

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL E DE SISTEMAS PRODUTIVOS – PPGDRS**

WILLIAN ROCHA DE MATOS

**DESENVOLVIMENTO E DIREITOS SOCIAIS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE DOURADOS -MS**

PONTA PORÃ - MS

2020

WILLIAN ROCHA DE MATOS

**DESENVOLVIMENTO E DIREITOS SOCIAIS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE DOURADOS -MS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos (PPGDRS) da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos.

Área de concentração: interdisciplinar

Orientadora: Dra. Eliana Lamberti

PONTA PORÃ - MS

2020

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família, meu pais e avós muitas vezes privados de minha presença, mas nunca de meu amor. Vocês são o alento para continuar seguindo em frente. Dedico também a todos os servidores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) do Brasil que não medem esforços para lutar pela melhoria desta relevante política pública.

AGRADECIMENTOS

A presente dissertação de mestrado não poderia chegar ao cabo sem o precioso apoio de várias pessoas. Em primeiro lugar, não posso deixar de agradecer à orientadora que é referência no estudo da economia e do desenvolvimento, Professora Doutora Eliana Lamberti, por toda a paciência, empenho e sentido prático com que sempre me orientou neste trabalho. Muito obrigado por me ter corrigido quando necessário sem nunca me desmotivar, fazendo-me observar o universo para além das regras jurídicas.

Nessa esteira, agradeço aos Eminentíssimos Professores do curso e ao nosso Ilustríssimo Coordenador Dr. Fabrício Deffacci que diuturnamente luta pela concretização de direitos sociais, pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e pela garantia de ensino público de qualidade.

Agradeço especialmente aos meus pais Valmir M. de Matos e minha mãe Célia Cristina V. Rocha e avó Anese V. Rocha e à companheira Maiara Perroni pelas revisões incansáveis ao longo da elaboração deste trabalho. Ainda, quero agradecer ao Dr. Marco Aurélio e à Madalena que foram amigos que me deram apoio incondicional aos estudos no Município de Ponta Porã.

Agradecimento ao meu amigo especial Dr. Felipe P. Matoso que desde os tempos da Especialização em Direitos Difusos e Coletivos da UEMS muito me incentivou a lutar pela justiça e pelo direito.

Por fim, desejo igualmente agradecer a todos os meus colegas do Mestrado em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos cujo apoio e amizade estiveram presentes em todos os momentos, desejando-lhes sucesso na trajetória profissional.

RESUMO

O presente trabalho foi desenvolvido na linha de pesquisa *Dinâmicas do Desenvolvimento Regional* que investiga as dinâmicas do desenvolvimento na sua forma socioeconômica e ambiental. O histórico de lutas sociais pela democracia com previsão de um estado de bem-estar social não seguem uma evolução linear. A Constituição da República Federativa do Brasil promulgada no ano de 1988 redemocratizou o Estado brasileiro, exigindo dos poderes públicos uma atuação positiva e concreta – real, com o desiderato de conferir eficácia aos direitos sociais, garantindo-se a implementação de políticas públicas que promovam os direitos à luz da dignidade humana, valor fundamental da República. O **objetivo** principal da pesquisa é analisar como se processa os direitos sociais a partir da implementação da política de assistência social no Município de Dourados relacionando desenvolvimento com a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Discute-se a realidade a partir do desafio em concretizar direitos em um contexto neoliberal. Em relação à **metodologia**, trata-se de pesquisa bibliográfica e qualitativa específica onde se utilizará de artigos, documentos, dados oficiais e públicos, trabalhos científicos anteriores realizados sobre os assuntos correlacionados à temática deste estudo. O **referencial teórico** de Amartya Sen é relevante no estudo do desenvolvimento ao sustentar que o crescimento da economia pode estar associado ao aumento das liberdades públicas dos cidadãos por meio do acesso igualitário às oportunidades. O trabalho possui **relevância** porque o estudo de questões que envolvem a prestação de serviços socioassistenciais às classes mais pobres interessa ao desenvolvimento. A discussão sobre os níveis de intervenção do Estado na economia é inevitável, pois a escolha da política econômica pode influir na maior ou menor implementação de ações voltadas à concretização de direitos. Neste contexto, políticas públicas como o SUAS têm o potencial de minimizar desigualdades sociais gerando desenvolvimento. **Infere-se** que as políticas públicas sociais nunca foram o tema central das Políticas no Estado de Mato Grosso do Sul, entretanto, mesmo diante de um cenário econômico neoliberal inclinado para a desregulamentação e precarização de políticas sociais, o Município de Dourados avançou na cobertura socioassistencial ao criar o primeiro CRAS Indígena no Brasil em 2007, ao implementar o serviço da Família Acolhedora em 2016, ao implantar os serviços com equipes interdisciplinares no curso do tempo, reconhecendo a importância da PNAS e do SUAS para atender a população por meio de ações voltadas ao enfrentamento das mazelas que afligem a sociedade, sendo ainda enorme o desafio para implementação de uma rede de proteção social integral, que se torna cada vez mais urgente em momentos de crises.

Palavras-chave: políticas públicas; neoliberalismo; SUAS; desenvolvimento social.

ABSTRACT

The present work was developed in the line of research Dynamics of Regional Development that investigates the dynamics of development in its socioeconomic and environmental form. The history of social struggles for democracy with a prediction of a welfare state does not follow a linear evolution. The Constitution of the Federative Republic of Brazil promulgated in 1988 redemocratized the Brazilian State, demanding from public authorities a positive and concrete performance - real, with the aim of giving effectiveness to social rights, ensuring the implementation of public policies that promote rights in the light of human dignity, a fundamental value of the Republic. The main objective of the research is to analyze how social rights are processed from the implementation of the social assistance policy in the Municipality of Dourados relating development to the implementation of the National Social Assistance Policy (PNAS) and the Unified Social Assistance System (SUAS) . The reality is discussed based on the challenge of realizing rights in a neoliberal context. In relation to the methodology, it is a specific bibliographic and qualitative research where it will use articles, documents, official and public data, previous scientific works carried out on the subjects related to the theme of this study. Amartya Sen's theoretical framework is relevant in the study of development by maintaining that the growth of the economy can be associated with the increase of citizens' public freedoms through equal access to opportunities. The work is relevant because the study of issues involving the provision of social assistance services to the poorest classes is of interest to development. The discussion about the levels of State intervention in the economy is inevitable, since the choice of economic policy can influence the greater or lesser implementation of actions aimed at the realization of rights. In this context, public policies such as SUAS have the potential to minimize social inequalities by generating development. It is inferred that Social Public Policies were never the central theme of Policies in the State of Mato Grosso do Sul, meanwhile, even in the face of a neoliberal economic scenario inclined to the deregulation and precariousness of social policies, the Municipality of Dourados advanced in the social assistance coverage when creating the first Indigenous CRAS in Brazil in 2007, when implementing the service of the Welcoming Family in 2016, when implementing services with interdisciplinary teams over time, recognizing the importance of PNAS and SUAS to serve the population through actions aimed at coping with the ills that afflict society, and the challenge to implement a comprehensive social protection network is still enormous, which becomes increasingly urgent in times of crisis.

Keywords: public policies; neoliberalism; SUAS; Social development.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 – Fatores de Inclusão e Exclusão.....	104
------------------------------------------------	-----

Figura 2 – Mapa do Município de Dourados.....	141
Figura 3 – Pirâmide Etária.....	148
Figura 4 – Mapa da Assistência Social em Dourados/MS.....	149

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Orçamento Público Brasileiro em 2019: composição percentual.....	83
Gráfico 2 – Evolução das Unidades do CRAS (2011-2016) no Brasil.....	155

QUADROS

Quadro 1 – Principais obras de referência nas aproximações entre Direito e Economia....	26
Quadro 2 – Síntese da evolução do capitalismo, lutas sociais, do pensamento econômico e do pensamento jurídico.....	47
Quadro 3 – Evolução legislativa pós-1988.....	91
Quadro 4 – Serviços Socioassistenciais.....	95
Quadro 5 – Teorias sobre Neoliberalismo.....	125
Quadro 6 – Evolução da cobertura do Programa Bolsa Família (2018-2019).....	156

TABELAS

Tabela 1 – Unidades Públicas de referência no Estado de São Paulo.....	97
Tabela 2 – Renda, pobreza e desigualdade no Município de Dourados/MS.....	147
Tabela 3 - Rede de proteção social básica de Dourados/MS.....	153
Tabela 4 – Benefícios do Programa Bolsa Família. (Brasil, 2018).....	154

LISTA DE ABREVIATURAS

APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
APADAD - Associação de Pais e Amigos dos Deficientes Auditivos
CEIM - Centros de Educação Infantil
CMAS – Conselho Municipal de Assistência social
CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMDPI – Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa
CIB - Comissão Intergestores Bipartite
COMAD – Conselho Municipal Antidrogas
COMAFRO – Conselho Municipal de Defesa e Desenvolvimento dos Direitos dos Afro-Brasileiros
CMDM – Conselho Municipal dos Direitos da Mulher

CMJ – Conselho Municipal da Juventude

CMDPD – Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência

COMCEX – Conselho Municipal de Enfrentamento da Violência e de defesa dos Direitos Sexuais de Crianças e Adolescentes de Dourados

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado em Assistência Social

CENTRO POP – Centro de Referência Especializado à população em Situação de Rua

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FMI – Fundo Monetário Internacional

IGF – Imposto Sobre Grandes Fortunas

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MS – Mato Grosso do Sul

NOB – Norma Operacional Básica

NOB-RH – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos

NIS – Número de Identificação Social

PAIF – Programa de Atenção Integral à Família

PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduos

PBF – Programa Bolsa Família

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PIA – Plano Individual de Atendimento

PIB – Produto Interno Bruto

PPA- Plano Plurianual

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PROMOSUL - Fundação de Promoção Social

PSC – Medida Socioeducativa de Prestação de Serviço à Comunidade

RE – Recurso Extraordinário

REsp. – Recurso Especial

RID – Reserva Indígena de Dourados

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação

SASCT - Secretaria Estadual de Assistência Social, Cidadania e Trabalho
 SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
 SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social
 SESAI – Secretaria Especial de Saúde Indígena
 SEMASES – Secretaria de Assistência Social e Economia Solidária
 SEMASHC - Secretaria Municipal de Assistência Social, Habitação e Cidadania
 SETASS - Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária
 SEMASHC – Secretaria de Assistência Social, Habitação e Cidadania
 SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
 SIASI – Sistema de Informação da Atenção à Saúde Indígena
 SUAS – Sistema Único de Assistência Social
 SUS – Sistema Único de Saúde
 UBS – Unidade Básica de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS: DIÁLOGO INTERDISCIPLINAR PARA O DESENVOLVIMENTO.....	21
1.1 DELINEAÇÕES SOBRE DESENVOLVIMENTO.....	31
1.2 DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE: A PERSPECTIVA DE AMARTYA SEM.....	36
1.3 CAPITALISMO E CONSTITUCIONALISMO: DA LÓGICA FEUDAL AOS DIAS HODIERNOS.....	43
2 POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS SOCIAIS.....	58
2.1 DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL: O PARÂMETRO JURÍDICO CONSTITUCIONAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	65
2.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: A PNAS E O SUAS , DO ASSISTENCIALISMO AO TRABALHO TÉCNICO-PROFISSIONAL.....	87

2.3 POBREZA E DIFICULDADE DE ACESSOS A SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL: BREVE ANÁLISE DA FORMAÇÃO HISTÓRICA DO PAÍS.....	101
2.4 AS POLÍTICAS NACIONAIS: O DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR) E A ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS).....	110
3 ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE DOURADOS/MS: DO CONTEXTO NEOLIBERAL AOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS.....	117
3.1 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO POLÍTICO NEOLIBERAL.....	115
3.2 O PLANEJAMENTO PÚBLICO E A FORMAÇÃO ECONÔMICA DE MATO GROSSO DO SUL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES.....	134
3.3 O MUNICÍPIO DE DOURADOS: CONTEXTUALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS.....	142
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	165
REFERÊNCIAS.....	170

INTRODUÇÃO

A assistência social é um direito fundamental garantido a todos na Constituição da República Federativa do Brasil promulgada pela assembleia nacional constituinte no ano de 1988 (CF/88). Este direito social deve ser interpretado conforme a dignidade da pessoa humana, a solidariedade social, com os objetivos da República, com a erradicação da pobreza, com a assistência aos desamparados, sendo estes valores sociais fixados como elementares pelo poder constituinte originário. A assistência social, neste contexto, é um instrumento de enfrentamento das vulnerabilidades sociais e independe de contribuição, sendo prevista no *caput* do art. 203 que preconiza: "*a assistência social será prestada a quem dela necessitar*" (BRASIL, CF/88).

A linha de pesquisa desenvolvimento e dinâmicas do desenvolvimento regional permite a aproximação do direito e da economia com análise das políticas públicas de enfrentamento da pobreza, porquanto nenhum Estado é rico ou considerado desenvolvido se grande parcela

de sua população está mergulhada na miséria, na pobreza, sem acesso a serviços públicos condições de vida que salvaguardem a dignidade humana. Por certo, são as lutas sociais por direitos que forjam o avanço das democracias, compelindo o Estado a envolver-se no campo social, constituindo mecanismos por meio de uma rede de proteção social (BRASIL, MDS, 2017).

O Brasil durante todo seu período histórico não concretizou uma rede de proteção social, sendo um país marcado por exclusão social com ausência de políticas públicas. Gilberto Freyre (2003) explica que a formação histórica do Brasil é marcada pela escravidão que perdurou por mais de três séculos, tendo como gênese as características de país colonialista, patriarcal, escravocrata, permeado por antagonismos contundentes, marcado pela desigualdade social. Historicamente, as práticas assistenciais eram sociais fragmentadas com assistencialismo e caridade, e após a proclamação da República a assistência ficou marcada pela primeira-damismo que colocava as esposas dos governantes como responsáveis pela prestação da assistência social, inculcando no ideário social a assistência com perspectiva voltada para a caridade, desprovida de metodologia ou procedimentos técnicos (FREYRE, 2003).

Em 1965 o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) estipulou como um dos objetivos para a humanidade o desenvolvimento sustentável (ODS) a erradicação da extrema pobreza (Objetivo n. 1)¹. No Brasil, foi somente a partir da Constituição Federal de 1988 que foram previstos direitos sociais no texto constitucional, como por exemplo, no art. 6º, “são direitos sociais: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, na forma da Constituição” (BRASIL, CF/88).

Cinco anos após a aprovação da Constituição foi aprovada a Lei n. 8.472/1993 - Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) publicada em 1993 estabelecendo que para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas

¹ De acordo com o primeiro objetivo do PNUD extrai-se que: “Erradicar a pobreza em todas as suas formas segue sendo um dos principais desafios que enfrenta a humanidade. Enquanto o número de pessoas vivendo em extrema pobreza caiu mais da metade em 1990 e 2015 – de 1.9 bilhão para 836 milhões –, muitos ainda sofrem para satisfazer necessidades básicas. Em nível mundial, mais de 800 milhões de pessoas ainda vivem com menos de US\$ 1,25 por dia, muitos carecem de acesso a alimentos, água potável e saneamento adequados. O crescimento econômico acelerado de países como China e Índia tiraram milhões de pessoas da pobreza, mas o progresso tem sido desigual. Mulheres estão mais sujeitas a viverem na pobreza do que os homens, devido a falta de acesso a trabalhos remunerados, educação e prosperidade”. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals/goal-1-no-poverty.html>>. Acesso em 26/05/2020.

setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais (BRASIL, Lei n. 8.472/1993).

Em 2003 foi criada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) que estabeleceu como objetivos fundamentais a redução das desigualdades sociais e econômicas, promovendo uma aproximação necessária entre desenvolvimento econômico e minimização das desigualdades sociais. Em 2004 foi criada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em conjunto com a Política de Saúde e de Previdência Social, compondo a seguridade social brasileira. Nessas políticas públicas o objetivo também é promover direitos e reduzir a desigualdade social no Brasil².

Em 15 de julho de 2005 foi instituído o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)³. Em 2009 o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) regulamentou o *modus operandi* da assistência social por meio da Resolução n. 109/2009 (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais) preconizando que os serviços socioassistenciais são técnicos e metodológicos, destoada da prática inicial de assistencialismo. A resolução n. 109/2009 do CNAS previu que para além de benefícios sociais, os serviços socioassistenciais visam o combate à pobreza e às vulnerabilidades sociais aplicados por uma rede de proteção social destoada da ideia de caridade⁴. Em outras palavras, foram criados serviços socioassistenciais relevantes, destoando da ideia de assistencialismo e conferindo à política pública o caráter técnico.

Como se observa, os avanços legislativos em prol da rede de proteção social foram paulatinos na sociedade brasileira, pois a concretização de direitos permanece como desafio para a sociedade no séc. XXI. Cabe ao Estado a consecução de instrumentos que concretizem estes direitos, sendo que o Estado brasileiro (poder constituinte originário de 1988) comprometeu-se nos primas ético e jurídico a promover o desenvolvimento nacional com a garantia da dignidade humana. Tal pacto (contrato social) irretratável e imprescritível se

² A Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece no art. 3 que: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

³“O SUAS materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social”. Disponível em: <
http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em 26/05/2020.

⁴ Estes serviços públicos socioassistenciais estão previstos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que será abordada no capítulo que trata da assistência social (Resolução 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS).

irradia para todos os poderes e órgãos públicos da República, que a partir de relações democráticas devem pautar-se pela concretização destes compromissos.

A assistência social enquanto direito social ganha destaque a partir do compromisso do Constituinte originário de 1988, mas somente foi regulamentada anos depois do compromisso assumido pelo constituinte, sendo a implementação e concretização objeto de pesquisas científicas no ambiente acadêmico. A federação brasileira é organizada de modo que os Municípios têm⁵ o dever de executar os projetos de enfrentamento da pobreza criados em caráter nacional, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil. Em outro dizer, a repartição de competências no federalismo brasileiro coloca a União como responsável pela elaboração das políticas e das normas gerais (*policy decision-making*), e o Estados e/ou Municípios para executar as políticas públicas (*policy making*)⁶, mediante repasses/incentivos financeiros do governo federal.

Daí a necessidade de se investigar a realidade dos Municípios na implementação da rede de proteção social como instrumento de garantia de direitos. Percebe-se que no Brasil este processo por reconhecimento de direitos sociais é historicamente lento e não linear, de modo que até os dias atuais é relevante a investigação científica sobre a eficácia concreta dos serviços socioassistenciais e como eles são, ou não, implementados. Por conseguinte, direito e economia podem ser analisadas em conjunto sobre o tema, pois a política pública de assistência social é estabelecida como resultante de processo social, econômico, histórico, político, jurídico que decorre do reconhecimento da sociedade (entes públicos e privados) na garantia da cidadania e dos direitos sociais.

A evolução na proteção social ocorre a passos lentos no Brasil. A luta democrática por direitos sociais é destacada a partir da constatação de que em um país com mais de quinhentos anos de história e de negação de direitos, a Política Pública Nacional de Assistência Social (PNAS) foi instituída somente em 2004 para promover direitos sociais previstos no ano de 1988 e às previsões da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) estabelecidas em 1993⁷.

⁵ BRASIL, Lei n. 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), art. 15. Compete aos Municípios: III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil.

⁶ BRASIL, Lei n. 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), art. 5º “A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo”.

⁷ Silva (2015, p. 16): “No entanto, embora a criação do Sistema Único de Assistência Social já estivesse prescrita desde a Constituição Federal de 1988, sendo regulamentada por meio da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8.742 de 1993 – sua regulamentação, de fato, só foi impulsionada dez anos depois, no primeiro ano de governo do presidente Lula, em 2003, coincidindo com a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social que deliberou pela imediata formulação e implementação do SUAS”.

Neste cenário de negação de direitos e ausência de políticas públicas sociais, a pesquisa utiliza como paradigma o pensamento do premiado autor Amartya Sen que leciona que para haver desenvolvimento em uma sociedade é necessário que se promova acesso igualitário de oportunidades para todos os cidadãos e se extinga desta sociedade as principais fontes de desigualdades que são: pobreza, tirania, carências de igualdade e oportunidades, falta de serviços públicos (SEN, 2000).

No séc. XXI, as políticas públicas tornam-se cada vez mais emergentes, pois diante das desigualdades sociais e das crises que permanecem atuais, justifica-se a necessidade de políticas públicas nos mais diversos setores, em especial no campo social. Neste ínterim, Joaquim Herrera Flores (2009) ilustra que o mundo vive a época da exclusão generalizada, onde quatro quintos dos habitantes do mundo sobrevivem à beira da miséria e 10% da população mais pobre recebe menos de 2% da riqueza mundial, mas por sua vez 20% dos mais ricos apoderam-se de 80% da totalidade das riquezas produzidas (FLORES, 2009).

Os Municípios sofrem a influência desta realidade nacional. Portanto, destaca-se o ineditismo desta pesquisa científica, uma vez que poucos são os trabalhos acadêmicos realizados sobre o tema, considerando que o Município de Dourados/MS possui singularidades e processos históricos específicos que demandam o apoio da política pública de assistência social para minimizar as desigualdades sociais. Urge dizer que a pesquisa possui caráter interdisciplinar correlacionando e discutindo temas que interessam às ciências sociais, ciências jurídicas e econômicas contribuindo para o destaque da realidade, podendo fortalecer a política pública do SUAS, bem como embasar ações governamentais futuras que busquem aplicar políticas sociais específicas que ampliem a rede de proteção social municipal, promovendo desenvolvimento.

Este trabalho, além da introdução e metodologia, apresenta-se dividido em mais três seções ou capítulos. A primeira visa apreender a relação entre ciências jurídicas e econômicas na perspectiva do desenvolvimento, relacionando direito e economia no tempo, destacando as principais mudanças e paradigmas que formaram o pensamento no momento histórico. O capítulo I fez análise teórica do capitalismo e do constitucionalismo, bem como discutiu o desenvolvimento na perspectiva de Amartya Sen. A segunda, expressa no capítulo II, discute o papel das políticas públicas como elemento necessário ao enfrentamento da pobreza e à garantia do desenvolvimento. Fez-se análise do reconhecimento dos direitos sociais no Brasil a partir da CF/88, relacionando o tema com a pobreza e políticas públicas. A terceira, discutiu o desafio de implementação dos serviços socioassistenciais no contexto político neoliberal

levando em consideração a formação histórico-econômica do Estado de Mato Grosso do Sul (MS) até a confirmação de como está implementada a Política Pública de Assistência Social no Município de Dourados.

OBJETIVOS E METODOLOGIA

O objetivo da pesquisa é compreender a realidade local e discutir os desafios na implementação da Política Pública de Assistência Social (PNAS) no Município de Dourados, estabelecendo como discussão sincrônica o desafio da concretização de direitos sociais no contexto político neoliberal, relacionando a aproximação entre direito e economia, discutindo a realidade municipal sobre a perspectiva do desenvolvimento.

De forma complementar, contemplamos os objetivos específicos: Aprender a relação entre ciências jurídicas e econômicas na perspectiva do desenvolvimento; Discutir o papel das políticas públicas como elemento necessário ao enfrentamento da pobreza e à garantia do desenvolvimento; Investigar e contextualizar os serviços da política pública de assistência social no Município de Dourados/MS.

O progresso da ciência está associado mais à violação das regras do que à sua observância (FEYERABERAND, 1978). Em outras palavras, pensar cientificamente pode

significar, por vezes, discutir a realidade social rompendo com os paradigmas e crenças que o senso comum replica diuturnamente, de modo que o investigador, nestes casos, passa-se por incompreendido por aqueles que preferem o pensamento simplista e trivial.

A pesquisa social usará de métodos qualitativos que variam a depender do objetivo tratado em cada capítulo. Em síntese, a presente pesquisa pode ser classificada como: Quanto à abordagem: qualitativa, porque nas ciências sociais a pesquisa qualitativa é um método de investigação de base linguístico-semiótica a partir da interpretação da realidade. Quanto à natureza: pode ser considerada aplicada, pois a contextualização da realidade pode fomentar a implementação de políticas públicas de assistência social para erradicar a pobreza e gerar desenvolvimento. Quanto aos objetivos: pode ser classificada como explicativa, pois, conforme leciona GIL (2007): “*Este tipo de pesquisa preocupa-se em identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos*”. Quanto aos procedimentos: pode ser classificada como bibliográfica, porque se valerá de análise de literatura científica, pesquisas já realizadas, documentos oficiais e dados secundários que servirão de base para a construção da investigação proposta.

A presente pesquisa não se classifica como dedutiva, porquanto nas ciências sociais seu uso é mais restrito, em virtude da dificuldade de se obterem argumentos gerais cuja veracidade não possa ser colocada em dúvida (Gil, 1999 *apud* ENGEL e TOLFO, 2009, p. 26). Neste ínterim, Richardson (2010): “*justifica-se este tipo de pesquisa, sobretudo, por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social*” (RICHARDSON, 2010, p. 79). É aplicado na pesquisa o método bibliográfico na definição de Eva Maria Lakatos (2003):

Pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc., até meios de comunicação orais: rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais: filmes e televisão. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas (LAKATOS, 2003, p. 183).

Para discutir a assistência social como um direito social, a pesquisa realizará abordagem qualitativa com discussão crítica a partir de bibliografia especializada. Nessa esteira foi realizado um levantamento do acervo referente ao tema estudado sendo consultados dados estatísticos de plataforma governamental, livros, artigos científicos, doutrinas, anais de

congresso e revistas especializadas que tratam do tema. Neste ponto, a pesquisa se adequa ao que preconiza Prodanov (2013):

Quando elaborado a partir de material já publicado, constituído principalmente de: livros, revistas, publicações em periódicos e artigos científicos, jornais, boletins, monografias, dissertações, teses, material cartográfico, internet, com o objetivo de colocar o pesquisador em contato direto com todo material já escrito sobre o assunto da pesquisa (PRODANOV, 2013, p. 54).

Gil (2008, p.26) corrobora que a: *“pesquisa social como o processo que permite a obtenção de novos conhecimentos no campo da realidade social”*. Por conseguinte, a presente pesquisa pode ser classificada como pesquisa social, possibilitando múltiplas compreensões sobre o desenvolvimento que vão além do aspecto econômico. A interpretação da realidade Municipal na garantia da política de assistência social impõe reflexões heterogêneas, alargando a compreensão sobre a realidade local.

A investigação sobre temas sociais envolve problematizar, discutir cientificamente, refletir com olhar crítico as relações sociais, impõe a reflexão sobre discursos e saberes que apresentam-se como verdades. Neste panorama, para a consecução do objetivo geral, a pesquisa se valerá das construções teóricas e bibliográficas obtidas nos objetivos específicos. Ou seja, os objetivos específicos serão utilizados para construir e fundamentar o raciocínio para a conclusão do objetivo geral. Para os objetivos específicos, faz-se a crítica reflexiva-social analisando bibliografia sobre as relações entre neoliberalismo, políticas públicas, pobreza e desenvolvimento. Tratar-se-á, nestes capítulos, de análise crítica da realidade conforme leciona Bourdieu (1994, p. 23): *“a ciência é reforçada toda a vez que se reforça a crítica científica”*.

A revisão bibliográfica, portanto, vale-se também da busca de jurisprudência de Tribunais Superiores como o Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça e textos científicos já produzidos nas principais bases de dados, tais como: dados do sistema do governo federal e da Secretaria de Avaliação e Gestão da informação do Ministério da Cidadania - SAGI⁸ (antigo Ministério do Desenvolvimento Social – MDS), Portal de Periódicos Capes, *Scientific Electronic Library Online*, Censo Suas 2019, dentre outras plataformas de pesquisa nacionais e estrangeiras. Para Creswell (2010, p. 31): *“os construtivistas sociais defendem suposições de que os indivíduos procuram entender o mundo em que vivem e trabalham”*.

⁸ Nota explicativa: O sistema SAGI possui a identificação atualizada das famílias cadastradas no Cadastro Único e que são beneficiárias do Programa de Transferência Condicionada de Renda (Bolsa Família). Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/>>. Acesso em 24 de set. de 2019.

A fragmentação dos estudos em direito e economia prejudicam o olhar sistêmico sobre os fenômenos sociais, produzindo verdades imprecisas. Na academia ainda permanece a polêmica na classificação distinta entre ciências sociais e ciências naturais.

Essa distinção entre as ciências naturais e as ciências sociais é objeto, ainda hoje, de inúmeras controvérsias e de disputas de poder entre os diferentes campos de estudo na academia. A postura mais comum é a atribuição de status científico ao que pode ser quantificado e uma pequena tolerância para estudos qualitativos como ferramentas para a exploração de variáveis a serem testadas estatisticamente (ENGEL e TOLFO, 2009, p. 23).

Feitas estas considerações, os dados obtidos na pesquisa serão interpretados de forma “não-reducionista”, de modo que a análise e discussão não se limitam à percepção quantitativa e econômica convencional (ortodoxa) de uma racionalidade puramente econômica. O desenvolver da pesquisa sobre assistência social envolve outros aspectos que podem fazer parte da construção do estado da arte: aspectos sociais, políticos, ambientais, culturais, jurídicos, econômicos, entre outros, são objeto desta perspectiva, o que oportuniza o alargamento das fronteiras teóricas e metodológicas na análise fenomenológica. A complexidade do tema proposto impõe uma abordagem que vai para além da quantitativa. Maria Cecília de Souza Minayo *et al*, asseveram que este tipo de análise qualitativa e bibliográfica é adequada à pesquisa social, vejamos:

Por fim, é preciso afirmar que o objeto das ciências sociais é essencialmente qualitativo. A realidade social é a cena e o seio do dinamismo da vida individual e coletiva com toda a riqueza de significados dela transbordante (DE SOUZA MINAYO *et al*, 2011, p.14).

Urge destacar que a consciência histórica e a formação do Brasil são importantes e devem ser levados em consideração, pois a pesquisa qualitativa interpreta os signos, crenças, paradigmas, valores, significados, ou seja, coisas que não podem ser quantificadas. É dizer, os mecanismos científicos encontram – quase sempre – dificuldades em descrever a realidade de forma neutra. Roque Moraes, ainda, destaca:

Pesquisas qualitativas têm cada vez mais se utilizado de análises textuais. Seja partindo de textos já existentes, seja produzindo o material de análise a partir de entrevistas e observações, a pesquisa qualitativa pretende aprofundar a compreensão dos fenômenos que investiga a partir de uma análise rigorosa e criteriosa desse tipo de informação, isto é, não pretende testar hipóteses para comprová-las ou refutá-las ao final da pesquisa; a intenção é a compreensão (MORAES, p. 191, 2013).

Os dados secundários obtidos serão utilizados na formação da pesquisa nos objetivos específicos, como por exemplo, dados da plataforma SAGI, IBGE, IPEA, Censo Suas, Relatórios do Banco Mundial. Mattar (1996) ressalta que os dados secundários são importantes fontes de pesquisa:

São aqueles que já foram coletados, tabulados, ordenados e, às vezes até analisados, e que estão catalogados à disposição dos interessados. As fontes básicas de dados são: a própria empresa, publicações, governos, instituições não governamentais e serviços padronizados de informações de marketing (MATTAR, 1996 apud ROSSI, 2004, p.16).

O trabalho leva em consideração que, com o advento da sociedade moderna, a complexidade das relações humanas aumentou de forma que não é mais adequada a ideia de generalizações globais ou universais no modo de avaliar o mundo. As verdades não são mais estáticas ou absolutas, não havendo mais espaço para cosmovisões (DE ALMEIDA *et al*, 2018, p. 628). É preciso compreender a realidade local (Municipal) e suas especificidades, condições e contradições. Daí a importância da análise crítica social na elaboração do trabalho, com vigilância epistemológica e respeito os critérios metodológicos e científicos.

É cediço que o objeto das pesquisas e trabalhos promovidos nas ciências sociais é essencialmente qualitativo, pois a realidade vivida é mais rica que qualquer teoria, qualquer pensamento e qualquer discurso que se possa elaborar sobre ela (DESLANDES *et al*, 2011). Deslandes *et al* (2011, p.14) na obra *Teoria e Método nas Ciências Sociais* ressaltam a importância e a dificuldade da pesquisa social consignando que: “[...] os códigos das ciências que por sua natureza são sempre referidos e recortados são incapazes de conter a totalidade da vida social”. Por fim, exsurge a importância e o desafio de o pesquisador compreender a realidade social local e os fenômenos multicausais que influem na implementação de políticas públicas no campo da Assistência Social no Município.

1. CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS: DIÁLOGO INTERDISCIPLINAR SOBRE DESENVOLVIMENTO

O presente capítulo tem por finalidade promover uma discussão sobre a necessidade da aproximação entre as ciências jurídicas e econômicas numa perspectiva voltada para o desenvolvimento. Em que pese às dissemelhanças, ambas as ciências podem ser conjugadas sob a perspectiva do progresso da sociedade. A doutrina jurídica dos direitos sociais é baseada na equidade, solidariedade, justiça, dignidade da pessoa humana como valores jurídicos, enquanto as ciências econômicas contêm interesse na formação de respostas econômicas aos processos produtivos da sociedade, podendo abordar o tema pobreza e desigualdades sociais.

A globalização como um fenômeno interdisciplinar impacta de diversas maneiras na sociedade, fazendo com que os países busquem pelo encontro de um modelo econômico capaz de concretizar direitos. As constantes mudanças sociais permitem várias formas de aproximação entre direito e economia, como por exemplo, nas discussões envolvendo *antidumping*, *antitrust* e comércio internacional, além da qualidade das instituições democráticas como ferramentas para o crescimento de um país (PINHEIRO, 2003).

As mudanças iniciadas a partir do séc. XVIII com a Revolução Industrial provocaram reformas no modo de viver a partir de uma nova concepção de trabalho e consumo, repercutindo na organização das sociedades diante da relação instável e permanente entre capital e trabalho. A partir disso, direito e economia se entrelaçam em discussões diversas sobre sistema financeiro, orçamento estatal, ordem econômica, pobreza, políticas públicas, direitos sociais, desemprego, investimentos, gravitando a discussão sobre a aparente colisão entre limitação de recursos orçamentários e necessidade por direitos.

Apesar da possibilidade de análise conjunta, o diálogo entre estas ciências nem sempre foi completo, porquanto o saber científico foi se desenvolvendo a partir de procedimentos metodológicos específicos, fazendo com que ciências jurídicas e as econômicas criassem barreiras metodológicas na capacidade de se conjugar ao adotarem códigos de linguagem diversos. O isolamento e a tendência à especificidade entre direito e economia prejudicam a completa compreensão dos fatos da vida em sociedade, tornando inacabada a análise isolada das áreas do saber que passam a depender cada vez mais umas das outras na construção do conhecimento científico.

No Brasil, o estudo das relações entre Direito e Economia é relativamente recente, e por enquanto tímido, porém profícuo. Sua importância pauta-se no fato de que, além de ser uma área em contínua transformação, seu enfoque é importante para explicar a trajetória de uma sociedade, fomentar o desenvolvimento econômico e social e melhorar o ambiente de negócios (LAMBERTI e MATOS, 2020).

Essa interação pode ser exemplificada por meio das possibilidades conceituais (viés econômico ou jurídico) para se definir, por exemplo, mercado e firma. Mercado pode ser entendido enquanto uma coleção de compradores e vendedores que interagem, resultando na possibilidade de troca ou como um conjunto de institutos jurídicos que garante as trocas; e ainda, como uma forma de governar as transações econômicas, e por isso é uma estrutura de governança. A firma pode ser apreendida enquanto uma função de produção, uma sinergia tecnológica que explora economias de escala e escopo; ou como uma estrutura de governança; e ainda, um nexo de contratos incompletos de longo prazo (LAMBERTI e MATOS, 2020).

Carnelutti (2007) na obra denominada “*Como nasce o direito*” defende que o direito nasce da semente da moral jogada sobre a terra da economia. Para explicar essa afirmativa, o autor parte da ideia de que a aplicação de uma lei significa confrontá-la com uma situação de fato a fim de saber o que se pode e o que não se pode fazer. Muitos inconvenientes, segundo o autor, nascem em matéria contratual porque aqueles que fazem e assinam os contratos ignoram as consequências que deles podem emergir (LAMBERTI e MATOS, 2020).

O “universo” do direito e da economia é tangenciado também por questões culturais e que são muito complexas tanto que o autor propõe que “... *uma certa educação jurídica estendida aos não juristas é um meio para combater as duas pragas sociais que são a delinquência e a litigiosidade*” (Carnelutti, 2007: p. 12). Nesse sentido, complementa que o roubo e a compra são atos jurídicos, mas antes de pertencerem ao campo do direito pertencem ao da economia. Da mesma forma, os bens enquanto satisfazem certas necessidades estimulam outras, o homem nunca está satisfeito e por esta razão, o homem economicamente comporta-se diante de outro homem como um animal predador: os limites entre o ter de um e o ter de outro são constantemente violados (LAMBERTI e MATOS, 2020).

A guerra é outro elemento que conecta a economia e o direito: “*mas se não começar pela economia e, portanto, não se desenvolver o conceito da guerra em toda a sua amplitude, não se compreenderá o direito*” (Carnelutti, 2007: p. 12). A compreensão da guerra depende da ideia de propriedade que é um fenômeno econômico antes de ser jurídico, assim como o contrato. A importância do direito está no fato de que os homens não podem viver no caos.

Nestes termos, ao considerar homem e sociedade como face da mesma moeda (sociedade capitalista), a organização econômica não basta para colocar ordem entre os homens. Então, o direito é importante porque regula e normatiza essa interação (LAMBERTI e MATOS, 2020).

Logo, são três os conceitos econômicos que explicam o nascimento do direito, a saber: a guerra, a propriedade privada e o contrato (implica uma projeção para o futuro, uma promessa recíproca). Ainda de acordo com o referido autor, quanto mais progride uma sociedade e com ela o direito tanto mais se multiplica o número das leis de modo que o crescimento do direito se explica pela maior complexidade da economia. E ainda, a semente (do direito) é sempre a mesma, mas de acordo com a qualidade do ambiente dela germinam plantas diversas (LAMBERTI e MATOS, 2020).

É esse contexto de interação (histórica, social e de natureza capitalista) entre estas duas áreas do conhecimento e partindo da hipótese da complementaridade entre elas, que justifica-se a relevância das reflexões contidas nas próximas páginas. Para SZMRECSÁNYI (2008a):

Na história econômica, como em outras disciplinas congêneres, o conhecimento científico não resulta de estudos pontuais e isolados, mas deriva, pelo contrário, de um processo cumulativo e interativo de elaboração e discussão de numerosos trabalhos inter-relacionados, semelhantes ou convergentes... (SZMRECSÁNYI, 2008a: p. 26).

A história econômica manifesta-se no campo interdisciplinar dos estudos do desenvolvimento econômico e social, ou seja, das transformações estruturais da economia e da sociedade através do tempo indicando a importância do passado que é referência para explicar o presente e fazer previsões para o futuro. Nas palavras de SZMRECSÁNYI (2008b, p. 40): *“Isso se dá porque as relações econômicas raramente são diretas e evidentes à primeira vista, sempre estando sujeitas à interação de numerosos fatores...”*.

Por sua vez, o pensamento jurídico pode ser marcado pela hermenêutica (leia-se, interpretação da regra preconizada na lei) e historicidade do constitucionalismo, sendo caracterizado como pesquisa social e instrumentalizado à luz da realidade de uma sociedade em determinado momento histórico. É dizer, não há como desvincular também o pensamento jurídico (exegese da norma legal ou constitucional) do momento social em que foi construído (LAMBERTI e MATOS, 2020).

A historicidade faz parte da maneira como se interpreta os fenômenos sociais sendo marca relevante da construção das sociedades em busca da cientificidade e de respostas científicas que garantam maior exatidão possível àquilo que é investigado pelas ciências, o

que não é diverso com as ciências econômicas, jurídicas e sociais (LAMBERTI e MATOS, 2020). A história do direito pode ser conceituada como:

Pode-se conceituar a História do Direito como a parte da História geral que examina o Direito como fenômeno sócio-cultural, inserido num contexto fático, produzido dialeticamente pela interação humana através dos tempos, e materializado evolutivamente por fontes históricas, documentos jurídicos, agentes operantes e instituições legais reguladoras (WOLKMER, p. 11, 2003).

A evolução do pensamento jurídico é passível de recorte de investigação tendo como referência histórica o constitucionalismo, ressaltando-se que os paradigmas determinantes dos direitos (fundamentais, sociais, políticos, difusos, coletivos e outros) são objeto de transformações significativas em sociedades que buscam se organizar para gerar desenvolvimento e bem-estar em determinado momento histórico. Uadi Lammêgo Bulos (2015) divide o constitucionalismo em seis (06) etapas no curso da história da humanidade, a saber: 1ª Etapa - Constitucionalismo primitivo (30.000 anos a.C até 3.000 mil anos a.C); 2ª Etapa - Constitucionalismo antigo (3.000 mil anos até séc. V); 3ª Etapa - Constitucionalismo medieval (séc. V até o séc. XV); 4ª Etapa - Constitucionalismo moderno séx. XV até séc. XVIII; 5ª Etapa - Constitucionalismo contemporâneo séc. XVII até os dias atuais, e 6ª Etapa - Constitucionalismo do porvir/futuro⁹.

Battesini e Balbinotto (2010) entendem que a história do pensamento em direito e economia é uma fonte de informações importantes para a compreensão de fenômenos contemporâneos e marcada por ondas de aproximação integrativa destas duas áreas com caráter interdisciplinar distinto. Os autores destacam a contribuição do austríaco Joseph Schumpeter ao abordar a origem comum do direito e da economia (e das ciências sociais) ser o direito natural (direito justo por natureza), e posteriormente o princípio do utilitarismo (século XVIII) proposto por Jeremy Bentham. Outros estudiosos da temática identificaram também como precursores do movimento direito e economia, os pensadores David Hume e Adam Smith.

Para os pesquisadores, a aproximação pode ser dividida em ondas, a saber: a primeira onda ocorreu de 1830 a 1930, a segunda posterior a 1930. A primeira onda estaria ligada à escola histórica alemã e o movimento institucionalista norte-americano e indiretamente ao

⁹ Nota explicativa: Urge destacar que essa mudança permanente dos valores e conceitos não se restringe apenas à mudança da lei ou da Constituição, mas também da hermenêutica jurídica (exegese) ao longo do tempo. A lei, por vezes idêntica na acepção literal, interpreta-se de modo diverso a depender do valor ético-social predominante na sociedade que o estabeleceu.

pensamento marxista, escola austríaca, realismo jurídico norte-americano e na consolidação do pensamento neoclássico. De um modo geral, os elementos que pautaram essa aproximação estavam relacionados à adoção da história como instrumento analítico e elemento de reconstrução teórica, análise integrativa dos fenômenos econômicos e o contexto histórico-social. O direito é visto como tendo função estratégica na promoção do progresso econômico (direito enquanto indutor de mudanças econômicas). No capitalismo moderno, a regulação jurídica dos aspectos econômicos seria condição básica para o desenvolvimento econômico uma vez que organizaria a atividade empresarial e as transações comerciais. Logo, o caráter dinâmico e evolucionário dos fenômenos sociais requeria a concepção orgânica do direito e da economia, portanto, o modo de produção capitalista dependia do ordenamento jurídico. De forma a contra argumentar essa perspectiva ocorreu a proposição de que a relação entre direito e economia não seria de causa e efeito, e sim de forma (direito) e conteúdo (economia) (LAMBERTI e MATOS, 2020).

A escola austríaca (cujo representante destacado é Carl Menger) promoveu a interação por meio da análise da atividade empresarial (lucro, renda, poupança, investimento) e a responsabilidade civil considerando as externalidades negativas derivadas da negligência e dos riscos das atividades empresariais (custos privados *versus* custos sociais). Os fundamentos econômicos do direito avançam no sentido do raciocínio econômico e das escolhas jurídicas em torno do Estado (e sua ação mediadora por meio do Poder Judiciário), da propriedade privada, matrimônio, testamento e contratos (LAMBERTI e MATOS, 2020).

A influência neoclássica parte da dinâmica de mercado estabelecida pela tomada de decisão individual, agentes cujo comportamento é maximizador e racional, e da análise da relação custo-benefício. No início do século XX, a abordagem institucionalista defende que a análise econômica requer considerar um conjunto de fatores relevantes, entre eles, o ambiente jurídico. Apesar desta trajetória de aproximações e complementaridades, é a partir de 1930 que o pensamento econômico e o jurídico voltam a se distanciar. A explicação estaria na metodologia de pesquisa científica na modernidade. O ideal de racionalidade e do Estado moderno e a busca pela construção de uma “teoria pura do direito” (pautada em normas e conceito autônomo de direito), por um lado, e a racionalidade econômica de mercado baseada em cálculos e à lógica da matemática, por outro. Em outras palavras, a definição do *mainstream* das duas ciências (o positivismo jurídico e o neoclassicismo econômico) resultou neste afastamento (LAMBERTI e MATOS, 2020).

Depois de algum tempo, a segunda onda de aproximação ocorre em torno do estudo da concorrência e na eficiência alocativa e por meio da aplicação de fundamentos econômicos no estudo de casos jurídicos (como evitar o dano social e estruturar o sistema jurídico de forma a proporcionar o aumento da eficiência alocativa). A Faculdade de Direito da Universidade de Chicago foi o berço dessa aproximação e a publicação do *Journal of Law and Economics* em 1958 registram tal momento. Portanto, as externalidades negativas requerem a ação reguladora do Estado por meio de um sistema jurídico eficaz já que os direitos de propriedade e os custos de transação são conformados pelo plano jurídico. Nos anos de 1970, a discussão é ampliada para a responsabilidade civil, tanto do ponto de vista da justiça e equidade como de seus custos. Nomes importantes e conhecidos da economia se destacam: Gary Becker, George Stigler, Friedrich Hayek, Douglas North. Também data deste período, a aproximação em torno da democracia, do processo eleitoral, direito constitucional e teoria econômica da regulação pública bem como: atividade empresarial e o desenvolvimento socioeconômico, função preventiva da responsabilidade civil, comportamento oportunista e estudo dos contratos. A crise do paradigma moderno e o advento da pós-modernidade (sociedade pós-industrial) deu início a uma nova organização do sistema capitalista, o que exigiu uma nova forma de relação entre Estado e sociedade. Novamente, a metodologia das ciências sociais será discutida e para o direito significará a incorporação mais robusta dos aspectos de natureza econômica (LAMERTI e MATOS, 2020).

A economia passa a incorporar as instituições jurídicas e seu papel ativo no ambiente econômico, como o direito se aproxima da economia com a incorporação de valores econômicos ao universo jurídico e a utilização do instrumental analítico da ciência econômica na teoria jurídica: leia-se *common law* (sistema de costumes voltado para a maximização da riqueza em sociedade, ou seja, sistema projetado para produzir resultados economicamente eficientes) (LAMBERTI e MATOS, 2020).

Assim, é possível compreender a trajetória comum de um modo mais amplo a partir das principais obras que carregam os esforços dessa aproximação entre as ciências, nos termos do quadro a seguir:

Quadro 1- Principais Obras de referência na aproximação entre Direito e Economia.

Ano	Obra	Autores
1888	A lei de compensações sob o ponto de vista econômico	Victor Mataja
1960	<i>The problem of social cost</i>	Ronald Coase
1961	<i>Some thoughts on risk-distribution and the Law of torts</i>	Guido Calabresi
1982 (Brasil)	A ordem jurídica e a economia	Clovis do Couto e Silva
1987	<i>Economic Analysis of accident law</i>	Steven Shavell

1987	<i>Economic structure of tort law</i>	William Landes e Richard Posner
1994 (Brasil)	Interpretação econômica do Direito	Guimar Estrella Faria
1998 (Brasil)	Notas de análise econômica: contratos e responsabilidade civil	Rachel Sztajn
1998	<i>The new palgrave dictionary of economics and the law</i>	Peter Newman
2000	<i>History of Law and Economics</i>	Ejan Mackaay
2004	<i>Economic analysis of civil law</i>	Hans-Bernd Schafer e Claus Ott
2004	<i>Foundations of Economic Analysis of Law</i>	Steven Shavell
2005	<i>The Elgar Companion to law and economics</i>	Jurgen Backhaus
2005 (Brasil)	Direito e Economia, Análise Econômica do Direito e das Organizações	Décio Zylbersztajn e Rachel Sztajn
2005 (Brasil)	Direito e Economia	Luciano Timm
2006 (Brasil)	Direito, Economia e Mercados	Armando Castelar Pinheiro e Jairo Sadi
2007	<i>Economic Analysis of Law</i>	Richard Posner
2008	<i>Law and Economics</i>	Robert Cooter e Thomas Ulen

Fonte: Battesini e Balbinotto, 2010.

O final do século XIX indica a primeira publicação (e a primeira onda) e a segunda metade do século XX inaugura um segundo momento de produção mais significativa do ponto de vista quantitativo de publicações acadêmicas, como qualitativo (temáticas comuns). A produção acadêmica no Brasil, em direito e economia, esteve restrita aos estados do Rio Grande do Sul (Universidade Federal do Rio Grande do Sul) e de São Paulo (Universidade de São Paulo e Fundação Getúlio Vargas) (LAMBERTI e MATOS, 2020).

Contudo, e apesar de relativamente restrita, compreende-se que esta deve ser uma agenda de pesquisa em ampliação, haja vista as mudanças e desafios de natureza econômica e jurídica em curso, especialmente no atual contexto disruptivo da era tecnológica. E de um modo geral, a influência recíproca e a complexidade da interação entre Direito e Economia podem ser apreendidas pelo conjunto de incentivos organizados em torno dos arranjos institucionais (LAMBERTI e MATOS, 2020).

Para Zylbersztajn e Sztajn (2005) essa influência e complexidade está subdividida de diferentes formas e perspectivas. Na perspectiva da análise econômica do direito e das organizações, sobressaem-se nomes como de Coase. Sua abordagem refere-se aos custos de transação que determinam as formas organizacionais e as instituições do ambiente social enfatizando a importância do Direito na determinação dos resultados econômicos. Direito e Economia exercem papel primordial na formação das instituições e organizações que por sua

vez influenciam a transformação do sistema jurídico e a consecução de resultados econômicos (LAMBERTI e MATOS, 2020).

As instituições afetam a *performance* econômica (e dada a tecnologia empregada) determinam os custos de transação e transformação, logo, tal coordenação econômica restringe as necessidades, preferências e escolhas dos atores econômicos. Desta forma, as Instituições importam porque existem problemas futuros potenciais nos contratos (não previstos, dada a racionalidade limitada) e lacunas inevitáveis. Os agentes econômicos são oportunistas e podem romper os contratos. Logo, é preciso um corpo de normas (somadas às regras informais) para disciplinar o preenchimento das lacunas de modo que as quebras de contratos serão mais penosas do que o seu cumprimento (LAMBERTI e MATOS, 2020).

As contribuições de Douglas North (1995) são atinentes ao conceito de instituições e mudanças institucionais. As instituições podem ser definidas como o conjunto de regras (jurídicas ou não) e princípios que configuram relações sociais ou grupo de relações sociais. São, portanto, as regras do jogo que dão forma à interação humana e promovem os (des) incentivos. As instituições são classificadas em formais (produto de processo de escolha deliberada dos atores que são reconhecíveis, regras preestabelecidas, de natureza jurídica) e informais (de difícil identificação dos atores e regras, mais resistentes à mudança, normas de conduta, normas de comportamento, convenções transmitidas socialmente, herança cultural, costumes, tradições, rotinas) (LAMBERTI e MATOS, 2020).

Nesse contexto a existência de mudanças e de estabilidade indicam que se tem necessidade de estabilidade (jurídica, econômica, política) para reduzir incerteza, mas tem-se necessidade de mudança para que ocorram novas oportunidades. Ambas em excesso são prejudiciais. As mudanças institucionais, em geral, se processam de forma incremental. A falta de segurança e grau de conflitos impedem a mudança. A trajetória, a história da evolução de cada sociedade indica que o passado importa porque impõe limites às escolhas possíveis e o presente é a continuidade e sofre reflexos das escolhas passadas (LAMBERTI e MATOS, 2020).

A evolução do pensamento econômico e do pensamento jurídico a partir das transformações radicais provocadas pelo advento do capitalismo mostram que direito e economia possuem problemas de pesquisa distintos, porém, sensivelmente complementares, possuindo repercussões na ordem social. As leis e normas jurídicas objetivam disciplinar a atividade humana de modo que esta se realize de acordo com a justiça/equidade, e deve primar sobre a atividade econômica e minimizar os conflitos sociais. Nessa perspectiva, a

economia é um efeito do direito diante da necessidade de atuarem sobre os fatos sociais, a economia e direito podem mutuamente influenciar-se, assim como influenciam e são influenciados por outros fatos sociais e valores. Porém, cabe ao direito buscar a justiça de modo que se conquiste o bem-estar justo e não o bem-estar qualquer (LAMBERTI e MATOS, 2020).

Os assuntos econômicos constituem boa parte da legislação. O conceito de unidades familiares está presente no direito de família, no direito civil e direito do consumidor, por exemplo. As unidades de produção são claramente abordadas no direito do trabalho, direito ambiental, direitos difusos, coletivos, e direito empresarial. O direito tributário, comercial e do trabalho são os de maior conteúdo econômico. A organização do Estado (estrutura administrativa, qualidade das instituições) e sua influência na economia são objetos do direito constitucional, direito administrativo, direito público e direito tributário (LAMBERTI E MATOS, 2020).

Os conceitos de teoria econômica dependem do quadro de normas jurídicas ao mesmo tempo que o surgimento de novas questões econômicas requer revisão do arcabouço jurídico. Exemplos dessa simbiose são encontrados nas mudanças na utilização de contratos para organizar a produção das empresas, viabilizar financiamento, e ainda, o avanço da liberalização dos mercados. A redução do papel do Estado requer novos parâmetros para a defesa da concorrência, o direito dos consumidores e o controle das imperfeições de mercado (externalidades, informação imperfeita, poder de monopólio) (LAMBERTI e MATOS, 2020).

Do mesmo modo, o estudo entre direito e economia é perfeitamente adequado na perspectiva do desenvolvimento social, devendo ser objeto da mesma reflexão, senão vejamos:

É a integração de todos esses fatores – acumulação de capital, evolução tecnológica e existência de um mercado consumidor – de forma harmônica e dinâmica, que permite a transformação desse círculo vicioso de pobreza em espiral de desenvolvimento. À medida que os movimentos circulares vão-se ampliando do centro para fora, vai envolvendo um número cada vez maior de participantes nesse processo de transformação, possibilitando a acumulação de capital que novos investimentos sejam realizados e, por fim, a distribuição dos ganhos da produtividade (MALARD, 2006, p. 314)¹⁰.

¹⁰ Em outro julgado da Suprema Corte, na mesma trilha da decisão anterior, destaca-se o escólio do Ministro Marco Aurélio: O benefício de assistência social tem natureza estrita: não basta a hipossuficiência; impõe-se, igualmente, a demonstração da incapacidade de buscar a solução para tal situação em decorrência de especiais circunstâncias individuais. Essas pessoas, obviamente, não podem ser colocadas em patamar de igualdade com os demais membros da sociedade. Gozam de prioridade na ação do Estado, determinada pelo próprio texto constitucional (BRASIL, STF, RE n. 578.970-SP, Rel. Min. Marco Aurélio, divulg. 22/09/2017).

O balanço do constitucionalismo gerou no decorrer do tempo diversas modificações a partir da escolha fundamental prevista na constituição. Da mesma forma, a interdependência é clara e objetiva entre Direito e Economia e está contemplada nos artigos (170 a 190) que tratam pontualmente da ordem econômica e financeira, bem como pelos valores constitucionais que impõe a implementação de políticas públicas sobre direitos fundamentais e sociais, gerando, por vezes, conflitos com os entes públicos por limitações de ordem orçamentária. Este confronto aparente de interesses fica delegado ao Poder Judiciário, que é instado a decidir sobre os casos à luz do princípio do mínimo existencial da dignidade humana (núcleo duro da dignidade) em contrapartida da disponibilidade financeira/orçamentária do Estado (princípio da reserva do possível).

Após 1988 o constituinte brasileiro assume o compromisso constitucional dos direitos sociais, o que sob o prisma do direito é considerado como uma conquista popular e social (avanço legislativo). Neste dizer, o estudo sobre a pobreza, políticas públicas, desenvolvimento e neoliberalismo traz o desafio de compreender os fenômenos não de forma isolada ou reducionista, pensando-se a sociedade como um todo, fazendo-se a conjunção entre direito e economia. Em outras palavras, no campo das ciências sociais é cabível esta aproximação, que, diante de um cenário de negação de direitos, torna-se cada vez mais expressiva.

1.1 Delineações sobre desenvolvimento

Observa-se que se a terminologia desenvolvimento permite que se aborde o fenômeno sob diversas perspectivas como, por exemplo: desenvolvimento humano ou pessoal, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento regional ou local, desenvolvimento rural ou agrícola, desenvolvimento endógeno ou exógeno, entre outros. Este trabalho se debruça sobre o desenvolvimento na perspectiva jurídico-constitucional.

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, estabelecido no art. 3, inciso “II”, o desenvolvimento nacional foi alçado à condição de objetivo fundamental da República. O compromisso assumido pelo constituinte é de promover desenvolvimento nacional (econômico e social) em uma sociedade marcadamente desigual como a brasileira, em especial, no final do séc. XX e início do séc. XXI em que o mundo enfrenta dificuldades em coordenar as desigualdades sociais, sendo marcado por tensões diplomáticas e crises migratórias. Na CF/88 o desenvolvimento é elevado com *status* político, jurídico e econômico

sendo dever de todos na sociedade, não significando norma meramente poética ou programática, mas sendo norma de conteúdo materialmente vinculado como um poder-dever.

Para Becker (2008), o desenvolvimento é resultado do envolvimento dos agentes regionais, econômicos, culturais, sociais e políticos na construção e execução de um projeto de desenvolvimento próprio (BECKER, 2008). O desafio está em impulsionar um desenvolvimento que implique o olhar para além do crescimento econômico, para que todos sejam beneficiados, e não somente alguns cidadãos (ALMEIDA, 2018). A dinâmica do desenvolvimento depende de planejamento e execução de ações que são tarefas árduas, de modo que ao se tratar de assunto interdisciplinar, as metodologias utilizadas nem sempre se coadunam. Daí a construção deste instrumental metodológico multidisciplinar que precisa assegurar a pluralidade e as diferenças entre os objetos e produzir conhecimentos necessários ao desenvolvimento (BECKER, 2000).

O destaque acima descrito é importante porque o estudo sobre desenvolvimento pode levar à visão reducionista confundindo-o com crescimento econômico e industrialização que fez grande parte dos países do mundo de buscar o aumento do Produto Interno Bruto (PIB) como padrão para mensurar a riqueza, deixando em segundo plano a qualidade de vida das pessoas.

Na perspectiva abordada neste trabalho tem-se como paradigma central o estabelecido na Constituição Federal de 1988, tornado como princípio base a dignidade da pessoa humana, pois o poder constituinte originário se comprometeu com desenvolvimento. A expressão contida na bandeira nacional brasileira “ordem e progresso” influenciada pelo positivismo de Augusto Comte e Stuart Mill no séc. XX já arquitetava a ideia de desenvolvimento individual, moral e social como um valor para todos cidadãos. Ibrahim Iskandar *et al* (2002, p. 3) aduzem que: “*O movimento republicano apoiou-se em ideias positivistas para formular sua ideologia da ordem e do progresso, graças particularmente à atuação de Benjamim Constant (1836-1891)*”.

Ou seja, desde o nascedouro da República brasileira o desenvolvimento nacional faz parte dos desejos da nacionalidade, mas apenas enquanto um valor imaterial, destoadado de um fazer em prol da sociedade, ausente a ideia de política pública. O órgão guardião da Constituição brasileira (Supremo Tribunal Federal) no voto do Ministro Celso de Mello da Suprema Corte brasileira, na Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) n. 43 asseverou que o compromisso constitucional impõe o dever de transformação da sociedade:

É que uma Constituição democrática – muito mais do que um estatuto de organização do poder e de garantia das liberdades públicas – reveste-se de alta significação emblemática, pois representa a expressão mais intensa do processo de transformação histórica da sociedade e do Estado, nela concentrando-se o modelo legitimador das práticas governamentais e do exercício dos direitos, garantias e deveres individuais e coletivos (BRASIL, STF, ADC 43, Min. Celso de Mello, 2019, p.13).

Mesmo previsto como um objetivo nacional, o desenvolvimento está distante da realidade de grande parte da população que é marcada pela pobreza, pelo desemprego e pela ausência de serviços públicos. Tal realidade de conflitos destaca que o estudo sobre desenvolvimento é cada vez mais desafiador neste cenário globalizado, pois a internacionalização que marca o modo de viver e de produzir no séc. XXI promove mudanças constantes na sociedade impulsionando novos processos sociais, crises sanitárias, morais, ambientais, políticas e econômicas.

Braick (2010) explica que no Brasil, desde a implementação da Primeira República em 1889 (fim do império) a infraestrutura do país é predominantemente agrícola e não industrializada. Exsurtem, desde aquele tempo, grandes desigualdades sociais e regionais, ocasionando movimentos sociais de camponeses, operários, marinheiros e pobres em geral que reivindicavam melhores condições de vida e de trabalho no campo e posteriormente nas cidades (BRAICK, 2010).

Do ponto de vista de acesso aos bens de consumo e de serviços, por exemplo, o sociólogo Zygmunt Bauman explica que o mundo globalizado é dividido entre os globais, aqueles que podem e possuem acesso à mobilidade e capital (os vencedores) e os locais, aqueles que não possuem acesso ao consumo, fadados à privação, à imobilidade (os perdedores). Essa polarização faz surgir, do prisma da sociologia, os “normais” e os “anormais” (BAUMAN, 1999).

A crítica é relevante, pois diante das contradições que marcam o Estado brasileiro, pode-se afirmar que o papel do Estado é colocado em prova. É dizer, diante do grande capital internacionalizado, o Estado tem perdido seu poder de coordenação, mas continua tendo fundamental papel na orientação e regulamentação do desenvolvimento (SANTOS, 2001).

O desenvolvimento encontra espaço na harmonia e no pensamento político em prol do coletivo sobre o individual, tendo a solidariedade como um valor central. Neste sentido, Oliveira (2016) explica que o impulso na direção do desenvolvimento ocorrerá na maior ou menor proporção de que o estado nacional se transforma em estado de bem-estar social. O governo que torne como prioridade investimentos na criação de escolas e universidades

fazendo o equilíbrio de renda, terá maior o desenvolvimento social e crescimento econômico nacional (OLIVEIRA, 2016).

Ao tecer considerações sobre meio ambiente é importante fazer um destaque. A CF/88 deu nova configuração àqueles direitos antes previstos em outras constituições. Os direitos socioambientais surgem como categoria que percebe meio ambiente para além da ideia de fauna e flora. O meio ambiente abrange o bem-estar social, as cidades (urbanístico), o patrimônio cultural¹¹ e o meio ambiente do trabalho. A propriedade ganha feição diversa, ao ter de respeitar a função social, ou seja, o bem privado precisa respeitar os valores ambientais¹², os direitos de vizinhança. Em outras palavras, a harmonia entre os interesses é assegurada, fazendo-se valer o bem estar coletivo acima do interesse individual.

Os impactos multicausais causados pelas diversas transformações sociais são inúmeros, como por exemplo, sanitários, econômicos e tecnológicos, impondo à sociedade a necessidade de construir saídas para proporcionar o bem coletivo. Hawken, Lovins e Lovins (2005) explicam que em relação ao meio ambiente natural (fauna e flora) a Revolução Industrial que originou o capitalismo moderno expandiu as possibilidades de desenvolvimento da humanidade e que essa expansão tem gerado impactos ocasionando-se nas últimas três décadas o consumo de pelo menos um terço dos recursos naturais da terra (HAWKEN, LOVINS e LOVINS, 2005). A década de 1990 marcou a pauta de debates políticos sobre o desenvolvimento sob a perspectiva da sustentabilidade, tendo como marco a ECO-92 realizada no Estado do Rio de Janeiro.

Esta sustentabilidade está ligada ao bem-estar social e reflete no desafio do desenvolvimento que impõe a observância de proteção socioambiental, incluindo na pauta política o desafio da consolidação de uma geopolítica de acumulação capitalista baseada na inclusão das classes desfavorecidas e historicamente excluídas. Por sua vez, sob o prisma jurídico (objetivo da República Federativa do Brasil) o desafio passa a ser a concretização dos

¹¹ Sobre o patrimônio cultura, destaca-se Santilli (2006, p. 185) que aduz: “O multiculturalismo permeia todos os dispositivos constitucionais dedicados à proteção da cultura. Está presente na obrigação do Estado de proteger as manifestações culturais dos diferentes grupos sociais e étnicos, incluindo indígenas e afro-brasileiros, que formam a sociedade brasileira, e de fixar datas representativas para todos esses grupos. Vislumbra-se a orientação pluralista e multicultural do texto constitucional no conceito de patrimônio cultural, que consagra a ideia de que este abrange bens culturais referenciadores dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, e no tombamento constitucional dos documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos. É a valorização da rica sociodiversidade brasileira, e o reconhecimento do papel das expressões culturais de diferentes grupos sociais na formação da identidade cultural brasileira”.

¹² Santilli (2006, p. 190): “A nova Constituição, ao alargar o conceito de patrimônio cultural, fortaleceu ainda mais a função socioambiental da propriedade sobre bens culturais, que será limitada e restringida de acordo com o interesse público na preservação do patrimônio cultural. Mais do que uma limitação ou restrição ao direito de propriedade, trata-se, na verdade, de uma modificação da sua própria estrutura, que lhe imprime um novo conteúdo normativo, determinado pelo respeito e proteção a bens e valores coletivos tutelados pela Constituição”.

direitos sociais, numa verdadeira compatibilização entre mercado, trabalho e direitos humanos, promovendo-se direitos fundamentais e sociais.

Entretanto, o desafio nacional precisa enfrentar o colonialismo moderno que continua operante, pois a partir dele continua-se extraindo as riquezas e limitando direitos e soberania de países. A dinâmica da especulação das bolsas e moedas acabam por ditar seu poder de domínio à maioria dos países de periferia (SANTOS, 2001). Em outras palavras, o nível de desenvolvimento econômico depende da equânime distribuição de riquezas, estabilidade política, prioridades nos gastos públicos e erradicação da pobreza.

No Brasil, nas décadas de 80 e 90 surgiram políticas públicas de transferência condicionada de renda que tiveram a finalidade de minimizar as desigualdades sociais a partir da prestação de um valor em dinheiro para família em situação de extrema vulnerabilidade. Estes benefícios de transferência condicionada de renda encontra limite na capacidade financeira do Estado, neste sentido, Clève (2003, p. 5) leciona: “*muitos desses direitos sociais são concretizáveis a partir do PIB e riqueza produzida no país*”.

Nesta continuidade, o interesse do capital financeiro quer invisibilizar e acomodar a sociedade negando a importância da implementação de políticas públicas para o desenvolvimento. É como se o desenvolvimento ficasse relegado às ideias, a um objetivo inatingível. Tal narrativa acaba por desanimar movimentos sociais que deveriam lutar pela implementação de ações de Estado. Esta acomodação política acarreta a vulneração de direitos e garantias fundamentais assegurados pelo texto constitucional, pois diante da omissão deliberada do poder executivo em concretizar o desenvolvimento, sem o papel ativo do poder legislativo, torna-se cabível a intervenção do Poder Judiciário como forma de implementar os valores constitucionais. Destaca-se que o Poder Judiciário brasileiro já admitiu a garantia de direitos sociais diante da não implementação de políticas públicas¹³.

Há perfeita consonância teórica entre desenvolvimento e direitos sociais, pois o desafio da concretização passa pela escolha política e modelo de Estado que se quer. É dizer, pobreza gera mais pobreza, como um círculo infinito, mas o Estado de intervir ativamente para

¹³ Destaca-se decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ): “A concessão dos medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS exige a presença cumulativa dos seguintes requisitos: 1) Comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS; 2) Incapacidade financeira do paciente de arcar com o custo do medicamento prescrito; e 3) Existência de registro do medicamento na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)”. (BRASIL, 2018, STJ. 1ª Seção. REsp 1657156-RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 25/04/2018”.

minimizar estes efeitos deletérios¹⁴. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) brasileiro aplicou a lógica constitucional pela garantia da assistência social aos cidadãos de forma positiva, vejamos:

STJ. PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL À PESSOA DEFICIENTE. A LOAS EM SUA REDAÇÃO ORIGINAL NÃO FAZIA DISTINÇÃO QUANTO À NATUREZA DA INCAPACIDADE, SE PERMANENTE OU TEMPORÁRIA, TOTAL OU PARCIAL. ASSIM NÃO É POSSÍVEL AO INTÉRPRETE ACRESCEM REQUISITOS NÃO PREVISTOS EM LEI PARA A CONCESSÃO DO BENEFÍCIO. ACÓRDÃO QUE MERECE REPAROS. RECURSO ESPECIAL DO SEGURADO PROVIDO PARA RESTABELECEM O BENEFÍCIO CONCEDIDO NA SENTENÇA. 1. A Constituição Federal/1988 prevê em seu art. 203, *caput* e inciso V a garantia de um salário mínimo de benefício mensal, independente de contribuição à Seguridade Social, à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. 2. Regulamentando o comando constitucional, a Lei 8.742/1993, em seu art. 20, § 2, em sua redação original dispunha que a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho. 3. Em sua redação atual, dada pela Lei 13.146/2015, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. 4. Verifica-se que em nenhuma de suas edições a lei previa a necessidade de capacidade absoluta, como fixou o acórdão recorrido, que negou a concessão do benefício ao fundamento de que o autor deveria apresentar incapacidade total, de sorte que não permita ao requerente do benefício o desempenho de qualquer atividade da vida diária e para o exercício de atividade laborativa (fls. 155). 5. Não cabe ao intérprete a imposição de requisitos mais rígidos do que aqueles previstos na legislação para a concessão do benefício. 6. Recurso Especial do Segurado provido para restaurar a sentença que reconheceu que a patologia diagnosticada incapacita o autor para a vida independente e para o trabalho (BRASIL, 2017, STJ. REsp 1404019/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO).

O STJ neste julgado acima efetivou um direito afirmando que não cabe ao intérprete a imposição de requisitos mais rígidos do que aqueles previstos na legislação para concessão de benefícios assistenciais. O que se observa é que o Tribunal da cidadania garantiu a dignidade da pessoa humana neste julgado, fazendo valer o objetivo nacional.

Por outro lado, tal decisão, por certo, faz colidir as ideias neoliberais com os direitos previstos na Constituição, gerando uma sensação de embate entre o objetivo republicano e os interesses financeiros ou econômicos¹⁵. Note-se que não há ofensa ao princípio da separação dos poderes, pois a concretização dos direitos sociais não deve ficar condicionada à boa

¹⁴ Myrdal (1968) utiliza o conceito de ciclo vicioso da pobreza como uma sequência de formas ascendentes ou descendentes de fatos no campo social. As desigualdades regionais se agravam quanto mais pobre for, e que quanto maior o nível de desenvolvimento, mais fortes são os efeitos propulsores (OLIVEIRA, 2016).

vontade ou liberalidade do administrador da coisa pública, sendo de suma importância que o Poder Judiciário atue como órgão fiscalizador da legalidade e dos princípios constitucionais¹⁶. Infere-se que não há que se falar em embate, pois do contrário seria admitir que a separação de poderes poderia gerar óbice ou negação à concretização de direitos sociais.

Pensar em desenvolvimento significa, antes de outras definições como PIB ou industrialização, pensar em garantia de condições de vida digna a todas as pessoas, com distribuição justa de renda, com serviços públicos de qualidade na saúde, educação, assistência social, garantia do equilíbrio ambiental, bem como outras variáveis que são também direitos sociais.

Por outro lado, este desenvolvimento nacional não é um projeto que se conclui de forma instantânea ou imediatista, sabendo-se que há problemas de desigualdades regionais que exigem mais tempo para se minimizarem. É dizer, os frutos do desenvolvimento não amadurecem de uma só vez, mas são colhidos de geração em geração (MALARD, 2006).

Portanto, como visto, a interpretação sobre desenvolvimento nos dias atuais vai para além de crescimento econômico ou melhoria da infraestrutura pública. Deve o Estado brasileiro harmonizar os conflitos, extinguir a exclusão social, assegurar direitos sociais e promover inclusão daqueles que não possuem acesso a benefícios ou serviços públicos. Ao fazer isso, o Estado garante a valorização da dignidade humana, compromisso firmado no contrato social pelo desenvolvimento previsto na CF/88.

1.2 Desenvolvimento como liberdade: a perspectiva de Amartya Sen

Amartya Sen foi um economista indiano que lecionou em diversas Universidades do mundo, dentre elas Harvard, Oxford e Cambridge recebendo no ano de 1998 o Prêmio Nobel de Economia por sua contribuição no pensamento econômico. As contribuições de Sen

¹⁵ Em outros julgamentos a Suprema Corte efetiva o direito social para estrangeiros que residem no Brasil, deixando cristalina a escolha fundamental do constituinte pela solidariedade social, vejamos: Os estrangeiros residentes no País são beneficiários da assistência social prevista no art. 203, V, da Constituição Federal, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais. (BRASIL, 2017, STF. Plenário. RE 587970/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 19 e 20/4/2017).

¹⁶ Sobre esta relevância, destaca-se o voto do Ministro do STF, Celso de Mello: Não se pode desconhecer que o Poder Judiciário assume, na estrutura institucional em que se organiza o aparelho de Estado, significativo relevo político, jurídico e social, pois não há, na história das sociedades políticas, qualquer registro de um Povo que, despojado de juízes e Tribunais independentes, tenha conseguido preservar os seus direitos e conservar a sua própria liberdade. (BRASIL, STF, ADC 43, Min. Celso de Mello, 2019, p. 38)

promoveram mudanças no *modus* de pensar em diversas áreas do saber. No campo da economia, da filosofia estas contribuições são diversificadas abrangem crescimento econômico, escolha racional, justiça, pobreza e desigualdade, filosofia político-normativa. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em sua concepção tem muitas das ideias de Sen (KANG, 2011).

A definição trazida sobre desenvolvimento constante na respectiva obra: “Desenvolvimento como Liberdade” de Amartya Sen (2010, p. 71), preconiza que: “*o objetivo do desenvolvimento relaciona-se à avaliação das liberdades reais desfrutadas pelas pessoas*”. Em outras palavras, as liberdades não são apenas os fins, mas instrumentos necessários para que ocorra o desenvolvimento¹⁷. A liberdade de um cidadão é considerada enquanto aquela em que um Estado disponibiliza acesso a serviços sociais como educação e saúde, bem como disposições de direitos civis e políticos, como participação popular. Ainda, o progresso da tecnologia e industrialização se bem utilizadas têm o potencial de expandir essa liberdade humana (SEN, 2000).

Para Karl Polanyi (2000) a liberdade em uma sociedade complexa é instável e se modifica o tempo todo. As improvisações fazem parte da história e alguns países no futuro serão o presente de alguns países atuais. O sentido de liberdade na nossa época é a resignação da sociedade em não aceitar as injustiças e a própria falta de liberdade (KARL, 2000).

Sen (2000) destaca que a liberdade como instrumento para o desenvolvimento perpassa por processo em que duas razões de influência. A primeira, a razão avaliatória, investiga se houve o aumento das liberdades dos indivíduos na sociedade. A segunda, a razão da eficácia, que considera que o desenvolvimento depende da qualidade desta liberdade das pessoas. Nessa, as inter-relações e condições empíricas influenciam na medida do desenvolvimento (SEN, 2000).

Com efeito, a concepção de Sen não possui olhar mercadológico (de produto) ou pelo consumo de bens, mas de um modo focado nas oportunidades, fugindo-se da ideia que denominou como “fetichismo da mercadoria”. A liberdade positiva como um conjunto de fins a serem atingidos. É dizer, as liberdades são as condições necessárias para se atingir o bem-estar (KANG, 2011).

¹⁷ Sobre o tema, importante destacar o que Neto (2018) afirma: não há regime político que apresente melhores resultado do que a democracia, de modo que o processo de liberdade de escolhas permite a criação de oportunidades para todos (NETO, 2018).

Analisando sobre a perspectiva da assistência social, Netto (2006) destaca que a dimensão política do projeto de serviço social é a favor da equidade e da justiça social, com universalização do acesso a serviços e bens; acesso às políticas e programas sociais, a ampliação da cidadania, garantia de direitos civis e políticos (NETTO, 2006). Corroborando com este ideário, Sen destaca (2000, p.18): “*Em outros casos, a provação da liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo a ausência de programas epidemiológicos [...]*”.

José Paulo Netto (2006) expõe que o projeto profissional do serviço social tem em seu núcleo a declaração da liberdade como um valor central, concebida como a possibilidade de escolhas entre alternativas concretas, sendo a expansão dos indivíduos sociais emancipação e compromisso com a autonomia. Neste paradigma, a liberdade é garantida com a luta intransigente pelos direitos humanos, somados pelo respeito ao pluralismo, que simbolizam o exercício profissional (NETTO, 2006).

Ao se debruçar sobre a ideia de justiça, Sen leciona que a justiça é relacionada pelo modo de viver das pessoas, não se limitando às reivindicações de instituições justas, pois antecedendo a isso as pessoas devem pensar e agir de forma correta baseada em um raciocínio argumentativo razoável, proporcional. O autor destaca que na abordagem de justiça contida em sua obra o foco sobre a vida real é mais relevante do que a avaliação da ideia de justiça abstrata, não se limitando à ideia de obedecer às instituições “justas” criadas pelo Estado (SEN, 2011). A palavra justiça vem “*justitia*”, “*jus*”, que significa direito.

A concepção de justiça passa historicamente por mudanças de abordagem, sendo palpante a utilização de referências conceituais em momentos completamente distintos. Pode-se utilizar como parâmetro os clássicos de três períodos distintos. Aristóteles, Kant e Michael Sandel. Em Aristóteles (384-322 a.C) a justiça é explanada na obra *Ética a Nicômaco*, sendo que Aristóteles formula ainda outras reflexões sobre ética, virtude, bem e felicidade. O traço que marca o pensador é a lógica de uma justiça universal e uma justiça particular. A primeira é criada universalmente e se aplica em todas as situações. A segunda tem o parâmetro na igualdade. Ou seja, uma lei geral pode gerar justiça universal, mas em determinado caso específico, pode gerar injustiça. No segundo caso a justiça privada significa não aplicar a Lei geral (equidade). Segundo o filósofo, a justiça é uma das maiores virtudes e se aplica a todos os homens (DE SOUZA MORAES, 2015).

Em Kant (1724-1804) na doutrina do direito na obra *Metafísica dos Costumes* a justiça é abordada como que o justo ou o injusto não podem ser encontrados no positivismo do

direito, mas na razão, no princípio da liberdade. A questão do justo, em Kant, vincula-se à liberdade, considerando-se justa toda ação que não viola a liberdade de outrem. Para o filósofo, a vontade livre os homens tem a finalidade de garantir o crescimento moral da humanidade (DE SOUZA MORAES, 2015).

Em Michael Sandel na obra *Justiça é Fazer a Coisa Certa*, questiona todos ao levar à reflexão sobre as perspectivas de justiça. O autor se debruça sob a ótica de Aristóteles e de Kant. Sandel frisa três abordagens sobre justiça, a primeira, a justiça dos utilitaristas deve questionar o irá maximizar o bem-estar e a felicidade como um todo. A segunda, frisa a justiça e liberdade no sentido de não regular o mercado, mas realizando-se a distribuição justa de renda e riqueza. A terceira, a justiça seria dar às pessoas o que elas merecem promovendo equidade ao alocar bens (DE SOUZA MORAES, 2015).

Michael Sandel (2012), em outra obra, explica que vivemos numa época onde quase tudo pode ser comprado e vendido, e os valores do mercado passaram a governar a vida como nunca visto antes. É possível afirmar que a lógica de compra e venda não se aplica somente a bens materiais, mas governa crescentemente a vida como um todo. Exemplos que marcam a reflexão sobre os limites morais do mercado: *marketing* adotado por laboratórios farmacêuticos; a invasão da publicidade comercial em escolas; a venda de direitos ao nome; a comercialização de óvulos e esperma “de grife” para a reprodução assistida; a compra e venda do direito de poluir; um sistema de campanhas eleitorais que chega perto de permitir a compra e venda das eleições políticas (SANDEL, 2012).

Como visto, em todas as dimensões de justiça, a liberdade é estampada. A Justiça demanda o padrão como se observa a sociedade, ou seja, a maneira de compreender as instituições que promovem e buscam aplicar a justiça, e não como manifestação da justiça (fundamentalismo institucional). Explica e critica o que o pensamento tradicional na análise econômica e social tratam a justiça priorizando as instituições com a panaceia dos problemas com a ilusão do livre mercado, retirando da sociedade o compromisso com a justiça (SEN, 2011).

Destaca-se, neste paradigma, que a razão humana por si só pode ser manipulada e servir a ideias racistas ou preconceituosas, pois nestes casos haveria uma frágil razão, sendo uma razão dogmática primitiva e falha. Para que se estabeleça uma ideia de justiça é necessário criar uma disciplina voltada para o raciocínio argumentativo, considerando que pode haver diferentes posições razoáveis. Assevera que o comportamento real das pessoas deve ser

levado em consideração e não apenas os arranjos institucionais. Leciona que se o arranjo social for frágil então todo o arranjo ou estratégia institucional também o será (SEN, 2011).

[...] no mundo em desenvolvimento, os inaptos são frequentemente os mais pobres dentre os pobres com relação à renda, mas, além disso, sua necessidade de renda é maior do que as dos fortes e sãos, uma vez que precisam de dinheiro e assistência para tentar ter vidas normais e aliviar suas desvantagens (SEN, 2011, p. 218).

Neste sentido, o desenvolvimento pode ser observado na diminuição da pobreza e outras carências sociais passam a fazer parte do debate no séc. XX havendo um grande engajamento social na busca por direitos humanos. No entanto, ressalta que as reflexões sobre a implementação destes direitos passa por discussões filosóficas importantes, o qual denomina de “crítica da exequibilidade” dos direitos. Sen reconhece que as dificuldades ou limitações de concretizar direitos sociais ou humanos não pode ser enfrentada como um “não-direito”:

O equívoco de rejeitar as pretensões de direitos humanos com base no fato de não serem plenamente exequíveis é que um direito não realizado por inteiro ainda continua a ser um direito, demandando uma ação que remedie o problema. A não realização, por si só, não transforma um direito reivindicado num não direito. Pelo contrário, ela motiva uma maior ação social (SEN, 2011, pág. 310-311).

Ora, se a dificuldade de concretizar um direito é suficiente para invocar o seu não reconhecimento, como trataríamos os direitos básicos individuais, que o Estado não consegue proteger, como por exemplo a segurança pública? É necessário negar a segurança como direito? Tal lógica parece uma maneira de não conferir “custos sociais” sobre o lucro, numa verdadeira luta de interesses por aqueles que detêm o capital financeiro que preferem negar direitos sociais (SEN, 2011).

A plausibilidade (capacidade de concretização ou eficácia concreta) dos direitos sociais e econômicos é abordada por Sen atestando que a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948 significou um importante avanço na proteção de direitos sociais, havendo uma mudança radical na maneira como se compreendia os direitos no séc. XX, destacando que nas proclamações anteriores os direitos eram bastante limitados à vida, trabalho e aos frutos do trabalho (SEN, 2011).

Sen explica que a diferença entre renda per capita e liberdade pode ser percebida, por exemplo, entre os cidadãos do Gabão, África do Sul, Namíbia ou Brasil que podem ser mais ricos em termos de renda per capita do que os cidadãos do Sri Lanka, China, mas que nestes últimos as expectativas de vida são maiores do que nos primeiros (SEN, 2000). Dentre os

desafios para o desenvolvimento, a libertação de trabalhadores que se expõe a condições sub-humanas (cativo explícito ou implícito) nega-lhes o acesso ao mercado de trabalho aberto.

É difícil pensar que qualquer processo de desenvolvimento substancial possa prescindir do uso muito amplo de mercados, mas isso não exclui o papel do custeio social, da regulamentação pública ou da boa condução dos negócios do Estado quando eles podem enriquecer –ao invés de empobrecer – a vida humana (SEN, 2000, p. 22).

O exercício das liberdades é compreendido pela capacidade de participação popular nas discussões públicas, nas interações sociais. O desenvolvimento, nessa perspectiva, pode ser compreendido como participação social uma junção entre considerações econômicas, sociais e políticas. Os valores sociais, os costumes prevaletentes, a igualdade entre os sexos, o tratamento com o meio ambiente, a ausência de corrupção, e confiança nas relações econômicas influem no maior ou menor desenvolvimento (SEN, 2000).

Pedro Demo em obra escrita em 1941 e publicada em 1988 explica que a redução das desigualdades só pode ser resultado de processos árduos de participação social que é conquista de todos. A liberdade e a participação só são verdadeiras quando conquistadas, pois o conteúdo dessa condição depende do comparecimento dos interessados na política social (DEMO, 1988).

Assim, para realizar a participação é preciso encarar o poder de frente, partir dele, e, então, abrir os espaços de participação, numa construção arduamente levantada, centímetro por centímetro, para que também não se recue nenhum centímetro. Participação, por conseguinte, não é ausência, superação ou eliminação do poder, mas outra forma de poder (DEMO, 1988).

Ao se debruçar sobre a pobreza, Sen (2000) revela a grande importância daquilo que denominou como “códigos de existência”, ou seja, de normas que por imperativo moral devem ser respeitadas independentemente de haver regras estabelecidas. É dizer, os direitos humanos como elemento de garantia da liberdade de forma suprallegal. Para isso o autor ressalta que um dos aspectos mais importantes para a liberdade são os direitos humanos compreendidos na sua acepção material, legítima, intrínseca ao ser humano.

O grande apelo moral dos direitos humanos tem sido usado para várias finalidades, desde a resistência à tortura, à prisão arbitrária e à discriminação racial até a exigência de eliminar a fome, a miséria e a falta de assistência médica em todo o planeta (SEN, 2011, p. 292).

Sen rejeita a ideia de utilizar a métrica do bem-estar para avaliar a justiça distributiva de bens primários. Afirma que o crescimento *per capita* não é um critério suficiente para explicar as diferenças e alcance do bem-estar. Ou seja, o desenvolvimento ocorre se as pessoas buscarem a justiça. Essa busca passa pela necessidade de que se dissolva da sociedade as

principais fontes de desigualdades sociais que são: pobreza, tirania, carências de igualdade, falta de serviços públicos ou Estado excessivamente repressivo (SEN, 2011).

Sob o prisma econômico, considera que os imperativos da ordem econômica são necessários ao desenvolvimento como capacidade de gerar empregos, evolução tecnológica, tributação justa, respeito aos direitos humanos e sustentabilidade ambiental. Realça que o desenvolvimento virá quando transitar de forma livre as liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Em síntese, o desenvolvimento substancial depende da análise das liberdades, não como um critério fechado, mas como um conjunto de processos que gerem liberdade (SEN, 2000).

O interesse pela riqueza tão comum, indagando o que a riqueza pode produzir na sociedade, salientando que a liberdade que ela proporciona é o próprio desenvolvimento, sustentando a necessidade do aumento da liberdade que as pessoas podem usufruir, indo para muito além do mero crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) ou crescimento econômico. É dizer, a liberdade política, econômica, social e o papel dos direitos humanos são processos que arranjam e viabilizam a sociedade, possuindo capacidade para promover o desenvolvimento (SEN, 2000).

A perspectiva de liberdade para Sen é considerada enquanto aquela em que um Estado disponibiliza acesso a serviços sociais como educação e saúde, bem como disposições de direitos civis, como participação popular. Ainda, o autor considera que o progresso da tecnologia e industrialização têm o potencial de expandir essa liberdade humana. A liberdade como instrumento para o desenvolvimento perpassa por processo em que duas razões influencia. A primeira, a razão avaliatória, que avalia se houve o aumento das liberdades dos indivíduos na sociedade. A segunda, a razão da eficácia, que considera que o desenvolvimento depende da qualidade desta liberdade das pessoas. Nessa, as inter-relações e condições empíricas influenciam na medida do desenvolvimento (SEN, 2000).

O exercício das liberdades é compreendido pela capacidade de participação popular nas discussões públicas, nas interações sociais. O desenvolvimento, nessa perspectiva, pode ser compreendido como uma junção entre considerações econômicas, sociais e políticas. Os valores sociais, os costumes prevalecentes, a igualdade entre os sexos, o tratamento com o meio ambiente, a ausência de corrupção, e confiança nas relações econômicas influem no maior ou menor desenvolvimento (SEN, 2000).

Além das demais contribuições no complexo pensamento de Sen, pode-se destacar a aproximação entre diversas áreas que aparentemente estavam separadas como filosofia política e desenvolvimento econômico, chamando a atenção dos economistas para as lindes da abordagem métricas (abordagem utilitarista), reafirmando a necessidade de se pensar nos males que afligem a sociedade (KANG, 2011).

Políticas públicas de assistência social possuem o potencial de promover oportunidades, efetivando os direitos sociais e garantindo-lhes eficácia concreta, real, na vida das pessoas. Neste ponto, Sen (2000, p. 25) defende o papel das ações de estado na consecução dos interesses coletivos, vejamos: *“As políticas públicas visando ao aumento das capacidades e das liberdades substantivas em geral podem funcionar por meio da promoção dessas liberdades distintas mas inter-relacionadas”*.

À vista disso, a perspectiva de desenvolvimento de Amartya Sen (2000) considera que desenvolvimento ocorre na medida em que as cinco tipos de liberdades são garantidas: liberdades políticas; facilidades econômicas; oportunidades sociais; garantias de transparência; e segurança protetora. Quando conferidas à sociedade na perspectiva instrumental e material estas liberdades instituem o desenvolvimento. Em outras palavras, as relações empíricas entre elas oportunizam o desenvolvimento, enxergando os cidadãos não apenas como beneficiários passivos das oportunidades criadas, mas como construtores de uma sociedade mais justa (SEN, 2000).

1.3 Capitalismo e constitucionalismo brasileiro: da lógica feudal aos dias hodiernos

Este subcapítulo tem por finalidade discutir a evolução do capitalismo fazendo um paralelo com o pensamento do constitucionalismo no Brasil no curso do tempo, assinalando alguns avanços na conquista por direitos sociais desde a lógica feudal até os dias hodiernos. O subcapítulo utilizará, dentre outros, de pesquisa e artigo científico produzido durante o Programa do Mestrado e publicado em revista científica no ano de 2020.

Para compreender a realidade atual é importante fazer a digressão sobre o Constitucionalismo. A formação do sistema capitalista pautou-se numa série de transformações sistêmicas de natureza jurídica, política e social para então constituir as bases para sua gênese econômica. Enquanto o direito é uma área do conhecimento que já existia antes do capitalismo (porém se transforma a partir deste), a ciência econômica surge a partir

da constituição desta nova lógica de produção. Para apreender essa dinâmica, é preciso, antes de mais nada, destacar seus elementos constitutivos (LAMBERTI e MATOS, 2020).

Ao discorrer sobre o histórico do capitalismo, importante destacar que as conhecidas fases da história, consumismo primitivo, escravismo, feudalismo, capitalismo, socialismo, comunismo, marcaram etapas que não necessariamente os países do mundo devem passar ou passaram, mas que delimitam o desenrolar da história do capitalismo dos dias iniciais aos dias de hoje (BRESSER-PEREIRA, 2011).

Até o ano de 1500, a organização da sociedade pautava-se no regime feudal (relações comerciais restritas, na autossuficiência e na escravidão). Não existiam problemas econômicos no sentido *stricto sensu* e as abordagens eram de inclinação filosóficas e religiosas baseadas em pressupostos morais e éticos. Para Bresser Pereira, a transição do feudalismo para o capitalismo ocorreu dentro da lógica do próprio sistema, onde a classe dominada é parte integrante dela, crescendo e entrando em declínio com a elite do poder, representando uma ruptura do sistema. Esta lógica permaneceu intacta no capitalismo, pois o proletariado (classe operária) passa a rever seus salários e seu padrão de vida à medida que crescem as economias e aumentam sua produtividade; de sorte que a classe operária também declina quando o crescimento vai mal, em conjunto com os industriais. É dizer, nestes termos, quando a classe proletariada se beneficia do sistema, isso gera um acomodamento político (BRESSER-PEREIRA, 2011).

Do ponto de vista conceitual, algumas escolas de pensamento se recusam a conferir significado a um sistema econômico porque atuam sobre o plano abstrato desligado dos fatores históricos; ou negam a validade de linhas fronteiriças de épocas históricas. Para a proposta destas páginas, considera-se o capitalismo enquanto um sistema histórico especial marcado por fenômenos sociais específicos cuja essência do capitalismo está nos aspectos do espírito empresarial. A organização da produção em bases monetárias e mercadológicas passou a definir os estágios no crescimento do mundo econômico moderno (LAMBERTI e MATOS, 2020).

Desta forma, entende-se o capitalismo enquanto um sistema complexo, dinâmico e que corresponde ao modo particular de produção com o qual os principais pensadores econômicos têm se preocupado e é caracterizado, fundamentalmente, por arranjos institucionais e comportamentais. O primeiro elemento institucional corresponde a produção de bens e serviços orientada para o mercado. O mercado é o mediador das atividades produtivas e pressupõem inter-relações e dependências econômicas, e os agentes econômicos interagem com a instituição social impessoal do mercado. O segundo arranjo institucional se refere a

propriedade privada dos meios de produção. A sociedade dá a certas pessoas o direito de determinar como os fatores de produção podem ser usados. O terceiro, pauta-se no grande segmento da população que não pode existir a não ser que venda sua força de trabalho no mercado de modo que este também se configura numa mercadoria cujo preço (leia-se salário) é regido pelas leis de oferta e demanda. O quarto e último arranjo institucional é constituído pelo comportamento individualista, aquisitivo, maximizador, da maioria dos indivíduos dentro do sistema econômico. Este comportamento foi viabilizado, em boa medida, pelas mudanças religiosas e filosóficas (como a filosofia do individualismo e a teologia protestante que libertou da condenação religiosa e transformou em virtudes os motivos egoístas e aquisitivos) (LAMBERTI e MATOS, 2020).

Novas doutrinas enfatizavam a necessidade do trabalho e assim a relação entre religião e capitalismo foi um instrumento de expansão econômica. Do mesmo modo, esse novo individualismo provocou protestos contra a subordinação dos assuntos econômicos ao poder estatal e a ética individualista se transformam num dos alicerces do liberalismo clássico. A busca pelo lucro só seria eficaz numa sociedade baseada em proteção dos direitos de propriedade e na certeza do cumprimento dos contratos o que exigiu um novo quadro institucional. Obviamente, outros fatores foram estratégicos para o desmantelamento da lógica feudal e a formação do capitalismo (como crescimento do comércio de longa distância, o progresso científico, expansão urbana, a acumulação de capital e o nascimento da indústria capitalista). Essas mudanças possibilitaram um processo revolucionário que coroou o novo sistema (LAMBERTI e MATOS, 2020).

A partir do ano de 1500, a história econômica foi marcada por rupturas e fragilização do sistema feudal (reforma protestante, filosofia do individualismo, formação dos Estados Nacionais, a lógica embrionária do capitalismo por meio do capital comercial/mercantil e a chamada acumulação primitiva). A preocupação econômica inaugura-se na tentativa de compreender o que gera a riqueza das nações e defesa jurídica da propriedade. Esse período mercantilista relacionou a acumulação de metais preciosos, a corrida bélica e o monopólio estatal como promotores da riqueza. Os direitos passam a ser marcados pelo surgimento de normas, especialmente, na Inglaterra (*Petition of rights*, 1628, *Habeas Corpus Act*, 1679, *Bill of Rights*, 1689) (LAMBERTI e MATOS, 2020).

Antes mesmo das primeiras Constituições escritas (Norte Americana em 1787 e Francesa em 1791), todo Estado soberano estabeleceu valores fundamentais da sociedade por meio de uma declaração escrita ou não (normas escritas ou consuetudinárias; *civil law* ou

*commom law*¹⁸), nas quais os valores ou bens variam de sociedade em sociedade, aptos à proteção pelo poder político de determinado local em dado período da história¹⁹.

A história das civilizações fica pautada pela luta da opressão contra a liberdade, e pela necessidade de reconhecimento de direitos fundamentais para que a razão sobrepuja a violência. Neste sentido e sobre o movimento constitucionalista, Bulos (2015) explica que o constitucionalismo foi um movimento de cunho jurídico, social, político e ideológico, este último, marcado pelo ideário de cunho liberal-burguês (LAMBERTI e MATOS, 2020).

No Constitucionalismo primitivo os homens viviam sobre uma autoridade considerada divina, no qual os sacerdotes eram pessoas que detinham o poder divino de governar, sendo considerados como representantes dos deuses (BULOS, 2015). A partir do séc. XVIII o constitucionalismo rompe com o absolutismo monárquico e emerge com o ideário de limitar o poder do Estado ou monarca por meio de uma constituição, estimando um Estado que conferisse liberdade aos cidadãos, tendo como nota principal a liberdade, a igualdade e a fraternidade (valores do iluminismo da Revolução Francesa de 1789) (LAMBERTI e MATOS, 2020).

A gênese da era moderna (inaugurada no séc. XVIII) criou um ambiente propício para o enraizamento da lógica capitalista concomitantemente à escolha fundamental da sociedade por meio da constituição (ora prevendo direitos individuais, fundamentais, sociais, políticos e outros de forma diversa no tempo) que transmuda a partir de lutas sociais, etapas, gerações, ou dimensões de direitos (LAMBERTI e MATOS, 2020).

Destacamos trecho do artigo científico produzido por Maria da Glória Gohn (2004) que no estudo sobre as lutas sociais no Brasil nos quinhentos anos de história, destaca:

Desde os tempos do Brasil Colônia, a sociedade brasileira é pontilhada de lutas e movimentos sociais contra a dominação, a exploração econômica e, mais recentemente, contra a exclusão social. A memória histórica registra lutas de índios, negros, brancos e mestiços pobres que viviam nos vilarejos, e brancos pertencentes às camadas médias influenciados pelas ideologias libertárias, contra a opressão dos colonizadores europeus. (vide Gohn, 1995; Silveira, 1993; Souza e Machado 1997; Paoli 1995; Chiavenato 1988 e outros) (DA GLÓRIA GOHN, 2004, p.15).

No quadro síntese a seguir, destacam-se alguns pontos históricos que marcaram mudanças e conquistas sociais por direitos, correlacionado pensamento econômico em uma

¹⁸ Civil law pode ser entendido enquanto um modelo no qual prevalece a regra escrita, enquanto no *commom law* as regras são estabelecidas a partir de costumes, por exemplo o modelo Inglês

¹⁹ É preciso compreender o significado e importância do modelo inglês e do constitucionalismo na gênese capitalista. Sobre o modelo inglês, Lênio Luiz Streck (2002, p. 226) assevera: “O Direito inglês não é direito de universidades nem Direito de princípios; é um direito de processualistas e de práticos”.

coluna e constitucionalismo brasileiro no tempo em outra coluna, destacando as mudanças que ocorreram na racionalidade social a partir do ano de 1770.

Em relação ao tempo, observa-se que o quadro aborda desde a gênese do Estado nacional até os dias atuais marcados pela globalização e tecnologia. Em um cenário globalizado os fatos acompanham as mudanças que sucedem o tempo todo e na expressão de Bauman, o novo mundo líquido impõe mudanças constante, numa permanente manutenção da incerteza (BAUMAN, 1999).

Importante salientar que o quadro síntese proposto abaixo é apenas um compêndio de importantes marcos históricos separados de forma aleatória e organizados a partir do ano em que ocorreram. Tal quadro não esgota os acontecimentos ocorridos no período, tendo destacado estes a título elucidativo na compreensão do pensamento no curso do tempo (LAMBERTI e MATOS, 2020).

Quadro 2 - Síntese da evolução do capitalismo, lutas sociais, do pensamento econômico e do pensamento jurídico.

Período	Movimentos sociais e/ou lutas pelo reconhecimento de direitos ²⁰ .	Síntese da Evolução do Pensamento Econômico	Síntese da Evolução do Pensamento Jurídico à luz do Constitucionalismo
1770	Zumbi dos Palmares (1630/1695) (Período anterior a 1770, mas que merece destaque) Inconfidência mineira (1789) Conspiração dos alfaiates em Minas Gerais (1798)	Escola fisiocrata e a ênfase na agricultura, ordem natural, inter-relação da economia, <i>laissez faire – laissez passer</i> . Escola Clássica: Liberdade individual, harmonia de interesses, envolvimento mínimo do governo, divisão do trabalho, salários, especialização/produtividade Teoria da população e da superprodução.	Constitucionalismo moderno séc. XV até séc. XVIII. 1748: “O Espírito das Leis” de Charles de Montesquieu. Obra anterior ao período deste quadro, mas que possui relevância no pensamento jurídico. 1787: Primeira Constituição dos Estados Unidos. 1789: Revolução Francesa e Declaração Universal dos direitos do homem e do cidadão 1791: Primeira Constituição Francesa
1800	Revolução Pernambucana (1817) Balaiada no Maranhão	Bentham, Say, Senior, Mill, David Ricardo. Como a riqueza é distribuída em	1822: Independência do Brasil 1824: Primeira constituição

²⁰ Importante o destaque: “As lutas sociais conferem aos movimentos um caráter cíclico. Eles são como as ondas e as marés; vão e voltam segundo a dinâmica do conflito social, da luta social, da busca do novo ou da reposição/conservação do velho. Esses fatores conferem às ações dos movimentos caráter reativo, ativo ou passivo. Não bastam as carências para haver um movimento. Elas têm que se traduzir em demandas, que por sua vez poderão se transformar em reivindicações, através de uma ação coletiva. O conjunto deste processo é parte constitutiva da formação de um movimento social. Os fatores carências, legitimidade da demanda, poder político das bases, cenário conjuntural do país darão a força social de um movimento, gerando o campo de forças do movimento social e uma dada cultura política” (DA GLÓRIA GOHN, 2004, p. 13):

	(1830/1841) Revolta dos Malés na Bahia (1835) Cabanagem no Pará (1835) Revolução Praieira em Pernambuco (1847/1849)	salários, lucros, juros e alugueis? Pensamento Socialista e as desigualdades e injustiças, capitalismo intrinsecamente instável, repúdio as ideias clássicas.	brasileira Outorgada num ordenamento jurídico positivista Manifesto Comunista (1848) Rober Owen e o Direito do Trabalho
1850	2ª Revolução Industrial Revolta de Ibicaba em São Paulo (1851) Revolta de Vassouras no Rio de Janeiro (1858) Quebra-quilos em Pernambuco (1873) Revolta Muckers no Rio Grande do Sul (1874) Revolta do Vintém no Rio de Janeiro (1880) Revolta dos Canudos na Bahia (1874/1897) Fim da escravidão no Brasil (1888) ²¹	Socialismo Marxista: critica a economia clássica, teoria da história, natureza social da produção, circulação capitalista, excedente e mais valia. Escola Histórica Alemã: o papel do governo, nacionalismo, reforma conservadora. Escola Marginalista (Menger, Jevons, Walras): Foco na margem, comportamento econômico racional, ênfase na microeconomia e na livre concorrência, utilidade marginal decrescente.	1851: É criada a cadeira de Direito Administrativo no Brasil, por meio do Decreto n. 608, de 16.08.1851, ficando para 1857, primeira obra de direito administrativo no Brasil, escrita por Vicente Pereira do Rego. 1889: Primeira Convenção de Paz em Haia 1889: República do Brasil 1891: Constituição é promulgada, sendo a primeira Constituição republicana no Brasil.
1900	1ª Guerra Mundial (1914) Revolução Russa (1917)	Escola Neoclássica (Marshall): comportamento racional e maximizador, Teoria do Equilíbrio Geral. Escola Institucionalista e Teorias do Imperialismo: Sociedade é complexa, cultura e história importam, instituições sociais, capital não é universal, a produção é sempre um fenômeno social e cultural, exploração predatória, subordinação.	1917: Constituição do México 1918: Constituição Soviética 1919: Constituição de Weimar (Alemanha) Organização Internacional do Trabalho (OIT) Direitos sociais passam a ser marcados nas Constituições – Estado de bem-estar social ou <i>Welfare State</i>
1930	Declaração Universal dos Direitos Humanos Voto feminino no Brasil (1934) Direitos sociais trabalhistas com a Consolidação dos Direitos Trabalhistas - CLT (1946)	Escola Keynesiana: O que impulsiona o nível de produção? Demanda efetiva, macroeconomia, equilíbrio com desemprego, papel do Estado na economia global (economia militar e da dívida), moeda, expectativas, excesso de poupança e investimento.	1934: Constituição brasileira de 1934 prevendo direitos sociais. 1945: Criação da ONU após o término da II Guerra Mundial Pós IIGM: Tribunal Penal Internacional 1948: Declaração Universal dos direitos humanos da ONU (DUDH).

²¹ Da Glória Gohn (2004, p. 15) explica: “A maioria das lutas e movimentos no Brasil Colônia foi empreendida por negros escravos e pela plebe, vulgo "ralé". Eram os indivíduos pobres e livres. A categoria "povo" na época colonial era dada aos comerciantes e artesãos. No topo da pirâmide social estavam os senhores de engenho, os militares e funcionários graduados e o clero. Eles eram seguidos pelos lavradores, grandes mercadores e artesões. Os pobres livres eram os penúltimos, pois os últimos eram os cativos e escravos”.

1950	Guerra Fria Revolução Cubana 3ª Revolução industrial	Bifurcação ortodoxa (ala liberal e conservadora), Escola Austríaca, Escola de Chicago: persistência neoclássica, abandono da fé geral no capitalismo de <i>laissez faire</i> , Pós keynesianos e a síntese neoclássica (macroeconomia keynesiana e microeconomia neoclássica). Crescimento e desenvolvimento: Harrod, Domar, Schumpeter, Nurkse, Cepal e Celso Furtado: subdesenvolvimento, centro-periferia, deterioração dos termos de troca.	Direito Internacional Público 1970: Judicialização dos direitos e políticas públicas (ou ativismo judicial) <i>versus</i> reserva do possível, que foi teoria utilizada em 1970 pela suprema corte da Alemanha; 1972: Primeira Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente, marco na proteção do meio ambiente. (Estocolmo) Lei de ação popular (1965);
1980	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu o rol de direitos sociais: trabalho, educação, moradia, assistência, previdência, maternidade, infância, juventude, alimentação, direitos trabalhistas, direito ao meio ambiente equilibrado; Licença maternidade de 120 dias; Proibição de discriminação em razão do sexo; Igualdade nas relações conjugais;	Institucionalistas, novos keynesianos: tradicional questão sobre os motivos da recessão; Globalização financeira e neoliberalismo	Constitucionalismo contemporâneo séc. XVII até os dias atuais Liberdade no planejamento familiar; Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS; Política Nacional de Assistência Social (PNAS); Sistema Único de Assistência Social (SUAS); Lei de ação civil pública (1985); Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); Estatuto do idoso; Código de defesa do consumidor (CDC); Direitos difusos e coletivos
Séc. XXI	Conflitos migratórios (refugiados) 4ª Revolução Industrial e novas tecnologias, novos direitos (biodireito); Desafios de implementação dos direitos sociais já previstos na CF/88.	Heterodoxia x ortodoxia	2002: Código Civil brasileiro, Pós-positivismo, valorização da hermenêutica constitucional, normatividade da constituição (neoconstitucionalismo); Estatuto da igualdade racial (Lei 12.888/2010); 2015: Novo Código do Processo Civil, negócio jurídico processual, fortalecimento da lógica do consenso entre as partes, estímulo à composição civil dos danos. Constitucionalismo do porvir/futuro.

Fonte: LAMBERTI e MATOS, 2020.

Estas mudanças resultaram de lutas, movimento, revoluções de diferentes naturezas, porém complementares. A era industrial é orientada pela lógica capitalista, de modo que o pensamento econômico começa a se constituir num campo de conhecimento com a responsabilidade de dar resposta a questão em torno da natureza da riqueza das nações. É Adam Smith, com sua obra *A Riqueza das Nações* em (1776) quem responderá a partir de análises teóricas e empíricas e coloca na ordem das discussões o papel da divisão e especialização do trabalho e do progresso técnico (LAMBERTI e MATOS, 2020).

O ambiente jurídico-constitucional é marcado pelas temáticas atinentes a tripartição dos poderes, formação dos Estados Nacionais, revolução e liberdades públicas, e papel do Estado (no sentido de conferir liberdade aos cidadãos, garantia de direitos), a experiência norte americana no que tange a primeira Constituição escrita formalmente e Revolução Francesa marca com o rompimento com o absolutismo monárquico (LAMBERTI e MATOS, 2020).

Já no século XIX impõe-se uma nova pergunta de natureza econômica: como a riqueza é (ou deve ser) distribuída entre as classes econômicas. O pensamento clássico irá responder a partir de conceitos e perspectivas: do utilitarismo e maximização de utilidade; do capitalismo enquanto universal, natural e eterno; do mercado enquanto instituição social benéfica; da premissa de que toda oferta gera sua demanda (Lei de *Say*) e do automatismo dos mercados (LAMBERTI e MATOS, 2020).

Em contra resposta, o pensamento socialista se organiza no sentido de expor os problemas sociais, a miséria e a pauperização dos trabalhadores. O manifesto comunista (1948) é um documento que materializa a aproximação da economia e do direito neste momento bem como a constituição do Estado liberal e burguês estabelece o direito enquanto instrumento à disposição da liberalização econômica (por meio da regulamentação de institutos jurídicos como o negócio jurídico e o contrato) (LAMBERTI e MATOS, 2020).

A segunda metade do século XIX é o contexto da Segunda Revolução Industrial (leia-se farmacoquímica, petroquímica, eletricidade, linha de montagem), do socialismo marxista (enquanto crítica e alternativa ao pensamento clássico) e da Primeira Convenção de Paz. Os anos de 1900 irão dar início a uma nova dimensão capitalista pautada na financeirização da economia e nos empreendimentos multinacionais. As constituições do México e da Alemanha, bem como a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ilustram o espaço que as questões sociais passarão a ocupar. Nas constituições sociais, a atuação do Estado deixa de ser negativa (liberdade contra o Estado) e passa a ser ativa (dever de atuação) na prestação de direito fundamentais sociais (LABERTI e MATOS, 2020).

A partir da Primeira Guerra Mundial e da Depressão de 1930, o pensamento econômico se deparou com uma nova pergunta, um novo problema: faltou ao mercado o automatismo defendido pela tradição clássica, logo, nesta situação o que determina o nível geral de produção e do emprego? John Maynard Keynes e a macroeconomia estabelecem novos parâmetros de atuação estatal e do bem-estar social. Passam a fazer parte das análises o papel do Estado e seus efeitos multiplicadores no conjunto da economia, bem como a personalidade distinta do dinheiro e seu uso para além de mero intermediador das trocas. As guerras mundiais exigem do arcabouço jurídico abrangência internacional tanto para questões de Direitos Humanos como para as organizações internacionais (cooperação e integração regional) (LAMBERTI e MATOS, 2020).

A segunda metade do séc. XX pode ser sintetizada pela Terceira Revolução Industrial (semicondutores, computação, *internet*, telecomunicações) que conjuntamente com outros conflitos bélicos marcam um período bastante intenso de debates econômicos e o surgimento de novas correntes de pensamento tanto de natureza liberal e conservadora como de natureza alternativa e heterodoxa. Importante ressaltar as novas perspectivas para a problemática do crescimento e do desenvolvimento econômico. Destaca-se a preocupação jurídica em torno do Direito Internacional Público e da temática ambiental, em especial com a primeira conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano realizada na cidade de Estocolmo em 1972 (LAMBERTI e MATOS, 2020).

Os anos de 1980, sinônimo de década perdida para os países latino-americanos, são marcados pelo advento do processo de globalização econômica e do neoliberalismo e muitos debates no que se refere a orientação em termos de política econômica, o que adicionou desafios para responder a questão em torno de qual deve ser o “tamanho” do Estado e seu papel (de interventor ou regulador?) no conjunto da economia. A Constituição Federal da República do Brasil de 1988 ilustra as preocupações e as escolhas possíveis (assim como a chamada jurisdição constitucional, ação direta de inconstitucionalidade por omissão, ação popular, interpretação conforme a constituição; judicialização das políticas públicas). No Brasil, o período a partir de 1990 é bastante profícuo do ponto de vista jurídico, em especial por trazer instrumentos de proteção dos direitos difusos e coletivos, com estatutos e microssistemas de proteção de direitos transindividuais, como o código de defesa do consumidor (CDC, 1990), estatuto da criança e do adolescente (ECA, 1990), estatuto do idoso (2003), Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) (LAMBERTI e MATOS, 2020).

O séc. XXI é embalado por problemas clássicos porém com complexidade adicional. A crise financeira de 2008 comprovou o caráter sistêmico e recorrente dos períodos cíclicos do capitalismo; a fragilização dos blocos econômicos (leia-se tentativa de saída do Reino Unido do bloco europeu) e as questões migratórias colocam as fronteiras geográficas em questão (os muros deixam de ser imaginários) (LAMBERTI e MATOS, 2020).

Sob o prisma do pensamento econômico, a ortodoxia (liberal e conservadora) e a heterodoxia (alternativo) continuam os embates, porém sem novas receitas e com clássicas reformas (leia-se trabalhista, previdenciária). O direito, neste cenário, tem sido desafiado na concretização dos direitos sociais, pelo chamado pós-positivismo²², pela valorização da hermenêutica constitucional, normatividade da constituição, superação das normas escritas e valorização dos princípios constitucionais (fenômeno também denominado de neoconstitucionalismo²³) (LAMBERTI e MATOS, 2020).

Enquanto no constitucionalismo moderno (Sex. XVIII) a diferença traçada entre normas e princípios era apenas de grau, com o neoconstitucionalismo²⁴ (séc. XXI) a diferença passou a ser axiológica/valorativa²⁵: o caráter ideológico do constitucionalismo moderno era o de limitar o poder do Estado ou do monarca, enquanto no neoconstitucionalismo o desafio é

²² Sobre o pós-positivismo, destacamos o escólio de Luis Roberto Barroso (2016, p. 20) *ipsis litteris*: “A superação histórica do jusnaturalismo e o fracasso político do positivismo abriram caminho para um conjunto amplo e ainda inacabado de reflexões acerca do Direito, sua função social e sua interpretação. O póspositivismo busca ir além da legalidade estrita, mas não despreza o direito posto; procura empreender uma leitura moral do Direito, mas sem recorrer a categorias metafísicas”. Mais adiante (2016, p. 26) prossegue: “O intérprete torna-se co-participante do processo de criação do Direito, completando o trabalho do legislador, ao fazer valorações de sentido para as cláusulas abertas e ao realizar escolhas entre soluções possíveis”.

²³ O termo recebe críticas, havendo vasta literatura sobre este tema. Isso porque o prefixo neo remete à ideia de um novo constitucionalismo, marcado por uma jurisdição constitucional mais ampla, onde há uma superação do positivismo e da regra, abrangendo-se a possibilidade de aplicação de princípios e valores constitucionais. Juristas como Ronald Dworkin, Robert Alexy, Peter Häberle, Gustavo Zagrebelsky, Luigi Ferrajoli e Carlos Santiago Nino, se debruçam a explicar o neoconstitucionalismo.

²⁴ De Barcelos (2005, p. 84) *in verbis*: “Do ponto de vista material, ao menos dois elementos caracterizam o neoconstitucionalismo e merecem nota: (i) a incorporação explícita de valores e opções políticas nos textos constitucionais, sobretudo no que diz respeito à promoção da dignidade humana e dos direitos fundamentais; e (ii) a expansão de conflitos específicos e gerais entre as opções normativas e filosóficas existentes dentro do próprio sistema constitucional”. Logo adiante, o autor conclui: “A expressão .. neoconstitucionalismo” designa o estado do constitucionalismo contemporâneo, que apresenta características metodológico-formais e materiais. O constitucionalismo atual opera sobre três premissas metodológico-formais fundamentais (a normatividade, a superioridade e a centralidade da Constituição) e pretende concretizá-las elaborando técnicas jurídicas que possam ser utilizadas no dia-a-dia da aplicação do direito. Quanto às características materiais, ao menos dois elementos merecem nota: (i) a incorporação explícita de valores e opções políticas nos textos constitucionais relacionados com a dignidade humana e os direitos fundamentais; e (i i) a expansão de conflitos entre as opções normativas e filosóficas existentes dentro do próprio sistema constitucional”.

²⁵ Schier (2007, p. 165): “É certo que a Constituição de 1988 trouxe esperanças. Esperança de um país e de uma sociedade melhores, mais justas. É uma constituição dirigente. É principiológica, em grande parte, sim! Por outro lado, desde a promulgação da Lei Fundamental de 1988 era preciso fundar referenciais teóricos para justificar a normatividade integral da Constituição e, com isso, permitir a luta por sua também integral realização. Assim foi inevitável, primeiramente pela via da assunção da dogmática constitucional principialista, da filtragem constitucional, também a assunção de outros pressupostos e instrumentais do neoconstitucionalismo”.

concretizar os direitos fundamentais e sociais já garantidos na Constituição (LAMBERTI e MATOS, 2020). Em outras palavras, a jurisdição constitucional pós-1988 garante que diante da inércia dos demais poderes (legislativo e executivo) a decisão sobre a concretização do direito recai sobre o Poder Judiciário que tem de dar a última decisão, fenômeno do ativismo judicial ou da judicialização das políticas públicas.

Marcadamente o século XXI desenvolve o movimento do neoconstitucionalismo, onde se solidifica a premissa de superioridade constitucional, a concretização das promessas contidas nos textos programáticos, a onipresença dos princípios e das regras, as inovações hermenêuticas, a densificação da força normativa do Estado e o desenvolvimento da justiça distributiva, a partir de um modelo normativo axiológico (RIGOLDI e SOARES, 2014).

Em síntese, neste século, os códigos de leis (civil, penal, comercial, leis em geral) passam a ser interpretados consoante a Constituição (Interpretação conforme), lendo-se direito civil constitucional, direito penal constitucional, e assim por diante, sempre com a finalidade de garantir os direitos já previstos, fala-se, portanto, em garantias de direitos, por meio do Poder Judiciário, que ganha certo protagonismo a partir da valorização dos princípios constitucionais (LAMBERTI e MATOS, 2020).

A efetividade ou a omissão do Estado em garantir determinado direito, por exemplo, medicamentos ou atendimentos especializados, pode gerar uma ação judicial na qual o Poder Judiciário obriga o Estado a fornecer o medicamento, garantindo-se o direito à vida. Este fenômeno é chamado de judicialização das políticas públicas, ou, para outros, ativismo judicial²⁶. Entretanto, essa judicialização não é ilimitada, encontrando óbice na teoria da reserva do possível dos recursos orçamentários, que prevê que o Estado não deve gerar o bem individual de um cidadão em prejuízo de toda a coletividade. É dizer, basicamente, que a discussão reside no interesse particular *versus* interesse coletivo, ou sobre os limites orçamentários na concretização de direitos (LAMBERTI e MATOS, 2020).

A Quarta Revolução Industrial certamente requer respostas econômicas e jurídicas integradas para inclusão social e para o desenvolvimento. A CF/88 assume o compromisso da garantia do mínimo existencial e da dignidade da pessoa humana, de modo que a realidade em constante mudança, na incerteza permanente, impondo estes os desafios aos governos de fomentar as políticas públicas existentes em curso, PNDR, PNAS e Sistema Único de

²⁶ Sobre ativismo judicial, Koerner (2013, p. 70): “O caráter polêmico do termo “ativismo judicial” não impediu seu uso. Pelo contrário, ele é crescentemente usado desde sua emergência nos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial. Ele foi incorporado ao debate brasileiro após 1988, inicialmente como parte da problemática da judicialização da política e mais recentemente nas discussões jurídicas sobre o Supremo Tribunal Federal (STF)”.

Assistência Social (SUAS), Sistema Único de Saúde (SUS) sendo conjugadas com o desafio social para o desenvolvimento social, inclusão e promoção de direitos no cenário globalizado do séc. XXI.

Importante destacar que a denominada quarta Revolução Industrial (4ª Revolução), melhor caracterizada enquanto de natureza digital, automatismo, tecnologia, e pautada pela inteligência artificial, nos algoritmos das plataformas digitais, Schwab (2016) define:

A quarta revolução industrial, no entanto, não diz respeito apenas a sistemas e máquinas inteligentes e conectadas. Seu escopo é muito mais amplo. Ondas de novas descobertas ocorrem simultaneamente em áreas que vão desde o sequenciamento genético até a nanotecnologia, das energias renováveis à computação quântica. O que torna a quarta revolução industrial fundamentalmente diferente das anteriores é a fusão dessas tecnologias e a interação entre os domínios físicos, digitais e biológicos (SCHWAB, 2016, p. 16).

Os desafios impostos por essa nova dinâmica são inúmeros e o autor destaca o caráter não automático da inclusão social. Ao contrário, o caráter seletivo da segunda revolução industrial ainda não foi vivenciada por 17% da população, 1,3 bilhão de pessoas não dispõe de eletricidade e quatro bilhões de pessoas não tem acesso à internet. Outro aspecto diz respeito à velocidade e extensão com que cada sociedade adota as inovações (LAMERTI e MATOS, 2020).

O fato inegável, segundo Schwab (2016), é a natureza sistemática e profunda das mudanças uma vez que a velocidade da inovação está mais rápida do que nas revoluções anteriores. A primeira revolução industrial estabeleceu o capital industrial (leia-se lógica das fábricas, da produção física) como referência de geração de riqueza e valor. A quarta revolução está sinalizando a predominância da lógica de acumulação de capital no conteúdo informacional e tecnológico uma vez que hoje é possível criar uma unidade de riqueza com menos trabalhadores e a partir de bens de informação (sem custos de armazenagem e transportes, por exemplo) (LAMBERTI e MATOS, 2020). Portanto, o papel do capital e a escala de negócios é completamente distinta. A desigualdade social é assinalada por Schwab, também no âmbito do mercado de trabalho uma vez que:

Como resultado, os grandes beneficiários da quarta revolução industrial são os provedores de capital intelectual ou físico – os inovadores, os investidores e os acionistas: isso explica o fosso crescente entre a riqueza daqueles que dependem do seu trabalho e aqueles que possuem capital (SCHWAB, 2016, p. 21).

As inovações e as tecnologias desta revolução são de três naturezas: física, digital e biológica. Exemplos da categoria física das megatendências tecnológicas, que são tangíveis,

são os veículos autônomos, a impressão 3D, a robótica avançada e novos materiais (leves, recicláveis, nano materiais). A categoria digital pode ser exemplificada pela chamada internet das coisas (Iot) que é a relação entre as coisas (lugares, serviços) e as pessoas por meio de plataformas digitais, e pelas moedas digitais (*bitcoin*). A categoria biológica está relacionada a genética (genoma, DNA, células geneticamente modificadas). Eis aqui um campo bastante profícuo para o direito (o biodireito) uma vez que envolve questões éticas, de direito e responsabilidades (LAMBERTI e MATOS, 2020).

Os impactos destacados por Schwab são atinentes à cinco esferas da sociedade: economia, negócios, escala nacional e global, sociedade e indivíduo. O crescimento e a dinâmica econômica resultante deste cenário provoca discussões não consensuais entre os economistas. De todo modo, o autor destaca que o processo de envelhecimento da população mundial, o paradoxo da produtividade do trabalhador, as opções de emprego e profissões, a substituição do trabalhador e a necessidade por novas competências trazem inúmeros desafios para os gestores públicos e privados (LAMBERTI e MATOS, 2020).

As relações sociais mudam sobremaneira, as novas relações de trabalho repercutem e o mundo dos negócios é desafiado pela hiperespecialização e a redução da média de expectativa de vida de uma empresa. As expectativas dos clientes, novas parcerias, substituição de modelos operacionais por digitais, produtos inteligentes e a inovação colaborativa adicionam desafios aos empreendedores. Do ponto de vista da escala nacional e global, o funcionamento e as atribuições das instituições, organizações e governos requer novos relacionamentos tanto entre países e governos, como da iniciativa pública com a privada (LAMBERTI e MATOS, 2020).

O pensamento jurídico terá de lidar com novos paradigmas de poder, necessidade de novas formas de governança (diante das mudanças no mercado de trabalho, dinheiro e tributação, responsabilidade e proteção, segurança e privacidade), regulamentação para a inovação, minimização das desigualdades, segurança internacional e guerra cibernética (LAMBERTI e MATOS, 2020).

A sociedade contemporânea é desafiada a se adaptar e essa aclimatação depende das características específicas de cada grupo social ou comunidade. A desigualdade de renda indica que os “vencedores” serão aqueles capazes de se inserirem na onda das inovações, oferecerem nova ideias, novos modelos de negócios, produtos e serviços. Do ponto de vista do indivíduo, os desafios desaguam nos aspectos como identidade, moralidade e ética e o gerenciamento de informações públicas e privadas (LAMBERTI e MATOS, 2020).

Este contexto da quarta revolução e sua natureza digital remete a definição de sociedade pós-industrial (marcada por novos processos produtivos) ou, na definição de De Masi (2017, 93-94): “*Dessa vez o salto coincidiu com a rápida passagem de uma sociedade de tipo industrial dominada pelos proprietários das fabricas manufatureiras para uma sociedade de tipo pós-industrial dominada pelos proprietários dos meios de informação*”.

O sentimento de desorientação constante na sociedade segundo o sociólogo De Masi (2017) advém da surpresa e do pânico diante de tantas mudanças que afetam não apenas as esferas econômicas, mas a familiar, a política e a cultural. O medo e a insegurança são alimentados pelo fato, por exemplo, dos recursos e produção de alimentos do planeta aumentarem ano após ano, porém sua distribuição é sempre um problema; e pelo excesso de informação sem que os esquemas lógicos sejam controlados (LAMBERTI e MATOS, 2020).

Do ponto de vista político, a desorientação decorre da política-espetáculo e da ausência de líderes renomados como do passado que representaram pontos de referência. A economia sobrepujou a política e as finanças assim o fizeram com a economia, e as agências de *rating* o fizeram com as finanças.

A velocidade dos jogos na Bolsa sobrepujou a solidez dos investimentos mediados. As licitações internacionais sobrepujaram os mercados locais. A economia intangível sobrepujou a economia tangível. A mercantilização estendeu-se dos terrenos aos imóveis, dos objetos materiais aos imateriais, dos bens comunais às relações humanas e, agora, à cultura (DE MASI, 2017, p. 97).

O resultado é que a distribuição da riqueza é crescentemente desigual: os dados não deixam outra conclusão. O teórico destaca que os 85 mais ricos do mundo (segundo o *ranking* da Forbes) possuem uma riqueza equivalente à de 3,5 bilhões de pobres. E ainda, mais de 1 bilhão de pessoas vive com menos de 1,25 dólares ao dia. A concentração de riqueza pós crise de 2008 mostra algo ainda mais complexo: na Itália, as dez famílias mais ricas possuíam 4,8 bilhões de euros por família, após cinco anos, estas mesmas famílias possuíam 9,3 bilhões de euros por família. Por outro lado, os 18 milhões de italianos mais pobres possuíam 6.300 e 3.200 euros cada respectivamente (LAMBERTI e MATOS, 2020).

Para De Masi (2017) a realidade de um neoliberalismo acrítico e recorrentes crise financeiras provoca uma escalada de problemas que se não houver um projeto vital canalizado para uma ação coletiva e democrática, haverá o caos. Portanto, a sociedade pós-industrial globalizada nascida de uma sucessão de transformações científicas, econômicas, culturais precisa de um modelo capaz de explicar o presente e orientar o futuro: “...um mapa conceitual

capaz de conferir ordem, sentido e segurança à nossa sociedade desorientada ” (DE MASI, 2017, p. 117).

O aumento da crise econômica, somado às crises sanitárias impõe o desafio no séc. XXI no contexto do constitucionalismo do porvir que é conferir eficácia concreta aos direitos sociais já consagrados na Constituição, fazendo-se valer o texto constitucional em meio a interesses conflitantes entre classes necessitadas e mercado capitalista de acumulação e exclusão, num cenário de mudanças tecnológicas permanentes, automatismo das condições de trabalho, crises sanitárias e ecológicas, numa luta permanente entre capital e direito, no duelo por condições mínimas de subsistência e dignidade.

Desde o sistema feudal aos dias hodiernos, a sociedade é instada a agir em meio às mudanças. Para Dromi o constitucionalismo do futuro será marcado pelos valores da: verdade (promessas inalcançáveis, por exemplo, devem ser reprimidas); da solidariedade; do consenso; da participação; da continuidade; da integração; da universalização (DROMI *apud* MOREIRA, 2014). Para este constitucionalismo do futuro ou do porvir, espera-se que o Estado brasileiro propicie o ponto de equilíbrio, ponderando as concepções hauridas do constitucionalismo moderno e os excessos do constitucionalismo contemporâneo (BULOS, 2015).

Caberá ao Estado, à sociedade civil organizada e aos governantes a assunção de fazer valer o compromisso constituinte de promover a conciliação, a aproximação e harmonização entre capitalismo e direitos, saindo do papel inerte/omisso para o papel ativo de cidadania, apto a concretizar as políticas públicas que promovem direitos. A cidadania ativa com participação popular é o instrumento para consecução destes objetivos. Por fim, o capítulo 1 fez a relação entre ciências jurídicas e econômicas na perspectiva do desenvolvimento, demonstrando como a evolução histórica e o pensamento jurídico e econômico foram se construindo, até chegarmos ao atual estágio na previsão de direitos fundamentais e sociais.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS SOCIAIS

Ao tecer investigação sobre a Política Pública de Assistência Social e direitos sociais é importante fazer alguns destaques. O propósito deste capítulo é, de forma não exauriente, sistematizar conceitos e conhecimentos teóricos sobre o tema. Inicialmente, o conceito de políticas públicas permite afirmar que elas são ações e estratégias utilizadas pelos governos para enfrentar os males que afligem a sociedade, incrementando ações que efetivam e

promovem direitos voltados para o bem-estar social e interesse público. Neste sentido, Pedro Demo (1988, p. 6) leciona que “*política social significa o esforço planejado de reduzir as desigualdades sociais, quando entendida como proposta do Estado*”.

Apesar deste entendimento no séc. XXI, a história demonstra que nem sempre a política pública foi compreendida neste sentido. Shapiro (2006) explica que no período medieval a família na concepção tradicional se revelava como o elemento importante para a manutenção do *status quo*, inexistindo a figura do Estado como um garantidor do direito. Neste período o poder estava sobre as mãos dos senhores feudais. Entretanto, com o advento do Estado nacional e do capitalismo nos moldes burgueses o contexto vai se alterando, de modo que a evolução sobre o papel da Política e da maneira de o Estado enfrentar questões públicas foi se modificando no curso do tempo. No séc. XVIII a perspectiva iluminista foi sentida em todos os modos de viver e teve uma perspectiva profundamente otimista em sua elaboração, com foco no ideário de progresso, de liberdade, de equidade e solidariedade nas questões humanas (SHAPIRO, 2006).

O cenário histórico começa a se transformar no séc. XVIII quando inúmeras teorias filosóficas²⁷, jurídicas e econômicas procuraram explicar os direitos do homem frente ao Estado, por exemplo, na busca da limitação do poder do Estado frente ao cidadão. O utilitarismo de Bentham defendia que o princípio da felicidade se aplica às pessoas e aos governos de sorte que ao governo cabe maximizar a felicidade ao maior número de cidadãos (SHAPIRO, 2006). Neste período a perspectiva iluminista criou inúmeras teorias filosóficas²⁸, jurídicas e econômicas procuraram explicar os direitos do homem frente ao Estado.

Como observado no capítulo I, o Direito Constitucional brasileiro pós-1988 expressa a conquista constituinte da liberdade e a solidariedade, garantindo-se a fiscalização dos princípios constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (garantidor da Constituição) preconizando a separação de poderes que devem coexistir de forma harmônica (Executivo, Legislativo e Judiciário), elevando a fraternidade como princípio fundante do ordenamento jurídico, estabelecendo no art. 3º: “*Constituem objetivos fundamentais da República*

²⁷ Marshall (1967, p. 63/65 apud Rezende Filho, 2001, p. 2) explica: “Com o passar dos tempos, entretanto, o conceito de cidadania passou a se referir a outras esferas que não apenas à política. Assim, para entender seu significado, somos obrigados a atentar para os direitos civis e sociais, situando a cidadania também na esfera jurídica e moral”.

²⁸ Marshall (1967, p. 63/65 apud Rezende Filho, 2001, p. 2) explica: “Com o passar dos tempos, entretanto, o conceito de cidadania passou a se referir a outras esferas que não apenas à política. Assim, para entender seu significado, somos obrigados a atentar para os direitos civis e sociais, situando a cidadania também na esfera jurídica e moral”.

Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária [...] (BRASIL, CF/88, art. 3º, I).

Em contrapartida, a sociedade brasileira do séc. XXI ainda é marcada pela permanência de desigualdades sociais que levantam demandas cada vez mais crescentes de políticas públicas. Estas Políticas, neste contexto, assumem o inafastável papel de servir como instrumento central na promoção do desenvolvimento social²⁹. Yazbeck (2016, p. 9) destaca que: *“face à ausência de limites à expansão do capital e de seu potencial destrutivo da natureza e do trabalho observa-se o crescimento da demanda por políticas públicas como saúde, a habitação, a educação e assistência social”*.

Portanto, *ab initio*, importante traçar algumas definições de políticas públicas para que haja uma melhor compreensão sobre sua definição, parâmetros e limites. Após 1988 as políticas públicas podem ser definidas como conjuntos de programas, ações e decisões tomadas pelos entes públicos (nacionais, estaduais ou municipais) com o desiderato de assegurar direitos constitucionais de cidadania³⁰. Souza (2006) aduz que:

Do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade (SOUZA, 2006, p. 25).

Agum *et al.* (2015, p.15) destacam que: *“Não existe apenas uma definição para a interpretação do conceito de políticas públicas. Ao longo das décadas o conceito foi sendo ressignificado”*. Para Carvalho (2014, p. 57): *“o processo de constituição das políticas públicas sociais, a assistência social cumpriu papel importante, pois representou a gênese da intervenção social do Estado moderno”*. Bucci (1997) define:

A função estatal de coordenar as ações públicas (serviços públicos) e privadas para a realização de direitos dos cidadãos – à saúde, à habitação, à previdência, à educação – legitima-se pelo convencimento da sociedade quanto à necessidade de realização desses direitos sociais (BUCCI, 1997, p. 90).

²⁹ A política pública conforme lecionam Justen e Frota (2018, p. 121): *“reflete na economia e nas sociedades e fundamenta as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade”*.

³⁰ Teixeira (2002, p. 2) define que: *“políticas públicas são diretrizes, princípios que norteiam o poder público, podendo ser leis, programas, linhas de financiamento, ações e “não-ações” como forma de manifestações políticas”*.

Observa-se que o caráter interdisciplinar está presente na definição de política pública, utilizada ora como sinônimo de políticas sociais, ora como instrumentos diversos. As políticas públicas, portanto, podem ser consideradas como ações nos mais diversos assuntos que interessam a sociedade com: educação, saúde, assistência social, segurança pública, dentre outros. Neste ponto, Araújo e Rodrigues (2017) definem:

A análise das políticas públicas parte de contributos teóricos gerais da ciência política, mas também da economia, da psicologia, da sociologia, da história e dos estudos das organizações. Porém, define um campo de estudos específico pluridisciplinar e abre espaço ao desenvolvimento de teorias de médio alcance, modelos, mapas, metáforas e conceitos próprios, que permitem explicar e pensar as políticas públicas, permitem compreender os modos e as regras gerais de funcionamento da ação pública e analisar as suas continuidades e rupturas, bem como os processos e as determinantes do seu desenvolvimento, e identificar a multiplicidade de fatores e forças que formam os processos reais das políticas públicas. O seu objetivo não é explicar o funcionamento do sistema político, mas a lógica da ação pública, as continuidades e rupturas nas políticas públicas, as regras do seu funcionamento, a afetação de recursos e o papel e os modos de interação de atores e instituições nos processos políticos (ARAÚJO e RODRIGUES, 2017, p. 12).

Em verdade, a política econômica no pós-CF/88 tem de necessariamente de ser instituída respeitando-se o paradigma protetivo assumido pelo poder constituinte, valendo-se de modelos que julguem a compatibilidade entre fins e meios necessários à obtenção de determinados objetivos, independentemente da matriz político-ideológica que governa o país. É dizer, os direitos sociais são normas constitucionais de implementação obrigatória pelo Executivo que tem o dever institucional de harmonizar os interesses sociais e econômicos.

Em outras palavras, a atividade do Estado na consecução do desenvolvimento e direitos sociais se expressa por meio de ações públicas de minimização de desigualdades que são definidas como toda atividade com interesse em promover direitos. O poder executivo deve assumir quais políticas ou estratégias tomar para enfrentar os mais diversos problemas sociais, entretanto, trata-se de ação vinculada, pois os direitos não estão subordinados aos interesses de quem governa ou de grupos de pressão política.

Estas escolhas políticas (ou decisões políticas, que ocorrem sempre no campo da discricionariedade administrativa) revelam-se como efetivo exercício do poder político, a repartição de custos e benefícios sociais, passando-se por uma relação de poder, sendo, por vezes, contraditórios entre interesses de determinados grupos que ocupam o poder político (TEIXEIRA, 2002). Entrementes, o orçamento público precisa ser participativo para que a sociedade possa discutir e coordenar os interesses sociais na busca pela implementação de

políticas públicas. Neste ponto, Pedro Demo (1988) leciona que participação popular é conquista democrática.

Entretanto, a sociedade precisa compreender o importante papel da cidadania, especialmente para exigir a concretização de políticas públicas por direitos fundamentais e sociais na sociedade pós-contemporânea que é marcada por incertezas, avanços e retrocessos, de forma que conteúdo básico dos direitos humanos não é somente ter os direitos previstos na lei, mas o conjunto de lutas permanente pela dignidade e implementação de direitos (FLORES, 2009)³¹.

Foi no pós-guerra que o desenvolvimento social deixou de ser exclusivo à análise de crescimento e passou a ideia de justiça social e segurança, instituindo como prioridade do Estado as políticas sociais (MAURIEL, 2011). Estas políticas públicas têm o papel importante de construir ações em favor dos cidadãos. O compromisso político com as políticas públicas deve ser de evitar contradições e ambiguidades existentes na sociedade, minimizando mazelas e promovendo o desenvolvimento. Neste jaez, o escólio de Herrera Flores:

Como se vê, para nós, o conteúdo básico dos direitos humanos não é o direito a ter direitos círculo fechado que não cumpriu com seus objetivos desde que se “declarou” há quase seis décadas. Para nós, o conteúdo básico dos direitos humanos será o conjunto de lutas pela dignidade, cujos resultados, se é que temos o poder necessário para isso, deverão ser garantidos por normas jurídicas, por políticas públicas e por uma economia aberta às exigências da dignidade (FLORES, 2009, p. 33).

No Brasil as dificuldades se avolumam ao tecer sobre as características peculiares que formam o Estado Nacional com significativas diferenças geográficas, políticas, culturais, econômicas, torna difícil o planejamento de programas de âmbito nacional, sem levar em conta a heterogeneidade constante no país³².

A herança histórica brasileira, contada a partir de 1920, aponta que o Estado brasileiro era caracterizado como conservador, centralizador e autoritário. Era um Estado que buscava a promoção do desenvolvimento única e exclusivamente pela industrialização, deixando de lado o bem-estar social. O grande objetivo econômico em detrimento do social conferiu ao Estado um *status* de fazedor e não de regulador de políticas públicas (JUSTEN; FROTA, 2018 in ROTTA *at al.* 2018, p. 120).

³¹ Rezende Filho (2001, p. 6): “Neste sentido, problemas recorrentes, como as violações dos direitos humanos, as ineficiências no campo social e o processo de pauperização manifestado na periferia do capitalismo mostram que a cidadania exige mais do que o simples ato de votar ou de pertencer a uma sociedade política. Cabe, portanto, à sociedade civil, caráter representativo substitua as pressões ou mesmo a atuação legítima dos cidadãos. Nisso consiste a essência da cidadania atual”.

³² Rezende Filho (2001, p. 2): “O histórico de lutas sociais contribuiu para a formação de um modelo de cidadania nos termos do que temos atualmente no séc. XXI. Ainda, após as guerras mundiais nasceu a consciência de que a proteção por direito humanos deve fazer parte da noção de cidadania”.

No Brasil, a década de 1980 foi marcada pela redemocratização e pela crise do desenvolvimentismo, havendo modificação no regime de políticas públicas e na participação da sociedade no processo democrático. A crise fiscal e endividamento externo ocasionaram políticas de ajuste fiscal, enquanto a CF/88 amplia a democratização na perspectiva de direitos (FARAH, 2016).

As políticas públicas passam a ocupar espaço central na agenda governamental. A tendência de participação de novos atores foi reafirmada a partir da criação de novos conselhos gestores, audiências públicas, orçamento participativo, conferências setoriais, dentre outros instrumentos que contribuíram para a participação social e diversificação de análise sobre políticas públicas (FARAH, 2016).

O reconhecimento de uma política pública no Brasil é coisa recente para os poderes e costumes que formam o país. Não é a condição econômica de pobreza que deve gerar o direito à assistência social, mas a própria condição de cidadão. O estabelecimento como política pública de Estado lhe confere o caráter universal, diferente da ideia socorrista e eventual (SPOSATI, 2007).

O plano institucional e político na construção de políticas públicas exigem uma leitura que compreenda os intervalos e interrupções dos projetos políticos que o compreendem. A proposta da política propõe uma ruptura com o ideário liberal ou conservador voltada para o Estado mínimo. Isso porque os projetos liberais-sociais reconhecem os direitos sociais extensíveis apenas àqueles caracterizados pelo grau de indigência e seletividade que os coloca na condição de necessitado (SPOSATI, 2007). Outro ponto de dificuldade ao lidar com política pública específica de assistência social, se dá no sentido de combater à equivocada cultura de que os serviços da assistência social são assistencialistas, caritativos. Tal compreensão, além de equivocada, promove um desprestígio do serviço socioassistencial que é tipificado e possui metodologia própria.

O acesso à proteção social passa por mudanças atravessadas pelas conquistas do Estado democrático de Direito. Vive-se no Brasil um longo processo de estratégias políticas de universalização à cidadania (SPOSATI, 2007). A CF/88 previu que saúde, assistência e previdência fazem parte da seguridade social, pautadas sobre o mesmo ideário universal e democrático. Neste ínterim, a assistência passou de uma benesse e assistencialismo para a condição de política pública de Estado. É dizer, o SUAS estabelece-se como um modelo de gestão descentralizado, participativo e democrático.

As políticas públicas de combate à pobreza (eixos de benefícios e serviços) têm de ser pensadas de forma intersetorial e multidisciplinar, por ser tema complexo e desafiador. Em outras palavras, políticas públicas como assistência social e saúde não devem ser implementadas de forma desarticulada. Neste cenário, espera-se que os governos dos entes políticos programem as agendas políticas considerando a intersetorialidade como elemento necessário para as ações nas políticas de saúde e de assistência social, tendo por objetivo evitar a precarização dos serviços públicos.

Pobreza e desigualdade apesar de não serem contrárias, podem ser definidas da seguinte maneira. A pobreza é a privação enquanto a desigualdade significa uma desigualdade ou desvantagem em relação à riqueza produzida no país (FREITAS, 2015). A pobreza nos debates sobre igualdade e justiça social muitas vezes pressupõem a lógica perversa de que determinados cidadãos deserdados de sorte estão fadados pelo destino a estarem nesta condição. Enquanto isso, as discrepâncias de renda e de serviços ficam justificadas pelo contrato social.

No Brasil os critérios para delimitar o recebimento de alguns benefícios socioassistenciais previstos na LOAS é o recorte de renda, condicionando-a a ser $\frac{1}{4}$ do salário mínimo para justificar o recebimento do benefício de prestação continuada (BPC). Esta percepção delimita a pobreza tão somente pelo recorte de renda, numa visão monetarista. É dizer, neste paradigma, que se consideram pobres aqueles que recebem menos de um quarto do salário mínimo vigente (FREITAS, 2015).

Há na realidade brasileira aquilo que se pode nominar como nova e velha exclusão social. A velha, caracterizada pela marginalização e baixos níveis de renda e escolaridade os quais incidem migrantes, analfabertos, dentre outros. A nova, expressa os jovens com elevada escolaridade, pessoas com mais de quarenta anos de idade, famílias monoparentais (FREITAS, 2015).

Em geral, diversas dificuldades se apresentam na condução de políticas públicas. Sales (2016) explica quatro barreiras que dificultam. A primeira, a barreira política, que é aquela depende dos governos para serem colocadas na prática, havendo fundos e orçamentos disponibilizados. A segunda, a barreira de competência analítica, asseverando que a análise dos problemas que a fundamentam nem sempre é feita como um todo. A terceira é a barreira da capacidade operacional, que é a falta de clareza, falta de definição ou dificuldade de articulação entre os responsáveis pela implementação (SALES, 2016).

As políticas públicas, como demonstrado acima, recortam a pobreza pelo critério de renda, condicionando os benefícios socioassistenciais pelo critério monetário. Tem prevalecido nas ações governamentais uma visão fragmentadora do fenômeno, sob a focalização nos mais pobres. Políticas públicas como a PNAS e SUAS têm como princípio norteador a matricialidade sócio-familiar com fins à superação da focalização tendo como força motriz a aplicação do princípio da universalidade como critério para as demandas do núcleo familiar (FREITAS, 2015).

Sposati (2007) aduz motivos que dificultam a mudança da assistência social da prática assistencialista para um direito: a relutância das forças políticas conservadoras; a persistência de políticas de enfrentamento da desigualdade social desvinculadas da cidadania; a descontinuidade dos serviços; a fragilidade de produção científica no campo da assistência social; o olhar para a assistência social como um serviço de benemerência; a ausência de projeto estratégico de mudança; o caráter genérico da luta dos movimentos sociais (SPOSATI, 2007).

As políticas públicas devem suprir demandas de grupos sociais marginalizados da sociedade, fato que depende de uma interpretação realizada por aqueles que ocupam o poder, influenciados por uma agenda escolhida pela sociedade civil (TEIXEIRA, 2002). A dificuldade de implementação de políticas públicas e concretização de direitos surge num contexto neoliberal ao argumento de que o modelo de bem-estar social impediria o desenvolvimento (tema será abordado no capítulo III). Destaque-se que apesar de ser um desafio de relevante grandeza, o desenvolvimento nacional concebido na Constituição não deve ser fruto do espontaneísmo do livre mercado, mas um programa e conjunto de ações coordenadas pelo Poder Público por meio de políticas públicas.

Não é verdade que o estado de bem-estar social seja responsável pela crise brasileira, pois, uma vez não cumpridos seus compromissos, não é possível concluir que ele necessariamente conduziria o país à crise (DIAS; DE MELO GOMES e DARWICH, 2014). Pelo contrário, é nítida e perfeita a relação necessária entre direito e economia, numa intensiva busca pela equidade social. Os direitos humanos (leia-se, também os direitos sociais) são processos provisórios de lutas sociais na busca da dignidade, não bastando que estejam previstos em normas abstratas. Estes direitos são a partir da busca social por práticas que busquem sua implementação (HERRERA FLORES, 2009).

A transição da assistência social para o campo da política pública demanda que ela seja considerada como um fazer de Estado, para além deste ou daquele governo. Assim, constrói-

se uma rede de proteção social em que cada governo pode ampliar. Ademais, a continuidade dos serviços públicos é exigência para a manutenção de políticas e promoção de um projeto nacional de desenvolvimento, tal como estabelecido no texto maior.

Portanto, no Brasil do séc. XXI (após a Constituição cidadã de 1988) as discussões sobre políticas públicas permanecem intactas, ganham tônica e têm se tornado cada vez mais intensas. A discussão deve ser central na agenda política do país, especialmente após o agravamento da crise econômica e sanitária. Isso porque o Estado passa a ser a força motriz do desenvolvimento na perspectiva do combate à pobreza frente à expansão privada do capital que ganha contornos transnacionais.

2.1 Direitos sociais no Brasil: o parâmetro jurídico-constitucional na Constituição de 1988

No séc. XVI a doutrina buscava fundamentar o poder do monarca quando Jean Bodin buscou teorizar seus elementos defendendo que o soberano teria o poder de criar o direito obrigatório para todos sem estar limitado. No séc. XVIII as revoluções burguesas conferiram à Constituição um sentido normativo após superarem o poder monárquico, tradicional e autolegitimado para um poder racional e da escrita do direito, sendo a Constituição identificada como o conjunto de normas e regras de organização do poder do Estado e da sociedade. Por outro viés, a Constituição passa a ser compreendida com sentido procedimental, disciplinando competências e procedimentos. O conceito de constituição e de constitucionalismo, portanto, é aquele que coloca limite ao poder político com dois elementos que o consubstanciam: a separação de poderes e garantia de direitos fundamentais. (CARVALHO, 2015).

No séc. XX após as duas grandes guerras mundiais forçaram a existência de um novo constitucionalismo, preconizou-se uma nova realidade para além do liberalismo clássico. Avelãs Nunes (2011) aduz que o Estado deixou de ser liberal e passou a ter conotação social. Em outras palavras, este modelo buscou a correção das desigualdades provocadas pelo modelo anterior, criando-se o estado de bem-estar social. (NUNES, 2011).

No Brasil, país redemocratizado no pós-1988 progride sob o prisma social ao estabelecer um rol de direitos fundamentais e sociais implementáveis por meio de políticas sociais a serem assumidas pelo Poder Executivo. Esta políticas, ou ações governamentais são

necessárias à concretização da norma até então programática, gerando uma aparente colisão entre dever-ser (mundo ideal) e possibilidade (mundo real) com recursos orçamentários do Estado.

Bonavides (2005) leciona que o Estado social é, por certo, fruto das ideias de dirigismo e colaboração humana que se impuseram no séc. XX forcejando pela antiga ideia do individualismo burguês do *laissez faire, laissez passer*. Este estado configura-se como palavra de esperança com que acenam estadistas do ocidente em meio à tempestade social. Do séc. XVIII ao séc. XVIII o mundo passou por duas grandes revoluções no campo social, a primeira, da liberdade, a segunda, da igualdade (formal *versus* material). O Estado social propriamente dito, não o de “esquerda” nem o de “direita”, mas deriva do consenso, da reflexão crítica (BONAVIDES, 2005).

Diante da previsão de direitos e carência de parcela da população brasileira emerge o problema teórico da questão social (ou problema social). A questão social, portanto, é substrato da reivindicação por direitos no seio da sociedade civil surgida no séc. XIX dentro de um contexto pós-revolução francesa, diante da “revolução social” como instrumento de contraposição à exploração do trabalho urbano (PORTELLA, MACIEL, 2020).

A definição de direitos sociais não é isolada ou preconizada apenas no Brasil, pois documentos internacionais estabelecem direitos humanos como um gênero que abrange outras definições jurídicas, como direitos fundamentais, sociais, direitos políticos, direitos individuais, dentre outros. Em 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos³³ (DUDH) estabeleceu no art. 22:

Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade³⁴. (ONU, 1948)

³³ Acerca de direitos humanos, Herrera Flores (2003, p. 303): “Os direitos humanos no mundo contemporâneo necessitam desta visão complexa, desta racionalidade de resistência e destas práticas interculturais, nômades e híbridas para superar os resultados universalistas e particularistas que impedem uma análise comprometida dos direitos já há muito tempo. Os direitos humanos não são unicamente declarações textuais. Tampouco são produtos unívocos de uma cultura determinada. Os direitos humanos são os meios discursivos, expressivos e normativos que pugnam por reinserir os seres humanos no circuito de reprodução e manutenção da vida, permitindo-nos abrir espaços de luta e de reivindicação”. Adiante, prossegue (Op. Cit. p. 303): “Desde essa caracterização, é necessário abandonar toda a abstração – seja essa universalista ou localista – e assumir o dever que nos impõe o valor da liberdade: a construção de uma ordem social justa (artigo 28 da Declaração de 1948) que permita e garanta a todas e a todos lutar por suas reivindicações”.

³⁴ Tavares (2020, p. 253) aduz: “Os direitos sociais, juntamente com os direitos econômicos e os culturais, compõem os direitos humanos de segunda dimensão. São as liberdades positivas, que objetivam a tutela dos hipossuficientes, única forma de implementar efetivamente a igualdade social, fundamento do Estado brasileiro (inc. IV do art. 1º)”.

No mesmo sentido, a Convenção Americana de Direitos Humanos (incorporada no Brasil pelo Decreto n. 678/1992), ao tratar de direitos econômicos, sociais e culturais, no artigo 26 preconiza que os Estados afirmam o compromisso de conferir efetividade aos direitos sociais:

Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados. (CADH, 1969)

Flavio Martins (2020) na brilhante obra “Direitos Sociais em Tempos de Crise Econômica” explica que a progressividade dos direitos sociais prevista em vários pactos internacionais sobre direitos humanos é excepcional assim como é excepcional qualquer restrição a direito fundamental. Em outras palavras, o princípio da progressividade não deve ter a intenção de condicionar a realidade atingida pela relativa escassez. Para o autor, o limite da restrição normativa está justificada no princípio da razoabilidade, de modo que as normas que limitem estes direitos só serão constitucionais se forem razoáveis (MARTINS, 2020).

Muitas políticas públicas, como a de Assistência Social ainda enfrenta desafios em sua solidificação. Canotilho (2003, p. 377) leciona que “o Estado Democrático e Social de Direito que se reconhece consagrado na Constituição brasileira de 1988 comprometeu-se com os direitos fundamentais e com a mudança social”. A ideologia política apostada na CF/88 foi de apostar no Estado de bem-estar social, mas importante compreender que os seus compromissos originários ainda não foram integralmente cumpridos. O constituinte originário classificou direitos sociais da seguinte maneira:

Diversas são as espécies de direitos sociais. É preciso, contudo, agrupar os direitos sociais em algumas categorias: 1ª) os direitos sociais dos trabalhadores; 2ª) os direitos sociais da seguridade social; 3ª) os direitos sociais de natureza econômica; 4ª) os direitos sociais da cultura; 5ª) os de segurança (TAVARES, 2020, p. 440).

Diante disso, muitos apostam em um modelo neoliberal ou pós-moderno ao argumento de que o modelo de bem-estar não deu certo. Trata-se de inverdade, pois o Estado de bem-estar não é o culpado pela crise brasileira, pois se os seus objetivos sequer foram cumpridos, não há como confirmar que ele conduziria o país à crise (CUNHA, 2014).

Bonavides (2005) explica que o Estado social surgiu de uma inspiração de justiça, igualdade e liberdade, gestada no universo político do ocidente. O estado emerge com meios intervencionistas para assegurar o equilíbrio na repartição de bens sociais para fruição de direitos fundamentais que vão na contramão do individualismo das teses liberais e subjetivas do passado. O compromisso da liberdade possui *status* positivo, distinto do *status negativus* preconizado inicialmente por Jellinek (BONAVIDES, 2005). O *status negativo* preconizava os direitos de primeira geração ou dimensão, que são aqueles em que o Estado se abstém de intervir na vida das pessoas, trata-se, dos direitos de liberdade. Sobre este ponto, Norberto Bobbio:

Como todos sabem, o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases: num primeiro momento, afirmaram-se os direitos de liberdade, isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares, uma esfera de liberdade em relação ao Estado; num segundo momento, foram propugnados os direitos políticos, os quais concebendo a liberdade não apenas negativamente, como não-impedimento, mas positivamente como autonomia — tiveram como consequência a participação cada vez mais ampla, generalizada e frequente dos membros de uma comunidade no poder político (ou liberdade no Estado); finalmente, foram proclama dos os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de novas exigências — podemos mesmo dizer, de novos valores —, como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade através ou por meio do Estado (BOBBIO, 1909, trad. 2004, p. 19).

No séc. XXI o poder dos Estados soberanos é colocado em questão diante da grande predominância do capital internacionalizado e da intensificação da luta entre capital e trabalho, havendo neste período diversas as lutas que resultam em avanços e retrocessos sob o ponto de vista dos direitos sociais. A questão social é mais intensa no modelo de produção capitalista que é marcado por dilemas, paradoxos e enfrenta mudanças continuamente influenciando na capacidade dos estados e dos mercados de minimizarem as desigualdades sociais e promoverem desenvolvimento nos termos previstos na CF/88.

Do ponto de vista jurídico e econômico, a ordem econômica brasileira muda a partir da CF/88 não adotando um comportamento completamente liberal, mas sim um “capitalismo de Estado”, onde é permitida e estimulada a atuação do setor privado, mas o mercado deve obedecer às regras estabelecidas pelo Estado, ou seja, numa espécie de coordenação econômica (planejamento econômico), garantindo-se - ainda que de forma legislativa - o mínimo social (núcleo duro mínimo da dignidade/direitos fundamentais) preconizados na carta constitucional.

Fica estabelecido expressamente como objetivo fundamental da República a garantia do desenvolvimento nacional em conjunto com uma série de direitos fundamentais e sociais. Foram estabelecidos outros objetivos relacionados ao desenvolvimento, como: construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza³⁵ e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, CF/88).

Estabelece-se como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil construir uma sociedade justa (justiça social), declarando o princípio da solidariedade como um valor a ser irradiado para a aplicação das demais normas. O espírito constitucional na ordem econômica no Brasil pós-CF/88 sustenta a construção de um livre mercado, mas garantindo a todos o bem-estar social, compatibilizando-se os interesses:

Consagra-se, pois, uma economia de livre mercado, mas com o cuidado de direcionar o processo econômico a um objetivo central: assegurar a todos uma existência digna, buscando o bem-estar social e, sobretudo, a melhoria das condições de vida de todos os integrantes da sociedade (MASSON, 2016, p. 1235).

A dignidade humana é o centro do ordenamento jurídico, que deve irradiar a proteção humana a todo o ordenamento. O ideário protetivo e solidário da Constituição se adequa ao que Sposati (2007, p. 443) dilucida: “*os direitos sociais humanos são, por natureza, direitos ligados à vida em sociedade sob chancela da dignidade humana. Neles, o social precede o econômico*”.

Os elementos socioideológicos são regras de ordem econômica e social que podem ser exploradas pelos Estados no que concernem às políticas de desenvolvimento nacional³⁶. Ou seja, em matéria de ordem social a Constituição previu como competência comum – de todos os entes federados – favorecer ações e serviços em saúde, cultura, educação, ciência, tecnologia (DA SILVA, 2013).

O desenvolvimento alvitrado na Constituição é aquele que permitirá a evolução da sociedade com aumento da produtividade, elevação do padrão de consumo, elevação da renda *per capita*, equânime distribuição de renda, aperfeiçoamento das instituições, redução da

³⁵ Trata-se de um objetivo nacional que se concretiza no acesso igualitário e generalizado aos bens que fazem com que a vida seja “digna” de ser vivida. Compreende-se por dignidade não o simples acesso aos bens, mas que tal acesso seja igualitário e não esteja hierarquizado a priori por processos de divisão do fazer que coloquem alguns, na hora de ter acesso aos bens, em posições privilegiadas, e outros em situação de subordinação.

³⁶ Paulo Bonavides explica que o direito ao desenvolvimento diz respeito tanto aos Estados quanto aos indivíduos, ressaltando que o estudo do desenvolvimento enquanto um direito foi tema de aula realizada no ano de 1972 por E. Mbaya (BONAVIDES, 2005).

natalidade e mortalidade, implicando em uma profunda reestruturação do país (MALARD, 2006). Gilmar Mendes (2014) ao contextualizar o novo cenário brasileiro promovido na redemocratização destaca a eficácia material dos direitos sociais:

O novo modelo constitucional claramente buscou superar, institucionalmente, o modelo de democracia meramente formal ao qual nós estávamos acostumados no passado. Tentava-se, também pela via da constitucionalização de direitos sociais e da criação de instrumentos de judicialização dessas pretensões de caráter positivo, superar o quadro de imensas desigualdades acumuladas ao longo dos anos. O “milagre econômico” da década de 1970 não tinha sido capaz de eliminar a pobreza e a miséria. Também não houve redução da desigualdade na distribuição da renda e da riqueza. E não foram poucos os grupos sociais que permaneceram à margem de qualquer benefício. A chamada “década perdida” de 1980 contribuiu certamente para agravar os problemas sociais, com o aumento do contingente de pobres e miseráveis e da própria desigualdade (MENDES, 2014, p. 609/610).

Ingo Wolfgang Sarlet (2017) leciona que os problemas sociais como pobreza, miséria, falta de acesso à saúde, educação, moradia, ausência de saneamento básico e degradação ambiental expõe as populações com baixa renda, violando sua dignidade e contradizendo a norma constitucional protetiva. Diante disso, a proposta de promoção e proteção dos direitos sociais e ecológicos agrupados em direitos fundamentais socioambientais ou direitos econômicos, sociais culturais ou ambientais (DESCA) ganha relevo no Brasil a partir de 1988. Trata-se da definição do direito socioambiental, que protege o meio ambiente em todas as suas formas (SARLET, 2017).

O desafio passa a ser o de concretizar as ações no rumo do desenvolvimento, especialmente em uma sociedade em que os cidadãos não partem do mesmo ponto de partida nas oportunidades, não havendo falar em igualdade regional, pelo contrário, Rands (2012, p. 304) ao se debruçar sobre as desigualdades regionais no Brasil infere: “*as investigações empíricas apresentaram uma sinalização clara: a essência da explicação das disparidades regionais brasileiras está nas diferenças em disponibilidade de capital humano nas diversas regiões*”.

Isto é, a origem das desigualdades regionais no Brasil deve ser considerada não somente com a análise convencional sobre o Produto Interno Bruto (PIB) nas regiões, mas também no sentido de investigar a disponibilidade de capital humano, capacidade de especialização, disponibilidade de recursos naturais em cada região, infraestruturas produtivas e qualidade das instituições democráticas que têm o potencial de concretizar os direitos sociais.

Herrera Flores (2009) deixa nítido que conteúdo básico dos direitos humanos (que abrange os direitos sociais) será no conjunto de lutas pela dignidade, garantindo-se por meio de normas jurídicas, políticas públicas e por uma economia aberta às exigências mínimas da dignidade, ou seja, o conteúdo básico dos direitos humanos não é somente ter direitos na lei ou ter garantido formalmente, mas lutar pela concretização destes direitos (FLORES, 2009). Neste cenário, os movimentos populares exercem o papel de promover lutas na busca pela implementação dos objetivos previstos na Constituição, dentre eles a execução de políticas públicas sociais como o SUAS.

A doutrina jurídica dos direitos no sec. XXI passou a ser baseada na equidade, justiça, dignidade da pessoa humana enquanto valores jurídicos fundantes do ordenamento jurídico. A constituição foi mudando no tempo, e com ela há a mudança do próprio Estado, havendo evolução dos direitos sociais, nomeiam como geração ou dimensões de direitos. Os direitos humanos de primeira dimensão eram os de liberdade, propriedade, vida e igualdade formal. Já na segunda dimensão são reconhecidos direitos como a saúde, educação, assistência social, e igualdade passa a ser material. Na terceira dimensão encontram-se os direitos difusos e coletivos (GORCZEVSKI, KOHLS, 2019).

Neste sentido:

Os direitos fundamentais (incluídos os direitos sociais), a partir da sua consagração jurídica-constitucional, apresentam-se como fundamento das políticas públicas de desenvolvimento e interessa-se pela visão que enquadra os direitos sociais como marco de ação das políticas públicas (CARVALHO, p. 790, 2019).

Diferentemente do liberalismo clássico do séc. XVIII a Constituição tratava da organização do Estado e de direitos negativos ou de defesa, no Estado social a Constituição propõe programas e direitos positivos, que requerem o fazer pelo Estado (políticas públicas). No Estado democrático de direito o Estado e sociedade são pautadas pela proteção dos direitos fundamentais e tem como núcleo a dignidade da pessoa humana (GORCZEVSKI, KOHLS, 2019). Ao se estabelecer direitos sociais numa abrangência ainda maior, pode-se preconizar que os direitos fundamentais básicos (moradia, alimentação, assistência) se conjugam com outros mais amplos como meio ambiente e poluição, reunidos num grupo denominado de direitos fundamentais socioambientais (SARLET, MARINONI e MITIDIERO, 2017).

Acelino Rodrigues Cavalho (2015, p. 235) leciona que os direitos sociais são universais e são fruto de um dever imposto pelo Constituinte, vejamos: “[...] *tem-se a questão da*

universalidade dos direitos sociais, os quais exigem, de forma correlata, o desenvolvimento de políticas estatais universalizantes”. Mais adiante alude:

“[...] os direitos sociais existem para assegurar a igualdade de todos, para igualizar situações desiguais, ou, pelo menos reduzir as desigualdades decorrentes, especialmente do modo como são distribuídas as riquezas produzidas” (CARVALHO, 2015, p. 249).

Di Prieto (2018) expõe que o papel do judiciário é fiscalizar o cumprimento dos mandamentos constitucionais, exercendo um papel de elemento catalisador ao considerar que o controle será mais ou menos intenso a partir da análise de cada caso (DI PRITO, 2018, p. 936-941).

Cumprir mencionar que o papel do judiciário não é de substituir o gestor público, e que a judicialização das políticas não deve ser invasiva ou incoerente. O mérito administrativo poderá receber o controle do judiciário desde que viole direitos. Neste ponto, tanto a omissão quanto a prática de atos arbitrários sujeitam-se ao controle judicial. Em outras palavras, compete ao poder judiciário velar pela integridade dos direitos fundamentais combatendo práticas estatais ou condutas governamentais abusivas, fazer cumprir as regras que beneficiam os mais vulneráveis, coibir práticas de opressão, fazer valer o princípio da dignidade da pessoa humana. Esta atuação do judiciário deve ocorrer diante da inércia e das omissões estatais, fazendo-se valer a primazia da Constituição. Nota-se, portanto, que direitos sociais e políticas públicas nem sempre estiveram aliados, pois, apesar de atualmente parecer óbvia essa caracterização, em verdade estiveram separados por muito tempo (CARVALHO, 2019).

O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu em recurso extraordinário (RE) que o poder público deve respeitar os postulados constitucionais, adotando medidas que garantam as normas de ordem pública:

“a possibilidade de intervenção do Estado no domínio econômico não exonera o poder público do dever jurídico de respeitar os postulados que emergem do ordenamento constitucional brasileiro. Razões de Estado – que muitas vezes configuram fundamentos políticos destinados a justificar, pragmaticamente, *ex parte principis*, a inaceitável adoção de medidas de caráter normativo – não podem ser invocadas para viabilizar o descumprimento da própria Constituição. As normas de ordem pública – que também se sujeitam à cláusula inscrita no art. 5º, XXXVI, da Carta Política (RTJ 143/724) – não podem frustrar a plena eficácia da ordem constitucional, comprometendo-a em sua integridade e desrespeitando-a em sua autoridade” (STF, RE 205.193, rel. min. Celso de Mello, j. 25-2-1997, 1ª T, DJ de 6-6-1997).

Os direitos sociais têm como desiderato proporcionar aos cidadãos menos favorecidos pelas condições socioeconômicas de verdadeiramente participar da sociedade e ter garantida

sua dignidade humana. Por essa razão as políticas públicas sociais de distribuição de riqueza possuem ligação umbilical com o princípio da dignidade humana.

O princípio da dignidade da pessoa humana é, antes de tudo, um valor estampado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Afirmar a dignidade da pessoa humana impõe distinguir o ser humano das coisas como fez Kant na obra *Metafísica dos Costumes*. Trata-se de conceito aberto, que abrange a proteção à vida, à moradia, à saúde, à educação, ao lazer, à assistência, à previdência, à segurança, enfim, às condições que garantam ao ser humano condições dignas de sobrevivência.

O Constitucionalista José Afonso da Silva (2014) explica que, enquanto direitos fundamentais do homem, os direitos sociais são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente e que possibilitem a melhoria das condições de vida. Portanto, são direitos que se entrelaçam com os direitos de igualdade, porquanto criam condições de gozo da igualdade material (DA SILVA, 2014).

Flavio Martins (2020) ao tecer considerações sobre o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) leciona que o pacto não retira a autonomia de cada Estado, ao assegurar o “livre desenvolvimento econômico, social e cultural. Ainda, ao utilizar a expressão “progressivamente” o pacto mostra ser uma norma programática. Na expressão ‘até o máximo de seus recursos disponíveis’ o pacto reforça que se deve buscar a implementação das políticas públicas no máximo possível. Por fim, ao utilizar a expressão “em particular, a adoção de medidas legislativas” o pacto por origem germânica reconhece que os direitos sociais devem ser concretizados a partir da opção do legislador (MARTINS, 2020).

No entanto, na análise da questão regional, observa-se que em determinados momentos a discussão sobre o tema ganha contorno político-ideológico, tanto pelos liberais quanto por aqueles que defendem que o desenvolvimento é um problema que o mercado por si só não consegue resolver (RANDS, 2012). Bonavides explica que o estado social em países em desenvolvimento é perseguido e hostilizado pela economia da globalização e pela ideologia do neoliberalismo, gerando a perda da soberania e autodeterminação do destino da sociedade (BONAVIDES, 2001).

Malard (2006, p. 318) destaca:

“A exclusão social constitui verdadeiro óbice ao exercício pleno da democracia para uma camada significativa da população, que, na

miséria e na ignorância, não tem como reivindicar os direitos que constitucionalmente lhe são assegurados [...]”.

Com efeito, um projeto nacional de desenvolvimento depende de uma consciência nacional voltada para o desenvolvimento, tanto para ganhar mais adeptos da ideia desenvolvimentista, quanto para minimizar as tensões geradas neste processo de escolhas e prioridades. Esta racionalidade conduz à ideia de conciliação nacional, em vez de luta de classes, reconhecendo-se que a paz social exige o atendimento das expectativas dos cidadãos menos favorecidos (MALARD, 2006).

Por isso que, no texto constitucional, o desenvolvimento nacional apresenta-se inteiramente indissociável de outros três objetivos republicanos: construção de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos. Somente o desenvolvimento nacional, entendido como processo dinâmico de transformação econômica e social, permitirá alcançar todos aqueles objetivos constitucionais (MALARD, 2006, p. 316).

O desafio para o desenvolvimento nacional com direitos sociais concretizados depende de uma agenda política efetivamente representativa da sociedade e a execução de ações deste tema perpassa pela necessária e efetiva participação popular nas escolhas governamentais (cidadania representativa e participativa). Paulo Bonavides (2001) ao examinar a situação constitucional do Brasil a partir de 1988 e a restauração do regime democrático, conclui que o balanço das instituições é de que ainda sofrem muitos bloqueios que impedem o pleno exercício da democracia representativa, bem como impedem os direitos da segunda e terceira gerações, e prejudicam o próprio desenvolvimento (BONAVIDES, p. 79, 2001). Nesta trilha, Malard (2006), explica que a democracia significa muito mais que o direito de poder votar e ser votado, simbolizando um compromisso com o *status* de dignidade social que propicie aos cidadãos condições de entender a importância do papel político dos representantes (MALARD, 2006).

Pedro Demo (1988) leciona que a cidadania é a qualidade social de uma sociedade que tem direitos e deveres reconhecidos, sendo uma das conquistas mais importantes da história (DEMO, 1988). Conseqüentemente, a concretização de direitos sociais perpassa pela discussão existente no séc. XXI sobre os limites da intervenção do Estado na vida dos cidadãos, bem como as disponibilidades orçamentárias na elaboração e implementação de políticas públicas³⁷. A concretização de direitos sociais, portanto, dependem de luta consciente

³⁷ Os objetivos das políticas públicas têm uma referência valorativa e exprimem as opções e visões de mundo daqueles que controlam o poder, mês que, para sua legitimação, necessitem contemplar certos interesses de segmentos sociais dominados, dependendo assim da sua capacidade de organização e negociação (TEIXEIRA, 2002, p. 3).

e democrática permanente por reconhecimento dos setores sociais, por outro lado, o nível de desenvolvimento econômico depende da equânime distribuição de riquezas, estabilidade política, prioridades nos gastos públicos e padrão sociocultural de um país podem influenciar estas peculiaridades.

No entanto, mesmo diante do aumento das necessidades sociais, sabe-se que emerge paradoxalmente no séc. XXI uma nova sociabilidade com um conjunto de mudanças e processos assimétricos que atingem variados contextos da vida social. Exsurge uma onda conservadora em todo mundo capitalista.

Acentua-se uma reversão política conservadora em todo o mundo capitalista. Crescem os partidos de direita, inclusive fascistas na Europa com suas posições racistas, homofóbicas e contrárias aos migrantes. Crescem movimentos antiislâmicos, antisemitas e outros (YAZBEK, 2016, p. 8).

Os direitos sociais encontram óbice nas visões distorcidas da sociedade brasileira que ainda insiste em crer que se tratam de excessos ou direitos para minorias. Em outro dizer, os direitos sociais ficam condicionados ao arbítrio daqueles que governam a sociedade, em afronta aos princípios estabelecidos no texto maior. No Brasil, a experiência demonstra que o modo de pensar sobre as políticas públicas é marcado pela negação de direitos a partir das justificativas como: limitações financeiras, econômicas, orçamentárias do Estado.

Acelino Carvalho (2015) leciona que constitucionalismo e democracia são instrumentos sem os quais não há falar em proteção aos direitos sociais. De um lado é necessário manter o poder político nos limites preconizados na Constituição, do outro, é preciso assegurar o respeito ao voto popular como instrumento de legitimação política. O protagonismo dos grupos e comunidades é importante para o exercício legítimo da tutela coletiva (CARVALHO, 2015).

Flavio Martins (2020, p. 460) leciona:

Para nós, a garantia da tutela estatal do mínimo existencial tem natureza constitucional, independentemente de previsão expressa. O mínimo existencial dos direitos é irredutível, intangível, inviolável, e não pode ser objeto de ponderações. Da mesma maneira que não se pode restringir o núcleo essencial dos direitos de defesa, não se pode negligenciar com as imposições de cumprimento do mínimo existencial dos direitos sociais. Dessa maneira, o mínimo existencial tem a natureza de uma regra constitucional (MARTINS, 2020, p. 460).

O orçamento público será invariavelmente a escolha política do grupo que representa a sociedade em determinado momento, tanto sobre o aspecto político quanto pelo aspecto legislativo. No Brasil, esta escolha causa perplexidade diante dos valores destinados ao

pagamento de juros e amortização da dívida pública. As escolhas políticas priorizam o pagamento da dívida pública em vez do investimento em políticas públicas. Neste sentido, o orçamento público brasileiro favorece primordialmente o capital financeiro internacional. O capitalista brasileiro apresenta questionamentos curiosos sobre as opções orçamentárias existentes, ao invés de discutir com prioridade a reformulação dos gastos públicos (PORTELLA e MACIEL, 2020).

Tal atuação pode gerar um conflito aparente de interesses, pois o discurso político neoliberal em momentos normais vê as políticas públicas como um entrave à ideal circulação de riqueza. Utiliza-se aqui a expressão “aparente” porque em verdade o interesse descrito na CF/88 é o interesse nacional e não o interesse dos grupos que dominam a economia, sendo este um dos objetivos estampados na carta republicana.

Ladislau Dowbor sobre a realidade econômica no capitalismo dispõe:

A partir dos anos 1980 o capitalismo entra na fase de dominação dos intermediários financeiros sobre os processos produtivos – o rabo passa a abanar o cachorro (*the tail wags the dog*), conforme expressão usada por americanos – e isto passa a aprofundar a desigualdade (DOWBOR, 2017, p. 22).

Neste cenário negacionista de direitos sociais, muitas vezes o Estado é o próprio violador do direito ao dificultar ou inviabilizar o acesso universal à saúde, à assistência ou à educação pública, gratuita e de qualidade, quando se utiliza da retórica neoliberal para inviabilizar o mínimo social. Utiliza-se o argumento de que quem necessita da assistência social tende a se acomodar, ficar preguiçoso; valendo-se do proselitismo de que o pobre quando recebe um auxílio torna-se acomodado e improdutivo é vil. Ora, quem recebe um auxílio socioassistencial tende a se estimular a buscar mudar e trabalhar para obter mais bens de consumo, numa lógica inerva ao discurso neoliberal.

Dowbor (2017, p. 281) exprime que: “*A teoria tão popular de que o pobre se acomoda se receber ajuda é simplesmente desmentida pelos fatos: sair da miséria estimula, a miséria é que trava as oportunidades*”. Nota-se que o capitalismo na versão neoliberal juntamente com suas retóricas é incoerente ao negar direitos. A crítica do sociólogo polonês Zygmund Bauman ilustra que o modelo econômico é parasitário porque em determinado momento o hospedeiro fica tão fraco a ponto de morrer, morrendo-se o próprio explorador (BAUMAN, 2010).

Não bastasse a sociedade ainda continua encontrando dificuldades na representação da vontade popular, pois a representação dos anseios muitas vezes fica à revelia, permitindo-se

um modelo que promove crescimento econômico na mão de poucos. Bauman (2010) intensifica a crítica à mercadorização do trabalho fundada em uma lógica utilitarista do modo de viver que se aprofunda no consumismo enquanto um valor social, excluindo-se desta realidade milhares de pessoas “não consumidoras”:

E também porque os pobres, despojados dos recursos necessários para responder às seduções dos mercados de consumo, precisam de dinheiro – não dos tipos de serviço oferecidos pelo Estado assistencial – para se tornarem úteis segundo a concepção capitalista de “utilidade (BAUMAN, 2010, p. 8).

Se o mundo quiser ser sustentável terá de adotar novos modelos de economia, assegurando que o processo decisório político recomende seja mais empático, e que se preocupe efetivamente com os mais pobres. Ladislau Dowbor (2017), *in verbis*:

Não há nenhuma razão objetiva para os dramas sociais que vive o mundo. Se arredondarmos o PIB mundial para 80 trilhões de dólares, chegamos a um produto per capita médio de 11 mil dólares. Isto representa 3.600 dólares por mês por família de quatro pessoas, cerca de 11 mil reais por mês. É o caso também no Brasil, que está exatamente na média mundial em termos de renda. Não há razão objetiva para a gigantesca miséria em que vivem bilhões de pessoas, a não ser justamente o fato de que “nenhum quadro de referência emergiu para guiar as políticas e as práticas”: o sistema está desgovernado, ou melhor, mal governado e não há perspectivas no horizonte (DOWBOR, 2017, p. 22).

Em outras palavras, a desigualdade social com aumento da pobreza e miséria passa a ser um problema sistêmico das sociedades contemporâneas. Pode-se analisar, por exemplo, o que Dowbor (2017)³⁸ denomina de salário indireto que é aquele onde o cidadão recebe menos remuneração, mas recebe mais saúde pública, mais educação e segurança, mais infraestrutura. Efetivamente o modelo capitalista como está acaba drenando a economia e o excedente social criado pelo capital financeiro, sendo ainda mais radical no Brasil, país que adotou uma agiotagem legalizada (DOWBOR, 2017).

Dowbor (2017, p. 281) assevera que: “*Tirar os pobres da miséria constitui custos ridículos quando se considera os trilhões transferidos para grupos econômicos financeiros no quadro da última crise financeira*”. Este contexto miserável, aprofundado pelas crises

³⁸ Alude o economista Dowbor (2017, p. 228) que: “Os avanços são baseados numa premissa que funciona: o dinheiro que vai para a base da sociedade tem um efeito multiplicador, em termos de crescimento econômico, muito maior do que o dinheiro que vai para o topo. Os de baixo compram, geram espaço para inúmeros pequenos negócios, o que vai estimular emprego (um objetivo em si) e com isto mais demanda. O resultado é um círculo virtuoso. E gera desenvolvimento sustentável, pois melhora as condições de vida dos que mais precisam ter a vida melhorada”. Prossegue Dowbor (2017, p. 268): “O critério básico das mudanças, é que o dinheiro tem de se tornar vetor de dinamização da produção e dos equilíbrios econômicos e sociais, e não vetor de exploração e apropriação por minorias que não produzem”.

impõe o dever de pensar sobre políticas públicas sociais como os programas de transferência condicionada de renda. Trata-se de um compromisso de cidadania que vai para além do “dever ser” do direito.

No caso brasileiro, constatou-se com as políticas sociais (Bolsa-Família, políticas de previdência etc.) que volumes relativamente limitados de recursos, quando chegam à “base da pirâmide”, são incomparavelmente mais produtivos, tanto em termos de redução de situações críticas e consequente aumento de qualidade de vida, como pela dinamização de atividades econômicas induzidas pela demanda local (DOWBOR, 2017, p. 288).

Não é crível aceitar um modelo de desigualdade social que é fruto de um modelo econômico que não se preocupa com os mais carentes, culpabilizando-os como incapazes ou criando retóricas de sucesso que buscam legitimar as desigualdades. Muitas vezes, quem tem acesso a serviços sociais básicos como saúde e educação não consegue perceber que milhares não têm, numa verdadeira desconexão com a realidade social. Neste sentido, Dowbor (2017, p. 25) reporta-se à racionalidade dos ricos que revela: *“Os ricos, por seu lado, têm uma impressionante propensão a achar que são ricos por excepcionais qualidades próprias. Não faltam discursos econômicos para louvar esta sabedoria”*.

Ao contrário do cenário social brasileiro, o paradigma adotado na CF/88 é pela proteção da dignidade humana e pela viabilização dos direitos sociais que é denominada de constituição social (cidadã). A Constituição brasileira pode ser classificada como social, pois entre Constituições liberais e sociais (mais ou menos intervenção do Estado), definem-se as sociais como sendo:

As Constituições sociais correspondem a um momento posterior na evolução do constitucionalismo. Passa-se a consagrar a necessidade de que o Estado atue positivamente, corrigindo as desigualdades sociais e proporcionando, assim, efetivamente, a igualdade de todos. É o chamado Estado do Bem Comum. Parte-se do pressuposto de que a liberdade só pode florescer com o vigor sublimado quando se dê igualdade real (e não apenas formal) entre os cidadãos (TAVARES, 2020, p. 126).

A dignidade humana e a compreensão integrada de direitos sociais constitui um dos fundamentos do desenvolvimento sustentável no âmbito do Estado Socioambiental de Direito brasileiro ao ter-se como premissa elementar a dimensão social e ecológica da dignidade da pessoa humana (SARLET, MARINONI e MITIDIERO, 2017). Na Constituição Portuguesa (1976) a dignidade da pessoa humana foi destaque já no artigo primeiro (GORCZEVSKI, KOHLS, 2019). Na Constituição brasileira (1988) os direitos sociais também não são *numerus clausus* porquanto não estão excluídos de proteção outros direitos que porventura forem

estabelecidos. É dizer, os direitos sociais são cláusulas pétreas nos termos do art. 60 §4º inciso IV da CF/88.

O bem-estar social, direito inalienável de todo cidadão, sustentável, coletivo e universal, é colocado sob a responsabilidade dos indivíduos e das famílias, recaindo principalmente sobre a mulher a obrigação de administrar a família com valores monetários insuficientes para aquisição da cesta básica. É essa lógica, que sustenta a prevalência dos programas de transferência de renda na América Latina e no Brasil, substituindo serviços por transferência monetária, tendo o foco nas famílias pobres e extremamente pobres, a quem é requerido o cumprimento de condicionalidades no campo da educação e da saúde (YAZBEK, 2016, p. 10).

A CF/88 no art. 174 permite que o Estado controle salários, preços e variáveis do sistema econômico, ora comprando a produção ora financiando a exportação. No mesmo sentido a Constituição previu a garantia do exercício de profissão, trabalho ou ofício, mas desde que preenchidos os requisitos legais. O Estado brasileiro, capitalista de forma tardia, somado à condição periférica na capacidade de financiamento, impõe que o Estado determine mudanças estruturais na busca pelo desenvolvimento (CUNHA, 2014).

Como se pode perceber, a miséria e a pobreza (como projeções da falta de acesso aos direitos sociais básicos, como saúde, saneamento básico, educação, moradia, alimentação, renda mínima etc.) caminham juntas com a degradação e poluição ambiental, expondo a vida das populações de baixa renda e violando, por duas vias distintas, a sua dignidade. Dentre outros aspectos, assume particular relevo a proposta de uma proteção (e promoção) compartilhada e integrada dos direitos sociais e dos direitos ecológicos, agrupados sob o rótulo genérico de *direitos fundamentais socioambientais* ou *direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais* (DESCA), assegurando as condições mínimas para a preservação da qualidade de vida, aquém das quais poderá ainda haver vida, mas essa não será digna de ser vivida (SARLET, MARINONI e MITIDIERO, 2017, p. 310).

A seguridade social conforme preconizada na CF/88 (saúde, assistência social e previdência) foi prevista como um direito social. Etimologicamente a nomenclatura “seguridade social” foi criada na Alemanha. Tavares (2020, p. 443) leciona: “*contudo, a doutrina é praticamente unânime em apontar o ano de 1942, com o plano Beveridge, da Inglaterra, como o marco a partir do qual se consolida a ideia da seguridade social*”.

Quanto à eficácia das normas que preveem direitos sociais, a discussão refere-se se a aplicabilidade dos direitos sociais é imediata (de aplicação imediata), limitada (depende de regulamentação em lei) ou contida (restringível), nos moldes da teoria criada pelo constitucionalista José Afonso da Silva (DA SILVA, 2014).

Em países como Alemanha, França, Portugal, Espanha e Itália (e tal perfil pode ser ampliado para a grande maioria dos países europeus), isso tem impedido, de modo geral e ressalvadas exceções, a admissão de uma

aplicabilidade direta das normas constitucionais de direitos sociais, o que – pelo menos em regra! – os torna exigíveis, na condição de direitos subjetivos (SARLET, MARINONI E MITIDIERO, 2017, p. 639).

A não concretização destes direitos sociais tem sido alvo de muitos debates na jurisprudência, doutrina e no âmbito científico. Considerando o Estado de bem-estar social reconhecido na CF/88, os direitos sociais devem exigir atuação concreta, material, com participação ativa do Estado cabe o questionamento sobre o limite de atuação do Estado. Ao se tratar de um direito subjetivo, exigível contra o Estado, mas condicionar a decisão de implementação ao legislador infraconstitucional a elaboração de políticas públicas, inclina-se a acreditar que possuem um eficácia limitada à decisão do legislador ou do gestor público que pode – ou não – criar instrumentos de efetivação. Essa prática de negar direitos fere a titularidade dos direitos sociais:

No art. 6º da Constituição do Brasil, que indica os direitos sociais, não se encontra restrição quanto às pessoas que seriam titulares desses direitos, salvo a titularidade que decorre da própria natureza do direito indicado, como no caso do direito à infância, do direito à proteção da maternidade e da assistência aos desamparados. Salvo tais situações, os demais direitos, como a saúde, a educação e o lazer, não contam com nenhum condicionamento quanto aos beneficiários (TAVARES, 2020, p. 234).

A condição mínima de subsistência de compatibilizar os direitos sociais e a reserva do possível. É dizer, o governo possui o dever de aplicar os recursos à manutenção da vida digna das pessoas sobre a égide do Estado, oportunizando-lhes o mínimo social (PAULI; PINHO DE ALMEIDA, 2019). O mínimo social exige políticas públicas que promovam direitos sociais, sendo a assistência social um destes direitos. Em 2005 a V Conferência Nacional de Assistência Social aprovou um elenco de dez direitos socioassistenciais que devem orientar os serviços. Em suma: direito de participar dos serviços da proteção social; direito à equidade rural-urbana não contributiva; direito à equidade social e da manifestação pública; direito à igualdade de acesso à rede socioassistencial; direito à acessibilidade, qualidade e continuidade; direito à ter convivência comunitária e social; direito à proteção social intersetorial; direito à renda; direito ao co-financiamento da proteção social não contributiva; direito ao controle social e defesa de direitos socioassistenciais (SPOSATI, 2007).

O impacto do aumento da desigualdade, somado às crises políticas torna a questão social pauta central nas crises migratórias dos últimos anos, gerando um crescente número de migrantes no Brasil. A partir disso surge a dúvida que perquire se aplicam-se - ou não - os direitos sociais a estrangeiros? Isso porque sabemos que a efetivação de direitos sociais econômicos e culturais dependem das condições orçamentárias de cada país. Neste ponto, o

Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiro, respondeu ao apreciar o Recurso Extraordinário (RE) n. 578.970-SP decidiu sobre a exigibilidade de o Instituto Nacional de Previdência Social (INSS) conceder benefício do art. 203, V da CF/88 a estrangeiro. Ao cabo, ficou decidido que os direitos de assistência social se aplicam a estrangeiros residentes no país³⁹.

Destacamos o voto o Ministro Relator, Sr. Marco Aurélio, *in verbis*:

Como “valor intrínseco”, a dignidade requer o reconhecimento de que cada indivíduo é um fim em si mesmo, nos termos do amplamente divulgado imperativo categórico kantiano: “age de modo a utilizar a humanidade, seja em relação à tua própria pessoa ou qualquer outra, sempre e todo o tempo como um fim, e nunca meramente como um meio”. Impede-se, de um lado, a funcionalização do indivíduo e, de outro, afirma-se o valor de cada ser humano, independentemente das escolhas, situação pessoal ou origem. Soa inequívoco que deixar desamparado um ser humano desprovido dos meios materiais para garantir o próprio sustento, tendo em vista a situação de idade avançada ou deficiência, representa expressa desconsideração do mencionado valor. (BRASIL, STF, RE n. 578.970-SP, Rel. Min. Marco Aurélio, divulg. 22/09/2017).

O Brasil reconheceu neste julgamento da corte suprema que o direito à seguridade social se aplica ao estrangeiro residente no Brasil⁴⁰, bem como o acesso a serviços públicos como o de saúde coordenado pelo Sistema Único de Saúde (SUS), além de aplicação das demais políticas públicas (GORCZEWSKI, KOHLS, 2019). A última trincheira da cidadania, o Supremo Tribunal Federal (STF), em matéria de direitos sociais reconheceu que não deve haver retrocesso social, garantindo a proteção jurídica material que estabelece que em matéria social não se deve retroceder para admitir barbáries do ponto de vista social, é o princípio do retrocesso social ou efeito “*cliquet*” cunhado por J. J. Gomes Canotilho (CANOTILHO, 2003).

Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2017, p. 661) aduzem que: “*o fato é que, na condição de direitos fundamentais, os direitos sociais não se encontram à disposição plena dos poderes constituídos*”. Reconhece-se que o poder político constituído não deve negar vigência aos direitos sociais, no mesmo processo de vedação do retrocesso social que pode ser aplicado no

³⁹ Decidiu a Suprema Corte: “STF. EMENTA: ASSISTÊNCIA SOCIAL – ESTRANGEIROS RESIDENTES NO PAÍS – ARTIGO 203, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ALCANCE. A assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal beneficia brasileiros natos, naturalizados e estrangeiros residentes no País, atendidos os requisitos constitucionais e legais” (BRASIL, STF, RE n. 578.970-SP, Rel. Min. Marco Aurélio, divulg. 22/09/2017).

⁴⁰ “Como já consignado, somente o estrangeiro com residência fixa no País pode ser auxiliado com o benefício assistencial, porquanto inserido na sociedade, contribuindo para a construção de melhor situação social e econômica da coletividade. Considere-se que somente o estrangeiro em situação regular no País, residente, idoso, portador de necessidades especiais, hipossuficiente em si mesmo e presente a família, pode se dizer beneficiário da assistência em exame” (BRASIL, STF, RE n. 578.970-SP, Rel. Min. Marco Aurélio, divulg. 22/09/2017).

Brasil em relação ao programa de transferência condicionada de renda, programa bolsa-família (PBF). Tavares (2020) neste diapasão expõe:

Não se trata de impor um perfil de Estado-assistencialista, mas sim de exigir deste que ofereça um grau sempre crescente de implementação dos direitos sociais prioritariamente para aqueles que ainda dependem, para sua sobrevivência (melhor seria dizer “vivência digna”), do Estado (TAVARES, 2020, p. 395).

O princípio da reserva do possível é comumente invocado pelos entes federativos (União, Estados, DF e Municípios) para justificar o não cumprimento dos direitos sociais. Christiane Falsarella (2016, p. 1) explica que: “*a invocação da cláusula da reserva do possível serviria como uma escusa, utilizada de forma genérica pelos entes estatais, para não concretizar os direitos sociais*”. Essa expressão foi utilizada pela primeira vez no Tribunal Federal Alemão no julgamento proferido em 18 de julho de 1972 na decisão *BVerfGE* n. 33,303 que analisou normas que questionavam a capacidade de vagas nos cursos de medicina.

O Supremo Tribunal Federal brasileiro tem decidido a partir das alegações de diversos entes públicos que invocam o princípio da reserva do possível, em geral, o supremo tem afastado este posicionamento que não poderia justificar o descumprimento do Estado de seu dever de conferir o mínimo existencial. No STF a reserva do possível é uma questão que discute a insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária e não deve ser invocada com o propósito de inviabilizar a implementação de políticas públicas e direitos sociais que garantem o mínimo existencial (FALSARELLA, 2016). Nassar (2020, p. 8): “*Portanto, é do Poder Público o ônus de provar sua alegação de insuficiência de recursos, ônus qualificado, ao deparar com pretensão incluída na noção de mínimo existencial*”. Neste ponto, destacamos o escólio de Portella e Maciel (2020):

Uma ponderação alinhada sobre o caráter ilimitado das demandas cobertas pelas garantias sociais fundamentais prevista na CF/88, não pode se limitar apenas a verificar os montantes estabelecidos para as áreas de Saúde, Previdência Social, Assistência Social, e Educação. Uma primeira premissa a partir da qual deve se dar o juízo é o modelo de Estado que se pretende construir, segundo a ordem constitucional vigente. Uma decisão sobre o direcionamento de um recurso público encontra as suas raízes não na escolha entre realizar ou não um gasto de saúde, por exemplo. As suas bases encontram-se mais profundamente no modelo de Estado e mesmo na visão de mundo que se pretende implementar, cuja compreensão pode ser formulada a partir da perspectiva da Crítica do Valor, com ponderações entre a proteção do interesse do ser-humano, ou a acumulação material (PORTELLA, MACIEL, p. 318).

A reserva do possível limita-se às hipóteses em que o ente público demonstre inequivocamente a impossibilidade da realização das políticas públicas diante da

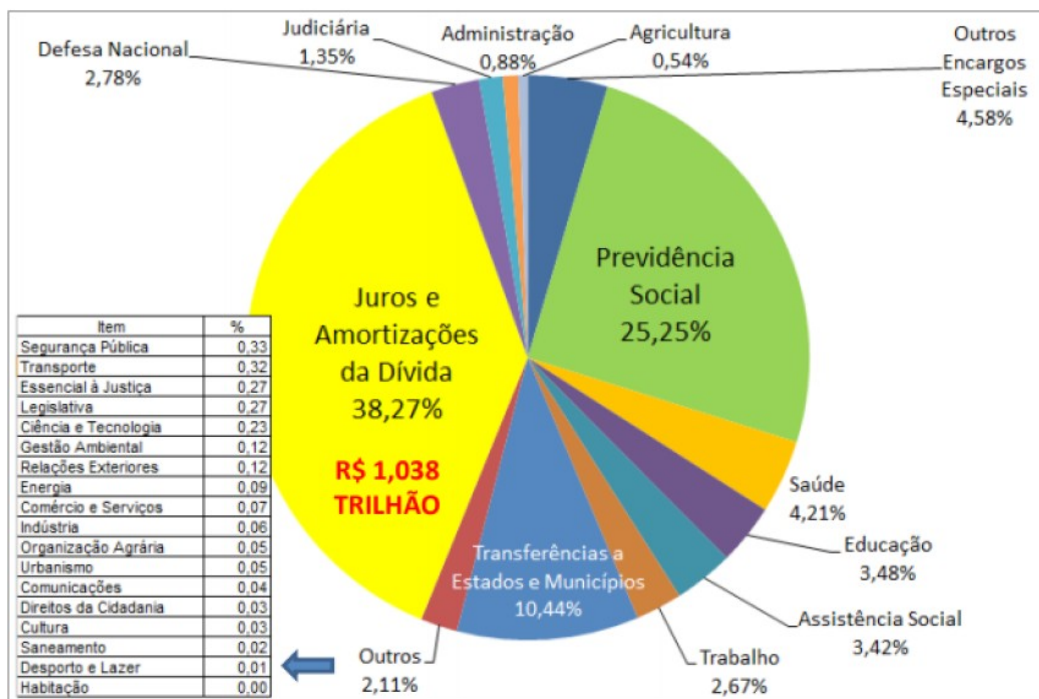
impossibilidade orçamentária, o que não se vislumbra quando a alocação de recursos está posta ao pagamento de juros e amortização da dívida pública (PORTELLA, MACIEL, 2020).

Carvalho (2019, p. 791) expende: “*A reserva do possível não deve ser concebida como um obstáculo intransponível para a efetivação dos direitos fundamentais. Deve ser conceituada como postulado capaz de otimizar a eficácia e efetividade desses direitos...*”.

As políticas públicas devem ser orientadas pela garantia do mínimo humano existencial que é o núcleo duro dos direitos fundamentais e sociais. A ausência de recursos financeiros ou orçamentários do Estado pode significar empecilho à concretização de direitos mínimos de grande relevância (NASSAR, 2020).

Vejamos abaixo gráfico com a destinação orçamentária brasileira:

Gráfico 1- Orçamento Público Brasileiro em 2019: composição percentual



Fonte: Auditoria cidadã < <https://auditoriacidada.org.br/>>. Acesso em 11/05/2020.

Estabelecida o paradigma que deve orientar a sociedade (dignidade da pessoa humana), não é admissível que parte significativa da riqueza nacional (38,27%) sejam destinados ao pagamento da dívida pública, enquanto as despesas com saúde, educação, assistência social não atingem sequer à 1/10 (um décimo) do que é destinado ao pagamento da dívida pública (PORTELLA, MACIEL, 2020).

A Proposta e Emenda Constitucional (PEC) n. 241 aprovada em 2016 congelou os gastos públicos em saúde e educação por vinte anos e pode simbolizar nos próximos anos uma diminuição no acesso a serviços sociais básicos⁴¹.

O Novo Regime Fiscal (NRF), válido para a União, significa, na prática, “congelar”, nos valores de 2016, as despesas primárias do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União (TCU), do Ministério Público Federal (MPF) e da Defensoria Pública da União (DPU) pelo longo prazo de 20 anos, uma vez que os valores somente poderão sofrer reajustes até os percentuais referentes à inflação do ano anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esses 20 anos, que se estenderão até 2036, abrangerão o período do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei no 13.005 de 25 de junho de 2014, o PNE (2014-2024), e também o período do próximo PNE que deverá ser o de 2025 a 2035 (AMARAL, 2017, p. 654).

No caso brasileiro, nota-se que durante o tempo houve avanços e retrocessos na questão de direitos sociais e na organização de um sistema mínimo de proteção social, que em muitos locais (Leia-se, Municípios) sequer foi completamente implementado. Em 2016 com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) n. 95 remete à regressão social, pois congela investimentos sociais importantes em saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, pelo período de vinte anos (MATTEI, 2019). Nestes últimos anos, marcados por crises econômicas, crise sanitária e avanço neoliberal no tratamento dos recursos públicos, gera a sensação que Lauro Francisco Mattei (2019, p. 63) arrazoza que a PEC 95: “[...] *o que significa, na prática o adeus ao desenvolvimento social do País*”.

A lógica da EC 241 faz refletir em uma negação do incremento de políticas públicas e, conseqüentemente, de direitos sociais por muitos anos (pelo menos até o ano de 2036), mesmo diante de um cenário social que se aprofunda nas desigualdades⁴². Ora, ao considerar que crescimento e desenvolvimento são definições com conteúdo bastante diverso, pois desenvolvimento abrange a melhoria das condições gerais de vida, enquanto crescimento leva em consideração apenas o aumento da riqueza, percebemos que a não concretização de direitos sociais afronta a possibilidade de promoção do desenvolvimento social brasileiro⁴³.

⁴¹ O Congresso Nacional brasileiro aprovou, em segunda votação, no dia 26 de outubro de 2016, a Proposta de Emenda à Constituição n. 241, a PEC 241, que no Senado Federal foi remodelada com o n. 55/2016, instituiu o Novo Regime Fiscal no Brasil para os próximos vinte anos (até 2036).

⁴² Amaral (2017, p. 671) conclui: “Não restam dúvidas de que o poder de “destruição” da metodologia da PEC 241/55 é devastador em todas as áreas sociais: educação, saúde, previdência social e assistência social, podendo provocar um imenso retrocesso na pirâmide social brasileira, cuja base se alargou consideravelmente nos últimos anos, justamente devido à adoção de políticas de distribuição de renda e inclusão social. Tais políticas promoveram uma histórica e reconhecida ascensão de milhões de pessoas que viviam em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade social, fato que levou os organismos internacionais³ a retirarem o Brasil do mapa da fome mundial”.

No que se refere ao orçamento público, o seu verdadeiro papel pode servir como uma ferramenta de consolidação da dignidade da pessoa humana. O orçamento público materializa no território aquela política pública, estabelecendo o *locus* de atuação do Estado e permitindo a participação popular. Entretanto, os aspectos formais acabam dificultando o controle social e o cumprimento das funções precípua estabelecidas na Constituição Federal. A dignidade da pessoa humana numa perspectiva jurídica funciona como parâmetro interpretativo o respeito aos direitos fundamentais. Estes preceitos fundamentais são observados em cada caso concreto, como tradução imanente ao ser humano ou valor jurídico. Em outras palavras, cabe à coletividade e ao Estado assegurar meios pelos quais a dignidade seja materialmente observada e exigida (SUXBERGER e LEMOS, 2020).

Portanto, a proteção da dignidade humana no orçamento público impõe a observância pelo Estado dos direitos fundamentais e ocorre de várias perspectivas, tanto como um valor intrínseco do indivíduo, quanto por um valor projetado para o coletivo social. Daí a felicidade ganha destaque como um valor jurídico a ser trabalhado pela sociedade e pelo Estado. As políticas públicas são este instrumento para consecução destes objetivos e pela manutenção da higidez constitucional. O que ampara o cidadão é a peça orçamentária que atenda ao mínimo existencial a à dignidade (SUXBERGER e LEMOS, 2020).

É imperioso inferir, neste contexto, que a distribuição PIB *per capita* é insuficiente para explicar a realidade, uma vez que a concentração de riqueza disfarça a realidade das condições de vida na região, sendo o PIB um dado que não consegue mensurar a qualidade de vida na região. Diante destas omissões, restar ao Poder Judiciário a judicialização das políticas públicas deixadas de lado pelos outros poderes, nota-se que o Brasil carece de implementação de serviços essenciais forçando o poder judiciário. Exemplo que tende a se tornar comum é aquele discutido no caso do Recurso Extraordinário (RE) n. 578.970-SP a Suprema Corte reconhece a aplicabilidade de direitos sociais a estrangeiros residentes no país, cabendo ao estado brasileiro criar condições para implementação destes direitos de forma razoável e proporcional.

⁴³ Para Cardoso Jr. (2016, p. 14): “A redução do tamanho do Estado, de seu papel na economia e, complementarmente, o encolhimento relativo do sistema de bem-estar previsto na Constituição de 1988 apontam para uma concepção de desenvolvimento mais fortemente calcada no investimento e dinamismo do setor privado e que atribui papel secundário a políticas ativas de proteção e promoção social na diminuição da pobreza e desigualdade – ecoando opções estratégicas assumidas pelo país na década de 1990. A experiência histórica, contudo, revela estabilidade do índice de Gini naquele período e resiliência à redução da pobreza após os ganhos proporcionados pela estabilização da economia em 1994. Somente a partir da década passada, que coincide com maior centralidade das políticas sociais (e do gasto social) no modelo de desenvolvimento, é que se observa tendência inequívoca de queda da desigualdade e da pobreza”.

Como destacado, o séc. XXI é marcado por novas tendências que emergem de uma sociedade cada vez mais complexa e que se aprofunda nas desigualdades. A sociedade pós-industrial e as novas questões (como as relacionadas à economia, tecnologia, bioética, biodireito, novas relações sociais, proteção à automação do trabalho) indicam a necessidade de reflexão da sociedade sobre estas novas perspectivas. Para isso, a participação popular é imprescindível para a democratização destes processos.

O orçamento público deixa de ser um instrumento contábil para se transformar em instrumento de garantia dos direitos sociais e interesses da coletividade, pois materializa as políticas públicas e conformado nas disponibilidades financeiras, permitindo a participação direta da população. Em outras palavras, o orçamento público aprovado após regular processo democrático permite o acesso igualitário às decisões políticas (SUXBERGER e LEMOS, 2020).

O parâmetro jurídico-constitucional que norteia a aplicabilidade dos direitos sociais impõe que eles sejam efetivados, forçando a sociedade a evoluir no sentido da promoção do desenvolvimento com oportunidade para todos. Neste diapasão, Carvalho (2019, p. 791) arremata que: *“Por um lado, o Estado está juridico-constitucionalmente vinculado a um dever de proteção dos direitos fundamentais e, por outro, a um dever de promoção, realização desses mesmos direitos”*. A participação e o controle social são de grande importância no orçamento para definição das políticas públicas, pois os cidadãos precisam exercer a cidadania ativa, exigindo-se dos poderes públicos a recentralização da legitimidade, voltada para o bem-estar social. É dizer, por fim, que o parâmetro jurídico-constitucional impõe o dever de todos pela busca da implementação de políticas públicas nas diversas áreas do desenvolvimento social, sendo que uma delas é a política de assistência social que será investigada no próximo subcapítulo (item 2.2).

2.2 Assistência social no Brasil: a PNAS e o SUAS, do assistencialismo ao trabalho técnico-profissional

Historicamente o Serviço Social no Brasil tem suas origens nas ações da Igreja Católica que, frente às apreensões originadas pelas lutas operárias, preocupou-se em criar uma prática missionária e evangelista juntamente à sociedade (KUPCZYK, 2005). A assistência social

tinha caráter caritativo, assistencialista, destoadado de metodologia e não era observada como um serviço com critérios pré-determinados.

Foi no Brasil foi do séc. XX que a assistência social se apresentou como uma política estatal, no entanto, desde o princípio foi assumida como um fazer de benemerência, mantendo o caráter filantrópico, assistencialista. Neste sentido, a CF/88 foi um importante momento para reconhecer como política pública na seguridade social, a assistência social incumbida de promover direitos sociais de inquestionável relevância social (CARVALHO, 2014). A Política de Assistência Social no Brasil se revela como um processo em transição, de modo que valores e parâmetros do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) coexistem com práticas ainda de uma cultura patrimonialista, tecnocrática e clientelista. Portanto, a esferas político-cultural das relações sociais é marcada por influências das mais variadas culturas políticas (COUTO *et al*, 2012).

Na década de 1930 o serviço social surgiu no Brasil ligado às iniciativas da Igreja Católica. Em 1936 é inaugurado o curso na Escola do Serviço Social de São Paulo incorporado à PUC/SP em 1972. Marilda Iamamoto (2017) explica que o serviço social é uma especialização do trabalho na sociedade, sendo o exercício profissional polarizado pela trama de suas relações e interesses sociais, assim como a própria sociedade é atravessada por projetos sociais distintos (IAMAMOTO, 2017).

Este processo de formulação de políticas públicas possuem diversos modos e em todos eles há a necessidade de planejamento das ações que serão implementadas, de modo que tal lógica não foi diversa em relação à assistência social. O ideal é que as políticas não devem ser elaboradas de forma improvisada, mas sim com rigor técnico, de forma clara e com a previsão dos objetivos estabelecidos (JUSTEN; FROTA, 2018 *in* ROTTA *at al*. 2018).

O planejamento e as políticas públicas fundamentam as inter-relações entre Estado, economia, política e sociedade, como uma ação dos governos por meio de programas e implementações, que buscam produzir resultados e mudanças. Via de regra, essas ações objetivam melhorias nas condições de vida da população, a promoção do bem-estar social e do desenvolvimento. No entanto, essas “concepções” sobre as políticas públicas e o planejamento, na maioria das vezes, ficam restritas ao campo teórico, dos planos e projetos (JUSTEN; FROTA, 2018 *in* ROTTA *at al*. 2018, p. 138).

A política pública do SUAS foi proposta na IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003 e formalizado a partir da Política Nacional de Assistência Social de 2004 e da Norma Operacional Básica (NOB) de 2005. Tais documentos embasaram o projeto de lei do SUAS que foi encaminhado ao Congresso Nacional (PL 3077). O SUAS foi implementado

com o Projeto de Lei n. 3077/2008 aprovado por meio da Lei n. 12.435/2011. A aprovação se deu enquanto havia o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

A aprovação do SUAS legitimou um novo modelo de assistência social que acabou com aquela visão de serviço paralelo ao da rede privada e sem regulamentação estatal (PAIVA e LOBATO, 2019). Após mais de duas décadas da aprovação da LOAS, da PNAS e do SUAS ainda se percebe na *práxis* que a assistência social padece de completa implementação em diversos Municípios brasileiros⁴⁴. Os avanços constitucionais ajudam na direção da garantia de direitos, conferindo aos cidadãos o *status* de sujeitos de direitos, por outro lado, a não concretização destas políticas expõe os cidadãos mais vulneráveis à condição de indignidade social⁴⁵. Importante a lição sobre o papel dos Municípios neste contexto.

Nas áreas tradicionalmente objeto de políticas públicas, como assistência social, meio ambiente, habitação, saneamento, produção agro-pecuária, abastecimento alimentar, educação, saúde, o município tem competência comum com a União e o Estado, a ser exercida com a cooperação dessas esferas de poder, pela transferência de recursos, ou pela cooperação técnica (TEIXEIRA, 2002, p. 7).

Diante da negação da política públicas sociais ou das precárias políticas implementadas em muitos municípios brasileiros, o Poder Judiciário é obrigado a intervir por meio da judicialização das políticas públicas, ou ativismo judicial, como foi discutido no subitem anterior. É que o império da Constituição assim determina conforme visto no item que trata dos direitos sociais⁴⁶. São necessárias políticas públicas sociais para libertar os “povos da periferia”, pessoas excluídas da sociedade, sem acesso a bens mínimos de consumo como casa, veículo, educação privada, viagens ao exterior, conforme leciona Boaventura de Souza Santos⁴⁷.

⁴⁴ O voto do Ministro da Suprema Corte Brasileira (STF), em julgamento de ação direta de constitucionalidade (ADI) expressa o seguinte: “Na realidade, a Constituição traduz documento político-jurídico da maior importância, cuja superioridade impõe-se à observância de todos, notadamente daqueles que exercem o poder político, destinando-se a proteger as liberdades, a tutelar os direitos e a inibir os abusos do Estado e daqueles que em seu nome atuam” (BRASIL, STF, ADC 43, Min. Celso de Mello, 2019, p.9)

⁴⁵ Estas políticas públicas têm o importante papel de incentivar e promover o desenvolvimento, sendo definidas como aduz Holfing (2001): “Políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico” (HOLFING, 2001, p. 31).

⁴⁶ “Torna-se de vital importância reconhecer, por tal razão, que o Supremo Tribunal Federal – que é o guardião da Constituição por expressa delegação do poder constituinte – não pode renunciar ao exercício desse encargo, pois, se a Suprema Corte falhar no desempenho da gravíssima atribuição que lhe foi outorgada, a integridade do sistema político, a proteção das liberdades públicas, a estabilidade do ordenamento normativo do Estado, a segurança das relações jurídicas e a legitimidade das instituições da República restarão profundamente comprometidas”. (BRASIL, STF, ADC 43, Min. Celso de Mello, 2019, p. 13)

⁴⁷ Neste ponto, garantir as políticas públicas significa defender o próprio regime democrático: O fato de que governos das mais diversas colorações ideológicas, em todos os cantos do mundo, tentem se cobrir com o manto da democracia é uma prova a mais – se preciso fosse – de que o compromisso com a democracia é um

Os efeitos das desigualdades regionais somados aos das desigualdades sociais são, como é de conhecimento geral, catastróficos para o ser humano e para a economia nacional. É igualmente conhecida a migração que se promove internamente no País para os polos de desenvolvimento, o que agrava ainda mais as desigualdades que a Constituição pretendeu fossem combatidas energicamente (TAVARES, 2020, p. 526)

Bonavides (2005) explica que defender políticas públicas significa fazer oposição à diátese globalizadora. No entanto, forças políticas nem sempre representativas, num congresso desfigurado, marcado por uma democracia representativa que nem sempre expressa os interesses da sociedade são os empecilhos à garantia de políticas públicas (BONAVIDES, 2005). Por exemplo, a Política Pública de Assistência Social é tensionada entre duas perspectivas diversas: a primeira busca enfrentar as desigualdades sociais. A segunda, que busca “acomodar” as condições causadas pela desigualdade social (CARVALHO, 2014).

Neste cenário são os movimento sociais de libertação, de luta por reconhecimento que forçam as democracias a reconhecerem direitos e a concretiza-los. Com efeito, os movimentos sociais que exercem este papel de mobilização e de luta por direitos. Da Glória Gohn (2004) destaca a importância dos movimentos sociais:

Movimentos sociais são ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil. Suas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situações de conflitos, litígios e disputas. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum. Esta identidade decorre da força do princípio da solidariedade e é construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo (DA GLÓRIA GOHN, 2004, p. 13).

A seguridade social é um importante avanço ao universalizar assistência social recaindo sobre o Estado o dever de promover a saúde, assistência e previdência, com a inclusão de trabalhadores domésticos, rurais, com garantia da diversidade na base de financiamento e custeio da seguridade social (MATTEI, 2019). Conforme visto no capítulo II, a Constituição brasileira deixou de ser monolítica e homogênea (única ideologia), e passou a ser fruto de um compromisso social pluralista, com um projeto que se expande para todas as relações sociais no sentido de proteger todos (Constituição cidadã). Representa-se, por meio dela, um espaço onde vigem várias concepções ideológicas e não somente a da classe dominante. A Constituição brasileira faz sentido enquanto projeto emancipatório dos povos mais pobres ao

componente indispensável da legitimidade política. (SHAPIRO, 2006, p.244)

incluir no texto tarefas que o povo brasileiro entende como necessárias à superação do subdesenvolvimento (BERCOVICI, 2010).

A sociedade é uma entidade de origem intencional ou teleológica não possuindo finalidades predeterminadas, existindo por si só (de fato). A ação humana implica a necessidade de reconhecimento de finalidades e direitos e os meios para lográ-los e, portanto, os projetos sociais necessitam reconhecer estes instrumentos. Os projetos societários são projetos coletivos admitidos e queridos pela sociedade, sendo também projetos de classes sociais que possuem sempre uma dimensão política. Em contextos ditatoriais, por exemplo, a vontade política volta-se para implementação de um projeto societário que se utiliza de meios repressivos e coercitivos. Neste cenário, quando se reconhece direitos em textos legislativos os distintos projetos societários podem confrontar-se (NETTO, 2006).

A conquista da democracia no Brasil e a luta contra o regime de ditadura possibilitou a coexistência de projetos societários diferentes, que se confrontavam no movimento das classes sociais. Neste contexto o serviço social passa pela mudança profissional, buscando a quebra do monopólio do conservadorismo teórico e metodológico. Os esforços foram no sentido de ajustamento para enfrentar a questão social (NETTO, 2006).

A Assistência Social foi alçada ao *status* constitucional de direito fundamental (direito social o de segunda geração/dimensão) do cidadão brasileiro e um dever para o Estado independente de contribuição previdenciária. Com efeito, a promulgação da Constituição cidadã significou um importante avanço no plano social, considerando-se que nem sempre a assistência social foi tratada como um direito fundamental, humano, social⁴⁸. A Assistência Social brasileira, diversa da previdência social, tal qual estabelecida em nível constitucional não é contributiva, ou seja, deve atender a todos os cidadãos que dela necessitarem independente de qualquer contribuição financeira prévia.

Entretanto, no ano de 1990 no governo Collor o Brasil se ajusta à agenda do neoliberalismo à brasileira, implementado a partir de falsas promessas e de políticas sociais conservadoras. Na área social criou-se obstáculos aos direitos sociais estabelecidos na CF/88, procurando-se adiar a implementação da legislação complementar que viesse a regular estes direitos. De 1995 a 2002 a estabilidade econômica adquirida com o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) esteve ancorada nos preceitos do *Consenso de Washington* que

⁴⁸ A Assistência Social no Brasil até 1930 esteve ligada ao paternalismo individual e institucional. Após este período com a introdução no país das primeiras formas de legislação social sistemática, o Estado passa a reconhecer a questão social, mas no sentido de reprodução da classe operária e como forma de integração das massas em apoio ao governo (DE SOUZA LAJÚS, 2009, p. 167).

previa, dentre outros aspectos, a desregulamentação dos mercados, a liberalização comercial e a reforma do Estado (MATTEI, 2019).

Em 1993, com a publicação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS foi aprovada para regulamentar estes direitos, criando-se por meio dela instrumentos que concretizem as ações de estado na promoção e defesa.

No ano de 2003 foi criado o Programa Bolsa Família (PBF) com a finalidade de unificar os programas de transferência condicionada de renda existentes (bolsa escola; bolsa alimentação; cartão alimentação, auxílio gás). Em 2004 a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi instituída com a finalidade de promover direitos sociais, preconizando o *modus* como é estabelecida prevê a proteção social dos cidadãos desamparados, vulneráveis, ou aqueles que tiveram seus direitos violados, promovendo-se o ideal de desenvolvimento social ao prever retirar da miséria milhares de cidadãos, e buscando incentivá-los ao trabalho, à inclusão, e a ressignificação de suas mazelas.

Couto (2009, p. 206) assevera que: “*O Sistema Único de Assistência Social (Suas) introduz uma concepção de sistema orgânico em que a articulação entre as três esferas de governo constitui-se em elemento fundamental*”⁴⁹. É dizer, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, possui caráter descentralizado e participativo (popular) tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira.

A Política de Assistência Social emerge como instrumento estatal e espaço colocado à disposição para regulamentar os serviços e benefícios socioassistenciais para o atendimento de famílias e indivíduos que se encontram “em situação de vulnerabilidade e risco social”, como a exclusão causada pela pobreza. Os eixos, portanto, são: benefícios socioassistenciais e serviços, conforme preconizados na Resolução n. 109/2009 do CNAS.

No entanto, a realidade de muitos Municípios brasileiros em relação à implementação do SUAS ainda é bastante distante do preconizado na Constituição, sendo que diversos municípios não possuem um rede de proteção social estabelecida ou completa. Essa incoerência na práxis que nega a política pública promove mais questionamentos do que respostas, em especial sobre o papel do sistema capitalista e os deveres morais do mercado ao garantir a dignidade da pessoa humana.

⁴⁹ Tais avanços demarcaram, definitivamente, a implantação da Assistência Social como política pública orientada pela ótica dos direitos de cidadania e pela primazia da responsabilidade do Estado em assegurar proteção social (COLIN, PEREIRA e DE MASSARANI GONELLI, 2013, p. 48).

Como visto, a evolução da proteção social é lenta, mas podem-se considerar os avanços legislativos sobre o tema fazendo-se uma aperada síntese histórica regulamentar (legislativa) pós-constituição de 1988 temos a seguinte realidade em relação à assistência social:

Quadro 3 – Evolução legislativa pós-1988

Ano	Evolução Legislativa
1988	Constituição da República Federativa do Brasil
1993	Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS
2004	Política Nacional de Assistência Social – PNAS
2005	Sistema Único de Assistência Social – SUAS
2005	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)
2009	Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais
2012	Norma Operacional Básica NOB/SUAS

Fonte: O autor

O processo de garantia de políticas públicas para os mais pobres é lenta no Brasil, considerando que a evolução legislativa é importante, mas insuficiente para criar uma rede de proteção social plena. Percebe-se que a CF foi promulgada em 1988 e a PNAS em 2004, e ainda hoje muitos locais (leia-se, Municípios) não conseguiram implementar a política pública não possuindo as equipe mínimas ou infraestrutura suficiente para executar os serviços socioassistenciais. Em verdade, a Política de Assistência Social sempre se revelou como uma ação compensatória que tem por desiderato dar cobertura aos riscos sociais que estão submetidos os trabalhadores, função que se enaltece em momentos de crises, desemprego e pobreza, emergindo em momentos de urgências, quando a crise social aguda exige cada vez mais do Estado.

O aumento das garantias e previsões ocorreu por volta do fim do regime ditatorial e na mobilização pela redemocratização, em especial nos anos de 1988 e 2004, que simbolizam grandes “avanços” do ponto de vista legislativo. Este fenômeno ocorre quando os trabalhadores se organizam de forma coletiva, exigindo reformas e melhores condições de trabalho é que as classes dominantes aderem a medidas de enfrentamento da questão social por meio da previsão em leis ou por reformas sociais (MOTA *et al*, 2010 p. 25). Em particular, a política de assistência social encontra obstáculo para sua implementação no avanço da política econômica neoliberal que rotula a rede de proteção social como um instrumento que gera pessoas “improdutivas”.

Pós-1988 a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) estipulou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) organizou os serviços, programas, projetos e benefícios relativos à assistência social considerando as cidadãs e os cidadãos que dela necessitam.

Garante proteção social e executa programas que levam direitos sociais às pessoas. A PNAS, por meio das Normas Operacionais Básicas (NOB) e NOB/RH (Recursos Humanos), estabeleceu como devem ser formadas as equipes interdisciplinares que atendem às famílias, bem como os critérios de gestão em cada Município.

No mesmo diapasão, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) aprovado no ano de 2005 pelo Conselho Nacional de Assistência Social através da regulamentação da Norma Operacional Básica (NOB 130) também buscou parametrizar os fazeres da assistência social como uma política pública de direito, que deve ser acessível aos usuários, com participação da sociedade civil e do Estado, com descentralização administrativa que leve em consideração as peculiaridades de cada Município brasileiro.

A proteção, que pode ser básica ou especial, possui como um instrumento de superação das condições indignas de vida dos segmentos pauperizados da nossa sociedade. Neste particular, o Programa Bolsa Família (PBF) e demais instrumentos de transferência condicionada de renda são importantes mecanismos de enfrentamento da pobreza no Brasil. Estes meio colaboram no enfrentamento da desigualdade social, porém jamais essa desigualdade será suprimida porque colide com a essência do capitalismo (DE CASTRO CHAVES, ARAUJO, MARINHO, 2019).

Os eixos estruturantes do SUAS inovam no sistema brasileiro, sendo eles: matricialidade familiar, território como *locus* da descentralização, participação e controle social, defesa social e institucional, avaliação e monitoramento (MOTA, 2010). Neste ínterim, é imperioso frisar:

O Suas parte do pressuposto de que o acesso à política de assistência social se dará na condição de sujeito de direitos, os quais se constroem e se garantem na coletividade, mas têm como centralidade a família, tentando romper com a lógica individualista de prestação de serviços assistenciais (COUTO, 2009, p. 215).

Para Sposati (2007) o novo paradigma advindo da política pública de Assistência Social rompe com a noção de cidadãos como massa abstrata e os vê como sujeito de direitos, afirmando-se que a proteção social divide-se pelo menos em três eixos: O primeiro eixo se preocupa com os cidadãos nos mais diversos momentos da vida, infância, juventude e idosos, apoiando-lhes nos momentos da vida. O segundo observa as pessoas sem o caráter recriminador com respeito à heterogeneidade. Ou seja, mulheres, adolescentes, índios, afrodescendentes são respeitados como cidadãos. O terceiro tem o olhar voltado para a convivência familiar e o núcleo afetivo da proteção básica de todo cidadão (SPOSATI, 2007).

A natureza destes serviços do trabalho social é sociorrelacional, ou seja, baseada na capacidade de comunicação e na arte da articulação dos órgãos com as demais políticas públicas de garantia de direitos, como por exemplo a de saúde e educação. Trata-se de um sistema de garantia de direitos, onde o processo de comunicação é importantíssimo, pois possui a capacidade de produzir sentidos.

O serviço socioassistencial também atende mulheres vítimas de violência doméstica, nestes casos é importante ter um grande cuidado com a família, evitando-se durante os trabalhos a revitimização ou intervenção intensifique o desconforto emocional. Neste jaez, destacamos:

“O estudo da violência doméstica exige uma atitude de muita tolerância e sensibilidade. As emoções envolvidas despertam raiva, pena, rechaço, tristeza e impotência. A tendência da identificação com a vítima torna a tarefa da equipe de trabalho uma experiência, por vezes, dolorosa” (DAY et al, 2003, p. 18).⁵⁰

Com efeito a política pública de assistência social é relevante, e deve assumir o notável papel de promoção de direitos para uma sociedade como a brasileira marcada pelas profundas desigualdades históricas. Isso porque as famílias e indivíduos atendidos recebem do serviço socioassistencial a orientação socioassistencial e jurídico-social, onde são informados sobre seus direitos e deveres, e onde vindicá-los (Defensoria Pública, Ministério Público etc.), não retirando da família o papel de proteção e cuidado, destacando-se o dever estabelecido para todos cidadãos contido na Constituição Federal de 1988, que preconiza no art. 229: “*os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade*”.

Metodologias do trabalho social devem identificar e construir oportunidades que permitam à população processar mudanças desde dentro; nenhuma mudança ocorre se não querida e apropriada. Assim, as oportunidades são elas próprias possibilidades que provocam e instigam movimentos, mas precisam ser desejadas e usufruídas para resultar em mudanças (CARVALHO, 2014, p. 176).

A proteção social inscreve-se no campo dos riscos e vulnerabilidades sociais que devem promover autoestima, inserção social, provisões materiais, resiliência aos conflitos, estímulo à participação social, conquista da cidadania. Em outras palavras, trata-se de vigiar e defender, e não do vigiar e punir (SPOSATI, 2007).

⁵⁰Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-81082003000400003&script=sci_arttext>. Acesso em 15/04/2020. DAY, Vivian Peres et al. Violência doméstica e suas diferentes manifestações. *Revista de psiquiatria do Rio Grande do Sul*, v. 25, p. 9-21, 2003.

O direito à proteção social compõe o conjunto de direitos de civilização de uma sociedade e do compromisso de solidariedade para seus membros. A segurança da acolhida é estendida àqueles que passam por vulnerabilidades tais como, invalidez, deficiência incapacitante, velhice, maternidade, acidente, morte, entre outras situações (SPOSATI, 2007).

Entretanto, o importante papel da assistência social é desconhecido por grande parcela da população brasileira, numa invisibilidade proposital. É como se o refletir não fosse desejado pelas instâncias de poder e controle social. Gilberto Dupas *apud* Maria do Carmo: “*a filosofia foi expulsa para a periferia. O saber-fazer afastou o porquê fazer*”. Para isso, a capacidade do saber deve estar vinculada à capacidade de compreender e se comprometer com a realidade.

Como foi instituída, a PNAS, apesar de possuir caráter nacional, previu a separação da proteção social em básica e especial que são executadas por órgãos Municipais (Secretarias Municipais de Assistência Social). O federalismo adotado no Brasil em relação às políticas públicas dispôs a União como responsável pela elaboração das políticas e das normas gerais (*policy decision-making*), e o Estados e/ou Municípios para executar as políticas públicas (*policy making*). A NOB/SUAS de 2005 colocou o SUAS como política pública universal e de responsabilidade do Estado brasileiro, mas os serviços Socioassistenciais são executados pelos CRAS, CREAS e instituições de Alta Complexidade, todas Municipais.

Em 2009 o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) editou a Resolução n. 109 de 2009 que é o instrumento que definem os serviços da proteção social, sendo um avanço normativo de destaque. Tal resolução aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais que divide o sistema de proteção social em: proteção básica (prestado pelo CRAS), especial ou média (prestado pelo CREAS) e alta complexidade (prestado por casas de acolhimento e outros), tendo a centralidade na família e base no território, ou seja, o espaço social onde seus usuários habitam no Município. De acordo com a Resolução os serviços Socioassistenciais foram dispostos da seguinte maneira:

Quadro 4 – Serviços Socioassistenciais

PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA		<ol style="list-style-type: none"> 1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); 2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; 3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	Média Complexidade	<ol style="list-style-type: none"> 1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (PAEFI); 2. Serviço Especializado em Abordagem Social; 3. Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); 4. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; 5. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.
	Alta Complexidade	<ol style="list-style-type: none"> 6. Serviço de Acolhimento Institucional; 7. Serviço de Acolhimento em República; 8. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; 9. Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

Fonte: BRASIL – Resolução CNAS n. 109/2009 (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais)

Os serviços socioassistenciais são subdivididos pela tipificação de acordo com o grau de complexidade que as equipes que pertencem aos órgãos públicos vão promover e executar. A proteção social básica⁵¹ é executada pelos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) (possui serviços como o de fortalecimento de vínculos familiares, por exemplo); e a especial⁵², é dividida entre média e alta complexidade, que são as instituições como os Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS) são instituições de acolhimento ou abrigamento de pessoas, como por exemplo, casas lares, Centros Pop, Casas da Acolhida, ou congêneres (BRASIL, Resol. 109/2009 Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS).

A resolução n. 109/2009 do CNAS é instrumento relevante, ressaltando-se que a Assistência Social passa a ser tratada como um serviço técnico, com metodologia própria. Entrementes, os trabalhos socioassistenciais encontram dificuldade na sociedade brasileira

⁵¹ Brasil, (MDS, PNAS, 2004, p. 31): “A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras)”.

⁵² Brasil (MDS, PNAS, 2004, p. 35): “A ênfase da proteção social especial deve priorizar a reestruturação dos serviços de abrigamento dos indivíduos que, por uma série de fatores, não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias, para as novas modalidades de atendimento. A história dos abrigos e asilos é antiga no Brasil. A colocação de crianças, adolescentes, pessoas com deficiência e idosos em instituições para protegê-los ou afastá-los do convívio social e familiar foi, durante muito tempo, materializada em grandes instituições de longa permanência, ou seja, espaços que atendiam a um grande número de pessoas, que lá permaneciam por longo período – às vezes a vida toda. São os chamados, popularmente, como orfanatos, internatos, educandários, asilos, entre outros”.

que ainda não compreende seu papel e importância confundindo-a com o movimento histórico de assistencialismo, clientelismo e caridade. Este é outro desafio das políticas públicas socioassistenciais que é de inculcar na cultura brasileira a compreensão sobre o papel técnico destes órgãos públicos, rompendo-se com a lógica tradicionalista brasileira.

A formulação de Assistência Social conseguiu superar a tradição de benemerência e caridade, suportes do fisiologismo e de clientelismo, embora estas práticas ainda dominem. O grande salto foi conceber a Assistência como direito de cidadania, política pública, prevendo ações de combate à pobreza e promoção do bem estar social, articulada às outras políticas, inclusive a econômica. Na prática, este compromisso entre o Estado e a sociedade para a criação de condições dignas de vida não vem se efetivando e a cultura da elite que tutela o carente ainda se mantém (TEIXEIRA, 2002, p. 9)

Existem municípios brasileiros que em 2020 a PNAS sequer foi implementada com equipes ou infraestrutura suficientes, mas em momentos de graves crises e instabilidades sociais o papel do Estado é novamente colocado em questão, como ocorre nos dias correntes a partir do vertiginoso aumento de refugiados que buscam abrigo/acolhida no país. A título de exemplificativo, citamos documento do Estado de São Paulo (SP) que, no Painel Social da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social demonstra que até 2015 havia municípios considerados pequenos I que ainda não possuem unidades do CRAS, CREAS e Centro Pop.

A título de exemplo, vejamos a realidade no Estado de São Paulo:

Tabela 1 – Unidades Públicas de Referência no Estado de São Paulo

UNIDADES PÚBLICAS DE REFERÊNCIA									
Porte	Municípios com CRAS	Municípios sem CRAS	Total de CRAS	Municípios com CREAS	Municípios sem CREAS	Total de CREAS	Municípios com CENTRO POP	Municípios sem CENTRO POP	Total de CENTRO POP
Pequeno I	382	19	388	15	386	15	0	401	0
Pequeno II	118	2	146	79	41	79	0	120	0
Médio	49	0	103	43	6	43	1	48	1
Grande	72	0	341	71	1	88	40	32	42
Metrópole	3	0	72	3	0	30	3	0	6
Total	624	21	1.050	211	434	255	44	601	49

FONTE: Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDS)-Plano Municipal de Assistência Social (PMAS, Jun/2015). SIGLAS: CRAS, Centro de Referência de Assistência Social; CREAS, Centro de Referência Especializado de Assistência Social; Centro POP, Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua.

Fonte: Brasil. Estado de São Paulo: Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDS), 2015.

Como visto alhures, muitos municípios no Estado de São Paulo, especialmente os de porte menor não possuem a rede de proteção social completa, muitos não possuem CRAS e

CREAS que são órgãos essenciais na prestação dos serviços socioassistenciais. Este contexto atemorizador em muitos locais faz grande parcela da população ficar à mercê das políticas sociais, que, assim como a assistência social, no curso da história sofrem mudanças constantes, entre o informalismo e caráter caritativo, até os dias hodiernos, com a tipificação normativa das ações da proteção social⁵³. Tal cenário é um exemplo que indica a realidade brasileira, que causa a sensação de total desproteção social, pois como já aludido, o mínimo social deve existir diante do compromisso entre classes antagônicas.

A garantia do direito social depende em grande medida da implementação desta política pública, com a criação de infraestrutura predial e com equipes que possam executar os serviços socioassistenciais. Outrossim, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) assumem posição de centralidade no enfrentamento das questões sociais por ser a política de proteção social, salientando-se que a “questão social” é o centro dos objetivos da rede de proteção social, evitando-se aquela ideologia do favor, do assistencialismo, da informalidade, do paternalismo e primeiro-damismo⁵⁴. Em período de crises a questão social passa a ser interpretada como um socorro emergencial com caráter assistencialista diferente daquele preconizado na Política Pública, servindo como um alento às urgências sociais diante do aprofundamento das mazelas sociais como fome e desemprego.

A assistência social técnica que é a definida na política é aquela que possui uma rede de serviços públicos de qualidade, que encaminha os cidadãos para atendimento com condições mínimas de dignidade, como por exemplo, saneamento básico, saúde, alimentação e moradia digna, deixando que em relação ao consumo, a assistência deve promover ações para inclusão das classes menos favorecidas ao consumo consciente, estimulando-se lhes a inclusão na sociedade mercadológica. Entretanto, a prática social em muitos municípios brasileiros é

⁵³ Mota et al (2010, p. 123): “Nessa dinâmica, os países periféricos têm se transformado em imensos reservatórios de força de trabalho barata e precária para as megacorporações transnacionais. Com a ampliação da liberdade do capital restringem-se as possibilidades de escolha do trabalhador”.

⁵⁴ Lopes e Grossi (2019, p. 3) aduzem: Faz-se necessário que o fim do primeiro-damismo desenvolva uma consciência social; que perceba os usuários dos serviços sociais como sujeitos histórico e cidadãos de direitos e que coloque em prática as diretrizes da assistência social enquanto política pública, como prevê a LOAS que é a Lei Orgânica da Previdência Social regulamentada ao Benefício Assistencial de Prestação Continuada, que deve ser pago a todo idoso e pessoa com deficiência que comprove não possuir meios próprios de prover sua própria manutenção ou tê-la provido por sua família e o SUAS que é um sistema constituído nacionalmente com direção única, caracterizado pela gestão compartilhada e cofinanciamento das ações pelos três entes federados e pelo controle social exercido pelos Conselhos de Assistência Social dos municípios, Estados e União, e não como assistencialismo.

Kupczyk em trabalho sobre primeiro-damismo, leciona (2005, p.1): “[...] a partir da década de 1940 as atividades exercidas por estas mulheres foram assegurando-se como atividades de ordem filantrópica, benemerente no plano da atenção à pobreza. A referência dos empreendimentos das Primeiras Damas no Brasil foi constituída pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), implantada em 1942”.

formada por antagonismos e contradições das classes sociais que ficam bastante nítidas na sociedade capitalista atual.

É comum nos trabalho da assistência social perceber que muitos profissionais têm seu discurso valorizando o conhecimento prático-operativo, numa cultura do saber-fazer que passa a mensagem de que o Serviço Social é uma profissão direcionada para a intervenção (MOTA, 2010). O desafio social é criar a consciência na sociedade da importância de implementar as equipes mínimas para executar os serviços Socioassistenciais. No Município de Dourados/MS, como será investigado no capítulo III, a proteção social deve caminhar no sentido de garantia de direitos, com a construção de uma rede de proteção social que se torna cada vez mais urgente.

[...] o maior desafio a enfrentar na perspectiva da consolidação da assistência social, como política de proteção social é que os governo federais, estaduais e municipais assumam compromissos na efetivação da política, o que representa um grande esforço e luta por parte daqueles que acreditam na proposta da política e do SUAS, pois a reforma do Estado conduz no sentido inverso ao proposto no que se refere a concepção e gestão da política pública de Assistência Social [...] (DE SOUZA LAJÚS, 2009, p. 177)

A racionalidade do assistencialismo está calcada no pensamento empirista e instrumental, que expõe uma razão instrumental capitalista que favorece o imediatismo e o pragmatismo. Esta noção obstaculiza as intervenções intelectuais que busquem entender a singularidade e as particularidades (MOTA, 2010). Neste ponto, as metodologias do trabalho social são construídas a partir das intencionalidades dos sujeitos que a ela pertencem. Daí a relação necessária entre teoria e prática. É dizer, a realidade que da o brilho à intenção da ação, de modo que o maior desafio do trabalho social é abandonar as ideias do paradigma positivista.

Apesar dos avanços legislativos discutidos que foram trazidos com a evolução na garantia e promoção de direitos sociais, ainda permanece muitos desafios na implementação de redes de proteção social, em especial pelo baixo índice percentual de financiamento quando comparada às demais políticas. Essa realidade promove distanciamento no tratamento entre grupos de pessoas nacionais e não nacionais (DA SILVA; UGOSKI e DRAVANZ, 2017).

A política social é instrumento de múltiplas expressões da “questão social”. No Brasil exercem a função mais de quarenta mil assistentes sociais, em todos os 5570 municípios. Entretanto, o momento histórico que vive o país exige atenção para as lutas e movimentos

sociais, com fins à preservação do trabalho, dos direitos sociais e das políticas públicas (IAMAMOTO, 2017).

Uma nova concepção de cidadania é condição para a transformação social, superando-se a racionalidade do assistencialismo, fomentando-se a participação popular nas ações do Estado para exigir a implementação da rede de proteção social mínima, para que a política pública de assistência social possa efetivamente atingir as parcelas da sociedade que mais necessitam. Portanto, é preciso superar a ideia de uma cidadania passiva, conservadora, associada ao Estado-Nação e acostumada/acomodada com a privação e exclusão.

É preciso reafirmar que os serviços são técnicos e com metodologia própria. Neste sentido, a assistência social avançou bastante em termos legislativos e operacionais, mas ainda enfrenta a cultura da sociedade brasileira de assistencialismo. Em outras palavras, a urgência exige a efetivação do direito à assistência social que deve entrar nas pautas da agenda política de todos os entes públicos, considerando-se como urgente a criação de redes de proteção social, sempre, com caráter técnico e profissional.

2.3 Pobreza e dificuldade de acesso a serviços públicos no Brasil: breve análise da formação histórica do país

Este subcapítulo não tem por objetivo fazer uma análise exauriente sobre pobreza no Brasil, mas discutir como ela impacta e justifica a manutenção e aumento de serviços públicos e benefícios socioassistenciais como os previstos na PNAS e na política pública do SUAS.

Ao iniciar é importante destacar que definição de pobreza não é consensual na literatura científica, de modo que a mais utilizada é aquela definição em que a compreende como um estado de carência. A existência de diversas conotações pode ser identificada pelas diferentes tentativas de criar medidas ou índices que possam a expressar. (DINIZ e DINIZ, 2009).

De fato a pobreza pode ser considerada sobre diversos ângulos, como por exemplo, de renda, de oportunidades, de escolaridade, de moradia, de acesso à saúde e a serviços públicos. Ela apresenta dimensões histórica, econômica, social, cultural e política, sendo de grande complexidade e multidimensional com caráter estrutural indo para além da insuficiência de renda. No aspecto multidimensional, por exemplo, a pobreza é definida como aquela que

considera os reais aspectos que geram a privação dos cidadãos a bens e serviços. Ou seja, os fatores não monetários que influenciam nesta realidade.

Ao discorrer sobre a formação histórica do Brasil, Gilberto Freyre (2003) explica que em 1532 a sociedade brasileira se organiza à base da agricultura, com estrutura familiar patriarcal, marcada pela condição de trabalho com escravidão, sociedade híbrida. Tudo no Brasil era desequilíbrio, entre os excessos e as deficiências. Neste cenário o capital desbravava o país, instalando fazendas, comercializando escravos, bois, construindo-se a aristocracia colonial mais poderosa da América (FREYRE, 2003).

Sérgio Buarque de Holanda (2014) aduz que no Brasil desde os tempos da colonização, o modelo de família patriarcal e a maneira como se desenvolveu a urbanização e crescimento das cidades e da comunicação causou desequilíbrios sociais que são percebidos até os dias atuais. Destaca que no Brasil a regra foi da utilização do Estado para o predomínio das vontades particulares, da absorção das famílias, dos “laços primários”, dos “contratos primários” para utilização do regime administrativo. Todo o pensamento dessa época revela a inconsistência e indiferença ao conjunto social (HOLANDA, 2014).

Corroborando com essa afirmação Gilberto Freyre (2003, p. 81) explica que: “*os senados de câmara, expressões desse familismo política, cedo limitam o poder dos reis e mais tarde o próprio imperialismo [...]*”. Importante destacar, *ipsis literis*:

A democracia no Brasil sempre foi um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos ou privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da lua da burguesia contra os aristocratas (HOLANDA, 2014, p. 192).

Na formação histórica do Brasil a solidariedade no plano nacional sempre foi mais inviável do que aquela existente em círculos sociais forçosamente existentes (entre familiares e amigos). Com efeito, a colonização da América por espanhóis e portugueses fez apropriarmos da ideia das ideias negativistas do livre arbítrio que sempre foram vistas com desconfiança por estes povos. Este foi o maior óbice à organização espontânea do Estado, característica dos protestantes e dos calvinistas. Uma digna ociosidade sempre pareceu mais nobilitante a estes do que pela luta insana pelo pão diário, não sendo difícil de compreender a solidariedade precária que fica limitada a círculos forçosamente restritos (HOLANDA, 2014).

Para Sen (2000) a pobreza não é definida como a ausência de renda, mas como a falta de acesso a serviços públicos. Para o autor, é preciso enfrentar e solucionar questões que vão

para além do critério de renda. É dizer, o desenvolvimento depende do usufruto das liberdades individuais (substantivas, elementares), nas (i) liberdades políticas; (ii) facilidades econômicas; (iii) oportunidades sociais; (iv) garantias de transparências; (v) segurança protetora que é a capacidade total de uma pessoa (SEN, 2000).

Sen (2000) explica que a pobreza está relacionada à existência de restrições que impossibilitam as “capacitações” que sociedade apresenta ou oportuniza aos indivíduos. A pobreza é a privação das capacitações básicas, além do critério de renda como uma dificuldade de acessar as potencialidades dos indivíduo (SEN, 2000).

Ao revés, analisando-se a riqueza, ela tem o potencial de promover as liberdades substantivas com a plena possibilidade de realização e acesso a bens e serviços. Neste aspecto, a riqueza pode ser entendida como um meio, uma utilidade daquilo que se pode realizar (DINIZ e DINIZ, 2009).

No serviço social, a pobreza é investigada como uma “questão social”, pois está incluída em um contexto decorrente da relação existente entre capital e trabalho, de modo que a existência ocorre dentro de um paradigma de garantir sua manutenção ou redução estratégica por meio do investimento em políticas públicas (DE CASTRO CHAVES, ARAUJO, MARINHO, 2019).

A pobreza já existente desde o Brasil colônia, ganha ainda mais relevo no séc. XXI, após mudanças demográficas (aumento da população de terceira idade), conflitos migratórios, conflitos por terras dos povos indígenas, falta de saneamento básico, urbanização não planejada, capitalismo de consumo baseado na privação sujeitando as classes à exclusão da participação no consumo. Em outras palavras, a pobreza no Brasil está associada à desigualdade de renda e concentração de riqueza que remonta ao passado colonial e escravocrata. No Brasil, a questão da proteção social possui peculiaridades, pois aspectos de colonização, autoritarismo, escravidão, clientelismo, favor, assistencialismo formam a história nacional do serviço social. A assistência social, desde o início, ganha aspecto de “favor”, de uma benemerência daqueles que sentem pena ou ajudam os pobres por caridade.

A experiência internacional demonstra que os sistemas de proteção social foram concretizados em alguns países europeus a partir do aumento da demanda social causada pela expansão do capitalismo, especialmente após a maturação da revolução industrial e da divisão do trabalho. O percurso histórico é bastante complexo, podendo citar como exemplo o *Poor Laws* inglês e o Estado de bem-estar social europeu do pós-guerra. Estas políticas buscavam

ser universalizantes (MATTEI, 2019). Na declaração do Milênio, pactuada em Nova Iorque em setembro de 2000 pelos Estados-Membros da Assembleia Geral das Nações Unidas na promoção do Desenvolvimento Econômico, os Estados se comprometeram a combater a pobreza e outras mazelas sociais estabelecendo objetivos para os países.

Ao buscar enfrentar a pobreza, outros países criaram políticas de amparo aos cidadãos vulneráveis em outros períodos e com características diferentes. Por exemplo, em 1601 a Inglaterra editou a lei de amparo aos pobres (*Poor Relief Act*) que auxiliava aqueles sem capacidade de se auto sustentar. Na França a assistência social foi prevista na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 que previa que a assistência pública é uma dívida sagrada, sendo que a sociedade deve proteger os cidadãos infelizes (art. 21). Também nos Estados Unidos, Franklin Roosevelt buscou implementar o *Welfare State*⁵⁵, instituindo o *New Deal* para buscar mecanismos de combate à crise de 1929 preconizando a luta contra a miséria abrangendo temas como o desemprego e a velhice. Em síntese, o *New Deal* tinha por objetivo criar novos empregos e uma rede de saúde pública (MARTINS, 2019). Na Inglaterra em 1942 o plano Beveridge embasou o sistema de proteção social inglês, contribuindo para a implementação do *Welfare State*. Previu-se que as ações do Estado inglês deveriam ser concretizadas para amparar a população atendendo as necessidades básicas das famílias mais vulneráveis, promovendo igualdade e solidariedade (CARDOSO e HELLER, 2010).

No Brasil outras questões sociais justificam a discussão sobre a concretização da política de assistência social no Brasil, como o risco alimentar ainda existente em nosso país reforça o compromisso constituinte no combate à fome e às vulnerabilidades de famílias que vivem em condições de fome ou miséria, inviabilizando-se sua dignidade:

A luta em favor da redução e posterior superação da pobreza, assim como pela distribuição justa da riqueza socialmente produzida, minimizando a desigualdade social existente devem ser prioridades de toda a classe trabalhadora. O enfrentamento à pobreza pela via dos programas de transferência de renda, com destaque para o PBF, mostra-se, portanto, como um recurso imprescindível e legítimo desta luta, materializando o sistema de proteção social brasileiro e a urgência de ações estatais para a população pauperizada de nosso país (DE CASTRO CHAVES, ARAUJO, MARINHO, 2019, p. 107/108).

Dentre os desafios do Estado brasileiro do séc. XXI está a busca por uma sociedade mais justa que possa reduzir e acabar com o distanciamento entre ricos e pobres, com investimento em educação de qualidade para que se crie um ambiente confortável ao

⁵⁵ O Estado de bem-estar social surge após o término da segunda guerra mundial e trabalha com a ideia de que os direitos sociais são direitos cobrados contra o Estado, ou seja, os cidadãos podem exigir a prestação dos direitos sociais. Cria-se, a partir desta ideia, naturalmente, um conflito entre democracia e capital.

desenvolvimento, oportunizando-se a qualificação e o emprego. Espera-se que com uma democracia representativa vigente e pulsante, os governos em todos os entes federativos (União, Estados, DF e Municípios) sejam capazes de frear o crescimento da desigualdade social empregando políticas públicas que redistribuam a renda e minimize os efeitos deletérios da concentração de renda.

Neste caminho, existem diversas lacunas político-jurídicas, como, por exemplo, o sistema tributário brasileiro que ainda não instituiu o imposto sobre grandes fortunas (IGF)⁵⁶, gerando a sensação de que quem ganha mais paga menos⁵⁷. O Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) foi previsto na CF/88 art. 153, VII⁵⁸ que estatui que compete à União instituir impostos sobre grandes fortunas, nos termos de Lei complementar (BRASIL, CF/88 art. 153, VII).

A inclusão das famílias é uma pauta emergente. No Brasil, o processo histórico possibilita a compreensão de pobreza e desigualdade a partir da constatação de que desde o descobrimento do país, as terras foram utilizadas como colônias de exploração. Neste contexto, os agentes que participaram foram os povos indígenas, imigrantes e afrodescendentes (MOTA *et al*, 2019).

Importante o trabalho de Borba e Lima (2011) que expõe a síntese das formas de exclusão social no Brasil, que são: pobreza; violência; insegurança; injustiça social;

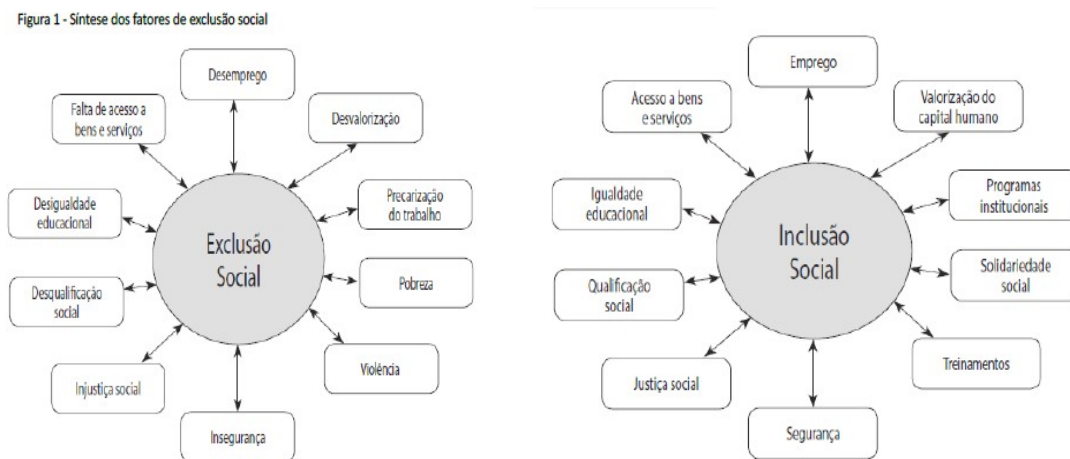
⁵⁶ Carvalho Jr. (2018, p. 378) explica: “A experiência internacional revela aspectos bem diversos da tributação sobre a riqueza. No Brasil, defensores da implementação do Wealth Tax concedem maior atenção aos países com histórias bem-sucedidas de implementação e arrecadação do imposto, bem como na desconcentração de renda. Os opositores, por sua vez, centram-se na sua extinção em vários países, no seu alto custo administrativo e no baixo desempenho arrecadatório. No entanto, o texto mostra que, apesar de o imposto ter sido abolido em vários países da Europa na década de 1990, há casos exitosos em que o imposto sobreviveu, e é necessário, no caso do Brasil, a reflexão dessas causas, assim como dos possíveis mecanismos de superação de seus principais desafios antes da tentativa de sua implementação. O debate no Congresso brasileiro sobre o tema tem sido realizado apenas ficando-se em estudos comparativos internacionais antigos, superficiais e defasados e sem estimativa das receitas para embasar os projetos. Com a derrota do PLP 202/89, após 10 anos de tramitação, na Comissão de Tributação e Finanças da Câmara, o tema permaneceu em silêncio e entrou em voga outra vez em 2008, quando, desde então, surgiram cinco propostas na Câmara (devidamente apensadas no PLP 277/2008) e três propostas no Senado (sendo o PLS/08 já rejeitado pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado). Em 2015, foram apresentados quatro projetos na Câmara dos Deputados, os quais, dado à similaridade, têm tramitação conjunta”.

⁵⁷ A conclusão que se pode ter a partir da experiência internacional é que o Imposto Sobre Grandes Fortunas pode sim ter impacto positivo no Brasil, país extremamente desigual. Carvalho Jr. (2018, p. 379) conclui: “Em que pesem os problemas apresentados pelo Wealth Tax, o presente trabalho, à luz da experiência internacional, ressalta que ele pode ser efetivo no caso brasileiro, visto o padrão de desigualdade brasileira, o tamanho da economia, a tecnologia atual (o que tem reduzido significativamente o seu custo administrativo) e, finalmente, a baixa tributação de heranças e da propriedade no Brasil em geral. Luxemburgo, Suíça, Noruega, Uruguai e Colômbia são exemplos de que o imposto pode arrecadar acima de 0,5 por cento do PIB”.

⁵⁸ CF/88, art. 153: “Compete à União instituir impostos sobre: I - importação de produtos estrangeiros; II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; III - renda e proventos de qualquer natureza; IV - produtos industrializados; V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; VI - propriedade territorial rural; VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar”.

desqualificação social; desigualdade educacional; falta de bens e serviços; desemprego; desvalorização; precarização do trabalho. Os autores demonstram a seguir:

Figura 1 – Fatores de Inclusão e Exclusão



Fonte: Borba e Lima, 2011.

Deveras, a pobreza não pode ser interpretada apenas como a falta de dinheiro. Em outras palavras, deve-se considerar a privação a serviços públicos e privados como reflexo da privação, além da desvalorização do trabalho, da violência, da injustiça social, da desigualdade educacional, da desqualificação social, dentre outras mazelas que afligem a sociedade. Boba e Lima (2011) identificam como formas de inclusão temos o acesso a bens e serviços; acesso a emprego; à valorização do capital humano; a programas institucionais; à solidariedade social; à treinamentos; à segurança; à justiça social; à qualificação social; à igualdade educacional.

Em verdade, a pobreza pode ser considerada como a ausência das capacidades básicas, e não somente como ausência de renda (SEN, 2000). Neste sentido, a ausência de acesso a serviços públicos impede o acesso à dignidade, cenário que foi agravado no séc. XX que após a grave crise econômica de 1929 promoveu reformas estruturais liberalizantes, fazendo se cortar ou negar direitos sociais que sequer haviam sido completamente consolidados. Estas reformas foram apoiadas por diversos organismos internacionais e pelo Banco Mundial fazendo com que os Sistemas de Proteção Social (SPS) fossem prejudicados pelas reformas, a partir de fatores como: problemas de gestão; baixa eficiência dos programas sociais; crescimento demográfico; desestruturação do mercado de trabalho; déficits financeiros em diversos setores da economia; dentre outros (MATTEI, 2019).

Neste panorama, a questão social é utilizada como definição que designa a politização da desigualdade social, vinculada à ideia do surgimento do capitalismo e pauperização dos trabalhadores (trabalho *versus* lucro), tendo sido remetida no séc. XX como consequência de lutas operárias da classe trabalhadora, deixando cristalina as contradições marcadas historicamente entre capital e trabalho (MOTA *et al*, 2010, p. 35).

Mota elucida a questão, afirmando:

Entendo, alternativamente, que a questão social deva ser situada como uma “problemática” que, no universo temático do Serviço Social, designe um conjunto de questões reveladoras das condições sociais, econômicas e culturais que vivem as classes trabalhadoras na sociedade capitalista (MOTA *et al*, 2010, p. 45).

Neste ínterim, a assistência social é um espaço importante no combate à pobreza e luta pela preservação do mínimo social com inclusão social nos serviços públicos, num trabalho de rede intersetorial. Com efeito, o mundo vive em um permanente paradoxo e aumento da exclusão, pois à mesma medida em que a ciência evolui, parecem evoluir os níveis de desigualdade social. Mota *et al* (2010, p. 145) salientam: “*a impossibilidade histórica de o capitalismo superar as sequelas sociais e materiais do processo de acumulação é inconteste*”.

Paulo Bonavides (2005) explica que o processo de avanços na política econômica e social são resultados de uma complexa variedade de contraposições e conflitos de interesses políticos distintos (neoliberalismo *versus* Estado de bem-estar social), pois vários grupos sociais influem sobre o Estado seus interesses políticos disfarçados. A sociedade ainda tem muito a lutar para ver reconhecidos “na prática” os direitos sociais insculpidos na CF/88 (BONAVIDES, 2005).

A discussão sobre pobreza se expande em regiões de fronteiras entre países, diante das crises migratórias do séc. XXI. A experiência dos magistrados em regiões de fronteira se destacam pela dificuldade de acesso à Polícia Federal no acesso aos vistos conferidos a estrangeiros, associada ao baixo nível de instrução escolar, e às tentativas de fraudes como o registro de nascimento tardio no Brasil. Outra dificuldade que ganha destaque em região de fronteira é a questão do trabalho informal, pois muitos trabalhadores encontram-se à margem da legislação trabalhista, pois possuem grande dificuldade na produção da prova do trabalho (FIGUEIREDO, 2013). Muitos produtores da região procuram no país vizinho pessoas que aceitem o trabalho em condições menos favoráveis, que pela sua condição de privação acabam aceitando estas condições. Ainda, o impacto referente aos refugiados advindos dos

países Venezuela, Haiti, Síria e outros povos que buscam na região do Município de Dourados uma guarida às condições mínimas de dignidade.

Frente a essa realidade, discute-se o sobre a amplitude dos direitos fundamentais e sua aplicabilidade a estrangeiros (direitos humanos, sociais, políticos), reflexionando-se sobre o papel de cidadania neste contexto globalizado no séc. XXI e a possibilidade de inclusão de estrangeiros nos serviços socioassistenciais brasileiros:

O ideal cosmopolita, procurando atenuar as desigualdades políticas e econômicas entre Estados, pretende criar um mundo em que a cidadania e a nacionalidade sejam praticamente irrelevantes e as migrações desnecessárias. Esse mundo está longe de ser uma realidade (MACHADO, 2013).

Em estudo sobre o acesso à Direitos Socioassistenciais na região de fronteira em especial nas cidades gêmeas, discutiu-se que o acesso à direitos sociais fica dificultado nestas regiões. Os autores destacam que a globalização financeira trouxe uma expectativa de cidadania transnacional, projetou a ideia de mundo interconectado, com eliminação das barreiras de circulação de indivíduos e acesso à direitos sociais por pessoas estrangeiras. Tais ideias cederam passo à realidade do recrudescimento das fronteiras, à ampliação de barreiras físicas e limites burocráticos. A concepção de mundo globalizado tem funcionado apenas para o mercado que tem a facilitação financeira da internacionalização do capital, que exporta seus oligopólios e monopólios (DA SILVA; UGOSKI e DRAVANZ, 2017).

As condições para este ambiente fronteiro ainda depende de uma efetiva integração regional entre países, com a criação de fluxos de atendimento e canais de comunicação recíprocos, diminuindo-se as distorções existentes em cada país. Para isso, a fronteira é um início deste processo de integração, pois é ali onde residem muitos conflitos sociais.

A crítica destaca que nos momentos de aprofundamento das crises econômicas a resposta do Fundo Monetário Internacional (FMI) é levada à risca pelos Estados nacionais, com a incorporação da dependência financeira por meio da dívida interna e externa, privatizando bens, serviços e fundos públicos, concentrados nas mãos de proprietários internacionais o capital que seria de domínio coletivo. O caso do Brasil frente à mundialização do capital financeiro fica à mercê de forças especuladoras internacionais, fadada ao desemprego, altas taxas de juros, subemprego e precarização das relações sociais. A ociosidade é forçada pelas forças de hegemonia do capital financeiro, com liberalização do câmbio, altas taxas de juros, falta de crescimento, ampliação da população relativa que não

detêm meios de subsistência, frutos da liberdade do capital, resultado desta mundialização financeira (MOTA *et al*, 2010).

No Brasil alguns sistemas de proteção social existiam desde a República, todavia, um sistema mais organizado só foi planejado em 1930 no governo Vargas. Este regime era desigual e não universal, pois neste período algumas categorias de trabalhadores foram excluídas do sistema, como por exemplo, domésticos, trabalhadores rurais, autônomos, dentre outros (MATTEI, 2019).

Uma das manifestações da questão social tem fundamento direto no desenvolvimento do sistema desigual. Yazbek (2016) leciona que neste sistema os pobres são produto das relações que promovem desigualdades, sendo desqualificados por suas crenças, comportamentos e “qualidades negativas”⁵⁹ que lhe são rotuladas a partir da procedência de sua classe (YAZBEK, 2016). O surgimento da grande indústria fez gerar as transformações sociais por meio das lutas, para que as famílias mais pobres pudessem ser reconhecidas com direitos e garantias sociais (MOTA *et al*, 2010, p. 27)

O momento da discussão sobre a constituinte de 1988 foi marcada por luta entre setores de “esquerda” e setores da “direita”, já que o cenário internacional era adverso a qualquer iniciativa de Estado Social ou *Welfare State*, modelo criticado pelos neoliberais (MOTA *et al*, 2010). No entanto, a lógica capitalista que se assenta na ideia de socialização do trabalho e apropriação privada da riqueza parece querer manter a racionalidade da pobreza como questão social que não é de responsabilidade do Estado, mas da suposta incapacidade das pessoas pobres em se inserir ou produzir algum bem de valor para a sociedade do consumo.

Por fim, observa-se na revisão de literatura científica que o Brasil possui raízes históricas que destacam o passado escravocrata e a ausência do Estado na formulação de políticas públicas de enfrentamento da pobreza. No curso da formação histórica do Brasil, a ausência de acesso à saúde, à moradia, à renda, à nutrição, à educação, à assistência social e outros serviços, impôs a estruturação de classes sociais com profunda desigualdade, fortalecendo a existência de um círculo permanente de desigualdades sociais que se aprofunda em tempos de crises econômicas e sanitárias.

⁵⁹ Yazbek (2016, p. 8): “As modificações do emprego estrutural, caracterizadas pela flexibilização produtiva e segmentação dos trabalhadores em estruturas ocupacionais cada vez mais complexas e a expansão dos serviços trazem desestabilização da ordem do trabalho, sua precarização e insegurança e as Políticas Públicas emprego iniciam um processo de alterações, assumindo novas características”.

2.4 As Políticas Nacionais: o Desenvolvimento Regional (PNDR) e a Assistência Social (PNAS)

O grande espaço territorial brasileiro somado às diferenças regionais exige a execução de políticas públicas de desenvolvimento regional para superação e enfrentamento das desigualdades sociais e desigualdades regionais. Como levantado no subitem anterior, essa discussão sobre desenvolvimento remonta desde o ano de 1930 refletindo-se sobre como minimizar as desigualdades no Brasil marcado por histórico de escravidão, frutos de uma colonização europeia escravagista e exploratória.

A discussão sobre o desenvolvimento regional no Brasil antecede sua institucionalização, pois o problema das desigualdades foi um companheiro histórico da formação do território nacional. No entanto, oficialmente, o tema ganha espaço na agenda de governo apenas no final dos anos 1950, sendo que, ao longo das últimas cinco décadas, vem alternando-se, com maior ou menor visibilidade, nos processos de instituição de políticas públicas (ALVES e ROCHA, 2014, p. 334).

Até a década de 1950 os planos de desenvolvimento não atendiam à temática regional em suas intervenções. Os projetos econômicos eram setoriais e se concentravam no Sudeste (SILVA, 2016). A primeira grande estratégia nacional foi a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) no ano de 1959, que surgiu como uma estrutura com a finalidade de coordenar um projeto de desenvolvimento do nordeste, por ser a região com carências sociais e índices de pobreza. Após a mudança do cenário político em 1964 surgiram outras autarquias como a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) (SILVA, 2016).

No Brasil, fazendo uma breve síntese da historicidade do projeto nacional de desenvolvimento, no ano de 1952 Getúlio Vargas cria o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE). Em 1956 Celso Furtado lidera o diagnóstico econômico na Região Nordeste, baseado nas ideias da Comissão Econômica Para América Latina e Caribe (CEPAL) e de Gunnar Myrdal. O trabalho de Celso Furtado concluiu que as questões ambientais e de clima não eram os únicos grandes desafios para o desenvolvimento daquela região, mas a concentração da produção no Centro-Sul.

Em 1962 João Goulart criou o Ministério do Planejamento, cujo Ministro Celso Furtado buscou implementar teses que garantissem ações de governo para reverter o quadro de dependência e desigualdade no Brasil (SILVA, 2016). Até meados de 1970 ocorreu crescimento econômico da estrutura positiva, todavia na década seguinte o país passou por

crises financeiras e fiscais que desencadearam na crise do modelo desenvolvimentista que estava em curso. O novo cenário influenciado pela crise do capitalismo ocasionou na perda da capacidade de investimento e estrutura no Brasil. Ocorreu um desmonte das instituições de planejamento e execução de políticas de desenvolvimento regional. A questão regional se limitou à consecução de incentivos fiscais e à implementação dos grandes projetos industriais como metalúrgicas, petroquímicos, energéticos dentre outros grupos econômicos dominantes no cenário nacional (SILVA, 2016).

Já ano de 1976 o governo de Juscelino Kubitschek tomou medidas para o desenvolvimento regional. Neste período o crescimento econômico era o paradigma das ações sendo suficiente para a noção de desenvolvimento (programa de governo que ficou conhecido como desenvolvimentismo, ou cinquenta anos em cinco). Zylbersztajn e Sztajn (2005, p. 238) explicam que: “*o nacional-desenvolvimentismo latino-americano tinha pontos comuns com o populismo econômico. Ambos prometiam a industrialização e a prosperidade. No Brasil, essa combinação apareceu com Juscelino Kubitschek*”.

Em meados de 1980 a crise macroeconômica afetou frontalmente os investimentos em políticas públicas, de modo que somente a partir de 1995 com a implementação do Plano Real a economia passou a se reorganizar e estabilizar. Neto, Castro, Brandão *et al* (2017, p. 39) destacam que: “*nesta nova fase, o imperativo da liberalização comercial e financeira da economia brasileira, bem como da redução do papel do Estado, principalmente como produtor econômico, impôs uma forte regressão às políticas regionais explícitas*”.

Com a redemocratização do país em 1988 estabeleceu-se um modelo constitucional com função social da propriedade e princípios que regem a atividade econômica. Taveres (2020, p. 491) explica que: “*A Constituição brasileira de 1988 opta por um modelo de economia desenvolvimentista, lastreado na soberania econômica do país (art. 170, I) e no mercado interno (art. 219)*”. Com efeito, ocorreu uma descentralização destas políticas, retirando-as da exclusividade da União e passando maior autonomia aos Municípios. Tal lógica promoveu transformações no estudo do desenvolvimento regional e o planejamento territorial no Brasil (SILVA, 2016).

Sendo o Brasil um país dos mais desiguais do mundo deve assumir o compromisso de construir uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) que considere para além da temporalidade as peculiaridades de cada região, atendendo-se às necessidades específicas de cada região. A carta magna de 1988 designa os direitos sociais, denominados direitos de segunda geração ou prestacionais, exigindo cobrança e de luta social por políticas

públicas de desenvolvimento. Em outras palavras, o poder constituinte originário reconhece o Estado brasileiro com diversos problemas sociais e estruturais, fato que obriga o poder político pensar em estratégias econômicas e sociais para promover o desenvolvimento⁶⁰.

Somado a isso, a globalização promoveu permanentes mudanças no comportamento da sociedade, aumentando, por exemplo, a competitividade global aprofundando as desigualdades dentro dos territórios nacionais, uma vez que se impõem os paradigmas das dinâmicas e práticas internacionais (ALVES e ROCHA, 2014). Em outras palavras, estas mudanças significaram o grande desafio e necessidade de pensar em novas estratégias de desenvolvimento, diante dos novos processos sociais que impõe novas respostas ao projeto societário. Tavares (2020, p. 491): “*Evidentemente que há, aqui, dificuldades sobre as formas de implementação dessa política econômica que, contudo, não justificam uma paralisia na busca de um modelo que melhor se aproxime do desiderato constitucional*”.

No início da década de 2000, as perspectivas para a economia brasileira tornaram-se bem mais positivas. Tanto o cenário macroeconômico interno quanto a situação externa foram alterados no contexto de alto crescimento da economia mundial, o que permitiu a retomada da capacidade de intervenção do Estado brasileiro em políticas de desenvolvimento, inclusive as regionais (NETO, CASTRO, BRANDÃO *et al*, 2017, p. 40)

Em 2003 foi lançada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) que foi institucionalizada oficialmente em 2007 por meio do Decreto Presidencial n. 6.047, sendo composta por diversas ações, com a finalidade de amenizar as disparidades existentes no Brasil (SILVA, 2016). A PNDR considera que para se criar este ambiente favorável ao desenvolvimento, é importante que as regiões sejam atrativas para investimentos, tenha capacidade de inovação, possua um grau maior de coesão interna e integração espacial com as demais regiões do país.

Um das relevantes alterações para cenários anteriores foi a descentralização federativa da União que passou a delegar aos Municípios. Nesta senda, a descentralização pode ser vista como administrativa (conjunto de políticas públicas), fiscal (receitas aos entes Municipais) e política (representação às comunidades) (SILVA, 2016). Alves e Rocha (2014, p. 311)

⁶⁰ Clève (2003, p. 3): “A situação muda em relação aos direitos prestacionais, exigentes de uma atuação positiva do poder público, em particular porque o âmbito material definitivo desses direitos depende de uma manifestação legislativa (e material) do Estado. Além disso, esses direitos são insuscetíveis de realização integral (o horizonte é sempre infinito) pois o seu cumprimento implica uma caminhada progressiva sempre dependente do ambiente social no qual se inserem, do grau de riqueza da sociedade e da eficiência e elasticidade dos mecanismos de expropriação (da sociedade, pelo Estado) e de alocação (justiça distributiva) de recursos. Mais do que isso, a realização desses direitos pressupõe a existência de uma bem elaborada peça orçamentária, mecanismo através do qual o Estado maneja os recursos públicos ordenando as prioridades para a despesa uma vez observada a previsão da receita”.

explicam: “*políticas de desenvolvimento no Brasil estiveram associadas a preocupações com a ocupação dos vazios territoriais e, em alguma medida, com a redução das desigualdades regionais*”.

O debate sobre o tema do desenvolvimento, em suas diferentes abordagens, é permeado por posicionamentos teóricos diversos, refletindo orientações ideológicas que preponderaram em distintos contextos sociais e econômicos da história do Brasil. As políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento regional não estão imunes a esses vieses (ALVES e ROCHA, 2014, p. 311).

Para Alves e Rocha (2014, p. 318): “*um status de política de Estado em face da profundidade do problema que deseja atacar – a desigualdade – e do longo caminho que deve percorrer para reverter tendências que foram historicamente forjadas e incorporadas à sociedade e ao território nacional*”. Outra característica importante da PNDR foi o rompimento de uma resposta externa (importada) que desconhece ou desconsidera a singularidade da formação histórica brasileira, neste sentido:

Superou a abordagem exógena, do tipo *top-down*, caracterizada pelas ações de implantação de grandes investimentos e sem o devido controle social, e propôs a valorização do desenvolvimento endógeno, do tipo *bottom-up*, com empoderamento, participação e controle social (ALVES e ROCHA, 2014, p. 317).

Neto, Castro e Brandão (2017) aduzem que considerando que o mercado privado é incapaz de resolver sozinho o problema da desigualdade social, o setor público deve assumir o relevante papel de, com responsabilidade fiscal, compatibilizar crescimento econômico com redução das desigualdades sociais. Estes investimentos tiveram importante papel de ampliação dos setores produtivos nas regiões do Norte e Nordeste. Assim sendo, as chamadas “periferias” nacionais aceleraram a produção de riquezas ingressando na participação nacional do PIB (NETO, CASTRO, BRANDÃO *et al*, 2017, p. 39). A PNDR contribuiu ao estabelecer o respeito à diversidade, à singularidade nacional. Alves e Rocha (2014, p. 320) destacam que: “*A PNDR II propõe como princípio, igualmente, a valorização da diversidade territorial, ambiental, social, cultural e econômica*”.

Em 2019 o Decreto Presidencial n. 9.810/2019 instituiu no Brasil a Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), reafirmando-se o compromisso assumido pelo constituinte originário⁶¹. No art. 7º, IV estabelece: “*o planejamento e a implementação das ações da PNDR observarão, preferencialmente, os seguintes eixos setoriais de*

⁶¹ Decreto 9.810/2019, art. 1º: “Fica instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, cuja finalidade é reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população.

intervenção: [...] V - desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais” (BRASIL, PNDR, Decreto n. 9.810/2019). A PNDR, neste ponto, incorpora as ideias de Amartya Sen, preconizando oficialmente (na Lei) o compromisso de desenvolvimento social com a oportunização de acesso a serviços públicos.

O desenho desejado é feito a partir de acordos multilaterais em torno de temas ou “vetores de desenvolvimento” compreendidos como prioritários, como educação, ciência e tecnologia, inovação, infraestrutura, acesso a serviços públicos, estruturação e dinamização de setores produtivos, saúde e sustentabilidade (ALVES e ROCHA, 2014, p. 327).

Neste ponto, a PNDR não pode ser monolítica, pois a promoção do desenvolvimento deve ter abordagem interdisciplinar na criação de estratégias para as mais diversas mazelas que afligem a sociedade. O aperfeiçoamento contínuo deve levar em consideração especial a realidade das crises que atingem de surpresa a sociedade como as sanitárias e sociais, observando-se as especificidades das regiões.

A PNDR incorpora o compromisso de desenvolvimento regional com acesso a serviços públicos. Tal ideia legítima e autoriza também sobre o ponto de vista de desenvolvimento regional as políticas do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que passam a compor a agenda da PNDR, num projeto nacional de enfrentamento da pobreza e promoção do desenvolvimento que leve em consideração as singularidades existentes nas comunidades.

Neto, Castro, Brandão *et al* (2017, p. 58) reforçam que: “*Em tempos de recursos mais limitados, surge como esforço inescapável garantir melhor efetividade e eficiência na utilização das fontes existentes*”. Nesse jaez, e preciso rediscutir o pacto federativo para equalizar as ações compartilhadas entre os entes públicos (União, Estados e Municípios), enfrentando-se as respostas prontas, acabadas, que permanecem insuficientes para solucionar as desigualdades brasileiras⁶².

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída pelo Decreto n. 9.810 de maio de 2019, previu como objetivo central reduzir as desigualdades sociais e econômicas por meio de mecanismos que criem oportunidades e empregos. Como destacado,

Parágrafo único. A PNDR tem seu fundamento na mobilização planejada e articulada da ação federal, estadual, distrital e municipal, pública e privada, por meio da qual programas e investimentos da União e dos entes federativos, associadamente, estimulem e apoiem processos de desenvolvimento”. (BRASIL, PNDR, Decreto n. 9810/2019)

⁶²A possibilidade de potencializar a capacidade de investimentos em áreas ampliadas, envolvendo vários municípios e estados, estaria em sintonia com os planos federais de âmbito nacional na implantação de projetos em diversos setores (social, energia, transportes e outras infraestruturas) (NETO, CASTRO, BRANDÃO *et al*, 2017, p. 60).

a Política de Assistência Social (PNAS⁶³) não está dissociada dos objetivos da PNDR, uma vez que ambas reafirmam o compromisso Constitucional. São objetivos da PNAS:

A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, objetiva: • Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem. • Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural. • Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, MDS, PNAS, 2004).

Silva (2016, p. 371): “... *algumas questões normativas ainda não estão bem definidas para a institucionalização de programas de articulação territorial dessa natureza, o que acarreta sérios limites operacionais para sua gestão*”. A PNDR significou uma arrojada e complexa política composta de estratégias de intervenção nos territórios. O ponto central deste instrumento foi de fato a experiência de colocar a temática do desenvolvimento regional na agenda pública do país, dando às regiões o olhar singular que cada um tem de receber. A ausência de uma estrutura jurídico-normativa própria para seu reconhecimento bem como a ausência de recursos para garantir a concretização da agenda, são fatores que contribuem para a baixa efetividade (SILVA, 2016).

Com efeito, significou um importante instrumento de desenvolvimento que precisa ser aperfeiçoado. Sem adentrar à discussão se essa descentralização político-administrativa é boa ou ruim, fato é que o desenvolvimento regional encontra óbices de implementação diante da baixa capacidade de arrecadação de muitos dos Municípios brasileiros, gerando uma dependência dos recursos Federais.

Uma alternativa é que a nova PNDR/2019 pode incorporar e destinar recursos financeiros para a estrutura da política pública de assistência social (com caráter prioritário), uma vez que ao estabelecer objetivos semelhantes, o desafio brasileiro continua sendo erradicar as mazelas que afligem a sociedade, dentre elas, a doença, a pobreza, a desigualdade, a falta de oportunidades e a falta de acesso a serviços e bens mínimos de consumo a toda população brasileira.

⁶³ No Brasil, o serviço social não se refere a formas profissionalizadas de caridade e filantropia, mas sim, ao conjunto de políticas e medidas sociais destinadas ao enfrentamento das lutas sociais e à ampliação de expressões da “questão social”, no início do século XX (KUPCZYK, 2005).

É dizer, PNDR e PNAS devem concomitar para o mesmo desiderato, podendo ser políticas públicas que apresentem soluções às desigualdades brasileiras a partir de critérios que justifiquem a melhoria do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Em geral, as políticas públicas devem passar a uma visão que supere a existência isolada (monolítica) sobre os serviços públicos, exigindo-se a intersetorialidade como instrumento de identificação e enfrentamento das mazelas sociais.

Este capítulo se debruçou sobre a análise de literatura sobre a definição de política pública de desenvolvimento regional (PNDR) e seu significativo papel como instrumento de promoção social, discutindo-se o papel das políticas públicas como instrumentos de enfrentamento da pobreza, da miséria e à promoção do desenvolvimento. Destaca-se que apesar da importância da PNAS a política pública sobre desenvolvimento sempre esteve atrelado à melhoria da economia e da infraestrutura, sendo a parte de enfrentamento da pobreza e desenvolvimento social deixada de lado pelos governos brasileiros.

3. ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE DOURADOS/MS: DO CONTEXTO NEOLIBERAL AOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

As próximas páginas objetivam explicitar os resultados da pesquisa empírica no sentido de investigar e contextualizar a implementação dos serviços da política pública de assistência social no Município de Dourados/MS (terceiro objetivo específico proposto). E mais, as reflexões a seguir completam o objetivo geral que se traduziu no esforço de compreender a realidade local e discutir os desafios na implementação da Política Pública de Assistência Social (PNAS) no Município de Dourados, a partir da premissa do desafio da concretização de direitos sociais no contexto político neoliberal.

Para contemplar os objetivos, inicialmente faz-se uma discussão analítica da evolução da política neoliberal no contexto mundial e nacional, suas implicações para com as políticas públicas e as premissas do desenvolvimento. Na sequência, busca-se contextualizar a trajetória do planejamento público federal e seus desdobramentos na formação econômica do Estado de Mato Grosso do Sul (MS) para destacar como a lógica pública e privada conformaram uma dinâmica econômica concentradora e excludente e como essa realidade é percebida no planejamento estadual. Então, é possível compreender a realidade da assistência social para a população douradense.

Este capítulo encerra, porém não esgota, o percurso proposto de aproximar o direito e a economia para discutir a realidade sobre a perspectiva do desenvolvimento.

3.1 Implementação de políticas públicas no contexto político neoliberal

O presente subcapítulo busca tecer considerações sobre o SUAS e a PNAS, considerando-se que a busca pela concretização do Estado de bem-estar social (*Welfare State*) surgido no pós-guerra como uma forma de organização política, social e econômica, coloca o Estado como principal coordenador das atividades econômicas e financeiras que interessam à coletividade. O subcapítulo promove discussão sobre o desafio na concretização dos direitos sociais assumidos pelo Constituinte de 1988, promovendo análise sobre o contexto atualmente vivenciado no Brasil em relação à política pública de assistência social e neoliberalismo traçando algumas definições sobre política neoliberal e intervenção do Estado.

O neoliberalismo surgiu após a II Guerra Mundial como uma reação teórica e política

veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. O teórico expoente foi Friedrich Hayek em 1944 na obra “O caminho da servidão” que teorizou em combate ao Partido Trabalhista Inglês às vésperas da eleição geral de 1945. Hayek criticava o *New Deal* americano e políticas de intervenção do Estado. Em 1974, suas ideias influenciaram outros teóricos como Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, dentre outros pensadores da época (ANDERSON, 1995).

Como visto no primeiro capítulo deste trabalho, na evolução do capitalismo e do constitucionalismo, foi com o advento do Estado capitalista e com o processo de industrialização que a “questão social” passou a fazer parte da pauta das discussões sobre as mazelas que enfrentavam os trabalhadores no séc. XIX (por volta do ano 1830). Com a Revolução Industrial muitos trabalhadores na Inglaterra, França e outros países europeus estavam vivendo em condições precárias, passando a lutar por direitos sociais relacionados ao trabalho (BRASIL, MDS, 2017).

O séc. XX a partir da crise econômica de 1929 foi um período com maior intervenção do estado nas relações econômicas e sociais, a partir das ideias de Keynes que defendeu um pacto entre os interesses do capital e dos trabalhadores (BRASIL, MDS, 2017). O modelo de bem-estar social foi até certo limite, uma forma de corrigir as desigualdades criadas pelo mercado, pois a ideia de proteção social também funciona como meio de distribuição ou redistribuição de bens materiais e culturais de forma a produzir uma integração a nível nacional. Como discutido no capítulo I, o capitalismo não transcorre de forma ou ritmo pacífico, pois nos dois últimos séculos, várias crises e trajetórias cíclicas fizeram parte das mudanças do capitalismo.

O principal dilema do desenvolvimento contemporâneo é realizar a inclusão social que deve ser, acima de tudo, justa (MAURIEL, 2010). Keynes defendeu a maior coordenação do Estado na economia e nas relações sociais a fim de promover um equilíbrio (pacto) entre a classe trabalhadora e os interesses do capital. Portanto, as políticas keynesianas buscaram gerar pleno emprego com aumento de políticas e serviços sociais, diante do aumento do mercado de consumo. Após a II Guerra mundial o Estado de bem-estar social foi consolidado em grande parte da Europa (BRASIL, MDS, 2017) tendo sido implementado um modelo híbrido com uma face empresarial e outra social, denominada “era de ouro do capitalismo” que prevaleceu até a década de 1970, quando Estados Unidos e Inglaterra abandonaram este modelo. (DIAS; DE MELO GOMES e DARWICH, 2014).

Na Alemanha, Otto Von Bismark criou em 1883 o seguro social que garantia de forma

obrigatória a renda dos trabalhadores em momento de perda do trabalho assalariado. O fundamento do novo sistema foi a ideia de “seguridade social” como instrumento de enfrentamento da pobreza e outras mazelas, como velhice, doença, desemprego, acidentes, dentre outros (BRASIL, MDS, 2017).

O modelo neoliberal inglês foi o pioneiro. O governo de Thatcher tinha uma diferença do modelo norte americano, pois, diferentemente do modelo europeu, nos estados unidos não existia um estado de bem-estar como na Europa. Nos EUA a preocupação estava atrelada à ideia de competição militar com a União Soviética na busca pela vitória contra o modelo político daquela região. Com efeito, o ideário neoliberal continua vigente demonstrando vitalidade impressionante, podendo ser percebido nas privatizações até mesmo em países resistentes a ele, como Alemanha, Áustria e Itália. Na América Latina o Chile aplicou diversas práticas neoliberais com viés prático mais próximo do norte-americano do que do modelo austríaco (ANDERSON, 1995).

As ideias neoliberais ganham impulso com a crise econômica de 1973 quando todo mundo capitalista cai em uma profunda recessão. Hayek afirmava que as raízes da crise estavam ligadas ao excessivo número de sindicatos e do movimento operário que havia corroído as bases da acumulação capitalista. Estes processos destruíram o nível de lucro necessário gerando processos inflacionários. O Estado deveria ser forte para ter estabilidade monetária, com disciplina orçamentária, contenção de gastos sociais com bem-estar e controle sobre uma taxa “natural” de desemprego, por meio de reformas fiscais para diminuição de impostos (ANDERSON, 1995). A racionalidade neoliberal tomou a social-democracia como sua inimiga central em países de capitalismo avançado uma vez que Friederich Von Hayek defendia que somente uma sociedade livre, na qual o capital financeiro está submetido à espontaneidade entre as pessoas promove o progresso e aumento das liberdades civis (BRASIL, MDS, 2017).

Friederich Von Hayek (1990) ao teorizar o neoliberalismo, definiu:

É importante não confundir a oposição a essa espécie de planejamento com uma dogmática atitude de *laissez-faire*. A doutrina liberal é a favor do emprego mais efetivo das forças da concorrência como um meio de coordenar os esforços humanos, e não de deixar as coisas como estão. Baseia-se na convicção de que, onde exista a concorrência efetiva, ela sempre se revelará a melhor maneira de orientar os esforços individuais. Essa doutrina não nega, mas até enfatiza que, para a concorrência funcionar

de forma benéfica, será necessária a criação de uma estrutura legal cuidadosamente elaborada, e que nem as normas legais existentes, nem as do passado, estão isentas de graves falhas (HAYEK, 1990, p. 57).

Anderson Perry (1995) explica que: “*o neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar*” (ANDERSON, 1995, p. 9). Essa constatação permite afirmar que Margaret Thatcher na Inglaterra foi o primeiro governo a colocar em prática o programa neoliberal. Em 1981, Ronald Reagan chega à presidência dos Estados Unidos e também adotou práticas políticas neoliberais, como diminuição do Estado e redução dos gastos públicos. Portanto, a ideia de um modelo estatal e bem-estar social foi inicialmente de diminuir a abissal desigualdade imposta pelo mercado, gerando uma guerra entre capital e trabalho e encontra resistência pelo modelo político neoliberal que buscou elementos teóricos para negar o estado social.

No Brasil ao longo da primeira metade do séc. XX a industrialização e a urbanização geraram o movimento operário fomentando a regulamentação do trabalho e a criação da seguridade social (BRASIL, MDS, 2017). Durante o governo de Getúlio Vargas (1930/1954) foram implementadas medidas que visavam garantir aos trabalhadores condições de trabalho dos assalariados. No ano de 1967, durante o período de ditadura militar foi criado o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) (SOUZA e HOFF, 2019).

O Brasil com longo período de escravidão e exploração colonial avança em 1988 ao prever direitos sociais, mas a experiência em sua formação histórica deixa marcas que repercutem ainda hoje na (des)proteção social. A assistência social (Direito social) sempre esteve ligada ao clientelismo, ao autoritarismo, ao favor, ao olhar de misericórdia, destoadada de qualquer caráter profissional e não era voltada para o enfrentamento das mazelas sociais como fome e pobreza. Por exemplo, o clientelismo é marcado por uma posição desigual entre pessoas, onde alguém “concede” favores em troca de influência e lealdade, tendo sido utilizado no Brasil como um instrumento de trocas (BRASIL, MDS, 2017).

A discussão ganha outros contornos no pós-1988, pois o país enfrenta o desafio pela concretização dos direitos sociais já garantidos na Constituição de 1988, devendo gerar a reflexão sobre o contexto atualmente vivido no país em relação à política pública de assistência social. A lógica constituinte reconheceu na redemocratização a marca das lutas de um país que foi colônia de exploração com origem escravagista, emancipado enquanto país

com grandes desigualdades sociais e regionais no curso de sua história.

A tensão surge quando se fala em concretização de direitos sociais no contexto político neoliberal brasileiro, pois sua implementação depende de uma decisão política central, uma vez que os direitos podem até estar previstos na Constituição ou em normas infralegais, mas é necessário criar mecanismos (políticas públicas) que os concretizem em cada momento histórico. Ora, se os direitos sociais são prestacionais, exige-se do Estado Brasileiro uma atuação positiva e concreta – real, com o desiderato maior de conferir eficácia plena à luz da dignidade humana, valor fundamental da República.

Com o impeachment da presidente Dilma Rousseff, o governo de Michel Temer retoma a agenda neoliberal. Anunciava-se o fim do ciclo petista e a mudança do paradigma desenvolvimentista de crescimento econômico. Dentro do novo paradigma estavam estabelecidas as privatizações, as mudanças no marco regulatório do pré-sal, a terceirização de trabalhadores, fragilizando as relações trabalhistas e direitos conquistados historicamente (SOUZA e HOFF, 2019). Neste cenário neoliberal, a assistência social volta a possuir caráter simbólico, meramente legitimador. Pobreza e trabalho que são condições indissociáveis permanecem intactos pela retórica neoliberal, e neste contexto político, a assistência fica marcada por contradições, pois passa a expressar duplo papel contraditório, por um lado, oferece serviços aos mais vulneráveis, por outro lado, rotula-os dentro de uma sociedade capitalista (FONTENELE, 2016).

Neste ponto, Souza e Hoff (2019, p. 11) erudem:

A retomada do neoliberalismo pelo Governo Temer influenciou a habitação popular, tendo em vista que rompeu com o compromisso social dos governos anteriores (Lula e Dilma). Entre outras medidas, a extinção da modalidade Entidades do PMCMV acabou por retirar direitos das camadas mais pobres da população, que há anos lutavam pelo acesso à moradia e pela casa própria e encontraram-se desamparadas. Logo, há o acentuamento da desigualdade social e da concentração de renda (SOUZA e HOFF, 2019).

A segunda década deste século XXI foi marcada por instabilidades tanto de ordem econômica como política. Especialmente a partir de 2016, o Brasil tem enfrentado uma crise política com impacto em diversas áreas, com ameaças aos ganhos sociais conquistados na história, ataques às políticas sociais, fragilização das condições de vida da população, aprovação da EC 95/2016, aprofundamento da austeridade na política pública de saúde

(PITOMBEIRA e OLIVEIRA, 2020).

O país que adota o ideário neoliberal nega a política pública de assistência e a promoção de direitos. A sociedade precisa ser esclarecida e compreender os impactos da política econômica neoliberal. Jessé de Souza (2017) leciona que o exercício do poder social precisa ser legitimado por algum tipo de razão que o justifique. No mundo moderno, quem cria essa legitimação são os intelectuais. Os seres humanos são influenciados pelas instituições, moldando o modo de viver a partir do contexto em que se está inserido (SOUZA, 2017).

Ao analisar o Brasil, percebe-se a existência de pelo menos quatro classes sociais, a elite dos proprietários, a classe média, a classe trabalhadora semiqualficada, e os novos escravos (ralé), esta última é aquela utilizada para manutenção do poder político no Brasil (SOUZA, 2017).

Na base da nova hierarquia social moderna está a luta entre indivíduos e classes sociais pelo acesso a capitais, ou seja, tudo aquilo que funcione como facilitador na competição social de indivíduos e classes por todos os recursos escassos. Como, na verdade, todos os recursos são escassos e não apenas os recursos materiais como carros, roupas e casas, mas também os imateriais como prestígio, reconhecimento, respeito, charme ou beleza, toda a nossa vida é predefinida pela posse ou ausência desses capitais (SOUZA, 2017, p. 54).

Jessé Souza (2017, p. 86) aduz: “*A classe média tende a imitar a elite endinheirada na sua autopercepção de classe como sensível e de bom gosto, mostrando que essa forma é essencial para toda a separação das classes do privilégio em relação às classes populares*”.

É como se a pobreza extrema existisse porque as pessoas são incapazes de conseguir algo melhor por culpa própria. Pitombeira e Oliveira (2020) explicam que as relações entre pobreza e saúde estão imbricadas com a questão da desigualdade social no país, por estarem forjadas na sociedade, pobreza e desigualdade são evidenciadas também no acesso a serviços de saúde, revelando um contexto social perverso e desigual. Neste trama social da acumulação do capital e concentração de riquezas, as pautas da cidadania e das políticas sociais tornam-se

cada vez mais relevantes e desafiadoras (PITOMBEIRA e OLIVEIRA, 2020).

Este ciclo vicioso de manutenção da incompreensão (da ignorância) sobre as questões políticas põe aqueles necessitam da política pública como críticos do sistema que lhes garante os direitos sociais, na total confusão que se promove deliberadamente para o ambiente ideal neoliberal, de Estado absenteísta em questões sociais, por ser “caro” ou “custoso”, o discurso é de que o Estado na condução das políticas públicas é ineficaz. Jessé de Souza (2017, p. 119) conclui sua obra:

“[...] Contra a classe média, portanto, a violência da elite de proprietários que controla não só a produção material, mas, também, a produção intelectual e a informação, é uma violência simbólica. Um tipo de violência não percebido enquanto tal, posto que se vende como se fosse convencimento real”.

Esta lógica faz pensar que a meritocracia e a noção de merecimento individual possam ser superadas pelo trabalho duro e pelo estudo (SOUZA, 2017). Ora, não se nega que a capacidade de cada ser humano permite mais ou menos progressos na vida em sociedade, mas desde que partam do mesmo ponto de partida, ou seja, em condições de oportunidades semelhantes. Neste sentido, não se retira a importância do desenvolvimento pessoal com o trabalho e educação, mas é preciso criar condições mínimas de acesso à internet, à moradia, à dignidade, na perspectiva trazida por Amartya Sen. Tal discurso meritocrático tem se intensificado no Brasil de 2020, com a racionalidade neoliberal conservadora que embasa manifestações inclusive antidemocráticas, que pedem o fechamento do Congresso Nacional e a volta de um regime antidemocrático.

Neste cenário de contradições e de confusões é intensa a tensão entre os direitos sociais de universalização da cidadania e o interesse de classes que detém o poder financeiro, havendo a criação de uma narrativa de que o desenvolvimento é uma utopia, ou um “custo” à classe dominante. O reconhecimento da política pública deveria iniciar no Governo Federal, que possui capacidade de incentivar práticas sociais com caráter técnico e profissional, ao

insculpir serviços de fortalecimento de vínculos familiares, práticas educativas voltadas à qualificação para o mercado de trabalho, incentivo ao pensamento crítico e ao desenvolvimento da arte.

Estas ações dependem que o Estado Brasileiro que assuma o compromisso constitucional pelos direitos sociais, e neste ponto o modelo político neoliberal é um obstáculo ao compreender que o Estado deve ser mínimo nas políticas públicas sociais, voltando-se apenas para a desregulamentação do mercado.

As estatísticas demonstram a gravidade da questão social brasileira, resultante do acirramento da concentração de riqueza por uma parte mínima de cidadãos, enquanto a maioria apresenta dificuldades financeiras. As desigualdades regionais se mostram clarividentes no disparate entre região Norte, Nordeste e as demais regiões do país (PITOMBEIRA e OLIVEIRA, 2020). No entanto, a agenda neoliberal⁶⁴ que conforme exposto acima preconiza uma redução do Estado brasileiro e das Políticas Públicas. Exemplo do ocorrido no ano de 2019, onde o Governo Federal extinguiu no Brasil o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) alçando-o ao *status* de uma Secretaria que pertence ao atual Ministério da Cidadania.

No entanto, a ausência de decisão política e sensibilidade às realidades das populações em situação de vulnerabilidade e pobreza traz consequências nos atendimentos às populações que necessitam destes serviços, havendo reordenamento territorial e no planejamento urbano. O avanço do neoliberalismo é uma tendência de refração dos avanços sociais conquistados,

⁶⁴Ao se debruçar sobre o tema, Pochmann (2004, p. 4) asseverou que: “consagrou-se a importante politização das ações de natureza pública executadas pelo Estado, com a finalidade de restringir o papel das forças do livre mercado.” Mais adiante Pochmann (2004, 15) explica que: “a desestruturação do mercado de trabalho, acompanhada de políticas de corte neoliberal, combina uma nova condição de exclusão que se sobrepõe à velha exclusão herdada pelo passado colonial e escravista”.

Joaquín Herrera Flores (2009, p. 145) leciona que políticas públicas sociais não interessam ao capital exploratório, asseverando que o neoliberalismo é: “geopolítica de acumulação capitalista apoiada na exclusão, que recebeu o nome de neoliberalismo, onde prevalecem as desregulamentações de mercado e erosões das funções do Estado”.

sendo provável que a política habitacional venha a ser dominada novamente pelos interesses das classes mais altas (SOUZA e HOFF, 2019).

Neste diapasão, destacamos:

Para estancar o avanço da classe trabalhadora e as possíveis implicações da efetivação de direitos sociais, a partir do século XX frações do capital financeiro manipularam e intensificaram o cultivo de ideologias conservadoras para esvaziar de conteúdo o precário conceito de cidadania. Sob o neoliberalismo o ataque à cidadania veio com a desregulamentação de direitos, a privatização, a precarização dos direitos sociais e o discurso da desordem do Estado dirigista. Os neoliberais, assumindo a defesa do rentismo, passaram a tecer a crítica do Estado de direito como Estado da desordem, das regalias, do jeitinho e das vantagens indevidas. Construiu-se assim uma narrativa moralista que, além de proclamar a obsolescência do Estado de direito, dividiu o país em duas classes de pessoas: os corruptos, cheios de regalias, e os neoliberais, autoproclamados guardiães da ordem (SOBRINHO, 2019, p. 19).

Considerando toda a rede de proteção social, observa-se que o trabalho socioassistencial é importante no panorama brasileiro, de modo que alguns aspectos são transversais a todos os elementos constitutivos da política: peso do conhecimento sobre a realidade; o gerenciamento das informações; necessidades específicas dos usuários dos serviços; tensões teóricas e político-pedagógicas ao mister profissional (MOTA, 2010).

Como resultado, a evolução do Suas, do Bolsa Família, do CadÚnico e da gestão integrada têm contribuído para consolidar no país um modelo de proteção social capaz de identificar e levar às famílias em situação de pobreza, vulnerabilidade e riscos pessoal e/ou social atenção que articula segurança de renda monetária com trabalho social, considerando a integralidade de suas demandas (COLIN, PEREIRA e DE MASSARANI GONELLI, 2013, p. 62).

O Estado neoliberal que se pretende mínimo na intervenção e repressivo tende a ser mais austero intensificando suas características no Brasil. Os sucessivos governos neoliberais no Brasil ampliaram suas bases de configuração, na chamada “reestruturação positiva” com a corrosão de direitos trabalhistas, cortes nos gastos estatais, privatizações, precarizações,

políticas de assistência social paliativas em substituição às políticas estruturais etc. (CAMPOS, VIANA e SOARES, 2015).

O Brasil também segue uma tendência de privatização da saúde e da previdência, influenciando a Assistência Social à ideia de assistencialismo, na perspectiva liberal-privatizante (FONTENELE, 2016). A racionalidade neoliberal que propõe reformas quase sempre retirando direitos colide e nega vigência ao desiderato constitucional, bem como nega os objetivos traçados pelo Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD). Draibe, (2003) em artigo denominado: “as políticas sociais e o neoliberalismo”, descreveu:

Descentralizar, privatizar e concentrar os programas sociais públicos nas populações ou grupos carentes, esses parecem ser os vetores estruturantes das reformas de programas sociais preconizadas pelo neoliberalismo, principalmente quando suas recomendações se dirigem a países latino-americanos em processos de ajustamentos econômicos (DRAIBE, 2003, p. 97).

A racionalidade neoliberal afetou a economia brasileira transformando o espaço urbano das cidades, gerando o aprofundamento das desigualdades e o ordenamento do próprio território. Neste contexto, a periferização e a segregação socioespacial emergiram (SOUZA e HOFF, 2019). Hofling (2001, p. 36): “[...] absorvendo o movimento e as transformações da história do capitalismo, retomam as teses clássicas do liberalismo e resumem na conhecida expressão “menos Estado e mais mercado” sua concepção de Estado e de governo”.

O capitalismo detém consequências que decorrem de sua estrutura, desemprego que acaba repercutindo nos programas sociais, como políticas públicas instituídas como a PNAS e o SUAS. Keynes⁶⁵ na obra “Teoria Geral” destacou que para evitar novas crises ou guerras deveriam ser enfrentadas duas frentes de estudo da economia clássica, ou seja, o desemprego e a desigualdade de renda e propugnou a intervenção do Estado de forma diferente de Marx, pois Keynes não defendia a socialização dos bens de produção (DIAS; DE MELO GOMES e DARWICH, 2014).

Pierre Dardot e Cristian Laval (2016, p. 7) ao se debruçarem sobre a nova razão do mundo, explicam que: “o neoliberalismo não é apenas uma ideologia, um tipo de política econômica. É um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida”⁶⁶.

⁶⁵ Dias, De Melo Gomes e Darwich (2014, p. 455) destacam que: “Keynes concluiu que a economia capitalista é caracterizada pela instabilidade e pelas crises, o que justifica uma intervenção exógena pelo que chamou de instituições intermediárias da sociedade”.

Diehl e Mendes (2020, p. 237) se debruçaram sobre os impactos na proteção social do neoliberalismo na América Latina, asseveraram: “*El capital debe entenderse como la unidad diferenciada de las relaciones sociales que se presentan en forma de explotación y dominación*”⁶⁷. Neste ponto, sobre as diversas possíveis visões sobre neoliberalismo, Puello-Socorrás (2008) realizou pesquisa sobre o neoliberalismo de grande abrangência, e em seu trabalho organizou um quadro com os principais expoentes das teorias neoliberais em diferentes regiões do mundo, destacando os principais autores que pensaram sobre o tema, vejamos:

Quadro 5 – Teorias sobre neoliberalismo

⁶⁶ Pierre Dardot e Cristian Laval (2016, p. 15) lecionam sobre a racionalidade do neoliberalismo extraída a partir da definição de Michel Foucault: “A tese defendida por esta obra é precisamente que o neoliberalismo, antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, é em primeiro lugar e fundamentalmente uma racionalidade e, como tal, tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados. A racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação. O termo racionalidade não é empregado aqui como um eufemismo que nos permite evitar a palavra “capitalismo”. O neoliberalismo é a razão do capitalismo contemporâneo, de um capitalismo desimpedido de suas referências arcaizantes e plenamente assumido como construção histórica e norma geral de vida. O neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência”.

⁶⁷ Tradução nossa: “O capital deve ser entendido como a unidade diferenciada de relações sociais que aparece na forma de exploração e dominação”.

Tabla 1.
Fuentes y principales referencias teóricas del neo-liberalismo

Contingente Anglo-americano	Contingente Austriaco	Contingente Alemán ("Ordo-liberalismo")	Síntesis Neoclásicas
<p>Escuela Marginalista</p> <p>W. Jevons, F. Edgeworth</p> <p>Escuela de Londres</p> <p>L. Robbins, L. Bowley</p> <p>Escuela de Cambridge</p> <p>A. Marshall, A. Pigou, J. Robinson</p>	<p>Escuela de Viena</p> <p>Primera generación E. von Böhm-Bawerk F. von Wieser</p> <p>Segunda generación L. von Mises J. Schumpeter</p> <p>Tercera generación F.A. von Hayek O. Morgenstern G. von Haberler F. Machlup P. Rosenstein-Rodan V. Lutz F. Kaufmann A. Schütz</p> <p>Cuarta generación Síntesis Austro-americana →</p>	<p>Escuela de Friburgo</p> <p>W. Eucken W. Röpke F. Böhm H. Grossman-Doerth A. Lampe L. Miksch K. Maier F. Lutz</p>	<p>Primera Síntesis Neoclásico-keynesiana</p> <p>J. Hicks, F. Modigliani L. Robbins, N. Kaldor, A. Lerner, P. Rosenstein-Rodan, F.A. von Hayek, J. Tobin, P. Samuelson</p>
<p>Escuela de Chicago</p> <p>Segunda y tercera generación (post-guerra) M. Friedman, G. Stigler, G. Becker, J. Buchanan, R. Lucas, R. Coase, R. Fogel, R. Posner Ω</p>		<p>Economía Social de Mercado</p> <p>A. Müller-Armack</p>	<p>→ Síntesis Austro-americana (o 4ª Generación Escuela de Viena) J. Buchanan, I. Kirzner, M. Rothbard, M. Lemholz, G. O'driscoll, A. Schotter, L. Moss</p> <p>Ω Síntesis Americano-austriaca R. Coase, D. North</p>

Fuente: Autor.

Fonte: PUELLO-SOCARRÁS, 2008, p. 34.

Puello Socarrás (2008) destaca que, como se observa na tabela acima, o contexto neoliberal difere a partir da região e do momento político em que o conceitua, não havendo falar em um modelo teorizado de forma única e igual uma vez que o contexto histórico o transmuta e interfere na sua constituição. O autor leciona que o neoliberalismo vai além de uma teoria econômica, integrando o campo da política e dos demais segmentos da sociedade. Abaixo destaco:

Hemos analizado de qué manera se ha constituido una suerte de intelecto neoliberal y algunos detalles de su desarrollo. La conclusión en estos términos es más que meridiana: el neoliberalismo desde sus orígenes ha consolidado no sólo una serie de posiciones en torno al manejo de la política económica sino que, adicionalmente, pretende atravesar el conjunto social, bajo un proyecto que tiene claramente pretensiones políticas⁶⁸ (PUELLO-SOCARRÁS, p. 147, 2008).

No campo da política no Brasil, Lauro Mattei (2019) explica que ocorre o fenômeno do neoliberalismo *a la brasileira* sendo implementado o modelo a partir das forças políticas conservadoras e de falsas promessas às massas de excluídos socialmente. Na área social criou-se obstáculos ao funcionamento dos direitos sociais outorgados pela Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que se procurou adiar a implementação da legislação complementar que garantisse aqueles direitos sociais (MATTEI, 2019).

A orientação liberal do Estado Brasileiro reconhece a ausência efetiva de políticas garantidoras na área social. Historicamente, a ausência de uma rede de (des) proteção social provocou o surgimento de associações privadas, vinculadas à ideia de benemerência. A assistência aos pobres surge de iniciativas privadas ligadas especialmente à igreja (FONTENELE, 2016). Em relação à implementação de direitos sociais, a proteção social de apresenta à sociedade em determinado momento da história a partir da cobrança no campo social e político por direitos, testando a tolerância da sociedade, em verdadeira tensão social inerente ao próprio sistema (CARDOSO JR; JACCOUD, 2009).

No Brasil, ao intervir de forma a implementar os direitos sociais o Estado deveria criar a possibilidade de minimizar a abissal desigualdade regional e local existente no país, pois grande parte da população brasileira é desassistida em seus direitos básicos⁶⁹, mas fica nítido que o modelo político neoliberal não propõe a política pública como elemento de bem-estar e desenvolvimento. O cenário de grandes contrastes sociais, regionais e de transformações do capitalismo internacional demonstram o declínio do *Welfare State* que sequer chegou a ser totalmente implementado no Brasil, o fortalecimento das ideias neoliberais e a negação ao compromisso constitucional de 1988, qual seja, erradicar a pobreza (art. 3, III da CF/88).

El sistema capitalista tiene la facilidad de promover conjuntamente dos fenómenos contradictorios: el avance en el campo de la producción y la considerable expansión de la pobreza, como resultado de la mala distribución de la producción socialmente producida, bajo los objetivos de la explotación laboral. Así se presenta la ley general de acumulación capitalista, donde las expresiones de la cuestión social representan el resultado del intento de confrontar las dos clases fundamentales del capital. En esta dinámica prevista por las relaciones entre capital y trabajo, se producen avances (reformas) o retrocesos (contrarreformas) en los sistemas

⁶⁸ Tradução nossa: “Analisamos como uma espécie de intelecto neoliberal se constituiu e alguns detalhes de seu desenvolvimento. A conclusão nestes termos é mais do que meridiana: o neoliberalismo desde as suas origens consolidou não apenas uma série de posições em torno da gestão da política económica mas, adicionalmente, pretende atravessar o grupo social, sob um projecto que claramente tem pretensões políticas”.

⁶⁹ Clève (2003, p. 5) sobre o tema explica que: “muitos desses direitos sociais são concretizáveis a partir do PIB e riqueza produzida no país”.

de protección social (DIEHL e MENDES, 2020, p. 241)⁷⁰.

Lauro Mattei (2019) explica que concepções semelhantes estiveram presentes na América Latina sendo que no período pós-guerra ocorreu uma forte industrialização nestes países. Argentina, Uruguai, Chile e Costa Rica iniciaram avanços na tentativa de implementar o estado de bem-estar. Todavia, diante da grande desigualdade social existente na América Latina muitos destes sistemas acabaram por aumentar a desigualdade social, uma vez que protegiam classes que possuem maior poder de barganha nas esferas de poder (MATTEI, 2019).

Paulo Bonavides (2001) leciona que o Estado Social que deveria ser concretizado no pós-1988 com a instalação de uma rede de proteção social mínima se mostra cada vez mais despedaçado pelas vontades neoliberais em um sistema democrático-participativo que para os países pobres nada mais é do que uma utopia constitucional. O constitucionalista Paulo Bonavides leciona que é este Estado de bem-estar que a globalização e o neoliberalismo tanto combatem, argumentando contra os elementos de sua teorização (BONAVIDES, 2001). Em outras palavras, a narrativa política neoliberal brasileira transfere para o cidadão a responsabilidade ou a “culpa” pela pobreza, pela não incorporação das práticas que o capital permite, como o consumo, como a “liberdade”.

José Paulo Netto (2006) aduz:

Mas, na medida em que, no Brasil, tornam-se visíveis e sensíveis os resultados do projeto societário inspirado no neoliberalismo – privatização do Estado, desnacionalização da economia, desemprego, desproteção social, concentração exponenciada da riqueza etc. -, nesta mesma medida fica claro que o projeto ético-político do Serviço Social tem futuro. E tem futuro porque aponta precisamente ao combate (ético, teórico, ideológico, político e prático social) ao neoliberalismo, de modo a preservar e atualizar os valores que, enquanto projeto profissional, o informam e o tornam solidário ao projeto de sociedade que interessa à massa da população (NETTO, 2006, p. 18/19).

O avanço do neoliberalismo nos anos de 1990, no Brasil, apontou especialmente quando os detentores do grande capital financeiro passaram a ocupar as instâncias de decisão política, de modo que as inspirações neoliberais foram amplamente disseminadas na sociedade. Em outras palavras, a burguesia brasileira recicla o projeto societário tornando-se defensora do

⁷⁰ Tradução nossa: “O sistema capitalista tem a facilidade de promover em conjunto dois fenômenos contraditórios: o avanço no campo da produção e a considerável expansão da pobreza, como resultado da má distribuição da produção socialmente produzida, sob os objetivos da exploração do trabalho. É assim que a lei geral da acumulação capitalista é apresentada, onde as expressões da questão social representam o resultado da tentativa de confrontar as duas classes fundamentais de capital. Nesta dinâmica prevista pelas relações entre capital e trabalho, há avanços (reformas) ou contratemplos (contra-reformas) nos sistemas de proteção social”.

projeto neoliberal (NETTO, 2006).

É desnecessária qualquer argumentação detalhada para verificar o antagonismo entre o projeto ético-político que ganhou hegemonia no Serviço Social e a ofensiva neoliberal que, também no Brasil, em nome da racionalização, da modernidade, dos valores do Primeiro Mundo etc., vem promovendo (ao arripio da Constituição de 1988) a liquidação de direitos sociais (denunciados como “privilégios”), a privatização do Estado, o sucateamento dos serviços públicos e a implementação sistemática de uma política macro-econômica que penaliza a massa da população (NETTO, 2006, p. 18/19).

No mesmo sentido:

Además de presentarse como un pensamiento extremadamente limitado con respecto a los sistemas de protección social y las desigualdades sociales, económicas y políticas, remete la pobreza a la esfera moral. Construir al pobre como ese individuo, en el análisis ya privado de derechos, que no acertó en la vida y, por lo tanto, su pobreza económica (sin analizar los otros elementos directamente vinculados) es el resultado de su incapacidad personal de progresar o es resultado de su pereza (DIEHL e MENDES, 2020)⁷¹.

É como se a culpa pela pobreza e pela falta de acesso igualitário às oportunidades fosse causada pelo pobre. O Estado, nesta narrativa, é apenas um facilitador distante de políticas assistencialistas com caráter caritativo. Tal lógica perversa é desconexa da realidade brasileira onde milhares de pessoas não têm acesso aos bens mínimo de consumo e de dignidade, como

⁷¹ Tradução nossa: “Além de se apresentar como um pensamento extremamente limitado em relação aos sistemas de proteção social e às desigualdades sociais, econômicas e políticas, leva a pobreza à esfera moral. Construir os pobres como esse indivíduo, na análise já privada de direitos, que não teve sucesso na vida e, portanto, sua pobreza econômica (sem analisar os outros elementos diretamente relacionados) é o resultado de sua incapacidade pessoal de progredir ou é resultado da preguiça”.

moradia, alimentação, educação. Diehl e Mendes (2020) explicam:

“Sob esse novo contexto de proposta, pode-se dizer que as sociedades latino-americanas devem lutar contra discursos e ações, especialmente os neoliberais, que visam reduzir ou mesmo exterminar os sistemas de proteção social”⁷² (DIEHL e MENDES, 2020, p. 244).

A crítica científica ao se debruçar sobre a sociedade permite inferir que é preciso manter vivo o espírito constitucional da promoção de direitos sociais e da erradicação da pobreza, com a política de Assistência Social como um serviço público profissional para todos aqueles que necessitarem. Entretanto, esta perspectiva encontra resistência nos discursos e narrativas neoliberalizantes, pois a *práxis* demonstra que a austeridade e contingenciamento de recursos em serviços públicos essenciais no Brasil acabam sacrificando as camadas sociais mais pobres, justamente aquelas que mais precisam do acesso às oportunidades⁷³. Corroborando com essa ilação:

O contingenciamento, mais do que uma expressão da austeridade da equipe

⁷² Texto original em Espanhol: “Bajo este nuevo contexto de propuesta, se puede decir que las sociedades latinoamericanas deben luchar contra los discursos y las acciones, especialmente las neoliberales, que tienen como objetivo reducir o incluso exterminar los sistemas de protección social”.

⁷³ Zéu Palmeira Sobrinho (2019, p. 21/22) destaca: “Para se ter uma ideia de como o corte de políticas públicas impactou a vida nacional, basta que se utilize o acesso aos dados que a Secretaria de Orçamento Federal disponibiliza em relação aos serviços suprimidos ou interrompidos, a saber: Obras de contenção ou amortecimento de cheias e inundações; Ligações intradomiciliares de esgotos sanitários e módulos sanitários domiciliares; Serviços de apoio a medidas de moderação de tráfego; Obras de manutenção e de construção de rodovias, ferrovias, hospitais; Revitalização das bacias hidrográficas do Rio São Francisco e do Rio Parnaíba; Serviços de assistência técnica e extensão rural para agricultura familiar; □Programas de fomento à inovação e às tecnologias inovadoras; Implantação do Centro Espacial de Alcântara; Construção do parque tecnológico do Inmetro; Programas de prevenção do uso de drogas. Outras medidas tendem a impactar as políticas públicas, eis que foram adotadas sem qualquer debate com a sociedade, dentre as quais se destacam: Flexibilização e ampliação das hipóteses de aquisição, posse e porte de armas; O fim da mesa nacional de negociação do Sistema Único de Saúde; Desarticulação e extinção anunciada do Programa Mais Médicos; Extinção do Ministério do Trabalho; Afrouxamento das regras de trânsito para beneficiar infratores e prejudicar a política de contenção da violência no trânsito; Extinção de centenas de conselhos de participação social, inclusive o Conselho Nacional da Pessoa Idosa e o Conselho Nacional da Pessoa com Deficiência; A volta dos manicômios, inclusive com a possibilidade de internação compulsória e a adoção do tratamento com eletrochoque; Institui grupos de estudos para viabilizar a redução de impostos sobre cigarros; Revisão, inclusive para fins de extinção, de todas as Unidades de Conservação ecológica do país, incluindo a possibilidade de extinção do Parque Nacional de Itatiaia, criado em 1934; Liberação da exploração de petróleo no Arquipélago de Abrolhos, que é hoje reconhecido como a reserva do maior banco de corais do Oceano Atlântico e da maior biodiversidade marinha, inclusive sendo o maior berçário das baleias-jubarte; Liberação de 197 agrotóxicos, inclusive alguns com glifosato que é reconhecidamente cancerígeno e que é banido nos Estados Unidos da América e Europa, tornando o Brasil o maior mercado mundial de agrotóxico e um dos raros locais onde se comercializam ainda herbicidas extremamente nocivos à natureza, tais como como o Paraquat e Atrazina e o inseticida Acefato; Fim da política de valorização do salário mínimo, na medida em que não prevê qualquer forma de recomposição do seu poder aquisitivo; Aparelhamento e corte de recursos para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) de modo a inviabilizar a reforma agrária; Restrição do acesso ao auxílio-reclusão, com a instituição de carência de 24 meses e de outorga somente ao dependente do preso recluso, excluindo os dependentes dos presos em regime semiaberto; Instituição de programas permanentes para revisão e cortes de benefícios com a instituição de bônus para os peritos e analistas previdenciários, resultando de tal medida numa elevada supressão de benefícios”.

econômica em matéria de investimentos sociais, evidencia a insensibilidade e o desprezo em relação às implicações sobre o público atingido. Os efeitos colaterais do austericídio afetam de forma mais impactante as populações em estado de vulnerabilidade, mas afeta também a manutenção dos empregos e a continuidade dos serviços públicos (SOBRINHO, 2019, p. 21).

Sobre este espírito constitucional que legaliza e garante direitos apenas no plano normativo, Thomaz Piketty (2014) afirma que os direitos sociais surgem como uma legitimação, em um cenário que os prevê apenas no plano legislativo, mas não os concretiza por meio de ações concretas de Estado (PIKETTY, 2014). O autor separa consenso teórico e prática, concluindo que no plano teórico não se nega os direitos sociais:

Num contexto puramente teórico, existe certo consenso - em parte artificial - sobre os princípios abstratos da justiça social. Os desacordos tornam-se mais claros no momento em que tentamos dar um pouco de substância a esses direitos sociais e a essas desigualdades e ancorá-los em contextos históricos e econômicos específicos (PIKETTY, 2014, p. 599).

Herrera Flores (2009) leciona que o país desenvolvido precisa romper com este ciclo permanente de desigualdades. Para isso, o Poder Público deve estimular por meio de ações culturais o desenvolvimento e progresso das áreas do saber, investindo especialmente em educação e criando um ambiente cultural favorável ao trabalho, ao desenvolvimento científico e tecnológico. A dificuldade ganha proeminência quando se descobre que é o mercado quem dita às regras, principalmente pelas grandes corporações transnacionais que veem os direitos como “externalidades” e obstáculos ao desdobramento global e total do mercado capitalista (FLORES, 2009).

É fundamental destacar a existência de uma agenda global transnacional denominada de *ethos* capitalista que envolvem políticas de ajuste fiscal, privatização, minimização do Estado no tocante às políticas públicas, novas formas de gestão e financeirização dos serviços, incluindo a educação (DOURADO, 2019). É preciso que a sociedade compreenda o papel importante da política, fator decisivo para construção de uma sociedade melhor, mas que entrementes encontra esbarro nas narrativas neoliberais que incutem no ideário popular de que políticas públicas não funcionam. Dourado (2019, p. 5) expende que: “*Essa burguesia corporativa, sem projeto político para a sociedade nacional, não tem compromisso com a*

democracia, com o Estado Democrático de Direito e suas decorrências”.

Esse processo complexifica-se com a eleição do presidente Bolsonaro¹⁹, por meio do reforço da agenda neoliberal e ultraconservadora²⁰, cujas sinalizações e políticas caminham para o aprofundamento das políticas de ajustes neoliberais, incluindo a retomada e aprofundamento da proposta de reforma previdenciária, intensificação do processo de privatização do público, retrocessos nas agendas das políticas públicas e, no campo educacional, por redirecionamento conservador das políticas para a área, pela secundarização do PNE e por expressivos cortes nos orçamentos, com especial destaque para as instituições de educação superior federais e para a

educação básica pública, entre outras (DOURADO, 2019, p. 11).

Flores (2009) ainda reafirma que a concretização de direitos humanos (incluindo os direitos sociais) passa a ser o grande desafio do séc. XXI, não se podendo negar que se trata de um fenômeno teórico e prático para o estabelecimento de um mínimo de direitos (FLORES, 2009). A defesa da implementação de um modelo neoliberal ou pós-moderno ao argumento de que o modelo de bem-estar social impediria o desenvolvimento. Todavia, não é verdade que o estado de bem-estar social seja responsável pela crise brasileira, pois, uma vez não cumpridos seus compromissos, não é possível concluir que ele necessariamente conduziria o país à crise (DIAS; DE MELO GOMES e DARWICH, 2014).

A questão social brasileira passa a ser interpretada, construída, a partir da orientação

neoliberal, que hipoteca à sociedade às políticas de combate à pobreza, ao mercado a solução para o pauperismo e à exclusão (BONAVIDES, 2005). Tal visão se agrava quando se constata que muitas vezes o benefício de prestação continuada (BPC) é a única fonte da renda de pessoas incapacitadas para qualquer atividade. Tal realidade se agrava por não haver em diversos Municípios brasileiros unidades públicas básicas de assistência social (ou existem em caráter precário, sem materiais e sem capital humano, assistentes sociais, pedagogos, psicólogos, educadores sociais, dentre outros), reafirmando-se à racionalidade da assistência com traços caritativos, filantrópicos e aténicos⁷⁴.

Enfim, a partir da constatação obtida por meio de literatura científica especializada, percebe-se que em um contexto político neoliberal, infere-se que a luta pela concretização por direitos sociais, pela implementação integral da PNAS e do SUAS vai permanecer intacta e urgente enquanto houver necessidade social causada pelo ciclo de desigualdade socioeconômica no Brasil.

É improtelável que a manutenção da política pública de proteção social e de enfrentamento à pobreza é de extrema urgência no Brasil para que haja desenvolvimento social no Brasil na perspectiva defendida por Amartya Sen. Isso porque em um cenário neoliberal de negação de direitos constitucionais (estado de coisas inconstitucional) é necessário reafirmar sempre a Constituição Federal de 1988, a Dignidade da Pessoa Humana e o Estado Democrático de Direito. É preciso reiterar que o objetivo da concretização destes direitos é permanente.

Este subcapítulo teve por objetivo refletir sobre os desafios da concretização de direitos sociais no contexto neoliberal, chegando à conclusão de que o compromisso do constituinte brasileiro de 1988 permanece intacto e vai ao encontro da perspectiva de Amartya Sen que defende o acesso a oportunidades para todos e também da proposta de Joaquín Herrera Flores que leciona que direitos humanos e sociais são direitos de luta permanente e de resistência.

⁷⁴ Mota (2010, p. 163) neste jaez elucida que a assistência se revela: “sobre o invólucro da política de parcerias, do solidarismo e no voluntariado moderno”.

3.2 O Planejamento público e a formação econômica de Mato Grosso do Sul: algumas considerações

Para compreender a lógica das políticas públicas e a assistência social no Município de Dourados, é preciso resgatar algumas leituras e pesquisas sobre o planejamento público e a dinâmica econômica do Mato Grosso do Sul. Várias são as teses e dissertações que versam sobre essa temática, e destacam-se as da seara da geografia (política e econômica) e da história econômica. Para contemplar os objetivos propostos nesta dissertação, destacaremos algumas pesquisas que contemplam de forma mais pragmática a trajetória histórica e econômica sul-mato-grossense.

Le Bourlegat (2000) discute a formação econômica de Mato Grosso do Sul e seu papel na chamada divisão internacional e nacional do trabalho desde a Primeira Revolução Industrial, e especialmente a partir da segunda metade do século passado, período em que há uma nova fase de valorização (leia-se conquista e reconquista) dos recursos naturais do então território de Mato Grosso. A partir de 1970, a nova lógica competitiva global, segundo a pesquisadora, impôs a técnica agrícola moderna que requer a apropriação concentrada de terras e portanto, a questão fundiária e a mediação política indicam as estratégias de controle.

É no contexto da hierarquia dos trabalhadores, da concentração do capital, especialmente do capital financeiro, da valorização das exportações brasileiras que o então Mato Grosso foi politicamente incorporado à dinâmica nacional enquanto integrante da estratégia de planejamento regional pautada na expansão da atividade agrícola em novos territórios. Desta forma, o Centro Oeste consolida-se como periferia imediata do polo industrial do Sudeste proporcionando não somente a diversificação do parque industrial como a industrialização da agricultura.

Com o objeto de análise especificamente centrado no planejamento governamental por meio da criação, em 1967, da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) e sua materialização no espaço mato-grossense, Abreu (2001) proporciona uma reflexão crítica em torno dos objetivos públicos e privados para com a integração regional. A pesquisadora destaca que a Sudeco foi criada enquanto o órgão federal responsável pelo projeto de desenvolvimento nacional e do capital monopolista. A justificativa pautava na redução das desigualdades regionais e sociais via poder público e impulso a industrialização

através de subsídios, financiamento e infraestrutura. A proposta era imbuída pela racionalidade com base na neutralidade científica e no discurso da competência para definir o destino dos investimentos. Um dos resultados foi a divisão territorial do trabalho que destruiu antigos arranjos espaciais e recriou outros, uma vez que entendia-se ser preciso promover a entrada de capitais, técnicas e técnicos estrangeiros para dinamizar e racionalizar tais investimentos.

A análise crítica da pesquisadora corrobora com o entendimento de que esse processo resultou na ampliação da capacidade de atuação e domínio do Poder executivo por meio ao fomento direto e indireto para as classes dominantes e regionais. O papel do Estado era de gestor a partir das alianças com o capital multinacional (lôcus de racionalidade e neutralidade) e de capitalista (através das empresas estatais). E ainda, a integração do território pós 1964 se confirmou enquanto um projeto geopolítico para promover a industrialização e sem pretensão de alterar estruturas sociais e políticas; as Superintendências de desenvolvimento se configuraram em ponte para o capital multinacional; e não se alteraram as relações de produção, nem houve maior distribuição de renda, ao contrário, a concentração de renda mostrou-se crescente.

A região de Dourados foi contemplada nesse projeto nacional de ocupação e integração econômica por meio da constituição, já em 1950, da Colônia Agrícola Nacional de Dourados (CAND) formada pelos municípios de Dourados, Fátima do Sul, Vicentina, Jateí, Douradina, Glória de Dourados e Deodápolis.

Sobre a (CAND) Albanez (2013) infere que modificou a paisagem da região, promoveu a dinamização da economia e o assentamento de várias famílias em pequenos lotes, o que gerou conflitos em torno de títulos de terras sobre as áreas indígenas. Para o historiador, a CAND é um exemplo da dinâmica capitalista concentradora bem como das alienações indiscriminadas de terras e sua utilização como premiações político-eleitorais. Os grupos políticos se revezavam a frente do governo estadual para facilitar e fraudar títulos de terras em favor de seus correligionários. Como a disponibilidade de terras era abundante, tinham-se poucos motivos para se lutar por ela e a ocupação produtiva do território sul-mato-grossense também foi pautada num sistema de recrutamento da mão de obra por meio do aliciamento e fixação do trabalho pela via do endividamento. Constata o pesquisador, que os paraguaios e os povos indígenas tiveram quase nula participação nesse processo enquanto proprietários de terra.

A pesquisa de Rivas (2016)⁷⁵ abordou os Planos Nacionais de Desenvolvimento e suas implicações no território mato-grossense.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974) seguiu a lógica apontada anteriormente (basicamente econômica) e contemplou a região com o I Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro-Oeste (I PLADESCO), que apesar de incorporar a dimensão social, propiciou a ampliação de atividades econômicas como soja e milho. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979):

“... englobou vários programas de desenvolvimento visando à integração da região, como, por exemplo, o Programa de Desenvolvimento da Região do Pantanal (PRODEPAN), Programa de Desenvolvimento das Áreas de Cerrado (POLOCENTRO) e Programa de Desenvolvimento da Região da Grande Dourados (PRODEGRAN). Esses programas abarcavam áreas do atual estado de Mato Grosso do Sul. Em linhas gerais, o PRODEPAN visava propiciar a infraestrutura para o desenvolvimento, em especial da pecuária. Já o POLOCENTRO atuou principalmente na concessão de crédito rural, pesquisa e extensão agrícola, investimento em estradas, titulação de terra, dentre outros. O PRODEGRAN surgiu com intuito de modernizar a agricultura da região...” (RIVAS, 2016, p. 140).

No contexto do planejamento nacional, a região da Grande Dourados foi contemplada com o Programa de Desenvolvimento da Grande Dourados (PRODEGRAN) em 1976. O objetivo era expandir a “vocação” agrícola da região sul do Estado de Mato Grosso e gerar a ampliação das exportações de *comodities* (englobou 22 municípios e 84.661 km²).

A dinâmica econômica regional nos anos de 1990 pode ser sintetizada pela ampliação e fortalecimento da cadeia do agronegócio. Rivas (2016) destaca, neste processo, a instalação e a importância das empresas transnacionais de capital estrangeiro, especialmente as com sede instalada em São Paulo que de modo prático, gera a exportação de parcela significativa da renda gerada em Mato Grosso do Sul tende para outras localidades, sejam elas internacionais ou nacional (outros estados).

A especialização produtiva de Mato Grosso do Sul, e em especial da região da Grande Dourados, corresponde também ao processo de industrialização (leia-se transformação e agregação de valor). Sobre essa temática, recorreremos ao trabalho seminal de Oliveira (2003) que explica as “raízes” do processo de instalação de indústrias já nos primeiros dez anos de existência de MS por meio de uma série de pequenas indústrias substitutivas de importação

⁷⁵ Sugere-se a leitura deste trabalho também como referência sobre o processo de divisão político-administrativa do então Mato Grosso que conformará a nova Unidade da Federação denominada Mato Grosso do Sul. O capítulo 7 apresenta uma robusta revisão de literatura sobre o assunto.

para abastecer o mercado consumidor interno. A partir de 1995, desencadeou-se a instalação de médias e grandes unidades industriais na região. Para o autor, o objeto que melhor espelha o conjunto industrial de MS é a indústria frigorífica e de beneficiamento de soja porque se constituem em duas forças industriais ligadas a expansão capitalista no meio rural e estreitamente ligadas ao “centro da economia brasileira” e ao capital diversificado. A agroindústria beneficiadora de soja permitiu reconstruir a formação econômica capitalista no Estado porque forçou a expansão do modo de produção capitalista para outros setores produtivos.

A atividade comercial da soja é maior e mais dinâmica do que a da pecuária porque surge sob o signo da intensificação do mercado mundial e, portanto, liga-se a dinâmica mundial e a circulação global de mercadorias. A inserção da soja no mercado produtivo regional possibilitou a introdução e incorporação de uma variedade de produtos industriais (como máquinas, insumos, implementos, veículos) e intensificou a divisão social do trabalho. Para além de todas as modificações produtivas, a industrialização também refletiu em um processo de mutação nas relações de poder no aparelho do Estado.

Oliveira (2003) resgata a conjuntura econômica nacional e internacional da primeira metade dos anos de 1980, que apesar de recessivo, indicou oportunidades de investimento. Era preciso reorganizar a estrutura interna com o reaproveitamento da capacidade ociosa existente e o governo optou pela busca por excedentes exportáveis, o que acelerou a utilização de grandes extensões de terra. Por outro lado, endogenamente, já se materializava a diversificação do parque industrial (mudança qualitativa das exportações com produtos manufaturados) num contexto de ampliação da dívida externa (dinheiro com custo elevado, mas de fácil acesso) para ampliar e modernizar o complexo fabril. Para o pesquisador, essa dinâmica se traduziu em uma troca da dependência: de produtos industrializados para recursos financeiros.

Oliveira (2003) claramente entende que o surgimento de Mato Grosso do Sul enquanto uma estrutura político administrativa independente é resultado também da política de incentivos à exportação, ou seja, produto do financiamento estatal ao setor agropecuário para exportação bem como da crise do petróleo e da substituição pelo álcool. Do ponto de vista das classes econômicas, no campo percebia-se a hegemonia de grandes pecuaristas atrasados e grandes e modernos empresários agrários, e na cidade estavam os detentores do capital comercial de modo que a disputa política se centrava entre os comerciantes e os latifundiários.

Na divisão regional do trabalho, o estado inseria-se como produtor de bens agropastoris para o centro dinâmico nacional ou mercado externo, a partir da produção agrícola e pecuária com base tecnológica.

O processo de industrialização passou a se constituir de fato após 1980. O autor destaca duas fases específicas deste processo. A primeira (de 1980 a 1984) foi liderada pelos frigoríficos e destilarias (tendo em vista a preocupação nacional de substituição da gasolina pelo álcool) que não requeriam mão de obra qualificada e exploravam as vantagens competitivas regionais. Esta fase é a base para a segunda fase pautada no processo de investimento agroindustrial (pós 1985). A agroindústria se organizará por meio das médias e grandes empresas, especialmente de capital internacional (leia-se Bunge, Cargil e Unilever) e haja vista serem os consumidores locais rarefeitos e com baixo poder aquisitivo, irá destinar sua produção (que só é viável em grande escala) ao mercado inter-regional e internacional. E mesmo nas décadas posteriores, buscará contemplar o mercado mundial. É a partir de 1984, que uma série de leis estaduais de incentivos ao setor industrial são aprovadas⁷⁶.

O autor destaca os conflitos sociais provocados pela nova dinâmica industrial que impunha padrões de competitividade internacional. Além de exigir o uso de áreas tradicionalmente voltadas para a produção de café, milho, pastagens e trigos; desalojou ervateiros e pecuaristas, exigiu que outras culturas acompanhassem à modernização agrícola. A cadeia industrial voltada para agricultura provocou conflitos no campo.

A ampliação de plantas industriais esmagadoras exigiu subsídios governamentais (na forma de crédito, financiamento) e o objetivo era reduzir os custos pela proximidade com a matéria prima. A organização industrial preponderantemente pautava-se na estrutura oligopolizada, que para além de suas implicações intrafirma, correspondia a novas formas de relações sócio-políticas⁷⁷.

Os anos de 1990, de acordo com Santos (2017) são marcados pela fragilidade fiscal e financeira dos estados e municípios. Do ponto de vista da atuação pública e política econômica, destacam-se a extinção das superintendências de planejamento e

⁷⁶ Sobre este assunto, sugere-se a de PAZ, Patrícia Pogliese. Planejamento e industrialização: relações com o desenvolvimento de Mato Grosso do Sul (2000-2015). Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional/PPGDRS. Ponta Porã: UEMS, 2018.

⁷⁷ Sobre o processo industrial recente, sugere-se a leitura de: SILVA, Cristóvão Henrique Ribeiro da. Política industrial brasileira e industrialização de Mato Grosso do Sul no século XIX. Dourados/UFGD, 2016 (tese de Doutorado em Geografia). Disponível em: <https://ufgd.edu.br/pos-graduacao/mestrado-doutorado-geografia/teses-defendidas>.

desenvolvimento, a adoção de políticas liberais e o conseqüente desaparecimento das políticas nacionais de desenvolvimento regional. A agenda industrial fica restrita a chamada “guerra fiscal”: as unidades federativas, por meio da renúncia fiscal, objetivam atrair investimentos.

O autor conclui que, na primeira década do século XXI, as diretrizes da política econômica para o desenvolvimento tanto em nível nacional quanto sul-mato-grossense pouco foram capazes de resolver os estrangulamentos sejam eles econômicos ou sociais. Nas palavras de Santos (2017):

“Pode-se a partir dessa síntese dos modelos pós desenvolvimentistas, apresentar algumas contribuições ao último objetivo específico, de apresentar os avanços para além do discurso governamental. Nesse sentido a política de eixos no Mato Grosso do Sul, promoveu a ampliação da infraestrutura, construção de hidrelétricas, do gasoduto Brasil-Bolívia e da malha ferroviária, em que se destaca a Ferronorte. Porém, o que se percebeu foi a prevalência das elites e grandes grupos privados como beneficiários dessa política. Ou seja, no plano discursivo de ser uma política transformadora, ela afeta pouco as estruturas do Estado, mantendo as mesmas classes dominantes, e os mesmos setores produtivos, em regra, agroexportador (SANTOS, 2017, p. 122).”

Por fim, concorda-se com o autor que existem esforços e políticas de desenvolvimento regional aplicadas no contexto sul-mato-grossense, porém, não buscam modificar a estrutura concentradora de propriedade e de renda, bem como a formação econômica e histórica impõe limites às mudanças que seriam necessárias para o efetivo desenvolvimento dessa região.

Em sua pesquisa, Paz (2018) debruçou-se sobre os Planos Plurianuais de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso no período de 2000 a 2015 para compreender a evolução do diagnóstico e das diretrizes para o desenvolvimento materializados no planejamento público estadual. Além de resgatar o percurso histórico, econômico e político da formação do estado, a autora discutiu a relação do planejamento federal com a “vocaçãõ agropecuária”, bem como das premissas do desenvolvimento para com o processo da industrialização.

O PPA reflete a conjuntura econômica, política e os delineamentos ideológicos que desaguam nas escolhas prioritárias. A obrigatoriedade é prevista em lei, como destaca Paz (2018):

“O Plano Plurianual de Investimento (PPA) é um instrumento de planejamento previsto no artigo 165 da Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998. Consiste em um plano de médio prazo de ações do governo, abrangendo de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos. Tem vigência

do segundo ano de um mandato governamental até o final do primeiro ano do mandato seguinte” (PAZ, 2018, p. 143).

Foi somente em 1998 que ocorreu sua regulamentação por meio do Decreto 2.829 (de 29 de outubro de 1998). E por isso, os anos 2000 inauguram a construção desse documento de planejamento público. A partir do trabalho referenciado, dar-se à destaque para: a) o diagnóstico de fragilidades a serem superadas em cada documento, b) a identificação de potencialidades a serem fomentadas, c) a perspectiva para o papel do Estado e, d) o conceito de desenvolvimento adotados nestes documentos. Estes elementos permitem analisar os setores, as dimensões e os atores econômicos e sociais que possuem relevância do ponto de vista do planejamento público.

Paz (2018) destaca que as fragilidades enaltecidas evoluem da seguinte maneira: no primeiro PPA (2000-2003) se referem as condições de infraestrutura de transportes e energia; produção agrícola pouco diversificada; evasão de renda; produção primária com valor agregado reduzido. No segundo (PPA 2004-2007), destacam-se a economia pouco diversificada (binômio soja/boi); a grande propriedade de terra; concentração de renda e dos meios de produção; impactos ao meio ambiente; conflitos no campo; tensão social com povos indígenas; infraestrutura (energia e transporte); maior parte da matéria prima é exportada ainda na forma semielaborada ou in natura. No terceiro PPA (2008-2011), destacam-se a elevada carga tributária; a infraestrutura deficiente; a baixa densidade populacional; agropecuária ainda com predomínio da produção extensiva e exportações dependentes fundamentalmente do setor primário são enaltecidos. Por fim, o último PPA (2012-2015) em questão aborda o predomínio da produção extensiva; as exportações dependentes do setor primário e o desequilíbrio na matriz de transportes (modal rodoviário é o de maior custo e responsável por aproximadamente 80% do transporte de cargas) (PAZ, 2018).

Os setores que indicam potencialidades a receberem projetos e investimentos, de acordo com o PPA (2000-2003) são o agropecuário; a modernização das pastagens; a construção do Gasoduto Brasil/Bolívia; o setor industrial devido à existência de vantagens competitivas e a atividade turística (geração de empregos e negócios); as reservas minerais. No segundo PPA (2004-2007), constam a expansão produtiva de setores tradicionais; matérias primas provenientes da agropecuária; a agroindústria; agregação de valor à produção primária através da verticalização industrial. No terceiro (2008-2011), a produção de biocombustíveis (principalmente o etanol); a previsão de instalação de Usinas de açúcar e álcool; a vocação agrícola; pecuária; as reservas minerais; o comércio e serviços. E por fim, no documento de

2012-2015, constam a atividade agropecuária; “nova fronteira” na produção de cana-de-açúcar; segmento de reflorestamento; indústria de papel e celulose; fornecimento de matérias-primas para a agroindústria; reservas minerais; indústria do etanol; suficiência no suprimento de energia elétrica, aporte de investimentos privados para o setor; e construção do gasoduto Bolívia/ Brasil.

Em relação à função do Estado e aspectos que requerem melhorias, a abordagem segue a seguinte sequência: no PPA 2000-2003 as palavras-chaves são eficiência; capacidade de investimentos; instrumentos adequados de regulação e intervenção; reforma do estado (redefinição do papel das instituições públicas e parcerias com os atores sociais); e propiciar a participação popular (Orçamento Participativo; Ouvidoria Pública). No documento seguinte (2004-2007), destacam-se a recuperação da intervenção estatal; a concepção sistêmica na formulação de políticas e programas; democratização das decisões públicas; transparência e planejamento participativo (COREDES⁷⁸). Para o PPA 2008-2011, a modernização e a adequação da estrutura pública; a garantia de eficiência, eficácia e efetividade; disponibilizar serviços públicos de qualidade; e a transparência institucional. E para 2012-2015, previa-se a modernização da gestão e do planejamento; a qualificação dos servidores públicos; a eficiência e humanização no atendimento prestado ao cidadão (PAZ, 2018).

A perspectiva para o desenvolvimento é apresentada da seguinte forma: no PPA 2000-2003 é destacado enquanto a construção de um processo sustentável de desenvolvimento para Mato Grosso do Sul; e a retomada do desenvolvimento da economia estadual, com distribuição de renda e inclusão social. No PPA seguinte (2004-2007) propõe-se um modelo de desenvolvimento capaz de compatibilizar o crescimento econômico com a distribuição de riqueza, a justiça social, o respeito ao meio ambiente e a participação democrática; o desenvolvimento (sustentável) será sustentado na inclusão progressiva das camadas mais pobres da população ao mercado consumidor. Para o PPA 2008-2011, estabelece-se fazer de MS um estado mais competitivo e com desenvolvimento sustentável (abordagem do diamante da competitividade de Michael Porter); com aumento do PIB *per capita* e melhoria das condições de vida da população. Em 2012-2015, o planejamento estatal previu fazer de MS um estado mais competitivo e com desenvolvimento sustentável e menos desigual nas suas regiões (abordagem do diamante da competitividade de Michael Porter); consolidar o processo de desenvolvimento sustentável, fortalecendo as políticas econômicas, ampliando sua integração com as ações de conservação ambiental; promover e apoiar as iniciativas de

⁷⁸ Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

desenvolvimento local e regional visando a enfrentar os desequilíbrios entre as diversas regiões do Estado, inserindo suas comunidades nos processos produtivos (PAZ, 2018, p. 197).

Após a análise das quatro versões do PPA de MS, Paz (2018) conclui que prepondera a lógica do crescimento econômico uma vez que os objetivos da industrialização, de um modo geral, estão vinculados com as vantagens competitivas e diversificação econômica; agregação de valor à produção primária; geração de empregos, incentivos fiscais, fomento ao setor mineral e siderúrgico. Eventualmente, a industrialização está relacionada com objetivos de melhorar a qualidade de vida do cidadão e minimizar e/ou adequar o impacto ambiental. E mais, fica evidente que o objetivo primordial do planejamento estadual é o crescimento econômico.

Nas palavras da pesquisadora:

O conceito de desenvolvimento, em geral, é apresentado nos documentos estudados de acordo com perspectivas distintas, pois ao mesmo tempo em que se ressalta uma concepção de desenvolvimento sustentável, também se referem a outras concepções de desenvolvimento (“regional”, “local”, “humano”, “econômico sustentável”). Dessa forma, há incoerências/indefinições conceituais, pois cada uma das referidas perspectivas de desenvolvimento possui conceitos com vieses/ matizes característicos” (PAZ, 2018, p. 207).

Portanto, a revisão de literatura confirmam que a formação econômica e o planejamento público sul-mato-grossense estão vinculados á logica da grande propriedade e de atores econômicos com poder político para colocar os anseios de crescimento econômico na ordem prioritária das políticas públicas. Neste ínterim, a Política de Assistência Social nunca foi a pauta central das políticas públicas estaduais.

3.3 Assistência Social no Município de Dourados/MS: contextualização dos serviços socioassistenciais

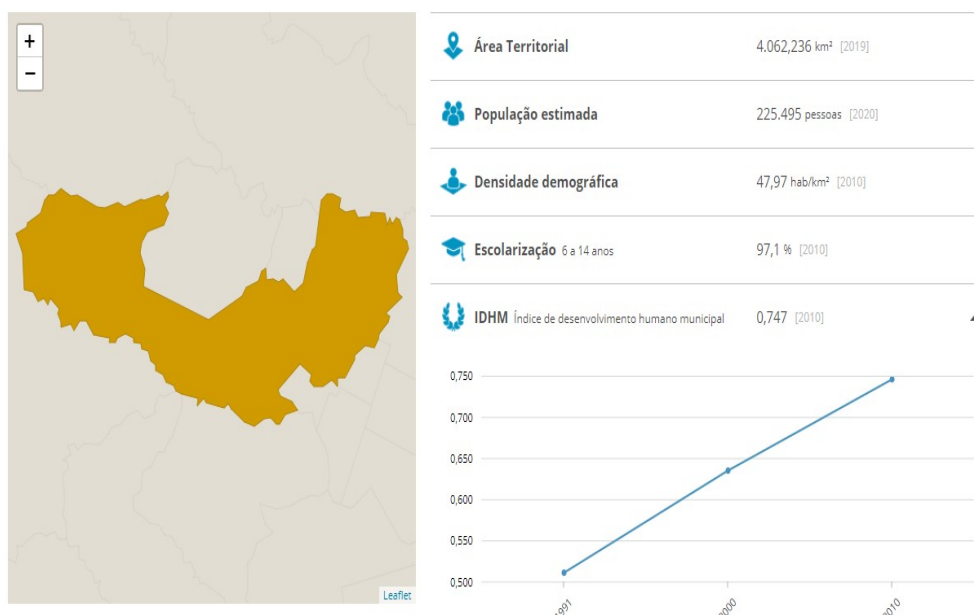
O presente subcapítulo não tem por finalidade realizar um diagnóstico exauriente sobre os dados municipais, mas contextualizar o Município a partir da evolução histórica da Assistência Social, promovendo discussão sobre os avanços e desafios para o futuro. O Município de Dourados está localizado no Estado de Mato Grosso do Sul⁷⁹ possuindo uma

⁷⁹O Estado Brasileiro de Mato Grosso do Sul (MS) possui uma área territorial de 357.145,535 km² (2018) e a população estimada, de acordo com o Censo de 2019, é de 2.778.986 pessoas. A região Centro Oeste faz fronteira com a Bolívia, Paraguai, Paraná, São Paulo, Goiás e Mato Grosso; possui 4 mesorregiões e 11 microrregiões, sendo composto por 79 municípios numa área de 357.125 km². O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado do Mato Grosso do Sul, em 2010, é de 0,729. Ainda segundo o IBGE, o rendimento

área territorial de 4096,035 km² e PIB per capita de R\$ 36.320,62, com índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) considerado elevado, sendo de 0.747 (ATLAS BRASIL, 2019). De acordo com o último censo (2010) realizado pelo IBGE a população de Dourados era de 196.035 habitantes, no entanto, estima-se que em 2019 a população douradense esteja em montante de 222.949 pessoas (IBGE, 2019).

O Município faz divisa com outros municípios e está localizado próximo da fronteira com o Paraguai, conforme ilustra o mapa abaixo.

FIGURA 2 – Mapa do Município de Dourados



Fonte: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ms/dourados.html>. Acesso em 10/11/2020.

De acordo com o critério constitucional e por sua proximidade com o Paraguai (120 km da fronteira) Dourados faz parte dos Municípios considerados como faixa de fronteira⁸⁰. O Município possui também nove (09) Distritos, que são: Guaçú, Indapólis, Vila Formosa, Itahum, Panambi, Picadinha, Vila São Pedro, Vila Vargas e Macaúba.

domiciliar per capita é de R\$ 1.514,00 (IBGE, 2019).

Importante o destaque sobre a economia do Estado de Mato Grosso do Sul contido no portal oficial do Estado que explica: “As principais fontes econômicas do Estado são agricultura e pecuária. A área econômica que mais se destaca do Estado de Mato Grosso do Sul é a do planalto da bacia do Paraná, com seus solos florestais e de terra roxa. Nesta região, os meios de transporte são mais eficientes e os mercados consumidores do Sudeste estão mais próximos. A maior produção agropecuária concentra-se na região de Dourados desenvolvendo-se uma agricultura diversificada, com culturas de soja, arroz, café, trigo, milho, feijão, mandioca, algodão, amendoim e cana-de-açúcar. Nos campos limpos, pratica-se a pecuária de corte, com numeroso rebanho bovino, e os suínos assumem importância nas áreas agrícolas. No pantanal, a Oeste, estão as melhores pastagens do Estado”. Disponível em: < <http://www.ms.gov.br/institucional/>>. Acesso em 04/06/2020.

⁸⁰ Constituição Federal de 1988, art. 20 § 2º: “A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei”.

Dentre os colonizadores do até então Distrito de Dourados, Marcelino Pires ganhou destaque como uma pessoa que esteve no início da fundação do Município. Marcelino Pires ocupou vastos hectares de terra para criação de gado próximo ao distrito policial (IBGE, 2015; ERNANDES, 2009). Conforme registros históricos, em meados do final do séc. XIX e início do séc. XX iniciaram-se os pequenos povoados que deu origem a cidade de Dourados. Eram viajantes provenientes do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e São Paulo. Nessa época, o território pertencia ao município de Nioaque – Estado de Mato Grosso. O município de Nioaque possuía um vasto território, com distritos policiais partilhados pela região, principalmente em áreas com maior concentração de viajantes. Uma dessas áreas era situada próxima ao Rio dos Dourados, fato que deu origem ao distrito policial de Dourados (O PROGRESSO, 2013; ERNANDES, 2009).

A avenida principal do Município foi nomeada de Marcelino Pires, em homenagem a esta figura histórica na cidade. Sobre este aspecto histórico relevante, Ernandes (2009) explica:

No início do século XX, a falta de estradas dificultava o acesso à região. Por isso, foi só depois da abertura da estrada do Porto Quinze, em 1907, que várias famílias vieram para o distrito – a de Manoel Santiago de Oliveira no mesmo ano; a de Januário Pereira de Araújo em 1908; a de Paulo Hildebrando, João Zeferino de Almeida, José Alves Leite, João Teodoro, Joaquim Paulino, Manoel Batista e Francisco de Matos, todos em 1909 (ERNANDES, 2009, p. 24).

Como se pode notar, o Município de Dourados foi composto desde sua origem por famílias oriundas de diversas partes do país, como por exemplo, mineiros, gaúchos, paulistas, nordestinos, bem como imigrantes japoneses, paraguaios, entre outros. De acordo com relatos de Capilé Junior (1948) uma média de seiscentos indivíduos viviam distribuídos em fazendas ao longo da área de abrangência do Distrito. Nessa mesma época, os índios já habitavam na região, porém espalhados pelo território. Entretanto houve o aldeamento dos índios numa área territorial limitada. Atualmente habitam em Dourados índios das etnias Guarani, Guarani Kaiowá, Guarani Nãndeva e Terena com uma população estimada de 16.551 pessoas (DSEI, 2017).

A formação histórica da população indígena no município é permeada de violência o que torna a questão social ainda mais urgente e necessária para esta população historicamente abandonada pelo Estado brasileiro. Marco Antonio Delfino de Almeida (2014) explica que em todas as oportunidades que teve no trabalho com os povos indígenas no Município de Dourados as manifestações relatam a ocorrência de violência contra estes povos. Neste

sentido expõe que (2014, p. 150): “*Por exemplo, as falas sobre postos de saúde sempre contêm referência à depredação das janelas e eventual furto de medicamentos e outros objetos, em prejuízo da comunidade*”.

A Reserva Indígena de Dourados (RID), que em verdade é um campo para as populações indígenas deslocadas, foi criada pelo Serviço de Proteção Indígena em 1917 pelo Decreto Estadual n. 401 de 1917 contando com espaço geográfico de 3.600 hectares. O título definitivo da área definida como patrimônio da União foi emitido no ano de 1965. Nos períodos de 1917 e 1928 outras áreas foram reservadas, que são Amambai Posto Benjamin Contant; Caarapó Posto José Bonifácio, Limão Verde, Parajuí, Porto Lindo, Jakarey; Sassoró-Ramada e Taquaperi- Cerro Peron (ALMEIDA, 2014).

É possível inferir que o grande cerco de paz (projeto rondoniano que tinha a ideia de tornar os índios “úteis” iniciado no governo do Brasil imperial e mantida após a instalação da república o projeto assimilacionista previa a incorporação dos indígenas como mão de obra, a partir da constatação da subordinação do Serviço de Proteção do Índio ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio até o ano de 1967 (Projeto instaurado pelo Decreto-Lei n. 1.736/1939). Na Reserva Indígena de Dourados (RID) e a localizada no Município de Caarapó houve a divisão da terra em lotes, transformando os índios em detentores da propriedade privada com a finalidade de acelerar o projeto assimilacionista (ALMEIDA, 2014).

Ao tecer sobre a presença ausente do Estado brasileiro na RID, nota-se que o sistema de proteção da Criança e do Adolescente (ECA) desperta indignação naquela população por uma suposta ideia de ausência de punição. Passados mais de vinte cinco anos da Constituição brasileira a implementação de políticas públicas etnicamente diferenciadas segue incapaz de atender esta população (ALMEIDA, 2014).

Importante o destaque:

Este me parece o caminho com o rompimento com a colonialidade do ser, do saber e finalmente, com a colonialidade cosmogônica, caracterizada por intervenções missionárias e, conseqüentemente que desconsideram a visão religiosa/espiritual destas comunidades e, conseqüentemente, a alijam de eventual processo de solução. Temos que resgatar o que os Ava-Kaiowá denominam como *Teko Porã* (O modo de ser aceito por todos como bom) (ALMEIDA, 2014).

Durante a fundação do Município de Dourados em 1935 até o ano de 2001 não havia uma rede de proteção social, estando estes povos desamparados pelo Estado na proteção ou

promoção de direitos sociais, não havendo políticas públicas ou ações afirmativas em prol desta população.

Na esfera estadual, o Estado de Mato Grosso do Sul (MS) começou a apresentar os primeiros avanços no ano de 1991 quando foi criada a Fundação de Promoção Social (PROMOSUL), por meio da Lei n. 1136/1991. Em 1995 foi criado o Conselho Estadual de Assistência Social no Mato Grosso do Sul (CEAS)⁸¹. Em 2000, criada a primeira Política Estadual de Assistência Social, pactuada pela Comissão Intergestores Bipartite (CIB/MS). Em 2000 a Lei n. 2152 extinguiu o PROMOSUL e criou a Secretaria Estadual de Assistência Social, Cidadania e Trabalho (SASCT). Em 2003 houve uma reestruturação e foi criada a Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária (SETASS). A Política Estadual de Assistência Social foi reestruturada em 10 de dezembro de 2012 por meio da deliberação n. 258/2012 e deliberação n. 128 de 2012.

Em nível Municipal foi criada a Secretaria Municipal de Assistência Social, Habitação e Cidadania (SEMASHC) em 28 de dezembro de 2000, por meio da Lei Municipal n. 2.384, com fulcro na LOAS e Norma Operacional Básica (NOB). No ano de 2001 foi criada a pasta da Secretaria de Assistência Social no Município de Dourados, colocando-se uma profissional do serviço social na gestão, rompendo-se com a antiga ideia do primeiro-damismo (FERLA, 2014).

Em Dourados sete anos após a aprovação da LOAS em 1993, ainda não havia tornado a política pública de assistência social como um serviço técnico e com infraestrutura adequada. Diversos municípios não conseguiam uniformizar uma nomenclatura padrão para os serviços da assistência social. No Estado de Mato Grosso do Sul, denominava-se Fundação de Promoção Social de MS, PROMOSUL (FERLA, 2014).

Até o ano de 1999, portanto, a assistência social em Dourados ficava a cargo de parcerias de entidades privadas sem participação do governo municipal. Em 2001 a rede de

⁸¹ O portal da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, assistência Social e Trabalho dispõe: “O Conselho Estadual da Assistência Social de Mato Grosso do Sul – CEAS/MS é órgão estadual de deliberação colegiada do SUAS, de caráter permanente, planejado e continuado de composição paritária entre Governo e Sociedade Civil Organizada, tendo como competência Normatizar, Consultar, Fiscalizar e Deliberar a Gestão do SUAS. Vinculado à estrutura do Órgão Gestor Estadual de Assistência Social, SEDHAST, por meio da Superintendência da Política de Assistência Social – SUPAS. O Conselho é composto por 12 (doze) membros titulares e respectivos suplentes, representativos de órgãos públicos e organizações não governamentais, para mandato de 02 (dois) anos, permitida uma recondução por igual período. Os membros do CEAS/MS serão nomeados pelo Governador do Estado (LOAS). [...] A Lei Nº 1.633 de 20 de dezembro de 1995, cria o Conselho Estadual de Assistência Social, e institui o FMAS, em cumprimento à LOAS, e seu respectivo Regimento Interno no Decreto Nº 8.708 de 11/12/1996”. Disponível em: < <http://www.sedhast.ms.gov.br/ceas-conselho-estadual-de-assistencia-social/>>. Acesso em 03/06/2020.

proteção social era constituída da seguinte maneira: em relação à crianças e adolescentes o atendimento ficava à cargo dos quatorze Centros de Educação Infantil (CEIMs) com atendimento de 1.945 crianças. Em relação ao atendimento à pessoas idosas, o atendimento era realizado em três locais (Asilo da Velhice Desamparada; Associação Douradense de Aposentados e Pensionistas; e Centro de Convivência da Pessoa Idosa “André’s Chamorro” (FERLA, 2014).

Ferla (2014) explica que em relação à pessoas com deficiência, o atendimento social ficava à cargo da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE); Escola Arco Íris (Pestalozzi) e Associação de Pais e Amigos dos Deficientes Auditivos (APADAD). Em relação às pessoas dependentes de substâncias psicoativas, o atendimento ocorria pela Casa Jeová Jiré e Casa da Esperança. Em relação aos migrantes, a Casa do Imigrante (depois denominada casa da acolhida) e a Casa da Divina Providência atendiam estas pessoas (FERLA, 2014).

Em 2001 o Município passou a executar o programa social criado pelo Governo Federal denominado de Sentinela apresentando metas no atendimento das famílias para enfretamento da violência sexual. Buscou-se neste período criar mecanismos para concretizar a Política de Assistência Social, todavia, de forma incipiente e sem parâmetros estabelecidos.

O Programa Sentinela tinha por objetivo atender crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, abusos e exploração sexual. Este programa era co-financiado pelo Governo Federal brasileiro por meio do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) (SANTI, 2013). Este Programa (que possui norma geral federal, mas executado pelos municípios) visava atender crianças e adolescentes vítimas de violência, significando um importante serviço público de assistência, tendo um importante papel no início da formulação da política pública:

Neste aspecto, o enfrentamento deste grave problema de saúde pública, a violência contra crianças e adolescentes, envolve questões complexas e necessita da interação de ações entre diversos setores, órgãos e instituições, dentre os quais pode-se citar: Conselho de defesa dos direitos da criança e do adolescente – deliberam e acompanham a política de enfrentamento da violência; Conselhos Tutelares – CREAS – acolhem, averiguam e encaminham denúncias e realizam orientações nos casos de violação dos direitos da criança e adolescente; Ministério Público – destina-se à preservação dos direitos fundamentais da comunidade; Delegacias – realizam atividades de proteção à vítima e responsabilização dos agressores (SANTI, 2013, p. 14).

Ferla (2014) leciona que no Município de Dourados a transição da Fundação Municipal Pró Social para Secretaria de Assistência Social, Habitação e Cidadania (SEMASHC)

avançou em relação à implementação da política, pois o rompimento com o primeiro damismo garantiu a independência da política para utilização de recursos humanos próprios, mudando o paradigma de clientelismo e assistencialismo historicamente imbricados à assistência social (FERLA, 2014).

Enquanto isso, em nível nacional o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) editava as Normas Operacionais Básicas que normatizam, parametrizam e estabelecem os serviços públicos na Assistência Social, tendo sido aprovadas NOBs nos anos 1997; 1998; 2002; 2006; e 2012. A NOB/RH (recursos humanos), que trata do quadro de pessoal (composição das equipes) na assistência social, significou avanço foi aprovada em 2006 que trata de recursos humanos e composição mínima de equipes que compõe os trabalhos do SUAS representou avanços em relação à profissionalização da política pública, estabelecendo critérios e metodologia no fazer socioassistencial.

Observa-se que o Município acompanhou a evolução nacional desde o começo das regulamentações da assistência social, buscando incorporar e aplicar a racionalidade de ser um serviço técnico e profissional. Este é o desafio de muitos dos Municípios brasileiros, e para atingir estes objetivos de profissionalização, a capacitação no âmbito do SUAS deve incentivar os profissionais à publicação de artigos e trabalhos científicos sobre a política de assistência social (FERREIRA, 2011).

A NOB/RH foi uma conquista social pelo reconhecimento de serviços às pessoas. Por exemplo, o quadro técnico multidisciplinar de servidores do SUAS deve receber capacitação permanente, pois estes trabalhadores compõem a equipe de referência que utilizará de metodologia para acolher o usuário, conviver e apresentar meios para o desenvolvimento da autonomia por meio de grupos de fortalecimento de vínculos e outras ações multidisciplinares.

Em 2005 novos avanços marcaram a política pública de Assistência Social em Dourados, especialmente para assumir as funções de proteção social, defesa de direitos e vigilância socioassistencial, conquistando o Município o nível de Gestão Plena nos moldes da NOB/SUAS.

Em 2007 é inaugurado no Município o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) Indígena, localizado na Aldeia Bororó, que conforme leciona Ferla (2014, p. 110): “o primeiro do país a ser implantado em uma aldeia Indígena”. Em 2008 os serviços do CRAS foram fortalecidos estando em funcionamento nos bairros Parque do Lago II, Vila

Cachoeirinha, Canaã I, Aldeia Bororó e Vila Sulmat, com equipes interdisciplinares buscando atender as famílias (FERLA, 2014).

Neste panorama, observa-se que a política pública no Município de Dourado/MS é paulatinamente construída durante o curso de tempo. A rede de proteção social conforme preconiza a Política de Assistência Social deve existir a partir da criação do Centro de Referência em Assistência Social (CREAS), que cuida dos casos da média complexidade, pelos CRAS, responsáveis pela proteção básica, e pelas instituições de alta complexidade. Em 2018 e 2019 novos servidores públicos foram nomeados na Secretaria Municipal de Assistência Social (Assistentes Sociais, Psicólogos, Educadores Sociais, Pedagogos, dentre outros) buscando complementar as equipes que compõem os órgãos da assistência social.

Paralelo à evolução gradativa da assistência social no Município, tem-se que desde 1999 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) lançou o índice de Indicadores Sociais preocupado com a construção de políticas voltadas ao combate das desigualdades sociais e promoção de direitos.

Em nível nacional, o Brasil apresentou evolução em relação ao enfrentamento da pobreza. Em Dourados, o IBGE nos traz dados de que o Município está na 45ª posição dentro do Estado de Mato Grosso do Sul e em 2738ª no país (IBGE, 2019). Vejamos abaixo dados de renda, pobreza e desigualdade demonstrando dados colhidos entre os anos de 1991 a 2010:

Tabela 2 – Renda, pobreza e desigualdade no Município de Dourados/MS

	1991	2000	2010
Renda per capita	442,68	615,48	866,40
% de extremamente pobres	8,20	5,17	1,57
% de pobres	29,83	19,48	5,96
Índice de Gini	0,58	0,61	0,52

Fonte: PNUD, Ipea e FJP

Fonte: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/1888

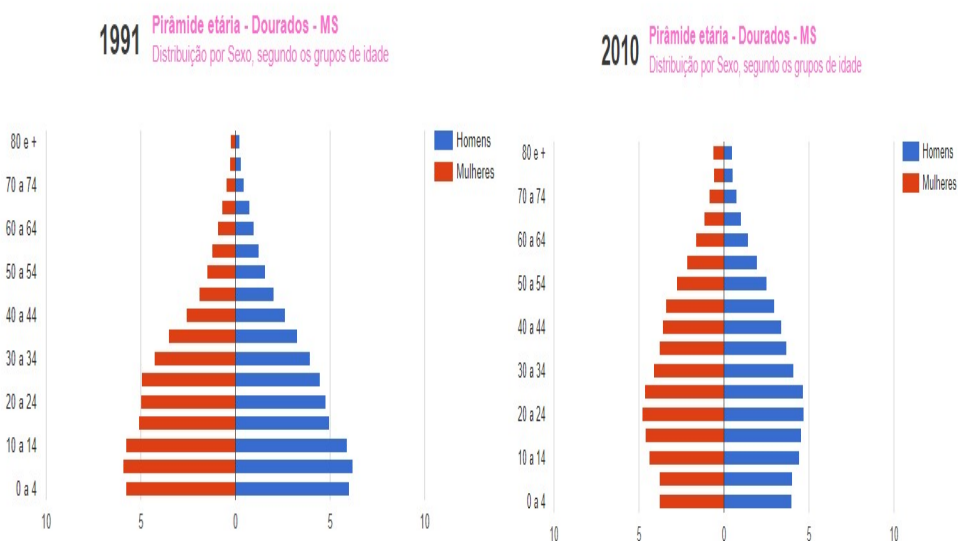
Tais dados indicam certo avanço social no período demonstrado. A tabela acima nos mostra que a renda *per capita* praticamente dobrou em 19 anos, com porcentagens de pobres e extremamente pobres diminuindo ao passar dos anos, alcançando diferenças de 23,87% e 6,63% respectivamente. O índice Gini (mede o grau de concentração de riqueza) na região não sofreu alterações consideráveis⁸². De 1991 a 2010 o IDHM cresceu em todos os aspectos:

⁸² Nota explicativa: O IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada explica: “O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de

renda, longevidade e educação, passando de 0,512 em 1991 para 0,747 em 2010, sendo a longevidade o índice que mais contribui para o IDHM (0,843), e a educação o índice de menor contribuição (0,657). Neste período, ainda, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do Município passou de 0,512 (1991) para 0,742 (2010), implicando em uma taxa de crescimento de 45,90% para o município, de 1991 há 2010. Estes dados demonstram que neste período o Município avançou no enfrentamento das mazelas sociais.

Outro dado importante que o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil nos traz sobre o município de Dourados é o que indica que o Município ocupa a 599ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros segundo o IDHM. Entre os indicativos, de 1991 a 2010 a população do município de Dourados cresceu uma taxa média de 3,91% anualmente (2,17% em 1991 + 1,74% em 2010). No período de 2000 a 2010 a taxa de envelhecimento da população aumentou 1,39% (ATLAS BRASIL, 2019). A melhor qualidade de vida reflete na maior longevidade da população, podemos extrair essa correlação analisando a pirâmide etária abaixo:

FIGURA 3 – Pirâmide etária



Fonte: http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/dourados_ms

Ao analisar o índice educação do Município de Dourados, o que facilmente se percebe é que as taxas de frequência escolar caem com o aumento da idade. Em 2010, a proporção de

igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. No Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, elaborado pelo Pnud, o Brasil aparece com Índice de 0,591, quase no final da lista de 127 países. Apenas sete nações apresentam maior concentração de renda” (IPEA,2004).

crianças de 5 a 6 anos na escola era de 89,35%; crianças de 11 a 13 anos 88,90%; jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo representavam apenas 54,70%, enquanto a proporção de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo era de apenas 45,13%. Ao analisar a população adulta, os dados não são muito diferentes. Os dados do IBGE demonstram que 97,1 % das crianças de 6 a 14 anos estão frequentando a escola. Em 2010, dos adultos com 25 anos ou mais de idade, 7,09% eram analfabetos, 54,51% tinham o ensino fundamental completo, 39,25% possuíam o ensino médio completo e 14,46%, o superior completo. Em contrapartida, o índice de trabalho ou taxa de atividade ativa entre jovens (maior de 18 anos) e adultos cresceu de 69,00% em 2000 para 71,07% em 2010. O Produto Interno Bruto do município (PIB) *per capita* é de R\$ 36.320,62, colocando Dourados na 24ª posição do PIB do estado (ATLAS BRASIL, 2019). Importante destacar, neste ponto, que uma das condicionalidades para o recebimento do Programa Bolsa Família (PBF) é a frequência escolar, possuindo impacto direto neste resultado a conscientização das famílias quanto à necessidade de buscar a educação. Portanto, é possível reafirmar o paralelo entre a existência da rede de proteção social e a melhoria da qualidade de vida das pessoas, conforme apresentada no gráfico acima.

O Diagnóstico de Desenvolvimento das Cidades Gêmeas do Brasil⁸³ realizado no ano de 2018 pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social da Fronteira (IDESF) concluiu que educação, saúde, economia e segurança em regiões fronteiriças são mais negligenciadas quando comparadas com os demais municípios, pois a busca de outros países por atendimento nos municípios limítrofes gera uma sobrecarga da fronteira. Em relação ao emprego e renda o trabalho destaca que de 2008 a 2016 pouco se avançou em relação aos níveis de emprego nas 32 cidades gêmeas, demonstrando que de 2015 a 2016 houve uma queda no número de empregos formais⁸⁴ (BRASIL: IDESF, 2018).

Luiza Veira Sá de Figueiredo (2013) em trabalho sobre direitos sociais e políticas públicas transfronteiriças no Município vizinho de Dourados (Ponta Porã) asseverou que as diferenças de nacionalidade geram algumas perplexidades como negativa de atendimento às populações da outra nacionalidade, que somente são atendidos em casos emergenciais,

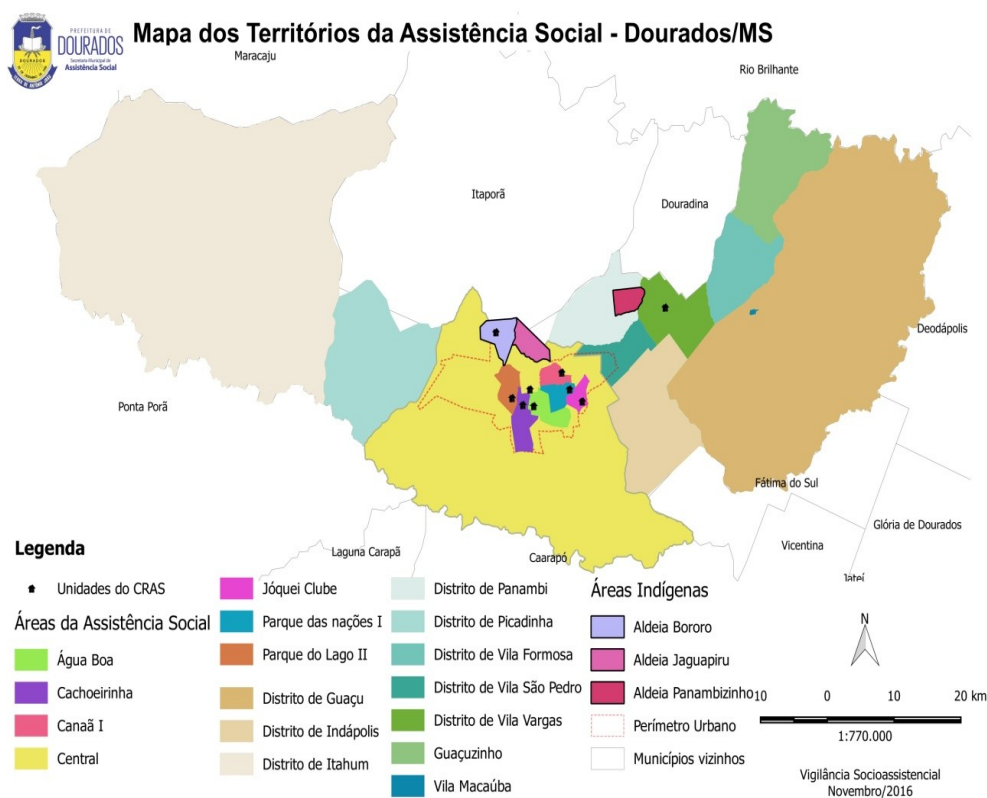
⁸³ Disponível em < <http://www.idesf.org.br/2018/08/27/diagnostico-do-desenvolvimento-das-cidades-gemeas-do-brasil/>>. Acesso em 05 de abril de 2020.

⁸⁴ A discussão sobre questão social ganha ainda mais relevância a partir do momento em que a sociedade se empobrece, refém de crises econômicas, sociais e sanitárias, sendo a sociedade ainda carente por uma política que contemple as principais demandas sociais, como a fome e exclusão. Em termos práticos, o auxílio emergencial foi colocado à disposição das pessoas que exercem trabalho informal, ou aqueles que recebem o benefício do bolsa família e são referenciados com o número de identificação social (NIS) cadastro realizado pela assistência social básica (CRAS).

entendendo-se o atendimento como um favor, e não como um direito. É comum neste cenário a utilização de declaração de residência e até de documentos falsos. A situação desigual já existente no país se aprofunda ainda mais em locais de fronteira com outros países, pois o modo de viver nas cidades fronteiriças é marcada por particularidades, onde relações econômicas e sociais se formam mais intensamente pela facilidade de transposição de um lado para o outro, em especial em locais com fronteira seca, como é o caso do Município de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero (FIGUEIREDO, 2013).

No ano de 2020 há no Município de Dourados implementados no ano de 2019, 08 Centro de Referência em Assistência Social, abrangendo a aldeia indígena com o CRAS indígena localizado na Aldeia Bororó. Há 01 CREAS que abrange todos os CRAS dando a contrarreferência nos serviços. Há implementado também órgãos de alta complexidade, bem como órgãos privados que recebem custeio público (cofinanciamento) para suas ações.

FIGURA 4 – Mapa da Assistência Social em Dourados/MS



Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), Prefeitura de Dourados-MS. Diagnóstico Socioterritorial de Dourados de 2017.

Em que pese à importância da rede de proteção social, ainda existem obstáculos à implementação do SUAS em diversos Municípios brasileiros, De Souza Lajús (2009, p. 170) aduz: “O SUAS hoje é uma realidade do ponto de vista legal e sua implantação vem

ocorrendo nas diferentes instâncias governamentais, mas a realidade política, econômica, social e cultural brasileira se constitui num importante desafio para sua consolidação”.

Ao analisar a situação em Dourados, observa-se que os seguintes serviços socioassistenciais são ofertados. Na proteção social básica os serviços são compostos pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e pelo Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas. O Município presta estes serviços da proteção social básica que buscam a prevenção de vulnerabilidades e riscos sociais⁸⁵.

Os regimentos Internos dos Órgãos Municipais da Assistência Social são também dados públicos oficiais: Decreto n. 660 de 21 de outubro de 2013 – Regimento Interno e organograma da Secretaria de Assistência Social; Decreto 359 de 14 de julho de 2013 - Casa dos Conselhos; Decreto 1.741 de 27 de abril de 2015 - CREAS; Decreto 1.613 de 03 de março de 2015 – Lar Renascer; Decreto 1.615 de 04 de março de 2015 – Casa da Acolhida; Decreto n. 2.017 de 10 de novembro de 2015 - Homologa o Estatuto do CEU (Centro de Esporte Unificado) e Decreto n. 1.930 de 17 de agosto de 2015 – Institui o Conselho Gestor do CEU.

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) está inserido nos serviços da proteção social básica. Em síntese, este serviço realiza acolhida das famílias e indivíduos; oficinas com famílias; ações comunitárias; ações particularizadas ou individualizadas; encaminhamentos para as demais políticas públicas. Em síntese, o acompanhamento familiar consiste em um conjunto de ações desenvolvidas a partir do estabelecimento de compromissos entre famílias e profissionais, que pressupõem a construção de um Plano de Acompanhamento Familiar (PAF) com objetivos a serem alcançados buscando a superação ou criando mecanismos para superação das vulnerabilidades vivenciadas. É dizer, há uma metodologia própria na execução deste serviço que é ofertado pelo CRAS do território onde a família ou o indivíduo residem, de modo que o Município de Dourados possui oito CRAS.

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) também é ofertado pela rede de proteção social básica. Este serviço é uma ação social planejada que busca criar um ambiente favorável ao desenvolvimento de vínculos familiares e sociais, estimula e orienta os usuários (indivíduos ou famílias) na construção ou reconstrução de suas histórias e vivências no território onde são atores sociais.

⁸⁵Entre os benefícios assistenciais, parte da Política de Assistência Social, estão os Benefícios Eventuais, que são concedidos em casos de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade provisória e de calamidade pública.

O serviço tem como objetivo fortalecer as relações familiares e comunitárias, além de promover a integração e a troca de experiências entre os participantes, valorizando o sentido de vida coletiva. O SCFV possui um caráter preventivo, pautado na defesa e afirmação de direitos e no desenvolvimento de capacidades dos usuários (BRASIL, MDS, 2020)⁸⁶.

Ainda na proteção social básica, o CADÚnico (cadastro único) é acessado nos CRAS de referência territorial mais próximos das famílias que necessitam, sendo que o programa Bolsa Família é pago para aquelas famílias com renda mensal de até R\$ 170.00 (cento e setenta reais) por pessoa, que irão receber benefícios que variam a depender das especificidades de cada família, nos valores de R\$ 39.00 (trinta e nove reais) ou 85.00 (oitenta e cinco reais), desde que respeitadas as condicionalidades (matrícula e frequência em escola; carteira de vacinação em dia etc).

Neste ponto, o cenário (que muda em cada nova gestão do Poder Executivo) em relação à Política Pública Bolsa Família no Município de Dourados é extraída a partir dos dados oficiais da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério da Cidadania, que prevê que o município conta com mais de oito mil famílias sendo beneficiárias do programa bolsa família. Vejamos:

Em Dourados há 8.277 famílias beneficiárias do Bolsa Família. Essas famílias equivalem, aproximadamente, a 11,94% da população total do município, e inclui 4.254 famílias que, sem o programa, estariam em condição de extrema pobreza. No mês de agosto de 2019 foram transferidos R\$ 1.709.451,00 às famílias do Programa e o benefício médio repassado foi de R\$ 206,53 por família. Conforme estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, a cada R\$ 1,00 transferido às famílias do programa, o Produto Interno Bruto (PIB) municipal tem um acréscimo de R\$ 1,78. Em seu município, há 8.277 famílias beneficiárias do Bolsa Família. Essas famílias equivalem, aproximadamente, a 11,94% da população total do município, e inclui 4.254 famílias que, sem o programa, estariam em condição de extrema pobreza. No mês de agosto de 2019 foram transferidos R\$ 1.709.451,00 às famílias do Programa e o benefício médio repassado foi de R\$ 206,53 por família. Conforme estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, a cada R\$ 1,00 transferido às famílias do programa, o Produto Interno Bruto (PIB) municipal tem um acréscimo de R\$ 1,78 (SAGI, 2019).

Portanto, de acordo com o Relatório SAGI (2019), a cobertura do Programa é de 103% em relação à estimativa de famílias pobres no Município. Ainda, de acordo com o Ministério da Cidadania (Extinto Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, 2019) com regularidade

⁸⁶ Disponível em: < <http://mds.gov.br/assistencia-social-suas/servicos-e-programas/servicos-de-convivencia-e-fortalecimento-de-vinculos>>. Acesso em 05/07/2020.

convoca as famílias para atualizar o cadastro nos CRAS respectivos, o Município de Dourados alcançou a meta de pessoas atendidas pelo programa (SAGI, 2019).

Neste paradigma, importante destacar que o relatório informa que o Município de Dourados apresenta avanços e destaques em relação à média nacional de municípios brasileiros, senão vejamos:

O município já vem realizando as atividades de cadastramento e possui (julho de 2019): 23.439 famílias inseridas no Cadastro Único; 19.627 famílias com o cadastro atualizado nos últimos dois anos; 15.973 famílias com renda até ½ salário mínimo; e 13.262 famílias com renda até ½ salário mínimo com o cadastro atualizado (SAGI, 2019).

Inferese-se que a Taxa de Atualização Cadastral (TAC) do município é de 83,03%, enquanto que a média nacional encontra-se em 82,87% (SAGI, 2019), e segundo dados públicos e oficiais: “a cobertura é de 103% em relação à estimativa de famílias pobres no município. Essa estimativa é calculada com base nos dados mais atuais do Censo Demográfico, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)”. Abaixo faz-se uma contextualização da rede de proteção social básica no Município.

Tabela 3 – Rede de proteção social básica de Dourados/MS

Dourados e Distritos	Territórios atendidos pela Assistência Social	CRAS de referência	Território de abrangência
Dourados	Água Boa	CRAS Água Boa	Água Boa
	Cachoeirinha	CRAS Cachoeirinha	Cachoeirinha
	Canaã I	CRAS Canaã I	Canaã I
	Joquei Clube	CRAS Joquei Clube	Joquei Clube
	Parque das Nações I	CRAS Parque das Nações I	Parque das Nações I
	Parque do Lago II	CRAS Parque do Lago II	Parque do Lago II
	Aldeia Bororó	CRAS Aldeia Bororó	Aldeia Bororó
	Aldeia Jaguapiru Central	A depender da área será distribuído a um dos CRAS. O CRAS Central foi extinto/reordenado em 2019	Área central
Distrito de Itahum	Itahum	CRAS Cachoeirinha	Distrito Itahum
Distrito de Guaçu	Guaçu	CRAS Vila Vargas	Vila Vargas
	Guaçuzinho		
	Macaúba		
Distrito de Vila Formosa	Vila Formosa		
Distrito de Vila Vargas	Vila Vargas		
Distrito da Vila São Pedro	São Pedro		
Distrito da Picadinha	Picadinha		

Distrito do Panambi	Panambi		
	Aldeia Panambizinho		
Distrito de Indápolis	Indápolis		

Fonte: o autor, com dados empíricos do ano de 2019/2020⁸⁷.

De acordo com a resolução n. 109/2009 do CNAS, a proteção básica executada pelo CRAS (centro de referência em assistência social), um dos serviços oferecidos é a inclusão das famílias no cadastro único (CadÚnico) que é requisito necessário para o recebimento de benefícios socioassistenciais como por exemplo o Bolsa Família. Tal conclusão é possível porque no Brasil, estudo realizado por Santos (*et al.*, 2020) denominado: “Tensões e contradições da proteção social na fronteira da assistência com a saúde”, traz a tipificação dos benefícios do Programa Bolsa Família, mostrando que esses benefícios dependem da renda e da composição familiar (número de pessoas, idade, gestantes, por exemplo). De acordo com a tabela, a pobreza extrema é classificada como aquela em que a pessoa recebe até o valor de R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) enquanto a pobreza é aquela em que a pessoa recebe de R\$ 89,00 a R\$ 178,00 (cento e setenta e oito reais). Diante do relatório SAGI sobre o atendimento realizado no Brasil, salta aos olhos que no Município de Dourados a cobertura socioassistencial do Programa Bolsa Família é considerada como ampla quando comparada com a média nacional.

Vejamos o critério supracitado:

Tabela 4 – Benefícios do Programa Bolsa Família. Brasil, 2018.

Linhas de pobreza	Renda familiar per capita	Benefício básico	Benefício variável	Benefício variável vinculado ao adolescente	Valor mínimo do benefício por família	Valor máximo do benefício por família
Pobreza extrema	Até R\$ 89,01	R\$89,00	R\$ 41,00 por criança de até 15 anos,* gestante** e nutriz***	R\$ 48,00 por adolescente de 16 e 17 anos****	R\$ 89,00	R\$ 390,00
Pobreza	De R\$ 89,01 a R\$ 178,00	Não recebem			R\$ 41,00	R\$ 301,00

Fonte: Brasil (2019). Notas: *Até o limite de cinco, valor máximo de R\$ 205,00; ** 9 parcelas mensais; **** 6 parcelas mensais; ***** Até o limite de dois, valor máximo de R\$ 96,00.

Fonte: SANTOS, Adriano Maia dos *et al.* Tensões e contradições da proteção social na fronteira da assistência com a saúde. Trab. educ. saúde, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, 2020.

Conforme consta no relatório SAGI, no Município de Dourados a cobertura no atendimento do programa de transferência condicionada de renda avançou nos últimos anos

⁸⁷ Importante destacar que a dinâmica da distribuição dos CRAS pode ser alterada no curso da pesquisa empírica. É comum a mudança destes equipamentos a depender da gestão que ocupa o Poder Executivo. Durante a pesquisa, por exemplo, o CRAS Central foi extinto, pois antes o Município tinha nove equipamentos do CRAS.

(de setembro de 2018 até setembro de 2019), demonstrando a cobertura no Município em número de famílias e no valor alocado para o pagamento dos benefícios, saindo da quantidade de sete mil novecentos e trinta e oito (7.938) famílias em outubro de 2018 para oito mil e sessenta e duas (8.062) famílias em setembro de 2019, consoante demonstra o gráfico abaixo:

Quadro 6 – Evolução da cobertura do Programa Bolsa Família 2018-2019

Mês	Qtd famílias	Valor
setembro de 2019	8.062	R\$ 1.678.427,00
agosto de 2019	8.277	R\$ 1.709.451,00
julho de 2019	8.204	R\$ 1.692.994,00
junho de 2019	8.387	R\$ 1.700.629,00
maio de 2019	8.573	R\$ 1.732.330,00
abril de 2019	8.328	R\$ 1.681.661,00
março de 2019	8.271	R\$ 1.670.926,00
fevereiro de 2019	8.117	R\$ 1.642.430,00
janeiro de 2019	8.026	R\$ 1.622.863,00
dezembro de 2018	8.185	R\$ 1.644.344,00
novembro de 2018	8.224	R\$ 1.645.644,00
outubro de 2018	7.938	R\$ 1.586.422,00

Fonte:
SAGI, 2019.

Em
proteção social
relevante
realidade
que, de acordo
Senso Suas⁸⁸
em todo o país
apresenta os
proteção básica

Relatório

relação à
básica, é
destacar a
brasileira
com o
realizado
em 2019,
órgãos da
como

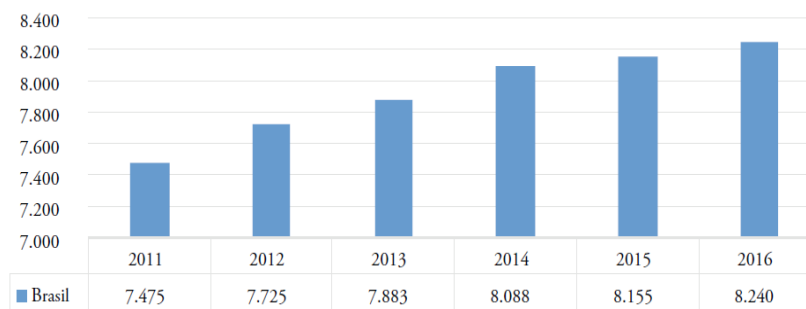
relevantes porque atendem em média 71,8% do serviço PAIF, e realizam o acompanhamento de 99% das famílias, tendo o seguinte cenário no Brasil:

Dentre os 8.292 CRAS em funcionamento em 2017, 99,3% realizaram visitas domiciliares, 99% fizeram acompanhamento de famílias e 98,7 % encaminharam as famílias para inserção ou atualização no Cadastro Único. A atividade executada pelo menor percentual de CRAS em 2017 foi a elaboração de Plano de Acompanhamento Familiar, atividade realizada por 71,8% dos CRAS (BRASIL, CENSO SUAS 2020, p. 89).

Em artigo denominado “Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e seus efeitos na implementação: O caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”, BICHR (*et al.* 2019) apresentam um gráfico de Evolução dos CRAS entre os anos de 2011 e 2016. Observa-se um aumento de 765 unidades em cinco anos no Brasil, de modo que houve uma evolução na criação de rede básica de proteção social nos municípios brasileiros.

⁸⁸ O Decreto Nacional nº 7.334 de 19 de outubro de 2010 regulamentou o CENSO SUAS, e tem sido um importante instrumento para o planejamento, gestão, avaliação e monitoramento no Sistema Único de Assistência Social. O Censo SUAS é realizado anualmente, desde 2007 através de ação integrada entre a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI).

GRÁFICO 2 – Evolução das Unidades do CRAS (2011-2016) no Brasil



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Suas.

Fonte: BICHIR, R. *et al.* Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e seus efeitos na implementação: O caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.35, n.102, 2020.

Portanto, em nível nacional, observa-se a evolução da rede de proteção social básica (representada pelo CRAS), nos termos do estudo acima citado, passando o Brasil do quantitativo de 7.475 CRAS no ano de 2011 para 8.240 CRAS no ano de 2016, demonstrando um significativo avanço neste período.

Por sua vez, a Proteção Social Especial de Média complexidade oferta serviços, programas e projetos de caráter especializado que requerem maior estruturação técnica e operativa, com competências e atribuições definidas, destinados ao atendimento a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos. É ofertada pelos equipamentos públicos, que são: Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centro POP) e pelos Centros-Dia.

No art. 84 § 2º da Lei Municipal de Dourados n. 3.783/2014, (Institui o SUAS Dourados) o Sistema Municipal de Assistência Social de Dourados - SUAS/DOURADOS institui o Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS e o Centro de Referência Especializado para população em Situação de Rua - CENTRO POP e o Centro de Referência Especializado para mulheres em Situação de Violência - VIVA MULHER (BRASIL, Lei Municipal n. 3.783/2014).

Os serviços ofertados pelos órgãos da média complexidade no Município são em síntese: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias; Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua; Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço Especializado para

Pessoas em Situação de Rua; Serviço de Proteção Social Social a Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) (BRASIL, MDS, 2017).

Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias. No Município o serviço deve ser prestado pelo CREAS e os usuários deste serviço são pessoas com alguma deficiência, sendo considerados prioritários para receber o atendimento socioassistencial estabelecido na Resolução n. 109/2009 do CNAS. Este serviço deve incorporar condições necessárias ao cumprimento dos objetivos de cuidados, fortalecimento de vínculos e dos laços familiares, inserindo-os nos serviços públicos e garantindo-lhes dignidade humana (BRASIL, MDS, 2017). Muitas vezes este serviço é confundido com o serviço PAEFI, possuindo finalidade semelhante.

O Serviço Especializado em Abordagem Social deve identificar por meio de busca ativa a ocorrência de violação de direitos como abuso sexual, trabalho infantil, uso abusivo de substâncias ilícitas, situação de rua, dentre outros previstos na Resolução n. 109 do CNAS. A abordagem social é um processo planejado de aproximação com a pessoa na rua, com a finalidade de intermediar o acesso aos serviços da rede de proteção social (BRASIL, MDS, 2017). No Município de Dourados, este serviço paralelamente ao serviço abaixo descrito é executado pelo Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop), que apesar de estar vinculado ao CREAS, possui localidade própria no Município⁸⁹.

O Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua é ofertado para pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Este serviço socioassistencial é voltado ao fortalecimento ou construção de vínculos familiares tendo em vista a construção de novos projetos de vida, que possibilitem a saída da situação de rua. Este serviço também oferece alimentação, higienização e documentação, podendo ser realizada em conjunto com os órgãos da proteção social básica (BRASIL, MDS, 2017).

Serviço de Proteção Social Social a Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). Este serviço socioassistencial tem por finalidade cumprir com a proteção integral da criança prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que preconiza a consideração destas pessoas como em condição de desenvolvimento. Os adolescentes que praticam ato infracional

⁸⁹ Informação empírica obtida no ano de 2019/2020.

recebem o acompanhamento pela assistência social também nos termos do que prevê a Lei n. 12.594/2012 que é o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) que prevê a responsabilização do adolescente, a integração social e a desaprovação da conduta infracional como os objetivos na aplicação das medidas socioeducativas (BRASIL, MDS, 2017).

O público alvo da LA e PSC são adolescentes que cumprem estas medidas que são aplicadas em meio aberto. Isso porque existem outras medidas socioeducativas que podem ser aplicadas pelo Ministério Público e pelo Juízo. Em síntese, a Vara da Infância e Juventude acompanha o órgão executor das medidas (no caso, o CREAS), que realiza o Plano Individual de Atendimento (PIA) como um instrumento que oportuniza ao adolescente o acesso a direitos como assistência social, saúde, cultura, capacitação para o mercado de trabalho, orientações para o fortalecimento dos vínculos familiares e sociais, dentre outras ações preconizadas na Resolução n. 109/2009 do CNAS, garantindo-se a aplicação da doutrina da proteção integral prevista no ECA (BRASIL, MDS, 2017). Em Dourados, o CREAS executa este serviço e realiza o acompanhamento dos adolescentes.

O Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) voltado para famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados. Este serviço socioassistencial prestado pelo CREAS oferece apoio, orientação e acompanhamento para a superação dessas situações por meio da promoção de direitos, da preservação e do fortalecimento das relações familiares e sociais.⁹⁰ São objetivos do serviço PAEFI: contribuir para o fortalecimento da família no seu papel de proteção; incluir famílias no sistema de proteção social e nos serviços públicos; contribuir para acabar com as violações de direitos na família; prevenir a reincidência de violações de direitos (BRASIL, MDS, 2017). Em outras palavras, as equipes ressaltam a importância da realização da matrícula escolar e sobre a importante contribuição da educação para o desenvolvimento pessoal e social.

O Regimento Interno do órgão CREAS/Dourados (Decreto Municipal n. 1.741/2015) publicado no Diário Oficial do Município em 19 de maio de 2015 estabeleceu no art. 4º: “[...] dispõe de quadro técnico especializado formado por equipe multiprofissional, que promovem a potencialização de recursos para a superação e prevenção do agravamento de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos”. O serviço PAEFI pratica diversas ações com famílias vulneráveis que foram vítimas de violação de direitos. Este serviço é prestado pelo

⁹⁰Fonte: **Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Ministério da cidadania.** Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/servicos-e-programas/paefi>. Acesso em 11 de jan 2019.

CREAS de Dourados por meio de equipes interdisciplinares, compostas por assistente social, psicólogo e advogado.

Destaque que o Centro de Referência em Assistência Social – CREAS – não realiza investigação para fins de apuração de crimes de maus tratos, nem oitiva de testemunhas, nem curatela de idosos, nem perícias ou oitiva para fins judiciais. Isso porque o olhar sobre as famílias atendidas pela Política de Assistência Social é de superação das vulnerabilidades com acolhida, escuta, informação, estudo social, acesso à documentação pessoal, dentre outras ações socioassistenciais. Ou seja, além de não praticar ações de viés assistencialista ou caritativo, o CREAS realiza ações de orientação para superação das vulnerabilidades sociais vividas, mas não possui olhar punitivo ou recriminador sobre as famílias. É comum a confusão prática de se acreditar que os órgãos da assistência social realizam investigação, ou atuam como agentes tutelares de crianças e adolescentes. Em verdade, tal interpretação é um equívoco sobre a Política Pública, uma vez que quem tutela criança e adolescente pertence ao Conselho Tutelar, nos termos do previsto no art. 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente⁹¹.

No Brasil, em geral houve evolução na implementação da política de assistência social, ao contrário da agenda política neoliberal, mas o Município de Dourados apresentou significativos avanços conforme demonstrado no relatório SAGI que demonstra o aumento de famílias atendidas em 2019. Em estudo Bichir, Junior e Pereira (2020) chegam à guisa de conclusão de que do ano 2011 a 2016 houve avanço no incremento das unidades do CRAS em todo o Brasil.

⁹¹ BRASIL, Lei 8.069/193 (ECA), art. 136: “São atribuições do Conselho Tutelar: I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII; II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII; III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto: a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações. IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente; V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência; VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional; VII - expedir notificações; VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário; IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no [art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal](#); XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural. ([Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009](#)); XII - promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes. ([Incluído pela Lei nº 13.046, de 2014](#)); Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família”.

Quanto aos serviços da Proteção Social de Alta Complexidade na assistência social são aqueles que garantem a proteção das pessoas, com moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram em situação de violação de direitos. Podem ser descritos da seguinte forma: a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: -Abrigo institucional; Casa-Lar; Casa de Passagem (em Dourados, o órgão é a Casa da Acolhida); Residência Inclusiva. b) Serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora (Em Dourados o serviço foi regulamentado pela Lei Municipal n. 3991 de 02 de junho de 2016); d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências (BRASIL, Resolução 109/209 do CNAS).

Em 2014 o Município avança ao aprovar a Lei n. 3.783, de 23 de Abril de 2014 que incorpora a política do SUAS na cidade. A Lei Municipal prevê no art. 85 § 2º como instituições de Alta Complexidade Acolhedoras: Lar Renascer; Casa da Acolhida; Instituição de Acolhimento à Mulher em Situação de Violência (BRASIL, Lei Municipal Dourados n. 7383/2014).

Os avanços legislativos no Município passam pela aprovação da Lei Municipal do SUAS, nº 3.783 de 23 de abril de 2014, publicada no Diário Oficial no dia 28 de abril de 2014. A Lei Municipal dos Conselhos Gestores dos CRAS, Lei nº 3.715, de 23 de setembro de 2013, que dispõe sobre a Criação dos Conselhos Gestores nos Centros de Referência de Assistência Social e dá outras providências. A Lei Municipal nº 3.718 de 30 de setembro de 2013 que dispõe sobre o Conselho Municipal de Assistência Social. Lei Complementar Municipal nº 226, de 09 de setembro de 2013 que dispõe sobre a Política Municipal de atendimento aos direitos da criança e adolescente e estabelece normas para a sua aplicação.

O SUAS do Município de Dourados é regido pela Lei n. 3.783/2014 que no art. 74 estipula:

O público destinatário do Sistema Municipal de Assistência Social de Dourados é constituído pelas famílias, grupos ou indivíduos, cujas condições de risco e/ou vulnerabilidade social são as seguintes:

I – perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, de vínculos relacionais ou de pertencimento e sociabilidade;

II – fragilidades próprias do ciclo de vida;

III – desvantagens pessoais resultantes de deficiência sensorial, mental ou múltipla;

IV – identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural, de gênero ou orientação sexual;

V – violações de direito resultando em abandono, negligência, exploração no trabalho infanto-juvenil, violência ou exploração sexual comercial, violência

doméstica física e/ou psicológica, maus tratos, problemas de subsistência e situação de mendicância;
VI – violência social, resultando em apartação social;
VII – trajetória de vida nas ruas ou situação de rua;
VIII – situação de conflito com a lei, em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto;
IX – vítimas de catástrofes ou calamidades públicas, com perda total ou parcial de bens;
X – situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação, ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos (BRASIL, Dourados, Lei n. 7383/2014).

O Município de Dourados também instituiu o Programa da Família Acolhedora por meio da Lei Municipal n. 3991 de 02 de junho de 2016. A Lei Municipal cria critérios, direitos, deveres para as famílias que têm o interesse em contribuir com crianças e adolescentes nas condições preconizadas na Lei.

Em síntese, estabelece a Lei Municipal:

Art. 3º O serviço propicia o acolhimento de adolescentes que sofreram abandono, maus-tratos, abuso sexual, negligência grave ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção.

Art. 4º O Programa Família Acolhedora será desenvolvido conforme o que preconiza a Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), alterada pela Lei 12.435/2011, bem como Lei 8.069/901 (Estatuto da Criança e do Adolescente), Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária, a Política Nacional de Assistência Social (Resolução n. 145/2004 do CNAS) e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução 109/2009 do CNAS). Parágrafo único: o Programa Família Acolhedora é classificado como serviço de proteção social de alta complexidade (DOURADOS, Lei n. 3.991/2016).

Importante destacar que em todos estes serviços (básica, especial de média ou alta complexidade), deve estar incluída a ideia de cooperação técnica, de serviço executado em rede, de modo que cada órgão pode e deve contribuir nos termos de suas normas institucionais, não havendo exclusão ou critério de importância. A política pública foi assim dividida para promover a maior eficácia na proteção de direitos sociais.

Na trajetória da Assistência Social do Município de Dourados desde o ano de 2001 até 2019 é possível identificar uma evolução gradativa (morosa) tanto na ampliação dos serviços sociais, como no investimento em infraestrutura, recursos humanos e materiais, acompanhando-se a média brasileira. Com efeito, a qualidade de vida das pessoas evoluiu significativamente ao perceber que à medida que as pessoas saem da pobreza passam a ter dignidade, consumir, e movimentam a economia promovendo desenvolvimento social. A

partir dos dados oficiais e públicos obtidos e da realidade social implementada no Município, pode-se afirmar que os dados oficiais do IBGE, SAGI e Censo Suas 2019, demonstram que o Município avançou em relação à proteção de direitos sociais, paralelamente no momento em que avançou a regulamentação e concretização da Política Pública de Assistência Social no Município de Dourados.

Conforme já discutido anteriormente, apesar dos avanços da política pública apresentada nos últimos anos, é necessária a ampliação da política pública e da rede de proteção social tanto na área urbana do Município quanto nas aldeias indígenas, tornando-se cada vez mais urgentes os serviços socioassistenciais diante das crises. Em outras palavras, diante da verificação histórica e da profunda desigualdade social nesta região, urgente se torna a política pública de assistência social.

É imperioso ressaltar que o serviço socioassistencial previsto na Tipificação Nacional vai para além da ideia assistencialista ou caritativa enraizada no imaginário popular. Em outras palavras, a participação popular e cidadã na construção deste modelo de política pública é essencial, porquanto a política pública não surge “do nada”, encontrando obstáculo no paradigma político neoliberal à brasileira.

Nestes trabalhos socioassistenciais é necessário o desapego aos processos teóricos-metodológicos como um valor material, voltado para o bem-estar humano. As equipes interdisciplinares no trabalho social dos órgãos em Dourados tendo equipes interdisciplinares que compõem os órgãos da proteção social utilizam essa expertise numa perspectiva multidimensional, havendo o Município evoluído na construção da política pública. Infere-se que o Município que implementou o primeiro CRAS em área indígena no ano de 2007 que apresentou significativo avanço a partir da criação da Secretaria Municipal de Assistência Social, havendo um cobertura importante às pessoas em situação de vulnerabilidade social.

O desafio do SUAS de Dourados é a implementação de equipes profissionais mínimas e infraestrutura adequada, com ampliação do número de CRAS e CREAS, bem como de instituições de Alta Complexidade. Os direitos sociais e o desenvolvimento dependem diretamente desta importante política pública. Além disso, outra peleja é fazer com que a sociedade e o poder político em todos os níveis da federação assumam o compromisso constitucional pela garantia de direitos sociais, promovendo-se a assistência social como um dever do Estado brasileiro e um direito universal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão de literatura empreendida neste trabalho buscou cumprir com os objetivos apresentados, ao investigar como está contextualizada a assistência social a partir da realidade do Município de Dourados utilizado como referência. O trabalho não teve por finalidade realizar um diagnóstico do local, mas sim utilizá-lo como arquétipo para discutir a relevância da promoção de direitos sociais sob a ótica do desenvolvimento.

No capítulo I o trabalho discutiu a relação entre o estudo do direito e da economia demonstrando que a análise do tema pode ser ampla permitindo a análise de diversas frentes, como a macroeconomia na perspectiva da assistência social. Os direitos sociais prestacionais consagrados na Carta Constitucional de 1988 exigem do Estado brasileiro uma atuação positiva e concreta, pois a sociedade brasileira assumiu o compromisso de conferir eficácia plena à luz da dignidade humana, valor fundamental da República. Com efeito, a Constituição de 1988 avança ao estabelecer um rol de direitos sociais, mas deixa intacto o desafio da concretização destes direitos que precisam ser discutidos com a análise econômica do direito. Portanto, ao transitar pelas ciências econômicas, pelas ciências políticas e jurídicas constata-se que a sociedade civil organizada precisa compreender o papel das políticas públicas de assistência social e se mobilizar para requerer prestações positivas na garantia e promoção de direitos. Em outras palavras, estes campos do saber precisam se aproximar na efetivação destes debates.

Ainda no capítulo I, a discussão sobre desenvolvimento partiu do paradigma de que o papel do Estado se expande no séc. XXI diante da necessidade cada vez mais expressiva causada pelo aumento da pobreza e das desigualdades sociais, considerando que na perspectiva de Amartya Sen o crescimento econômico precisa ser compatibilizado com o aumento das liberdades públicas e do bem-estar social, tendo o potencial de conduzir o país ao *status* de desenvolvido ao promover condições e oportunidades mínimas que garantam a qualidade de vida da população.

A discussão sobre a evolução do capitalismo deixa nítido que os interesses sociais não podem estar condicionados ao espontaneísmo do mercado, permitindo afirmar que conquanto o objetivo republicano de erradicação a pobreza existe no texto constitucional, permanece como um ideário na mente de parcela da sociedade, que se acomoda e padece de investimento público na rede de proteção social. A discussão ressalta que a democracia efetivamente participativa, consciente da necessidade da busca pela implementação dos direitos sociais mínimos (com a criação de uma rede de proteção social) que é o instrumento prático que

executa o compromisso que se impõe a esta geração, qual seja, garantir o desenvolvimento e promover a dignidade da pessoa humana. A democracia participativa é o caminho para essa emancipação social.

No capítulo II, discutiu-se que as políticas públicas e direitos sociais são de execução obrigatória e, portanto, não se aplica a teoria da reserva do possível ao mínimo existencial e à garantia da dignidade humana. Neste ínterim, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) são instrumentos importantes na consecução dos objetivos que buscam concretizar o desenvolvimento, tendo o potencial de aumentar as liberdades públicas exercidas pelos indivíduos, quando possuem acesso igualitário às oportunidades. É dizer, a política pública de assistência social é um direito social dos cidadãos contra o Estado, e não uma benemerência de caráter assistencialista ou caritativo.

A realidade histórica brasileira permite concluir que é necessário de forma urgente romper com este ciclo permanente de desigualdades, para isso os governos de todos os entes devem estimular a participação popular por meio de ações culturais para o progresso das áreas do saber, investindo em educação para criar um ambiente cultural favorável ao trabalho, ao desenvolvimento científico e tecnológico. Neste paradigma, a política de assistência social também pode executar este papel, adotando metodologias que incentivem a qualificação. É necessário que a Assistência Social tenha infraestrutura adequada, com prédios e servidores, reafirmando-se que a política pública nacional de assistência social (PNAS) está vigente paralelamente ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bastando à sociedade compreender o seu importante papel de cidadania e lutar por condições que garantam sua integral concretização.

Para isso, o debate político sobre a pobreza deve assumir a centralidade nas discussões entre todos os entes públicos, União, Estados e Municípios, assumindo a responsabilidade social solidária estabelecida na LOAS que propõe a garantia de condições dignas aos cidadãos com suprimentos que atendam à universalização dos direitos sociais, dando concretude aos direitos sociais na CF/88. Estes direitos devem ser disponibilizados à população com equidade, justiça numa dimensão política que promova o desenvolvimento.

No mesmo sentido, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída pelo decreto n. 9.810 de maio de 2019 ao ter por finalidade maior promover ações públicas para redução das desigualdades sociais e econômicas não está dissociada da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), uma vez que ambas podem oferecer serviços às

populações mais pobres, criando possibilidades de superação das vulnerabilidades (econômicas, de saúde, habitacionais, de educação, de moradia, entre outras). Daí outro campo que requer aproximação na discussão da formulação de políticas públicas.

No capítulo III, ao analisar o desenvolvimento e direitos sociais a partir da Realidade do Município de Dourados, permite-se concluir que quando considerado com a média geral de Municípios brasileiros, apresentou avanços significativos ao implementar paulatinamente o SUAS, uma vez que oportuniza à sociedade local o acesso a direitos sociais por meio da Política de Assistência Social. Entretanto, o estudo da questão social aponta que ainda há muito a avançar na concretização de uma rede de proteção social efetiva, que oportunize acesso a direitos pelas populações mais vulneráveis, como por exemplo, os povos tradicionais indígenas que historicamente sofrem com privações históricas e violações de direitos.

A revisão de literatura confirma que a formação econômica e o planejamento público no Estado de Mato Grosso do Sul (MS) sempre esteve vinculado à lógica do crescimento econômico na ordem prioritária da agenda política. Os planos de desenvolvimento focaram suas estratégias em melhoria da economia, em omissão às populações mais vulneráveis.

O Município investigado apresentou progressos ao criar o primeiro CRAS em área indígena do Brasil (Localizado na Aldeia Bororó) no ano de 2007, ao aprovar a Lei Municipal n. 3.783, de 23 de Abril de 2014 que incorpora a política do SUAS na cidade e a Lei Municipal n. 3991 de 02 de junho de 2016 (Lei que institui o Programa da Família Acolhedora). Entretanto, o Município ainda precisa avançar e instituir mais infraestrutura para os órgãos e profissionais que executam a Política Pública Assistência Social.

A necessidade de ampliação se constata diante da carência por direitos sociais existentes tanto na área urbana, nos distritos, quanto nas aldeias indígenas do município, que têm aumentado diante das crises na sociedade brasileira marcada pela incerteza e pelo desemprego. Com efeito, a demanda popular exige a ampliação da rede de proteção social, com melhoria dos órgãos de proteção em todos os níveis de complexidade. É de destacar, neste ponto, que o financiamento da Assistência Social é tripartite, devendo ser este o compromisso reafirmado por todos os entes públicos (União, Estados, DF e Municípios).

A realidade é que muitas pessoas ainda não possuem acesso a direitos e a oportunidades de forma isonômica no Brasil. Neste sentido, em Dourados a questão social ainda está a caminho de ser enfrentada. Em especial, a questão dos povos indígenas merece destaque, pois as Reservas Indígenas de Dourados ainda são espaços negligenciados e pouco discutidos na

agenda política de todos os entes federativos. A carência de serviços públicos de qualidade em diversas frentes inviabiliza e desprotege esta população historicamente negligenciada. Em todos os casos, o atendimento a esta população deve respeitar a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada no Brasil pelo Decreto n. 5.051/2004.

Deste modo, o desafio consiste em lutar para que a legalidade torne-se prática, e que os direitos difusos, coletivos, sociais e humanos sejam traduzidos em ações, programas e projetos de Estado que garantam a dignidade humana. As implicações entre desenvolvimento e universalização dos direitos sociais não podem desconsiderar que o desenvolvimento nacional não pode ficar a cargo do mercado, uma vez que conforme discutido, o espontaneísmo do capital é insuficiente para atender uma grande parcela de pessoas no Brasil, em especial aqueles que não conseguem inserção no mercado de trabalho, sendo considerado como “invisíveis” para o Estado.

Finaliza-se esta pesquisa reconhecendo-se a necessidade de maior aprofundamento em temas tão complexos e relevantes para a sociedade, mas destacando que o trabalho contribui para a compreensão da realidade local frente à realidade nacional, exurgindo como um importante instrumento de discussão e reflexão sobre os diversos desafios da Política Pública de Assistência Social, sendo relevante para a estruturação de uma rede de proteção social integral com universalização dos direitos sociais.

Na investigação sobre desenvolvimento e direitos sociais a partir da assistência social no município de Dourados-MS infere-se que a implementação desta política pública encontra resistência nas ideais neoliberais à brasileira, que resiste a promoção de políticas públicas voltadas para a população desassistida. A dimensão social estudada deixa cristalino que o SUAS é uma Política Pública que tem se efetivado paulatinamente no Município de Dourados, e que esta política pública possui a capacidade de efetivar direitos sociais e promover desenvolvimento.

Este trabalho buscou contextualizar a realidade local na implementação da Política Pública de Assistência Social, no desafio da concretização de direitos sociais no contexto político neoliberal. Espera-se que a pesquisa tenha contribuído à coletividade, especialmente para destacar e reforçar a importância do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na promoção de direitos em Dourados/MS. A pesquisa concentrou esforços para sistematização dos elementos sociais, teóricos, históricos, econômicos, jurídicos, metodológicos para que, na sapiência de sua incompletude, submetamos à crítica e ao debate acadêmico e científico.

REFERÊNCIAS

ABREU, Silvana de. **Planejamento governamental: a Sudeco no espaço mato-grossense. Contexto, propósitos e contradições**. São Paulo: USP, 2001, Tese de Doutorado. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-28022002-232232/pt-br.php>>.

ACCORSI, Matheus Ponzoni. **Aproximação do institucionalismo com teorias do desenvolvimento sócio-econômico**. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC): SC. 2007.

AGÊNCIA BRASIL. **Banco Mundial alerta para aumento da pobreza no Brasil. 2019**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-04/banco-mundial-alerta-para-aumento-da-pobreza-no-brasil>>. Acesso em 21/09/2019.

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. **Políticas públicas: conceitos e análise em revisão**. Revista Agenda Política, v. 3, n. 2, p. 12-42, 2015.

ALBANEZ, Jocimar Lomba. **Ervais em Queda: transformações no campo no extremo-sul de Mato Grosso (1940-1970)**. Dourados-MS: Ed. UFGD, 2013.

ALMEIDA, Giovana Goretti Feijó de. **Territórios, culturas e desenvolvimento regional**. Ebook. Santa Cruz do Sul: 2018.

ALVES, Adriana Melo; ROCHA, NETO. **Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional–PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios**. Revista Política e Planejamento Regional, v. 1, n. 2, p. 311-338, 2014.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)?**. Revista Brasileira de Educação, v. 22, n. 71, 2017.

ANDERSON, Perry. **Balço do neoliberalismo. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-23, 1995.

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. **Modelos de análise das políticas públicas**. Revista Sociologia, problemas e práticas, n. 83, 2017.

ARIDA, Pérsio. **A pesquisa em Direito e em Economia: em torno da historicidade da norma**. In: ZYLBERSZTAJN, Décio. SZTAJN, Rachel. Direito & Economia: Análise Econômica do Direito e das Organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/dourados_ms>. Acesso em 10/06/2019.

AURELIANO, Liana María; DRAIBE, Sônia Miriam. **A especificidade do Welfare State brasileiro**. In: Reflexões sobre a natureza do bem-estar-LC/BRS/L. 9-1989-p. 86-178, 1989.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. Editora Malheiros: São Paulo, 2000.

BARROS, Luciano Stremel, *et al.* **Diagnóstico do Desenvolvimento das Cidades Gêmeas do Brasil. Revista Educação, Saúde, Economia e Segurança Pública: a análise dos números**. p. 1-32, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil)**. Themis: Revista da ESMEC, v. 4, n. 2, p. 13-100, 2016.

BATTESINI, Eugênio. BALBINOTTO, Giacomo. **A História do pensamento em Direito e Economia revisitada: conexões com o estudo da responsabilidade civil no Brasil**. UC Berkeley: Berkeley Program in Law and Economics. Disponível em: <<http://escholarship.org/uc/item/7cj6p5hg>>. Acesso em 22/03/2019.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização e as consequências humanas**. trad. Marcus Penchel (1925). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BAUMAN, Zygmunt. **Capitalismo parasitário: e outros temas contemporâneos**. Zahar, 2010.

BECKER, Dinizar Fermiano. **A economia política do desenvolvimento contemporâneo. Algumas considerações teóricas históricas**. Redes, Santa Cruz do Sul, v. 5, n. 2, pág. 29-39, 2000.

BECKER, Dinizar Fermiano. **A economia política do (dês)envolvimento regional contemporâneo**. In: BECKER, Dinizar. Fermiano. e WITTMANN, M. L. (org). **Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares**. 2ª ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

BERCOVICI, Gilberto. **Política econômica e direito econômico**. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 105, p. 389-406, 2010.

BICHIR, Renata; SIMONI JUNIOR, Sergio; PEREIRA, Guilherme. **Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas)**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, n. 102, 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade**. Editora Malheiros: São Paulo, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**, 15ª ed. 2005.

BOURDIEU, Pierre. **Lições da aula**. 2. Edição. São Paulo: Ed. Ática, 1994.

BRAICK, Patrícia Ramos. **História: das cavernas ao terceiro milênio** 2ª ed. São Paulo: Moderna, 2010.

BRASIL, **Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário n. 205.193**, rel. min. Celso de Mello, j. 25-2-1997, 1ª T, *DJ* de 6-6-1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 10/10/2019.

BRASIL. Lei Federal n. 8.069 de 13 de julho de 1990, **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**.

BRASIL. **Decreto n. 678 de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969

BRASIL. **Lei Federal n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993** (Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS).

BRASIL. **Decreto n. 10.316 de 7 de abril de 2020**. Regulamenta a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10316.htm>. Acesso em 08/04/2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. 2004. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/acervo/protecao-social-especial-media-complexidade/creas-paefi/PNAS_2004.pdf>. Acesso em 28/05/2020.

BRASIL, **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.540, Rel. Min. Celso de Mello, j. 1º-9-2005, P, *DJ* de 3-2-2006.

BRASIL. **Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS**, Resolução n. 109 de 2009 (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais).

BRASIL, **Supremo Tribunal Federal**. Pet 3.388, Rel. Min. Ayres Britto, j. 19-3-2009, P, *DJE* de 1º-7-2010.

BRASIL. Estado de São Paulo: **Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDS)**, 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Curso de atualização e organização e oferta dos serviços da proteção social especial**. Distrito Federal: MDS, BRASIL. **Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social**, 2017.

BRASIL, **Supremo Tribunal Federal**, Recurso Extraordinário n. 578.970-SP, Rel. Min. Marco Aurélio, divulg. 22/09/2017.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça (STJ)**. REsp. 1404019/SP, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 2017.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal (STF)**. Plenário. RE 587970/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, 2017.

BRASIL. **Diagnóstico do Desenvolvimento das Cidades Gêmeas do Brasil**. Disponível em: < <http://www.idesf.org.br/2018/08/27/diagnostico-do-desenvolvimento-das-cidades-gemeas-do-brasil/>>. Acesso em 30/08/2018.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça (STJ)**. 1ª Seção. REsp. 1657156-RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, 2018.

BRASIL. Decreto n. 9.810, de 30 de maio de 2019 (**Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR**).

BRASIL. **Censo SUAS 2019 – Resultados Nacionais, Centro de Referência da Assistência Social - CRAS**. Brasília, Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério da Cidadania, 2020.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/dourados/panorama>>. Acesso 10/07/2019.

BRASIL, **Supremo Tribunal Federal**. ADC n. 43, voto do Min. Celso de Mello, 2019.

BRASIL. Dourados, Lei Municipal n. 3.783, de 23 de abril de 2014. “**Dispõe sobre o Sistema Municipal de Assistência Social de Dourados – SUAS/DOURADOS**”. Disponível em: < <http://www.dourados.ms.gov.br/index.php/lei-no-3783-dispoe-sobre-o-sistema-municipal-de-assistencia-social-de-dourados-suas/>>. Acesso em 30/10/2020.

BRASIL. **Mato Grosso do Sul. Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho**. Disponível em: < <http://www.sedhast.ms.gov.br/ceas-conselho-estadual-de-assistencia-social/>>. Acesso em 03/06/2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **As duas fases da história e as fases do capitalismo**. 2011.

BOBBIO, Norberto, 1909- **A era dos direitos**; tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. 7ª reimpressão, Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BORBA, A. A. LIMA H. M. **Exclusão e inclusão social nas sociedades modernas: um olhar sobre a situação em Portugal e na União Européia**. Serv. Soc. São Paulo, n. 106, p. 219-240, abr./jun., 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas e direito administrativo**. Revista de informação legislativa, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**, 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CADH. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Pacto de São José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969.

CAMPOS, Celia Maria Sivalli; VIANA, Nildo; SOARES, Cassia Baldini. **Mudanças no capitalismo contemporâneo e seu impacto sobre as políticas estatais: o SUS em debate**. Revista Saúde e Sociedade, v. 24, p. 82-91, 2015.

CARDOSO JR, José Celso; JACCOUD, Luciana. **Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal**. 2009.

CARDOSO, Fábio Luiz Lopes; HELLER, Claudia. **A influência do Relatório Beveridge nas origens do welfare state, 1942-1950**. Revista Todavia, v. 1, n. 1, p. 39-53, 2010.

CARNELUTTI, Francesco. **Como nasce o direito**. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2007.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Gestão Social e Trabalho Social: desafios e percursos metodológicos**. São Paulo: Cortez, 2014.

CARVALHO, Acelino Rodrigues. **Constituição e Jurisdição: legitimidade e tutela dos direitos sociais**. Curitiba: Juruá, 2015.

CARVALHO JR, Pedro; PASSOS, Luana. **Imposto Sobre Grandes Fortunas: o recente debate internacional e a situação no Brasil**. 2018.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira De. **As políticas públicas como concretização dos direitos sociais**. Revista de Investigações Constitucionais, v. 6, n. 3, p. 773-794, 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**, 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CEGALLA, Domingos Paschoal. **Dicionário escolar da língua portuguesa**, 2ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2008.

CLÈVE, Clémerson Merlin. **A eficácia dos direitos fundamentais sociais**. Revista Crítica Jurídica, v. 22, p. 17-29, 2003.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; PEREIRA, Juliana Maria Fernandes; DE MASSARANI GONELLI, Valéria Maria. **Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social.** Bolsa família, 2013.

COUTO, Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social.** Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil, p. 205-217, 2009.

COUTO, Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**, 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2012.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto.** Trad Magda Lopes; revisão Direceu da Silva. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DA GLÓRIA GOHN, Maria. **500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor.** Revista Mediações de Ciências Sociais, v. 5, n. 1, p. 11-40, 2004.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Cristian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.** Trad. Mariana Echalar, São Paulo: Boitempo, 2016.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 37ª ed. São Paulo: Ed Malheiros, 2014.

DA SILVA, Vini Rabassa; UGOSKI, Daiane da Rosa; DRAVANZ, Glória Maria Gomes. **Negação de Direitos Socioassistenciais para Transfronteiriços Indocumentados: desafios para as cidades gêmeas.** Textos & Contextos (Porto Alegre), 2017, 16.1: 231-243.

DAY, Vivian Peres; TELLES, Lisieux Elaine de Borba; ZORATTO, Pedro Henrique; AZAMBUJA, Maria Regina Fay de; MACHADO, Denise Arlete, SILVEIRA, Marisa Braz; Debiaggi, Moema, Reis, Maria da Graça, Cardoso, Rogério GÖETTERT, & BLANK, Paulo. (2003). **Violência doméstica e suas diferentes manifestações.** Revista de Psiquiatria do Rio Grande do Sul, 25 (Suppl. 1), 9-21, 2003.

DE SOUZA LAJÚS, Maria Luiza. **A política pública de assistência social e o Sistema Único de Assistência Social–SUAS.** Revista Cadernos do Ceom, v. 22, n. 30, p. 165-178, 2009.

DE SOUSA MORAES, Líria Kédina Cuimar. **Justiça em Aristóteles, Kant e Sandel: um estudo comparado.** Revista de Teorias da Justiça, da Decisão e da Argumentação Jurídica, v. 1, n. 1, p. 245-263, 2015.

DE ALMEIDA, André Galvão Vasconcelos e ALLAIN, João Paulo de Souza. **Constituição, complexidade e contingência: o desafio da tutela de direitos na sociedade contemporânea.** Revista Jurídica da Presidência, v. 19, n. 119, p. 622-644, 2018.

DE BARCELOS, Ana Paula. **Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas.** Revista de direito administrativo, v. 240, p. 83-105, 2005.

DE CASTRO CHAVES, Francisco Rafael; DE ARAUJO, Yashmin Michelle Ribeiro; MARINHO, Cristiane Maria. **Enfrentamento à pobreza no Brasil: programas de transferência de renda e particularidade do Programa Bolsa Família**. Revista Cadernos Cajuína, v. 4, n. 2, p. 95-109, 2019.

DESLANDES, Sely Ferreira; GOMES, Romeu; MINAYO, Cecília de Souza. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**, 30ª ed. Rio de Janeiro: 2011.

DE MASI, Domenico. **Alfabeto da sociedade desorientada: para entender nosso tempo**. São Paulo: Objetiva, 2017.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. São Paulo: Autores Associados, 1988.

DIAS, Jean Carlos, DE MELO GOMES, Marcus Alan; DARWICH, Ana. **Direito e desenvolvimento**. Grupo Gen-Método, 2014.

DIEHL, Rodrigo Cristiano; MENDES, Jussara Maria Rosa. **Neoliberalismo e proteção social na América Latina: salvando a capital e destruindo o social**. Rev. Katálysis, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 235-246, agosto de 2020. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802020000200235&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04/07/2020.

DINIZ, Marcelo Bentes; DINIZ, Marcos Monteiro. **Um indicador comparativo de pobreza multidimensional a partir dos objetivos do desenvolvimento do milênio**. Revista de Economia Aplicada, v. 13, n. 3, p. 399-423, 2009.

DI PRIETO, Maria Silvya Zanella. **Direito Administrativo**, 31ª ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DOBB, M. **A evolução do capitalismo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Estado, Educação e Democracia no Brasil: retrocessos e resistências**. Educação & Sociedade, v. 40, 2019.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo: Por que oito famílias tem mais riqueza do que a metade da população do mundo?**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

DOWBOR, Ladislau. **Democracia econômica: alternativas de gestão social**. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

DRAIBE, Sonia M. **As políticas sociais e o neoliberalismo-reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas**. revista USP, n. 17, p. 86-101, 1993.

DSEI. **Distrito Sanitário Especial Indígena**, 2017. Disponível em ><http://www.saude.gov.br/images/pdf/2017/dezembro/08/Anexo-1659355-dsei-ms.pdf>>. Acesso em 17/06/2020.

ENGEL, Tatiana; TOLFO, Denise. **Métodos de pesquisa**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2009.

ERNANDES, Mercolis Alexandre. **A construção da identidade douradense: (1920 a 1990) – Dourados, MS**: Dissertação de Mestrado em História – Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), 2009.

ESTEVES, Heloisa LB; MELLO, Maria Tereza Leopardi. **Os desafios da interdisciplinaridade em Direito & Economia**. IE/UFRJ, 2009.

FALSARELLA, Christiane. **Reserva do possível como aquilo que é razoável se exigir do Estado**. Revista Advocacia e Direito Público, p. 46-55, 2016.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas"**. Revista de Administração Pública, v. 50, n. 6, p. 959-979, 2016.

FERACINE, Luiz. **Direito, Moral, Ética e Política** 1ª ed. Solivros: Campo Grande, 2000.

FERREIRA, Stela da Silva. **Norma Operacional Básica (NOB) Recursos Humanos (RH) Anotada e Comentada**. Brasília, MDS: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

FERLA, Ledi. **Assistência Social, Economia Solidária e Políticas de Gênero: Garantindo Direitos em Dourados – MS**. Editora: Nicanor Coelho, 2008.

FEYERABEND, Paul. *Science in a free society*, 1978. Disponível em: <<https://philpapers.org/rec/FEYSIA-4>>. Acesso em 11/09/2020.

FIGUEIREDO, Luiza Vieira Sá de. **Direitos Sociais e Políticas Públicas transfronteiriças: a fronteira Brasil-Paraguai e Brasil-Bolívia**, 1ª Ed. Curitiba, PR: CRV, 2013.

FREITAS, Leana Oliveira. **Ensaio inicial sobre pobreza e desigualdade social: indicações políticas para a política de assistência social**. Revista de Políticas Públicas, v. 8, n. 2, p. 93-112, 2015.

FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande e Senzala: formação da família brasileira sob o regime patriarcal**, 48ª ed. São Paulo: Global, 2003.

FONSECA, Ana; JACOUD, Luciana; KARAM, Ricardo. **Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: o desafio de universalizar a cidadania**. Proteção social e transferência de renda, 2018.

FONTENELE, Iolanda Carvalho. In: TEIXEIRA, Solange Maria. **Política de Assistência Social e Temas Correlatos**. Campinas: Papel Social, 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas da pesquisa social** 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GORCZEWSKI, Clovis; KOHLS, Cleize Carmelinda. **A exigibilidade de realização de direitos sociais e a questão dos custos dos direitos: uma análise do caso do direito à seguridade aos estrangeiros residentes no país e a perspectiva da análise frente aos**

direitos humanos. Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 2019.

GUIMERO, R.G. **Diálogo das teses do subdesenvolvimento de Rostow, Nurkse e Myrdal com a teoria do desenvolvimento de Celso Furtado.** Universidade Federal de São Carlos - SP. 2011.

HAYEK, Friedrich August Von. **O caminho da servidão;** tradução e revisão Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 5ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HAUKEN, Paul; LOVINS, Amory; LOVINS, L. Hunter. **Capitalismo Natural: criando a próxima revolução industrial.** São Paulo: Editora Cultrix, 2005.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re)invenção dos direitos humanos.** Tradução: Carlos Roberto Diogo Garcia, Antonio Henrique Graciano Suxberger e Jeferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HOFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais.** Cad. CEDES, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 21/09/2020.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil,** 27ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **80 anos do Serviço Social no Brasil: a certeza na frente, a história na mão.** Serviço Social & Sociedade, n. 128, p. 13-38, 2017.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Índice de Desenvolvimento Humano.** Dourados, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/ponta-pora/pesquisa/37/30255?tipo=ranking&ano=2010>. Acesso em 27/11/2018.

IPEA. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Desenvolvimento Humano, IDH e IDHM.** Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/141125_atlas_introducao. Acesso em 01/11/2018.

ISKANDAR, Jamil Ibrahim; LEAL, Maria Rute. **Sobre positivismo e educação.** Revista Diálogo Educacional, v. 3, n. 7, p. 89-94, 2002.

JUSTEN, Andréia Fröhlich; FROTA, Mariângela Brum. **Planejamento e Políticas Públicas: apontamentos sobre as limitações em países em desenvolvimento** *in: org.* Edegar Rotta, Herton Castiglioni Lopes, Neusa Rossini. O modelo de desenvolvimento brasileiro das primeiras décadas do século XXI: aportes para o debate. Chapecó: Ed. UFFS, 2018.

KARL, Polanyi. **A grande transformação: as origens de nossa época** 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

KANG, Thomas H. **Justiça e desenvolvimento no pensamento de Amartya Sen**. Revista Brazilian Journal of Political Economy, v. 31, n. 3, p. 352-369, 2011.

KUPCZYK, Maria Cristina. **A influência do "Primeiro-Damismo" na política de Assistência Social no governo local do município de Guaratuba**, 2005.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica** 5ª ed. São Paulo: Marconi, 2003.

LAMBERTI, Eliana; MATOS, Willian Rocha de. **O pensamento econômico e o pensamento jurídico: evolução e paradigmas**. Revista Profanações, ano 7, pág. 61-89, 2020.

LANDES, David S. Prometeu Desacorrentado. **Transformação tecnológica e desenvolvimento industrial na Europa ocidental, de 1750 até os dias de hoje**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

LE BOURLEGAT, Cleonice Alexandre. **Mato Grosso do Sul e Campo Grande: articulações espaço-temporais**. Presidente Prudente: Unesp, 2000. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/127532>.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica**. Revista Katálysis, v. 10, n. SPE, p. 37-45, 2007.

LOPES, Camilla Bastos; GROSSI, Fabiana Regina Silva. **O primeiro damismo na assistência social: uma análise crítica**. Anais eletrônico cic, v. 17, n. 17, 2019. MACHADO, Jónatas E. M. Direito da União Européia. Coimbra Editora, 2010.

MAGALHÃES, Rosana; BURLANDY, Luciene; SENNA, Mônica de Castro Maia. **Desigualdades sociais, saúde e bem-estar: oportunidades e problemas no horizonte de políticas públicas transversais**. Revista Ciência & Saúde Coletiva, v. 12, p. 1415-1421, 2007.

MALARD, Neide Teresinha. **Desenvolvimento Nacional: Objetivo do Estado Nacional**, O. Braz. J. Int'l L., v. 3, p. 312, 2006.

MARKS, James S. **Epidemiology, public health, and public policy**. Revista Preventing Chronic Disease, v. 6, n. 4, 2009.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social** 38ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MARTINS, Flavio. **Direitos Sociais em Tempos de Crise Econômica**. São Paulo: Saraiva, 2020.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional** 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

MATTEI, Lauro Francisco. **Sistema de proteção social brasileiro enquanto instrumento de combate à pobreza**. Revista Katálysis, v. 22, n. 1, p. 57-65, 2019.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Capitalismo, políticas sociais e combate à pobreza**. Editora Unijuí, 2010.

MELLO, Mariana Rodrigues Gomes de *et al.* **A desinformação fornecida pelo poder público: uma análise frente à teoria da reserva do possível**: Brapci 2.0. XIX Encontro nacional de pesquisa em ciência da informação; XIX encontro nacional de pesquisa em ciência da informação (XIX ENANCIB), v. 24, n. 2, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional** 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MORAES, Roque. **Uma tempestade de luz: a compreensão possibilitada pela análise textual discursiva**. *Ciência & Educação*, v. 9, n. 2, p. 191-211, 2003.

MOREIRA, Thiago. **O constitucionalismo do porvir e a sociedade aberta de intérpretes constitucionais**. *Legis Augustus*, v. 5, n. 1, p. 56-69, 2014.

MOTA, Ana Elizabeth; *et al.* **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade** 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MOTA, Raphiza Alves; DOS SANTOS CARNEIRO, Rogério; BRILHANTE, Regina Mota. **Uma acepção do conceito de pobreza nas políticas públicas e programas sociais governamentais do Brasil**. *Revista Humanidades & Inovação*, v. 6, n. 18, p. 103-113, 2019.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Banco Mundial**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/bancomundial/>. Acesso em 21/09/2019.

NASSAR, Marcos. **Análise adequada da reserva do possível: via processual e aporte sobre corrupção**. *Anais do Seminário Internacional em Direitos Humanos e Sociedade*, v. 2, 2020.

NETO, Aristides Monteiro, CASTRO, César Nunes de, BRANDÃO, Carlos Antonio. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

NETO, Aécio Favaro. **Desenvolvimento e Justiça pela ótica de Amartya Sen**. *Revista Juris UniToledo*, v. 3, n. 01, 2018.

NETTO, José Paulo. **A construção do projeto ético-político do Serviço Social**. *Serviço Social e Saúde*, v. 4, p. 141-160, 2006.

NORONHA, Daisy P.; FERREIRA, Sueli Mara S. P. **Revisões de literatura**. In: CAMPELLO. Bernadete Santos; CONDÓN, Beatriz Valadares; KREMEER, Jeanette M. (Orgs.). **Fontes de informações para pesquisadores e profissionais**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

NORTH, Douglas. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

NUNES, António José Avelãs. **As voltas que o mundo dá. Reflexões a propósito das aventuras e desventuras do Estado Social**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

OLIVEIRA, Nilton Marques *et al.* **Algumas considerações sobre o pensamento do Gunnar Myrdal e Amartya Sen sobre o estado de bem-estar social.** In: Anais do Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais. 2016.

OLIVEIRA, Tito C. M. **Agroindústria e reprodução do espaço.** Campo Grande: Ed. UFMS, 2003.

O PROGRESSO. **Como nasce a cidade de Dourados. 2013.** Disponível em: <https://www.progresso.com.br/variedades/pets/como-nasce-a-cidade-de-dourados/110089/>. Acesso em 16/06/2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)**, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em 01/08/2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Portal on-line das Nações Unidas no Brasil (PNUD).** Disponível em <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html>. Acesso em 23/06/2019.

PAIVA, Ariane Rego de; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. **Formulação da lei do sistema único de assistência social e a legitimação da política de assistência social.** *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 24, p. 1065-1073, 2019.

PAULI, Eridiana; PINHO DE ALMEIDA, Luciane. **Atendimento à população venezuelana no Brasil: uma análise da “reserva do possível” e do mínimo existencial.** *TraHs-Trayectorias Humanas Trascontinentales*, n. NE 4, 2019.

PAZ, Patrícia Pogliese. **Planejamento e industrialização: relações com o desenvolvimento de Mato Grosso do Sul (2000-2015).** Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional/PPGDRS. Ponta Porã: UEMS, 2018. Disponível em: http://www.uems.br/pos_graduacao/detalhes/desenvolvimento-regional-e-de-sistemas-produtivos-ponta-pora-mestrado-academico/teses_dissertacoes. Acesso em 08/12/2020.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no século XXI.** Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINHEIRO, Armando Castelar. **Direito e economia num mundo globalizado: cooperação ou confronto?.** 2003.

PITOMBEIRA, Delane Felinto; OLIVEIRA, Lucia Conde de. **Pobreza e desigualdades sociais: tensões entre direitos, austeridade e suas implicações na atenção primária.** *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 5, p. 1699-1708, May 2020. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232020000501699&lng=en&nrm=iso. Acesso em 04/07/2019.

PNUD. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).** Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals/goal-1-no-poverty.html>. Acesso em 20/11/2019.

POCHMANN, Marcio. **Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil**. São Paulo em perspectiva, v. 18, n. 2, p. 3-16, 2004.

PORTELLA, André Alves; MACIEL, Leonardo Fernandes Puridade. **Reserva do Possível e Inclusão Social. Escassez dos recursos orçamentários e critérios de escolha dos Direitos Sociais a efetivar, à luz da crítica do valor**. Revista Juris Poiesis, v. 23, n. 31, p. 297-322, 2020.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico 2. ed.** Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. *Nueva Gramática del Neo-liberalismo: Itinerarios teóricos, trayectorias intelectuales, claves ideológicas*. Colección Estudios Políticos y Sociales, Bogotá: Universidade Nacional de Colômbia, 2008.

RANDS, Alexandre. **Desigualdades regionais no Brasil: natureza, causas, origens e solução**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

REZENDE FILHO, Cyro de Barros; CÂMARA NETO, Isnard de Albuquerque. **A evolução do conceito de cidadania**. Revista de Ciências Humanas da UNITAU, v. 7, n. 2, 2001.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**, 3ª ed. São Paulo: Atlas S.A., 2010.

RIGOLDI, Vivianne; SOARES, Andréa Antico. **O constitucionalismo do futuro de José Roberto Dromi: questões acerca da viabilidade de um constitucionalismo universal**. Revista Em tempo, v. 12, n. 1, 2014.

RIVAS, Rozimare Marina Rodrigues. **Ensaio da Formação Histórica, Política e Econômica do Estado de Mato Grosso do Sul**. (Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional/PPGDRS). Ponta Porã: UEMS, 2016. Disponível em: http://www.uems.br/pos_graduacao/detalhes/desenvolvimento-regional-e-de-sistemas-produtivos-ponta-pora-mestrado-academico/teses_dissertacoes. Acesso em 08/12/2020.

ROSSI, Ricardo Messias. **Caracterização e coordenação de sistemas produtivos: o caso do trigo no Brasil**. 141 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2004.

ROSTOW, Walt Whitman. **A decolagem para o crescimento (1956)**. In Agarwala; Singh (org), A Economia Do Subdesenvolvimento, Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Internacional Celso Furtado, 2010.

SALES, Marcela de Melo Soares. **Políticas públicas de inclusão social: a implantação do sistema de cotas na Universidade Federal de Pernambuco**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. 2016.

SANDEL, Michael J. **O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado**; trad. Clóvis MARques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SANTI, Lucimeri. **Programa Sentinela x Creas: Um Estudo Comparativo**. 2013.

SANTILLI, Juliana. **Os “novos” direitos socioambientais**. Revista direito e justiça: reflexões sociojurídicas, v. 1, n. 9, p. 173-200, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. Afrontamento, 1995.

SANTOS, Tania Steren dos. **Globalização e exclusão: a dialética da mundialização do capital**. Revista Sociologias, n. 6, p. 170-198, 2001.

SANTOS, Kaully Furiama. **Desenvolvimento regional e políticas públicas em Mato Grosso do Sul: identificação e análise para o período 2000-2020**. (Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional/PPGDRS). Ponta Porã: UEMS, 2017. Disponível em: http://www.uems.br/pos_graduacao/detalhes/desenvolvimento-regional-e-de-sistemas-produtivos-ponta-pora-mestrado-academico/teses_dissertacoes. Acesso em 08/12/2020.

SANTOS, Adriano Maia dos *et al.* **Tensões e contradições da proteção social na fronteira da assistência com a saúde**. Trab. educ. saúde, Rio de Janeiro, v.18, n. 2, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**, 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional** 6ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; DE ALMEIDA, Cristóvão Domingos; GUINDANI, Joel Felipe. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas**. Revista brasileira de história & ciências sociais, v. 1, n. 1, 2009.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Novos desafios da filtragem constitucional no momento do neoconstitucionalismo**. A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 5, n. 20, p. 145-165, 2007.

SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. São Paulo: Edipro, 2016.

SILVA, Cristóvão Henrique Ribeiro da. **Política industrial brasileira e industrialização de Mato Grosso do Sul no século XIX**. Dourados/UFGD, 2016 (tese de Doutorado em Geografia). Disponível em: <https://ufgd.edu.br/pos-graduacao/mestrado-doutorado-geografia/teses-defendidas>.

SILVA, Dalva Eliá da. **A construção do Sistema Único de Assistência Social: análise do processo decisório em torno da elaboração da PNAS de 2004 e da NOBSUAS de 2005**. Dissertação de Mestrado em Política Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF), 2013.

SILVA, Sandro Pereira. **Análise da trajetória institucional de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil**. Revista do Serviço Público, v. 67, n. 3, p. 351-376, 2016.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência Social: de ação individual a direito social**. Revista Brasileira de Direito Constitucional, v. 10, n. 1, p. 435-458, 2007.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; LEMOS, Rubin. **O orçamento público como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana**. Revista Jurídica da Presidência da República, v. 22, n. 126, p. 88-112, 2020.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**; trad. Laura Teixeira Motta; ver técnica Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SHAPIRO, Ian. **Os fundamentos morais da Política**; tradução Evandro Ferreira e Silva; Martins Fontes: São Paulo, 2006.

SOBRINHO, Zéu Palmeira. **As políticas públicas e o austericídio neoliberal**. Revista FIDES, v. 10, n. 1, p. 11-28, 2019.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, 2006.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à lava jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SOUZA, Mariana Barbosa de; HOFF, Tuize Silva Rovere. **O governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências na habitação popular**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 11, 2019.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Uma nova crítica do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SZMRECSÁNYI, Tamás. **História econômica, teoria econômica e economia aplicada**. Revista História Econômica & História de Empresas vol. XI 2, jul-dez 2008a.

SZMRECSÁNYI, Tamás. **Fundamentos teóricos e metodológicos do estudo da História Econômica**. Revista História Econômica & História de Empresas. vol. XI no. 2, jul-dez 2008b.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**, 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, v. 200, 2002.

YAZBEK, Maria Carmelita. **O desafio da defesa das Políticas Públicas para o Serviço Social**. Revista Argumentum, v. 8, n. 1, p. 6-13, 2016.

WOLKMER, Antônio Carlos. **História do Direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

ZYLBERSZTAJN, Décio. SZTAJN, Rachel. **Direito & Economia: Análise Econômica do Direito e das Organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

