DEPRIVATION (*CAPABILITES*): REFERENCES ON THE NEED FOR PUBLIC POLICIES IN BRAZIL IN TIMES OF SERIOUS CRISIS

Recebido: 10/09/2020
Aprovado: 04/12/2020

Neuro José Zambam¹
Dionis Janner Leal²

RESUMO:

O objetivo deste estudo é abordar a pobreza como privação das capacitações (*capabilities*) em Amartya Sen e fundamentar a necessária atuação do Estado por meio de políticas públicas para garantir direitos sociais básicos no enfrentamento de períodos de grave crise. Em tempos sombrios, a exemplo da Pandemia Sanitária – Covid-19, demonstra-se a essencialidade e a responsabilidade do Estado em vista do bem comum (art. 1º, III) e a insuficiência do chamado estado mínimo. A CF 88, fundada nos direitos sociais, sintetiza essa prerrogativa. Políticas de assistência integradas demandam a ação coordenada e coletiva, seja dos entes públicos, seja das instituições sociais. A negação dos direitos básicos gera exclusões e impede o desenvolvimento elementar das pessoas. Este estudo, cuja metodologia de abordagem é dedutiva, objetiva abordar a pobreza como privação das capacitações (*capabilities*) em Amartya Sen e fundamentar a necessária atuação do Estado por meio de políticas públicas para garantir direitos sociais básicos no enfrentamento de períodos de grave crise.

Palavras-chave: Capacitações (*Capabilities*). Estado Mínimo. Pobreza. Políticas Públicas. Amartya Sen.

ABSTRACT:

The objective of this study is to approach poverty as a deprivation of the capacities (*capabilities*) in Amartya Sen and to base the necessary action of the State through public policies to guarantee basic social rights in facing periods of severe crisis. In dark times, like the Pandemic Health - Covid-19, the essentiality and responsibility of the State in view of the common good (art. 1, III) and the insufficiency of the so-called minimum state are demonstrated. CF 88, founded on social

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, de Passo Fundo – IMED. Professor do Curso de Direito (graduação e especialização) da IMED. Membro do Grupo de Trabalho, Ética e cidadania da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Filosofia (ANPOF). Pesquisador da Faculdade Meridional. Líder do Grupo de Estudo “Multiculturalismo e pluralismo jurídico”. Membro do Projeto de Pesquisa em Rede “Cidadania, debate público e seguridade social a partir de Amartya Sen”. Coordenador do Centro Brasileiro de Pesquisa sobre a Teoria da Justiça de Amartya Sen: interfaces com direito, políticas de desenvolvimento e democracia. E-mail: neuro.zambam@imed.edu.br; neurojose@hotmail.com.

² Mestrando em Direito e membro do GEDIPI, ambos pela Faculdade Meridional de Passo Fundo - RS. Especialista em Direito Público. Advogado. E-mail: dionislealadv@gmail.com.

rights, summarizes this prerogative. Integrated assistance policies demand coordinated and collective action, whether from public entities or social institutions. The denial of basic rights creates exclusions and impedes people's elementary development. This study, whose approach methodology is deductive, aims to address poverty as a deprivation of capacities (*capabilities*) in Amartya Sen and to base the necessary action of the State through public policies to guarantee basic social rights in facing periods of severe crisis.

Keywords: Capabilities. Minimum State. Efficiency. Poverty.

INTRODUÇÃO

As condições de vida dos cidadãos em determinada localidade ou região não podem ser analisadas apenas tendo como referência estatísticas oficiais ou critérios econômicos, como renda *per capita*, acesso a bens ou Produto Interno Bruto. Esses dados são normalmente disponibilizados por organismos independentes ou públicos, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), associações empresariais e outros. Especificamente a pobreza, nessa dinâmica, poderia ser compreendida apenas como a ausência de bem-estar ou falta de condições de acesso aos mercados.

Este artigo tem como objetivo geral abordar a pobreza como privação das capacidades (*capabilities*) conforme a compreensão herdada de Amartya Sen, alternativa às análises dependentes de acesso a bens essenciais ou métricas de desenvolvimento econômico que, no decorrer do tempo e conforme o aumento da produção, ofereceriam melhores condições de vida às pessoas. Os objetivos específicos são: a) fundamentar a compreensão de capacidades (*capabilities*); b) apresentar a efetivação dos direitos sociais conforme a CF/88 (art. 3º, III) como alternativa para a estruturação de políticas de combate à pobreza; c) apresentar a necessidade de atuação coletiva, efetiva e eficiente do Estado por meio de políticas públicas bem organizadas para o enfrentamento de adversidades em tempos de crise, a exemplo da Pandemia Covid-19.

A metodologia de abordagem é dedutiva e opta pela compreensão de capacidades (*capabilities*) de Amartya Sen como referencial de análise e fundamentação dos argumentos construídos no decorrer do estudo, especificamente a visão de pobreza e a atuação do Estado por meio de políticas públicas e outros instrumentos. Este estudo dialoga com a CF/88, especialmente com o compromisso dos entes públicos, de forma cooperativa, para atuarem em vista do bem comum e da diminuição das desigualdades.

A escolha de Sen como principal referência deve-se ao reconhecimento das suas inúmeras pesquisas empíricas e amplamente conhecidas relacionadas às desigualdades sociais e econômicas, às políticas de desenvolvimento e à alargada compreensão sobre as características da atuação do poder público e seu impacto significativo na vida concreta das pessoas, especialmente, a recuperação da identidade pessoal, a integração social e as consequentes condições de interferir na transformação das relações sociais.

A Pandemia Covid-19, que vitima milhões de pessoas no atual período, demonstra a tragédia das desigualdades, seja nas condições de acesso aos meios básicos de tratamento de saúde até nas dificuldades de cumprir os protocolos mínimos orientados pelos profissionais e pelos governos. Essas dificuldades ocorrem devido às graves desigualdades, que impedem as pessoas de permanecerem em suas residências por alguns dias. Com igual preocupação, destacam-se as dificuldades de entendimento da gravidade das ameaças dessa doença pelas

pessoas com parca formação ou deficiência na sua formação, incluindo, neste rol, líderes, profissionais e governantes.

Afirma-se que a pobreza está entre as graves injustiças que assolam a humanidade e podem ser evitadas. Para isso, é essencial a cooperação de todos, especialmente a ação preventiva dos entes públicos por meio de políticas públicas bem organizadas, de alcance universal, amplamente conhecidas, o que permite participação efetiva dos cidadãos e o consequente controle social (*accountability*). Em períodos de crises graves, como este em curso, a responsabilidade dos governantes e das instituições públicas é mais evidente e necessária. A atuação do mercado, por suas características, conforme entendimento de Sen, é insuficiente e incapaz de contribuir eficazmente para o combate à pobreza; logo, precisa ser orientado e regulamentado. As políticas públicas e os direitos sociais, por sua vez, têm forte potencial de reversão de graves crises e superação da pobreza em vista do bem comum. Para tal, demanda-se que o Estado aja como impulsionador e catalisador de pessoas, instituições, legislações e programas de longo prazo em vista do bem de todos. A negligência, timidez ou não atuação do Estado desagrega o tecido social, amplia o fosso das desigualdades e a pobreza na forma de negação da ampliação das capacidades (*capabilities*).

1 DIREITOS SOCIAIS COMO INSTRUMENTOS DE COMBATE À POBREZA

Os direitos sociais arrolados na Constituição da República Federativa do Brasil têm como objetivo garantir direitos aos cidadãos, como saúde, educação, lazer, trabalho e assistência aos desamparados, para que tenham meios suficientes de sobrevivência na sociedade.

Os titulares dos direitos sociais são as pessoas naturais³, cujos destinatários – sejam pessoas físicas, jurídicas ou entes não personalizados – são aqueles perante os quais os titulares poderão exigir sua promoção ou proteção (SARLET, 2016, p. 48).

Os direitos humanos, a partir de uma perspectiva ética, dispensam codificação ou processo legislativo para sua existência, apesar da utilização maciça dessa via pelos países a partir do Século XX (SEN, 2010b, p. 347). Tais direitos englobam os direitos sociais concebidos como meios para satisfazer as necessidades humanas básicas, positivadas, no caso, pela Constituição da República brasileira. São, pois, os direitos sociais e econômicos categorias dos direitos humanos (SEN, 2010b, p. 359).

No ordenamento jurídico brasileiro, “a legalidade e a isonomia não foram concebidas para deleite da Administração [...] mas, precisamente, *para proteger as pessoas* contra os malefícios que lhes adviriam se inexistissem tais limitações” (MELLO, 2009, p. 46).

Nesse sentido, tem-se que, a partir da existência desses direitos, devem todas as pessoas, em especial o Estado, protegê-los e promovê-los a fim de atingir seu objetivo, que é a dignidade humana.

O Brasil também assumiu um compromisso para a erradicação da pobreza para além de sua carta política, com sua participação junto à Organização das Nações Unidas (ONU). Entre os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), destaca-se o do combate à pobreza (ODS1), em que o Brasil tem como meta nacional “garantir recursos para implementar programas e políticas para erradicar a pobreza extrema e combater pobreza” (IPEA, 2019, p. 18).

³ Ingo Sarlet discorre sobre a *titularidade* dos direitos fundamentais em contraponto à expressão *destinatários* desses direitos. Considerando que os direitos sociais são espécies do gênero direitos fundamentais (SARLET, 2008, online), adequamos a expressão *titulares de direitos fundamentais* para o presente artigo.

A inserção de recursos financeiros não deixa de ser contributiva para o combate a adversidades – por exemplo, a pobreza – por intermédio de políticas públicas. Como se verifica no decorrer deste artigo, as ações estatais devem se valer de outros instrumentos que não somente financeiros para atingir na melhor forma possível a efetividade de suas ações.

Como reclamam atenção do Estado para sua promoção, ou seja, uma ação positiva, um agir do aparelho estatal (SARLET, 2008, s.p), pode-se considerar que a efetivação desses direitos é um instrumento ao alcance dos titulares, os quais, por meio dele, se valem para subsidiar ou ampliar suas capacidades (*capabilities*). E, com isso, buscam angariar um melhor trabalho no futuro (pela educação), um trabalho digno (pelas condições de saúde), boa alimentação (pela renda auferida do labor), tendo em vista que esse agir estatal é indispensável para a concretização de direitos sociais.

Nessa linha, sobre equidade e justiça social, é que Sen considera a saúde como tema central. Ou seja, a saúde é o alicerce fundamental que ordena, de certo modo, as demais condições para oportunizar justiça social, a exemplo do trabalho ou da educação. Sen entende que:

Equidade na saúde não pode se preocupar somente com a saúde, isoladamente. Em vez disso, ela tem de estar em sintonia com a questão mais ampla de justiça social, incluindo a distribuição econômica, dando a devida atenção ao papel da saúde na vida e na liberdade humana. Equidade na saúde, com certeza, não se refere apenas ao acesso à saúde, muito menos ao enfoque ainda mais restrito do acesso aos serviços de saúde. Na verdade, equidade na saúde como conceito tem um alcance e uma relevância extremamente amplos. [...] Qualquer concepção de justiça social que aceite a necessidade de uma distribuição equitativa e também de uma exploração eficiente das capacidades humanas não pode ignorar o papel da saúde na vida humana e as oportunidades de as pessoas obterem uma vida saudável, sem doenças e sofrimentos evitáveis ou mortalidade prematura. Equidade na realização e na distribuição de saúde, portanto, está incorporada e embutida em uma ampla noção de justiça (2010a, s.p).

Logo, “uma das principais vias para enfrentar os inaceitáveis e regressivos patamares da desigualdade da região é a democratização estrutural da saúde pública” (SEN, 2010a, s.p). Nessa conclusão, o administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello arremata que os direitos sociais são direitos subjetivos. E, em razão disso,

[...] impende reconhecer que as disposições constitucionais balizadoras da ação do Estado são mecanismos propostos a conter certos rumos estatais, em *prol dos indivíduos*, e a direcionar-lhe as condutas para certos rumos, em *prol dos cidadãos*. Donde serem eles mesmos, indivíduos, titulares de direitos à obediência destas regras que assujeitam o Poder Público (2009, p. 47, grifos do autor).

Não obstante, a alocação de direitos sociais a fim de atender a demandas básicas das pessoas e alavancar suas capacidades (*capabilites*) possui custos que oneram os recursos financeiros do Estado, que se vale da arrecadação e melhor destinação dos tributos coletados, não prescindindo de uma acuidade do gestor público.

É cediço que há custos – alocação de recursos financeiros, como criação de escolas, hospitais e, inclusive, incentivos fiscais para o mercado (comércio, indústria e serviços para gerar emprego e renda) – para que os direitos sociais se efetivem em determinada localidade ou regionalidade, a fim de atingir seus cidadãos.

De acordo com Holmes (2019, s.p), deve-se ater aos custos dos direitos, prescrevendo que:

A atenção ao custo é apenas mais um caminho, paralelo a outros trilhados de modo mais habitual, rumo a uma compreensão melhor da natureza qualificada de todos os direitos, os constitucionais inclusive. Pode complementar de modo bastante útil outras abordagens mais conhecidas, sobretudo porque a teoria convencional dos direitos, que não leva em conta os custos, reforçou uma compreensão errônea de sua função ou objetivo social, compreensão essa que acabou por se difundir bastante. A atenção ao custo dos direitos revela em que medida a imposição ou garantia desses direitos, tal como se realiza na prática nos Estados Unidos e em outros países, se faz sempre através de concessões e soluções de meio-termo, inclusive do ponto de vista monetário. Isso não significa que as decisões devam ser tomadas por contadores, mas que as autoridades e os cidadãos das democracias devem levar em consideração os custos orçamentários. [...] A teoria jurídica, por fim, será mais realista caso examine com toda a clareza a competição por recursos escassos que necessariamente ocorre entre os direitos básicos, e também entre estes e outros valores sociais. (2019, s.p).

É compreensível que não se pode negar que os custos de direitos sociais – a exemplo da saúde – existem, mas se deve canalizar meios para sua oferta onde possa melhor ser efetivada (aproveitada, otimizada). Outrossim, não se deve descuidar da necessidade do Estado se valer de dados e informações, que, por vezes, são insuficientes ou inexistentes, podendo não representar uma base real dos fenômenos sociais. Nesse sentido, Zambam (2017) afirma:

A complexidade que envolve a compreensão da realidade, seja pelos atores envolvidos e analisados, seja pelo contexto e suas inúmeras tensões, está intimamente relacionada com a disponibilidade de dados que tornam a avaliação mais coerente e justa, quanto mais qualificadas forem as informações. Os juízos emitidos precisam refletir essa unidade de informações que são essenciais para orientar os líderes, os grupos e as instituições responsáveis pela construção de políticas públicas em vista do bem comum (p. 520).

Conquanto existam custos inerentes à oferta e garantia de direitos e ausência de informações reais ou fidedignas de fatores sociais para elaboração efetiva das políticas públicas, por outro lado, temos que a *pobreza*, cuja erradicação é objetivo constitucional no Brasil, supprime-se ou ameniza-se com o estabelecimento de direitos sociais⁴.

Para compreender a extensão da expressão “pobreza”, por ser relativamente ampla, arrolada no inciso III, do artigo 3º, da Constituição Federal, enquanto objetivo do Estado brasileiro, pode-se inserir não apenas a ausência de renda como condição da pobreza, mas também a ausência de bens primários combinados às variações interpessoais a que cada cidadão possa ser acometido em sua vida.

O ambiente social em que a pessoa está inserida contribui para análise da extensão da sua pobreza, a qual, invariavelmente, inviabiliza a concretização de suas liberdades, mesmo que aufera renda suficiente ou superior aos dos outros cidadãos, incluindo acesso a direitos garantidos pela Constituição Federal – educação, saúde e saneamento, por exemplo.

Os cidadãos buscam, por meio da renda auferida da atividade laboral, ter uma vida boa para desfrutar, mas se olvidam de que são dependentes de instrumentos disponíveis na sociedade e proporcionadas pelo Estado, como saúde, educação e assistência. Essas disponibilidades servem para que possam alcançar melhores oportunidades por meio de suas próprias capacitações, uma vez que suas vidas naturalmente estão à mercê de infortúnios aleatórios naturais ou sociais.

O Estado brasileiro como um todo – instituições públicas – deve promover o bem-estar de seus cidadãos em razão de seus objetivos primeiros enquanto República, o que se

⁴ Sen adverte que na pobreza a renda não é único termômetro que impede a ampliação das capacitações (*capabilities*). “Existem outras influências sobre a privação de capacidades — e, portanto, sobre a pobreza real — além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades)” (SEN, 2010, p. 120).

depreende da leitura do artigo 3º da Constituição Federal, ensejando acesso aos aludidos bens primários, além de segurança e garantia de direitos fundamentais, proclamados no artigo 5º da Constituição Federal.

No caso brasileiro, por exemplo, temos a instituição do programa Bolsa Família, criado em 2003, pela Lei 10.836/2004, com o qual se introduziu a ideia de combater a pobreza por intermédio de ações que, de imediato, garantissem acesso a recursos financeiros iniciais às famílias que deles fossem carecedoras. E, ao mesmo tempo, condicionaram-nas à inserção de outros serviços públicos que contribuem com o desenvolvimento das suas capacitações (*capabilities*), como a frequência escolar e acesso à educação. Com relação a essa novidade, Paiva (2013) avalia:

A transferência de renda voltada para população produtiva em idade ativa, com ênfase nas crianças, constituiu uma novidade na política social brasileira – e, de certa forma, começou a aproximar a estrutura de benefícios sociais do país da encontrada em países com sistemas de bem-estar social mais desenvolvidos. Por sua vez, a ênfase nas condicionalidades – e, deve-se dizer, a ênfase nas condicionalidades como forma de garantir às famílias beneficiárias o acesso a serviços básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social – deu corpo à percepção de que certos determinantes da pobreza precisariam ser atacados durante um tempo necessariamente longo para que as futuras gerações pudessem efetivamente ter condições de superar a pobreza. Além disso, buscou-se articular outras ações – notadamente de capacitação profissional – de forma a dar opções de menor prazo para que as famílias beneficiárias pudessem melhorar sua inserção no mercado de trabalho (p. 27).

É dever do Estado garantir o acesso aos direitos sociais, alocando recursos financeiros e infraestruturas necessárias, a fim de que seus cidadãos não permaneçam na condição de pobreza e em razão dela tenham privação de capacitações (*capabilities*), conforme a abordagem de Sen. Assim, por meios próprios, podem garantir e manter as condições para uma boa vida, conforme melhor lhes aprouver, sem a ingerência de fatores externos, como as adversidades, por ação ou omissão do Estado na execução de políticas públicas de combate à pobreza.

2 POBREZA E PRIVAÇÃO DAS CAPACITAÇÕES (*CAPABILITIES*)

O reconhecimento das adversidades do ser humano e das características da vida de cada pessoa é a contribuição veiculada pela abordagem das capacitações (*capabilities*). Trata-se de uma visão distinta da teoria contratualista clássica, na qual não se contemplam exterioridades prejudiciais ou dificultadoras inerentes à vida das pessoas, para trazer a ideia básica de uma sociedade com pessoas livres e independentes (REICHER, 2011, p. 177). Nesse tópico, compreende-se que a renda contribui para as capacitações (*capabilities*), mas estas não se limitam àquelas para atingir sua plenitude.

2.1 Ideia de capacitações (*capabilities*)

A ideia de capacidades – ou melhor, capacitações (*capabilities*) – tem a ver, inicialmente, com a visão de uma vantagem total com que uma pessoa deve ser considerada ou avaliada. Ou seja, “a vantagem individual é julgada pela capacidade de uma pessoa para fazer coisas que ela tem razão para valorizar” (SEN, 2011, p. 265). *A priori*, as capacitações (*capabilities*)

dizem respeito à análise individual da pessoa, das oportunidades reais de que ela dispõe, da liberdade disponibilizada para fazer ou ser aquilo que melhor lhe parecer.

Na abordagem das capacitações (*capabilities*), não se trata de atender exclusivamente carências e necessidades básicas das pessoas (fome, higiene pessoal), mas se concentra nas condições para realizar escolhas relevantes. Trata-se das condições para a liberdade (aspecto da oportunidade)⁵ daquilo que o ser humano pode a vir desfrutar e tem motivos relevantes (sem ingerência) para valorizar (SEN, 2018, p. 68), isto é, escolher o que melhor pode lhe atender, de acordo com seus interesses. Por exemplo, uma pessoa pode escolher entre ir a um teatro assistir a uma peça ou ficar em casa e encomendar um jantar, sem que isso lhe seja imposto ou não lhe seja impedido por determinação legal.

Nessa perspectiva, as pessoas dependem do Estado e da sociedade enquanto promotores de papéis de sustentação (proteção e fortalecimento de *capacitações (capabilities)*), e “não de entrega sob encomenda” (SEN, 2010b, p. 77). Ou seja, demonstra que sua promoção não prescinde de ações positivas pelos agentes (estatais e/ou não estatais), a fim de disponibilizar recursos (financeiros, humanos e estruturais) com o intuito de garantir os direitos sociais, que são imprescindíveis à alavancagem das *capacitações (capabilities)*.

A análise do desenvolvimento [...] considera as liberdades dos indivíduos os elementos constitutivos básicos. Assim, atenta-se particularmente para a expansão das “capacidades” [*capabilities*] das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam — e com razão. Essas capacidades podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo. Essa relação de mão dupla é central na análise aqui apresentada. (SEN, 2010b, p. 32).

Com essa citação e como mencionado alhures, a pobreza não se resume à baixa renda ou ausência dela, mas “a pobreza deve ser vista como privação de capacidades” e de que “a renda não é o único instrumento de geração de capacidades” (SEN, 2010b, p. 120). Outrossim, a redução da pobreza de renda não pode ser a motivação de ações e políticas públicas voltadas a combater a pobreza, uma vez que desencadeia uma ideia de que basta haver investimentos financeiros e estruturais incomensuráveis em determinadas áreas – como saúde ou educação – para combatê-la, o que se demonstra um equívoco (SEN, 2010, p. 125).

A renda auferida por uma pessoa “é um meio importantíssimo de obter capacidades” (SEN, 2010b, p. 124). É a partir dela que a pessoa, por meios próprios, alocará recursos financeiros em busca de seu bem-estar, seja aumentando suas capacitações (*capabilities*) em prol de um melhor futuro e, conseqüentemente, aumento de renda, seja no proveito da vida boa que melhor lhe aprouver em sua escolha.

Isso não quer dizer, entretanto, que a contribuição estatal a partir da disponibilização e acesso da população a boas escolas (educação pública de qualidade) e postos de saúde (saúde pública eficiente) não oportunizará melhores capacitações. Embora a renda não seja o melhor indicador de aumento de *capabilities*, ela ainda serve como melhor indicadora.

2.2 Ideia de capacitações (*capabilities*) para além da pessoa

A compreensão de capacitações (*capabilities*) insere-se não apenas no contexto dos indivíduos, mas também para as comunidades ou grupos de pessoas. Sen (2011, p. 280), ao

⁵ Para Amartya Sen, a liberdade diz respeito à oportunidade, a qual é abrangente, em que a pessoa possa escolher – sem pressão e por livre arbítrio – o que melhor lhe aprouver sobre seus interesses. É “definir de forma mais ampla a oportunidade — e acredito que com maior plausibilidade — quanto à realização de “resultados abrangentes”, levando também em conta a *forma como* a pessoa atinge a situação culminante” (SEN, 2011, on-line, Ideia de Justiça, p. 229)

indagar-se e, ao mesmo tempo, exprimir a ideia de “não há nenhuma razão analítica em particular pela qual as capacidades dos grupos [...] devam ser excluídas a priori dos discursos sobre a justiça e a injustiça em suas respectivas sociedades ou no mundo”, complementa que os homens concebidos individualmente – cada pessoa – com suas diversas identidades e filiações são criaturas sociais, pertencentes a diversas organizações ou grupos sociais (2011, p. 282).

Logo, pode-se extrair – mesmo que nesse momento por uma ótica rasa – dessa concepção de capacidades (*capabilities*) dos indivíduos e também nas capacitações dos grupos, compreendendo-se também organizações privadas, que o desenvolvimento de oportunidades reais a certas pessoas jurídicas deve ser franqueado em razão da sua própria natureza⁶.

Partindo-se da ideia de que o núcleo da abordagem das capacitações não se resume apenas ao que uma pessoa ou grupo realmente faz, mas também ao que ela é capaz de fazer, decidindo em aproveitar ou não uma oportunidade real (SEN, 2011, p. 271), o Estado deve oportunizar, por intermédio de políticas públicas adequadas, o desenvolvimento de capacitações (*capabilities*), considerando as variações interpessoais dos indivíduos.

Como referência análoga, citam-se as oportunidades para diferentes grupos econômicos (pessoas jurídicas), empresas de pequeno e grande porte, em que, para aqueles, é oportunizado tratamento diferenciado para a comercialização de seus bens e serviços com o Estado. Pela Lei Complementar nº 123/2006, há previsão legal de tratamento diferenciado em procedimento de contratação pública, para micro e pequenas empresas, a fim de fazer frente à sua condição natural de possuir, *a priori*, poucos recursos financeiros e humanos ou capacidade logística, operacional e de gestão. Em geral, esses recursos são inferiores para competir com empresas de grande porte, numa disputa para a oferta de um mesmo produto ou serviço ao Poder Público.

Ao garantir-se a pequenas empresas a melhoria na sua capacidade competitiva, ensejando-lhe um tratamento diferenciado pela insuficiência momentânea de recursos para competir em economia de escala com grandes corporações, mesmo que se opte em não se valer dessa prerrogativa (liberdade e oportunidade), está-se diante de um caso de oportunidade, da capacidade real de escolha. Ou seja, a adversidade – porte da empresa – foi suprimida pelo desenvolvimento de sua capacidade promovida pelo Estado – de uma política pública regulatória – e que não seja ela excluída em razão de sua natureza.

Assim, a incapacidade de competir com preços em razão da escala de comercialização e/ou produção de uma empresa com a outra é a razão para o tratamento diferenciado. Isso faz com que se potencialize a capacidade daquelas que possuem natureza de pequeno porte, aumentando sua competitividade na disputa com grandes corporações, ampliada em razão de políticas públicas regulatórias.

Para finalizar esse ponto, importante inaugurar-se a necessidade de transcender a ideia de capacitações (*capabilities*) para além do olhar da pessoa (natural), incluindo as pessoas jurídicas⁷. Conceber capacitações para pessoas jurídicas se dá em razão de considerar que as pessoas naturais delas usufruirão. São as pessoas contempladas por políticas públicas que geram desenvolvimento de atuais e novas capacitações (*capabilities*), inclusive aquelas destinadas a grupos sociais ou econômicos, cuja formação se dá por intermédio de uma projeção jurídica imaterial da pessoa humana. É inegável que os reflexos das políticas que

6 Não se defende aqui *capabilities* para pessoas jurídicas, mas apenas para pessoas naturais. Um tipo de liberdade, a instrumental, se classifica em tipos, como facilidades econômicas: estas “são as oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca” (SEN, 2010b, p. 59).

7 Não se está a afirmar que capacitações são inerentes a pessoas naturais e jurídicas (são para o homem), mas que estas são constituições imateriais daquelas e, por essa razão, devem ser contempladas pelas oportunidades geradas às pessoas por intermédio de sua concepção jurídica (organizações).

promovem capacitações (*capabilities*) transcendem a pessoa, inserindo-se onde cada indivíduo está, seja enquanto pessoa ou enquanto pessoa transfigurada em personalidade jurídica.

2.3 Fontes de variações entre rendas e vantagens

São várias as contingências que resultam em variações na conversão da renda nos tipos de vida que as pessoas podem levar e, dentre elas, Sen cita quatro fontes que considera importantes de variação: as heterogeneidades pessoais; as diversidades no ambiente físico; as variações no clima social; e, por fim, as diferenças de perspectivas relacionais.⁸

Para cada uma dessas variações de acasos que venham a ocorrer com os indivíduos, o Estado possui ou deve possuir uma política pública capaz de, *a priori*, atenuar ou aniquilar essas mazelas ou incapacidades. Todavia, a perspectiva das capacitações (*capabilities*) não propõe uma fórmula específica para as decisões sobre políticas públicas, mas suficiente para colaborar nas tomadas de decisões a serem executadas na análise de determinadas políticas que precisam ser levadas em conta (SEN, 2011, p. 231).

O ente estatal tem como papel a promoção de políticas e ações públicas voltadas a atenuar ou suprimir as contingências que resultam nas variações de renda de seus cidadãos. Como objetivo constitucional, no caso brasileiro, há inúmeras políticas capazes de contribuir com a diminuição da pobreza. Contudo, faltam, em alguns casos, controles e procedimentos de *accountability*⁹ (SEN, 2015, p. 141), essencial para que a máquina pública se torne eficiente e suas políticas sejam efetivas, com a aptidão de comportamentos administrativos que provocam os resultados pretendidos (MODESTO, 2000, p. 6).

Percebe-se que as políticas públicas são os vetores de desenvolvimento de liberdades, cujas capacitações poderão ser ampliadas ou não a depender de haver contribuição efetiva do Estado e de outros atores na elaboração e execução de novas políticas.

3 AMPLIAÇÃO DAS CAPACITAÇÕES (*CAPABILITIES*) POR MEIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

No Estado brasileiro, pode-se mencionar que, para quase totalidade dos problemas que se apresentam em razão das variações existentes em face da pessoa natural, há uma ação

8 Para Sen, são quatro as fontes de variação de renda: (1) Heterogeneidades pessoais: as pessoas têm características físicas díspares em relação a idade, gênero, deficiência, propensão à doença etc., tornando suas necessidades extremamente diversas. Por exemplo, uma pessoa deficiente ou doente pode precisar de mais renda para fazer as mesmas coisas elementares que uma pessoa menos adoentada pode fazer com determinado nível de renda. Na verdade, algumas desvantagens, como as deficiências graves, podem não ser totalmente corrigíveis, mesmo com enormes despesas em tratamentos ou próteses. (2) Diversidades no ambiente físico: quanto longe determinada renda pode chegar dependerá também das condições ambientais, incluindo condições climáticas, como faixas de temperatura ou incidência de inundações. As condições ambientais não precisam ser imutáveis: podem ser melhoradas pelos esforços comuns, ou agravadas pela poluição ou esgotamento. Mas um indivíduo isolado pode ter de aceitar muito das condições ambientais dadas para converter receitas e recursos pessoais em funcionamentos e qualidade de vida. (3) Variações no clima social: a conversão de recursos pessoais em funcionamentos é influenciada também pelas condições sociais, incluindo a saúde pública e as condições epidemiológicas, a estrutura do ensino público e a prevalência ou ausência de crime e violência nas localidades. Além das instalações públicas, a natureza das relações comunitárias pode ser muito importante, assim como a literatura mais recente sobre o “capital social” tende a enfatizar. (4) Diferenças de perspectivas relacionais: os padrões estabelecidos de comportamento em uma comunidade também podem variar substancialmente a necessidade de renda para realizar os mesmos funcionamentos elementares. Por exemplo, ser capaz de “aparecer em público sem sentir vergonha” pode exigir padrões mais elevados de vestuário e de outros consumos visíveis em uma sociedade mais rica que outra (como Adam Smith observou há mais de dois séculos em A riqueza das nações). O mesmo se aplica aos recursos pessoais necessários para tomar parte na vida da comunidade e, em muitos contextos, até para satisfazer os requisitos mais elementares da autoestima. Essa variação é principalmente intersocial, mas influencia as vantagens relativas de duas pessoas localizadas em países diferentes. (SEN, 2011, p. 252).

9 Sobre *accountability* no Poder Público ver: LEAL, Dionis Janner. *Accountability* no setor público sobre a perspectiva de Amartya Sen: do estado eficiente ao estado de controle e gestão de riscos. In: LUCAS, Douglas Cesar et al (Orgs.). Direitos Humanos e Democracia em tempos de crise: a proteção jurídica das minorias. Vol. 2. p. 544-558. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019.

estatal. Pelas heterogeneidades pessoais, como uma enfermidade ou incapacidade, psíquica ou física, o Estado garante acesso à saúde (art. 196, CF/88), para tratar da enfermidade ou deficiência, e à assistência social (art. 203, CF/88) e previdência social (art. 201, CF/88), para garantir uma renda mínima capaz de atender as necessidades básicas das pessoas que estão sob determinado desfavorecimento ou incapacidade laboral em suas vidas.

É cediço que um benefício previdenciário qualquer (aposentadoria ou auxílio-doença) agrega renda para a pessoa beneficiária. Contudo, a enfermidade que eventualmente venha a lhe acometer, sendo necessário captar mais recursos para seu tratamento a fim de ser suficiente, ou mesmo que o seja, pode não ser capaz de lhe garantir saúde por ausência de assistência médica estatal disponível, sem unidades ou profissionais de saúde ou medicamentos suficientes. Nesse sentido, a renda não é fator determinante para afastar a privação de capacidade da pessoa provocada pela doença, mas pode atenuar. Isso porque a pobreza de verdade “pode facilmente ser muito mais intensa do que podemos deduzir dos dados sobre a renda” (SEN, 2011, p. 291).

Como se verificou, a ampliação das capacidades (*capabilities*) se dá por intermédio de ações e políticas públicas. Essas proposições, entretanto, devem atentar para fatores que, mesmo com boas políticas, mantêm as desigualdades ou não as diminuem, que são desvantagens peculiares ou inerentes às pessoas que venham dificultar a conversão de rendas em capacidades.

O problema da desigualdade realmente se magnifica quando a atenção é desviada da desigualdade de renda para a desigualdade na distribuição de liberdades substantivas e capacidades. Isso ocorre principalmente devido à possibilidade de [...] vantagens desiguais na conversão de rendas em capacidades, de outro. Este último aspecto tende a intensificar o problema da desigualdade já refletido na desigualdade de renda. Por exemplo, uma pessoa incapacitada, doente, idosa ou que apresenta alguma outra desvantagem pode, por um lado, ter dificuldade para auferir uma renda apropriada e, por outro, também enfrentar dificuldades ainda maiores para converter renda em capacidades e em uma vida satisfatória. Os próprios fatores que podem impossibilitar uma pessoa de encontrar um bom emprego e ter uma boa renda (como a incapacidade) podem deixá-la em desvantagem na obtenção de uma boa qualidade de vida até mesmo com um bom emprego ou boa renda. Essa relação entre potencial para auferir renda e potencial para usar a renda é um conhecido fenômeno empírico nos estudos sobre a pobreza. A desigualdade interpessoal de renda nos resultados de mercado pode tender a ser magnificada por esse “acoplamento” de baixas rendas com desvantagens na conversão de rendas em capacidades. (SEN, 2010b, 121).

Pode-se dizer que as diversidades no ambiente físico – condições ambientais, climáticas e outras do entorno – resultam na diminuição das capacidades (*capabilities*) da pessoa. Isso ocorre, por exemplo, quando os cidadãos vivem em áreas de risco, em regiões com sazonalidades de inundações, clima seco ou desértico, ou, ainda, sem acesso a saneamento básico ou transporte coletivo decorrente da omissão do homem. Em casos assim, a renda salarial laboral universal – salário mínimo ou de determinada categoria profissional – pode ser insuficiente para aquelas pessoas que têm diferentes adversidades no ambiente onde vivem. Políticas paliativas promovidas pelo Estado executadas para remediar situações críticas não contribuem para diminuir a pobreza, mas se caracterizam como políticas públicas emergenciais, quando, de fato, são necessárias ações permanentes, com foco nas adversidades do ambiente físico do território do governo que tenha competência para tanto.

Todavia, não se deve negar validade às ações paliativas que tenham por objetivo imediato atender situações de vulnerabilidades catastróficas ou de urgência – em razão de

eventos da natureza ou sociais –, mas entendê-las como simples atenuantes momentâneos da gravidade maior que as atingem.

Percebe-se que, embora exerçam suas atividades na área central da mesma cidade, há mais limitações para quem reside na periferia. Nesse caso, apesar de perceber similares rendas ou remunerações, suas capacitações (*capabilities*) são afetadas em razão das diversidades do ambiente físico. O centro é comumente provido de acesso imediato e/ou facilitado a saneamento básico, a unidades de saúde e de educandários. A periferia exige locomoção, seja pelo transporte urbano coletivo ou por meios próprios. E acaba se limitando ao lugar a que se volta apenas para dormir, uma vez que as atividades comerciais e de prestação de serviços ocorrem prioritariamente no centro. Novamente, reitera-se que a renda não é suficiente para aferir a ampliação das capacitações (*capabilities*) dos cidadãos que possuem um hiato de oportunidades em razão da localidade onde vivem, mesmo quando se trata de um mesmo conglomerado de domicílios em bairros de um centro urbano.

A ordem constitucional brasileira possui diretrizes que visam atender a essas heterogeneidades, inclusive determinando o sujeito passivo dessa relação, isto é, apontando a pessoa do Estado responsável pela ação estatal que combaterá as adversidades do ambiente físico.

No caso de saneamento básico, por exemplo, a Constituição Federal determina ser competência privativa da União Federal a instituição de suas diretrizes (CF, art. 21, XX), e de competência comum de todos os entes federados, incluindo as municipalidades, a sua melhoria (CF, art. 23, IX).

Na medida em que o Poder Público não pode atender ou não tem interesse em executar essas atividades de melhoria de saneamento, mas em razão do comando normativo constitucional deve fazê-lo, permite-se delegar a particulares a execução de prestação de serviços públicos de forma adequada (CF, art. 175). Assim, garante-se a executoriedade dessas ações.

Quanto às variações no clima social, é necessário que essas condicionantes sociais para a diminuição da pobreza sejam contempladas com saúde pública eficiente e educação básica, gratuita e de qualidade, que somente podem ser ofertadas pelo Estado, especialmente nas localidades onde há maior número de pessoas de baixa renda. Desse modo, se garantem oportunidades para autopromoção das suas capacitações (*capabilities*).

Onde não há acesso (ou ele é limitado) a instituições de saúde e educação, ou por questões climáticas, por exemplo, as variações no clima social – ou “ambiente” social (SEN, 2018, p. 69) – condicionam que o ambiente físico – ou diversidades ambientais – tenha aptidão de promover o máximo do que dispõe a ofertar às pessoas.

Não é suficiente, por exemplo, possuir um posto de saúde em determinada zona urbana afastada do centro da cidade, cujo atendimento se limita a horários restritos. Ou que não possua médicos, outros profissionais de saúde ou insumos suficientes para atender de forma efetiva as pessoas e lhes garantir integridade na sua saúde mental e/ou corporal ditadas pelas enfermidades que lhes acometem.

Da mesma forma, não é suficiente possuir escola de educação básica que careça de profissionais de educação qualificados, materiais didáticos e infraestrutura adequada. Ou, ainda, que o policiamento nas zonas de maior crime e violência em face da segurança pública seja insuficiente ou inexistente.

No Brasil, para exemplificar, houve um aumento considerável de instituições federais de ensino que ofertam ensino gratuito à população. Essa interiorização da educação foi criada por lei, em 2008, e uma de suas finalidades é “orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais” (Lei

11.892/08, art. 6º, IV), por ser um direito social (CF, art. 6º)¹⁰ de todos e dever do Estado e da família (CF, art. 205)¹¹.

A busca para oportunizar a geração de capacitações (*capabilities*) frente às variações no clima social, no exemplo da educação pública, é atingir o resultado de garantir ensino que enseje o desenvolvimento de capacitações (*capabilities*) da pessoa. Com a aprendizagem, buscaram-se novas oportunidades de auferir renda mais adequada, correspondente a melhor qualificação profissional que recebeu.

Por fim, as diferenças de perspectivas relacionais – diferenças na privação relativas relacionadas com padrões habituais de consumo (SEN, 2018, p. 69) – dizem respeito ao comportamento de uma comunidade, cidade ou país. Os seus partícipes exigirão, naturalmente, recursos necessários para pertencer socialmente dessa localidade, como consumo de determinado padrão de bens e/ou serviços.

Enquanto política de redistribuição de renda mínima para subsistência das famílias de baixa renda, o programa Bolsa Família oportuniza acesso à escola, ao vestuário e ao alimento para a família. Objetiva que jovens e crianças dependentes dos pais não fiquem à mercê das adversidades que acometem seus tutores e tenham suas capacitações (*capabilities*) ceifadas precocemente por falta de subsídios que comprometem o acesso a bens primários. Nessa fonte de variação, na conversão de renda, prepondera a ideia de rendimento, “uma vez que as oportunidades de que uma pessoa desfruta numa economia de mercado podem ser gravemente limitadas pelo seu nível de rendimentos” (SEN, 2018, p. 69).

O programa tem como eixos principais o complemento de renda e acesso a direitos, em que as famílias beneficiadas devem cumprir determinadas condicionalidades, como acompanhamento nutricional e de saúde.

Todavia, de acordo com o órgão vinculado ao Ministério da Economia do Brasil, tais condicionalidades não possuem concepção punitiva, mas visam garantir que as pessoas em pobreza ou pobreza extrema tenham acesso a direitos sociais, motivo pelo qual o Poder Público tem como comprometimento garantir a oferta de serviços públicos adequados (BRASIL, 2015).

O benefício assistencial concebido para combater a pobreza das pessoas, como mencionado, não visa apenas agregar renda, embora seja de extrema importância em razão das condições apresentadas pelos beneficiados. Visa também desenvolver as suas capacitações (*capabilities*) a fim de oportunizar, além de melhores escolhas, o acesso a serviços essenciais, como saúde e educação aos dependentes da família beneficiária, contribuindo, pois, com a última fonte de variações na conversão de renda defendida por Sen.

São esses os exemplos em execução no Brasil que visam ampliar as condições para as capacitações (*capabilities*) das pessoas, ofertando meios diversificados de atender, na medida do possível, a todas as adversidades cada um pode sofrer e a deixar em desigualdade perante outras melhor afortunadas.

4 CENÁRIO DE CRISE E OS DIREITOS SOCIAIS

A crise mundial, não somente econômica, mas também de saúde pública – como a atual Pandemia Covid-19 –, pode provocar a redução da produtividade em escala mundial e, conseqüentemente, contribuir para o aumento das desigualdades sociais e diminuição das

10 Constituição Federal de 1988: Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

11 Constituição Federal de 1988: Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

capacitações (*capabilities*) das pessoas. Nesse caso, exige maior esforço por parte do Estado em garantir direitos básicos, como renda mínima, saúde pública e outros direitos conexos – educação, trabalho e moradia, por exemplo.

O cenário de crise atual não possui um precedente histórico recente, o que difere, em situação análoga ao cenário de crise apresentado na obra de Sen (2010a). O autor atribui às organizações privadas o compromisso da responsabilidade social como um fator preponderante na colaboração no combate a crises, compartilhando com o Estado essa atribuição.

No contexto da obra, Sen elencou algumas características que uma empresa com responsabilidade social (responsabilidade social empresarial – RSE) deveria contemplar. Entre elas, apresenta a existência de políticas de pessoal que favorecem o desenvolvimento das pessoas, inclusive no ambiente familiar, valendo-se de inovações tecnológicas que promovem esse bem-estar, ao mesmo tempo em que busca aniquilar temas críticos, como a discriminação sexual no ambiente de trabalho (SEN, 2010a, s.p).

Essa visão no atual contexto de pandemia mundial (Covid-19) exprime a contemplação da proposta de Sen no cenário brasileiro por proposta governamental, como atividades remotas (teletrabalho) proposta pela Medida Provisória nº 927, editada em março de 2020. Apesar de sua validade ter expirado em julho do mesmo ano, contribuiu como uma ação estatal em resposta à crise desencadeada pela pandemia.

Outra característica de responsabilidade observada por Sen é a chamada transparência e boa governança corporativa. O autor tece comentários acerca da necessidade da existência de políticas de informações com acesso público e alimentadas continuamente, a existência de mecanismos de intervenção pelos acionistas, a existência de uma instância de direção com idoneidade e passível de controle, além da abolição de conflitos de interesse (SEN, 2010a, s.p), características que devem estar presentes no âmbito das repartições públicas.

É a partir do debate público que teremos, na ideia de Sen, melhores retornos na efetivação de políticas públicas, aliadas também a outros instrumentos sociais, políticos ou legais (mídia independente, oposição pública, acesso à informação), porque:

A discussão pública sobre a natureza da calamidade pode fazer do destino das vítimas um formidável tema político, com efeitos de longo alcance sobre a cobertura da mídia e o debate público e, em última instância, sobre a votação de uma maioria potencial. Dentre as conquistas da democracia, está sua capacidade de fazer com que as pessoas se interessem, através de discussão pública, pelas dificuldades dos demais e tenham uma melhor compreensão das vidas alheias (SEN, 2011, p. 329).

Interessante destacar que o Brasil internalizou nos órgãos e nas entidades públicas alguns conceitos tratados para a iniciativa privada por Sen. É o caso da governança corporativa, conceituada no Decreto nº 9.203/2017, como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017, art. 2º, I).

Outrossim, adotou-se a transparência dos atos governamentais a partir da edição da Lei de Acesso à Informação (LAI), na qual se estabelece que qualquer cidadão (BRASIL, 2011, art. 10) poderá solicitar informações, documentos e direito de resposta a atos do governo (BRASIL, 2011 art. 7º), inclusive sobre processos, atos de gestão. E o seu não atendimento pelos agentes públicos enseja responsabilização administrativa e, quiçá, crime de improbidade administrativa (BRASIL, 2011, art. 32, §2º).

Trata-se, portanto, de ferramentas disponíveis aos cidadãos para acessar informações de atos e políticas promovidas pelo Estado. Todavia, os instrumentos normativos da LAI podem não trazer resultados imediatos, porque inexistente um controle sobre as informações

que foram prestadas ou não aos requerentes, até porque a lei, que prima pela transparência (art. 3º, IV, da LAI), colabora para isso, criando empecilhos que merecem ser aqui destacados.

Convém esclarecer que, para Byung-Chul Han, a “sociedade da transparência é uma sociedade da informação”, é opaca, “tudo penetra e torna tudo transparente” (2017, p. 92). Dito de outro modo, informações e comunicações demasiadas não ensejam transparência, ou seja, não lançam luz ao mundo, sendo que a massificação de informações não gera verdade. Quanto mais informações liberadas, menos transparente torna-se o mundo, logo, “a hiperinformação e a hipercomunicação não trazem luz à escuridão” (HAN, 2017, p. 92, 95-96).

As informações do Poder Público são demasiadas e estão disponíveis em portais de transparência, cujos dados são acessíveis a qualquer cidadão. Contudo, apenas há informações, cujos conteúdos (processos e procedimentos) permanecem no âmbito dos órgãos públicos e serão acessíveis apenas quando solicitado de forma expressa por quem se interessar. Não há, portanto, transparência efetiva, mas expectativa de direito de acesso a informações que serão exteriorizadas a partir da manifestação do requerente.

Nessa busca de concretude e efetividade, uma lei necessita de impulsos, como condutas comportamentais das pessoas e de organismos privados que sejam proativos e não estejam à mercê de ingerências, isto é, garantir-se a liberdade aqui proposta. Nesse sentido, cabe considerar o que Sen (2015) afirma:

[...] temos de buscar uma combinação de iniciativas que incluam a reforma dos sistemas de administração e de investigação, alterando a estrutura de incentivos, a realização de reformas legais adequadas, reduzindo a tolerância social da desonestidade financeira e expandindo o uso de disposições já codificadas na Lei do Direito à Informação e em legislações relacionadas, e o estabelecimento de um jornalismo investigativo que vise relatar, de forma sistemática, o mau comportamento do qual não se presta conta (p. 171).

181

Essa possível efetividade da lei, no entanto, é dificultada a partir do momento em que se exige, como requisito, a identificação do requerente (BRASIL, 2011, art. 10), não colaborando com a impessoalidade e proteção daquele que não pretende se identificar e pretende acessar informações públicas.

Partindo-se da ideia de que, como regra, as informações guarnecidas pelo Poder Público são públicas, a obrigatoriedade da identificação do usuário que pretende acessar informações – que são públicas, frise-se – não garante proteção da identidade do requerente. Isso significa que é passível de intimidação ou retaliação por órgão estatal ou por agente público, comumente em comunidades pequenas onde todas as pessoas têm conhecimento de quem é cada morador, onde labora ou reside.

Em trabalho empírico, corroborando essa percepção de fragilidade e limitação da LAI, a organização internacional, Artigo 19, contribui com a seguinte passagem:

Os reflexos dessa “cultura do sigilo” adquirem características especialmente preocupantes no nível municipal, onde a pessoalidade frequentemente permeia as relações entre sociedade e servidores públicos, de modo que a identificação gera constantemente constrangimentos em relações de trabalho e tratamento diferenciado em respostas a demandas por informação. Em trabalho de campo realizado pelo Artigo 19 em municípios pequenos, por exemplo, notou-se o receio da população quanto à realização de pedidos de informação. Temia-se que a prática pudesse colocar em risco serviços básicos providos por autoridades locais e a própria integridade física dos requerentes, uma vez que muitos já haviam sido ameaçados (ARTIGO 19, 2018, p. 9).

Ora, não há proteção de dados pessoais daqueles requerentes de acesso a informações perante o Poder Público de forma expressa na Lei de Proteção de Dados Pessoais brasileira.

O que gera “entrave à efetividade do seu exercício, já que a exigência pode colocar em risco não só o próprio conteúdo da informação apresentada como também o próprio solicitante” (SIGARINI; SANTOS, 2020, s.p).

A par das fragilidades da LAI, percebe-se que, em cenários de crises, a proposta de Sen de se valer o Estado das corporações privadas para seu enfrentamento é válida. Compartilhando com elas esse ônus, mediante colaboração, percebe-se que o próprio ente estatal incorporou instrumentos de organismos privados como transparência, governança e políticas de pessoal aliadas a inovações tecnológicas como formas de colaboração no enfrentamento das crises (financeira, econômica e, agora, humanitária, no dizer de Sen), visando combater a pobreza.

Nesse contexto, Sen traz medidas de enfrentamento, como o reforço de que as pessoas dependerão de políticas públicas de qualidade para combater crises, prescrevendo que as empresas possuem, além da responsabilidade social empresarial (RSE), como obrigação no cenário que se apresenta com a crise:

[...] colaborar ativamente com as políticas públicas na criação e na manutenção de “empregos decentes”. A crise pode estimular a adoção de ajustes por meio do desemprego ou da degradação dos empregos existentes. A demanda da sociedade, ao contrário, é de que, em parceria com as políticas públicas, as empresas multipliquem seus esforços no sentido de proteger o emprego. (SEN, 2010a, s.p)

Essa ilustração aplica-se à atual conjuntura vivenciada em contexto global de forma análoga, em que, no lugar da empresa, que hoje depende de ações públicas para manter emprego e renda, tem-se o Estado como garantidor e senhor absoluto no combate à crise humanitária. Esse protagonismo ocorre a partir de condutas que promovem ações nesse sentido, a exemplo de políticas públicas normativas editadas pelo governo brasileiro, como a Medida Provisória nº 927, de março de 2020, e a de nº 936, de abril de 2020, as quais tratam, em síntese, de medidas trabalhistas para manutenção de emprego e renda.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: POLÍTICAS PÚBLICAS, *ACCOUNTABILITY* E COMBATE À POBREZA

A partir da ideia de que o Estado é responsável por atingir os fins públicos a que está constitucionalmente incumbido, ele deve dar atenção às adversidades e/ou aos infortúnios que acometem as pessoas, de forma individual ou concentrada, e a partir de bases informacionais mais próximas da realidade possível.

Para cada fonte de heterogeneidade ditada por Sen nos trabalhos aqui retratados, há algumas políticas públicas no Brasil, como seguridade e assistência social, saúde e educação, com o objetivo de atingir sua finalidade, que é a assistência às pessoas para desenvolver suas capacidades. E, assim, promover oportunidades para que elas possam, por si mesmas, escolher a vida boa que querem desfrutar, proveniente, essencialmente, do comando normativo constitucional.

Assim como existe assistência social aos desamparados, há saúde pública aos enfermos, educação pública para qualificação profissional dos jovens e trabalhadores, seguro social para os idosos ou incapacitados ao trabalho. Trata-se de meios institucionais para que seja possível elevar as capacitações das pessoas para optarem por oportunidades que melhor lhes satisfarão, seja em ter ou ser.

A pobreza real, para além dos dados sobre renda, serve como consideração importante na avaliação da ação pública ao atendimento de grupos de pessoas com dificuldades na

conversão da renda nos tipos de vida que melhor lhes aprouver (SEN, 2011, p. 291), não a realização em si, mas às oportunidades que elas possam ter.

Logo, compete ao Estado o dever de atentar-se às características pessoais e ambientais, a fim de melhor canalizar políticas e recursos públicos para auxiliar e atenuar as variações que comprometem a renda dos cidadãos e ampliar suas capacidades em converter a renda em boa vida, dando-lhes oportunidades reais.

Verificou-se que, em períodos de crises, os direitos sociais devem ser intensificados e agilizados mediante proposições de políticas públicas – mesmo que temporárias, como edição de medidas provisórias –, a fim de garantir emprego e renda. Isso deve ocorrer, no entanto, sem descuidar da transparência, mediante uso de instrumentos sociais, políticos e jurídicos como o acesso à informação, embora tenha sido demonstrados a fragilidade e os limites na efetivação desse direito. Nesse ambiente, o Estado é o único – em raras vezes tem colaboração de organizações privadas – que pode promover ações ativas em prol das adversidades que afloram e se intensificam nesses períodos de incertezas. *A priori*, pode-se afirmar que o Brasil está a garantir justiça ao promover o desenvolvimento das capacidades (*capabilities*) às pessoas (e grupos) em razão das suas adversidades, a fim de que possam, no futuro, ter a oportunidade de escolher a vida que querem viver. Todavia, é necessária uma análise mais aprofundada do papel dessas instituições promotoras de políticas públicas, mediante instrumentos que visam garantir a transparência.

REFERÊNCIAS

ARTIGO 19. **Identidade revelada:** entraves na busca por informação pública no Brasil. Maio 2018. Disponível em: <https://artigo19.org/?p=13806>. Acesso em: 27 maio 2020.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, out. 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm. Acesso em: 27 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm. Acesso em: 28 maio 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020**. Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm. Acesso em 27 maio 2020.

BRASIL. **Ministério da Cidadania**. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Brasília, 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>. Acesso em: 08 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em 24 de abr. 2020.

HAN, Byung-Chul. **Estado de transparência.** Tradução de Gabriel Salvi Philipson. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos:** por que a liberdade depende dos impostos. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

LEAL, Dionis Janner. *Accountability* no setor público sobre a perspectiva de Amartya Sen: do estado eficiente ao estado de controle e gestão de riscos. In: LUCAS, Douglas Cesar et al (Orgs.). **Direitos Humanos e Democracia em tempos de crise: a proteção jurídica das minorias.** Vol. 2. p. 544-558. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019. Disponível em: https://3c290742-53df-4d6f-b12f-6b135a606bc7.filesusr.com/ugd/48d206_2da4445f97c94b8b9f8074df4630c076.pdf. Acesso em 12 set. 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais.** São Paulo: Malheiros, 2009.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Interesse Público.** Belo Horizonte, v. 51, n. 2, p. 107-121, abr./jun. 2000. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=51586>. Acesso em: 23 ago. 2019.

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. (orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Livros/Bolsa10anos.pdf. Acesso em: 08 nov. 2019

REICHER, Stella C. Diversidade humana e assimetrias: uma releitura do contrato social sob a ótica das capacidades. **SUR. Revista internacional de direitos humanos.** São Paulo, v. 8, n. 14, p. 173-185, jun. 2011. Disponível em: http://200.205.38.50/biblioteca/index.asp?codigo_sophia=92338. Acesso em: 20 maio 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. A titularidade simultaneamente individual e transindividual dos direitos sociais analisada à luz do exemplo do direito à proteção e promoção da saúde. In: **Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM,** Belo Horizonte, ano 17, n. 60, abr./jun. 2016. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=240515>. Acesso em: 19 maio 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. In: **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC,** Belo Horizonte, ano 2, n. 8, out./dez. 2008. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=56009>. Acesso em: 19 maio 2020.

SIGARINI, Danilo Cavalcante; SANTOS, Fábio de Sousa. A obrigatoriedade de identificação do solicitante da informação como obstáculo para garantia do direito de acesso à informação. *In: Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, vol. 13, p. 129-144, abr.- jun. / 2020.

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

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

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010b.

SEN, Amartya; DRÈZE, Jean. **Glória incerta**: a Índia e suas contradições. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes Laila Coutinho. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SEN, Amartya. **Escolha coletiva e bem-estar social**. Tradução de Ana Nereu Reis. Coimbra: Almedina, 2018.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; VAZ, Fabio M. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasil. *Cadernos ODS. ODS1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares*. IPEA, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190524_cadernos_ODS_objetivo_1.pdf. Acesso em: 03 jun. 2020.

ZAMBAM, Neuro José. **Introdução à teoria de justiça de John Rawls**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen, Juris, 2016.