

A TEORIA DA JUSTIÇA DE JOHN RAWLS COMO APORTE TEÓRICO PARA A FORMULAÇÃO E A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

JOHN RAWLS'S THEORY OF JUSTICE AS THEORETICAL BASIS FOR FORMULATION AND EVALUATION OF PUBLIC POLICIES

Robison Tramontina¹

Doutor em Filosofia – PUCRS

Anny Marie Santos Parreira²

Mestre em Direito – Unoesc

ÁREA(S) DO DIREITO: políticas públicas.

RESUMO: O presente trabalho é um estudo propedêutico sobre a possibilidade da teoria da justiça de John Rawls servir como aporte teórico na formulação e avaliação de políticas públicas. Para tanto, busca-se estudar: quais são as bases de construção da justiça social e qual o papel das políticas públicas nessa tarefa. A tese central é que, para além das críticas recebidas, a teoria da justiça de John Rawls fornece uma base lógica apropriada para se

pensar e discutir o tema políticas públicas e justiça social.

PALAVRAS-CHAVE: teoria da justiça; justiça social; políticas públicas.

ABSTRACT: *This paper is a propaedeutic study on the possibility of John Rawls' theory of justice as the theoretical formulation and evaluation of public policies. Therefore, it's seeks to study: what are the bases of the social justice's construction; and what is the role of public policy in this task. The central thesis is that, in addition to some criticism, John Rawls' theory of justice provides an*

¹ Mestre em Filosofia pela PUCRS. Professor do Programa de Mestrado em Direitos Fundamentais pela Unoesc. Professor de Filosofia do Direito e Argumentação Jurídica pela Unoesc/SMO/SC. E-mail: robison.tramontina@unoesc.edu.br. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/5066201986998249>.

² Especialista em Direito Público pela FMP/RS. Graduada em Direito pelas Faculdades Cathedral/RR. E-mail: annymarieps@gmail.com. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/3551509726902204>.

appropriate rationale bases to think about and discuss the public policies issues and social justice.

KEYWORDS: *theory of justice; social justice; public policies.*

SUMÁRIO: Introdução; 1 A concepção de justiça em John Rawls: conceitos centrais; 2 Políticas Públicas: apontamentos gerais; 3 Justiça e políticas públicas: uma abordagem rawlsiana; Considerações finais; Referências.

SUMMARY: *Introduction; 1 John Rawls' conception of justice: central concepts; 2 Public Policies: notes; 3 Justice and Public Policies: a Rawlsian approach; Final considerations; References.*

INTRODUÇÃO

O que torna uma sociedade justa? Como se edifica uma sociedade justa? Que medidas ou mecanismos são mais adequados para propor alternativas para eliminar ou atenuar as injustiças? Sem dúvida, questões complexas e que causam inquietações e disputas. Elas são interrogações recorrentes que tem encontrado ao longo do tempo diversas respostas.

Das diversas possibilidades de se tratar o tema da justiça social, tem-se aquela que aborda a questão a partir da perspectiva das políticas públicas. Ou seja, em boa medida a questão da justiça social pode ser lida, explicada e explicitada com referência àquela.

Contudo, não se pretende discutir como as políticas públicas podem auxiliar na promoção da justiça social ou mesmo que tipo de políticas públicas é necessário para realizar a justiça social. Aqui se pretende investigar se a “teoria da justiça” proposta por John Rawls pode ser utilizada como parâmetro para a formulação e a avaliação de políticas públicas.

Nesses termos, neste trabalho será apresentada a teoria da justiça de John Rawls, a qual sustenta que a justiça social guarda relação com a distribuição equitativa dos bens que impactam no sistema de liberdades e obrigações, bem como na repartição dos benefícios da cooperação social. Nesse sentido, podendo ser, dessa forma, um marco teórico fundamental para a formulação e avaliação de políticas públicas.

John Rawls (1921-2002) nasceu em Baltimore, no seio de uma tradicional família da Nova Inglaterra. É considerado como filósofo político de tradição

liberal. Teve sede acadêmica estabelecida em Princeton, Cornell e, por último, em Harvard, onde trabalhou até 2002, ano de sua morte. Sua obra prima – *Uma teoria da justiça*, de 1971 – foi escrita em um contexto marcado por grandes injustiças sociais, e, por tal motivo, ele estabelece a questão da justiça social como objeto propulsor da sua teoria. Rawls apresenta uma concepção de justiça própria – “a justiça como equidade” –, que busca acudir temas recorrentes em torno da problemática da justiça distributiva por ele denominada de justiça social. Assumindo como pano de fundo um ambiente democrático liberal, o autor busca especificar princípios de justiça que enfrente de forma razoável temas costumeiros, como: desigualdades sociais, distribuição de renda e liberdades básicas. Em *O liberalismo político*, de 1980, o autor oferece uma concepção de justiça que é política³. Partindo de alguns pressupostos considerados inerentes ao sistema democrático, ele busca especificar uma base compartilhada de valores que deve ser usada tanto para orientar a atuação das principais instituições sociais – “estrutura básica da sociedade” – quanto para avaliá-las⁴.

Para Vita⁵, a teoria da justiça de John Rawls é a tentativa, recente, mais importante de harmonização dos valores nucleares da tradição política ocidental, quais sejam, a liberdade, a igualdade, a solidariedade e as bases do autorrespeito. Ainda, segundo esse autor, para as teorias da justiça três são os tipos de bens considerados relevantes⁶: bens passíveis de distribuição (renda, riqueza, acesso a oportunidades e a “provisão de serviços”); bens que não podem ser distribuídos diretamente, mas são afetados pela distribuição dos primeiros (conhecimento, autorrespeito), e bens que não são afetados pela distribuição dos outros bens (capacidades físicas e mentais das pessoas). A teoria de Rawls, utilizando-se da ideia de bens primários⁷, abraça os dois primeiros tipos de bens.

³ A justiça como equidade não é a única concepção política de justiça existente, mas não é objetivo do estudo problematizar tal aspecto. Assim, o significado do que seja uma concepção política de justiça para Rawls será retomado mais adiante.

⁴ RAWLS, John. *O liberalismo político*. Brasília: Ática, 2000.

⁵ VITA, Álvaro de. *A justiça igualitária e seus críticos*. Tese de Doutorado, São Paulo, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

⁶ Vita anota que essa classificação é de Elster.

⁷ Para Rawls (2000, p. 121), os bens primários são aqueles bens que oferecem as condições sociais básicas e os meios necessários para as pessoas desenvolverem as suas capacidades morais e uma concepção de bem eficaz. Tais bens incluem direitos e liberdades básicas, liberdade de movimento e livre escolha da ocupação, poderes e prerrogativas de cargo e posições, renda e riqueza, e bases sociais do autorrespeito.

Em geral, teóricos filiados à tradição do contrato defendem a supremacia da liberdade civil em detrimento da liberdade natural, sob o argumento da incapacidade humana em gerenciar as suas relações sociais. Dessa visão emerge a noção de Estado e de sua justificação: agente capaz e necessário para ordenar a vida em sociedade. Reconhecendo-se tal papel regulatório, o presente trabalho busca estudar a figura do Estado, por meio de suas principais instituições, tentando demonstrar o seu papel na promoção da justiça social e a importância das políticas públicas para o sucesso de tal desiderato.

Para Rawls⁸, a estrutura básica da sociedade – principais instituições: políticas, sociais e econômicas – tem um papel decisivo na formação dos seres humanos, bem como na origem das desigualdades sociais. Dessa concepção decorre o seu esforço no desenho de uma justiça que satisfaça tanto as exigências da liberdade quanto da igualdade entre os indivíduos. Por tal motivo, o presente estudo adota a sua concepção de justiça como marco teórico. Busca-se, por meio desse autor, evidenciar alguns elementos filosóficos, políticos e jurídicos necessários para a compreensão razoável de questões prementes e recorrentes que orbitam o tema da (in)justiça social e políticas públicas.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa bibliográfica que usa o método lógico indutivo e a técnica da leitura e interpretação de textos.

1 A CONCEPÇÃO DE JUSTIÇA EM JOHN RAWLS: CONCEITOS CENTRAIS⁹

Convicto de que a justiça social é praticada por meio de políticas institucionais, Rawls busca responder a duas questões: a) qual concepção de justiça é mais adequada para especificar, em uma sociedade democraticamente constitucional, os termos de uma cooperação social justa ao longo das gerações; b) em uma sociedade plural, quais são as bases da tolerância? Rawls anota que a resposta a tais perguntas repousa na existência de uma concepção política de justiça, fruto de um consenso sobreposto de doutrinas abrangentes e razoáveis, que regule tanto a estrutura básica da sociedade quanto às discussões sobre os elementos constitucionais essenciais e as questões de justiça básica¹⁰.

⁸ RAWLS, John. *O liberalismo político*. Brasília: Ática, 2000.

⁹ Serão destacados somente os conceitos rawlsianos julgados essências para esta investigação.

¹⁰ O que Rawls entende por elementos constitucionais essenciais e questões de justiça básica será retomado mais adiante.

Ocorre que, para Rawls¹¹, a cultura política de uma sociedade democrática tem como uma de suas principais características o pluralismo razoável (o fato do pluralismo): diversidade de doutrinas religiosas, filosóficas e morais. A coexistência plúrima de concepções e pontos de vista é resultado da existência de instituições livres. Esse ambiente é considerado o aspecto positivo do pluralismo. Mas, essa diversidade obsta a composição de uma base comum referente a temas públicos, políticos e jurídicos. Aqui, a falta de consenso pode ser considerada a consequência negativa do pluralismo. Partindo dessa constatação, Rawls procura estabelecer, por meio da sua concepção de justiça, termos equitativos de cooperação social e de tolerância que possam ser endossados pela pluralidade de doutrinas razoáveis.

Para alcançar uma base de acordo comum – “o consenso sobreposto” – em questões públicas fundamentais, Rawls engendra uma concepção de justiça que é política. Uma concepção política de justiça é entendida como uma concepção moral que se aplica à estrutura básica da sociedade, constituída como uma visão autossustentada, que tem o seu conteúdo expresso por meio de algumas ideias vistas como implícitas na cultura política pública de uma sociedade democrática. Uma concepção política de justiça é moral, na medida em que o seu conteúdo é determinado por normas que articulam valores políticos. Por exprimir valores políticos, apresenta-se como uma concepção moral¹². Foi concebida para ser aplicada apenas à estrutura básica da sociedade. Por conseguinte, a sua extensão limita-se ao âmbito político. Para Rawls, uma concepção política de justiça tem três características dominantes: a) ela especifica determinados direitos, liberdades e oportunidades (principalmente as que dizem respeito ao bem geral e a valores perfeccionistas); b) ela prioriza tais direitos; e c) oferece medidas que assegurem a todos os cidadãos os meios necessários para a prática efetiva desse conteúdo.

Sendo assim, a concepção de justiça política aparece como uma visão autossustentada por não decorrer ou não precisar pressupor ou fazer referência à outra concepção moral geral ou abrangente. Uma concepção moral é geral quando se aplica a todos os objetos de forma universal. É abrangente, por tratar de diversos aspectos da vida humana, indo desde o que é valioso para a vida humana até a indicação de quais condutas são adequadas. Distintamente, a

¹¹ RAWLS, John. *O liberalismo político*. Brasília: Ática, 2000.

¹² Evidente, aqui está sendo pressuposto um conceito específico de moral.

concepção política de justiça de Rawls aplica-se apenas à estrutura básica da sociedade e não se vincula a qualquer outra doutrina.

Importa destacar que Rawls não extrai ou deduz o conteúdo de sua concepção de justiça de qualquer procedimento lógico ou pressuposição metafísica. Ele a identifica no substrato de uma tradição política (democrática) gestada e constituída historicamente nas sociedades democráticas por meio das instituições políticas de um regime constitucional e suas interpretações, bem como por textos e documentos históricos. A cultura social (cultura de fundo) é a cultura da vida cotidiana, das igrejas, das universidades e dos sindicatos, entre outros. O que diferencia uma da outra é o fato de as ideias e de os princípios da cultura política serem acessíveis e compartilhados pelos cidadãos. Por exemplo: posso não aceitar e compartilhar ideias e princípios defendidos por uma determinada igreja ou sindicato, mas não posso dizer o mesmo em relação à Constituição do meu país.

À vista disso, a conquista de um consenso sobreposto¹³ no debate de questões públicas fundamentais, imprescindível para a unidade social e a estabilidade, somente pode ser alcançada por meio de uma concepção política de justiça. Nesse sentido, é falha toda concepção de justiça que não recebe apoio de cidadãos razoáveis que professam doutrinas abrangentes razoáveis.

Assumindo que em sociedades democráticas o fato do pluralismo é uma característica imanente, que a organização das principais instituições sociais afeta a igualdades entre os indivíduos, Rawls aponta princípios de justiça para serem aplicados precipuamente na estrutura básica da sociedade. Com isso, ele pretende que seja garantida, ao menos de forma razoável, a distribuição dos bens primários e a repartição dos benefícios da cooperação social.

Uma compreensão adequada da teoria da justiça de Rawls (*a justiça como equidade*) postula a assimilação de cinco ideias rawlsianas: a) a sociedade como sistema equitativo de cooperação social; b) a concepção política de pessoa; c) a posição original; d) o consenso sobreposto; e f) os princípios de justiça.

1.1 A SOCIEDADE COMO UM SISTEMA EQUITATIVO DE COOPERAÇÃO SOCIAL

A compreensão de uma sociedade democrática como um sistema equitativo de cooperação social estável ao longo do tempo por Rawls tem três

¹³ Esse conceito será trabalhado posteriormente.

aspectos essenciais: a) o ponto de vista político apresentado ao debate pressupõe a publicidade e o reconhecimento de regras e procedimentos que são aceitos pelos indivíduos que cooperam¹⁴; b) a cooperação apenas pode ser pensada a partir de termos equitativos. Termos em que cada membro cooperativo pode aceitar, desde que os outros também o aceitem como razoáveis. A reciprocidade é o elemento que regula os termos equitativos. Isso implica que todos aqueles que colaboram devem beneficiar-se adequadamente pelo seu envolvimento. Assim, como os benefícios são produzidos coletivamente, eles devem ser distribuídos equitativamente; e c) está associada à ideia de vantagem racional de cada participante. Pressupõe-se que cada participante espera poder realizar a sua concepção de bem.

A ideia de reciprocidade, mencionada *supra*, como sendo inerente à ideia de cooperação social em Rawls não está fundada no propósito de se alcançar o bem geral (altruísmo) e na obtenção de vantagens mútuas (egoísmo exacerbado). Ela é definida como: “[...] uma relação entre os cidadãos expressa pelos princípios de justiça que regulam um mundo social onde todos se beneficiam, julgando-se por um padrão apropriado de igualdade definido com respeito a esse mundo [...]”¹⁵.

A ideia rawlsiana de pessoa é outra categoria peculiar necessária para se entender o modelo de sociedade como um sistema cooperativo proposto pelo filósofo. Por tal motivo, será abordado no tópico que se segue.

1.2 A CONCEPÇÃO POLÍTICA DE PESSOA

Rawls extrai a sua concepção de pessoa¹⁶ da cultura política pública das sociedades democráticas. Na tradição democrática presente nestas destaca-se a ideia de que os cidadãos são pessoas livres e iguais. As pessoas (cidadãos) são livres porque são portadores de duas faculdades morais (a capacidade de ter senso de justiça e ter uma concepção de bem) e das faculdades da razão (de julgamento, pensamentos). São iguais por que a posse dessas faculdades a tornam membros cooperativos da sociedade.

¹⁴ Rawls sempre pressupõe que os indivíduos têm uma propensão para a cooperação e provar tal natureza é um processo complexo.

¹⁵ *O liberalismo político*. Brasília: Ática, 2000. p. 59-60.

¹⁶ A concepção de pessoa de Rawls sofreu duras e veementes críticas. As principais foram desenvolvidas por Michael Sandel e Charles Taylor: SANDEL, Michael. *Liberalism and the limits of justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982; TAYLOR, Charles. Atomism. In: ANIVERI, S.; DE-SHALIT, A. *Communitarianism and Individualism*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

Para entender melhor o que Rawls quer dizer com uma concepção política de pessoa, é necessário destacar outro argumento. De acordo com esse, os cidadãos são livres em três aspectos, a saber: a) por possuírem a faculdade moral de ter uma concepção do bem; b) por serem fontes autenticadoras de reivindicações; e c) por serem capazes de assumirem responsabilidades por seus objetivos. A seguir, apresenta-se uma breve explicação sobre cada um desses tópicos:

- a) Dizer que um cidadão é livre por possuir a faculdade moral de ter uma concepção do bem não implica que não exista a possibilidade de existir uma identidade pública de pessoa. Assim, os cidadãos podem, ao longo de sua vida, alterar a sua concepção de bem sem modificar a sua identidade pública. O que está em jogo aqui é a possibilidade de existirem diversas concepções de bem, que podem ser alteradas com o passar do tempo, e uma esfera pública de identidade. Assim, posso assumir compromisso e ter ligações na vida não pública (identidade moral) distintas de que os outros indivíduos, mas isso não prejudica ou não traria prejuízos à vida pública. Contudo, é necessário que os cidadãos ajustem e reconciliem as duas dimensões de sua identidade moral. Nesses termos, as identidades institucional e moral podem coincidir.
- b) Os cidadãos têm o direito de fazer reivindicações para promover as suas concepções do bem. Essas reivindicações fundadas nos deveres e nas obrigações de suas próprias concepções de bem e a sua doutrina moral são autoautenticadoras. Aqui estão sendo pressupostas concepções de bem que não são incompatíveis com a concepção pública de justiça.
- c) Os cidadãos são livres na medida em que podem assumir responsabilidades por seus objetivos. Isso permite que eles avaliem as suas próprias reivindicações. Assim, em uma sociedade em que a estrutura básica é justa e as pessoas equitativamente compartilham os bens primários, os cidadãos podem ajustar seus objetivos e suas aspirações ao que é razoável, podem ou são capazes de restringir suas demandas àquelas autorizadas ou que estão de acordo com os princípios de justiça.
- d) A concepção política de pessoa ancorada na ideia de identidade pública não assume ou não pretende assumir compromisso com nenhuma concepção metafísica, epistemológica ou moral abrangente

de pessoa. Contudo, como conceito extraído da cultura política pública das sociedades democráticas, exprime a diversidade das concepções morais, filosóficas e religiosas possíveis pelo pluralismo razoável. Não parece ser um conceito completamente desraizado¹⁷. Embora seja um conceito normativo, assume valores construídos e presentes, social e historicamente, em sociedades democráticas.

1.3 A POSIÇÃO ORIGINAL¹⁸

Ancorado na tradição contratualista, Rawls lança mão da ideia da posição original para desenhar uma concepção de justiça que especifique os princípios de justiça apropriados para ordenar a estrutura básica da sociedade, de forma que todos os cidadãos possam ter acesso aos bens primários e realizem os seus projetos de vida de forma efetiva. Nesta posição e sob o véu de ignorância, as partes escolhem os princípios que irão regular as suas principais instituições sociais e econômicas.

A ideia da posição original é uma releitura da condição do estado de natureza presente nos contratualistas, pois, nesta, a manutenção do indivíduo depende de seu próprio esforço, e não existe poder coercitivo que o obrigue a reconhecer os direitos dos outros. Naquela, os indivíduos são pessoas racionais, reciprocamente desinteressados e situados em posição de igualdade em relação uns aos outros.

Rawls descreve a posição original como uma situação hipotética de liberdade equitativa e de igualdade, cuja característica essencial repousa na figura do véu da ignorância, que, retirando o conhecimento de vários aspectos relacionados aos *status* das partes – posição social, dotes e habilidades naturais, concepção de bem e propensões psicológicas – visa a garantir a imparcialidade do julgamento e da deliberação. O mecanismo do véu da ignorância é utilizado por Rawls como uma ferramenta de correção das prováveis distorções nos resultados distributivos da justiça causadas por contingências sociais e históricas. Em tal posição, restam as partes somente a posse de conhecimentos relacionados

¹⁷ Sendo assim, parece não proceder a crítica feita por Sandel. Todavia, reconhece-se que o ponto deveria ser melhor discutido.

¹⁸ Caracterizada tal como concebida em a teoria da justiça. Na obra *Justiça como equidade* (JER), é apresentada de forma distinta: deixa de ser uma construção para ser um procedimento de representação das partes.

a dados gerais sobre a psicologia, a economia e outras ciências sociais, além de saber que todos têm alguns interesses básicos¹⁹.

A posição original assim caracterizada é a situação adequada para se chegar a um acordo sobre os princípios justos para as instituições da estrutura básica da sociedade. A simetria equitativa entre as partes permite que se escolham princípios equitativos e justos, que, se adotados pelas instituições ou forem incorporados às leis, tornam-nas justos. Rawls supõe que os atos subsequentes às escolhas realizadas na posição original, como a elaboração de uma Constituição e suas leis, e a criação das instituições, serão coerentes com os princípios da justiça inicialmente acordados, posto serem frutos de um ato reflexivo de pessoas livres e iguais. Os princípios a serem escolhidos para as instituições na posição original são os dois e serão abordados no tópico que se segue.

1.4 PRINCÍPIOS DE JUSTIÇA

Dois são os princípios de justiça²⁰, resultantes do procedimento deliberativo entabulado pelas partes na posição original: da igualdade de liberdades básicas e da diferença. Eles são essenciais na justiça como equidade, pois formam na visão de Rawls, um substrato valorativo a partir do qual: i) a estrutura básica da sociedade se orienta para fazer intervenções sociais; e ii) a sociedade avalia e afere o grau de legitimidade e justiça das instituições sociais.

O primeiro princípio de justiça, apontado por Rawls, diz respeito à igualdade de direitos de todas as pessoas a um plano satisfatório de direitos e liberdades básicas compatível com o direito de todos. Assim, o primeiro princípio se ocupa da distribuição do bem primário da liberdade e tem duas ambições: igualdade e maximização das liberdades básicas. Rawls reconhece a impossibilidade de se elencar a totalidade das liberdades, mas ele procura arrolar algumas liberdades básicas que considera como mais fundamentais, a saber: a liberdade política, liberdade de expressão e reunião, liberdade de consciência e pensamento, liberdade pessoal (liberdade frente a opressão psicológica, agressão física e integridade), direito à propriedade pessoal, liberdade frente

¹⁹ FREEMAN, S. Original position. *Standford Encyclopedia of Philosophy*, 2008. Disponível em: <<http://plato.stanford.edu/entries/original>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

²⁰ Conforme já observado, o conceito de justiça em Rawls tem um sentido mais restrito em relação ao que geralmente dizem essas palavras. Elas referem-se à justiça social, cujo domínio específico é a estrutura básica da sociedade – principais instituições sociais e econômicas. Cf. POGGE, T. W. *Realizing Rawls*. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

ao arresto e detenções arbitrárias. Todos devem ter iguais direitos às liberdades abraçadas pelo primeiro princípio, pois, segundo Rawls, elas são requisitos para se alcançar a realização ou modificação de qualquer plano de vida, bem como para a construção e o desenvolvimento das bases do autorrespeito²¹.

Em uma sociedade democraticamente constitucional, marcada pelo pluralismo, cabe à Constituição e as leis a garantia do uso efetivo destas liberdades para que o igual direito a um projeto satisfatório de direitos e liberdades básicas iguais seja assegurado a todos. Para Rawls, qualquer concepção democrática constitucional deve conferir um local de destaque para os princípios da tolerância e da liberdade. Nesse contexto, um regime constitucional e democrático implica em: i) proteção da liberdade e segurança a todos por meio da garantia de direitos e liberdades ao exercício de todas as doutrinas permissíveis; ii) sujeição às obrigações das leis legítimas²².

O segundo princípio de justiça estabelece que as desigualdades econômicas e sociais somente se justificam se forem atendidos dois requisitos: i) permitir o acesso a todos, em iguais condições de oportunidades, a cargos e posições; e ii) que elas representem o maior benefício possível aos indivíduos menos favorecidos da sociedade. Este princípio aplica-se, portanto, à “distribuição de renda e riqueza e ao escopo das organizações que fazem uso de diferenças de autoridade e de responsabilidade”²³. Isso não significa que a distribuição de riqueza e renda tem que ser igual, mas que ela seja feita garantindo a vantagem de todos e permitindo o acesso de todos a posições de autoridade e responsabilidade.

A aplicação destes mencionados princípios de justiça segue uma ordem lexical. O primeiro princípio precede ao segundo. No segundo princípio, a segunda parte tem prioridade sobre a primeira parte. Por tal motivo, a primeira regra de prioridade assenta a primazia da liberdade que somente poderá ser restringida em nome de outra liberdade. A segunda regra de preferência marca: i) a preeminência da justiça sobre a eficácia do bem-estar; ii) a igualdade equitativa de oportunidade prevalece sobre o princípio do maior benefício para os menos privilegiados, ou seja, uma desigualdade de oportunidade deve incrementar as chances daqueles que têm menos oportunidades. A igualdade

²¹ RAWLS, John. *O liberalismo político*. Brasília: Ática, 2000. p. 64.

²² RAWLS, John. *O direitos dos povos*. São Paulo: Martins Fontes, 2001. p. 189-190.

²³ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 65.

de oportunidade é pensada a partir do reconhecimento e da consideração das desigualdades presentes na realidade da sociedade.

Finalizando este tópico, destaca-se que a proposta de justiça rawlsiana é deontológica. Ela não especifica o bem de maneira independente do justo ou não interpreta o justo como maximizador do bem. Na justiça procedimental de Rawls, as partes envolvidas na posição original não se movem a partir de uma concepção prévia de dever ou justiça. A justiça é o resultado imediato de um procedimento. Entretanto, as pessoas são movidas pelo interesse moral e pela capacidade de serem equitativos. Tal interesse se faz específico na formulação de bens primários, que pressupõe que todos têm direito a igual parcela dos bens primários produzidos em uma sociedade.

1.5 O CONSENSO SOBREPOSTO

O consenso sobreposto é uma das principais ideias apresentadas por Rawls em *LP*. Ela é apresentada como a alternativa para se pensar a unidade social e estabilidade em sociedades democráticas bem ordenadas marcadas pelo pluralismo razoável. Com ela é possível se conceber um consenso em que as doutrinas razoáveis possam endossar uma concepção política a partir de seu próprio ponto de vista²⁴.

Diferentemente das outras concepções de justiça, o liberalismo político admite a ideia de que existe uma diversidade de doutrinas abrangentes e razoáveis, que, mesmo conflitando entre si, por apresentarem concepções de bem diferentes, aceitam a possibilidade de compartilhar ou endossar uma concepção política de justiça. Em contraposição à tradição, ele sustenta que não é possível que doutrinas abrangentes possam fundar uma concepção política para um regime constitucional.

A impossibilidade de uma doutrina abrangente ser a base de uma concepção política radica no fato de que nenhuma delas, por querer impor uma única concepção do bem, atende à pluralidade e à complexidade das sociedades modernas. Dado o pluralismo razoável, produto da razão prática no decorrer do tempo sob instituições livres e duradouras, é necessária uma concepção de justiça que seja apenas política e respeite tal fato.

O liberalismo político apresenta a ideia de consenso sobreposto para resolver esta questão. Dois pontos importantes pressupostos devem ser

²⁴ RAWLS, John. *O liberalismo político*. Brasília: Ática, 2000.

destacados: a) trata-se de um consenso entre doutrinas abrangentes razoáveis; e b) que a concepção pública política que dele decorrerá seja independente de doutrinas abrangentes de qualquer tipo²⁵.

O consenso sobreposto é resultado de um procedimento que envolve dois passos: o do consenso constitucional e do consenso sobreposto propriamente dito. O consenso constitucional não é profundo, nem amplo. Ele implica apenas na aceitação de alguns princípios de justiça política. Estes serão assegurados na constituição, que estabelece procedimentos eleitorais democráticos que moderam a rivalidade política presente na sociedade. Nesse sentido, ele é apenas procedimental, uma vez que estabelece os procedimentos políticos do governo democrático.

O consenso constitucional pode ser criado quando, por razões históricas, certos princípios liberais de justiça são incorporados às instituições existentes e são aceitos como *modus vivendi*. Há uma aceitação inicial, e, com o passar dos tempos, tais princípios passam a ser endossados pelos cidadãos. Tal endosso pode ocorrer por razões cognitivas ou práticas. Cognitivas, porque nem sempre os cidadãos percebem a conexão entre os princípios políticos e a sua concepção de bem, facilitando, assim, a compatibilização entre ambos. Práticas, porque os cidadãos avaliam os benefícios que mencionados princípios trazem para si e para a sociedade e os apoiam²⁶.

O consenso constitucional ocorrerá caso exista estabilidade. Para que isso aconteça, três requisitos são necessários. Primeiro, os princípios liberais devem satisfazer o conteúdo de certas liberdades e direitos políticos fundamentais, dando a eles prioridade especial; segundo, um determinado tipo de razão pública é exigido na aplicação desses; e, por fim, o encorajamento de virtudes cooperativas pela incorporação dos princípios nas instituições básica e pela razão pública gestada na aplicação deles.

Sendo esses três requisitos atendidos, tem-se que as doutrinas professadas pelos cidadãos, se não são, tornam-se razoáveis, e o consenso constitucional efetiva-se. Contudo, o consenso constitucional não é consenso sobreposto, mas é necessário para que este ocorra.

Como um consenso constitucional torna-se um consenso sobreposto? O consenso constitucional tem como objeto certos princípios de liberdades,

²⁵ Idem.

²⁶ Idem.

direitos políticos fundamentais e procedimentos democráticos, mas não atinge a estrutura básica da sociedade. Por outro lado, o consenso sobreposto é um acordo profundo sobre os princípios e ideais políticos (profundidade) que tem por base e foco uma concepção política de justiça (especificidade) que procura abarcar a estrutura básica da sociedade (extensão). Como a passagem do primeiro para o segundo é possível? Como um consenso sobre os procedimentos políticos de governos democráticos pode transformar-se ou ser uma etapa que antecede o acordo sobre pontos mais fundamentais e substanciais?

Rawls sustenta que existem forças que levam um consenso constitucional para um consenso sobreposto. As divide de acordo com o critério da profundidade, da extensão e da especificidade. Quanto ao critério da profundidade há duas forças: a primeira diz respeito ao fato de que os grupos políticos, após o consenso constitucional, precisam participar do fórum público de discussões e dirigir-se àqueles que não têm a mesma doutrina abrangente. A segunda refere-se às autoridades responsáveis pela revisão judicial. Elas precisam desenvolver uma concepção política de justiça que será a base para a interpretação da constituição e para a solução dos casos importantes.

Quanto à extensão, o consenso constitucional é muito restrito. É necessária uma legislação que garanta as liberdades de consciência e pensamento que assegure as liberdades de associação, movimento e medidas que salvaguardem que as necessidades básicas de todos os cidadãos sejam satisfeitas, possibilitando a eles a participação na vida política e social. De acordo com Rawls²⁷, o ponto constitucional mais relevante é o de que, “abaixo de certo nível de bem-estar material e social, e de treinamento e educação, as pessoas simplesmente não podem participar da sociedade como cidadãos, e muito menos como cidadãos iguais”. Pode-se dizer que o consenso sobreposto também se estende sobre às condições materiais e culturais da vida dos cidadãos. Contudo, cabe ressaltar que ele não ultrapassa a esfera do político.

Em relação à especificidade, o consenso sobreposto somente pode ser alcançado se as concepções liberais, e mais precisamente a justiça como equidade, que dele possam tomar parte tenham como ponto de partida as ideias políticas fundamentais de uma cultura política pública democrática e que os interesses políticos e econômicos que encorajam não sejam profundamente divergentes.

²⁷ “[...] essential here is rather that below a certain level of material and social well-being, and of training and education, people simply cannot take part in society as citizens, much less as equal citizens.” (RAWLS, John. *Political Liberalism*. Paperback Edition. New York: Columbia University Press, 1996)

Essas condições ou forças tornam possível o consenso sobreposto. Ele é resultado de um processo que progressivamente toma corpo a partir da aceitação inicial de uma concepção liberal de justiça.

Rawls defende a necessidade de acordos no interior da sociedade sobre a forma de realização da justiça e da igualdade. Tais acordos, visando a uma estabilidade duradoura, devem ser fruto de um consenso político em torno de algumas questões públicas fundamentais. O fato de existir no interior de uma sociedade pontos de vistas divergentes e por vezes até conflitantes não obsta o acordo sobre uma base compartilhada de valores, pois a natureza humana reclama formas mediadoras, ao menos para as questões controvertidas. A concepção política de justiça concebida por Rawls, ao trazer em sua base valores políticos compatíveis com um regime constitucionalmente democrático, constitui-se nesse elemento moderador e cria o ambiente necessário para que o consenso sobreposto seja alcançado. Por fim, se, de um lado, os julgamentos com base em critérios compartilhados aparentam ser impraticáveis; de outro, é forçoso reconhecer a necessidade de um critério sobre quais deliberações as questões públicas fundamentais devem ser iniciadas.

Após a exposição de alguns conceitos centrais para se entender a teoria da justiça de Rawls, faz-se necessário tematizar as políticas públicas.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: APONTAMENTOS GERAIS

Não reconhecer a importância das imbricações entre Estado, política, economia e Administração Pública traz prejuízos significativos à estrutura social-institucional. Nesse sentido, o desenvolvimento de *políticas públicas* indica ou permite analisar como essas esferas, supracitadas, se articulam e se interpenetram. Por tal motivo, pretende-se demonstrar neste tópico: i) a relevância do tema *políticas públicas* como articulador das dimensões supracitadas; ii) as políticas públicas como mecanismos de eliminação ou, ao menos, atenuação das desigualdades, denominadas, autoevidentes.

Em um Estado constitucionalmente democrático, supõe-se que: os poderes constituídos são harmônicos e que a Administração Pública é uma ferramenta do Executivo a serviço de todo o Estado²⁸. As políticas públicas,

²⁸ Essa noção apresentada remonta ao camaralismo – movimento de origem germânica, século XVI –, que se utilizava de doutores contratados para o planejamento e a gestão de políticas públicas. Os camaralistas, além de cuidarem dos negócios do Estado, procuravam desenvolver métodos e políticas que estimulassem o desenvolvimento populacional, bem como a melhoria das condições sociais de

nesse sentido, representam uma extensão factível da organização política cuja atuação é condicionada pelo arcabouço normativo geral do Estado. Assim, o enfrentamento adequado deste tema implica em ter uma noção sobre os modelos de Estados. Para cumprir o objetivo apontado, destaca-se que essa abordagem deve dialogar com as diversas áreas do conhecimento, tais como a economia e a política, entre outros.

Sustenta-se, na esteira de Rawls²⁹, que a estrutura institucional-social modela as aspirações de seus cidadãos. Em outros termos, o modelo social institucional determina, em grande medida, o tipo de pessoas que os seus cidadãos são ou poderão vir a ser. Nesse sentido, as ações do Estado, por determinarem o modelo social, devem visar precipuamente ao aprimoramento da vida em comum. As políticas públicas – em um modelo de Estado dirigente³⁰ – passam a representar a principal forma de agir do Estado. Essa transformação no eixo primário da atuação estatal demanda a especificação de diretrizes que reflitam, de forma apropriada, o compromisso do Estado com o destino nacional³¹. Essa atuação política jurídica do Estado é bem exemplificada na figura do planejamento e do plano estatal. Aquele, entendido como uma forma racionalizada de planificar que busca identificar o meio com capacidade de produzir os melhores resultados; este, representando a peça técnica com força normativa vinculante³².

Atualmente, as políticas públicas constituem grande parte do ambiente sociopolítico. Isso decorre, em certa medida, da incapacidade de mobilização e resolução dos principais problemas sociais pelos indivíduos afetados. Com isso, as políticas públicas passam a constituir um meio legítimo para resoluções de

vida das comunidades. Cf.: PROCOPIUCK, M. *Políticas públicas e fundamentos da administração pública*. Análise e avaliação: governança e redes de políticas, administração judiciária. São Paulo: Atlas, 2013.

²⁹ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

³⁰ O termo Estado dirigente assume, neste trabalho, a seguinte acepção: é um modelo de Estado que tem na Constituição princípios fundamentais que conformam as práticas sociais em prol de uma sociedade mais justa. Nesse contexto, tais princípios transcendem o caráter do meramente político. Eles são vistos como normas jurídicas que devem ser implementadas pelo Estado. Essa visão de Estado não é imune a críticas e representa apenas a visão de parte da doutrina especializada.

³¹ A esse respeito, ver REALE, Miguel. Direito e Estado numa comunidade concreta. In: *Pluralismo e liberdade*, p. 233.

³² MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas públicas: reflexões sobre os conceitos jurídicos*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 51-74.

problemas coletivos. Elas têm a função de, apresentando orientações normativas³³, adequar programas e planos ao interesse público. Ocorre que, em sistemas políticos democráticos, tal tarefa é complexa. A dificuldade reside naquilo que Rawls denominou de o fato do pluralismo – já mencionado –, que obsta uma base compartilhada de valores e necessidades. A diversidade de preferências legítimas, a demora nos processos de negociação política e a variedade de atores envolvidos nas tomadas de decisões são alguns dos elementos que tornam a identificação de políticas públicas um processo intrincado³⁴.

Por conta das limitações do presente estudo, a problemática causada pela polissemia do termo *política pública* não será trabalhada. Adotar-se-á para tal expressão o marco conceitual estabelecido por Massa-Arzabe³⁵, qual seja, de que política pública designa a política do público, não a do Estado. Ela persegue a consecução dos objetivos coletivos de aprimoramento da comunidade e da coesão social. Em seu aspecto prático, ela representa um conjunto de programas de ação governamental estáveis no tempo, racionalmente moldadas, implantadas e avaliadas. É dirigida à realização de direitos e de objetivos sociais – juridicamente relevantes – voltados para a distribuição de bens e posições que concretizam oportunidades para cada pessoa viver com dignidade e exercer os seus direitos, assegurando-lhes recursos e condições para a ação, assim como a liberdade de escolha para fazerem uso desses recursos. Na Constituição Federal de 1988 o tema políticas públicas é trabalhado de forma genérica em seus arts. 22, VII e IX, 23 e 196. No plano infraconstitucional, a Política Nacional do Idoso, o SUS, e a LOAS são exemplos de políticas públicas positivadas.

Diz-se, sumariamente, que uma política pública possui as seguintes fases: formulação, implementação e avaliação. A fase da formulação compreende a identificação dos problemas a serem tratados, mediante a apresentação de uma agenda e proposição de soluções. Ela baseia-se em estudos prévios e em um sistema apropriado de informações, que definirão as metas, os recursos e o lapso temporal da atividade de planejamento. Vencida esta etapa, inicia-se a fase da implementação. Aqui verifica-se a observância dos princípios e das diretrizes, e os prazos e as metas previamente estabelecidos. A etapa da avaliação, que se

³³ A palavra normativa nesse tópico é utilizada em sua acepção jurídica, e não filosófica. Isto é, remete à noção de regular, legislar, etc.

³⁴ PROCOPIUCK, M. *Políticas públicas e fundamentos da administração pública*. Análise e avaliação: governança e redes de políticas, administração judiciária. São Paulo: Atlas, 2013.

³⁵ MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas públicas: reflexões sobre os conceitos jurídicos*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 51-74.

dá por diversos métodos, consiste em verificar: a) o impacto da política; b) se os objetivos previstos estão sendo atingidos; c) a adequação de meios utilizados podendo. Nesta fase, a ação pública pode tanto ser relegitimada quanto deslegitimada³⁶.

Segundo Procopiuck, em termos práticos uma política pública ganha identidade a partir de um conjunto de decisões que evidenciam e instituem normas e regras gerais abstratas que irão pautar comportamentos e ações dos atores políticos na geração de resultados concretos na solução de problemas oriundos da própria configuração política. Ela pode ser percebida como objeto da ciência política e da Administração Pública e como objeto de estudo de política pública. No primeiro caso, os estudos são conduzidos de modo racional e isento, na medida do possível, de valores e ideologias. Procura-se identificar um conhecimento que possa ser testável nos processos argumentativos racionais. No segundo caso, o que se busca é a identificação de instrumentos práticos que contribuam para uma melhoria nos padrões de qualidade de vida das pessoas. São estudos normativos e prescritivos cujo objetivo é elevar a capacidade de persuasão para instrumentalizar a ciência política.

Em relação à sua finalidade, as políticas públicas podem ser classificadas basicamente em constitutivas, distributivas, redistributivas e regulatórias³⁷:

- a) políticas constitutivas: criam ou estruturam as condições de tratamento sistemático a certos problemas. Em geral, tem como fundamento uma lei que a institui e especifica a sua finalidade com a criação dos órgãos necessários para a sua implementação e manutenção.
- b) políticas distributivas: visam à distribuição de recursos por meio de subsídios em produtos ou serviços, mediante concessão de benefícios feitos, igualmente, por meio de legislação.
- c) políticas redistributivas: busca-se modificar o grau de concentração de recursos para que ele seja, na medida do possível, menos discrepante por meio da apropriação de recursos econômicos de classes com maior renda para o seu posterior repasse aos de menor rendimento.
- d) políticas regulatórias: relacionam-se ao controle estatal sobre a utilização de recursos nos diferentes segmentos da sociedade. Busca-se com tais políticas impor padrões de comportamento a indivíduo ou a grupos na

³⁶ Idem, p. 51-74.

³⁷ PROCOPIUCK, M. *Políticas públicas e fundamentos da administração pública*. Análise e avaliação: governança e redes de políticas, administração judiciária. São Paulo: Atlas, 2013. p. 143-144.

intenção de se preservar o interesse público e manter o equilíbrio nas relações de determinados setores da sociedade.

Desenvolver estruturas teórico-conceituais mais consistentes representadas por métodos, regras de evidenciação e de inferência de forma articulada e intelectualmente refinada foi o desafio enfrentado pelos estudiosos da ciência política da década de 1980. Reconheceu-se naquele momento a necessidade de se construir uma base clara e sólida sobre as quais os atores políticos pudessem orientar as suas ações políticas. Um dos caminhos foi buscar uma plataforma de suporte em outras áreas do conhecimento que pudessem oferecer uma ordem mínima de cognição, normatividade, metodologia e instrumentalidade ao tratamento do tema políticas públicas.

2.1 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS - CONEXÕES

Conforme advertido anteriormente, o tratamento apropriado do tema política pública exige uma noção prévia das duas visões clássicas de Estados. Uma vinculada ao do bem-estar – Estado social, outra ligada ao pensamento liberal. O Estado do bem-estar social, construção europeia desenvolvida especialmente após a 2ª Guerra Mundial, é uma tentativa de implantar os ideais da democracia social em que o Estado assume a responsabilidade de garantir o bem-estar dos cidadãos. A economia de mercado social proposta – combinação da economia de mercado com os benefícios do socialismo democrático – visa, garantindo os serviços fundamentais, a diminuir as desigualdades sociais³⁸. Neste paradigma, o Estado é o protagonista por excelência das políticas públicas.

A partir dos anos 70 o modelo de Estado social começa entrar em crise. Em resposta a tal crise, agravada na década seguinte, despontam as teorias neoliberais propondo um novo modelo de Estado. As principais críticas neoliberais ao modelo do bem-estar social são: a) a figura do “Estado-empresário” confunde os sinais emitidos pelos mercados, o que leva ao emprego irracional dos recursos materiais e humanos; b) o crescimento das despesas públicas gera aumento das necessidades financeiras dos governos; c) o crescimento da tributação pode causar desemprego, fraudes fiscais e desenvolvimento da economia informal.

³⁸ São exemplos de serviços fundamentais: educação, saúde, habitação, transporte, salário razoável e estabilidade no emprego.

Ainda segundo parte das teorias neoliberais³⁹, o intervencionismo estatal permite que um indivíduo possa capturar vantagens superiores àquelas que ele obteria no mercado. Desta forma, a busca de renda por meio do controle do Estado daria azo há dois males: os indivíduos dirigem os seus esforços e recursos na busca predatória de privilégios, em vez de aumentar o produto global; e estimula práticas de corrupção pelos tomadores de decisão na Administração Pública por meio de trocas de benefícios *v.* apoio político. Por estas razões, grande parte dos teóricos neoliberais rejeita o paternalismo estatal, o cerceamento da liberdade individual, além de defender o controle do mercado pelo sistema de preços.

Das escolas desenvolvidas pelos teóricos neoliberais será destacada no presente trabalho a da “escolha pública”. Os teóricos desta corrente lançam mão de ferramentas da economia clássica e da teoria dos jogos para analisar o processo político. Eles constroem uma teoria estrita da política por meio de instrumentos próprios da ciência econômica que passa a ser aplicado a toda situação ou processo que envolvesse um problema de escassez. A teoria econômica passa a ser equiparada a uma teoria do comportamento racional para ser aplicada tanto na econômica quanto na política e na vida social. Nesse cenário, o ator político é concebido como *homem econômico*, isto é aquele que se empenha na manipulação eficiente das condições que maximizam a realização de seus objetivos⁴⁰.

Nesse cenário, a racionalidade passa a ser o elemento-chave nas concepções econômicas de política. Tal racionalidade traz o critério objetivo para a tomada de decisões, qual seja, o cálculo objetivo de custos *v.* benefícios, em que a melhor decisão será aquela que garantir a máxima vantagem para o maior número de pessoas. Essa visão traduz a origem utilitarista da escolha racional que tem em Jeremy Bentham o seu grande expoente.

³⁹ Escola austríaca, liderada por Friedrich Von Hayek; Escola monetarista de Chicago, liderada pelo economista Milton Friedman; Escola da Virginia (*public choice*), James Buchanan, Anthony Downs e Mancur Olson.

⁴⁰ GONÇALVES, A. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas públicas: reflexões sobre os conceitos jurídicos*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 75-130.

Elster⁴¹ e Olson⁴², cada qual a sua maneira, afirmando a incapacidade humana para decisões coletivas “ótimas”, elaboram a ideia de instituição como mecanismo de cooperação. A escolha racional, nesse contexto, é uma vertente do denominado institucionalismo moderno. Neste, as instituições têm a função de, reduzindo as incertezas, determinar a produção e a expressão das preferências dos atores sociais.

Essas abordagens que privilegiam as instituições destacam dois aspectos da ação pública em uma sociedade complexa. Primeiro, as instituições são consideradas fatores de ordenamento, pois reduzem o caráter caótico da competição. Segundo, o conceito de instituição passa a ser ampliado. Isto é, além de indicarem regras e procedimentos das atividades políticas, dizem respeito também a crenças e paradigmas que dão ensejo a tais regras e rotinas.

As teorias neoinstitucionalistas preocupam-se com os meios e as formas de produção das ações políticas. A política pública é vista como uma forma de educação, de sentido a partir do qual se compartilham valores. Ela é percebida como um mecanismo de construção e interpretação do mundo que enfatiza mais os processos do que os resultados das políticas públicas⁴³.

Nos anos 90, em reação ao modelo neoliberal, desponta um movimento pugnando pela reconstrução do Estado. Começa no século XX, portanto, o desenvolvimento da ideia do “público não estatal” que passa a ser o fio condutor da vida social. É público, porque as formas de controle e organização

⁴¹ A teoria econômica aplicada à política baseia-se na ideia de que as pessoas sempre escolherão a ação que julgar ser a melhor dentro de um conjunto viável de opções. Mas como a escolha, nesse contexto, não é um ato unilateral por conta da multiplicidade de atores, a teoria dos jogos serve para trabalhar a interação entre tais indivíduos no processo de escolha e decisão. Com base na teoria dos jogos, sustenta-se que a racionalidade individual conduz a irracionalidade coletiva, em outras palavras, sujeitos racionais buscando maximizar custos e benefícios em interesse próprio ao interagirem entre si chegam a resultados subótimos (*Max hoje*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989).

⁴² Sustenta que a falta de determinadas condições torna muito provável o fracasso de uma ação coletiva na produção de determinado bem público pelas seguintes razões: as características de um bem público exigem que a sua oferta seja feita em conjunto e que a sua distribuição não exclua nenhum participante do grupo. Dessa imposição aos bens públicos reside a base do problema, segundo Olson, pois, na medida em que os indivíduos não são passíveis de exclusão na repartição dos benefícios coletivos, alguns se comportam como caronas (*free-riders*), isto é, usufruem um bem coletivo ou público sem pagar por eles (não participando de greves, não pagando impostos devidos, etc.). Tal situação, a comunhão de interesse em determinados bens públicos pelos membros de um grupo, não ocorre quando se trata de pagar os custos que tais bens impõem. Apenas pequenos grupos fugiriam a essa regra.

⁴³ GONÇALVES, A. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas públicas: reflexões sobre os conceitos jurídicos*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 75-130.

estão voltadas ao interesse geral; é não estatal, porque não fazem parte do aparato do Estado. Tal ideia visa à organização social realizadora dos serviços públicos. A figura do Estado fica fortalecida com as finanças recuperadas e sua administração, obedecendo a critérios gerenciais de eficiência. Nesse modelo, o Estado permite que as atividades sociais, que não forem monopólios por natureza, sejam realizadas competitivamente pelo setor público não estatal, gerando uma ampliação dos direitos sociais⁴⁴.

A política pública e a escola da escolha pública têm em comum o fato de ambas estarem preocupadas com a eficiência e com racionalidade. A racionalidade vincula-se ao consenso e à coesão social. Por tal razão, admite-se a pertinência da aplicação do método econômico à teoria política. Contudo, não pode ser olvidado que entre a política e a ciência econômica existe um traço distintivo. Na política, a forma politicamente relevante (*escassez*) relaciona-se com a interferência dos objetivos de uma pluralidade de indivíduos ou grupos entre si.

Atualmente, a realidade mutável do direito público constitui-se em um grande desafio para a capacidade organizatória de tal direito. Vale dizer, os direitos sociais, ao reclamarem um enfoque prestacional do Estado, alteram a visão então predominante – a do Estado abstencionista. Daí a indispensabilidade da compreensão das políticas públicas como categoria jurídica essencial para a concretização dos direitos fundamentais e humanos.

Neste contexto, os direitos sociais são considerados como “direito-meios”. Direitos, cuja principal função é assegurar a todos o gozo dos direitos individuais de primeira geração, pois os chamados direitos de primeira dimensão – aqui entendidos como civis e políticos – são impraticáveis na prática se antes não forem garantidos os direitos de segunda geração, os sociais, econômicos e culturais.

Consoante Bucci⁴⁵, os direitos sociais de segunda geração, assim como os de terceira geração, foram concebidos para garantir o gozo dos direitos de primeira geração em sua plenitude. A ampliação do rol dos direitos fundamentais em função do surgimento de novos direitos expandiu – por via oblíqua – o conteúdo jurídico da dignidade humana. Mas, paradoxalmente, também as formas de opressão (pelo Estado, pela economia, etc.) se multiplicam.

⁴⁴ Idem, *ibidem*.

⁴⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas públicas: reflexões sobre os conceitos jurídicos*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

Dessa constatação decorre a necessidade do Estado em oferecer medidas e garantias que concretamente disciplinem o processo social, pois, ao oferecer tal aparato, o Estado cria modelos institucionalizados de relações sociais aptos, para, neutralizando a força desagregadora e excludente da economia capitalista, promover o desenvolvimento da pessoa humana.

Sobre a crítica da denominada “inflação dos direitos” oposta aos direitos sociais e suas realizações, defende-se, na esteira de Bucci⁴⁶, que, em países periféricos, a falta de competitividade é fruto da falta de um modelo social efetivo de Estado, e não do suposto excesso de direitos. De fato, o direito à educação, a saúde e a assistência social são referenciais para a qualificação da posição relativa de um país no cenário mundial no que tange ao desenvolvimento humano. Dessa forma, se, de um lado, existe o questionamento de baixa competitividade nos países com alto IDH (índice de desenvolvimento humano); por outro, é inegável que o seu baixo índice também reduz a capacidade de competição e inserção na economia mundial. Esse fato justifica essa nova categoria de relações jurídicas que impõe ao Estado o dever de garantir e efetivar os direitos provenientes das demandas de cidadania.

O argumento que sustenta a dificuldade de se estabelecer uma configuração jurídica (leia-se, exigibilidade) aos direitos sociais por conta do caráter, na maioria das vezes, programático de tais direitos, não é suficientemente forte para justificar a inefetividade desses direitos. A esse respeito Bucci alerta que, em sociedades com menor tradição de garantias e liberdades, a introdução dos direitos sociais só faz sentido se associada a um conjunto de garantias equivalentes ao que permitiu que os direitos individuais se transformassem em pilar e referencial político e jurídico dos Estados Democráticos modernos. Ainda conforme lição da autora, a preservação da esfera individual de liberdade em face do Estado, a partir do século XVII, só foi possível graças à criação de estruturas e à formação de uma consciência institucional garantística inserida em diferentes modos nas realidades de cada país. Rematando, defende-se, igualmente, que a inexecutabilidade dos direitos sociais é inaceitável do ponto de vista político e do ponto de vista jurídico, pois ela tornaria inócuo o qualificativo de Estado Social de Direito exposto no art. 1º da Constituição.

3 JUSTIÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ABORDAGEM RAWLSIANA

⁴⁶ Idem, p. 4.

Na tentativa de demonstrar a correlação entre os temas justiça e políticas públicas sobre o marco teórico de John Rawls de forma coesa, buscar-se-á no presente tópico: i) retomar de forma sucinta algumas ideias e concepções elementares da justiça como equidade já apresentadas; e ii) discorrer sobre uma ideia já mencionada, mas não explicada, qual seja, a ideia de bens primários que, por sua vez, demanda o enfrentamento de algumas ideias correlatas.

Para Rawls⁴⁷, a justiça social é fruto de uma distribuição equitativa de bens que influenciam no sistema de liberdades e obrigações, assim como na repartição dos benefícios da cooperação social. A maneira como as principais instituições sociais agem e se organizam edifica uma trama de regras e práticas incisivas na estruturação de uma sociedade. Elas determinam a distribuição dos bens primários, afetando, portanto, a capacidade dos indivíduos de agirem ou serem considerados como cidadãos (pessoas livres e iguais).

Entende-se por principais instituições sociais a Constituição, as principais instituições econômicas e sociais como o mercado, o sistema jurídico, a propriedade privada e a família. Assim, ao definir os direitos e deveres dos indivíduos, a estrutura básica da sociedade estabelece diferentes posições sociais que influenciam na perspectiva e expectativa de vida dos indivíduos. Uma distribuição inadequada de bens primários cria injustiças sociais que obstam a construção de uma sociedade bem ordenada. Dessa visão decorre o motivo de Rawls eleger como objeto primeiro de sua justiça a estrutura básica da sociedade.

Bens primários, neste cenário, são todos os bens considerados necessários para criar as condições e os meios sociais básicos para as pessoas desenvolverem e exercerem as suas capacidades morais e uma concepção de bem eficaz. Eles abarcam direitos e liberdades básicas, poderes e prerrogativas a cargos e posições, renda e riqueza e as bases sociais do autorrespeito.

Mas de que forma John Rawls chega a essa lista de direitos considerada como bens primários? Para responder a esta indagação, é preciso ter em mente a ideia política de pessoa – já abordada – e a ideia do bem como racionalidade. Segundo Rawls, essas duas ideias oferecem os critérios necessários para especificar as necessidades e exigências dos cidadãos. A ideia do bem como racionalidade assume que os indivíduos de uma sociedade democrática têm um plano racional de vida a partir do qual traçam metas para a persecução satisfatória de tal projeto ao longo de suas vidas. A ideia política de pessoa,

⁴⁷ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

relembrando de forma sintética, corresponde à figura do cidadão: pessoa considerada como livre, igual, racional e razoável. Esse eixo conceitual de bem e pessoa tem o propósito de oferecer um critério objetivo para as deliberações sobre as questões públicas fundamentais.

Uma concepção política de justiça efetiva inclui um entendimento político sobre o que dever ser publicamente reconhecido, tais como as necessidades dos cidadãos e o benefício de todos. A ideia do benefício racional, neste contexto, é o elemento que forma a base do consenso sobreposto sobre a noção que os cidadãos têm “do bem”. Essa ideia permite a identificação parcial na estrutura das concepções permissíveis do bem, que, embora não sejam idênticas na totalidade, possibilita o compartilhamento do benefício racional, desde que os indivíduos vejam a si mesmos e aos outros como pessoas livres e iguais.

Rawls pretende com a ideia de bens primários favorecer a construção de uma base pública praticável de comparações interpessoais baseadas nas características objetivas das circunstâncias sociais dos cidadãos passíveis de exame. A especificação dessas necessidades é elaborada a partir de uma concepção política e, por isso, a interpretação precedente dos bens primários inclui o que Rawls denomina de divisão social da responsabilidade: a sociedade aceita a responsabilidade pela manutenção das liberdades básicas iguais e da igualdade equitativa de oportunidades, pela distribuição equitativa dos bens primários no interior de sua estrutura.

Os bens primários listados, de forma não taxativa, por Rawls são aqueles que o filósofo julga serem necessários para as pessoas se tornarem cidadãs (pessoas livres e iguais). Eles são dispostos em cinco categorias: a) direitos e liberdades fundamentais; b) liberdade de movimento e livre escolha de ocupação; c) poderes e prerrogativas de cargos e posições de responsabilidade nas instituições políticas e econômicas da estrutura básica; d) renda e riqueza; e) bases sociais do autorrespeito⁴⁸.

Alinhavando. Para Rawls, o problema central da justiça distributiva radica na escolha de um sistema social. A partir dessa constatação, o filósofo sistematiza uma concepção de justiça procedimental cujo escopo visa a regular o sistema social para que os seus resultados sejam justos, independentemente de influências contingenciais. Para alcançar tal desiderato, ele busca conformar o sistema econômico e social (estrutura básica da sociedade) a diretrizes políticas

⁴⁸ RAWLS, John. *O liberalismo político*. Brasília: Ática, 2000. p. 228.

e jurídicas adequadas (a justiça como equidade) destacando dois princípios de justiça.

O primeiro princípio rawlsiano fixa o direito à liberdade como um valor fundamental para a realização do indivíduo. Mas como respeitar e promover tal direito? A distribuição equitativa de bens primários pelas instituições sociais é a resposta sustentada. Uma repartição desigual de tais bens afeta, em última instância, o direito de todos em ter uma igual liberdade. Dessa forma, a privação ao acesso equitativo a bens primários viola o princípio da dignidade da pessoa humana⁴⁹.

Rawls defende na formulação do segundo princípio de justiça (da igualdade/diferença) aqueles em que as expectativas dos mais privilegiados na sociedade são legítimas, desde que estas resultem em ganho para os menos privilegiados. O objetivo deste princípio é, portanto, estabilizar as diferenças (econômicas, sociais e naturais), redistribuindo o saldo de bens primários de forma em que os menos favorecidos da sociedade sejam beneficiados.

Essa é a igualdade democrática dos bens primários sustentada por Rawls. Busca-se transformar os objetivos da estrutura básica, de modo que o esquema global das instituições enfatize menos a eficiência social e os valores tecnocráticos em detrimento das necessidades dos menos favorecidos. Destaca-se que as diferenças sociais são admitidas. O que não se admite são as desigualdades sociais discrepantes, estas não podem ser justificadas. Elas devem aceder a um modelo organizacional cooperativo em que todos possam contribuir para o desenvolvimento, sobretudo dos menos privilegiados.

Em um ambiente marcado por fortes desigualdades sociais, a formulação de políticas públicas que visam a uma distribuição equitativa de bens primários passa a ser uma exigência moral. Rawls⁵⁰ informa, com seu segundo princípio de justiça – da igualdade equitativa de oportunidade –, que o governo, principal a instituição social, deve: a) manter as formas habituais de despesas sociais básicas; b) assegurar oportunidades iguais de educação e cultura; c) assegurar

⁴⁹ Aqui é assumido o conceito jurídico de dignidade da pessoa humana preconizado por Sarlet (2009, p. 37): “A qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicado, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos”.

⁵⁰ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

oportunidades iguais nas atividades econômicas e na livre escolha do trabalho. As pessoas, para atingirem o *status* de cidadania, carecem de certos bens que Rawls denomina como primários e que devem ser distribuídos predominantemente pelo Estado. Destaca-se que Rawls não defende uma posição social idêntica para todos os membros de uma sociedade. Ele não faz um nivelamento das realizações. O que ele patrocina é um mesmo ponto de partida para todas as pessoas.

A ideia de bens primários elaborada por Rawls chama a atenção para o fato de que determinadas necessidades básicas ocupam uma posição vital para o desenvolvimento pleno dos indivíduos. Elas formam uma plataforma mínima necessária para o um agir humano moral. A oferta desigual de tais bens viola a dignidade da pessoa humana. É com base nessa compreensão que as políticas públicas devem ser pensadas e formuladas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS⁵¹

Quando o assunto é a garantia dos direitos sociais por meio de políticas públicas, defende-se para a ação política uma análise prévia de identificação das necessidades do corpo social. Ademais, essa apreciação deve ser balizada por critérios racionais condizentes com os objetivos de um Estado constitucionalmente democrático.

A teoria da justiça rawlsiana, nesse sentido, oferece um critério razoável ao problema das escolhas políticas em sociedades plurais. A concepção de justiça política formulada por John Rawls visa a orientar a estrutura básica da sociedade nas diretrizes dos princípios da justiça social, a *justiça como equidade*.

Tal concepção é apresentada como uma visão autossustentada, cujo conteúdo expressa ideias fundamentais implícitas na cultura política pública de uma sociedade democrática e pressupõe três ideias fundamentais e indissociáveis: a) sociedade como um sistema equitativo de cooperação; b) cidadãos como pessoas livres e iguais; c) sociedade bem ordenada.

Rawls sustenta que a justiça social é praticada por meio de políticas institucionais e, portanto, busca responder a duas questões: a) Qual concepção

⁵¹ A teoria da justiça formulada por Rawls, a *justiça como equidade*, foi engendrada em um ambiente social, político e econômico diferente da realidade brasileira. Ocorre que a justiça em Rawls é trabalhada a partir de uma visão normativa (ideal) de sociedade e de justiça. Por esse motivo, o foco do artigo não reside em destacar as políticas públicas em espécie, senão a forma pela qual elas devem ser (re)pensadas e avaliadas.

de justiça é mais adequada para especificar os termos de uma cooperação social justa ao longo das gerações?; b) Em uma sociedade plural, quais são as bases da tolerância?

Para desenvolver a sua resposta, o filósofo político utiliza a teoria do contrato social como marco inicial, em que as pessoas livres e racionais escolheriam os princípios de justiça que regulariam as suas vidas, presentes e futuras, em sociedade. Desse procedimento resulta a justiça como equidade, com os seus dois princípios informadores.

O primeiro princípio diz respeito à igualdade de direitos de todas as pessoas a um plano satisfatório de direitos e liberdades básicas compatível com o direitos de todos. O segundo estabelece que as desigualdades econômicas e sociais somente se justificam se forem atendidos dois requisitos: permitir o acesso a todos, em iguais condições de oportunidades, a cargos e posições; e que elas representem “o maior benefício possível aos membros menos privilegiados da sociedade”.

À luz de todo o exposto, defende-se que a teoria rawlsiana de justiça confere uma moldura teórica apropriada para a formulação e avaliação de políticas públicas. Ela oferece uma base lógica adequada para o debate do tema políticas públicas e justiça social. Por meio da justiça como equidade podemos/devemos indagar: a) Quais são as condições sociais e os meios polivalentes de fato necessários para os seres humanos se desenvolverem plenamente?; b) Todos os cidadãos brasileiros têm acesso pleno a tais bens?; c) As principais instituições brasileiras concretizam essa base mínima de direitos/bens?

REFERÊNCIAS

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas públicas: reflexões sobre os conceitos jurídicos*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUE, Eduardo (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 87-122.

CEPEDA, Margarita Diazgranada. Rawls y Ackerman: presupuestos de la teoria da la justicia. Disponível em: <<http://www.bdigital.unal.edu.co/1530/2/01PREL01.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2014.

COUTO, Claudio Gonçalves. Política constitucional, política competitiva e políticas públicas. In: *Políticas públicas: reflexões sobre os conceitos jurídicos*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 75-130.

DALLARI, M. P. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas públicas: reflexões sobre os conceitos jurídicos*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

DWORKIN, Ronald. Discriminação compensatória. In: *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 343-369.

FREEMAN, S. Original position. Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2008. Disponível em: <<http://plato.stanford.edu/entries/original>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

GAUS, Gerald. The turn to Political Liberalism. Disponível em: <<http://www.gaus.biz/PoliticalLiberalism.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2014.

GONÇALVES, A. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas públicas: reflexões sobre os conceitos jurídicos*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 75-130.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas públicas: reflexões sobre os conceitos jurídicos*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 51-74.

POGGE, T. W. *Realizing Rawls*. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

PROCOPIUCK, M. *Políticas públicas e fundamentos da administração pública*. Análise e avaliação: governança e redes de políticas, administração judiciária. São Paulo: Atlas, 2013.

RAWLS, John. A ideia de razão pública revisitada. In: WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrion Soares (Org.). *Democracia deliberativa*. São Paulo: Singular, Esfera Pública, 2007.

_____. *Justiça como equidade: uma reformulação*. 1. ed. Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. *O direitos dos povos*. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

_____. *O liberalismo político*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. Brasília: Ática, 2000.

_____. *Uma teoria da justiça*. 2. ed. Trad. Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. *Political Liberalism*. Paperback Edition. New York: Columbia University Press, 1996.

SANDEL, Michael. *Liberalism and the limits of justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

SILVA, Rogério Nery da. Políticas públicas e administração democrática. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2012v33n64p57>>.

TAYLOR, Charles. Atomism. In: ANIVERI, S.; DE-SHALIT, A. *Communitarianism and Individualism*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

TRAMONTINA, Robison. Uma teoria das obrigações políticas: uma proposta a partir do liberalismo político. Tese de Doutorado, Porto Alegre, Departamento de Filosofia da Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.

VITA, Álvaro de. A justiça igualitária e seus críticos. Tese de Doutorado, São Paulo, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1998.

WEITHMAN, Paul. *Why Political Liberalism*. On John Rawls's Political Turn. New York: Oxford University Press, 2011.

WERLE, Denilson Luis. *Justiça e democracia: ensaios sobre John Rawls e Jürgen Habermas*. São Paulo: Singular, Esfera Pública, 2008.

Submissão em: 25.07.2015

Avaliado em: 13.08.2015 (Avaliador A)

Avaliado em: 21.06.2016 (Avaliador C)

Avaliado em: 28.06.2016 (Avaliador D)

Aceito em: 12.07.2016