



Centro Universitário de Brasília – UNICEUB
Faculdade de Ciência Jurídica e Social - FAJS
Graduação em Direito

LAÍS DE SOUZA SERIQUE

**O PAPEL DA ALTERIDADE FRENTE ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
INCLUSÃO SOCIAL**

Brasília

2014

LAÍS DE SOUZA SERIQUE

**O PAPEL DA ALTERIDADE FRENTE ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
INCLUSÃO SOCIAL**

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de bacharelado em Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Professor Rudhra Gallina

Brasília

2014

SERIQUE, Laís de Souza.

O papel da alteridade frente às políticas públicas de inclusão social / Laís de Souza Serique. - Registro: 2014

-- f.; -- cm

Orientador: Rudhra Gallina.

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso (Bacharelado) em Direito - Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, 2014.

LAÍS DE SOUZA SERIQUE

**O PAPEL DA ALTERIDADE FRENTE ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
INCLUSÃO SOCIAL**

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de bacharelado em Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Professor Rudhra Gallina

Brasília, de de 2014.

Banca Examinadora

Prof. Rudhra Gallina
Orientador

Examinador

Examinador

Aos meus pais por sempre acreditarem no meu potencial, por me incentivarem e me proporcionarem essa conquista.

Ao meu marido por me apoiar em todos os momentos e por me ajudar a ser cada dia melhor

Aos meus avós, pois são meus alicerces

A Deus por me abençoar e iluminar meu caminho

AGRADECIMENTOS

Ao professor Rudhra Gallina, por todos os ensinamentos e por toda a paciência e compreensão nos momentos difíceis ao longo destes dois últimos semestres.

Ao meu marido por ter sido compreensivo e por me auxiliar na concretização deste trabalho

Aos meus pais e avós por me amarem e por cuidarem de mim

“[...] esta é a “hora da justiça”: quando o amor do próximo e sua proximidade apelam à razão, que se torna bondade, e quando a filosofia transforma-se em sabedoria do amor.”

Emmanuel Lévinas

RESUMO

O presente trabalho visa analisar o papel que a responsabilidade pela alteridade pode desempenhar ante a elaboração e a concretização das políticas públicas de inclusão social no Brasil. Para tanto, será feita uma análise baseada na alteridade, sobre a perspectiva do autor Emmanuel Lévinas, aplicada à participação do Estado, por meio dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, na execução da tarefa de incluir os grupos socialmente excluídos. Do mesmo modo, serão analisadas as formas pelas quais a população pode vir a colaborar e exigir seus direitos, tanto no processo de elaboração das políticas públicas e sua aplicação, como quando há a ausência ou a ineficácia dessas políticas. Será enfatizada também a questão de que, para se ter uma política pública realmente eficaz, o Estado e a população devem caminhar juntos em busca de tal resultado. O presente trabalho pretende apresentar um novo parâmetro para determinação do sentido ético do papel que o Estado e a sociedade devem assumir frente à criação de políticas públicas de inclusão social, com base na alteridade.

Palavras chaves: Política pública. Alteridade. Responsabilidade. Pobreza política. Inclusão. Exclusão.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO | 10 |
| 1. CAPÍTULO 1 | 15 |
| 1.1. Porque Lévinas? | 15 |
| 1.2. Conhecendo Emmanuel Lévinas | 16 |
| 1.3. A alteridade e seus desdobramentos segundo Lévinas | 17 |
| 2. CAPÍTULO 2 | 23 |
| 2.1. As políticas públicas | 23 |
| 2.2. A questão social e as políticas públicas | 25 |
| 2.3. A gestão das Políticas Públicas pelos Poderes Públicos | 27 |
| 2.4. O Poder Judiciário e os Direitos Sociais | 29 |
| 3. CAPÍTULO 3 | 34 |
| 3.1. A relação entre a Alteridade e as Políticas Públicas | 34 |
| 3.1.1. <i>A Alteridade como remédio para pobreza política</i> | 36 |
| 3.2. A alteridade junto aos Poderes Legislativo e Judiciário como auxiliar na aplicação dos Direitos Sociais | 40 |
| 3.2.1. <i>O Poder Legislativo e a Alteridade</i> | 41 |
| 3.2.2. <i>O Poder Judiciário e a Alteridade</i> | 44 |
| CONCLUSÃO | 49 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 51 |

INTRODUÇÃO

A conquista de Políticas Públicas de Inclusão pelos grupos socialmente excluídos, mesmo que deficientes, foi um grande avanço não só para as pessoas pertencentes a estes grupos, mas para toda a sociedade. Com o olhar do Estado finalmente voltado para essa parcela da população, através das políticas de inclusão, conquistou-se uma valiosa vitória rumo a atingir um grau satisfatório de desenvolvimento para a universalidade da sociedade, pois a atitude possibilita que mais indivíduos participem do processo econômico e social, além de ajudar a estabelecer valores importantes que beneficiam as nações.

Nesse contexto, o presente trabalho visa analisar o papel do Estado ante a alteridade e ante os grupos excluídos, abordando também a capacidade de inclusão que as políticas públicas possuem perante a sociedade. Para tal, alguns conceitos como política pública, alteridade, inclusão e exclusão serão desenvolvidos.

Ao se realizar uma primeira reflexão sobre o porquê da exclusão social, é fundamental ter como base que esse processo de exclusão da diferença vem enraizado nas diversas sociedades desde a aurora do processo civilizatório. O especialista em filosofia antiga Mattéi (2002), aborda o nascimento de um estereótipo preconceituoso ao retomar o tempo em que os gregos e, de forma mais incisiva, os romanos, conceituaram a palavra *bárbaro* como alguém *de fora*, o *externi* que deve ser *exterminado*. Portanto, todos que eram caracterizados como bárbaros faziam parte de um grupo excluído por tais sociedades.

O autor Michel de Montaigne tange essa questão da seguinte maneira:

Mas, para retornar a meu assunto, acho que não há nessa nação nada de bárbaro e de selvagem, pelo que me contaram, a não ser

porque cada qual chama de barbárie aquilo que não é de costume; como verdadeiramente parece que não temos outro ponto de vista sobre a verdade e a razão a não ser o exemplo e o modelo das opiniões e os usos do país em que estamos. (MONTAIGNE, 2000, p. 307)

Estaria a sociedade contemporânea também condenada à barbárie? Apesar de toda evolução intelectual, cultural e moral da sociedade desde o tempo dos romanos, a exclusão daqueles que são diferentes de nós, distantes de nós, *externi* ao nosso meio, continua uma realidade, e reflete-se nas diferentes formas de exclusão social, seja por razões de ordem econômica, racial, cultural, patológica, ideológica ou comportamental.

Outro problema é que a forma com que o Estado contemporâneo está lidando com a exclusão/inclusão tem pouca ênfase perante a sociedade. Nesse sentido, Touraine (1991, p.13) expõe a seguinte ideia acerca da problemática envolvendo os grupos socialmente excluídos e a importância da efetividade das políticas públicas:

A vida das sociedades é principalmente constituída de alternâncias entre os problemas de conflitualidade interna e os problemas, ao contrário, de integração e exclusão. O problema hoje não é a exploração, mas a exclusão. Consequentemente, o problema concreto é criar os instrumentos e as formas de ação política que permitam uma integração social, antes que seja tarde demais e que entremos no modelo americano pelo seu pior lado, isto é, a segregação e a “guetização”.

Dos antigos até a modernidade, verifica-se um processo civilizatório que acaba cometendo uma injustiça estrutural à diferença. Essa ideia é percebida uma vez que a racionalidade ocidental propõe o privilégio das formas de identificação, que são os padrões de aceitação social pautados sempre na homogeneidade, uma vez que conhecer é identificar (GALLINA, 2008, p.17). Segundo o mesmo autor “o conhecimento reconduz o objeto desconhecido às estruturas da identificação com a subjetividade: verdade como *adaequatio*.” Assim, podemos depreender que, até por uma gestão de poder, de domínio, nos inclinamos numa tendência de uniformidade

que parte tanto do Estado como dos próprios indivíduos para com os outros, e diante dessa uniformidade surge a concepção do desrespeito com a individualidade (alteridade) de cada pessoa, que afeta violentamente aqueles indivíduos que são vítimas desse olhar superficial e preconceituoso.

Por meio dessas reflexões é que vem ganhando ênfase a descoberta do valor da alteridade, isto é, o caráter de ser outro, ideia que se contrapõe à noção de identidade, que constitui o caráter de ser o mesmo. Assumida a ideia da alteridade como base de que todo homem social interdepende do outro como meta política pelo Estado, a preocupação ética com a alteridade busca desconstruir a ideia pela qual a hegemonia da identidade vem perpetuando estratégias que acabam legitimando a exclusão, marginalizando aquilo que faz com que o outro seja outro, ou seja, aquilo que escapa às estratégias de identificação, de padronização, que faz com que as diferenças apareçam como algo que pode ser descartado em prol da identificação; que as diferenças, no fundo, não são realmente reconhecidas e valorizadas por serem alteridade, por serem diferentes – o outro sendo valorizado pela sua alteridade e não pela sua identidade porque ele é “um outro como eu – o mesmo que eu”.

A cultura ocidental tende a aceitar aquele que é “um outro como eu – o mesmo que eu” porque encontra um ponto de comunhão, de identidade, onde não há aquela problematização conflituosa que cria o incômodo e que a preguiça e o confortismo faz com que seja abandonada, como se legitimasse a exclusão. A alteridade nos desafia enfrentar o desconhecido, aquilo que não somos capazes de compreender, de abarcar, de padronizar, de identificar e tem uma identidade nova que rompe, que incomoda, que altera. A experiência da alteridade traz o valor social que precisa ser buscado pelas políticas públicas.

O termo alteridade possui o significado de se colocar no lugar do outro na relação interpessoal, com consideração, valorização, identificação e dialogar com esse outro. A alteridade nas relações é pré-requisito para o exercício da cidadania e para se estabelecer uma relação pacífica e construtiva com os diferentes, na medida em

que se identifique, entenda e aprenda a aprender com o contrário. Dessa forma, apenas existimos a partir do outro, da visão do outro, o que nos permite também compreender o mundo a partir de um olhar diferenciado, partindo tanto do diferente quanto de nós mesmos, sensibilizados que somos pela experiência do contato. (FURTADO, p. 1)

Laplantine (2000, p. 21) discorre sobre a experiência da alteridade da seguinte forma:

A experiência da alteridade (e a elaboração dessa experiência) levamos a ver aquilo que nem teríamos conseguido imaginar, dada a nossa dificuldade em fixar nossa atenção no que nos é habitual, familiar, cotidiano, e que consideramos 'evidente'. Aos poucos, notamos que o menor dos nossos comportamentos (gestos, mímicas, posturas, reações afetivas) não tem realmente nada de 'natural'. Começamos, então, a nos surpreender com aquilo que diz respeito a nós mesmos, a nos espiar. O conhecimento (antropológico) da nossa cultura passa inevitavelmente pelo conhecimento das outras culturas; e devemos especialmente reconhecer que somos uma cultura possível entre tantas outras, mas não a única.

Com base na perspectiva que a alteridade propicia, percebe-se que se estabelece uma contradição em relação às metas de inclusão, pois o Estado que pretende incluir é o mesmo que exclui, caracterizando muitas vezes uma inclusão perversa. Um exemplo do que pode ser considerada a inclusão perversa é a questão das crianças com deficiência que entram em escolas buscando a inclusão, mas esta não se efetiva por falta de preparo dos profissionais que trabalham no ambiente escolar, e pela falta de uma cultura de sensibilização e reorientação do olhar.

Nesse sentido, tem-se como objetivo compreender a inclusão/exclusão no âmbito das políticas públicas e como a preocupação com a alteridade pode contribuir para a gestão e elaboração dessas políticas públicas no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo e auxiliar o Poder Judiciário em seu julgamento, pois cada vez mais se vê frente à necessidade de decidir sobre questões relacionadas aos direitos sociais, seja devido à carência social em termos de prestações estatais ou por sua omissão.

De início é importante estabelecer o seguinte pensamento:

A dialética “inclusão / exclusão” gesta subjetividades específicas que vão desde o sentir-se incluído até o sentir-se discriminado ou revoltado. Essas subjetividades não podem ser explicadas unicamente pela determinação econômica, elas determinam e são determinadas por formas diferenciadas de legitimação social e individual, e manifestam-se no cotidiano como identidade, sociabilidade, afetividade, consciência e inconsciência.

Em síntese, a exclusão é um processo complexo e multifacetado [...] (SAWAIA, 2001, p. 9)

Capítulo 1

1.1. Por que Lévinas?

Segundo Aguiar (2006, p. 15), quando Kant afirma, ao tratar da ética, que devemos agir de modo que a nossa vontade seja sempre válida, como princípio de uma legislação universal, ele concebe a alteridade como construída a partir da subjetividade, tendo como ponto de partida o eu, dimensão esta na qual a fonte da universalidade está na subjetividade de quem se defronta consigo mesmo e com o outro. Assim, a marca individualista que parte do eu para desenhar o outro é que define como universais os imperativos categóricos assumidos pelas condutas de cada um.

O mesmo autor ressalta que Lévinas realiza uma grande revolução nessa relação ao não mais tomar como ponto de partida o imperativo categórico, que torna universal o desígnio ético do eu. O eu deixa de procurar agir em relação ao outro como deveria querer ser tratado, tornando esse comportamento um imperativo universal, mas será o outro, por sua presença, que constitui a ética e desvela o ser do mesmo. O foco já não é mais o eu perante o outro, mas os outros frente o mesmo. Segundo ele:

A originalidade de Lévinas está em inverter os entendimentos éticos, que sempre partiam e partem do eu para os outros e não consideravam a presença prévia do outro na formação da conduta ética. Em termos mais simples, nunca a alteridade foi tratada a partir da incomensurabilidade do outro, do desafio de sua presença diferente. Esse potencial revolucionário se choca com os entendimentos dominantes da ética das religiões majoritárias e da filosofia clássica. Em verdade, em termos de filosofia, Lévinas faz o giro de entendimento, colocando antes da ontologia, que é, para ele, um pensamento do poder, a ética, condição para a constituição dos outros saberes, em virtude de definir a própria condição humana.

1.2 Conhecendo Emmanuel Lévinas

Para a melhor compreensão não só do autor Emmanuel Lévinas, mas do que ele propõe, é importante, inicialmente, destacar alguns pontos relevantes de sua biografia de emigrado, uma vez que sua reflexão tem como origem dramas vivenciados pelo autor, relacionados com a questão da exclusão.

Emmanuel Lévinas nasceu em 12 de Janeiro de 1906, na cidade de Kovno – Lituânia, em seio familiar judaico. Desde pequeno foi influenciado pelo pai, que era livreiro, a ter contato com os autores russos como Pouchkine, Gogol, Lermontov e Tolstói mas, sobretudo, Dostoiévski, no qual aprecia uma inquietude ética e metafísica (MANCE, 1994, p.30). Aos doze anos de idade assistiu à Revolução de Outubro na Rússia em 1917, também conhecida como Revolução Bolchevique ou Revolução Vermelha, que anexou, em 1920, o território ucraniano à Rússia. Em 1923 mudou-se para Strasbourg, França, onde cursou filosofia e realizou outros projetos. O próprio autor fala do começo de seu amadurecimento no campo da filosofia:

Ainda antes de começar os meus estudos de filosofia na França, li os grandes escritores russos, de que lhe falei. (...) Aí encontrei, aos dezoitos anos, quatro professores a que meu espírito atribuiu prestígio incomparável: Charles Blondel, Maurice Halbwachs, Maurice Pradines e Henri Carteron. (...) Foi o contato com esses mestres que se revelavam as grandes virtudes da honra intelectual e da inteligência, mas também da clareza e da elegância da universidade francesa. (LÉVINAS, 2000, p. 19)

De 1933 a 1939 ocorrem o surgimento e a ascensão do nazismo, e a eclosão da Segunda Guerra Mundial. Diante desse contexto, Lévinas foi primeiramente mobilizado pelo serviço militar, no ano de 1939, para atuar como intérprete de russo e alemão no período da guerra, pois havia se naturalizado francês em 1930. Posteriormente, foi capturado e feito prisioneiro pelos alemães, mas usufruiu de tratamento diferenciado pela condição em que se encontrava como soldado francês.

No período em que ficou exilado a marca do ódio do homem contra o outro homem, deixada pela violência nazista, afetou profundamente Lévinas, se tornando a principal fonte de inspiração de sua obra *De l'Existence à l'Existant*¹, publicada em 1947.

Após este período Emmanuel Lévinas, além de publicar outras obras importantes como *Totalité et Infini: essai sur l'extériorité*² (1961), se dedicou a direção da Escola Normal Israelita Oriental de Paris e, em seguida, lecionou em outras três universidades também de Paris, vindo a falecer em dezembro de 1995 neste mesmo país, aos 89 anos.

Diante de todas as suas características e com o intuito de resumi-lo, é “mais adequado e mais sutil falar de Lévinas como sendo um talmudista europeu com uma originalidade surpreendente que compunha pensamentos filosóficos com a intenção crucial de renovar a tradição intelectual ocidental através da discussão, não da rebelião” (HUTCHENS, 2007, p. 10).

1.3 A alteridade e seus desdobramentos segundo Lévinas

A produção teórica de Emmanuel Lévinas aparece como obras sistemáticas e artigos diversificados quanto a sua temática. Uma das características, e a principal para a abordagem que será enfatizada no presente trabalho, é a profundidade com que o autor trata os problemas humanos, marcada por uma aguda sensibilidade que foi desenvolvida graças a suas experiências de vida. Ocorre que essa questão tão relevante não encontrou – e ainda não encontra – a acolhida devida nas obras de grandes filósofos, nem nos sistemas que configuram a história da filosofia. Normalmente, a problemática envolvendo o ser humano, no sentido contemporâneo aparece em pontos de discussões que envolvem uma Antropologia Filosófica, uma Filosofia Política, bem como na Filosofia Moral ou sistema de ética (SOUZA, 2007).

¹ LÉVINAS, Emmanuel. *"Da existência ao existente"*. Campinas: Papirus, 1998.

² LÉVINAS, Emmanuel. *"Totalidade e Infinito"*. Lisboa: Edições 70, 2000

Aguiar (2006, p. 17) destaca que a experiência de Lévinas na guerra marcou seus pensamentos, ficando claro que “o existente que dá sentido aos entes do mundo estaria numa impessoalidade, árida, neutra que somente poderia ser superada no ser-para-o-outro, como momento ético de respeito à Alteridade”.

Ao constituir sua teoria “ética” da alteridade, Lévinas põe em evidência a ideia de que há uma espécie de desrespeito para com a identidade do “outro”, este entendido como:

O Outro metafísico é outro de uma alteridade que não é formal, de uma alteridade que não é um simples inverso da identidade, nem de uma alteridade feita de resistência ao Mesmo, mas de uma alteridade anterior a toda a iniciativa, a todo o imperialismo do Mesmo; outro de uma alteridade que não limita o Mesmo, porque nesse caso o Outro não seria rigorosamente Outro: pela comunidade da fronteira, seria, dentro do sistema, ainda o Mesmo. O absolutamente Outro é Outrem; não faz número comigo. A coletividade em que eu digo ‘tu’ ou ‘nós’ não é um plural de ‘eu’. Eu, tu, não são indivíduos de um conceito comum." (LEVINAS, 2008)

Assim, é afetada a subjetividade da pessoa em si pela outra, no sentido de esta fazer uma tentativa de diminuir o “outro” ao “mesmo”, considerando que o homem tende ao desejo de reduzir a subjetividade do “outro” a um estado de objetivação e totalidade.

Conhecida em contextos diferentes como “ética da ética”, “ética da responsabilidade”, “metafísica ética” e “transcendentalismo ético” ela exige insistentemente que a filosofia considere as enormes perspectivas alternativas sobre a natureza ética, religiosa e estética do eu e de seu relacionamento com as outras pessoas, com o mundo em geral e com Deus. (HUTCHENS, 2007, p. 10)

A proposta feita na teoria de Lévinas é motivar a reflexão de um movimento que é contrário, de certa forma, ao egocentrismo e à ideia de um ser puro trazida pela ontologia, que se mostra insuficiente para exprimir a realidade do humano com base na complexidade existente nele próprio. Tal reflexão parte do ponto de o sujeito não requerer o simples reconhecimento de sua subjetividade, pois ele é quem deve

dar o primeiro passo, percebendo a subjetividade de outrem e respeitando-a para, posteriormente, conseguir reconhecer a própria, evitando sempre reduzir a subjetividade do “outro” à subjetividade de “si mesmo”.

Dessa forma, o reconhecimento do rosto³, na medida em que representa o Outro, deve ocorrer de forma a impossibilitar sua identificação – ele se apresenta despido de qualquer qualificação, nu. O rosto também se apresenta nu para o sujeito, porém, não por meio de sua forma, mas através do diálogo, pois este revela mais do que o conhecimento preexistente, trazendo auxílio e assistência à aparição de um rosto.

O modo como o Outro se apresenta, ultrapassando a ideia do Outro em mim, chamamo-lo, de fato, rosto. Esta maneira não consiste em figurar como tema sob o meu olhar, em expor-se como um conjunto de qualidades que formam uma imagem. O rosto de Outrem destrói em cada instante e ultrapassa a imagem plástica que ele me deixa, a ideia à minha medida e à medida do seu ideatum — a ideia adequada. Não se manifesta por essas qualidades, mas kath'auto. Exprime-se. (LÉVINAS, 1988, p.38.)

Nesse contexto, o autor deixa salientado o grande encargo que o sujeito tem perante o rosto por causa da condição precária em que este se apresenta. “O tu não matarás é a primeira palavra do rosto. Ora é uma ordem. Há no parecer do rosto um mandamento, como se algum Senhor me falasse”. Assim, o sujeito teria a possibilidade de assassinar o outro ao descumprir a “ordem”, retomando seu estado de autonomia e centralidade característico do “eu”, afastando uma relação que seria propriamente ética, enquanto o rosto vem lembrá-lo e apela para que isso não ocorra. Quando há o acolhimento da alteridade do outro o sujeito não o assassina, nascendo uma relação que se pode denominar de responsabilidade, pois “o rosto de outrem está nu; é o pobre por quem posso tudo e a quem devo tudo” (LÉVINAS, 1988, p. 80).

³ “Manifestar-se como rosto é impor-se para além da forma puramente fenomenal, é apresentar-se de uma maneira irreduzível à representação, sem mediação de nenhuma imagem na sua nudez.” (Leonardo Goulart Pimenta, 2010, p. 72) ARTIGO.

Lévinas foi o precursor dessa teoria, porque sua experiência de vida levou-o a fazer tal reflexão. O autor, ao sofrer os horrores e violações trazidos pela guerra, percebeu que a ontologia heideggeriana é, de certo modo, um pensamento violento, totalitário, pois não abre espaço para se pensar o diferente, o outro. Lévinas critica Martin Heidegger ao afirmar que a teoria deste “Não é, portanto, uma relação com o outro como tal, mas a redução do outro ao mesmo” (LÉVINAS, 2008, p. 33), e propõe a ética como filosofia primeira, a partir da alteridade do outro. O professor Luiz Meirelles, mestre em filosofia pela PUC/SP, retrata o pensamento de Lévinas diante dessas duas figuras:

Deparando-se o Eu diante do estranho, do Outro, segundo Lévinas surgem duas opções: dominar o Outro, fazê-lo representado no mundo egoísta ou preservá-lo, mantendo a distância, o afastamento. No primeiro caso ter-se-á fundado uma totalidade, anulando completamente a alteridade. No segundo caso, ter-se-á uma relação estabelecida no face-a-face e sustentada pelo discurso, o qual mantém a distância e preserva tanto o Mesmo quanto o Outro.

É nessa segunda alternativa, na relação entre o Eu e o Outro, que a metafísica levinasiana encontra sustentação. É o movimento da interioridade para a exterioridade, do familiar para o estranho. (MEIRELLES, 2006, p. 30)

A fim de inserir o eu e o outro num contexto social, Lévinas criou também a figura do terceiro, a saber:

O terceiro é o outro distinto que o próximo, mas é também outro próximo, é também um próximo do outro e não simplesmente seu semelhante” [...]. É preciso desdobrar os elementos e as implicações deste conceito.

Primeiramente, “o terceiro também é meu próximo” [...]. Com efeito, a relação interpessoal que o “eu” estabelece com outrem também deve se estabelecer com o terceiro, com os outros homens. Mesmo que, indiretamente, o “eu” deva também responder pelo terceiro ao seu “lado”. A chegada do terceiro não pode conduzir o sujeito à irresponsabilidade. A relação de responsabilidade por outrem deve servir de fundamento para relação entre o sujeito e toda a humanidade. (PIMENTA, 2010, p.77)

A figura do terceiro é estranha à relação, mas, por estar envolvido no contexto, não pode ser ignorado e, por esse motivo, acaba se assemelhando com a figura do outro:

A multiplicidade do humano não permite que o mesmo se esqueça do terceiro, que o arranca da proximidade com o outro e que o afasta de uma responsabilidade original e anterior a qualquer julgamento. A socialidade de dois, a proximidade primeira, é assombrada pela presença do terceiro, que, sendo outro que o próximo, torna-se próximo, como também o próximo do próximo. Este deslocamento no pensamento levinasiano denuncia que se o mesmo ignorasse, por causa desta responsabilidade anterior a todo julgamento, as injustiças disseminadas pelo mundo (ignorando, assim, o sofrimento dos outros que concernem à sua responsabilidade de eu), isto seria a maior irresponsabilidade. (HADDOCK-LOBO, 2010, p. 89-90)

Ao contrário do que a alteridade traz como um de seus ensinamentos, que é o respeito a diferença, o Estado contemporâneo estabeleceu para a sociedade a ideia de totalidade, homogeneidade, tendo como consequência a redução do outro ao próprio eu, afastando cada vez mais a alteridade da realidade social.

Essa visão limita a percepção de cada ser humano em sua individualidade, indo contra o que foi estabelecido na própria Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, caput, no qual assegura mais do que uma igualdade formal perante a lei, mas, uma igualdade material que se baseia em determinados fatores individuais de cada caso. A Constituição traz a concepção de igualdade proporcional por carregar o entendimento de que não se pode tratar igualmente situações ou pessoas desiguais, sendo esse tratamento o pilar do princípio da isonomia. “O raciocínio que orienta a compreensão do princípio da isonomia tem sentido objetivo: aquinohar igualmente os iguais e desigualmente as situações desiguais”. (BULOS, 2002, p. 79).

Em matéria publicada pela Folha de São Paulo no ano de 1994, o autor Alberto Alonso Munõz esclarece que:

Desde que a figura do homem passou a ser vista como o produto das determinações sociais ou psíquicas que o definem, a idéia de uma plena "consciência de si" se dissolveu, e com ela, aparentemente, a possibilidade de estabelecer uma ética. Para Lévinas, é apenas essa mesma ética da responsabilidade, construída a partir da experiência do outro, que poderá ressuscitar a figura plena do humanismo que as ciências humanas dissolveram. A idéia de uma consciência que ultrapassa a diferença entre atividade e passividade nos lançará próximos à definição sartreana da subjetividade como pura e absoluta liberdade, permitindo inserir essa ética, agora, nos quadros de uma ontologia. (MUNÓZ, 1994)

A partir desses fundamentos mais significativos da noção levinasiana de alteridade, torna-se possível verificar como da condição original do outro se extrai a ideia de responsabilidade⁴ e, por sua vez, a noção de justiça, propiciando a aplicação ao contexto das políticas públicas de inclusão social.

⁴ Assim, o fato de o "eu" ser responsável, independentemente de sua liberdade e de seus atos, torna sua responsabilidade infinita. O "eu" diante do outro é infinitamente responsável. À certeza de que a responsabilidade se mede pelos compromissos livres de uma consciência, Lévinas opôs a realidade de uma responsabilidade infinita. Em síntese final: "o rosto de outrem está nu; é o pobre por quem posso tudo e a quem devo tudo" [...] (PIMENTA, 2010).

Capítulo 2

2.1 As políticas públicas

As políticas públicas são definidas por Enrique Saravia como fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade; um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio de definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006, p. 28-29).

As políticas públicas, em uma perspectiva abrangente, são criadas através de escolhas, iniciativas ou ações feitas pelo governo com o objetivo de enfrentar situações socialmente problemáticas (DYE, 1984). O termo escolha, nesse sentido, deve ser destacado, pois ressalta que o orçamento público não possui recursos suficientes para atender a todas as necessidades da sociedade, por tanto caberia ao governo filtrar quais são as prioridades dentro de cada contexto.

Assim, essas políticas estabelecem metas e encaminham soluções para resolver problemas sociais nas mais diversas áreas, como educação, saúde, assistência social, habitação, lazer, transporte, segurança e meio ambiente.

Ainda, conforme Saravia (2006, p. 31-35), para que as políticas públicas sejam elaboradas com o planejamento adequado tanto os governantes como a população devem ter em mente quais devem ser as principais características delas e como são criadas:

- I. São características das políticas públicas:
 - a) Institucional – exige o olhar para o problema e a elaboração pela autoridade formal competente;
 - b) Decisório – é um conjunto ou sequência de decisões feitas por quem detém o poder;
 - c) Comportamental – implica ação ou inação, fazer ou não fazer e no caso de ter-se ação haver também metas e objetivos traçados;
 - d) Causal – são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social, ou seja, é a efetividade ou não das medidas tomadas.

- II. No processo de criação de políticas encontram-se as seguintes etapas:
 - a) Agenda – tornar prioridade, fazer com que o olhar do administrador volte-se para o problema;
 - b) Elaboração – identificação, delimitação de um problema e reflexão de possíveis alternativas de solução;
 - c) Formulação – seleção e especificação da alternativa mais apropriada;
 - d) Implementação – planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais, tecnológicos necessários;
 - e) Execução – ações destinadas a atingir os objetivos estabelecidos;
 - f) Acompanhamento – supervisão da execução;
 - g) Avaliação – mensuração e análise a *posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade, a fim de excluir, melhorar ou manter a ação.

Conhecer essas características e etapas é importante para que cada elo saiba onde e como deve atuar para que as políticas públicas venham a atingir seus objetivos com maior efetividade e economicidade.

2.2 A questão social e as políticas públicas

O primeiro contato do Estado brasileiro com a questão social teve início com o fim da escravidão e o início do capitalismo, pois foi nesse período que a força de trabalho passou a ser vista como mercadoria e o operário teve sua sobrevivência vinculada ao mercado de trabalho. A consequência foi que na primeira metade do século XIX a classe trabalhadora perdeu seu vínculo rural, tornando-se uma ameaça à ordem social. Para Carvalho e Yamamoto (1983, p.77):

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão.

Na definição de Teles (1996, p. 85):

[...] a questão social é a aporia das sociedades modernas que põe em foco a disjunção, sempre renovada, entre a lógica do mercado e a dinâmica societária, entre a exigência ética dos direitos e os imperativos de eficácia da economia, entre a ordem legal que promete igualdade e a realidade das desigualdades e exclusões tramadas na dinâmica das relações de poder e dominação.

O consenso universal do século XX de que o papel do Estado é também o de provedor de uma série de bens e serviços públicos, visando promover justiça social foi um enorme avanço, porém, para alcançar essa harmonia o mundo precisou passar por duas principais mudanças: a do papel do estado na economia e o avanço da cidadania. Estes dois movimentos têm origem no período situado entre as guerras mundiais, se desenvolvendo mais intensamente no pós-guerra, a partir de 1945.

Neste mesmo período, a política pública, enquanto disciplina acadêmica e área de conhecimento, nasce nos EUA e é introduzida como ferramenta das decisões governamentais pela Guerra Fria, através da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências, ao passo que na Europa, especificamente na Alemanha, a preocupação com determinados campos dessa política só ganharam algum destaque a partir do início dos anos 70, quando, com a ascensão da socialdemocracia, o planejamento e as políticas setoriais foram estendidos significativamente.

Já no Brasil, estudos sobre políticas públicas foram realizados somente após os anos sessenta. Nesses estudos, ainda esporádicos, os problemas inerentes à implementação dessas políticas têm constituído um assunto recorrente, porém, sem ter direito à necessária atenção, de modo a tornar-se um tema tratado, na maioria das vezes, com enfoque somente no que tange o contexto internacional.

Segundo Saravia (2006, p. 21-22), a perspectiva jurídica nacional ainda mantém sua vigência alicerçada no legalismo próprio da conformação dos seus sistemas estatais, diferente do que ocorre no sistema da *Common Law*⁵, pois neste percebe-se uma mobilidade e evolução de ideias. A consequência da nossa perspectiva é uma consideração um tanto estática do Estado e da Administração Pública, que por um lado privilegia o estudo das estruturas e normas que organizam a atividade estatal, porém deixa de lado realidades vitais que permeiam as estruturas públicas, reforçando, por exemplo, a exclusão social de certos grupos, como as pessoas de baixa renda ou as pessoas com deficiência.

Nesse contexto, políticas públicas são aqui entendidas basicamente como o "Estado em ação", ou seja, o papel que o Estado tem de implantar um projeto de governo, por intermédio de programas/ações voltadas para setores específicos da sociedade, buscando sempre a igualdade e justiça social. Porém, como um Estado

⁵ Em síntese *Common law* ("direito comum") é o direito que se desenvolveu em alguns países por meio de decisões dos tribunais, e não mediante atos legislativos ou executivos. Nos sistemas de *common law*, o direito é criado ou aperfeiçoado pelos juízes.

estático que tem um histórico de exclusão pode implementar políticas públicas eficientes?

Diante dessa reflexão se faz basilar que o Estado tenha como norte uma concepção geral de justiça social ⁶, que é o principal objetivo da política pública. Essa concepção pode ser conquistada pela alteridade, ideia que será trabalhada adiante. O filósofo contemporâneo Rawls (2002, p 66). retrata bem esse conceito:

Todos os valores sociais – liberdade e oportunidade, renda e riqueza, e as bases sociais da auto-estima – devem ser distribuídos igualmente, a não ser que uma distribuição desigual de um ou de todos esses valores traga vantagens para todos.

2.3. A gestão das Políticas Públicas pelos Poderes Públicos

O tema das políticas públicas no Brasil foi marcado profundamente pela evolução sociológica do Direito. Esta trouxe várias mudanças, como a consolidação do Estado Democrático de Direito ou Estado Constitucional, pautado pelas teses do novo constitucionalismo, que se baseia na defesa dos direitos de liberdade, igualdade, justiça e, como consequência, traz a implementação dos direitos sociais.

No Estado Constitucional, a função basilar da Administração Pública é proporcionar a concretização dos direitos fundamentais positivos, por meio de políticas públicas gestadas no seio do Poder Legislativo (normalização) ou pela própria Administração, políticas estas formuladas por intermédio de inteligência sociológico-política.

A política não é uma norma e nem um ato jurídico, no entanto, as normas e atos jurídicos são componentes da mesma, uma vez que esta pode ser entendida

⁶ Esta concepção apresenta a mesma idéia que a Constituição Federal Brasileira dá para o termo igualdade, já citado no presente trabalho.

como "um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinando" (COMPARATO, 1997, p.18). As normas, decisões e atos que integram as políticas públicas têm na finalidade seus parâmetros de unidade. Isoladamente, as decisões ou normas que a compõem submetem-se a um regime jurídico próprio.

O surgimento e o interesse para o estudo sócio-jurídico das políticas públicas justificam-se por estas estarem ligadas à proteção dos direitos sociais e políticos, pois estes demandam do Estado prestações positivas de serviços e significam, principalmente, o alargamento do leque dos direitos fundamentais.

A gestão dessas políticas pelo Estado ocorre por meio de atividades relacionadas ao diagnóstico, planejamento, execução e avaliação das ações e políticas estabelecidas pelo governo, nas esferas federal, estadual e municipal, de prestação de serviços para a sociedade em sua totalidade.

Nesse contexto, o planejamento mais efetivo inerente à noção de políticas públicas é necessário para garantir maior eficiência da gestão pública e da própria tutela legal. Um exemplo é a consequência do desenvolvimento de certos setores e atividades do mercado com o auxílio de políticas públicas eficazes, pois significou a geração de novas demandas que transitam entre as atividades econômicas e a regulação estatal.

O autor Raymundo Faoro em sua obra "Os Donos do Poder – Formação do Patronato Político Brasileiro" analisou o patronato político brasileiro e chegou à conclusão de que se trata de um poder concentrado na mão de poucos, herdado do mercantilismo empírico português onde se acentua o papel diretor, interventor e participante do Estado na atividade econômica (FAORO, 2001). A consequência disso são políticas públicas voltadas para a elite, que não atendem os interesses reais da maior parte da população, favorecendo assim a exclusão social que é um problema estrutural e histórico no nosso país.

2.4. O Poder Judiciário e os Direitos Sociais

A preocupação de cunho constitucional com a garantia de direitos mínimos para seus cidadãos já existe há algum tempo, porém apenas com a Constituição de 1988 esses direitos ganharam força.

Desde a sua primeira Constituição, o Brasil já se preocupava com a defesa dos Direitos Fundamentais. A Carta de 1924 previa, em seu artigo 179, um rol de 35 (trinta e cinco) direitos destinados aos cidadãos brasileiros. Entretanto, a verdadeira garantia dos Direitos Fundamentais foi instituída com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na qual estão previstos, além do vasto rol de direitos e garantias individuais contidos em seu artigo 5º, uma enorme gama de Direitos Fundamentais espalhados pelo texto constitucional. É em decorrência dessa imensidão de direitos que a Carta de 1988 é hoje denominada "Constituição Cidadã". (PFAFFENSELLER, 2007)

Nesse contexto, as políticas públicas, na maioria das vezes, são objeto de princípios constitucionais programáticos, sendo alguns delineados por regras estabelecidas pela legislação infraconstitucional. Porém, mesmo sem legislação específica esses princípios são considerados normas com eficácia e, através desta, as normas programáticas podem: revogar substancialmente os atos normativos anteriores que forem colidentes com as mesmas, bem como fundar a inconstitucionalidade de atos normativos posteriores incompatíveis; assegurar processualmente o direito de ação judicial contra regras ou atos que os atinjam por sua inconstitucionalidade e, do mesmo modo, corroborar decisões jurisdicionais que são orientadas à luz dos interesses constitucionais assegurados por essas normas. (BARROSO, 2001, p. 317).

Além desses parâmetros de controle, o aspecto econômico é fundamental para que ocorra a eficácia dos direitos sociais. Por isso, o Poder Executivo deve analisar as possibilidades financeiras antes de elaborar suas políticas públicas. O valor

pretendido para o cumprimento de determinada política pública tem de ser reservado na lei orçamentária anual (BRASIL, 2000). Como o crédito gerado não é ilimitado pode haver necessidade de suplementação orçamentária para atender as novas necessidades

O entendimento de que há a possibilidade de ocorrer o controle judicial de políticas públicas, no tocante à efetivação dos direitos sociais, foi consolidado pelo Superior Tribunal Federal por meio do julgamento da ADPF 45/2004, que tem como relator o Ministro Celso de Mello, com a seguinte ementa:

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBITRÍO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA "RESERVA DO POSSÍVEL". NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO "MÍNIMO EXISTENCIAL". VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO).

Assim, inaugurou-se interpretação quanto à imediata exigibilidade dos direitos sociais do Estado, não mais cabendo ao Poder Público alegar, tão somente, ausência de recursos para sua execução nos casos dos direitos necessários ao suprimento das necessidades mínimas à vida das pessoas. Decorre da mesma decisão que o Poder Judiciário, além de realizar o exame jurisdicional das políticas públicas, pode, eventualmente, vir a determinar a implementação de políticas públicas quando há omissão dos órgãos competentes, sem que incorra em violação ao Princípio da Separação dos Poderes, embora não se trate de função típica deste Poder.

Nesse sentido, a concretização dos direitos de segunda dimensão, principalmente os Direitos Humanos, por intermédio de políticas públicas, foi alcançada através do entendimento firmado pelos tribunais superiores de que uma vez que o Estado se auto-obrigou legalmente a cumprir a prestação de índole material, este terá que honrar seu compromisso.

Para melhor compreender o entendimento acima exposto, deve-se esclarecer que os direitos fundamentais são classificados tipologicamente como direitos de primeira, de segunda e de terceira dimensões. Os direitos de primeira dimensão são os chamados direitos individuais homogêneos e se caracterizam por serem direitos em um primeiro momento individuais, mas, a depender da situação fática, abrangem um grupo determinado de pessoas, adquirindo aspecto de coletivo *latu sensu*. Já os direitos de terceira dimensão, chamados de direitos difusos, são indivisíveis e de tutela indeterminável por abrangerem toda a humanidade, como é o caso dos direitos ambientais.

Quanto aos direitos de segunda dimensão, que são muitas das vezes objetos das políticas públicas de inclusão, são direitos de titularidade coletiva estrito *sensu*, cuja tutela jurisdicional é indivisível, porém possui sujeitos tutelados determináveis. Para que ocorra sua concretização requer dupla prestação, sendo uma de índole normativa (criação de leis) e outra de índole material (como, por exemplo, construção de escolas para solucionar o direito a educação) (SARLET, 2008, p. 55). Sem essa dupla prestação esses direitos não se tornam efetivos, gerando situações de desigualdade social. Por tal razão o Poder Judiciário muitas vezes se vê obrigado a provir essa prestação de índole material, podendo, para tanto, determinar a implementação de políticas públicas na omissão do Estado.

Diversos julgados da Suprema Corte seguiram esse posicionamento:

EMENTA: AGRADO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TRANSPORTE DE ALUNOS DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO. EDUCAÇÃO. DIREITO FUNDAMENTAL INDISPONÍVEL. DEVER DO ESTADO. 1. A educação é um direito fundamental e indisponível dos indivíduos. É dever do Estado propiciar meios que viabilizem o seu exercício. Dever a ele imposto pelo preceito veiculado pelo artigo 205 da Constituição do Brasil. A omissão da Administração importa afronta à Constituição. 2. O Supremo fixou entendimento no sentido de que "[a] educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental [...]. Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam essas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos políticos-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais impregnados de estatura constitucional". Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento." (RE 603575 AgR / SC - SANTA CATARINA AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator(a): Min. EROS GRAU. Julgamento: 20/04/2010. Órgão Julgador: Segunda Turma. Publicação: DJe-086 DIVULG 13-05-2010 PUBLIC 14-05-2010 EMENT VOL-02401-05 PP-01127 RT v. 99, n. 898, 2010, p. 146-152)

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO A SAÚDE. AGRADO REGIMENTAL EM AGRADO DE INSTRUMENTO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRÓSSEGUIMENTO DE JULGAMENTO. AUSÊNCIA DE INGERÊNCIA NO PODER DISCRICIONÁRIO DO PODER EXECUTIVO. ARTIGOS 2º, 6º E 196 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O direito a saúde é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. 2. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo. Precedentes. 3. Agravo regimental improvido". (AI 734487 AgR / PR - PARANÁ . AG.REG. NO AGRADO DE INSTRUMENTO. Relator(a): Min. ELLEN GRACIE. Julgamento: 03/08/2010 . Órgão Julgador: Segunda Turma. Publicação DJe-154 DIVULG 19-08-2010 PUBLIC 20-08-2010 EMENT VOL-02411-06 PP-01220 RT v. 99, n. 902, 2010, p. 158-162).

DIREITO CONSTITUCIONAL. SEGURANÇA PÚBLICA AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROSSEGUIMENTO DE JULGAMENTO. AUSÊNCIA DE INGERÊNCIA NO PODER DISCRICIONÁRIO DO PODER EXECUTIVO. ARTIGOS 2º, 6º E 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O direito a segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. 2. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo. Precedentes. 3. Agravo regimental improvido.” (RE 559646 AgR / PR – PARANÁ. AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator(a): Min. ELLEN GRACIE. Julgamento: 07/06/2011. Órgão Julgador: Segunda Turma. Publicação: DJe-120 DIVULG 22-06-2011 PUBLIC 24-06-2011 EMENT VOL-02550-01 PP-00144).

Não há dúvidas de que o julgamento de políticas públicas é uma realidade, não mais cabendo alegações de que o Poder Judiciário seria ilegítimo para exercer esta atividade. No entanto, é necessária cautela para se definir os limites e possibilidades deste controle, de modo a evitar a ocorrência de desvios ou excessos que promovam desigualdades e onerem o Estado, em nome deste ativismo judicial.

Para promover a eficácia dos direitos sociais é fundamental que as políticas públicas sejam analisadas quanto à sua proporcionalidade e razoabilidade. O julgador precisaria nortear-se pela alteridade nesta avaliação, devendo considerar as necessidades e particularidades de cada indivíduo ou grupo social, despidendo-se de qualquer tipo de preconceito, pois ele possui responsabilidade diante do outro e da sociedade.

Capítulo 3

3.1 A relação entre a Alteridade e as Políticas públicas

A alteridade, assim como a ética e a cidadania, é um referencial importante para qualquer modo de convivência humana. Esta base deve ser construída em todos os tipos de relação, como na família, na escola e em outras, a fim de nortear e auxiliar a formação de cidadãos mais justos e humanos, capazes de olhar para o outro de modo diferente. O professor Maurício da Silva, em seu texto “Alteridade e Cidadania”, expõe a ideia de que “Um cidadão alteritário possui um compromisso inadiável para com as vítimas da violência estrutural, no que se diz respeito ao seu grito por dignidade humana”. (SILVA, p. 1)

O compromisso que o sujeito tem com o próximo é chamado de responsabilidade, porém, não é um ato livre e consciente desse sujeito, como é traduzida pela sua definição corrente. Lévinas traz um conceito de responsabilidade que ultrapassa o convencional, que força o eu a agir em relação ao outro, pois o eu se coloca no lugar do outro.

Já a responsabilidade no sentido lévinasiano não é um ato da consciência. A responsabilidade começa antes da decisão ou da escolha de ser responsável, antes mesmo da interveniência da liberdade e da consciência. O indivíduo é responsável pelo outro antes de ter escolhido sê-lo. Em outras palavras, a responsabilidade é primeira, antecede o próprio ato da consciência e da liberdade. Por conseguinte, não é uma consequência da racionalidade consciente e livre. Antes mesmo da consciência, da identificação, o outro me afeta, é anterioridade. (PIMENTA, 2010)

A sociedade que, em sua aglomeração humana, solidões se “esbarram” sem ninguém perceber, como a que temos hoje; diante dela de que forma teremos uma

política pública engajada com os grupos socialmente excluídos, que necessitam da mesma para manter uma situação de igualdade perante a sociedade, sem uma reflexão baseada na alteridade? Como saber quais são as reais necessidades desses grupos, quando não pertencemos a eles? Será que o Estado está cumprindo o papel que lhe é cabível nesse contexto?

Pode-se perceber a partir desses questionamentos a forte relação que há entre a alteridade e a elaboração de políticas públicas, pelo fato destas serem voltadas para o outro e para o terceiro, que chama o outro a ter responsabilidade, pois cada um merece uma atenção especial perante a sociedade. Essa concepção da figura do outro/terceiro está ganhando espaço através da alteridade como sendo um fator primordial para enxergar e desenvolver sociedades de forma mais justa e igualitária, respeitando-se as diferenças entre os indivíduos.

Já é entendimento consolidado que ninguém melhor para saber de suas necessidades do que os próprios sujeitos destas. O Eu não tem como saber as reais necessidades do Outro porque não faz parte do mesmo meio e por isso sua percepção seria diferente.

Quando a sociedade participa efetivamente da elaboração de políticas públicas, juntamente com o governo, essas políticas se tornam mais eficazes, pois as pessoas conseguem perceber que estão inseridas no contexto e, como consequência, se veem responsáveis por agir de modo a colaborar com saídas para os problemas. Dessa forma, os indivíduos fazem com que a eficácia das políticas públicas, que muitas vezes dependem da contribuição de todos, seja plena.

Podemos verificar a relação de forma concreta, porém ainda indireta, mas que tem dado certo, entre políticas públicas e a alteridade através da participação popular na elaboração dessas políticas. Do ponto de vista da alteridade, essa participação deveria primar pela busca de um olhar do eu (Estado/Governo) para o outro (população) tendo como base a perspectiva do próprio outro, sendo que esta

perspectiva seria colocada⁷ ao alcance do eu pelas manifestações dos grupos sociais proporcionadas pela participação social.

Apesar de a participação popular fazer parte da sociedade brasileira há bastante tempo⁸, foi por meio da Constituinte que ela ganhou voz na elaboração, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas. Isso só se tornou possível por meio da institucionalidade que a Carta concedeu para a participação do povo ao prever a criação de instâncias específicas com este fim, sendo obrigatórias no caso de setores onde existem fundos a serem geridos, como saúde e educação.

Essa conquista tem sido ampliada através do tempo, a saber:

Ao longo dos anos 1990, firma-se a ideia da participação em conferências e se multiplicam os conselhos municipais de políticas públicas, com a eleição de representantes da sociedade civil e indicação dos representantes municipais, primeiro nas principais capitais, logo nas cidades médias. (MATEOS, 2011)

Porém, a principal dificuldade encontrada na precária participação popular que temos nos dias atuais é a pobreza política que está enraizada na sociedade brasileira. Falta muita maturidade política ao povo brasileiro, pois só com ela pode-se conseguir não só participar, mas também internalizar tanto os problemas que envolvem a coletividade, como a necessidade de cada um fazer a sua parte e é nesse ponto que a alteridade se torna fundamental.

3.1.1 A Alteridade como remédio para a Pobreza Política

⁷ A palavra “colocada” estaria nesse contexto representando uma espécie de imposição social, de uma externalização dos problemas encontrados na realidade de cada grupo social com o objetivo de resolvê-los por meio do auxílio do Estado.

⁸ O Conselho Nacional de Saúde, da década de 1950, é o mais antigo a ter representantes da sociedade civil que, durante longos períodos, foram escolhidos pelo governo entre entidades e personalidades.

O autor Pedro Demo trata do tema Pobreza Política de forma clara, concisa e interessante. Inicialmente, ao enfrentar o conceito de pobreza, Demo posiciona-se no sentido de esta não poder ser definida apenas como carência (falta de recurso), já que ser pobre não é apenas não ter, mas ser coibido de ter. Além disso, a pobreza tem uma relação estreita com a humilhação. Por tanto, pobre é aquele que trabalha para sustentar os privilégios dos outros, sem conseguir o seu próprio, vivendo apenas com recursos para sobreviver (DEMO, 1997; DEMO, 1998).

Diante desse conceito, Demo faz a ligação entre pobreza e política com base na exclusão social e em duas formas que ele entende que a pobreza tem: não ter e não ser. Tal ligação é abordada da seguinte maneira:

A face política da pobreza aparece em seu caráter excludente. No fenômeno da exclusão social a substância mais característica é política, não propriamente ou apenas econômica, já que, mais do que não ter, está em jogo não ser. A exclusão mais comprometedora não é aquela ligada ao acesso precário a bens materiais, mas aquela incrustada na repressão do sujeito, tendo como resultado mais deletério a subalternidade (DEMO, 1999, p. 1-2)

Então se tem que uma variante a pobreza é a pobreza política que aparece quando, ao invés de reivindicar direitos, o cidadão politicamente pobre⁹ pede pelo direito, mas, por outro lado, espera por ele passivamente. A tendência do pobre é esperar que o Estado se importe ou ajude-o, alimentando a ignorância que é produzida pela própria sociedade:

Falamos aqui da ignorância produzida socialmente como tática de manutenção da ordem vigente e que faz do pobre típica massa de manobra. Trata-se daquela ignorância que aparece no escravo que se vangloria da riqueza de seu patrão: não atina que a riqueza gerada, pelo menos em parte, lhe pertence de direito. Não é apenas alienado, sobretudo ignora que é alienado.

⁹ É politicamente pobre o cidadão que somente reclama, mas não se organiza para reagir, não se associa para reivindicar, não se congrega para influir.

A exclusão começa na verdade aí: coíbe-se que o pobre deixe a situação de alienado. Para tanto, funcionam vários mecanismos históricos conhecidos, entre eles: políticas sociais [...]. (DEMO, 1999, p. 2)

Frente à realidade política do Brasil, o lugar do “político” seria no espaço do poder, onde são administradas as discriminações sociais, por isso o político teria o controle perante a chamada “massa de manobra”¹⁰. Assim, o político faz com que o pobre tenha a impressão de que o Estado existe para resolver seus problemas e que os políticos e a elite em geral estariam interessados nas soluções.

Ignora, com isso, claramente:

a) que o Estado, mesmo sendo o welfare state, não tem vocação histórica natural para cuidar dos pobres; ainda sendo correlação de forças, tende mais facilmente a postar-se no lado mais forte; ignora-se que a qualidade do Estado está na cidadania organizada que o controla, pois não é possível ter Estado melhor que a cidadania que o garante; assim, políticas sociais destinadas ao pobre somente chegam ao pobre se este cuidar disso sobretudo;

b) que a elite faz discurso social para encobrir os reais interesses no status quo; pode defender a “distribuição” da renda, mas jamais sua “redistribuição”, porque esta implica retirar recursos de quem tem mais para passar a quem tem menos; política social somente serve aí para “amansar” o pobre.

Por intermédio de todo o exposto nasce uma questão com relação às políticas públicas: se a tendência do Estado é não incluir os grupos sociais excluídos e a ignorância afeta esse grupo, no sentido de mantê-lo na mesma situação, como a elaboração dessas políticas pode se tornar eficaz?

Pedro Demo traz a seguinte resposta:

Certamente, toda solução social mais profunda não pode ser feita apenas pelo pobre, mas, de qualquer forma, este é a “peça” mais

¹⁰ “O termo “massa de manobra” indica que o pobre está nas mãos de outrem, deixando de acreditar em si mesmo.”

central. Intelectuais orgânicos, por exemplo, são relevantes e, por vezes, decisivos, mas não podem substituir a participação do pobre. Para superar a pobreza é mister, em primeiro lugar, que o pobre participe, e não seja somente beneficiário. Geralmente os programas são elaborados por técnicos ou políticos, que imaginam partir das condições reais da pobreza, e oferecem soluções de fora para dentro. Sem desconhecer que isto também é importante, porque é função do Estado e de qualquer cidadania comprometida com a justiça social, é fundamental compreender que a participação do pobre não é apêndice interessante, mas alma do negócio.

Neste contexto é que a alteridade deveria se encaixar para resolver problemas, como oferecer soluções de “dentro para fora” e mudar a visão do sistema, que não teme um pobre com fome, mas teme um pobre¹¹ que sabe pensar.

Os técnicos ou políticos responsáveis pela elaboração de políticas públicas acabam por ter uma visão do problema “de fora para dentro”, por não estarem inseridos no contexto social específico do problema. A alteridade pode auxiliar os elaboradores, pois permite que estes tenham o olhar de “dentro para fora”. Isto ocorre quando se tenta perceber o outro (detentor do problema) como ele realmente é. Para tanto se faz necessário abrir mão de conceitos pré-estabelecidos e ouvir o outro, de forma que o eu (elaboradores) possa se colocar no lugar do outro efetivamente. Após esse contato sem interferências da visão deturpada que normalmente temos¹², nasce outro desafio que consiste na figura do terceiro. O mesmo cuidado que se teve ao olhar para o outro deve ser aplicado com a figura do terceiro (grupo social), pois esse também está envolvido na problemática. Assim pode-se conseguir um verdadeiro olhar “de dentro para fora”.

Com isso, chega-se a um ponto crucial que parte do pressuposto de que, com o êxito de se colocar no lugar da figura do outro, o eu acaba por se tornar responsável pelo outro. Então, o problema que esta afetando/excluindo o outro passa a ter efeitos sobre o eu. Este vai conseguir tratar o problema com alguma

¹¹ O pobre para os fins do presente trabalho pode ser entendido neste ponto como representante de qualquer grupo socialmente excluído (negros, deficientes e outros).

¹² Essa experiência não é nada fácil de ser conseguida, mas esta sendo sintetizada para uma melhor compreensão.

propriedade e, como consequência, não terá mais o temor que há na evolução intelectual e política do outro. Ao invés de temê-lo, o eu usará o outro como aliado ou pilar na busca pela inclusão, pela homogeneidade, mesmo que para isso tenha que abrir mão de algo, como, por exemplo, riquezas¹³.

3.2 A Alteridade junto ao Poder Legislativo e Judiciário como auxiliar na aplicação dos Direitos Sociais

A alteridade como norteadora da parceria entre a sociedade e as atividades governamentais, pode potencializar positivamente os resultados obtidos com as políticas públicas, principalmente, por tornar a participação popular mais consciente. A sociedade tem vários meios de participação nas decisões governamentais, porém muitas vezes há ausência de ação por parte da população e ausência de interesse dos governantes em ver essa forma de interação funcionando da maneira como deveria, por não haver um sentimento de responsabilidade perante a sociedade. Muitas vezes são os interesses políticos que tomam as rédeas dessa relação e acabam por distorcê-la ao ponto de torná-la sem efeito positivo e com efeito ilusório para a sociedade.

A relação de parceria com base na alteridade tem tudo para funcionar e dar os bons frutos pretendidos. Lira e colaboradores (2003, pág. 68) enfatizam alguns desses resultados:

A atuação conjunta entre governo e sociedade pode resultar em valiosos ganhos econômicos, sociais e culturais. Os ganhos econômicos são os advindos dos recursos que o controle social pode evitar que sejam escoados pela corrupção. Os ganhos sociais advêm da elevação da qualidade dos serviços prestados à população pela administração pública e da melhora dos indicadores sociais relativos à saúde e à educação. Os ganhos culturais advêm do fortalecimento de valores importantes para a cidadania, como a responsabilidade sobre a coisa pública.

¹³ O eu não teria problemas em abrir mão, pois já teria aberto mão de si mesmo, em certa medida.

3.2.1 O Poder Legislativo e a Alteridade

O Brasil tem problemas estruturais históricos que prejudicam o crescimento do país. Um desses problemas, que tem relação com a elaboração de políticas públicas e o Poder Legislativo, é a oligarquia brasileira¹⁴ que está enraizada na sociedade. Tal tema é abordado pelo autor Raymundo Faoro em sua obra “Os Donos do Poder – Formação do Patronato Político Brasileiro” (FAORO, 2001), que coloca como prova da existência desse problema o fato de haver famílias de políticos que estão no poder há quase duzentos anos.

Obedecendo também a essa lógica da oligarquia brasileira, o afastamento da sociedade perante o Poder Legislativo foi agravada, pois, além da renda¹⁵, outros critérios discriminatórios também mantiveram apartados por um longo tempo do Legislativo as mulheres, os analfabetos e os menores de 21 anos.

A evolução sócio-histórica do patronato brasileiro, ainda prevalente no Legislativo 16, sinaliza que a elite política tende a se “ver” como digna de privilégios – por vezes superior à lei – ou merecedora de benefícios. Por outro lado, a população representada também tende a percebê-los como superiores ou a esperar que a representatividade corresponda à suas expectativas. Faoro (2001) traz a ideia de que o pensamento dos governantes seria de que quando a regra não serve para os interesses da elite, basta mudá-la. Porém, em contrapartida, o desejo da sociedade por leis pode ser traduzido como sendo um desejo por justiça.

¹⁴ As oligarquias brasileiras têm origem na colonização brasileira, quando a política era dominada por homens brancos e de ascendência europeia.

¹⁵ Detenção do poder político por poucos e, como consequência, detenção por esse mesmo grupo das maiores rendas.

¹⁶ O padrão atual de representação parlamentar se acentuou no Estado Novo. O Poder Legislativo é afetado até hoje pela manipulação da representação, fixando o máximo de deputados por Estado. Deste modo a representação, na realidade, não vai representar inteiramente o eleitorado. Isso contribui para que o casuísmo seja um marco histórico na política e no parlamento brasileiros.

Assim, percebe-se que há uma dominação da sociedade pela pobreza política e, com a supremacia de quem está no poder, impera a falta de responsabilidade que os governantes deveriam ter perante a sociedade. Desta forma, não há como se pensar em leis e políticas públicas tendo total eficácia, pois o foco dessas medidas é sempre atender a interesses políticos em primeiro lugar.

Para promover uma mudança na realidade descrita a sociedade precisa compreender, inicialmente, que no Estado Democrático de Direito cada cidadão tem poder perante o Estado. Evangelista (2010), discorre sobre o exercício da cidadania nos seguintes termos:

Em menor ou maior grau, direta ou indiretamente, toda pessoa já necessitou exercitar a cidadania, a Revista Época n.º 640 (2010, pág. 246) no encarte sobre atualidades, apresentou editorial que sintetiza o poder do cidadão diante da estrutura de poder:

Todos nós experimentamos o exercício da cidadania ou o seu desrespeito em nossa vida diária e somos capazes de distingui-los sem dificuldades. Esta realidade nos permite perceber que tais direitos seguem o modo de vida e os interesses de uma sociedade e vão sendo ampliados, permitindo a identificação do significado e conteúdo da cidadania em uma quase infinita variedade de situações. Todo indivíduo que integra a sociedade do Estado democrático é senhor do exercício da cidadania, que lhe possibilita pleno desenvolvimento para o alcance da dignidade social e econômica, além de garantia dos direitos fundamentais do ser humano.

Com o voto consciente em um candidato, por exemplo, o cidadão estará fazendo sua parte para uma possível transformação do sistema. Nesse sentido, já que cada cidadão tem poder, se estes se unirem vão ter mais representatividade, e uma forma de união importante e que está dando resultados é a participação popular:

Participação impacta Legislativo e melhora acesso a serviços públicos

Um estudo do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ) que procurou medir o impacto da participação popular na atividade legislativa constatou que um quinto dos projetos de lei e quase metade das propostas de emenda constitucional que tramitavam no Congresso em outubro de 2009 apresentavam forte convergência com deliberações de alguma conferência. A convergência é mais intensa durante o governo Lula: mais de dois terços das leis e 90% das emendas constitucionais que foram aprovadas com convergências com diretrizes das conferências concentram-se nos oito anos dessa gestão. As deliberações das conferências que não se transformaram em decretos ou projetos de lei, no mínimo, se incorporaram à agenda de discussões do governo.

Uma segunda etapa da pesquisa do IUPERJ, conduzida por Thamy Pogrebinski, mostra que a criação de conselhos e realização de conferências específicas sobre políticas públicas pelos direitos humanos e de grupos tradicionalmente discriminados também se refletiram no legislativo. Resultados preliminares do estudo mostram que projetos de lei com este foco correspondiam a 18% do total que tramitava no Congresso no final de 2009.

Outro estudo, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), o aumento da participação popular na elaboração das políticas aumenta sua eficácia, ampliando o acesso aos serviços públicos e melhorando o desempenho administrativo. O estudo analisou o acesso a serviços públicos de saúde e educação em cidades com mais de 100 mil habitantes e constatou que aquelas com maior participação popular apresentaram, em proporção à população, um número três ou quatro vezes maior de creches e de matrículas no ensino fundamental, além de um número de consultas e de leitos do SUS 10% superior às outras. Seu desempenho administrativo também era melhor: com uma receita corrente 70% superior às dos municípios com baixos níveis participativos, os mais participativos tinham uma receita tributária 112% maior.

Nestas cidades, a participação se insere em um circuito virtuoso entre demandas políticas e a melhor administração da coisa pública porque para que as políticas sociais deliberadas pelas instituições participativas possam ser implementadas é necessário aumentar a receita”, conclui o pesquisador Leonardo Avritzer, responsável pelo estudo.

Seu levantamento mostra que, entre 1998 e 2008, o número de conselhos municipais de políticas públicas saltou de 274 para 490 e que em todas essas cidades hoje existem mais conselhos do que os que são obrigatórios por lei. (MATEOS, 2011)

Mesmo com os bons resultados, a participação popular deveria ser recebida pelos detentores do poder por intermédio das lentes da alteridade, para evitar que a informação que passa pela população e chega aos governantes seja desvirtuada por estes, pelo modo equivocado de recebê-la, pois os olhares dos políticos não estarão voltados, na verdade, para a sociedade e seus reais problemas. O que Lévinas propõe é uma submissão do político à ética, ou seja, a política deve ser sempre controlada e criticada a partir da ética, traduzida pela alteridade, o que pode vir a saciar o desejo de justiça da sociedade.

3.2.2 O Poder Judiciário e a Alteridade

Na perspectiva comum, para manutenção da vida em sociedade o Estado é convocado a responder como garantidor da ordem da justiça contra o arbitrário da liberdade do eu. É dever do Estado intervir de forma a trazer justiça às relações sociais, pois se não houver tal ação a vida em sociedade não será harmoniosa. Dessa maneira, o Estado se torna responsável pelas relações sociais e ganha força perante a população, que passa a se reconhecer no próprio Estado. “Em síntese, o Estado se legitima quando se vê como também responsável.” (PIMENTA, 2010).

Do mesmo modo com que a figura do Estado é abordada com o foco na coletividade, o direito, para Lévinas, não pode ser visto como garantidor de liberdade individual. Segundo Pimenta (2010).

[...] Lévinas entendeu o direito não como um meio de realização do indivíduo ou como forma de subjugar a vontade de um à vontade de outro, mas como um meio de realização do outro. O direito deve apresentar um sentido ético original voltado à realização da justiça. Ele serve para construir uma sociedade justa, essencialmente direcionada ao humano, para realizar as condições do outro. O autêntico direito é, em verdade, um direito do outro homem, que procede do eu pelo outro.

A justificação do direito não pode estar numa razão utilitária ou livre de forma a criar condições para o indivíduo exercer seu próprio ser,

seus interesses. O direito deixa de cumprir seu papel ético quando impõe ao outro uma obrigação com vistas à satisfação ou à segurança de interesses individuais – “meu direito antes do que o de qualquer um” ou “assegurar a cada um o que é seu segundo princípios de justiça”. Por mais justificativas racionais que possam ser oferecidas, a validade do direito não está na razão, a norma ética não é um resultado da reflexão autônoma sobre o outro, e sim da responsabilidade por uma alteridade infinita que ultrapassa as condições da razão – direito do outro homem antes de mais nada. Trata-se de um impulso generoso que impele o sujeito a reconhecer o direito do outro antes do seu próprio, que não pode e não deve ser dominado pela razão como pretendia Kant [...]. É na responsabilidade por um infinitamente outrem que o direito se justifica.

Nesse sentido, não é possível pensar em aplicação de normas voltadas a garantir direitos individuais, quando o indivíduo está inserido em uma sociedade, principalmente no que tange os direitos fundamentais de segunda dimensão. O coletivo deve ser levado em consideração em toda decisão proferida pelo judiciário através da figura do juiz, mesmo quando há apenas uma pessoa pleiteando o direito (direitos de primeira dimensão), pois no contexto em que ela se encontra podem existir outras pessoas com as mesmas necessidades. Nesse sentido, o juiz deve usar a norma para abarcar a coletividade sempre que possível.

Logo, a estrutura normativa do direito, o dever ser, pode ser entendido como um dever ser para o outro. A obrigação imposta pelo direito é uma obrigação para com outrem, para com o humano. Mas qual seria esta obrigação? Qualquer uma que decorra da obrigação fundamental de se responsabilizar pela vida de outrem. Quando falou de resistência ética do infinitamente outro ao assassinio, Lévinas pensou em um direito do outro à vida [...]. O direito, como forma de impor obrigações, não deve ser alheio às condições do outro, à vida do outro, isto é, o direito se revela na obrigação de garantir a vida de outrem. Neste sentido, consubstancia-se, por exemplo, na obrigação de poupar ao homem os constrangimentos e humilhações da miséria, da errância e, mesmo, da dor e da tortura que a própria sucessão dos fenômenos naturais – físicos ou psicológicos – a violência e a crueldade das más intenções dos seres vivos ainda comportam. (PIMENTA, 2010).

É um obstáculo para o judiciário lidar com o relacionamento face a face em um conflito onde as duas partes devem ser responsáveis uma pela outra e, ao mesmo tempo, onde ambas não conseguem resolvê-lo por não perceberem a visão do

outro, ou por não haver um consenso sobre algo, tendo uma busca por justiça de ambos os lados.

Diante desse caso deve-se pensar na justiça precedendo à responsabilidade, pois sem essa inversão não haverá solução do conflito, o que só é possível com o nascimento da figura do juiz. “A justiça soluciona a responsabilidade no sentido de que a vulnerabilidade e a obsessão do eu agora são julgadas por alguém que não é parte do relacionamento face a face e não tem qualquer interesse nele.” (HUTCHENS, 2007)

As partes de um processo judicial devem ter em mente que, mesmo envolvidas em um conflito, vivem na mesma sociedade, por isso elas devem tentar ver um ponto em comum do problema, algo que ambas concordem, e, a partir desse ponto, passar a discutir apenas suas arestas. Por intermédio de tal pensamento “[...] O eu descobre que ser um membro da sociedade exige aprender que ser responsável por outra pessoa é o começo e o fim da justiça.” (HUTCHENS, 2007)

No tocante às Políticas Públicas, a lide (conflito jurídico) nasce quando o Estado deixa de cumprir suas obrigações referentes ao suprimento dos direitos fundamentais de membro(s) da sociedade, ou seja, quando o Estado não assume a responsabilidade que o legitima. Assim, seriam nas políticas públicas que encontraríamos o movimento capaz de nos envolver naquilo que Lévinas propõe ser a justiça com referência ao “terceiro”.

Perante o conflito entre os rostos, o terceiro (juiz) para fazer justiça não pode abrir mão da alteridade. Sem a alteridade não há como ter uma prestação jurisdicional justa, portanto a alteridade deve ser seguida à risca pelo juiz para que ocorra a concretização de princípios como o da imparcialidade com o intuito de que, mesmo sabendo de sua impossibilidade, busque o movimento que parte do impossível para o real.

A figura do juiz é ainda mais relevante quando há um conflito entre o Estado e um particular, por causa da vulnerabilidade do particular. Como a falta de um direito fundamental, por exemplo, pode ser suprida se houver a falta de interesse ou de ação pelo Estado? É nesses casos que o judiciário torna-se primordial para a garantia de políticas públicas frente o Estado.

A entrada do terceiro juiz que está separado desses arranjos sociais introduz a possibilidade de justiça no mesmo momento em que se torna necessário para o eu ter essa justiça. Em outras palavras, é tão plausível dizer que a justiça precede à responsabilidade quanto afirmar que a responsabilidade exige uma solução justa. (HUTCHENS, 2007)

Assim, em um primeiro momento, há a figura do legislador, em um segundo momento surge o eu lidando com um conflito e, por fim, há a figura da lide sendo solucionada por um juiz. Ocorre que todos esses sujeitos estão lidando, direta ou indiretamente, com a responsabilidade que nasce através da alteridade e a própria justiça. A decisão do juiz (sentença) será impositiva em relação ao seu cumprimento, mas nem sempre dará fim ao conflito ou será satisfatória para as partes e é nesse contexto que a autocomposição, obtida por meio da alteridade, ganha força e enfatiza a necessidade de mudança.

Podemos dizer que a não-inserção da alteridade nas práticas sociais impede a emergência de um aspecto fundamental do direito: uma normatividade emanada do nós. Em verdade, como o direito se constitui numa relação eu-tu, dominadora, opressiva, libertadora ou igualitária, é preciso focar a alteridade para entender sobre quais nós estamos tratando, a qual outro estamos nos referindo.

Se desejarmos nos acomodar na visão clássica do direito, a solução é muito simples, já que das relações jurídicas emergem ganhadores, beneficiários ou perdedores, pois o direito é uma tessitura de contendas e controles, ou seja, de negação do outro, de sua necessária destruição para que um pólo vença.

Esse tipo de visão sempre acredita que o direito é uma racionalidade controladora de cima para baixo, assimétrica, por princípio,

estatocêntrica, cujos pólos são seres isolados, individuais, movidos por interesses auto-referentes, que transitam ao lado do social, do natural, dos quase-objetos como seres ectópicos e a-valorativos. No fundo, por mais que um discurso retórico de dignidade perpassasse o discurso jurídico tradicional, o sujeito de direitos é uma excrescência na indiferença da Terra. (AGUIAR, 2006, p. 12-13)

Nesse sentido, a alteridade pode auxiliar o judiciário na aplicação dos direitos sociais quando a postura do juiz for norteadada por ela, quando o juiz interpretar a norma levando-a em consideração e quando as partes envolvidas em um processo judicial tentarem enxergar o ponto de vista um do outro, ao invés de manter o foco apenas no eu e no problema, para que o conflito seja resolvido da melhor maneira possível.

CONCLUSÃO

O objetivo de qualquer política pública de inclusão é a de dar ao cidadão as condições básicas para que este viva com dignidade, independente de qualquer condição desfavorável que o exclua da sociedade. A própria sociedade cria seus mecanismos de inclusão/exclusão e estes são impostos a cada pessoa para que possa ser acolhida ou não pela coletividade.

Para sair da condição de excluído, muitas vezes o cidadão precisa da figura do Estado que, como tal, é responsável por manter a harmonia entre todos os seus membros. Como as políticas públicas normalmente lidam com direitos do homem, ou direitos fundamentais, essa responsabilidade deve se intensificar, pois esses direitos básicos que são inerentes à condição humana precisam de um tratamento prioritário. “Situa-se, portanto, a função do qual o Estado não pode abster-se diante de seu compromisso ético com a comunidade em que se insere.” (PIMENTA, 2010)

Da mesma maneira o direito, que para a sociedade é o garantidor da justiça, necessita se voltar para o “outro” e não apenas para o exercício de liberdades individuais dos “eus”. O direito carrega a responsabilidade de saciar a injustiça e isso muitas vezes significa ter o olhar que vai além do conflito exposto superficialmente pelos rostos perante o juiz e além da mera subsunção da norma ao caso.

Por isso, não há como se falar em Estado que não tem o compromisso para com os direitos fundamentais de seus cidadãos. Os três poderes foram criados para melhor atender a população e não aos seus próprios interesses.

Por sua vez, o Estado como garantidor da justiça deve admitir a legitimidade da busca e da defesa dos direitos do homem. O Estado, ao se legitimar pela entrada na estrutura de responsabilidade, torna-

se fonte de realização das obrigações impostas pelo direito. Ou seja, cabe a participação do poder político na realização dos direitos do homem enquanto expressão primordial da justiça. (PIMENTA, 2010)

Porém, a responsabilidade não pode ser concentrada apenas nos governantes, até porque quem os elege é a população. O cidadão tem que adquirir o hábito de participar das decisões políticas e exigir seus direitos para alcançar o bem estar social. Todos, com base na alteridade, são responsáveis uns pelos outros e pela busca por justiça, independente de raça, de crença, de classe social, de ser pessoa com deficiência.

Para Lévinas, esta é a “hora da justiça”: quando o amor do próximo e sua proximidade apelam à razão, que se torna bondade, e quando a filosofia transforma-se em sabedoria do amor. Neste momento, alguma “voz profética” relembra aos homens do Estado dos rostos sem face que se escondem por detrás das identidades dos cidadãos. Justiça, então, faz esta voz, no porvir.

Anacronismo que faz sorrir! Mas as vozes proféticas significam provavelmente a possibilidade de imprevisíveis bondades de que ainda é capaz o Eu [...]. Elas são audíveis, às vezes, nos gritos que sobem dos interstícios da política e que, independentemente das instâncias oficiais, defendem os “direitos dos homens”; às vezes, nos cantos dos poetas; às vezes, simplesmente na imprensa e nos lugares públicos dos Estados liberais, onde a liberdade de expressão tem um grau de primeira liberdade e onde a justiça é sempre revisão da justiça e espera de uma justiça melhor. (HADDOCK-LOBO, 2010, p. 90)

Devemos buscar na responsabilidade pela alteridade a lente que filtra, direciona e modifica a percepção que temos uns dos outros, impulsionando o desenvolvimento mais justo e igualitário que almejamos para a vida em sociedade. Somente assim, as políticas públicas de inclusão poderão se tornar cada vez mais eficazes e, quem sabe, amenizando as desigualdades, quando todos nos vermos sem indiferença, nos aceitando como diferentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Roberto A. R. Alteridade e Rede no Direito. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p. 11-43, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.domholder.edu.br/veredas_direito/pdf/24_129.pdf> Acesso em: 2 out. 2014

BARROSO, Luís Roberto. *Temas de direito constitucional*. Vol. I. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 03 out. 2014.

BULOS, Uadi Lammego. *Constituição Federal anotada*. São Paulo: Saraiva, 2002.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista dos Tribunais*, ano 86, n. 737, março, São Paulo, 1997, p. 18.

DEMO, P. 1997. *Combate à Pobreza – Desenvolvimento como oportunidade*. Autores Associados, Campinas.

DEMO, P. 1998. *Pobreza Política*. Autores Associados, Campinas.

DEMO, P. *Direitos Humanos e Educação: Pobreza política como desafio central*. Brasília, UnB. 1999. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/educar/textos/demo_direitos_humanos_e_educacao.pdf> Acesso em: 3 out. 2014.

DYE, T.R. *Policy Analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1984.

EVANGELISTA, Lúcio. *Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania*. 2010. 34 f. Monografia (Pós-Graduação) – Tribunal de Contas da União (TCU), Senado Federal (SF), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), Controladoria-Geral da União (CGU), Brasília, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053966.PDF>> Acesso em: 6 out. 2014.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder – Formação do Patronato Político Brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FURTADO, Júlio. *Docência e Alteridade*. Disponível em: <<http://juliofurtado.com.br/Docencia%20e%20Alteridade.pdf>> Acesso em: 6 out. 2014.

GALLINA, Rudhra. *Ontologia da alteridade*. 2008. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Filosofia: Mestrado em Filosofia, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

HADDOCK-LOBO, R. *A justiça e o rosto do outro em Lévinas*. Cadernos da EMARF, Fenomenologia e Direito, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 1-132, abr.set. 2010.
Disponível em
<http://www.ifcs.ufrj.br/~sfjp/revista/downloads/a_justica_e_o_rosto_do_outro_em_le_vinas.pdf> Acesso em: 3 out. 2014.

HUTCHENS, B.C. "*Compreender Lévinas*", Tradução de Vera Lúcia Mello Joscelyne, Petrópolis RJ: Vozes, 2007, p. 10

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. São Paulo, Cortez, 1983.

LAPLANTINE, François. *Aprender Antropologia*. São Paulo: ed. Brasiliense, 2000.

Lira, Ana Magda de Azevedo; Rosa, Antônio Quintino; Filho, Ary Braga Pacheco; Gomes, Beatriz Pinheiro de Melo; Santos, Denise Curcio; e Moraes, Evelise Quadrado de. *A Educação Corporativa Aplicada ao Tribunal de Contas da União como Estímulo ao Controle Social*. 2003. Disponível em <www.tcu.gov.br>. Acesso em 06 jun 2010.

LÉVINAS, E. "Ética e Infinito", 2000, p. 19

LÉVINAS, Emmanuel. "*Da existência ao existente*". Campinas: Papyrus, 1998

LEVINAS, E. *Totalidade e infinito*. Trad. José Pinto Ribeiro. Lisboa: Edições 70, 1988
_____. *Totalidade e infinito*. Trad. José Pinto Ribeiro. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2008

MANCE, Euclides André. "Emmanuel Lévinas e a alteridade". *Revista Filosofia, Curitiba-PUC*, 7(8): 23-30/abr.1994

MATEOS, S. B. *Participação Popular - A construção da democracia participativa*. *Revista Desafios do Desenvolvimento*, ano 8, n. 65. 2011. Disponível em: <http://ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2493:catid=28&Itemid=23> Acesso em: 3 out. 2014.

MATTÉI, Jean-François. *A barbárie interior: ensaio sobre o i-mundo moderno*. Trad. Isabel Maria Loureiro. São Paulo: UNESP, 2002.

MEIRELLES, L. *A idéia de justiça na obra de Enrique Domingo Dussel*. 2005. 135 f. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em:
<http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1160>. Acesso em: 3 outubro. 2014.

MONTAIGNE, Michel de. *Ensaio*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. Volume I. Capítulo XXXI; Dos canibais. p. 307

MUNÕZ, A. A. *A exótica fusão de teorias de E. Lévinas*. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/2/20/mais/19.html>> Acesso em: 3 out. 2014

PFaffenSeller, Michelli. *Teoria dos direitos fundamentais*. Rev. Jur., Brasília. v. 9, n. 85, jun./jul., 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_85/artigos/MichelliPfaffenSeller_rev_85.htm> Acesso em: 6 out. 2014.

PIMENTA, L. G. *Justiça, alteridade e Direitos Humanos na teoria de Emmanuel Lévinas*. Revista USCS – Direito, ano XI, n. 19, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_direito/article/download/1104/899> Acesso em: 3 out. 2014.

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

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: Saravia, Enrique; Ferrarezi, Elisabete (Org.). *Políticas públicas: Coletânea – Volume 1*. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2857> Acesso em: 3 out. 2014. SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 9. ed., rev., ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 55.

SAWAIA, B. “Introdução: exclusão ou inclusão perversa?”, In: SAWAYA, B. (org.) *As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social*. Petrópolis: Vozes, 1999

SILVA, Maurício. *Alteridade e Cidadania*. Disponível em: <<http://www.evirt.com.br/colunistas/mauricio08.htm>> Acesso em: 6 out. 2014.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas, uma revisão da literatura*. In: Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, 2006.

SOUZA, José Tadeu Batista. *Ética como metafísica da alteridade em Levinas*. 2007. 197 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Filosofia: Doutorado em Filosofia, Pontifícia universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <http://tede.pucrs.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1050> Acesso em: 6 out. 2014.

TELES, Vera da Silva. *Questão Social: afinal do que se trata?* São Paulo em Perspectiva, vol. 10, n. 4, out-dez/1996.

TOURAINÉ, Alain. *Face à l'exclusion*. Esprit. Paris, n.169, fev, 1991.