

**UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ**

**Paulo Sérgio Araújo Tavares**

**POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS NA ÓTICA DO  
DOCENTE DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM  
DIREITO: UM ESTUDO DE CASO**

**Taubaté – SP**

**2015**

**UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ**

**Paulo Sérgio Araújo Tavares**

**POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS NA ÓTICA DO  
DOCENTE DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM  
DIREITO: UM ESTUDO DE CASO**

Dissertação apresentada para obtenção do Título de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Humano: Formação, Políticas e Práticas Sociais da Universidade de Taubaté.

Área de Concentração: Desenvolvimento Humano, Políticas Sociais e Formação.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Elisa Maria Andrade Brisola.

**Taubaté – SP**

**2015**

**Paulo Sérgio Araújo Tavares**

**POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS NA ÓTICA DO DOCENTE DO CURSO DE  
GRADUAÇÃO EM DIREITO: UM ESTUDO DE CASO**

Dissertação apresentada para obtenção do Título de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Humano: Formação, Políticas e Práticas Sociais da Universidade de Taubaté.

Área de Concentração: Desenvolvimento Humano, Políticas Sociais e Formação.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Elisa Maria Andrade Brisola.

Data: 27/11/2015

Resultado: \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. (a) Dra. Elisa Maria Andrade Brisola - Universidade de Taubaté

Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. (a) Dra. Mariana Aranha Moreira José - Universidade de Taubaté

Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. (a) Dr. Gilvan Luiz Hansen - Universidade Federal Fluminense

Assinatura \_\_\_\_\_

## AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Dra. Elisa Maria Andrade Brisola, que com paciência e sabedoria, me fez enxergar o mundo com novos olhos;

À professora Dra. Edna Maria Querido de Oliveira Chamon, exemplo de perseverança, disciplina e determinação;

À todos os professores do Mestrado, em especial às professoras Dra. Mariana Aranha Moreira José, Dra. Maria Aparecida Campos Diniz de Castro, Dra. Márcia Maria Dias Reis Pacheco e Dra. Maria Auxiliadora Ávila dos Santos Sá, que enriqueceram a presente dissertação;

À professora Dra. Maria Auxiliadora Ávila dos Santos Sá por ter sido a responsável pela feliz escolha por este programa de Mestrado que me fez romper as barreiras do Direito;

Ao professor Dr. Gilvan Luiz Hansen pela imprescindível colaboração para o enriquecimento da pesquisa;

À minha colega de trabalho, Dra. Sorayne Cristina Guimarães de Campos, pelo incentivo e pelo exemplo de retidão e comprometimento com o interesse público;

Aos meus pais, pelo amor e carinho incondicionais, e pela compreensão das privações de convívio;

Ao meu amor, que me incentiva e que vibra com todas as minhas conquistas;

Ao Município de Taubaté/SP pelo comprometimento com a valorização profissional.

*“A doçura está em viver com suavidade. Com delicadeza. Enxergar o outro com ternura. Exercer o cuidar. Mover-se pela vida com leveza. Conviver com tolerância. Tratar a si mesmo com carinho”.*

(Autor desconhecido)

## RESUMO

A pesquisa tem por objetivo conhecer a visão dos docentes dos cursos de graduação em Direito em relação às Políticas Sociais Públicas, considerando que tal curso exerce um relevante papel no cenário político nacional, associado à ideia de poder, uma vez que os juristas, desde a fundação de tais cursos no Brasil ocupam importantes cargos dirigentes no país e estão presentes nas funções de poder da máquina estatal, dentre elas as atreladas à efetivação e elaboração das leis relativas às Políticas Sociais Públicas. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de natureza básica. Em relação aos objetivos é descritiva e exploratória, e do ponto de vista dos procedimentos técnicos, para a coleta de dados, utilizou-se a Metodologia da História Oral. Como instrumento de pesquisa utilizou-se a entrevista orientada por um roteiro. A escolha de tal metodologia justifica-se, pois esta permite o aprofundamento nas histórias dos participantes, suas percepções e significados atribuídos acerca da temática objeto de estudo. Foram entrevistados docentes de dois cursos importantes na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, por sua tradição e número de alunos formados na região. A escolha dos docentes se deu com base em levantamento realizado junto às instituições de ensino superior, selecionadas para a realização da pesquisa. O critério da escolha dos participantes tomou como base disciplinas que guardam relação direta com a Política Social Pública como Direito do Trabalho, Direito Constitucional, Direito Administrativo, entre outras. Como resultado, espera-se contribuir com o debate acerca do ensino das Políticas Sociais Públicas no curso de graduação em Direito, na medida em que essa é uma área que guarda relação direta com a prática do egresso do curso, seja como advogado, defensor público, procurador, dentre outras funções públicas e, conforme a hipótese construída nesta pesquisa, o ensino das Políticas Sociais Públicas, ocupa nos cursos de graduação em Direito lugar secundário, sem levar em conta sua importância para a prática profissional do egresso do curso.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desenvolvimento Humano. Ensino do Direito. Políticas Sociais Públicas.

## **ABSTRACT**

The research aims to understand the vision of teachers of undergraduate courses in Law in relation to the Public Social Policies, considering that such a course plays an important role in the national political scene, associated with the idea of power, since the lawyers, from the foundation of such courses in Brazil hold key management positions in the country and are present in the power functions of the state machine, among them tied to the performance and preparation of laws on Public Social Policies. It is a qualitative research, basic in nature. Against objectives is descriptive and exploratory, and the point of view of the technical procedures for data collection, we used the methodology of Oral History. As a research tool used to interview guided by a script. The choice of this methodology is justified because it allows the deepening in the stories of the participants, their perceptions and meanings on the theme object of study. They interviewed teachers of two important courses in the metropolitan region of the Paraíba Valley and North Coast, for its tradition and number of graduates in the region. The choice of teachers was made based on a survey conducted among the higher education institutions selected for the research. The criterion of selection of participants was based on disciplines that are directly related to the Public Social Policy and Labour Law, Constitutional Law, Administrative Law, among others. As a result, it is expected to contribute to the debate on the teaching of Public Social Policies in undergraduate degree in law, insofar as this is an area that is directly related to the practice of graduates of the course, either as a lawyer, public defender , attorney, among other public functions and as the hypothesis built on this research, the teaching of Public Social Policies, occupies in undergraduate courses in Law second place, regardless of its importance to the professional practice of graduates of the course.

**KEYWORDS:** Human Development. Teaching of law. Public Social Policies.

## LISTA DE SIGLAS

ABEDI	-	Associação Brasileira de Ensino de Direito
ADIN	-	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AI-5	-	Ato Institucional Número Cinco
AL	-	América Latina
BIRD	-	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDE	-	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico
BNH	-	Banco Nacional de Habitação
BPC	-	Benefício de Prestação Continuada
CAPES	-	Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAPFESP	-	Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e Empregados dos Serviços Públicos
CDC	-	Código de Defesa do Consumidor
CEME	-	Central de Medicamentos
CEP/UNITAU	-	Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade de Taubaté
CEPAM	-	Centro de Estudos e Pesquisa de Administração Municipal
CF	-	Constituição Federal
CFE	-	Conselho Federal de Educação
CLT	-	Consolidação das Leis do Trabalho
CNE/CES	-	Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Superior
CNPS	-	Conselho Nacional da Previdência Social
DATAPREV	-	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
DRU	-	Desvinculação das Receitas da União
EC	-	Emenda Constitucional

ENADE	-	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
EUA	-	Estados Unidos da América
FAO	-	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FDR	-	Franklin Delano Roosevelt
FEBEM	-	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FGTS	-	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	-	Fernando Henrique Cardoso
FMI	-	Fundo Monetário Internacional
Finasa	-	Programa de Financiamento para Saneamento
Fisane	-	Fundo de Financiamento para o Saneamento
FUNABEM	-	Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor
FUNDEB	-	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	-	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNPEN	-	Fundo Penitenciário Nacional
FUNRURAL	-	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
GTRU	-	Grupo de Trabalho da Reforma Universitária
IAB	-	Instituto dos Advogados Brasileiros
IAMSPE	-	Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual
IAPAS	-	Instituto Nacional de Administração da Previdência Social
IAP's	-	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IAPI	-	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IAPTEC	-	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Transportes de Carga
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INAMPS	-	Instituto Nacional de Assistência Médica
INPS	-	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	-	Instituto Nacional do Seguro Social
IPASE	-	Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado
IR	-	Imposto sobre a Renda
ITA	-	Instituto Tecnológico da Aeronáutica
ITESP	-	Instituto de Terras do Estado de São Paulo
LBA	-	Legião Brasileira de Assistência
LDB	-	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LEP	-	Lei de Execução Penal
LOA	-	Lei Orçamentária Anual
LOPS	-	Lei Orgânica da Previdência Social
LSE	-	London School of Economics
MEC	-	Ministério da Educação
MPS	-	Ministério da Previdência Social
MRTA	-	Movimento Revolucionário Tupac Amaru
MTPS	-	Ministério do Trabalho e Previdência Social
NIRA	-	National Industrial Recovery Act
NLRA	-	National Labor Relations Act
OAB	-	Ordem dos Advogados do Brasil
ONPE	-	Oficina Nacional de Procesos Electorales
OCDE	-	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
P1	-	Participante número 1
P2	-	Participante número 2
P3	-	Participante número 3

P4	-	Participante número 4
P5	-	Participante número 5
P6	-	Participante número 6
PASEP	-	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDE	-	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIS	-	Programa de Integração Social
PNAD	-	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNB	-	Produto Nacional Bruto
PND's	-	Programas de Desenvolvimento Nacional
PNEF	-	Programa Nacional de Educação Fiscal
PPA	-	Plano Plurianual
PROER	-	Programa de Estimulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
ProUni	-	Programa Universidade para Todos
PRN	-	Partido da Reconstrução Nacional
PSDB	-	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	-	Partido dos Trabalhadores
RMV	-	Renda Mensal Vitalícia
RPPS's	-	Regimes Próprios de Previdência Social
SAM	-	Serviço de Assistência ao Menor
SAPS	-	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SBPE	-	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SciELO	-	Scientific Electronic Library Online
SELIC	-	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SESC	-	Serviço Social do Comércio

SESI	-	Serviço Social da Indústria
SFS	-	Sistema Financeiro de Saneamento
SINPAS	-	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SP	-	São Paulo
SSA	-	Social Security Administration
SUS	-	Sistema Único de Saúde
UAW-CIO	-	United Automobile Workers/Congress of Industrial Organizations
UNB	-	Universidade de Brasília
UNE	-	União Nacional dos Estudantes
UNICEF	-	Fundo das Nações Unidas para Infância
UNITAU	-	Universidade de Taubaté
UNIVAP	-	Universidade do Vale do Paraíba
USAID	-	United States Agency for International Development
USP	-	Universidade de São Paulo
UTI	-	Unidade de Tratamento Intensivo

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Problema	18
1.2 Objetivos	18
1.2.1 Objetivo Geral	18
1.2.2 Objetivos Específicos	19
1.3 Delimitação do Estudo	19
1.4 Relevância do Estudo / Justificativa	20
1.5 Organização da Dissertação	20
2 REVISÃO DA LITERATURA	22
2.1 Referencial Teórico	23
2.1.2 Teoria Social Crítica	25
2.2 Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito	27
2.3 Políticas Sociais Públicas	36
2.4 Reforma do Estado	49
2.5 Reforma do Ensino Superior	69
3 MÉTODO	77
3.1 Tipo de Pesquisa	78
3.2 População e Participantes da Pesquisa	79
3.3 Instrumentos	82
3.4 Procedimentos para Coleta de Dados	84
3.5 Procedimentos para Análise dos Dados	84
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES	87
4.1 Compreensão acerca das Políticas Sociais Públicas, seu significado para a sociedade contemporânea e o papel do Estado	89
4.2 Aspectos da formação em Direito que favorecem o conhecimento das Políticas Sociais Públicas	160
4.3 Contribuições do futuro profissional do Direito para a efetivação das Políticas Sociais Públicas	207

5 DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA OS DOCENTES DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO	247
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	256
REFERÊNCIAS	260
APÊNDICE I – Ofício destinado às Instituições de Ensino	271
APÊNDICE II – Termo de Autorização das Instituições de Ensino	272
ANEXO A – Declaração de aprovação do CEP/UNITAU	273
ANEXO B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	276

## 1. INTRODUÇÃO

Estou aprendendo a ser interdisciplinar. Toda minha formação se deu de maneira estanque, compartimentarizada e com poucas possibilidades interdisciplinares, o que por vezes, tolheu minha curiosidade.

Não sei se em razão de um modelo positivista adotado pelas instituições em que estudei, ou pelos professores que apenas destacavam a importância de sua disciplina, sem relacioná-la com as demais.

O curso de graduação em Direito, por sua vez, embora trouxesse em suas Diretrizes Curriculares a realização da interdisciplinaridade, apenas reforçou o distanciamento com as demais ciências, já que sua formação se baseava apenas na compreensão e aplicação das leis, distanciada dos aspectos sociais, políticos, culturais e econômicos da sociedade.

Mas a vida se impõem interdisciplinar. Ao iniciar minha atuação profissional logo percebi que o meu conhecimento isolado, distanciado das demais ciências, não poderia apontar as soluções para os problemas que se apresentavam.

O Procurador do Município é um profissional com atribuições relevantes, que abrangem o controle da legalidade, a defesa da instituição administrativa, defesa do interesse público e também dos direitos constitucionais.

No exercício de sua função, o Procurador do Município tem a missão constitucional de defender os interesses públicos primários e secundários e zelar pelos princípios que regem a Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência) – o que, em última análise, representa a defesa do próprio corpo social.

São diárias as notícias relacionadas à participação efetiva do Procurador do Município em ações relativas a temas centrais da vida local, regional e nacional, tais como o fornecimento de medicamentos de alto custo; ações de improbidade administrativa; ações civis públicas; licitações, contratos e convênios administrativos. Enfim, é vasta a variedade de temas que envolvem a definição, priorização, execução e custeio de Políticas Sociais Públicas sob responsabilidade dos entes públicos.

Dessa maneira, essas questões requererem para sua solução, uma resposta que, na maioria das vezes, quiçá na sua totalidade, serão interdisciplinares. Não é possível falar em implementação de Políticas Sociais Públicas sem englobar diversas áreas do conhecimento, já que o Direito, por si só, não aponta todas as soluções.

Nesse momento resolvi mergulhar na interdisciplinaridade, razão pela qual optei pelo Mestrado em Desenvolvimento Humano: Formação, Políticas e Práticas Sociais, da

Universidade de Taubaté, uma vez que a interdisciplinaridade ao mesmo tempo que auxilia na compreensão do movimento de abertura frente ao problema do conhecimento e das transformações ininterruptas da modernidade, também dá sentido às instituições de ensino, aos docentes e aos discentes para que juntos construam novas atitudes, caminhos, pesquisas, saberes e projetos (TAVARES, 2013).

Segundo Carlos (2007), a interdisciplinaridade nasceu na França e na Itália, por volta de 1960, como resposta aos movimentos estudantis que objetivavam um ensino que correspondesse aos anseios sociais, políticos e econômicos, reconhecendo que os problemas demandavam para a sua solução os conhecimentos de duas ou mais disciplinas ou áreas do saber.

No Brasil, a interdisciplinaridade surge no final de década de 1960, influenciando a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º Graus – Lei nº. 5.692/71 e, desde então, intensificou-se sua presença no cenário educacional, estando presente também na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº. 9.394/96 e nos Parâmetros Curriculares Nacionais (CARLOS, 2007).

Assim, segundo Fazenda (1994), ao abordarmos a interdisciplinaridade, referimo-nos a interação entre as disciplinas ou áreas do saber. A interdisciplinaridade visa à eliminação de compartimentos estanques, limitadores da ação dos docentes, sendo um verdadeiro facilitador na transmissão de valores e conhecimentos. A interdisciplinaridade pressupõe um pensar, agir e viver interdisciplinar rumo à democracia no ensino.

A partir desse momento passei a adotar em minha trajetória na docência, na pesquisa e no Direito, a interdisciplinaridade como forma de apresentar soluções viáveis às questões que surgem, bem como fazer surgir no aluno a vontade do diálogo, já que o caminho interdisciplinar é heterogêneo, reflexivo, crítico, entusiástico e transformador.

E porque no meu dia-a-dia, seja na docência, seja na Procuradoria do Município, estou envolto no Direito e nas Políticas Sociais Públicas é que decidi pesquisar com profundidade o assunto, objetivando adquirir aptidões e habilidades para a implementação e controle de Políticas Sociais Públicas capazes de atender às demandas sociais de formação e suas implicações em uma sociedade em transformação, bem como para formar um profissional do Direito com habilidades para modificar a realidade interdisciplinar.

Com mais de 650.000 alunos de Direito no Brasil, segundo a Associação Brasileira de Ensino do Direito (ABEDI, 2014), os números comprovam a avassaladora expansão do ensino superior e, em especial, do curso de graduação em Direito. Todavia, tais números por

si só não esclarecem quem são o que pensam e o que querem para o futuro do país os alunos e os docentes do curso de Direito, o que faz surgir à necessidade de se discutir os rumos desses cursos e a sua capacidade de assegurar ao futuro profissional do Direito, sólida formação geral, humanista e axiológica, essencial para a adequada argumentação, interpretação e valorização dos fenômenos jurídicos e sociais, aliada a uma postura reflexiva e visão crítica que fomente a capacidade e a aptidão para a prestação da justiça e do desenvolvimento da cidadania.

E é nesse momento de grandes e profundas transformações sociais que devemos buscar entender o papel do profissional do Direito e a forma de contribuição para um Estado Constitucional e Humanista de Direito<sup>1</sup> apto a efetivar as Políticas Sociais Públicas, que são instrumentos importantes na realização da dignidade da pessoa humana, constantemente violada pelo modelo capitalista que impera no mundo globalizado.

Assim, é indispensável sabermos se o que se ensina nas universidades encontra correspondência com este novo momento social, marcado pela pseudo mobilidade social e pela busca em minorar as desigualdades sociais. Nesse sentido, os docentes devem objetivar a instalação de uma ampla discussão envolvendo os alunos, a sociedade e todos os atores sociais que influenciam e são influenciados pelos rumos da educação, e em especial, no ensino do Direito.

E para compreendermos a atual fase do ensino do Direito e a sua conexão com as Políticas Sociais Públicas e os demais anseios sociais, é fundamental que percorramos o caminho histórico do ensino do Direito no Brasil.

Antes da instituição das Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito, através da Resolução do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação

---

<sup>1</sup> Estado Constitucional e Humanista de Direito constitui a última evolução do sistema jurídico e tem como fontes normativas que se dialogam: 1. as leis; 2. as leis codificadas (os códigos); 3. a Constituição; 4. a jurisprudência interna que dá vida à conformidade constitucional do sistema jurídico; 5. os tratados internacionais, destacando-se os de direitos humanos; 6. a jurisprudência internacional, principalmente a do nosso sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e 7. o direito universal (que conta com valor supraconstitucional). O ensino do Direito, no Estado Constitucional e Humanista de Direito, não pode ignorar nem deixar de estudar as suas várias fontes. Não é incomum que o estudante de direito conclua seu curso tendo noções apenas rudimentares (quando as tem) sobre a necessária articulação entre tais fontes normativas. A prioridade, no ensino jurídico, é dada para o plano da legalidade que, de acordo com o positivismo legalista (formalista), seria o único objeto da ciência jurídica. Estão sendo esquecidos os níveis normativos supraleais. Esse modelo kelseniano (ou positivista legalista ou positivista clássico) de ensino do Direito, consoante Ferrajoli, confunde a vigência com a validade da lei, a democracia formal com a substancial, não ensina a verdadeira função do juiz no Estado Constitucional e Humanista de Direito, não desperta nenhum sentido crítico no jurista e, além de tudo, não evidencia com toda profundidade necessária o sistema de controle de constitucionalidade e de convencionalidade das leis. Disponível em: <[http://ww3.lfg.com.br/public\\_html/article.php?story=2010012709340525&mode=print](http://ww3.lfg.com.br/public_html/article.php?story=2010012709340525&mode=print)>. Acesso em: 16 set. 2014.

Superior - CNE/CES nº.9<sup>2</sup>, o ensino do Direito passou por cinco grandes mudanças na fixação do currículo mínimo:

- a) 'currículo único' para todos os cursos de Direito, no Brasil, de 1827 (Império) a 1889 (início da República), e até 1962;
- b) mudança de 'currículo único', vigente no período anterior, para 'currículo mínimo' nacional e 'currículo pleno', por instituição de ensino, com a flexibilização regional, embora permanecesse rígido o 'currículo mínimo';
- c) de 'currículo mínimo' em 1962, perpassando por 1972 com as Resoluções 3/72 e 15/73, mantendo-se as concepções simultâneas de 'currículo mínimo' nacional e 'currículos plenos' institucionais;
- d) 'currículo mínimo' nacional e 'currículo pleno' das instituições com flexibilização para habilitações e especializações temáticas, em 1994, com a Portaria Ministerial 1.886/94, para a implantação a partir de 1996 posteriormente diferido para 1998, ainda que a ementa da referida Portaria estivesse assim redigida, com um equívoco ou contradição em seus termos: 'Fixa as diretrizes curriculares e o conteúdo mínimo do curso jurídico', posto que, se 'diretrizes' fossem, amplas e abertas, não haveria a exigência expressa de determinado e limitado 'conteúdo mínimo do curso jurídico' nacional, ainda que sem embargo dos 'currículos plenos' das instituições; e,
- e) de 'currículo mínimo' / 'currículo mínimo do curso jurídico', para 'diretrizes curriculares nacionais' da graduação em Direito, em decorrência das Leis 9.131/95, 9.394/96 e 10.172/2001, desse conjunto normativo resultando os Pareceres CES/CNE 776/97, CES/CNE 583/2001, 146/2002 (revogado), 67/2003, Edital 4/97, e, em particular, o Parecer CES/CNE 507/99, culminando com o presente Parecer ora submetido à deliberação da Câmara de Educação Superior (CNE/CES, 2004, p. 04-05).

Dessa forma, apenas com a instituição das Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito é que se passou a ter um projeto de ensino do Direito contextualizado em relação às suas inserções institucional, política, geográfica e social, interdisciplinar, uma vez que busca através do diálogo com outras áreas do saber apontamentos para os problemas sociais, um incentivo à pesquisa e à extensão, como necessários ao prolongamento da atividade de ensino e como instrumento para a iniciação científica. Além disso, previu-se que as atividades complementares são componentes curriculares enriquecedores e complementares às habilidades e competências do aluno, incluindo a prática de estudos e atividades independentes, transversais, opcionais, de interdisciplinaridade, especialmente nas relações com o mercado de trabalho e com as ações de extensão junto à comunidade.

Cabe esclarecer, por fim, que a presente dissertação tem como pressuposto teórico a Teoria Social Crítica de Marx, método importante na compreensão da realidade social, uma vez que a partir de um processo crítico, visa captar o movimento histórico e suas inerentes

---

<sup>2</sup> CNE. Resolução CNE/CES 9/2004. Diário Oficial da União, Brasília, 1º de outubro de 2004, Seção 1, p. 17.

contradições, desvelando a realidade pela constante interação entre o todo e as partes que o compõem.

Assim, no desenvolvimento do trabalho, há um breve relato sobre o curso de graduação em Direito no Brasil, as Políticas Sociais Públicas, a Reforma do Estado e a Reforma do Ensino Superior, essencial para compreensão da questão central da pesquisa, a partir do que se procurou explicitar sobre a percepção dos docentes dos cursos de graduação em Direito em relação às Políticas Sociais Públicas.

Ressalte-se que o desenvolvimento humano compreende as interações complexas, dinâmicas e multifacetadas entre o participante e a realidade vivenciada, em um determinado contexto social, histórico e cultural, e, por isso a pesquisa pretende refletir acerca de questionamentos propostos a partir de uma linha teórico-metodológica crítica, fundada na perspectiva histórica e dialética da realidade social.

## **1.1 Problema**

Considerando que o curso de graduação em Direito exerce um relevante papel no cenário político nacional, associado à ideia de poder, uma vez que os juristas, desde a fundação de tais cursos no Brasil ocupam importantes cargos dirigentes no país e estão presentes nas funções de poder da máquina estatal, dentre elas as afetas à efetivação e elaboração das leis relativas às Políticas Sociais Públicas, necessário se faz um estudo sobre os docentes dos cursos de graduação em Direito e a percepção que os mesmos possuem acerca das Políticas Sociais Públicas, uma vez que são os responsáveis pela formação básica dos operadores do Direito. Nesse sentido, questiona-se: qual a percepção dos docentes dos cursos de graduação em Direito em relação as Política Sociais Públicas?

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo Geral**

Conhecer a visão dos docentes dos cursos de graduação em Direito em relação às Políticas Sociais Públicas.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

- Identificar a compreensão dos docentes acerca das Políticas Sociais Públicas;
- Conhecer os aspectos da formação em Direito que favorecem o conhecimento acerca das Políticas Sociais Públicas;
- Verificar de que forma o docente contribui para a formação do futuro profissional do Direito responsável pela efetivação das Políticas Sociais Públicas.

### **1.3 Delimitação do Estudo**

O estudo investiga a percepção dos docentes dos cursos de graduação em Direito de duas universidades da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, em relação às Políticas Sociais Públicas, abrangendo tanto a sua significação, quanto a sua efetivação pelos responsáveis por sua implementação, uma vez que tais cursos se situam em importante região do país, e possuem tradição e qualidade, tendo formado gerações de profissionais da área jurídica.

Um dos cursos de Direito investigado foi fundado em 1959, sendo incorporado à universidade em 1976, dando origem ao atual Departamento de Ciências Jurídicas da Instituição. O Departamento conta com laboratórios para a prática jurídica e um Juizado Especial Cível, onde os alunos realizam atividades da advocacia para a comunidade e com a orientação dos professores. No campo da pesquisa, o Departamento tem um Grupo de Pesquisa em Direito Internacional e Comunitário, cadastrado no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), órgão federal de incentivo à pesquisa. Participam do projeto professores e alunos da universidade, além de pesquisadores de outras instituições. O corpo docente é composto por 9% de doutores, 45% de mestres, 46% de especialistas e um livre-docente.

Por sua vez, o outro curso de Direito foi criado em 1954, sendo que a partir de 1992 passou a pertencer à universidade. Possui quatro pilares norteadores das ações e do existir do curso de Direito: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser. O corpo docente é formado por 11% de doutores, 47% de mestres e 42% de especialistas.

O desenvolvimento da pesquisa ensejou o conhecimento das experiências, identificadas por meio da análise documental e entrevistas com os participantes pesquisados.

### **1.4 Relevância do Estudo / Justificativa**

A Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte possui inúmeras instituições de Ensino Superior na área de graduação em Direito, que há anos formam docentes e discentes para a região, sendo que a compreensão das Políticas Sociais Públicas dentro do ensino do Direito pode colaborar para a efetiva melhoria dessa formação, uma vez que ao analisar aspectos sobre a formação, percebem-se dificuldades e limitações, no que tange a compreensão, ao ensino e à efetivação das Políticas Sociais Públicas, essenciais a dignidade da pessoa humana, que constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (artigo 1º, III, da Constituição Federal).

Ademais, o Direito e as Políticas Sociais Públicas são importantes na compreensão da realidade social, uma vez que a partir de um processo crítico, visa captar o movimento histórico e suas inerentes contradições, desvelando a realidade pela constante interação entre o todo e as partes que o compõem.

No geral, busca-se oferecer contribuições para reflexões sobre os aspectos da formação em Direito que favorecem o conhecimento acerca das Políticas Sociais Públicas, e de que forma o docente contribui para a formação do futuro profissional do Direito responsável pela efetivação das Políticas Sociais Públicas.

### **1.5 Organização da Dissertação**

O primeiro passo foi a introdução à temática, aos objetivos, e à relevância do estudo na realidade atual. Em seguida, encetou-se a revisão de literatura que pudesse embasar teoricamente o estudo.

No desenvolvimento do trabalho, há um breve relato sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito no Brasil, as Políticas Sociais Públicas, a Reforma do Estado e a Reforma do Ensino Superior, essencial para a compreensão da questão central da pesquisa, a partir do que se procurou explicitar sobre a percepção dos docentes dos cursos de Direito em relação às Políticas Sociais Públicas.

Realizada a fundamentação teórica, passa-se à descrição da trajetória metodológica utilizada na pesquisa, seus instrumentos e os procedimentos de coleta de dados e análise. Em seguida, apresentam-se os resultados e discussões pautados nas análises das narrativas dos participantes da pesquisa.

Por fim, nas considerações finais, retoma-se todo o processo da pesquisa, enfatizando a relação que os docentes possuem com as Políticas Sociais Públicas através da identificação dos mesmos acerca de sua compreensão, de quais aspectos que a formação do docente favorece o seu conhecimento e como o docente pode contribuir para a formação do futuro profissional do Direito responsável por sua efetivação e/ou legislação.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

Para a realização da revisão de literatura, o primeiro passo da pesquisa envolveu uma busca com as palavras-chave “Ensino do Direito e Políticas Públicas”, “Docente de Direito e Políticas Públicas” e “Formação do Bacharel em Direito e Políticas Públicas” nas bases de dados dos *sites* de pesquisa acadêmica, como o Banco de Dados de Dissertações e Teses da Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), bem como do *Scientific Electronic Library Online (SciELO)*.

Primeiramente definiu-se o recorte de tempo para as palavras-chave, a partir de 2009, visando às pesquisas mais recentes envolvendo a temática, e em especial o amadurecimento do neodesenvolvimentismo<sup>3</sup> na sociedade.

A classificação foi pautada na identificação dos trabalhos de pós-graduação *stricto sensu* através dos campos dos referidos bancos de dados denominados “assunto” e “ano”. A leitura do resumo só foi efetivada quando o título da dissertação ou tese apresentava pontos de aproximação com uma das palavras-chave estipuladas.

Com a palavra-chave “Ensino do Direito e Políticas Públicas” foram encontradas 147 (cento e quarenta e sete) produções (143 dissertações e 04 teses) de 2009 a 2014, das quais 07 (sete) trabalhos referiam-se, em parte, diretamente à temática pesquisada. São elas: “O Direito à Educação como um Direito Social e o Papel das Instituições Privadas de Ensino Superior no Brasil” (ALBUQUERQUE JUNIOR, 2011), “Políticas Públicas Educacionais, Direitos Sociais e Democratização do Acesso à Escola: Uma Visão a partir da Implantação da Ação TECNEP na Rede Federal de Educação Tecnológica” (ROSA, 2011), “Formação Jurídica e Direitos Humanos: Uma análise da Produção de Conhecimento, Pesquisa e Extensão Universitária” (RESENDE, 2011), “Educação, Currículo e Diretrizes Curriculares no Curso de Direito: um estudo de caso” (LINHARES, 2009), “Diretrizes Curriculares Nacionais e o

---

<sup>3</sup> “O novo desenvolvimento surgiu no século XXI após o neoliberalismo experimentar sinais de esgotamento, e logo se apresentou como uma terceira via, tanto ao projeto liberal quanto do socialismo. Os primeiros escritos do novo desenvolvimentismo brasileiro apareceram no primeiro mandato do governo Lula no tinteiro de Luiz Carlos Bresser Pereira, ex-ministro da Reforma do Estado, professor emérito da FGV-SP e então intelectual orgânico do PSDB. Em 2004, Bresser Pereira publicou na *Folha de S. Paulo* um artigo intitulado ‘O novo desenvolvimentismo’, no qual defendia uma estratégia de desenvolvimento nacional para romper com a ortodoxia convencional do neoliberalismo. Segundo seus apontamentos, o novo desenvolvimentismo se diferenciaria do nacional-desenvolvimentismo em três pontos: maior abertura do comércio internacional; maior investimento privado na infraestrutura e maior preocupação com a estabilidade macroeconômica. ‘Em síntese’, escreve Bresser Pereira (2004, p. 2-3), ‘o mercado e o setor privado têm, hoje, um papel maior do que tiveram entre 1930 e 1980: a forma do planejamento deve ser menos sistemática e mais estratégica ou oportunista, visando permitir que as empresas nacionais compitam na economia globalizada’. O novo desenvolvimentismo brasileiro emergiu, portanto, do seio da intelectualidade tuca que implementou o neoliberalismo no país” (CASTELO, 2012, p. 624).

Currículo do Curso de Direito da UFAC: Compreensão da Experiência Vivenciada por Docentes e Discentes” (ALVES NETO, 2011), “O Sistema Jurídico e a Justificação Moral da Obediência ao Direito em uma Teoria da Justificação de John Rawls” (ROHLING, 2011) e “O Ensino do Direito como Prática Transformadora” (PUGLIESI, 2011).

Já com a palavra-chave “Docente de Direito e Políticas Públicas” foram encontrados 24 (vinte e quatro) produções (todas dissertações), no entanto, nenhum dos trabalhos apresentou no título a palavra-chave ou qualquer outro ponto de equiparação.

Por fim, com a palavra-chave “Formação do Bacharel em Direito e Políticas Públicas” não foi encontrada nenhuma produção.

Assim, com base nos resultados, observa-se que os estudos sobre a percepção dos docentes dos cursos de graduação em Direito e as Políticas Sociais Públicas e a sua repercussão na formação do bacharel em Direito como estratégia de efetivação dos direitos de cidadania são escassos, uma vez que, numa amostra de 171 (cento e setenta e um) trabalhos, nenhum estava diretamente relacionado ao tema, o que evidencia a necessidade de produção científica sobre o conhecimento real da temática da maneira que se objetiva abordá-la.

## **2.1 Referencial Teórico**

Preliminarmente, antes de mergulharmos no cerne da teoria social crítica que fundamenta este trabalho, importante destacarmos as interpretações equivocadas desta teoria, uma vez que a concepção de Marx não resulta de operações repentinas, de intuições geniais ou de inspirações iluminadas, mas é produto de uma profunda elaboração teórico-científica, amadurecida no curso de sucessivas aproximações ao seu objeto.

Ao analisarmos a teoria social crítica de Marx, impõe-se como um dos problemas centrais a questão do método. Isto porque a teoria social crítica funda-se não só em bases de natureza teórica e/ou filosófica, mas também ideopolíticas. E nesse passo, durante o estudo dessa concepção teórico-metodológica, inúmeros equívocos foram cometidos, tendo como responsáveis não apenas seus adversários, mas também seus próprios seguidores.

No campo marxista, as deformações tiveram por base as influências positivistas, dominantes nas elaborações dos principais pensadores (Plekhanov, Kautsky) da Segunda Internacional, organização socialista fundada em 1889 e de grande importância até 1914. Essas influências não foram superadas – antes se viram agravadas, inclusive com incidências neopositivistas – no desenvolvimento ideológico ulterior da Terceira Internacional (organização comunista que existiu entre 1919 e 1943), culminando na ideologia stalinista. Delas resultou uma representação simplista da obra marxiana: uma espécie de saber total, articulado sobre uma teoria geral do ser

(o materialismo dialético) e sua especificação em face da sociedade (o materialismo histórico). Sobre esta base surgiu farta literatura manualesca, apresentando o método de Marx como resumível nos “princípios fundamentais” do materialismo dialético e do materialismo histórico, sendo a lógica dialética “aplicável” indiferentemente à natureza e à sociedade, bastando o conhecimento das suas leis (as célebres “leis da dialética”) para assegurar o bom andamento das pesquisas. Assim, o conhecimento da realidade não demandaria os sempre árduos esforços investigativos, substituídos pela simples “aplicação” do método de Marx, que haveria de “solucionar” todos os problemas: uma análise “econômica” da sociedade forneceria a “explicação” do sistema político, das formas culturais etc. Se, num texto célebre dos anos 1960, Sartre (1979) ironizava os resultados obtidos dessa maneira, já muito antes, numa carta de 5 de agosto de 1890, Engels protestava contra procedimentos deste gênero (NETTO, 2011, p. 12-13).

Essa visão reducionista, que não se confunde com a concepção de Marx, é propagada por adversários, dentre eles Weber, que criticou na concepção materialista da história, as explicações monocausalistas dos processos sociais, ou seja, explicações que buscavam elucidar tudo a partir de um único fator (NETTO, 2011).

E as críticas a essa concepção ideopolítica permanecem diversificadas nos meios acadêmicos, todavia, centra-se em dois eixos temáticos:

[...] O primeiro diz respeito a uma suposta irrelevância das dimensões culturais e simbólicas no universo teórico de Marx, com todas as conseqüências daí derivadas para a sua perspectiva metodológica. Apesar de amplamente difundida em meios acadêmicos, trata-se de crítica absolutamente despropositada, facilmente refutável com o recurso à textualidade marxiana – dados os limites deste escrito introdutório, recordo, tão somente como contraprovas, o peso que Marx atribui às “tradições” quando tangencia a propriedade comunal entre os eslavos (Marx, 1982, p. 18) e as suas permanentes preocupações com a especificidade de esferas ideais como a arte (Marx-Engels, 2010; Lukács, s.d. e 2009, p. 87-119). O segundo eixo temático relaciona-se a um pretenso “determinismo” no pensamento Marxiano: a teoria social de Marx estaria comprometida por uma teleologia evolucionista – ou seja, para Marx, uma dinâmica qualquer (econômica, tecnológica etc) dirigiria necessária e compulsoriamente a história para um fim de antemão previsto (o socialismo). Vários estudiosos já mostraram sobejamente a inconsistência dessa crítica (Mészáros, 1993, p. 198-202; Wood, 2006, p. 129-154; Bóron *et alii*, 2007, p. 43-47) (NETTO, 2011, p. 15-16).

Assim, como ensina Netto (2011), essas interpretações equivocadas podem ser superadas, pressupondo-se um pesquisador sem preconceitos e uma recorrência aos próprios textos de Marx e, eventualmente, Marx e Engels, que fornecem as bases para a cognição do método para a sociedade burguesa.

### 2.1.1 Teoria Social Crítica

A pesquisa marxiana tem como problema central a gênese, a consolidação, o desenvolvimento e as condições de crise da sociedade burguesa, baseada no modo de produção capitalista, estruturando-se em três linhas do pensamento moderno: a filosofia alemã, a economia política inglesa e o socialismo francês, o que comprova que Marx não fez “tabula rasa” do conhecimento existente, mas partiu criticamente dele (NETTO, 2011).

Na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes da sua vontade, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo em geral de vida social, político e espiritual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência. Em uma certa etapa de seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes ou, o que nada mais é do que a sua expressão jurídica, com as relações de propriedade dentro das quais aquelas até então se tinham movido. De formas de desenvolvimento das forças produtivas essas relações se transformam em seus grilhões. Sobrevém então uma época de revolução social. Com a transformação da base econômica, toda a enorme superestrutura se transforma com maior ou menor rapidez (MARX, 1982, p. 25).

Por isso, segundo Netto (2011):

[...] uma questão crucial reside em descobrir as relações entre os processos ocorrentes nas totalidades constitutivas tomadas na sua diversidade e entre elas e a totalidade inclusiva que é a sociedade burguesa. Tais relações nunca são diretas; elas são mediadas não apenas pelos distintos níveis de complexidade, mas, sobretudo, pela estrutura peculiar de cada totalidade. Sem os sistemas de mediações (internas e externas) que articulam tais totalidades, a totalidade concreta que é a sociedade burguesa seria uma totalidade indiferenciada - e indiferenciação cancelaria o caráter do concreto, já determinado como “unidade do diverso”.  
Articulando estas três categorias nucleares – a totalidade, a contradição e a mediação – Marx descobriu a perspectiva metodológica que lhe propiciou o erguimento do seu edifício teórico (NETTO, 2011, p. 57-58).

E antes de irmos ao cerne da concepção marxiana, necessário se faz esclarecer o significado que teoria tem para Marx. Segundo Netto (2011), a teoria em Marx:

[...] não se reduz ao exame sistemático das formas dadas de um objeto, com o pesquisador descrevendo-o detalhadamente e construindo modelos explicativos para dar conta - à base de hipóteses que apontam para relações de causa/efeito – de seu movimento visível, tal como ocorre nos procedimentos da tradição empirista e/ou positivista. E não é, também, a construção de enunciados discursivos sobre os quais a chamada comunidade científica pode ou não estabelecer consensos intersubjetivos,

verdadeiros jogos de linguagem ou exercícios e combates retóricos, como querem alguns pós-modernos (NETTO, 2011, p. 20).

Dessa forma, o pesquisador reproduz em seu pensamento a estrutura e a dinâmica do objeto que pesquisa, sendo que esta reprodução será correta e verdadeira quanto mais fiel for ao objeto. É a estrutura e a dinâmica do objeto que comandam os procedimentos do pesquisador.

Assim, a teoria é o movimento real do objeto transposto para o cérebro do pesquisador – é o real reproduzido e interpretado no plano ideal (do pensamento). Prossigamos: para Marx, o objeto da pesquisa (no caso, a sociedade burguesa) tem existência objetiva; não depende do sujeito, do pesquisador para existir. O objetivo do pesquisador, indo além da aparência fenomênica, imediata e empírica – por onde necessariamente se inicia o conhecimento, sendo essa aparência um nível da realidade e, portanto, algo importante e não descartável –, é apreender a essência (ou seja: a estrutura e a dinâmica) do objeto. Numa palavra: o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto. Alcançando a essência do objeto, isto é: capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando a sua síntese, o pesquisador a reproduz no plano do pensamento; mediante a pesquisa, viabilizada pelo método, o pesquisador reproduz, no plano ideal, a essência do objeto que investigou (NETTO, 2011, p. 21-22).

Ressalte-se que o objeto de pesquisa independe da consciência do pesquisador, que por sua vez encontra-se implicado no próprio objeto, que para Marx é a sociedade burguesa. Nesse sentido, exclui-se qualquer pretensão de neutralidade.

Esse atributo, todavia, não exclui a objetividade do conhecimento teórico, já que a concepção marxiana possui uma instância de verificação de sua verdade, que é a prática social e histórica (NETTO, 2011).

Nesse passo, a teoria é a reprodução do movimento real do objeto no plano do pensamento, através de um papel ativo do pesquisador, visando apreender a essência, a estrutura e a dinâmica do objeto, de forma a conhecê-lo, criticá-lo e revisá-lo.

Portanto, ao se analisar as Políticas Sociais Públicas dentro da docência do curso de graduação em Direito, fundados nessa teoria, deve-se permitir que os docentes se enxerguem como sujeitos de sua própria história, e que consigam apreender a realidade em sua totalidade, indo ao encontro da sua essência, da sua estrutura e da sua dinâmica.

Deve-se buscar também uma transformação não apenas de cunho individual, mas também coletiva.

Nesse sentido, cabe-nos discutir os fios condutores da presente dissertação: as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito, as Políticas Sociais

Públicas, a Reforma do Estado e a Reforma do Ensino Superior, que assim como o mundo não é um conjunto de coisas acabadas, mas um conjunto de processos, também estes são frutos de mudanças, transformações e desenvolvimento constante.

## **2.2 Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito**

Ao realizar uma breve incursão histórica, a fim de analisar a configuração estrutural dos currículos dos cursos de graduação em Direito, com repercussão no ensino até a atualidade, verifica-se que a história do ensino jurídico brasileiro tem o seu ponto de partida em Portugal.

A colonização do Brasil se deu por razões econômicas e políticas da coroa portuguesa que, ao transpor a monarquia agrária, resultam em um país dominador e mercantil, de caráter nobiliário, parasita da população e do poder central (SCOZ, 2012).

Nesse passo, o ensino brasileiro passou a ser incumbência da Companhia de Jesus por mais de dois séculos (1549-1759), findando-se com o advento das reformas pombalinas<sup>4</sup>, que introduziram um ensino do Direito brasileiro, de vertente nacionalista, rompendo-se com o Direito Romano, e focando no Direito Natural.

Destaque-se a profunda marginalização à época das culturas brasileira negra e indígena, nas quais a existência de institutos jurídicos nativos e informais era uma constante (SCOZ, 2012).

---

<sup>4</sup> Todos os males da educação, na metrópole e na colônia, foram atribuídos à Companhia de Jesus, durante a administração do Ministro Marquês de Pombal. Destaca-se aqui a luta entre o velho e o novo modelo, dentro de uma análise histórica. O novo, presente na sociedade, está inspirado nos ideais iluministas e é dentro desse contexto que Pombal, na sua condição de ministro, buscou empreender uma profunda reforma educacional, ao menos formalmente. Nos propósitos transformadores, estavam previstas algumas mudanças. A metodologia eclesiástica dos jesuítas foi substituída pelo pensamento pedagógico da escola pública e laica; criação de cargos como de diretor de estudos, visando a orientação e fiscalização do ensino; introdução de aulas régias, isto é, aulas isoladas, visando substituir o curso de humanidades criado pelos jesuítas. Todas essas propostas foram frutos das condições sociais da época, a partir das quais Pombal pretendia oferecer às escolas portuguesas condições de acompanhar as transformações de seu tempo. Nesse sentido, as novas propostas educacionais dele refletiam e expressavam o ideário do movimento iluminista. No Brasil, entretanto, as consequências do desmantelamento da organização educacional jesuítica e a não-implantação de um novo projeto educacional foram graves, pois, somente em 1776, dezessete anos após a expulsão dos jesuítas, é que se instituíram escolas com cursos graduados e sistematizados. A reforma de ensino pombalina pode ser avaliada como sendo bastante desastrosa para a Educação brasileira e, também, em certa medida para a Educação em Portugal, pois destruiu uma organização educacional já consolidada e com resultados, ainda que discutíveis e contestáveis, e não implementou uma reforma que garantisse um novo sistema educacional. Portanto, a crítica que se pode formular nesse sentido, e que vale para nossos dias, refere-se à destruição de uma proposta educacional em favor de outra, sem que esta tivesse condições de realizar a sua consolidação (SHIGUNOV NETO; MACIEL, 2006, p. 474-475).

Os brasileiros que quisessem obter uma formação universitária, no Período Colonial, deveriam submeter-se à Universidade de Coimbra e muito embora houvesse tentativas de instituição do ensino superior na colônia, sendo a primeira delas encabeçada pelos jesuítas e a segunda pela Inconfidência Mineira – que almejava transformar São João Del Rei em capital da República e ali criar uma universidade, tal iniciativa era veementemente rechaçada por Portugal, em razão do receio da destruição dos laços de subordinação legal e política impostos aos colonizados.

Em geral, a apreensão do conhecimento jurídico fornecido em Coimbra era aplicada na colônia brasileira por magistrados compostos pela elite que buscava ascensão social ou manutenção do seu *status quo*, numa comum relação de nepotismo e clientelismo entre as ricas famílias oligárquicas, em que os laços de sangue e o casamento poderiam impulsionar outras relações relacionadas ao Direito.

Através dos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade nascidos no berço da Revolução Francesa (1789 a 1799), cresce a inspiração e a dedicação para a criação da universidade brasileira, o que conciliaria os interesses da colônia e da metrópole, com o início do endividamento brasileiro (SCOZ, 2012, p. 38-39).

Em 1808, com a transferência do eixo mercantilista português para a colônia, resultado da vinda da coroa portuguesa para o Brasil, inicia-se um desenvolvimento político, econômico e cultural, tendo como consequência a instituição da Escola Médico-Cirúrgica, a Academia de Belas Artes, as Academias Militares, a Biblioteca Régia e, a Cadeira de Economia Política, embrião do ensino universitário nacional, e sendo as duas últimas, base para a posterior instituição dos cursos de graduação em Direito (SCOZ, 2012).

Proclamada a Independência do Brasil em 07 de setembro de 1822, tem-se início o Primeiro Reinado (1822 a 1831) do Período Imperial (1822 a 1889), e com ele os primeiros conflitos entre o Partido Português e o Partido Brasileiro, o que gerou uma consolidação da independência com a instituição dos primeiros cursos de graduação em Direito nacionais.

A disseminação da formação de uma cultura jurídica no Brasil Independente - gerando o incremento do sistema jurídico inaugurado com a primeira Constituição outorgada em 1824 - alude-se a dois elementos fundamentais: a criação dos primeiros cursos de graduação em Direito, em 1827, relevantes para a solidificação da vida política e intelectual da nação soberana, e a fundação, em 1843, do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 2015).

As discussões acerca da instalação dos primeiros cursos de graduação em Direito no Brasil tiveram início na Assembleia Constituinte de 1823, após a Proclamação da Independência, de autoria de José Feliciano Fernandes Pinheiro, futuro Visconde de São Leopoldo, a indicação, em sessão de 14 de junho de 1823, de instalação de uma universidade no Império brasileiro, que se transformou, na sessão de 19 de agosto de 1823, no primeiro projeto de lei que fundava e organizava uma universidade no Brasil (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 2015).

A indicação do futuro Visconde de São Leopoldo e o projeto de lei colocado à apreciação apresentaram, desde o primeiro momento, problemas que seriam a tônica das discussões que agitariam a Assembleia nos meses seguintes: a localização das universidades e a seleção das cadeiras. O debate em torno da localização processou-se de forma apaixonada. Advogando mais em favor das províncias de origem, os parlamentares exaltavam as qualidades de suas terras natais. Montezuma saiu em defesa da Bahia. Muniz Tavares preferia Pernambuco. Silva Lisboa (Visconde de Cairu) formalizou um projeto de universidade na Corte. Outros a queriam na Paraíba e houve proposições também para Minas Gerais. Em 4 de novembro o projeto foi aprovado com emendas, permanecendo entretanto, a localização original das universidades: São Paulo e Olinda. A eloquência parlamentar em prol do aprimoramento intelectual, que daria ao Brasil soberano sua maioria cultural, foi frustrada com a dissolução da Constituinte, em 12 de novembro de 1823. Não era ainda o momento da criação dos cursos jurídicos no Brasil. O Conselho de Estado, que foi instituído logo após o fechamento da Assembleia, para secundar o Imperador, ficou encarregado de elaborar a Constituição, afinal outorgada em 1824 e não estudaria a instalação de universidades no País (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 2015, s/p).

Após a Independência do Brasil, aumentou a pressão pela instituição de cursos de graduação em Direito, resultando em 1825, por meio do Decreto de 9 de janeiro, o primeiro curso, na cidade do Rio de Janeiro, regido pelos estatutos elaborados por Luís José de Carvalho e Melo, Visconde da Cachoeira. Todavia, tal curso, não entrou em funcionamento. Em 1826, um projeto de lei assinado por José Cardoso Pereira de Melo, Januário da Cunha Barbosa e Antônio Ferreira França, deu origem a Lei de 11 de agosto de 1827, com o nascimento do primeiro curso de graduação em Direito. Os cursos de graduação em Direito de Olinda e São Paulo foram regidos pelos mesmos estatutos elaborados pelo Visconde da Cachoeira, que seriam aplicados ao do Rio de Janeiro (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 2015).

Tais cursos representaram marcos referenciais da nossa história, cujo propósito era a formação da elite administrativa brasileira, o que corrobora nossa afirmação de que os cargos dirigentes do país, desde a época do Império, são ocupados por profissionais do Direito, demonstrando, assim, que a formação em Direito é pressuposto para a ocupação de cargos de poder no Estado dentre eles os relativos à elaboração e efetivação das Políticas Sociais Públicas.

Em 1843, inspirada por entidades congêneres existentes na França e em Portugal, fundou-se o Instituto dos Advogados Brasileiros, composto pelos graduados das primeiras turmas dos cursos de graduação em Direito de Olinda e São Paulo, cujo objetivo era reunir os operadores do Direito, que viriam constituir a Ordem dos Advogados do Brasil, regularizando

o serviço de administração da justiça e complementando a organização do Poder Judiciário (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 2015).

O ministro do Supremo Tribunal de Justiça, Conselheiro Francisco Alberto Teixeira de Aragão, que havia proposto a fundação de uma entidade brasileira nos mesmos moldes da portuguesa, criada em 1838, sugeriu a criação de uma entidade que facilitasse, quando fosse oportuno, o advento da Ordem dos Advogados. Ele próprio articulou esse empreendimento, fundando na Corte, em janeiro de 1843, a *Gazeta dos Tribunais*, um periódico preocupado com a transparência dos atos da justiça e com questões importantes do Direito. Já no primeiro número, a *Gazeta* publicou um artigo intitulado “A Necessidade de uma Associação de Advogados” e, em 16 de maio de 1843, divulgou os estatutos da Associação dos Advogados de Lisboa, aprovados por portaria de 23 de março de 1838. Após um mês, aproximadamente, teve início a discussão em torno da criação de uma corporação que reunisse e disciplinasse a classe de advogados. Profundamente influenciados pelos estatutos da associação portuguesa, “inclusive no que dizia respeito à finalidade primordial da instituição: a constituição da Ordem dos Advogados”, um grupo de advogados, reunidos na casa do Conselheiro Teixeira de Aragão, organizou os estatutos do Instituto dos Advogados Brasileiros. Submetido à apreciação do Governo Imperial, recebeu aprovação pelo Aviso de 7 de agosto de 1843. O art. 2.º dos estatutos da nova instituição dispunha: “O fim do Instituto é organizar a Ordem dos Advogados, em proveito geral da ciência da jurisprudência” (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 2015, s/p).

Assim, no dia 21 de agosto de 1843, elegeu-se a primeira diretoria do Instituto dos Advogados Brasileiros, composta por Francisco Gê Acaiaba de Montezuma, presidente; Josino Nascimento Silva, secretário da assembleia; Nicolau Rodrigues dos Santos França, tesoureiro; e mais 10 nomes que formaram o Conselho Diretor. O Conselheiro Teixeira de Aragão foi agraciado com o título de presidente honorário (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 2015).

#### O Instituto dos Advogados Brasileiros auxiliou

[...] o governo na organização legislativa e judiciária do País, colocando-se como órgão de estudos e debates de questões legislativas e de jurisprudência. Sua atuação na vida nacional caminhou em estreita convergência com o processo de construção do Estado brasileiro. Tanto que a própria Constituição de 1891, o alicerce da 1ª República, fora amparada pelos estudos oferecidos pelo IAB, que, revisados por Rui Barbosa, transformaram-se no anteprojeto submetido e aprovado pela Assembléia Constituinte. Quanto à criação da Ordem dos Advogados, foram muitas as iniciativas para cumprir o que estabelecia o art. 2.º dos estatutos do Instituto dos Advogados Brasileiros. Uma dezena de estudos e projetos elaborados pelo Instituto foi apresentada à apreciação do Poder Legislativo, do Ministério da Justiça e do Governo Imperial, mas todos foram detidos em sua marcha (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 2015, s/p).

No que tange aos currículos, os primeiros cursos de graduação em Direito no Brasil, de 1827 a 1962, tiveram um “currículo único” nacional, rígido e constituído por nove cadeiras, a ser cumprido no prazo de cinco anos, e permeado pelas questões políticas e

ideológicas do Império. Em 1854 houve uma alteração curricular para a inclusão de duas novas cadeiras: Direito Romano e Direito Administrativo. Assim, o “currículo único” era composto das seguintes disciplinas: Direito Natural, Público, Análise da Constituição do Império, Direito das Gentes, Diplomacia, Direito Público Eclesiástico, Direito Pátrio Civil, Direito Pátrio Criminal, com teoria do processo criminal, Direito Mercantil e Marítimo, Economia Política e Teoria e prática do Processo adotado pelas Leis do Império (CNE/CES, 2004).

Com a Proclamação da República e as mudanças na política aliadas às evoluções científicas, o ensino do Direito passou a ser diretamente influenciado pela corrente positivista, afastando o jusnaturalismo<sup>5</sup> e, conseqüentemente, as disciplinas relacionadas a esta corrente.

---

<sup>5</sup> “A primeira aparição do Jusnaturalismo ocorre na Grécia antiga, na figura de Antígona, na clássica tragédia de Sófocles, em que ela se recusa a obedecer as ordens do rei, pois considera que pelo fato de serem ordens políticas não poderiam se sobrepor às ordens eternas dos deuses, fazendo nascer, desta forma, o conceito de justo por natureza e justo por lei. O período antigo, também conhecido como Jusnaturalismo Clássico traz como grande contribuição a percepção da ligação do direito com as forças e leis da natureza, propiciando uma interpretação mítica da realidade, restando a razão como meio de explicar o mundo em seu conjunto; tal pensamento posteriormente acaba sendo absorvido pelos romanos. O pensamento grego não se constitui como um todo unitário: surgiram duas correntes contraditórias no que tange o direito natural, a primeira denominada idealista ou intelectualista sustentava a crença da possibilidade de determinar o ser do homem pelas características comuns a todos os indivíduos, e a segunda, conhecida como empirista, definia o homem partindo de cada indivíduo isoladamente. O direito natural clássico vislumbrava o indivíduo inserto numa realidade objetiva, onde sua vontade seria traduzida como simples cumprimento de possibilidades ideais predeterminadas, ou substituída pelo instinto natural. Ao estudar o pensamento grego nota-se que a vontade humana se funde com a vontade divina, o indivíduo, por sua vez, age por instinto ou é mero executor das vontades divinas, não possuindo portanto livre-arbítrio. Inspirado pelos estoicos, Cícero divulga em Roma a lei universal natural e imanente, a qual toda natureza governava, e que veio a influenciar decisivamente o pensamento cristão dos primeiros séculos, no pensamento medieval e nas primeiras doutrinas jusnaturalistas modernas.

[...]

A idade média traz como característica um Jusnaturalismo com vertente teológica: a fundamentação divina do direito natural sustenta a figura do soberano, aceita-se de forma indiscriminada o Jusnaturalismo nas suas mais distintas versões, desconsiderando as incompatibilidades recíprocas entre elas. Diferentemente do que ocorre na época clássica, em que o direito natural não era considerado superior ao direito positivo, na Idade Média a relação entre as espécies de direito se inverte, podendo-se considerar o direito natural superior ao direito positivo, uma vez que o primeiro é a norma oriunda da vontade de Deus, e por este compartilhada a razão humana, enquanto o segundo caracteriza-se como um simples direito comum. Neste esteio, o papel desempenhado pela Escolástica exaltava a existência de uma lei divina, e dentro do que era concebido, tal lei não possuiria nenhuma falha, uma vez que era transcendente, ou seja, além de perfeita também era imutável. Neste cenário têm grande destaque as ideias de S. Tomás de Aquino: há uma noção mais precisa de Deus e suas relações com o homem, renovando desta sorte a visão da ordem moral, introduzindo o conceito de pessoa e, como consequência, da dignidade da pessoa humana. A grande importância histórica da influência de S. Tomás está por firmar-se com uma das principais bases, senão a principal, do Jusnaturalismo católico. Constituindo o centro da doutrina moral e jurídico-política católica, esta encontrou crítica, no pensamento de Guilherme de Occam, posteriormente, no século XIV, doutrina esta que tentou impugnar o pensamento Aquiniano, e que defendia que o direito natural era ditado pela razão, que consistia apenas no meio de notificar o homem da vontade de Deus, sendo que este poderia, a seu arbítrio, modificar o direito natural. O princípio mais relevante que surge do pensamento desta época do Jusnaturalismo, consiste que uma lei positiva que seja diversa do direito natural constitui-se como injusta, e logo, não obriga ao seu cumprimento. Tal princípio por muitas vezes foi alegado para contestar as leis de Estado quando estas se opunham à Igreja, sendo que até os dias de hoje ainda são invocadas por alguns juristas e políticos católicos.

[...]

---

O Jusnaturalismo Moderno representou uma profunda ruptura com o Jusnaturalismo Clássico, inspirado no pensamento aristotélico-tomista e escolástica, provocando verdadeira metamorfose no verdadeiro conceito de direito natural, o qual pode-se observar até os dias de hoje. Nesta nova doutrina, ocorre um desligamento dos fundamentos ontológicos e teológicos, a liberdade passa a ser a fonte da verdade. Emerge um racionalismo subjetivista e abstrato, que por meio de princípios rígidos e exaustivos, pretende construir um sistema de direito natural dotado de validade perpétua e universal. Contudo, considera-se não a existência de uma ruptura entre o Jusnaturalismo Moderno e o Medieval, mas, observa-se uma continuidade entre os dois, sendo equivocada e simplista a leitura que destaca o primeiro como uma teoria do direito natural, como norma objetiva, enquanto o segundo seria exclusivamente uma teoria de direitos subjetivos. O Jusnaturalismo Moderno ressalta fortemente aspectos subjetivos do direito natural, de sorte a moldar as doutrinas políticas de cunho liberal e individualista, destacando a necessidade de respeito por parte das autoridades políticas dos direitos inatos do indivíduo. Seguindo os ensinamentos do doutrinador Eduardo Bittar, é possível se identificar a doutrina jusnaturalista da modernidade com vários nomes, pensadores e tendências diversas, merecendo o devido destaque Locke (individualismo-propriedade privada – sociedade civil como salvaguarda da paz), Hobbes (Estado – soberano – sociedade civil como prevenção do extermínio de todos contra todos), Rousseau (contratualismo – direitos naturais – desigualdades entre homens – direitos civis como extensão dos direitos naturais. Em suma, são claras as forças explicativas que atribuíam os direitos a partir de deduções da vontade revelada de Deus, são apresentados raciocínios plausíveis e laicos para fundamentar o convívio e o estar em sociedade. Para os teóricos do Jusnaturalismo Moderno, o Estado de natureza é abandonado pelos indivíduos, e assim, ressalta-se fortemente o aspecto subjetivo do direito natural, de forma que os direitos desses indivíduos estejam garantidos e melhor tutelados como consequência do surgimento de um Estado politicamente organizado e dotado de autoridade. O Estado mantém-se legítimo enquanto cumpre esta função essencial, que lhe foi delegada mediante contrato social, entre cidadãos e o soberano. Os racionalistas do século XVIII moldaram as doutrinas políticas através de contornos individualistas e liberais, dando ênfase na necessidade de respeito por parte das autoridades políticas aos direitos declarados dos indivíduos. Destacam-se ainda, as teorias que versam sobre a onipotência do legislador. Cabe ressaltar, porém, que nesse século o direito natural ainda estava vivo, os conceitos base da teoria Jusnaturalista, tais como estado de natureza e lei natural, e mesmo o Estado como consequência do contrato social, ainda se constitui com base no estado de natureza, e ainda na organização do Estado os homens ainda conservam certos direitos naturais fundamentais. Como grande consequência do pensamento moderno destacam-se os enormes resultados políticos, pois, apesar da convergência de outros valores históricos e doutrinários, coube à doutrina do direito natural a principal fonte de inspiração da Declaração da Independência dos Estados Unidos da América, no ano de 1776, que reconheceu que todos os homens eram possuidores de direitos inalienáveis tais como a vida, a busca da felicidade e a liberdade. Considera-se também genuinamente jusnaturalista a Declaração dos direitos do homem e do cidadão de 1789 que prescreve que a finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Tais direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência a opressão. Este foi um dos primeiros atos da Revolução Francesa em que igualmente se proclamou como direitos naturais a liberdade, a igualdade e a propriedade entre outros. No século XIX o Jusnaturalismo veio a cair em total descrédito, sobrevivendo apenas na sua concepção católica, com base na doutrina de S. Tomás de Aquino. O adjetivo jusnaturalista tomou contornos depreciativos, indicando argumentos ou conceitos que destoavam do campo da juridicidade, não compreendendo como jurídico o que não tivesse caráter positivo, restaram poucas vozes isoladas que de tempos em tempos ressoavam sem ecoar.

[...]

Após a Segunda Grande Guerra Mundial, desponta novamente o Jusnaturalismo como reação ao estatismo dos regimes totalitários, podendo também verificar-se em ambientes protestantes assim como na cultura católica, apresentando-se a ideia do Jusnaturalismo como limite ao poder do Estado. Com o advento do Jusnaturalismo Moderno, do século XVII, ocorre profunda ruptura do pensamento da escola clássica e dos preceitos aristotélico-tomista, dando ensejo a autêntica transmutação do verdadeiro conceito de direito natural, este desliga-se dos fundamentos teológicos e ontológicos e passa a ser instrumento de um racionalismo subjetivista abstrato e sem lastro na história. Tal crise aberta no Jusnaturalismo favoreceu a escola do positivismo jurídico que veio a ter um grande incremento a partir do século XIX. Com a passagem do Jusnaturalismo ao positivismo observa-se a redução do direito natural a apenas um critério de avaliação do direito positivo, no que toca o elemento da justiça. A forma que traz a vitalidade ao Jusnaturalismo Contemporâneo é aquela que o aproxima das doutrinas sociológicas e “realísticas” do direito, abandonando a tese da imutabilidade e eternidade do direito natural e reconhecendo-o como imanente à história. A discussão a favor ou contra o Jusnaturalismo se desenrola nos mais diversos planos, quer seja da ética, ora da ciência jurídica, ora no da política, uma discussão, contudo, viciada de ambos os lados, devido ao estigma que carrega o direito natural de ser ideia própria da Igreja Católica. Com a desvinculação do conceito de um direito natural metafísico, eterno, imutável e extra-histórico, o Jusnaturalismo certamente encontrará seu lugar na cultura jurídico política hodierna. As consequências deste profundo abalo

Ademais, desvincula-se a Igreja do Estado, retirando do “currículo único” a disciplina de Direito Público Eclesiástico e incluindo as disciplinas de Filosofia e História do Direito e de Legislação Comparada sobre o Direito Privado. Com a edição da Lei nº. 314, de 30/10/1895, o currículo dos cursos de graduação em Direito passou a ser composto das seguintes disciplinas: Filosofia do Direito, Direito Romano, Direito Público Constitucional, Direito Civil, Direito Criminal, Direito Internacional Público e Diplomacia, Economia Política, Direito Militar e Regime Penitenciário, Ciências das Finanças e Contabilidade do Estado, Direito Comercial, Direito Marítimo, Teoria do Processo Civil, Comercial e Criminal, Medicina Pública, Prática Forense, Ciência da Administração e Direito Administrativo, História do Direito e do Direito Nacional e Legislação Comparada sobre Direito Privado (CNE/CES, 2004).

Apenas em 1962<sup>6</sup>, com forte influência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº. 4.024/61), é que se modifica a concepção do curso de graduação em Direito, passando de um “currículo único” para um “currículo mínimo”, possibilitando uma maior liberdade para as universidades, mas ao mesmo tempo mantendo o tecnicismo dissociado das questões humanistas, políticas, culturais e sociais. A partir de 1963 o ensino do Direito, bacharelado, com duração de cinco anos, passou a ser composto pelas seguintes disciplinas: Introdução à Ciência do Direito, Direito Civil, Direito Comercial, Direito Judiciário, Direito Internacional Privado, Direito Constitucional, Direito Internacional Público, Direito Administrativo, Direito do Trabalho, Direito Penal, Medicina Legal, Direito Judiciário Penal, Direito Financeiro e Finanças e Economia Política (CNE/CES, 2004). Esse “currículo mínimo” sofre alterações com o advento da Lei nº. 5.540/68, flexibilizando a oferta de cursos de graduação em Direito, e observando sempre a competência do Conselho Federal de Educação (CFE) para o regramento do “currículo mínimo” nacional e a duração do curso.

---

sofrida na doutrina da natureza das coisas do Jusnaturalismo clássico repercutem até os nossos dias, o pensamento moderno partiu de uma atitude antropocêntrica impactando os pilares da metafísica com a sobreposição de uma análise empiriológica à aos fundamentos e causas finais, reduzindo a natureza das coisas a simples manifestações fenomênicas ou puras construções idealistas, considerando a teleologia a luz de Bacon como uma virgem consagrada a Deus, nada produz. Resulta do esvaziamento metafísico da natureza das coisas a perda do fundamento ontológico e racional da moral e do direito e o abismo entre o ser e o dever ser. Várias correntes do pensamento filosófico e teológico concorreram para esse processo de erosão com destaque ao nominalismo, o racionalismo, o empirismo, o formalismo kantiano, o idealismo, o positivismo, o marxismo, etc., em muitas ocasiões intervenções explicitamente ateístas objetivando recusar Deus e separá-lo da realidade natural” (OLIVEIRA FILHO, 2013, s/p). Disponível em: < <http://www.webartigos.com/artigos/jusnaturalismo-delineamento-sobre-a-evolucao-historica/110989/>>. Acesso em: 13 out. 2015.

<sup>6</sup> Parecer 215, aprovado pelo Conselho Federal de Educação em 15/09/62 e publicado *in* Documenta nº. 8 – outubro de 1962, p. 81-83, e republicado *in* Documenta nº. 10 – dezembro de 1962, p. 16/19.

Mesmo com a Lei nº. 5.540/68 vigente, o currículo mínimo antes concebido continuou sendo aplicado em âmbito nacional até a publicação da Resolução do Conselho Federal de Educação - CFE 3/72, corolário do Parecer CFE 162/72, que trouxe um novo currículo mínimo do curso de graduação em Direito. De acordo com a Resolução CFE 3/72, o currículo mínimo do curso de graduação em Direito compreendia as seguintes disciplinas: Básicas: Introdução ao Estudo do Direito; Economia; Sociologia; Profissionais: Direito Constitucional (Teoria do Estado - Sistema Constitucional Brasileiro); Direito Civil (Parte Geral – Obrigações – Parte Geral e Parte Especial – Coisas – Família – Sucessão); Direito Penal (Parte Geral – Parte Especial); Direito Comercial (Comerciantes – Sociedades – Títulos de Crédito – Contratos Mercantis e Falências); Direito do Trabalho (Relação do Trabalho – Contrato de Trabalho – Processo Trabalhista); Direito Administrativo (Poderes Administrativos – Atos e Contratos Administrativos – Controle de Administração Pública – Função Pública); Direito Processual Civil (Teoria Geral – Organização Judiciária – Ações – Recursos – Execuções); Direito Processual Penal (Tipo de Procedimento – Recursos – Execução); Prática Forense, sob a forma de estágio supervisionado; Estudo de Problemas Brasileiros e a prática de Educação Física, com predominância desportiva, de acordo com a legislação específica; Duas opcionais dentre as seguintes: Direito Internacional Público; Direito Internacional Privado; Ciências das Finanças e Direito Financeiro (Tributário e Fiscal); Direito da Navegação (Marinha e Aeronáutica); Direito Romano; Direito Agrário; Direito Previdenciário; Medicina Legal (Parecer CNE/CES, 2004).

Em 1980, após a Resolução CFE 3/72, o Ministério da Educação constituiu uma Comissão de Ensino Jurídico, com o objetivo de alterar o currículo dos cursos de graduação em Direito, uma vez que a formação do bacharel em Direito ainda não contemplava uma consciência jurídica necessária às situações sociais emergentes. Dessa forma, propôs as seguintes disciplinas a serem abordadas durante a graduação: a) Disciplinas Básicas: Introdução à Ciência do Direito, Sociologia Geral, Economia, Introdução à Ciência Política e Teoria da Administração; b) Disciplinas de Formação Geral: Teoria Geral do Direito, Sociologia Jurídica, Filosofia do Direito, Hermenêutica Jurídica e Teoria Geral do Estado; c) Disciplinas de Formação Profissional: Direito Constitucional, Direito Civil, Direito Penal, Direito Comercial, Direito Administrativo, Direito Internacional, Direito Financeiro e Tributário, Direito do Trabalho e Previdenciário, Direito Processual Civil e Direito Processual Penal; e d) Disciplinas Direcionadas a Habilitações Específicas, que deveria ser composta por disciplinas e áreas de conhecimento que suprissem as realidades regionais, às possibilidades

de cada curso, à capacitação do quadro docente e às aptidões dos alunos. Ademais, deveria ser implantado um Laboratório Jurídico, com carga horária mínima de seiscentas horas/atividades, para cumprimento em dois anos, substituindo-se o estágio curricular supervisionado e extracurricular, e até mesmo eliminando-se o Exame de Ordem estabelecido pela Lei nº. 4.215/63, e mantidos nas Resoluções 3/72 e 15/73 (CNE/CES, 2004).

Com o advento da Portaria 1.886/94, introduzindo inovações no ensino do Direito, com o foco na realidade social e a integração dos conteúdos com as atividades, ensejando uma teoria aliada à prática e, dessa forma, uma consciência crítica dos alunos, a situação antes predominante perdurou até 1996, prorrogada para 1998, com a implantação das diretrizes curriculares e o conteúdo mínimo do curso de graduação em Direito, revogando-se as Resoluções 3/72 e 15/73, do extinto Conselho Federal de Educação. Assim, com a edição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e referendado pelo Plano Nacional de Educação, nos termos da Lei nº. 10.172/01, temos um novo marco legal coerente com os princípios e finalidades da Lei nº. 9.394/96.

Em 29 de setembro de 2004 foi publicada pelo Conselho Nacional de Educação a Resolução CNE/CES nº.9<sup>7</sup>, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito, fixando quanto a metodologia a ser adotada na organização do curso, o projeto pedagógico, o perfil do formando, as competências e habilidades, os conteúdos curriculares, o estágio curricular supervisionado, as atividades complementares, o sistema de avaliação, o trabalho do curso como componente curricular obrigatório, o regime acadêmico de oferta e a duração do curso.

Ademais, definiu-se que o ensino do Direito deverá contemplar conteúdos e atividades que atendam a três eixos interligados de formação:

- I – Eixo de Formação Fundamental, tem por objetivo integrar o estudante no campo, estabelecendo relações do Direito com outras áreas do saber, abrangendo dentre outros, estudos que envolvam conteúdos essenciais sobre Antropologia, Ciência Política, Economia, Ética, Filosofia, História, Psicologia e Sociologia;
- II – Eixo de Formação Profissional, abrangendo, além do enfoque dogmático, o conhecimento e a aplicação, observadas as peculiaridades dos diversos ramos do Direito, de qualquer natureza, estudados sistematicamente e contextualizados segundo a evolução da Ciência do Direito e sua aplicação às mudanças sociais, econômicas, políticas e culturais do Brasil e suas relações internacionais, incluindo-se necessariamente, dentre outros condizentes com o projeto pedagógico, conteúdos essenciais sobre Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Tributário, Direito Penal, Direito Civil, Direito Empresarial, Direito do Trabalho, Direito Internacional e Direito Processual; e

---

<sup>7</sup> CNE. Resolução CNE/CES 9/2004. Diário Oficial da União, Brasília, 1º de outubro de 2004, Seção 1, p. 17.

III – Eixo de Formação Prática, objetiva a integração entre a prática e os conteúdos teóricos desenvolvidos nos demais Eixos, especialmente nas atividades relacionadas com o Estágio Curricular Supervisionado, Trabalho de Curso e Atividades Complementares (CNE/CES, 2004, p. 02).

Assim, o que se vê é um projeto de ensino do Direito contextualizado em relação às suas inserções institucional, política, geográfica e social, de uma forma interdisciplinar, uma vez que busca através do diálogo com outras áreas do saber apontamentos para os problemas sociais, um incentivo à pesquisa e à extensão, como necessários ao prolongamento da atividade de ensino e como instrumento para a iniciação científica. Igualmente, as atividades complementares são componentes curriculares enriquecedores e complementares às habilidades e competências do aluno, incluindo a prática de estudos e atividades independentes, transversais e opcionais, especialmente nas relações com o mercado de trabalho e com as ações de extensão junto à comunidade.

Nessa esteira, temos nesse novo contexto um curso de graduação em Direito voltado ao controle, construção e garantia do desenvolvimento da sociedade, comprometido com a nova ordem política, econômica e social, aliado aos seus pluralismos políticos, jurídicos e regionais que caracterizam a sociedade brasileira, assegurando ao bacharel em Direito uma formação geral, humanística e axiológica indispensável à prestação da justiça e ao desenvolvimento da cidadania.

### **2.3 Políticas Sociais Públicas**

A origem das Políticas Sociais Públicas está relacionada aos movimentos de massa social-democratas, que surgiram em contraposição à ascensão do capitalismo, e tiveram seu ápice após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

Todavia, antes do nascimento das sociedades capitalistas e, conseqüentemente, das Políticas Sociais Públicas, existiam algumas iniciativas e legislações de caráter assistencial, que visavam impedir a mobilidade do trabalhador e a manutenção da organização tradicional do trabalho. A assistência garantida nesta época era fundada num dever moral e cristão, e não vista como um direito do cidadão.

As legislações mais conhecidas, e que precederam à Revolução Industrial, são as inglesas. Podemos citar as seguintes: Estatuto dos Trabalhadores, de 1349; Estatuto dos Artesãos (Artífices), de 1563; Leis dos Pobres Elisabetanas, que se sucederam entre 1531 e 1601; Lei de Domicílio (*Settlement Act*), de 1662; *Speenhamland Act*, de 1765; Lei Revisora

das Leis dos Pobres, ou Nova Lei dos Pobres (*Poor Law Amendment Act*), de 1834 (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

Com o advento da Revolução Industrial, essas legislações mínimas e restritivas foram extintas, deixando o trabalhador sem qualquer tipo de assistência, o que ocasionou uma submissão do trabalho ao capital e conseqüentemente um aprofundamento da crise social.

Se as legislações sociais pré-capitalistas eram punitivas, restritivas e agiam na intersecção da assistência social e do trabalho forçado, o “abandono” dessas tímidas e repressivas medidas de proteção no auge da Revolução Industrial lança os pobres à “servidão da liberdade sem proteção”, no contexto de plena subsunção do trabalho ao capital, provocando o pauperismo como fenômeno mais agudo decorrente da chamada questão social. Foram as “lutas pela jornada normal de trabalho” (Marx, 1987) que provocaram o surgimento de novas regulamentações sociais e do trabalho pelo Estado (BOSCHETTI; BEHRING, 2014, p. 51).

Conforme análise das autoras supracitadas, o liberalismo existente fazia com que o trabalhador se sujeitasse ao capitalismo e fosse vítima de sua exploração. O Estado, sob o domínio do capital, tinha pouquíssima autonomia. Somente com o advento das lutas de classe e, em especial, a luta em torno da jornada de trabalho, é que o Estado começa a se preocupar com as questões sociais, iniciando a regulamentação das relações de produção, por meio da legislação fabril, entre outros.

Esse Estado Liberal mínimo (meados do século XIX até a terceira década do século XX), pregava que o bem-estar coletivo seria fruto do funcionamento livre e ilimitado do mercado. É a “mão invisível” do mercado livre a responsável pela produção do bem comum, através da regulação das relações econômicas e sociais (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

Considerava-se nesta época apenas os indivíduos como detentores de direitos, e não a coletividade, de modo que os direitos de primeira dimensão (civis e políticos), de cunho individual, foram os primeiros a serem tutelados.

Ademais, como a liberdade prevalecia sobre os direitos de igualdade, cabia a cada indivíduo prover o seu próprio bem-estar, o que acabaria gerando um bem-estar coletivo, sem que o Estado precisasse garantir bens e serviços públicos a todos.

Igualmente, a miséria não era vista como fruto das desigualdades sociais, mas como incapacidade do indivíduo de prover o seu próprio bem-estar social. Nesse passo, o Estado deveria assumir sempre um papel mínimo, neutro, garantindo apenas a liberdade individual, a propriedade privada e o livre mercado (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

As Políticas Sociais Públicas deveriam ser um paliativo, uma vez que eram vistas como estimuladoras do ócio e do desperdício, sendo que a pobreza deveria ser minorada pela caridade privada (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

Dessa forma, esse abismo existente entre o capital e o trabalho, gerador das desigualdades sociais, deu origem às lutas da classe trabalhadora, o que fez o Estado a começar a tutelar os direitos de segunda dimensão (econômicos, sociais e culturais), que possuem um cunho coletivo. Começa neste momento uma transição de um Estado Liberal para um Estado Social, sem que houvesse uma ruptura abrupta entre eles, já que os fundamentos do capitalismo estavam protegidos (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

É nesse período de transição (segunda metade do século XIX e início do século XX) que o Liberalismo começa a ruir em suas bases materiais e subjetivas de sustentação, sendo que o seu ápice depressivo ocorreu com a crise de 1929-1932 (quebra da Bolsa de Nova York), obrigando o capital a reconhecer definitivamente os direitos de cidadania política e social (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

No Brasil, o surgimento das Políticas Sociais Públicas não acompanha o mesmo tempo histórico dos países de capitalismo central. Somente no início do século XX é que surgem as primeiras lutas de trabalhadores e as primeiras leis voltadas a essa classe. Destaque-se que o liberalismo brasileiro não comportava a questão dos direitos sociais, que só foram tutelados após as lutas dos trabalhadores e, mesmo assim, com grandes dificuldades de efetivação (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

Até 1887, dois anos antes da proclamação da República no Brasil (1889), não se registra nenhuma legislação social. No ano de 1888, há a criação de uma caixa de socorro para a burocracia pública, inaugurando uma dinâmica categorial de instituição de direitos que será a tônica da proteção social brasileira até os anos 60 do século XX. Em 1889, os funcionários da Imprensa Nacional e os ferroviários conquistam o direito à pensão e a 15 dias de férias, o que irá se estender aos funcionários do Ministério da Fazenda no ano seguinte. Em 1891, tem-se a primeira legislação para a assistência à infância no Brasil, regulamentando o trabalho infantil, mas que jamais foi cumprida, confirmando a tendência anteriormente sinalizada da distância entre intenção e gesto no que se refere à legislação social brasileira. Em 1892, os funcionários da Marinha adquirem o direito à pensão.

A passagem para o século XX foi sacudida pela formação dos primeiros sindicatos, na agricultura e nas indústrias rurais a partir de 1903, dos demais trabalhadores urbanos a partir de 1907, quando é reconhecido o direito de organização sindical. Esse processo se dá sob uma forte influência dos imigrantes que traziam os ares dos movimentos anarquista e socialista europeus para o país. Essa nova presença no cenário político e social promove mudanças na correlação de forças, tanto que em 1911 se reduz legalmente a jornada de trabalho para 12 horas diárias. Contudo, mais uma vez a lei não foi assegurada. Em 1919, regulamenta-se a questão dos acidentes de trabalho no Brasil, mas tratando-a pela via do inquérito policial e com ênfase na responsabilidade individual em detrimento das condições coletivas de trabalho.

O ano de 1923 é chave para compreensão do formato da política social brasileira no período subsequente: aprova-se a lei Eloy Chaves que institui a obrigatoriedade de criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) para algumas categorias estratégicas de trabalhadores [...] (BOSCHETTI; BEHRING, 2014, p. 79-80).

Assim, nesse contexto (final do século XIX e início do século XX), o liberalismo adotado no Brasil não abrangia a questão dos direitos sociais, que só a partir dos anos 1920 e, em especial, dos anos 1930 passaram a ter relevância.

Após a crise de 1929-1932 e, em especial, depois da Segunda Guerra Mundial, com a consolidação do capitalismo, influenciada pelas altas taxas de lucros e ganhos de produtividade para as empresas, surge o Estado Social, e a implementação de Políticas Sociais Públicas para os trabalhadores, enfatizando a necessidade de intervenção estatal para o restabelecimento do equilíbrio econômico, por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

A política keynesiana<sup>8</sup> defende, ainda, que o bem-estar deve ser perseguido individualmente, mas admite intervenções estatais para garantir a produção e a assistência social àqueles considerados incapazes para o trabalho (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

Aliado ao keynesianismo surgiu uma nova forma de regulação das relações sociais, o fordismo, caracterizado pela produção e consumo de massas, e pelos acordos coletivos de trabalho entre os trabalhadores e empregadores, detentores dos lucros de produtividade do trabalho (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

Nesse passo, analisando o desenvolvimento do Estado de Bem-estar Social (*Welfare State*), pode-se destacar três elementos marcantes desse período conhecido como “idade de ouro” do capitalismo: o crescimento do orçamento social em todos os países da Europa que integravam a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); o crescimento incremental de mudança demográfica, marcado pelo aumento da população idosa nos países capitalistas centrais, que ampliou os gastos com aposentadorias e saúde, e o aumento da população economicamente inativa; e o crescimento de programas sociais (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

---

<sup>8</sup> É o conjunto de ideias que propunham a intervenção estatal na vida econômica com o objetivo de conduzir a um regime de pleno emprego. As teorias de John Maynard Keynes tiveram enorme influência na renovação das teorias clássicas e na reformulação da política de livre mercado. Acreditava-se que a economia seguiria o caminho do pleno emprego, sendo o desemprego uma situação temporária que desapareceria graças às forças do mercado. Disponível em: < [http://www.economiabr.net/teoria\\_escolas/teoria\\_keynesiana.html](http://www.economiabr.net/teoria_escolas/teoria_keynesiana.html)>. Acesso em: 16 set. 2014.

No Brasil, a economia e a política sofreram grande abalo nas primeiras três décadas do século XX, e em especial após a crise de 1929-1932, quando ocorre a expansão capitalista e as respostas do Estado para a questão social (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

Com o advento do Governo Vargas (Governo Provisório: 1930-1934; Governo Constitucional: 1934-1937; Estado Novo: 1937-1946; 1951-1954), passou-se a regulamentar as relações de trabalho, transformando a luta de classes em colaboração de classes, bem como a impulsionar à construção do Estado Social, em sintonia com os processos internacionais, guardadas suas particularidades. É nesse período que se introduz a Política Social Pública no Brasil, que teve seu desfecho com a Constituição Federal de 1937 e em 1943, com a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), selando o paradigma corporativista e fragmentado de reconhecimento de direitos no país (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

No período compreendido entre 1930 e 1945, as parcelas mais humildes da população brasileira viram a possibilidade de reclamar ao Estado a efetivação de seus direitos. Dessa forma, a questão social passa a ser considerada uma questão legal, sobretudo com o advento da legislação trabalhista (VIEIRA, 1987).

Segundo Vargas, o governo deveria firmar relações diretas com os trabalhadores, seja para saber de suas dificuldades, seja para requer-lhes colaboração. Assim, sua política fundava-se na conciliação de forças diversas que se destacam na disputa pelo poder (VIEIRA, 1987).

Igualmente, tem-se um Estado mais atuante sobre o sistema econômico-financeiro, destacando-se em 1951 o “Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (Plano Láfer)”, cujos recursos seriam oriundos do “Fundo de Reparcelamento Econômico”, comandado pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), fundado em 1952. Objetivou-se, ainda, um desenvolvimento que suplantasse as dificuldades econômicas mais profundas e que dominasse as inquietações sociais perniciosas à manutenção da ordem pública (VIEIRA, 1987).

Nesse sentido, a efetivação do desenvolvimento econômico resultaria na emancipação econômica brasileira, além de se refletir na sua industrialização, conduzindo ao surgimento de um capitalismo nacional (VIEIRA, 1987).

O presidente Getúlio ressaltava, também, a necessidade de formação de técnicos de nível médio e de nível superior, além de reclamar um constante treinamento de operários

qualificados. Sua política educacional destacava o valor do trabalho universitário e a elevada especialização (VIEIRA, 1987).

Já no campo da saúde pública, seu governo buscava a continuidade do trabalho sanitário, expandindo as medidas de prevenção e de assistência, bem como o combate às falhas referentes à nutrição, ao saneamento, à assistência médica e à educação sanitária da população brasileira (VIEIRA, 1987).

Na assistência social, diferenciava-se a atuação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), da Legião Brasileira de Assistência (LBA), do Serviço Social da Indústria (SESI) e do Serviço Social do Comércio (SESC). A Previdência Social efetivava seu papel proporcionando assistência aos trabalhadores urbanos e ao mesmo tempo os pacificava de modo a evitar conflitos políticos.

Ao longo de toda era Vargas, a Previdência Social se ocupou apenas da população ativa das cidades, excluindo os trabalhadores rurais, em que pese ser sustentada por toda a população trabalhadora do Brasil (VIEIRA, 1987).

No segundo governo de Getúlio, a política social reduziu-se a um conjunto de ações maciçamente setorial na Educação, na Saúde Pública, na Habitação Popular, na Previdência Social e na Assistência Social (VIEIRA, 1987).

A morte de Vargas, portanto, coloca-se como o primeiro momento de negação da presença das massas populares no jogo político, assim como representa uma agressão profunda ao projeto econômico de cunho nacionalista, durante a vigência do regime instituído pela Constituição de 1946. O fim do governo getulista significou, acima de tudo, a liquidação do período de alianças partidárias razoavelmente estáveis, existentes desde 1945. [...] O sistema partidário, fundamentalmente herdado do Estado Novo, sobretudo em razão de os principais partidos da coligação vitoriosa nas eleições da Presidência em 1945, em 1950 e em 1955 (PSD e PTB) nascerem da inspiração getulista, sofreu forte abalo com o suicídio de Vargas (VIEIRA, 1987, p. 30-31).

Após a era Vargas e o advento da Constituição Federal de 1946, o período entre 1946-1964 é marcado pela disputa de projetos e pela intensificação da luta de classes. Assim, a Política Social Pública no país é caracterizada como de expansão lenta e seletiva, com alguns aperfeiçoamentos institucionais. Outrossim, com a disputa de projetos, houve uma certa paralisação das Políticas Sociais Públicas (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

Com o Golpe de 1964, e com a instalação da ditadura, e uma modernização conservadora da nação, nos 20 (vinte) anos seguintes, acarretou reflexos para a Política Social Pública (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

Com isso, podemos concluir a respeito da Política Social Pública no período de 1951 a 1964 que:

- A. De 1951 a 1964, a política social constituiu estratégia de mobilização e de controle das populações carentes por parte dos governos federais.
- B. De 1951 a 1964, a política social de qualquer maneira representou um conjunto de direitos da população, perante o Estado. Devido às lutas sociais e às pressões sobre o poder estatal, a política social irrompe como limite de concessão do capitalismo, tomando a forma dos direitos sociais e do bem-estar social.
- C. De 1951 a 1964, houve representatividade em órgãos pertencentes à política social, como, por exemplo, a Previdência Social.
- D. De 1964 em diante, a política social consistiu sobretudo em controle das populações carentes, apesar de grupos e entidades atuarem em sentido contrário, em momentos propícios.
- E. De 1964 em diante, a política social antes figurou como investimento ou encargo, a ser pago por quem já recolhe tributos.
- F. De 1964 em diante, desapareceu qualquer representatividade em órgãos da política social, como existia a representatividade dos segurados da Previdência Social antes daquele ano.
- [...]
- G. As condições de vida (levando-se em conta os preços, os salários, os serviços da Educação, da Saúde Pública, da Habitação Popular, da Previdência Social e da Assistência Social) geralmente têm piorado depois de 1964. Com isto, não se quer dizer que antes de 1964 tais condições fossem muito satisfatórias. Aliás, está-se longe disto. Mas a falta de sólidas instituições políticas, a ausência de liberdades públicas mais elementares, o enorme exército de reserva de desempregados e de subempregados, a exploração por parte das empresas sobretudo estrangeiras, a insegurança no trabalho, acabaram aviltando as condições de vida. Em passado recente, quando se pediu maior número e melhor qualidade dos serviços sociais, os últimos governos do Brasil propagavam números e só números perante a população. As condições de vida ofendem os direitos humanos, porque há excesso de mão-de-obra? Portanto, a política social tem transformado os fundos públicos em investimentos nas empresas particulares. Quando se pensa nisto, surgem na memória as palavras de um brilhante político do Império Brasileiro, Evaristo da Veiga "... o amor próprio nacional tem sido no Brasil pisado aos pés pelos homens da privança, pelo partido que goza e tem gozado da especial confiança de quem governa" (VIEIRA, 1987, p. 232-233).

Outrossim, a expansão do capitalismo maduro, nos fins dos anos 1960, começou a demonstrar um esgotamento, com consequências desastrosas nas décadas finais do século XX para as condições de vida e trabalho das maiorias, colocando um ponto final nos anos de crescimento, marcados pelo pleno emprego keynesiano-fordista e pelas Políticas Sociais Públicas socialdemocratas (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

Com uma reação da burguesia à crise do capital que se inicia nos anos 1970, surge para o Estado capitalista a necessidade de reconfigurar seu papel nos anos 1980 e 1990, acarretando, assim, grandes impactos para a Política Social Pública (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

Essa reação aprofunda ou mantém algumas características enunciadas no conceito mandeliano<sup>9</sup> de capitalismo maduro, em particular na chamada onda longa de estagnação – que se desenvolve desde o final dos anos 1960 até os dias de hoje, segundo as melhores análises críticas dos processos contemporâneos. Mas essa crise acrescenta também elementos novos, o que se faz necessário agregar outras reflexões, de maneira a aumentar o entendimento de alguns processos que se tornaram mais claros e visíveis nesse último período.

O esforço teórico – e político, sempre – de Mandel, falecido em 1996, em seu *O capitalismo tardio* (1982), foi o de apreender como as variáveis que compõem a lei do valor, e que se comportam de forma parcialmente independente entre si, manifestaram-se ao longo da história do capitalismo, em especial em sua fase tardia ou madura, aberta após 1945. Esta última é uma tradução mais adequada para o conceito que ele quer desenvolver. Por que maduro? É uma referência ao desenvolvimento pleno das possibilidades do capital, considerando esgotado seu papel civilizatório. Assim, a ideia de maduro remete ao aprofundamento e à visibilidade de suas contradições fundamentais, e às decorrentes tendências de barbarização da vida social (BOSCHETTI; BEHRING, 2014, p. 112-113).

Em que pese à preocupação de Mandel com os momentos de expansão e estagnação do capitalismo, sua pesquisa tem como foco a expansão nos anos de ouro pós 1945 e os sinais de esgotamento em fins dos anos 1960.

Seu ponto de partida é o princípio dialético fundamental da crítica de Marx sobre a economia política de que não há produção sem perturbações. A busca pelos superlucros é sempre a busca pelo diferencial de produtividade do trabalho e, como corolário, a fuga a qualquer nivelamento da taxa de lucros. Dessa forma, é inevitável o desenvolvimento desigual e combinado, ou seja, um desenvolvimento e subdesenvolvimento (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

Para Mandel, a situação excepcional envolvendo a economia de guerra e a ascensão do facismo esteve na base do processo de acumulação que antecedeu e possibilitou os anos de ouro, [...] e que ele caracteriza como terceira onda com tonalidade expansionista da história do capitalismo. A essa acumulação prévia que propiciou aquelas condições antes referidas, somam-se outras condições políticas especiais que viabilizaram a experiência do *Welfare State*: o contexto da Guerra Fria e a necessidade de fazer um contraponto civilizado ao ainda recente Estado socialista (com todos os seus problemas e limites, hoje largamente reconhecidos), que fundou o Plano Marshall, de reconstrução da Europa; decorrente disso, a dificuldade de conviver com uma crise das proporções de 1929-1932, sem grandes perdas econômicas de legitimidade e, portanto, o desencadeamento de estratégias anticíclicas Keynesianas; a possibilidade de uma integração maior dos trabalhadores no circuito do consumo, a partir de uma repartição dos ganhos de produtividade advindos do fordismo; a capitulação de segmentos do movimento operário, motivada por essas condições objetivas – as possibilidades de acesso ao consumo e as conquistas no campo da seguridade social – que davam a impressão de que o

---

<sup>9</sup> As autoras estão se referindo a Ernest Mandel (1923-1995) economista e político belga, considerado um dos mais importantes dirigentes trotskistas da segunda metade do século XX. Além disso, foi significativa a sua contribuição teórica ao Marxismo antistalinista. Foi Autor de vários ensaios políticos e livros de economia, como *A Teoria do Valor-Trabalho* e *O Capitalismo Monopolista* (1967); *A Crise do Sistema Monetário Internacional* (1968), dentre outros. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/mandel/#sthash.dxQobTfw.dpufmarxista>>. Acesso em: 24 ago. 2014.

capitalismo, a partir daí, ao menos nos países de capitalismo central, havia encontrado a fórmula mágica, tão ao gosto da social-democracia, para combinar acumulação e equidade. Tudo isso, ao lado de uma desconfiança política em relação ao projeto em curso a leste da Europa (BOSCHETTI; BEHRING, 2014, p. 114-115).

As autoras supracitadas apontam que uma das principais características desse período foi a busca contínua de rendas tecnológicas derivadas da monopolização do progresso técnico, voltada à redução dos custos salariais diretos, e cuja expressão maior é a automação. Dessa automação decorre o forte deslocamento do trabalho vivo pelo trabalho morto; a perda da importância do trabalho individual a partir de um amplo processo de integração da capacidade social de trabalho; as mudanças na proporção de funções exercidas pela força de trabalho no processo de valorização do capital, quais sejam de criar e preservar valor; as alterações nas proporções entre criação de mais-valia na própria empresa; aumento no investimento em equipamentos; a redução do período de rotação do capital; a aceleração da inovação tecnológica com fortes investimentos em pesquisa; e uma vida útil mais curta do capital fixo e a conseqüente tendência ao planejamento (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

Com a intensificação das contradições do capital, com a socialização crescente do trabalho aliada à redução do emprego e à apropriação privada; a produção de valores de uso e a realização de valores de troca; e o processo de trabalho e o de valorização, é que se apresenta a maturidade do capitalismo, com um forte desenvolvimento das forças produtivas, em contradição cada vez mais intensa com as relações de produção, gerando os limites históricos para a onda de expansão e a entrada de um período de estagnação (1974-1975) (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

A crise dos anos 1970 foi marcada por limitadas estratégias de reanimação monetária ainda de estilo keynesiano, atuando o Estado como um amortecedor anti-crise. Desde então, houve uma dificuldade crescente do capitalismo contemporâneo de fugir ao dilema entre recessão profunda ou inflação acentuada, aumentando o desemprego numa dinâmica na qual em cada recessão ele aumenta, sem ser revertido na retomada. Segundo Mandel, os momentos de recessão foram marcados por uma depressão dos fatores de crescimento. Em 1980-1982, temos uma nova crise desencadeada pelos EUA (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

David Harvey<sup>10</sup> (1993) parece corroborar essa análise. Para ele, sob a superfície tênue e evanescente da atual economia política – o período da acumulação flexível –,

---

<sup>10</sup> David Harvey geógrafo britânico nascido em 1935, formado pela Universidade de Cambridge e professor da Universidade da Cidade de Nova York. De orientação marxista, Harvey é um dos principais nomes da Geografia Humana contemporânea, tendo sido agraciado em 1995 com o Prêmio Vautrin Lud, o Nobel da Geografia. Entre suas obras mais famosas e difundidas, destacam-se: A Justiça Social e a Cidade, Condição Pós-

operam três condições necessárias do mundo do capital, apreendidas por Marx: o capitalismo orienta-se para o crescimento, condição para a acumulação, independente de consequências sociais, políticas, ecológicas e outras; esse crescimento em valores reais tem apoio na exploração do trabalho vivo, que tem a capacidade de criar valor, ou seja, o crescimento funda-se na relação capital/trabalho, que é uma relação de classe, de controle e dominação; o capitalismo é organizacional e tecnicamente dinâmico, já que a concorrência impele para as inovações em busca da maximização dos lucros, o que repercute nas relações capital/trabalho. Tais condições em operação geram contradições e fases periódicas de superacumulação, que Harvey define como “uma condição em que podem existir ao mesmo tempo capital ocioso e trabalho ocioso sem nenhum modo aparente de se unirem para atingir tarefas socialmente úteis” (1993:170). A crise que se inicia em 1973, tal como em 1930, para Harvey, é de superacumulação, um processo ineliminável sob o capitalismo. Esse autor identifica, diante disso, “um lado heroico da vida e política burguesas”, que passa pelas estratégias de fazer frente à superacumulação e assegurar a continuidade do sistema, a qualquer custo: a desvalorização controlada de mercadorias, capacidade produtiva e dinheiro; o controle macroeconômico, do que o fordismo/keynesianismo foi uma possibilidade, que se esgotou; a absorção da superacumulação por meio do deslocamento temporal e espacial. A reação burguesa dos anos 1980 e 1990 à superacumulação combina esse conjunto de estratégias, com ênfase nesta última (BOSCHETTI; BEHRING, 2014, p. 118-119).

Michel Husson (1999, Apud BOSCHETTI; BEHRING, 2014, p. 120), por sua vez, destaca o caráter excepcional do período 1949-1974, com crescimento da produção e da produtividade em média de 5% ao ano, durante vinte e cinco anos consecutivos, explicando que as razões de uma longa fase depressiva após tamanho crescimento da economia está na dinâmica da taxa de lucro, e conclui que

[...] o que impede no fundo a taxa de mais-valia de subir indefinidamente é a necessidade de escoamento e portanto uma condição que se situa na esfera da circulação, e é de resto por isso que a taxa de lucro é uma grandeza sintética que exprime não só as modalidades da produção de mais-valia, mas também de sua realização [...] (BOSCHETTI; BEHRING, 2014, p. 120).

Com a crise dos anos 1980 temos o estabelecimento de um novo período com a ascensão dos neoliberais conservadores nos EUA e na Inglaterra, desencadeando políticas que buscavam restaurar o lucro. Nos países capitalistas houve um êxito nessas políticas, mas passageiro, sobrevivendo nova recessão na primeira metade dos anos 1990, inaugurando novo período caracterizado pela desconexão sem precedentes entre taxa de lucro (aumentando) e taxa de crescimento (medíocre) (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

Os diminutos índices de crescimento com elevadas taxas de inflação foram um fermento para os neoliberais criticarem o Estado Social - mediador ativo na regulação das relações capitalista em sua fase monopolista – e o consenso do pós-guerra, que permitiu a instituição do *Welfare State*. Esta reação teórica ao Estado intervencionista e de bem-estar, defende um programa em que o Estado não deve intervir na regulação do comércio exterior nem na regulação de mercados financeiros. Pregam, ainda, a estabilidade monetária como meta suprema, o que somente seria possível mediante a contenção dos gastos sociais e a manutenção de uma taxa natural de desemprego, aliada a reformas fiscais, com a diminuição de impostos para o altos rendimentos (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

Mas essa hegemonia do neoliberalismo na década de 1980 nos países capitalistas não foi suficiente para solucionar a crise do capital, tampouco modificou os índices de recessão e baixo crescimento econômico, conforme apregoava. Ao contrário, tais medidas foram devastadoras para as condições de vida da classe trabalhadora provocando aumento do desemprego, eliminação de postos de trabalho não qualificados, redução dos salários devido ao aumento da mão-de-obra e diminuição de gastos com as Políticas Sociais Públicas (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

As reestruturações provocadas pelo neoliberalismo nos diversos ramos da organização produtiva têm provocado reconfigurações nas Políticas Sociais Públicas. O desemprego prolongado, a precarização das relações trabalhistas, o aumento da oferta de empregos intermitentes, em tempo parcial, temporários, instáveis e não associados a direitos, limitam o acesso aos direitos decorrentes de empregos estáveis. Destaca-se, ainda, a expansão de programas de transferência de renda (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

Esses programas, globalmente, apresentam as seguintes características: são condicionados à situação de ausência ou baixa renda; são completos e/ou substitutivos aos salários; possuem abrangência nacional e são regulamentados em lei nacional; os beneficiários devem ter acima de 18 anos e devem comprovar cidadania ou residência legal no país; em muitos países os beneficiários devem mostrar disposição para inserção econômica e/ou social em alguma atividade ligada à qualificação profissional ou atividade de trabalho; o financiamento é de responsabilidade do governo federal (em alguns poucos países é partilhado com municípios); a gestão é, em geral, compartilhada entre governo federal, estados e municípios; são permanentes e assegurados a partir de critérios objetivos (BOSCHETTI; BEHRING, 2014, p. 133-134).

No Brasil ocorreu uma aparente falta de sincronia com os processos internacionais, já que no contexto internacional desencadeava-se a reação burguesa, aqui, sob o regime da ditadura militar pós 1964, vivia-se a expansão do “fordismo à brasileira”, através do chamado

Milagre Brasileiro. Nessa época, houve uma expansão da Política Social Pública brasileira, conduzida de forma tecnocrática e conservadora, e pautada por uma relação de singular expansão dos direitos sociais em meio à restrição dos direitos de primeira dimensão (civis e políticos) (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

[...] No contexto de perda das liberdades democráticas, de censura, prisão e tortura para as vozes dissonantes, o bloco militar-tecnocrático-empresarial buscou adesão e legitimidade por meio da expansão e modernização de políticas sociais. A unificação, uniformização e centralização da previdência social no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, retiraram definitivamente os trabalhadores da gestão da previdência social, que passa a ser tratada como questão técnica e atuarial. Em 1967, os acidentes de trabalho passam também para a gestão do INPS, apesar de certa contrariedade das seguradoras privadas. Ao lado disso, a previdência foi ampliada para os trabalhadores rurais, por meio do Funrural, política que adquiriu, neste caso, um caráter mais redistributivo, já que não se fundava na contribuição dos trabalhadores, mas numa pequena taxação dos produtores, apesar de seu irrisório valor de meio salário mínimo (1971). A cobertura previdenciária também alcançou as empregadas domésticas (1972), os jogadores de futebol e os autônomos (1973), e os ambulantes (1978). Em 1974, cria-se a Renda Mensal Vitalícia para os idosos pobres, no valor de meio salário mínimo para os que tivessem contribuído ao menos um ano para a previdência.

O Ministério da Previdência e Assistência Social foi criado em 1974, incorporando a LBA, a Fundação Nacional para o Bem-estar do Menor (Funabem, criada em 1965) – que veio a substituir o antigo SAM extinto em 1964, sem necessariamente alterar seu caráter punitivo, mantido no Código de Menores de 1979 -, a Central de Medicamentos (CEME) e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev). Esse complexo se transformou, com uma ampla reforma administrativa, no Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS), em 1977, que compreendia o INPS, o Instituto Nacional de Assistência Médica (Inamps) e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (Iapas), além daquelas instituições referidas acima. Nessa associação entre previdência, assistência e saúde, impôs-se uma forte medicalização da saúde, com ênfase no atendimento curativo, individual e especializado, em detrimento da saúde pública, em estreita relação com o incentivo à indústria de medicamentos e equipamentos médico-hospitalares, orientados pela lucratividade (BOSCHETTI; BEHRING, 2014, p. 136-137).

Além dessa maciça institucionalização da previdência, da saúde e da assistência social, a ditadura também impulsionou uma política nacional de habitação com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), com uma estratégia keynesiana de impulsionar a economia por meio do incremento da construção civil na realização de moradias populares. Aliada a essa política, desenvolveu-se fundos de indenização aos trabalhadores e que constituíram uma espécie de poupança compulsória para o financiamento da política habitacional (FGTS, PIS, PASEP) (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

No entanto, em 1974 começam a aparecer os primeiros indícios de esgotamento do projeto tecnocrático e modernizador-conservador da ditadura, em razão dos impactos da economia internacional. Por fim, os anos 1980 são marcados como uma década perdida

economicamente, em que pese às vitórias democráticas em função das lutas sociais e da promulgação da Constituição Federal de 1988 (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

Apenas com a primeira disputa presidencial direta, em 1989, é que há uma renovação das esperanças. Todavia, as constatações e as propostas dos candidatos Lula e Collor que chegaram ao segundo turno eram radicalmente antagônicas, demonstrando as tensões entre as classes sociais e segmentos de classe no decorrer dos anos 1980, sagrando-se vencedora as classes dominantes com a vitória de Collor (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

Ao longo dos anos 1990, propagou-se na mídia falada e escrita e nos meios políticos e intelectuais brasileiros, uma avassaladora campanha em torno de reformas. A era Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi marcada por esse mote, que já vinha de Collor, cujas características de *outsider* (ou o que vem de fora) não lhe outorgaram legitimidade política para conduzir esse processo. Tratou-se, como se pôde observar, de “reformas” orientadas para o mercado, num contexto em que os problemas no âmbito do Estado brasileiro eram apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país desde o início dos anos 1980. Reformando-se o Estado, com ênfase especial nas privatizações e na previdência social, e, acima de tudo, desprezando as conquistas de 1988 no terreno da seguridade social e outros – a carta constitucional era vista como perdulária e atrasada -, estaria aberto o caminho para o novo “projeto de modernidade”. O principal documento orientador dessa projeção foi o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE/MARE, 1995), amplamente afinado com as formulações de Bresser Pereira, então à frente do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE).

Embora o termo reforma tenha sido largamente utilizado pelo projeto em curso no país nos anos 1990 para se autodesignar, partimos da perspectiva de que se esteve diante de uma apropriação indébita e fortemente ideológica da ideia reformista, a qual é destituída de seu conteúdo redistributivo de viés social-democrata, sendo submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas consequências sociais e sua direção sócio-histórica. Cabe lembrar que esse é um termo que ganhou sentido no debate do movimento operário socialista, ou melhor, de suas estratégias revolucionárias, sempre tendo em perspectiva melhores condições de vida e trabalho para as maiorias. Portanto, o reformismo, mesmo que não concordemos com suas estratégias e que se possa e se deva criticá-lo, como fizeram revolucionários de períodos diferentes, a exemplo de Rosa Luxemburgo e Ernest Mandel, dentre outros, é um patrimônio da esquerda (BOSCHETTI; BEHRING, 2014, p. 148-149).

O Brasil vivenciou na década de 1990 e com mais intensidade a partir da implantação do Plano Real em 1994, um verdadeiro desmonte e destruição numa espécie de reformatação do Estado para a adaptação passiva à lógica do capital. Tivemos a entrega de parte significativa do patrimônio público ao capital estrangeiro, bem como a não-compulsoriedade das empresas privatizadas de adquirirem insumos no país, o que gerou o desmonte de parte do parque industrial nacional e a vultuosa remessa de dinheiro para o exterior, gerando, também, um avassalador desemprego e desequilíbrio da balança comercial. A reforma promovida também teve insignificante impacto na capacidade de implementação eficiente de Políticas Sociais Públicas, já que foi promovida uma tendência a desresponsabilização por essas

políticas, acompanhada do desprezo pelo padrão constitucional de seguridade social. Ressalte-se que os governos neoliberais (FHC e Lula) não objetivaram fomentar espaços de debate e negociação sobre a formulação das Políticas Sociais Públicas (BOSCHETTI; BEHRING, 2014).

## 2.4 Reforma do Estado

Diversas alterações constitucionais com o rótulo pseudo de reformas expressam um sistemático desmonte da estrutura estatal, com a finalidade de atingir e fazer retroceder os direitos de segunda dimensão (econômicos, sociais e culturais), e nesse passo, atingir também os direitos de primeira dimensão (civis e políticos), cuja construção é resultado da história de luta dos trabalhadores contra a mercantilização, impondo limites à exploração do capital.

E para a compreensão desses processos de reforma do Estado, é preciso analisar a trajetória do capitalismo contemporâneo e suas relações com o Estado, a formação do capital brasileiro, a crise na qual submergiu a economia brasileira desde os anos 1980, e a contrarreforma em operação a partir do mandato presidencial de Fernando Collor de Mello (15 de março de 1990 – 29 de dezembro de 1992).

A essa contrarreforma<sup>11</sup> pode-se atribuir a flexibilização nas relações de trabalho, as privatizações e a relação com o capital estrangeiro, as condições da seguridade social, e o enfraquecimento dos direitos de segunda dimensão (econômicos, sociais e culturais). É preciso também compreender o período Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) no qual houve o desmonte do precário Estado de Direito Social.

Entretanto para a efetiva compreensão deste tema é preciso mergulhar no cerne da formação das Políticas Sociais Públicas na sociedade brasileira.

O ponto de partida é o final do período da colônia, uma vez que se apresenta, segundo Prado Júnior (2000) como um termo final e a resultante de toda nossa evolução anterior, sua síntese.

Precisamos reconstituir o conjunto da nossa formação colocando-a no amplo quadro, com seus antecedentes, destes três séculos de atividade colonizadora que caracterizaram a história dos países europeus a partir do séc. XV; atividade que integrou um novo continente na sua órbita, paralelamente, aliás ao que se realizava, embora em moldes diversos, em outros continentes: a África e a Ásia. Processo que

---

<sup>11</sup> Trata-se de uma contrarreforma uma vez que está destituída do conteúdo progressista exigido por uma reforma, bem como está submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas consequências sociais e direção sociopolítica (BEHRING, 2013).

acabaria por integrar o Universo todo em uma nova ordem, que é a do mundo moderno, em que a Europa, ou antes, a sua civilização, se estenderia dominadora por toda parte. Todos estes acontecimentos são correlatos, e a ocupação e povoamento do território que constituiria o Brasil não são senão um episódio, um pequeno detalhe daquele quadro imenso (PRADO JÚNIOR, 2000, p. 8-9).

Os acontecimentos dessa era denominada dos descobrimentos visavam unicamente o desenvolvimento do comércio europeu, não existindo inicialmente, a ideia de povoamento dos territórios. Pretendia-se, apenas, ocupar o necessário à facilitação da extração de disciplinas destinadas ao comércio. A colonização era entendida apenas como o estabelecimento de feitorias comerciais (PRADO JÚNIOR, 2000).

Na América a situação se apresenta de forma inteiramente diversa: um território primitivo habitado por rala população indígena incapaz de fornecer qualquer coisa de realmente aproveitável. Para os fins mercantis que se tinham em vista, a ocupação não se podia fazer nas simples feitorias, com um reduzido pessoal incumbido apenas do negócio, sua administração e defesa armada; era preciso ampliar estas bases, criar um povoamento capaz de abastecer e manter as feitorias que se fundassem e organizar a produção dos gêneros que interessassem ao seu comércio. A ideia de povoar surge daí, e só daí (PRADO JÚNIOR, 2000, p. 12-13).

E esse novo sistema de colonização de territórios primitivos apresentará problemas de feição variada, como a exploração, a princípio, de produtos espontâneos, extrativos, como madeiras, peles de animais, pesca e metais preciosos (PRADO JÚNIOR, 2000).

Nesse processo destacam-se duas áreas em que a colonização toma rumos diversos: a zona temperada e as zonas tropical e subtropical. Essa colonização é influenciada pela situação interna da Europa, em particular da Inglaterra - as lutas político-religiosas, bem como o fator econômico. Na zona temperada da América a ocupação não guarda relação direta com os interesses mercantis. O que os colonos buscam é construir um novo mundo, uma sociedade que lhes ofereça garantias que no continente de origem já não lhes são mais dadas. O que resultará deste povoamento, embora com caracteres próprios, terá semelhanças com a do continente de onde se origina. Será um prolongamento da Europa (aqui os portugueses não foram pioneiros). A colonização nesta zona só progrediu à custa de um processo de seleção que resultou um tipo de pioneiro, o característico *yankee* (PRADO JÚNIOR, 2000).

Diversa é a história da colonização das zonas tropical e subtropical. Para estabelecer-se aí, o colono europeu tinha de encontrar estímulos diferentes e mais fortes que os que o impelem para as zonas temperadas. As condições naturais tão diferentes do habitat de origem foram um dos obstáculos, mas que se tornou uma vantagem com o decorrer do tempo, uma vez que lá se produziam gêneros alimentícios que faziam falta na Europa. Vendo esse

interesse mercantil, o colono europeu veio para esta zona como dirigente da produção de gêneros de grande valor comercial. Outros trabalhariam por ele. Para esta zona o europeu só se dirige de livre e espontânea vontade. Mais uma circunstância que vem reforçar esta tendência e discriminação (PRADO JÚNIOR, 2000).

Segundo Prado Júnior (2000) na zona temperada tivemos uma escravidão temporária de colonos europeus que foi no século XVII substituída pela escravidão definitiva de negros importados. Nas demais colônias tropicais inclusive o Brasil, não se chegou nem a ensaiar o trabalhador branco. Foram escravizados os negros e os índios.

Para o autor, no seu conjunto, e vista no plano mundial e internacional, a colonização nas zonas temperadas foi propriamente de povoamento, enquanto que nas zonas tropical e subtropical, toma o aspecto de uma vasta empresa comercial, mais completa que a antiga feitoria, mas sempre com o mesmo caráter que ela, destinada a explorar os recursos naturais em benefício da Europa. É este o verdadeiro sentido da colonização tropical, de que o Brasil é uma das resultantes (PRADO JÚNIOR, 2000).

Indo à essência da nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde ouro e diamantes; depois algodão; em seguida café, para o comércio europeu. Nada mais que isto. E com esse objetivo exterior é que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras. Tudo se disporá nesse sentido: a estrutura, bem como as atividades do país. O sentido da evolução brasileira ainda se afirma por aquele caráter inicial da colonização (PRADO JÚNIOR, 2000).

No tocante a organização social brasileira, a principal característica dessa sociedade do início do século XIX é a escravidão, sendo que suas consequências são presentes até hoje na organização econômica, padrões materiais, morais, culturais, entre outros (PRADO JÚNIOR, 2000).

A escravidão ocorrida no continente americano e, em especial no Brasil, não se confunde com as formas de trabalho existente no mundo antigo ou nos séculos subsequentes. Decorrem unicamente dos descobrimentos ultramarinos que tiveram origem a partir do século XV. A escravidão americana se deu com o recrutamento de povos bárbaros e semibárbaros arrancados de seu território natural e incluídos, sem transição, em outra civilização totalmente diferente, reduzindo-os a um simples instrumento vivo de trabalho. Destaque-se que a passividade das culturas negra e indígena contribuiu para a imposição do branco sobre eles, em que pese seu reduzido número (PRADO JÚNIOR, 2000).

O negro e o índio teriam tido certamente outro papel na formação brasileira, e papel amplo e fecundo, se diverso tivesse sido o rumo dado à colonização; se se tivesse procurado neles, ou aceitado uma colaboração menos unilateral e mais larga que a do simples esforço físico. Mas a colonização brasileira se processou num plano acanhado; outro objetivo não houve que utilizar os recursos naturais do seu território para a produção extensiva e precipitada de um pequeno número de gêneros altamente remuneradores no mercado internacional. Nunca se desviou de tal rumo, fixado desde o primeiro momento da conquista; e parece que não havia tempo a perder, nem sobravam atenções para empresas mais assentes, estáveis, ponderadas. Só se enxergava uma perspectiva: a remuneração farta do capital que a Europa aqui empatara. A terra era inexplorada, e seus recursos, acumulados durante séculos, jaziam à flor do solo. O trabalho para tirá-los de lá não pedia grandes planos nem impunha problemas complexos: bastava o mais simples esforço material. É o que se exigiu do negro e do índio que se incumbiram da tarefa (PRADO JÚNIOR, 2000, p. 271).

Quanto à função desempenhada pela escravidão, segundo Prado Júnior (2000) esta é considerável. Na economia da colônia, todo trabalho é servil. Todavia, dois setores possuem caracteres distintos: o das atividades propriamente produtivas e as do serviço doméstico. Apesar da amplitude e importância econômica muito maior do primeiro setor, o último não só é numericamente volumoso, como tem grande participação na vida social da colônia, influenciando-a. Tanto é verdade que se canalizou para a vida brasileira a maior parte dos malefícios da escravidão, bem como alguns benefícios (como o afeto da mãe preta e a culinária). Assim, tão pequena margem de ocupações dignas se destine ao homem livre; se não é ou não pode ser proprietário ou fazendeiro, senhor de engenho ou lavrador, não lhe sobrarão senão algumas raras ocupações rurais (alguma ocupação mecânica que a escravidão não monopolizou) ou algumas profissões liberais (advogados, médicos, etc). A igreja por sua vez oferecerá oportunidades mais amplas, tanto que os mestiços são numerosos no clero brasileiro (PRADO JÚNIOR, 2000).

A conclusão que o autor chega é que os meios de vida, para os destituídos de recursos materiais, são na colônia, escassos e, com isso, surgem as milícias no interior dos sertões, os vadios, os criminosos, entre outros. Ressalte-se, mais uma vez, que isto é consequência da carência de ocupações normais e estáveis capazes de absorver, fixar e dar uma base segura de vida à grande maioria da população livre da colônia. Aliado a isso se tem o sistema econômico da produção colonial que asfixiava o pequeno produtor, por não ter grande expressão comercial. As consequências são profundas: deslocam-se os indivíduos livres da maior parte das atividades e os força para situações em que a ociosidade e o crime se tornam imposições fatais (PRADO JÚNIOR, 2000).

Um último fator apontado por Prado Júnior (2000) refere-se à instabilidade que caracteriza a economia e a produção brasileiras e não permite nunca assentarem-se em bases

seguras, ocasionando uma evolução por ciclos em que se alternam, no tempo e no espaço, prosperidade e ruína, e que resume a história econômica do Brasil colônia.

Para Prado Júnior (2000) devido às particularidades da escravidão brasileira, surgiu um novo grupo, o chamado clã patriarcal, unidade em que se agrupa a população de boa parte do país, e que, na base do grande domínio rural, reúne o conjunto de indivíduos que participam das atividades dele ou se lhe agregam. Ao redor do proprietário das terras e sua família vem agrupar-se a população: uma parte por destino natural e inelutável, os escravos; a outra, pela atração que exerce o único centro existente, real e efetivo, de poder e riqueza. Também a igreja e seu clero, que constituem a segunda esfera administrativa da colônia, estão, em parte pelo menos, na dependência do grande domínio. Constituído numa sólida base econômica, e centralizando a vida social da colônia, o grande domínio adquirirá aos poucos os demais caracteres que o definirão, transpondo-se de simples unidade produtiva a célula orgânica da sociedade colonial; mais um pouco, e será o berço do nosso clã, da grande família patriarcal brasileira.

Nesse passo, conforme análise de Prado Júnior (2000) é o contato prolongado que se repete ao longo de gerações sucessivas, que vai modelando as relações internas do domínio, trazendo roupagens que disfarçam a crueza do domínio escravista, sendo consequência, também, dessa relação patriarcal, o estabelecimento de novas relações como os padrinhos, afilhados, compadres. Centrado na vida social da colônia, o grande proprietário se aristocratiza, uma vez que reúne riqueza, poder e autoridade. Estes grandes proprietários formarão uma classe à parte e privilegiada.

A partir desse momento tem-se, segundo o autor, uma mudança nas relações entre proprietário e escravos, passando o fazendeiro e seus filhos também a trabalhar, melhorando conceito de trabalho. As diferenças entre as regiões do Brasil acentuam essa mudança nas relações entre fazendeiros e escravos.

Com o desenvolvimento dos centros urbanos, a população fixa cresce, as funções se tornam mais diferenciadas e exclusivas, vão surgindo algumas autoridades fixas: os senhores rurais formam a classe dominante, mas não estão sós, surgem, conforme Prado Júnior (2000) autoridades administrativas, militares e eclesiásticas, bem como os profissionais liberais, como os advogados.

Por essas razões, tem-se no Brasil uma réplica da tradicional rivalidade de nobres e burgueses que enche a história da Europa, e que começa a apresentar os caracteres da nossa

organização, ressaltando a distinção que começa a existir entre os nativos do reino e da colônia (PRADO JÚNIOR, 2000).

Nesse sentido, saliente-se que a cada época, a sociedade brasileira tem sido levada a pensar-se novamente, sempre com influência das ideias anteriores nas recentes. Destaquem-se as épocas principais em que o Brasil foi pensado (a partir da): Declaração da Independência de 1822; Abolição da Escravatura de 1888; Proclamação da República em 1889 (IANNI, 1994).

Em 1822, com a Declaração da Independência, diversas ilusões foram criadas de que o poder moderador resolveria de forma benigna a maior parte dos problemas; inquietações se apagaram; e arranjos de conciliação vieram. A liberdade trouxe a desorganização e anarquia, prevalecendo o escravismo, o absolutismo (IANNI, 1994).

Conforme Ianni (1994) as forças que predominaram no Brasil Colônia garantiram a continuidade sob o regime monárquico. As ideias, por sua vez, que surgiram, foram denominadas de pensamento moderno, evidenciando o anacronismo, o ecletismo e o exotismo quando comparadas com a realidade, não havendo preocupação com as referências do contexto, importando mais as ideias copiadas dos europeus. Os desafios da realidade eram uma referência constante.

Segundo o autor supracitado, a Declaração da Independência arrastou-se pelo século XIX; ao completar as mudanças cabíveis em 1822, o mundo capitalista já ingressava no século XX.

Em 1888-89 o Brasil aboliu a escravatura e a monarquia, proclamando a República e o trabalho livre, pregando uma europeização ou branqueamento da população, para acelerar o esquecimento dos séculos de escravismo (IANNI, 1994).

Neste contexto houve ampla fermentação de ideias e movimentos sociais, gerando a associação entre abolicionistas e republicanos na luta por conquistas democráticas. Procurou-se também entender os desafios que compõem e decompõem o Brasil como nação: quais seriam as condições e possibilidades de progresso, industrialização, urbanização, modernização, europeização, americanização, civilização do Brasil (IANNI, 1994).

Já a Revolução de 1930 provocou, conforme análise de Ianni (1994), precipitação das potencialidades das crises e controvérsias herdadas do passado, época em que desabrocham interpretações clássicas da história, reflexões e explicações sobre os dilemas da sociedade brasileira. Nesta década formularam-se as principais matrizes do pensamento social: a vocação agrária e possibilidades de industrialização; o capitalismo nacional e associado; o

federalismo e o centralismo; o civilismo e o militarismo; a democracia e o autoritarismo; a região e a nação; a multiplicidade racial e a formação do povo; o capitalismo e o socialismo; a modernidade e a tradição.

Sob diversos aspectos, a história do pensamento brasileiro no século XX pode ser vista como um esforço persistente e reiterado de compreender e impulsionar as condições da modernização da sociedade nacional. Primeiro, no sentido de fazer com que a sociedade e o Estado, compreendendo as instituições sociais, econômicas, políticas e culturais, se aproximem dos padrões estabelecidos pelos países capitalistas mais desenvolvidos. Segundo, no sentido de conhecer, valorizar ou exorcizar as peculiaridades da formação social brasileira, tais como os séculos de escravismo, a diversidade racial, a mestiçagem, o trópico, o lusitanismo, o europeísmo etc (IANNI, 1994).

Para Furtado (1978) o desenvolvimento brasileiro caracteriza-se pela concentração regional e social. O modelo de gestão pública implementado era composto de aspectos sociais negativos, os quais consistem da ausência política da ação do Estado, com baixos investimentos sociais, o que elevou a concentração de riqueza.

No período de 1964 a 1992, a Política Social Pública brasileira dividiu-se em três partes. A primeira trata da estratégia conservadora (1964 a 1985), marcada pela regressividade dos mecanismos de financiamento; centralização do processo decisório; privatização do espaço público; expansão da cobertura; e reduzido caráter redistributivo.

A regressividade dos mecanismos de financiamento público traduz uma Política Social Pública de caráter regressivo, restrita na utilização de recursos de natureza fiscal e pela prevalência das fontes autossustentáveis e parafiscais, refletindo o aspecto periférico dos objetivos redistributivos na estratégia de dominação e de desenvolvimento econômico. A centralização do processo decisório no Poder Executivo federal, por sua vez, excluiu a participação do controle social, com o debilitamento dos instrumentos democráticos tradicionais de representação, como os partidos, sindicatos, imprensa; instituiu um cerceamento dos direitos de primeira dimensão; e uma Política Social Pública formulada por agências burocráticas federais, como por exemplo, o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas) e o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) (FAGNANI, 1997).

Já a privatização do espaço público decorreu da fragilização dos mecanismos democráticos de controle e representação social, facilitando o acesso do setor privados às principais arenas de decisão da Política Social Pública, acarretando na desconfiguração do caráter redistributivo das Políticas Sociais Públicas, uma vez que capturou grande parcela do

gasto social. As duas últimas características demonstram uma ampliação da oferta de bens e serviços em diversos setores, demonstrando a capacidade de intervenção estatal no campo social (expansão da cobertura) e a redução do caráter redistributivo das Políticas Sociais Públicas (FAGNANI, 1997).

A segunda parte foi caracterizada pela busca de implementação de um amplo projeto de reorganização institucional e econômica, destacando-se os seguintes aspectos: no campo da educação, as medidas concebidas entre 1964 e 1967 e institucionalizadas entre 1968 e 1973 foram a reforma universitária (1968) e reforma do 1º e 2º grau (1971); na previdência social, tivemos a unificação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's) com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1967; na área da saúde, institucionalizou-se, a partir de 1968, o modelo médico assistencial-privatista, gerando um crescimento de importância econômica, com um volume cada vez maior de recursos, permitindo uma acumulação progressiva de capital em seu interior; a política habitacional, por seu turno apenas deslanchou em 1967, com a instituição do FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE); na área de saneamento básico, a Política Social Pública ganhou consistência apenas quando da criação do Fundo de Financiamento para o Saneamento (Fisane) e o Programa de Financiamento para Saneamento (Finasa) (FAGNANI, 1997).

A terceira e última parte da Política Social Pública no regime militar é caracterizada por dois movimentos conflituosos, superpostos e intermitentes. Conforme o autor supracitado, o primeiro é impulsionado por setores identificados com a estratégia reformista; o segundo, representa os setores conservadores que objetivam impedir esse processo. É nesse período, segundo ensina Fagnani (1997), que são gestadas as principais medidas da contrarreforma a ser implementada com a:

[...] ampliação do escopo e da importância das ações assistenciais e clientelistas na agenda estatal; esvaziamento da estratégia reformista em diversos setores (com destaque para a reforma agrária e as políticas urbanas), gerando descontinuidades e paralisia decisória; desmonte orçamentário e burocrático no campo social, imediatamente depois da promulgação da nova Carta constitucional; e oposição sistemática do Executivo ao processamento constitucional da agenda reformista, tanto em sua fase constituinte quanto na regulamentação complementar entre outubro de 1988 e março de 1990 (FAGNANI, 1997, p. 86).

Com a necessidade de se adaptar às exigências do capitalismo mundial, a partir dos anos 1990 no Brasil uma nova ofensiva burguesa foi engendrada, uma vez que a dominação da burguesia sobre as demais classes foi 'balançada' com as eleições de 1989, na qual uma candidatura que representava os processos de organização dos trabalhadores e das classes

médias quase ganhou as eleições presidenciais de Collor de Melo, que apesar de sagrar-se vencedor, não representava a vontade política da burguesia, o que acabou resultando em seu *impeachment*<sup>12</sup> em 1992 (BEHRING, 2013).

Os passos dados pelo Brasil nesse processo de modernização capitalista contêm algumas contradições que balizam possibilidades e limites na configuração da hegemonia neoliberal.

A primeira e principal está na relação Estado/mercado, já que, ao mesmo tempo em que está previsto um fortalecimento do mercado, isto requer uma forte recomposição do Estado. A relação entre controle da inflação *versus* crescimento da dívida pública, que está no coração do Plano Real, e um conjunto de intervenções estatais contundentes, a exemplo do Proer, são a máxima expressão disso. [...] Outra contradição que se articula à anterior refere-se à perda de autonomia e soberania nacionais em função de uma ainda maior integração à ordem mundial. Trata-se de conciliar as requisições dessa nova inserção qualitativa com o equilíbrio interno. A terceira contradição [...] é a crise social. Se o controle da inflação e o fôlego inicial de legitimidade por meio do crescimento imediato do consumo interno promovidos pelo Plano Real em 1994 foram suficientes para conter temporariamente a crise social, a tendência é de seu agravamento, por restrições políticas [...] e econômicas: o incentivo ao capital em detrimento de quaisquer iniciativas distributivas. [...] Essas contradições não inviabilizam necessariamente o projeto de modernização conservadora e que seus condutores teriam condições e margens de manobra para administrá-las, como de fato tiveram: mesmo com a crise cambial de 1998, FHC chegou a um segundo mandato. [...] Essa última contradição e a mais difícil de administrar – a contradição democrática -, uma vez que o projeto requer,

<sup>12</sup> “O *impeachment* possui origem inglesa e constitui um processo político-criminal interposto em desfavor do Presidente da República, ou altos cargos públicos, com escopo de apurar crimes de responsabilidade, resultante de má gestão dos negócios públicos, de violação de deveres funcionais e de falta de decoro. No tocante a sua natureza jurídica, ainda existe muita divergência, mas a corrente majoritária brasileira entende ser de natureza política. Contudo, existem doutrinadores importantes, como Pontes de Miranda, que entende que o *impeachment* tem natureza penal. José Frederico Marques, por sua vez, afirma ser de natureza jurídica mista. Logo, o *impeachment* pode ser visto com natureza política, penal ou mista, mas ainda representa um processo político-criminal, ou seja, trata-se de um processo. Alexandre de Moraes estatui que o referido processo de cassação surgiu na Carta de 1891, que seguia o modelo norte-americano, principalmente quanto ao entendimento e definição acerca dos crimes de responsabilidade. No que tange à Constituição Federal de 1988, não é citada a palavra *impeachment*, visto que o constituinte brasileiro valeu-se de afastamento, cassação do mandato do Presidente da República e dos crimes de responsabilidade, logo, é uma nomenclatura para o processo de cassação de mandato. Imperioso observar que o *impeachment* não é interposto apenas em desfavor do Presidente da República, como acima foi tratado, pode-se usar tal instituto contra pessoas que ocupem cargos públicos importantes. Neste aspecto, Pedro Lenza assinala que os detentores de altos cargos públicos, poderão praticar, além dos crimes comuns, os crimes de responsabilidade, vale dizer, infrações político-administrativas (crimes, portanto, de natureza política), submetendo-se ao processo de *impeachment*. Logo, torna-se ainda mais nítida a natureza processual do *impeachment*, bem como, ainda, a sua ligação com os crimes de responsabilidade, ou seja, as infrações político-administrativas. É conveniente, desta maneira, entender que existe diferença entre *impeachment* e Cassação de Mandato, visto que o primeiro é o processo, que tem como pena, mas não única, o segundo. As ideias e as informações afixadas nos parágrafos anteriores tornam válida a máxima: o *impeachment* é o processo político-administrativo, ao qual se investiga um crime de responsabilidade, que tem como pena a cassação de mandato, bem como a inabilitação para exercício de cargo público por até 5 anos. Prerrogativas desta alçada tornam a evidenciar a suma importância de ter conhecimento acerca dos crimes de responsabilidade, contudo, também é de igual importância o conhecimento histórico e sua construção com o passar dos anos” (SILVA, 2015, s/p). Disponível em: <[http://www.facefaculdade.com.br/arquivos/revistas/Art\\_Nathan.pdf](http://www.facefaculdade.com.br/arquivos/revistas/Art_Nathan.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2015.

como está sinalizado em momentos anteriores dessa problematização, uma alta dose de uso da força na relação Estado/sociedade civil, bem como um forte conluio entre Estado e interesses privados nacionais e internacionais, com aumento da corrupção (BEHRING, 2013, p. 118).

Assim, é tácito afirmar que as consequências atuais são resultantes do processo histórico estrutural do modelo de desenvolvimento brasileiro, cuja caracterização se dá não como uma nação autônoma, mas sim, em situação de subserviência. Portanto, o subdesenvolvimento deve ser compreendido como um problema que se coloca em termos de estrutura social.

A necessidade de reformas de base compreendia a consciência dos problemas estruturais de natureza qualitativa, que permeavam desde a reforma agrária e a estrutura institucional financeira. Contudo, o favorecimento da economia industrial reprimiu as demandas sociais, decorrente da desestruturação da sociedade.

Privados progressivamente de memória histórica e senso de identidade, referidos a um sistema de medidas concebido para os fins da acumulação, os povos atraídos pela via indireta para a civilização industrial, passaram a ser classificados, ordenados, etiquetados, transfigurados em entidades abstratas, cujo comportamento se explica exhaustivamente, a partir de um número limitado de dados (FURTADO, 1978, p. 77).

Denota-se assim, o desenvolvimento pautado por uma minoria privilegiada, dissociada das estruturas sociais. A heterogeneidade social origina-se de uma sociedade regrada pelo consumo. As demandas sociais são ignoradas, dentre as quais a educação, cuja atribuição é a de proporcionar o crescimento, com propósito de conquistar o desenvolvimento, pois com este princípio, não se considera somente o aspecto econômico, mas também o cultural e o social. Com vistas a isto, a economia objetiva atender ao elemento humano, por meio da geração de riqueza, a fim de integrá-lo à comunidade como elemento produtor e beneficiado da produção, e conseqüentemente promover o crescimento e por conseqüência o desenvolvimento econômico (VIEIRA; RETAMIRO; ARAÚJO, 2013).

Logo após a queda das taxas de lucro da década de 1970, houve uma resposta contundente do capital. A década de 1980, por sua vez, foi marcada por uma revolução tecnológica e organizacional em busca do diferencial de produtividade do trabalho, como fonte para os superlucros, com a implantação do modelo japonês ohnismo/toyotismo (BEHRING, 2013).

Este modelo altera o padrão rígido de produção fordista, inserindo a chamada produção flexível, a qual pressupunha uma linha de montagem de base eletromecânica, com

uma estrutura voltada para a produção e consumo de massas, e uma relação salarial baseada em acordos coletivos de trabalho. Deu ensejo também à automação da produção em pequena escala, quebrando ainda mais o saber/poder do trabalhador na operação das máquinas. Outra inovação que surge com este modelo foi a descentralização da produção, com a terceirização e subcontratação de uma rede de pequenas/médias empresas, sendo a produção influenciada pela demanda e sustentada na existência do estoque mínimo. (BEHRING, 2013).

Os efeitos sobre os trabalhadores foram devastadores, implicando em um processo de heterogeneização, fragmentação e complexificação dessa classe, bem como um expressivo aumento do desemprego estrutural, da rápida destruição e reconstrução de habilidades, da perda salarial e do retrocesso da luta sindical, já que o toyotismo tem como pilar o uso de tecnologias capital-intensivas e poupadoras de mão-de-obra (BEHRING, 2013).

Ademais, estes fenômenos, conforme análise da autora supra referida geram queda da sindicalização e dificuldade de organizar politicamente o subproletariado moderno, por um lado, e por outro, impõem tendências neocorporativas e individualistas, gerando obstáculos na constituição de uma consciência de classe, enfraquecendo a solidariedade de classe e a resistência à reestruturação produtiva (BEHRING, 2013).

A reestruturação do trabalho em andamento revela uma antinomia entre seguridade e segurança, na passagem para esse novo regime de acumulação, dotado de nova regulamentação.

Dentro disso, a insegurança se manifesta em algumas formas: insegurança no mercado de trabalho, com a não-prioridade ao pleno emprego como objetivo de governo, a destruição de empregos em plena expansão econômica, sobretudo no setor industrial, e a ampliação da desigualdade entre os desempregados em função da redução dos benefícios sociais; insegurança no emprego, que implica a redução da estabilidade e subcontratação (formas atípicas ou contingenciais de emprego, diga-se, precárias); insegurança na renda, por meio da flexibilização dos salários, da diluição da relação entre salário e produtividade, da queda nos gastos sociais e fiscais das empresas, da deterioração da distribuição de renda, e, por fim, do crescimento da pobreza; insegurança na contratação do trabalho, pela expansão do dualismo no mercado de trabalho; e, por fim, insegurança na representação do trabalho, com redução dos níveis de sindicalização (BEHRING, 2013, p. 39-40).

Todas essas transformações do mundo do trabalho são acompanhadas por um processo de globalização, também denominado de mundialização da economia, que atinge três formas institucionais de maneira direta: os sistemas de gestão da relação salarial, o mercado como gestor da moeda, e a diminuição da capacidade de intervenção dos Estados (BEHRING, 2013).

Nesse contexto, distinguem-se três processos no âmbito da mundialização financeira:

[...] a desregulamentação monetária e financeira, a desintermediação e a abertura dos mercados financeiros internacionais. O primeiro implicou uma quase perda total de controle por parte dos Bancos Centrais sobre as taxas de juros. Os operadores passaram a comandar e impor tendências, diminuindo a margem de manobra das autoridades monetárias. Além disso, foram gerados, com a desregulamentação, “novos produtos” financeiros, com o objetivo de gerenciar a instabilidade das taxas de juros e de câmbio, dando garantias aos operadores contra as incertezas. A desintermediação é a satisfação de necessidades de natureza financeira por fora das instituições tradicionais, com a transferência de fundos de poupança para fundos de maior rentabilidade. A abertura diz respeito à quebra das barreiras internas e das que separam os mercados nacionais dos externos, no sentido de tornar atrativos os títulos públicos e privados de determinado país (BEHRING, 2013, p. 51).

Dessa forma, a mundialização do capital serve para designar o quadro político e institucional que permitiu a emergência, capitaneada pelos Estados Unidos, de um modo peculiar do funcionamento do capital, predominantemente financeiro e rentista, uma espécie de prolongamento direto do estágio do imperialismo<sup>13</sup> (BEHRING, 2013).

No contexto da mundialização e da reestruturação produtiva, tem-se as contrarreformas no âmbito às quais refletem um verdadeiro retrocesso, já que não se observa as condições de vida e de trabalho das maiorias, bem como as condições de participação política. Busca-se um mercado mais livre e menos Estado Social. Prova disso são as liberalizações, desregulamentações e flexibilizações no âmbito do trabalho, destacando-se, ainda, as privatizações, com redução das dimensões do setor público para livrar-se de empresas endividadas, mas essencialmente, para dar guarida aos investidores (BEHRING, 2013).

---

<sup>13</sup> Segundo Hobsbawm (1988), o imperialismo remete a um grupo de países europeus, juntamente com Estados Unidos e Japão, que impôs sua supremacia bélica e econômica retalhando o globo em divisões por áreas de influência, submetendo os mais diferentes povos e localidades às suas aspirações. Estes países efetivaram uma nova forma de dominação, sobretudo sobre as extensões de impérios decadentes como no caso do espanhol e o português, apesar deste último ter mantido algumas extensões consideráveis devido à impossibilidade de acordo entre as potências de como proceder na respectiva partilha. A dominação construída variava de região a região, os continentes Africano, Asiático e Americano protagonizaram distintas formas de dependência. Enquanto a África sofreu uma completa divisão territorial, com exceções extremamente restritas, como o caso da Etiópia, que se manteve independente; a Ásia conservou de maneira formal extensas áreas não pertencentes aos impérios europeus, contudo fortemente submissas à sua influência, e exatamente com esta nomenclatura um novo tipo de dominação se estabelecia, as chamadas zonas de influência conferiam outros moldes ao imperialismo praticado na parte asiática. O continente americano, através da extrema dependência econômica e do poder que esta confere nas decisões políticas, fora submetido sem uma efetiva ocupação militar por parte do imperialismo europeu. Ademais, assinala o autor que o aspecto econômico foi a razão mais básica para a divisão do globo, mas não a única. Segundo ele, uma corrente anti-imperialista, afirma que a necessidade de expansão dos investimentos foi o principal agente propulsor do expansionismo e da obtenção de territórios exclusivos do ponto de vista comercial, todavia esta noção é desconstruída com um conjunto de constatações, sendo a mais importante o baixo volume de capital aplicado nas áreas conquistadas pelos impérios. Finaliza o autor asseverando que o imperialismo é um processo impossível de ser estudado separando-se os aspectos políticos e econômicos. A busca por mercados consumidores e a exploração ainda que secundária das riquezas naturais presentes em áreas conquistadas caminham no mesmo ritmo com as rivalidades ideológicas e até mesmo nacionalistas.

Na América Latina vislumbraram-se práticas políticas nefastas, como a fujimorização<sup>14</sup> peruana até o Estado de legalidade formal de Fernando Henrique Cardoso, no

---

<sup>14</sup> Fujimorização é explicada por Barros; Hitner (2010) como o período do governo Fujimori que pode ser dividido em três tempos: “protofujimorismo, que se move dentro do marco democrático constitucional e que dura de 1990 a 1992; fujimorismo clássico, autoritário, mas com alta legitimidade popular, que tem início com o auto-golpe de abril de 1992 e se prolonga até meados de 1996; e o fujimorismo tardio, que tem início em agosto de 1996 com a aprovação a Lei de Interpretação Autêntica da Constituição, que buscava abrir o caminho para uma segunda reeleição e durou até a queda do regime. A primeira fase do governo teve início com a eleição de Fujimori, em um momento de crise generalizada, índices inflacionários superiores a 7000% ao ano, taxa de desemprego recorde e dívida externa de quase US\$ 18 bilhões (também recorde) em dezembro de 1989. Aos problemas econômicos se somavam os problemas sociais, a corrupção, o desprestígio dos partidos políticos, além da ação do grupo Sendero Luminoso. Alberto Fujimori foi eleito com um discurso de independência e de eficiência técnica, sintetizados no slogan de campanha ‘Honradez, tecnologia y trabajo’. A base política da vitória de Fujimori foi o colapso do sistema partidário tradicional peruano, que ao cair em descrédito na sociedade permitiu que um outsider chegasse ao poder (Roberts, 1995, p. 98). O projeto político adotado ao longo do período, entretanto, foi construído, como um quebra-cabeça, por partes de projetos de grupos distintos. Isso fez do regime um projeto único, marcado por estilo próprio, mas que economicamente traduziu o modelo liberal defendido pelo candidato Vargas Llosa (vencedor do primeiro turno), mesmo tendo Fujimori prometido, durante o período de campanha, não aplicar tais medidas. Isso garantiu a ele vitória expressiva sobre Vargas Llosa. Destaca-se que, surpreendentemente para muitos, o programa liberal foi executado sem distúrbios causados por descontentamento social e com apoio da opinião pública. O regime fujimorista contou ainda com o aval dos organismos financeiros internacionais e dos tecnocratas peruanos, encarregados de aplicar os programas de ajuste (Degregori, 2005, p.245). [...] O segundo período do regime ficou conhecido pelo eufemismo ‘autogolpe’ de 5 de abril de 1992 e pelo incremento das prerrogativas militares. Esse momento tem como antecedente político o período que vai de agosto de 1990 a março de 1992, quando a maioria dos partidos eleitos para o legislativo passaram a cooperar com o novo governo (Degregori, 2005, p.246). Tais partidos viviam, desde o governo García (1985-1990), uma crise de representatividade, sendo incapazes de articular-se com outros setores sociais mesmo nos momentos de crise. Entretanto, no começo de 1992 o quadro de cooperação é substituído pelo embate político entre Executivo e Legislativo. Uma das razões foi a aprovação de uma lei de controle do Executivo, que buscava restringir os atos normativos do presidente da república. À lei, Fujimori respondeu acusando o Parlamento de irresponsável, ‘estéril e antinacional’ (Bowen, 2000, p115). A fragilidade dos partidos políticos, somada à legitimidade interna e internacional de Alberto Fujimori levaram ao recrudescimento do autoritarismo e ao autogolpe. O autogolpe significou, entre outras coisas, a dissolução do Parlamento e a intervenção nos governos regionais, no poder judiciário, no Tribunal de Garantias Constitucionais, na Controladoria Geral da República e na Justiça Eleitoral. Ou seja, todo o poder ficou concentrado no Executivo, que passou a ser chamado de Governo de Emergência e Reconstrução Nacional. [...] A terceira fase do regime fujimorista teve início com a aprovação da Lei de Interpretação Autêntica, que regulamentou do artigo 112 da Constituição de 1993 e permitiu a nova candidatura de Fujimori. Alguns autores (Bowen, 2000 e Degregori, 2005) argumentam que a principal razão para essa lei foi o escândalo que envolvia o pagamento de US\$ 50 mil mensais entre julho de 1991 e agosto de 1992 de Vladmiro Montesinos para Demetrio Chávez Peñaherrera, conhecido como ‘Vaticano’, o mais importante narcotraficante peruano. Vaticano afirmou isso publicamente e assegurou que o pagamento só deixou de acontecer porque ele havia subido o preço para US\$100 mil mensais. Isso atingiu o núcleo duro do governo. Associado a esse fato havia o problema econômico, que voltava a atingir os peruanos. No final de 1996, veio a recessão que diminuiu a confiança da população no modelo econômico vigente. Nesse momento, a oposição, que se calara até então, começou a ganhar força e articular-se na organização de um referendo que anulasse a Lei de Interpretação Autêntica, impedindo a nova candidatura de Fujimori para as eleições de 2000. Acuado, o governo passou a atuar na defensiva, quando, subitamente, o Movimento Revolucionário Tupac Amaru (MRTA) mudou o cenário em favor de Fujimori, ao invadir a residência do embaixador do Japão no Peru, em dezembro de 1996. Esse fato forçou a oposição a se aproximar novamente do governo, o que deu nova oportunidade ao presidente de interpretar seu papel de líder duro e eficaz contra o terrorismo (Degregorio, 2005, p. 259). Isso deu fôlego ao governo por mais um ano, quando uma iniciativa cidadã intitulada Foro Democrático apresentou mais de um milhão de assinaturas, tal como estipulava a Constituição de 1993, para submeter a reeleição de 2000 de Fujimori a um referendo popular. Numa grande manobra política, o Congresso fez uma nova interpretação da Constituição e promulgou uma lei que dizia que, além das assinaturas populares, era necessário o apoio de 48 congressistas para aprovar o referendo (Degregorio, 2005, p.260), o que impediu a ação da oposição. A estratégia de campanha de Fujimori concentrou as ações do candidato nas classes mais pobres e tinha os programas sociais como principal estratégia

Brasil, por meio da banalização das medidas provisórias, o que demonstra enormes dificuldades de consolidação de regimes verdadeiramente democráticos. Além disso, desencadeia-se uma crise fiscal do Estado, ocasionando um grande déficit nas contas públicas. Destaca-se, também, um crescimento da renúncia fiscal, com um único objetivo de beneficiar o empresariado. Todas estas medidas acabaram levando os governos a acelerarem os cortes dos gastos estatais para o reequilíbrio das contas públicas.

Nesse passo, as Políticas Sociais Públicas passam a ser caracterizadas como paternalistas geradoras de desequilíbrio, com um custo excessivo do trabalho, deixando de ser um direito social. Ressurge, assim, um Estado mínimo para os trabalhadores e um Estado máximo para o capital, levando a uma deterioração dos serviços públicos e a um processo de privatização induzida.

Tem-se que o neoliberalismo, mais que menos Estado, propugna outro Estado. O que pretende é mudar algumas de suas pautas, porém não tem asco da intervenção do Estado quando preserva e garante os privilégios do capital, individual ou coletivamente considerados (BEHRING, 2013, p. 64).

E para manter-se soberanamente, o neoliberalismo, tão distante das necessidades sociais da maioria dos indivíduos, busca impor uma falsa consciência através de técnicas ideológicas e culturais, denominada como pensamento pós-moderno, com a massificação da divulgação pelos mais diversificados meios de comunicação, acompanhada de uma desqualificação dos argumentos contrários. Esse processo, conta, inclusive, com amplas parcelas da comunidade científica, formando o chamado “pensamento único”.

Esse pensamento pós-moderno é dotado de atributos, como:

---

de campanha. O direcionamento dos gastos sociais e o controle dos meios de comunicação foram essenciais para recolocar Fujimori na disputa. As fraudes do processo eleitoral, entretanto, mostraram-se muito acentuadas, o que, associada à crise econômica, deu fôlego para que movimentos sociais se reagrupassem em trono de reivindicações de democracia e respeito aos direitos humanos. Nesse contexto, novos atores começam a aparecer. Entre eles, Alejandro Toledo, que, se três meses antes das eleições estava entre os últimos colocados nas pesquisas, poucas semanas depois, aparecia como o favorito. Assim como Fujimori fizera, apresentava-se como candidato independente, como a novidade. Sua infância pobre e sua origem indígena davam o tom da diferença, que foi fundamental para tirar os votos de Fujimori das camadas mais pobres. Toledo foi ao segundo turno contra Fujimori, que ganhou com 56% dos votos, iniciando, assim, seu terceiro mandato em 20 de julho de 2000 (ONPE). Vale ressaltar que 30% do eleitorado anulou seu voto, sobretudo depois da campanha de Toledo para tal. Isso espelha a falta de legitimidade do processo e a falta de crença da população naquele sistema eleitoral. Em 14 de setembro do mesmo ano, veio a público um vídeo que mostrava cenas de um congressista recebendo dinheiro de Montesinos. Esse foi o começo do fim. Depois do escândalo, o governo perdeu o apoio das Forças Armadas, sua última base de sustentação. Fujimori renunciou do Japão seu cargo de presidente do Peru. O vice-presidente Francisco Tudela, ante ameaça por parte de Montesinos, renunciou e o presidente do Congresso Valentín Paniagua Corazao assumiu o governo de transição” (BARROS; HITNER, 2010, p. 147-151). Disponível em: <<http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/229/145>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

[...] a falta de profundidade e a superficialidade; a ausência do gesto utópico – presente na arte moderna; a falta de espaço aberto ao espectador; o esmaecimento do afeto; certa frivolidade gratuita; o fim do indivíduo, da ‘pincelada única’, embutido na massificação e mercantilização, com a crescente inviabilidade de um estilo pessoal, gerando o pastiche e a imitação, e metamorfoseando o que era estilo nos modernistas em códigos pós-modernistas; a canibalização aleatória dos estilos do passado, engendrando o simulacro – a cópia idêntica do que nunca existiu – resultante de um profundo ecletismo (a exemplo da arquitetura); o esmaecimento da temática moderna do tempo, da duração e da memória, ao lado de uma colonização insensível do presente pela modalidade da nostalgia, que desloca a história real, na impossibilidade de interferir (ou pretender-se a) ativamente em seu curso; o predomínio do espaço sobre o tempo; e uma ausência de personalidade, que denota a ‘morte do sujeito’. Esses traços remetem [...] a uma crise da historicidade, na qual a produção cultural apresenta-se como um amontoado de fragmentos, uma prática da heterogeneidade e do aleatório (BEHRING, 2013, p. 68).

A tudo isso, tem-se como resultado um

[...] violento ‘sistema da perversidade’, que glorifica a esperteza e a avareza, em detrimento da sinceridade e da generosidade, sistema este que atravessa a sociedade e o Estado e mina as bases da democracia, mesmo sendo esta limitada e formal na sociedade burguesa. A democracia vê-se ameaçada, num quadro em que a política no âmbito do Estado, que supõe uma visão de conjunto, é substituída pela política empresarial. Então, o que se tem é uma não-política, inclusive social, com a transferência de ações – focalizadas – para o ‘terceiro setor’, processo que caminha ao lado do crescimento da pobreza. Esta não-política é acompanhada da mobilização do voluntariado, de um lado, e de uma espécie de clientelismo modernizado, na relação entre Estado e organizações da sociedade civil, que também constitui espaço de construção, de adesão e cooptação (BEHRING, 2013, p. 73).

Vistas as transformações do capitalismo contemporâneo que orientaram uma contrarreforma do Estado, volta-se a análise para o Brasil das décadas de 1980 e 1990, com o fim de identificar como se operou a relação com as tendências mundiais, mediadas pelas peculiaridades da formação social brasileira.

Na década de 1980 o Brasil viveu o aprofundamento das dificuldades de formulação de políticas econômicas de impacto nos investimentos e na redistribuição de renda, dando origem à chamada “crise da dívida”, a qual impôs o discurso da necessidade de ajustes e planos de estabilização.

Nesse sentido, o Brasil adentra a década de 1990, do ponto de vista econômico, derruído pela inflação, o que fomentará ainda mais o discurso da hegemonia neoliberal, uma vez que o país está assolado pelo baixo nível de investimentos privados e públicos, sem solução consistente para o problema do endividamento e com uma difícil situação social.

A herança da ditadura, o fracasso do II Plano Nacional de Desenvolvimento e a ciranda financeira engendrada pelo endividamento, ocasionava a insatisfação da indústria,

com o aumento da agiotagem do capital financeiro, o que deu origem, nos anos 1980, a duas possíveis saídas da crise: o neoliberalismo e o desenvolvimentismo (VELASCO E CRUZ, 1997).

Segundo análise de Behring (2013) a eleição de Tancredo Neves em 1985 pelo Colégio Eleitoral, com vistas a manter o controle conservador da redemocratização, numa espécie de contrarrevolução, impõe uma derrota das forças dos trabalhadores e populares que exigiam as eleições “diretas já”. Com o advento do Governo Sarney (1985-1990), mesmo incorporando, em alguma medida, as demandas das classes trabalhadoras e populares, evitando-se uma radicalização, prevaleceu a orientação econômica que pregava o papel do Estado como promotor das medidas requeridas.

O Plano de Governo da “Nova República” reconhecia o esgotamento da etapa substitutiva de importações e a prioridade para a modernização do parque industrial, no sentido da introdução da tecnologia eletrônica e da biotecnologia, tendo em vista a inserção no cenário internacional. Seus formuladores perceberam os constrangimentos externos para a adoção de medidas nessa direção e apresentaram propostas quanto à: renegociação da dívida externa, como já se observou anteriormente; política fiscal não-contencionista com reestruturação da situação financeira do setor público, combate à inflação e redução das taxas de juros; descompressão da massa salarial para estimular a demanda interna. [...] No entanto, esses eixos gerais, presentes no documento de dezembro de 1985 intitulado “A nova política industrial da Nova República”, não conseguiram ultrapassar a condição de promessas.

Em junho de 1987, assiste-se ao fracasso do Plano Cruzado – que residiu fundamentalmente na resistência ao seu caráter redistributivo da parte de grupos política e economicamente fortes e na incapacidade dos órgãos estatais de operacionalizarem o plano, em função da paralisia gerada pela dificuldade de conciliar interesses contraditórios das classes e segmentos de classe. [...] Com Bresser Pereira e Maílson da Nóbrega na condução da política econômica, esvai-se a perspectiva de atenuar as pressões externas. [...] E propõe-se um trato ortodoxo do combate à inflação, com impactos regressivos sobre os assalariados, e grandes frustrações das expectativas de mudanças trazidas pela democracia (BEHRING, 2013, p. 139-141).

Ironicamente, apesar da adoção do discurso liberal, a política industrial adotada em 1988, que estabelecia inúmeros subsídios do Estado e instrumentos indutores e estruturantes, caminhava lado a lado com medidas de liberalização e abertura do país. No ano de 1989, acontece a primeira eleição presidencial direta, com a concorrência, no segundo turno, entre dois projetos opostos – Lula (Partido dos Trabalhadores - PT) e Fernando Collor de Mello (Partido da Reconstrução Nacional - PRN) – expressando as tensões entre as classes sociais, sagrando-se Collor como vencedor, o qual defendia reformas orientadas para o mercado, implicando num enxugamento do Estado como saída para a crise econômica e social (VELASCO E CRUZ, 1997).

Assim, têm-se os antecedentes ocorridos no Brasil com o fim da ditadura militar e as contradições da transição democrática, que criaram o ambiente para a implantação da contrarreforma do Estado a partir da década de 1990.

Com a crescente desconfiança na política e na democracia, bem como a abertura comercial e a reestruturação produtiva, que ocasionou um aprofundamento do desemprego, aliado aos fortes indícios de corrupção, acontece o *impeachment* do então Presidente da República- Fernando Collor de Mello, assumindo o governo o Vice-Presidente Itamar Franco, o qual objetivou recompor uma articulação política mais ampla possível, de forma a dar sustentação e condições de governabilidade. Nesse momento, Fernando Henrique Cardoso, à frente do Ministério da Fazenda, formula o plano de estabilização protagonizado pela nova moeda, o Real (BEHRING, 2013).

Cabe destacar que o Plano Real promoveu uma campanha de medo na população, ao propagandear a volta da inflação, que ultrapassava 50% ao mês em junho de 1994, caso o então candidato Fernando Henrique Cardoso não se lograsse como vencedor, com o objetivo de legitimar o Plano e seus condutores, e a retomada do poder pelas forças do capital brasileiro. Com a vitória de Fernando Henrique Cardoso (Partido da Social Democracia Brasileira- PSDB) e a consolidação do Plano Real, o Brasil enfrentou o sucateamento de sua estrutura de forma a implantar os objetivos neoliberais (BEHRING, 2013).

Dessa forma, os impactos decorrentes da implantação do Plano Real têm sido:

[...] o bloqueio de qualquer possibilidade de desconcentração de renda; uma desproporção entre a acumulação especulativa e a base produtiva real, cujo curso recaí sobre o Estado na forma de crise fiscal e compressão dos gastos públicos em serviços essenciais; alienação e desnacionalização do patrimônio público construído nos últimos cinquenta anos, um remanejamento patrimonial de grandes proporções e com fortes consequências políticas; inibição do crédito e inadimplência dos devedores; mudança do perfil do investimento das indústrias, que tende a ser em redução de custos e manutenção, mas não em ampliação da base, em virtude dos riscos (BEHRING, 2013, p. 157).

Com isso, houve um agravamento do endividamento público e privado, obrigando o governo a buscar constantes superávits primários; criaram-se dificuldades para investimentos estruturantes, restringindo-se as Políticas Sociais Públicas; instalou-se uma queda permanente do investimento, tudo isso na busca pelo controle da inflação. As consequências para a Política Social Pública foram enormes, não apenas em razão do aumento do desemprego que gera o aumento da demanda por serviços públicos, mas porque se cortaram gastos e extirparam-se direitos (BEHRING, 2013).

Analisados os contextos e fatos que implantaram a política neoliberal no Brasil, cumpre-nos, agora, adentrarmos no Plano Diretor da Reforma do Estado, que acabou por produzir uma verdadeira contrarreforma do Estado brasileiro.

O Plano Diretor da Reforma do Estado foi conduzido por Bresser Pereira<sup>15</sup> o qual defendia que como o Brasil e a América Latina sofreram uma grande crise fiscal nos anos 1980 acentuada pela crise da dívida externa e pelas práticas populistas, era imprescindível uma reforma que abrangesse uma disciplina fiscal, a privatização e a liberalização comercial, com o objetivo de estabelecer não um Estado mínimo, mas um Estado que efetiva suas responsabilidades sociais, caminhando lado a lado com o mercado, do qual contrata a realização de serviços, inclusive na área social. Afirma, ainda, que ao Estado é devido um papel coordenador suplementar, cabendo garantir taxas de poupança e investimento adequadas, eficiente alocação de recursos e distribuição de renda mais igualitária (BRESSER PEREIRA, 1996).

Segundo Bresser Pereira a crise fiscal, elemento central a ser superado, decorre de cinco ingredientes presentes nos anos 1980: déficit público, poupanças públicas negativas ou muito baixas, dívida interna e externa excessiva, falta de crédito do Estado e baixa credibilidade do governo. Aliado a estes fatores, tem-se alta concentração de renda como outro empecilho ao crescimento econômico, sendo necessária uma distribuição igualitária das riquezas do país (BRESSER PEREIRA, 1996).

Para alcançar uma sociedade moderna – com alocação de recursos eficiente e democracia -, cabe uma estratégia voltada para o mercado, que use pragmaticamente o Estado para distribuir renda e promover a inovação tecnológica, numa sociedade heterogênea e dual, rompendo os círculos viciosos econômico e político social. O primeiro desses círculos refere-se ao populismo econômico e o segundo à ‘contradição da cidadania’. Aquele deve ser enfrentado no seu elo mais fraco: a inflação. O político social, por um pacto sólido e pela política educacional, no médio

---

<sup>15</sup> Luiz Carlos Bresser-Pereira é professor emérito da Fundação Getúlio Vargas onde ensina economia, teoria política e teoria social. É presidente do Centro de Economia Política e editor da Revista de Economia Política desde 1981. Escreve coluna quinzenal da Folha de S. Paulo. Em 2010 recebeu o título de Doutor Honoris Causa pela Universidade de Buenos Aires. Foi Ministro da Fazenda, da Administração Federal e Reforma do Estado, e da Ciência e Tecnologia. Suas maiores influências intelectuais vêm de Marx, Weber, Keynes e do estruturalismo latino-americano. Suas contribuições teóricas mais significativas, na teoria econômica, são o modelo de crescimento e distribuição a partir da tendência à queda da taxa de lucro, a teoria da inflação inercial (com Yoshiaki Nakano), os fundamentos da macroeconomia estruturalista do desenvolvimento a partir da tendência à sobreapreciação cíclica da taxa de câmbio, e a crítica à teoria econômica neoclássica a partir do método utilizado. Na teoria política e social contribuiu sobre a emergência da classe tecnoburocrática ou profissional, os modelos históricos de Estado, as relações entre a nação ou a sociedade civil e o Estado, o modelo de transição e consolidação democrática a partir da revolução capitalista, e a teoria estrutural da reforma da gestão pública. Em sua interpretação do Brasil, ele combinou a análise dos modelos econômicos de desenvolvimento e as correspondentes coalizões ou pactos políticos. A emergência do empresariado industrial e da burocracia pública e a transição para a democracia são temas aos quais ele ofereceu contribuição especial. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/curric/2.Biograf-2pag.pdf>>.

prazo. Bresser propõe um pacto de modernização em torno dessa proposta, que se inicia com a liberalização comercial, as privatizações e o programa de estabilização monetária (Plano Real) e prossegue com a reforma da administração pública: a chamada reforma gerencial do Estado (BEHRING, 2013, p. 176).

Com isso, têm-se as linhas nas quais foram desenhadas as diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, e aprovado em setembro de 1995, pela Câmara da Reforma do Estado, órgão ministerial criado para esse fim, o qual orientou, dentre outras mudanças, a operada pela Emenda Constitucional nº. 19/98<sup>16</sup>.

O Plano Diretor da Reforma do Estado teve como objetivo redefinir o papel do Estado.

Nesse sentido, o Plano Diretor da Reforma do Estado defendia que tanto a Constituição Federal de 1988, quanto o Direito Administrativo brasileiro, priorizavam a burocratização e o formalismo em detrimento dos resultados. Assim, propõe romper com a desconfiança de que o Governo administra em causa própria no âmbito das instituições públicas, bem como busca implantar, junto aos servidores públicos, a promoção por mérito e a profissionalização, combinada com a demissão por insuficiência de desempenho.

Para isso, o Plano Diretor da Reforma do Estado define a mudança da legislação, inclusive da Constituição Federal de 1988 (as emendas da reforma da administração pública e acerca dos servidores públicos (nº 19) e da Previdência Social (nº 20) são estratégicas), a introdução da cultura gerencial (ênfase nos resultados com a introdução de critérios de avaliação e indicadores de desempenho, e a extinção do patrimonialismo) e a adoção de práticas gerenciais.

Com base nessas premissas, a reforma do Estado constituiu-se em verdadeira contrarreforma pois implicou numa forte destruição dos avanços, em especial os relativos aos trabalhadores, na entrega do patrimônio público ao capital estrangeiro, sem qualquer condicionalidade de as empresas privatizadas adquirirem insumos no Brasil, o que acarretou no desmonte de parcela do parque industrial nacional e numa avassaladora remessa de dinheiro ao exterior, ao desemprego e ao desequilíbrio da balança comercial, sempre com discurso da necessidade de se implantar um rigoroso ajuste fiscal.

Nesse contexto houve uma completa submissão das Políticas Sociais Públicas à orientação macroeconômica do ajuste fiscal, com uma redução do custo do Estado em

---

<sup>16</sup> A Emenda Constitucional nº. 19, de 04 de junho de 1998, modificou o regime e dispôs sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 13 fev. 2015.

Políticas Sociais Públicas essenciais, ao passo que a crise fiscal foi aprofundada, sustentada pelas altas taxas de juros, instalando-se um verdadeiro Estado mínimo aos pobres e trabalhadores, e um Estado máximo para o capital financeiro (BEHRING, 2013).

Nessa época, tem-se a criação das agências executivas e organizações sociais, com o advento do Programa de Publicização, bem como a regulamentação do Terceiro Setor.

Por fim, um último elemento crítico diz respeito à prática da Reforma e à consolidação democrática. Os dois governos de orientação neoliberal não buscaram construir, em geral, arenas de debate e negociação sobre o assunto, e se dirigiram para reformas constitucionais num Congresso Nacional balconizado, ou para medidas provisórias. Preferiram, portanto, a visão tecnocrática e ‘decretista’, com forte aquiescência de um Congresso submisso ou pragmático. Mesmo quando as ‘reformas constitucionais’ não estavam ainda aprovadas, utilizou-se – particularmente Cardoso, como se viu – de forma abusiva do recurso às medidas provisórias, de expedientes desrespeitosos para com os atores envolvidos em determinadas políticas, do corte de recursos (privatização induzida) e da corrupção do Poder Legislativo, cujo exemplo maior foi a votação da emenda constitucional sobre a reeleição, estratégia para este projeto societário. Os passos político-institucionais e ideológico-culturais foram firmados com esses métodos, o que torna o discurso sobre a democracia, ou mesmo sobre uma governabilidade democrática, no Plano, um tanto inócuo, vazio (BEHRING, 2013, p. 207).

Dessa forma, a reforma ou a contrarreforma do Estado, que ainda está em curso, com irrisórios impactos sobre o aumento da implementação eficiente de Políticas Sociais Públicas, acentua a desresponsabilização do Estado por tais políticas, ignorando os direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal, e fomenta o aumento do desemprego e da pobreza. Ademais, as decisões operadas na reforma do Estado foram, na sua maioria, antidemocráticas, uma vez que o governo impunha sua vontade com a edição de inúmeras medidas provisórias, sem a participação ativa do Congresso Nacional. Com isso, é possível inferir que o trinômio do neoliberalismo para as Políticas Sociais Públicas – privatização, focalização e descentralização – operaram um verdadeiro desmonte do Brasil, com perda de parcela de soberania, com a incapacidade do Estado para impulsionar uma política econômica que tenha em perspectiva a retomada do emprego e do crescimento, com o descaso em efetivar Políticas Sociais Públicas com o objetivo de diminuir a injustiça social, desprezando, ainda, mecanismos elementares da democracia, refletindo num desequilíbrio entre os Poderes republicanos.

## 2.5 Reforma do Ensino Superior

Desde 1996, no escopo da contrarreforma do Estado, iniciou-se um processo de reformulação do sistema educacional, com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), a municipalização de boa parte do ensino fundamental, alterações nos cursos técnicos, aplicação de avaliações externas, mudanças curriculares, implantação de telecursos e ensino à distância, a retirada dos aposentados dos recursos destinados à educação, a compra de vagas em universidades privadas, a instituição de cotas para negros e índios, bem como a extinção de direitos contidos nos Planos de Cargos e Salários.

Com essas medidas, ao invés de ampliar e fortalecer a educação gratuita, o Governo favorece a sua mercantilização. Essa reforma, de caráter antidemocrático, fomenta a tendência da escola-empresa.

A política educacional brasileira, no contexto particular de ajustes macroeconômicos para a América Latina, preconizou-se em 1989, no Consenso de Washington, firmado pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e governo norte-americano. Na ocasião, foram estabelecidas as condições de ajustes para o continente como uma resposta do capital à sua própria crise estrutural. A investida imperialista do grande capital em sua ofensiva neoliberal, aprimorada no Dissenso de Washington em 2000, viabilizou a abertura de novos espaços de exploração do capital privado e a destruição de políticas públicas historicamente conquistadas pela classe trabalhadora (ABRAMIDES, 2004, p. 21).

A reforma do ensino superior, com especial destaque à LDB, Lei nº. 9.394/1996 visava imprimir uma lógica mercantil e empresarial à universidade brasileira, objetivando compatibilizar o ensino superior com os preceitos da financeirização da economia impulsionada pelo contexto de mundialização do capital.

Nesse sentido, a LDB incorporou a lógica capitalista da relação custo/benefício, que não apenas a inspirou, mas também os diversos decretos, medidas provisórias e portarias que deram nova configuração ao ensino superior brasileiro (NETTO, 2000).

Para Netto (2000), o ensino superior brasileiro envolve cinco traços não apenas projetivos, mas reais: o primeiro traço é o favorecimento à expansão do privatismo, a partir da ditadura militar. No Governo FHC, a partir da reforma do Estado e do ajuste, essa expansão se dá a taxas altíssimas e envolvendo até a pós-graduação. O segundo traço é a liquidação da

relação ensino, pesquisa e extensão, pela primeira vez (desde 1934, ano de fundação da primeira universidade brasileira, com concepção universitária – a USP -, o sistema público federal é posterior) se fala claramente na separação, na disjuntiva entre ensino, pesquisa e extensão. A consequência imediata disso está no terceiro traço dessa política, com a supressão do caráter universalista da universidade. Ressalte-se, que a característica central de todo e qualquer projeto universitário tem sido a universalidade, a reforma do Estado, a política de ajuste e a configuração do desenho pós-LDB significam simplesmente a supressão, inclusive caracterizada anacrônica de qualquer tendência universalista da universidade, de qualquer veleidade universalista. O quarto traço está vinculado à subordinação dos objetivos universitários às demandas do mercado, que passa a ser uma das referências da vida acadêmica, uma vez que passa a legitimar a eficácia universitária. O quinto e último traço é a redução do grau de autonomia universitária.

Mantidos os traços acima elencados no ensino superior brasileiro, tem-se o fim do seu papel democratizante, bem como o do desenvolvimento de qualquer pesquisa acadêmica autônoma.

A questão que se coloca é que ninguém defende o ensino superior existente, criticando, inclusive toda a estrutura estatal, dando margem a estas reformas facilmente implementadas pelo capital.

Para Netto (2000), a reforma do Estado herdado da ditadura militar era necessária, ainda mais com o advento da Constituição Federal de 1988.

O governo Fernando Henrique foi capaz de capitalizar e de catalisar a profunda ineficiência do Estado, aquela no período da ditadura, e todo mal-estar social em face dos serviços prestados pelas agências estatais. Na primeira metade dos anos 90, ou seja, quando se recompõe esse bloco de poder que agora tem uma nova hegemonia, a campanha ideológica [...] inteiramente orquestrada e sem notas dissonantes presentes na imprensa, encontrava um terreno fértil pelo mal-estar generalizado da população brasileira em face daquele Estado, ou seja, a defesa daquele Estado era inviável. [...] a grande ‘sacada’ do Governo Fernando Henrique, e o que ele representa, foi ter precisamente capitalizado essa vontade de reforma, mais do que a necessidade da reforma, foi ter capitalizado um novo desejo de serviços estatais, envolvendo todas as bandeiras que davam respostas a esse anseio. Isso quer dizer que a universidade que está aí é indefensável. É uma universidade parasitária, é burocratizada e prenhe de defeitos corporativistas. [...] Pois bem, em cima dessa universidade, que tem um altíssimo nível de evasão, que tem professor que não aparece para dar aula, onde há uma enorme insatisfação de estudantes, de pais e também de professores e de funcionários sérios que têm compromissos acadêmicos, em cima desse caldo de cultura, o Governo Fernando Henrique tomou a bandeira da eficácia, a bandeira da modernização e a bandeira da reforma, sobretudo, meus amigos, porque este governo que aí está não é um governo ocasional (NETTO, 2000, p. 30-31).

Com estas premissas, podemos avançar nas críticas à reforma do ensino superior, passando, primeiramente, por um breve histórico do ensino superior brasileiro.

O ensino superior no Brasil está atrelado à chegada da Corte Portuguesa no país, e objetivava graduar servidores e burocratas para o Estado. A universidade, por sua vez, surgiu somente em 1920, com a criação da Universidade do Rio de Janeiro pelo Governo Federal, formada pela união cursos de Medicina, Direito e Politécnico. Em seguida, em 1927, foi também criada a Universidade de Minas Gerais a partir da união de poucos cursos superiores. Anteriormente havia sido constituída a Universidade do Paraná, em 1912, por um Decreto Estadual que estava em desacordo com o Decreto-lei nº. 11.530 de 1915, que determinava que somente cidades com mais de 100.000 habitantes poderiam abrir escolas superiores e a cidade de Curitiba não atingia esta população (ROMANELLI, 1989).

Em 1934, com a fundação da Universidade de São Paulo, com o propósito de graduar professores para o magistério e o desenvolvimento de pesquisa, passa a ser exemplo do sistema de ensino superior.

Nos anos 1950, com a ampliação das indústrias no país, o recuo da população rural, a criação de novos centros urbanos e a formação nacional da economia fundada no capitalismo, trouxeram grandes transformações na distribuição de renda do país, criando novos grupos sociais, sem perder o controle político e de riquezas pelas antigas elites. Com este cenário a educação perde, a paços limitados, o caráter de privilégio social. Em um clima de lutas sociais, alguns setores da sociedade reivindicaram a modernização do ensino superior, associado ao debate sobre ensino público versus privado (FERNANDES, 1976). Esse debate obteve como resposta a Criação da Universidade de Brasília (UNB), instituída pela Lei nº. 3.998, de 15 de dezembro de 1961 (FAVERO, 2006). Este movimento estudantil se deu por intermédio da União Nacional dos Estudantes (UNE), como um ator fundamental para a história da reforma do ensino superior no Brasil.

Impende destacar que o poder transformador da educação, por muitas vezes é suplantado ao se implementar uma carga de atividades seculares tecnicistas. Credita-se tal fato ao modelo adotado nos anos 1960 e 1970, período em que o Brasil vivenciava uma transformação política e econômica, quando o governo militar implementa significativas reformas em relação a todo sistema educacional do país, com vistas a promover uma aliança entre a tecnoburocracia militar e civil e a burguesia industrial e financeira nacional e multinacional (GHIRALDELLI, 1990). O processo escolar brasileiro foi cunhado pela tecnização e uma expansão controlada, com o intuito de preparar a mão de obra trabalhadora

do porvir, para o crescimento econômico esperado para tais décadas, decorrentes dos planos econômicos PND's I e II.

Com o golpe de 1964, várias universidades e o movimento estudantil sofreram forte repressão, coibindo com rigor quaisquer críticas. O golpe promoveu a continuidade do modelo econômico, com aumento da industrialização, especialmente pelas indústrias internacionais, fortalecendo no país uma classe média para consumo e para mão de obra.

Nesse sentido, a universidade passa a ser a chance de ascensão desta classe, com capacidade de formar profissionais especialistas para atender a demanda de profissionais destas indústrias. Assim, conter-se-iam as insatisfações, a exemplo da criação do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), que fora implementado sob a influência da United States Agency for International Development – USAID (XAVIER; RIBEIRO; NORONHA, 1994).

Durante o governo militar foram firmados acordos entre o MEC e United States Agency for International Development (USAID), cuja proposta era construir um espírito cívico e social, observando-se os ideais de direitos humanos e de justiça (GHIRALDELLI, 1990).

Tais convênios marcaram a educação brasileira de forma significativa e seus reflexos estão presentes até hoje na estrutura educacional das Universidades, visível nos currículos das Universidades do Brasil, a USAID encarava o ensino superior como elemento da formação de recursos humanos e estes como meios para aumento da produção industrial e da produção agrícola (CUNHA, 1988, p. 167).

Em 1968 a demanda estudantil por melhorias educacionais e especificamente pelos problemas de excedentes de alunos para as poucas vagas nas Universidades, são marcadas por intensos debates e manifestações nas ruas. Como resposta a este movimento o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU)<sup>17</sup> foi acionado para desenvolver um estudo para a reforma das universidades.

Entre as medidas propostas pela Reforma, com o intuito de aumentar a eficiência e a produtividade da universidade, sobressaem: o sistema departamental, o vestibular unificado, o ciclo básico, o sistema de créditos e a matrícula por disciplina, bem como a carreira do magistério e a pós-graduação. Apesar de ter sido bastante enfatizado que o “sistema departamental constitui a base da organização universitária”, não seria exagero observar que, entendido o departamento como unidade de ensino e pesquisa, a implantação dessa estrutura, até certo ponto, teve apenas caráter nominal. Por sua vez, embora a cátedra tenha sido legalmente extinta, em muitos casos foi apenas reduzida sua autonomia. A departamentalização

---

<sup>17</sup> Este Grupo de Trabalho foi criado antes mesmo do Golpe Militar. Constituído por intelectuais que trabalhavam com USAID e Atcon com a proposta de criar ações estratégicas de cunho moral e ideológico e preparar o país para a tomada do poder. Em 1968 o GTRU é instituído pelo Decreto nº 62.937, de 02.07.1968.

encontra resistências desde o início da implantação da Reforma Universitária. Passadas mais de três décadas, observa-se ser o departamento, frequentemente, um espaço de alocação burocrático-administrativa de professores, tornando-se, em alguns casos, elemento limitador e até inibidor de um trabalho de produção de conhecimento coletivo. Com a Lei nº 9.394/96, o departamento não constitui mais exigência legal.

Quanto ao vestibular unificado e classificatório, verifica-se que, no momento de sua implantação, exerceu dupla finalidade: racionalização no aproveitamento do número de vagas e admissão do ingresso não para determinado curso, mas para determinada área de conhecimento. A introdução do vestibular unificado como recurso para tornar mais racional a distribuição de vagas vai se revelar problemática poucos anos depois (FAVERO, 2006, p.34).

Conforme explica Fernandes (1976) as primeiras universidades, faculdades ou instituições de ensino superior, não só no Brasil, mas em toda América Latina, sofriam e sofrem críticas por representarem um modelo superado. As instituições de ensino superior foram construídas com a proposta de ser uma ponte entre a colônia e o colonizador; educar a elite emergente para o mundo europeu civilizado. O colonizador não queria núcleos de produção do saber e centros de invenção criadora e seus interesses eram legitimados pelo controle limitado dos recursos do Estado para a educação.

Os poucos avanços que a universidade teve foi para produzir mão de obra especializada para Administração Pública ou para as indústrias multinacionais que aqui se instalavam.

No início dos anos 1980, a publicação da Lei da Anistia, resultou no retorno de intelectuais exilados; estes se depararam com uma universidade sucateada, com problemas além da administração, como acadêmicos e políticos.

Dos anos 1990 até os dias atuais o ensino superior é marcado por legislações que associam o ensino superior a princípios de flexibilidade, competitividade e avaliação (SAVIANI, 2008).

A mais extensa e profunda reforma do ensino superior após o período da ditadura militar tem seu fundamento legal na LDB, Lei nº. 9.394/1996, que criou as bases para a disseminação de um ensino superior voltado ao mercado, com critérios de avaliação a ele inerentes, em contraposição ao padrão historicamente instituído.

Com isso, o Ministério da Educação passa a ser o principal agente formulador de políticas e planos para educação, contando com o Conselho Nacional de Educação (CNE), que tem, entre outras atribuições, as funções normativas e deliberativas. Temos, também, uma concentração de decisões junto ao Poder Executivo.

O CNE fixa a sistemática dos exames de avaliação de desempenho para as universidades públicas e privadas, sendo que a sua regulamentação pelo Decreto nº. 2.306

/1997 torna cristalina a transferência do ensino superior para o mercado. O mesmo Decreto também delibera sobre as administrações das universidades particulares por intermédio de mantenedoras e condições para as entidades sem fins lucrativos.

O processo de regulamentação da LDB expressa a correlação de forças políticas no âmbito das relações entre o Estado e a sociedade no país, no marco das ‘políticas de ajustes’ de raiz neoliberal, preconizadas pelos organismos multilaterais, como o Banco Mundial (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Propostas estas assumidas pelos últimos governos eleitos no país, ao longo da década passada. Aquela regulamentação cria o suporte normativo necessário para viabilizar a reforma educacional. Ao legitimar e parametrar a reforma do ensino superior, atribui forma às diretrizes contidas na LDB, estabelecidas de maneira genérica, tendo em vista permitir ancorar as políticas governamentais voltadas ao reordenamento do sistema de educação nacional (IAMAMOTO, 2000, p. 35-36).

Em 2007, o governo cria o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) com duas metas para o ensino superior:

A ampliação do acesso e a articulação entre os programas de financiamento do ensino superior. As universidades federais que abrirem ou ampliarem cursos noturnos e reduzirem o custo/aluno vão ganhar mais verbas. A meta é dobrar o número de vagas (hoje são 580 mil). Outra meta é a articulação entre o Fies e o ProUni, que permitirá o financiamento de 100% das bolsas parciais do ProUni e a quitação da dívida ativa consolidada das instituições de ensino superior (SEVERINO, 2008, p. 82).

Assim, o ensino superior não fugiu a lógica capitalista; as universidades privadas foram um nicho de mercado com altas possibilidades lucrativas, o ideal que a “educação trará o pleno emprego”, fez com que a demanda por este serviço aumentasse a passos largos, “crescendo, por um lado, a educação privada e, por outro, precarizando a educação pública, em todos os níveis do ensino” (TAVARES, 2011, p. 239).

O que era considerado um direito de segunda dimensão (econômico, social e cultural) transmuda-se em mercadoria, mediado pela compra e venda.

Corroborando ainda mais essa mercantilização do ensino superior, o Governo Lula, através do Programa Universidade Para Todos, que estabelece o pagamento das mensalidades dos alunos em escolas privadas, ao invés de investir no ensino público, potencializa o ensino privado e mercantil em detrimento do ensino público (ABRAMIDES, 2004).

Ressalta Abramides (2004) que,

A autonomia universitária encontra-se conjugada ao financiamento, permitindo estabelecer contratos de gestão no ‘Pacto de Educação para o Desenvolvimento

Inclusivo' com a expansão da educação à distância como estratégia para superar a presencial, envolvendo uma formação massificada, numérica, em detrimento da qualidade. É descaracterizada a docência como cerne do ensino universitário, e o virtual se sobrepõe à formação, respondendo à lógica do mercado segundo as orientações internacionais. Para além disso, dá-se continuidade à precarização do ensino e do trabalho, com o aumento da carga didática dos professores e do número de estudantes por sala de aula (ABRAMIDES, 2004, p. 27).

Conclui-se, assim, que nas duas últimas décadas o Brasil desenvolveu reformas do ensino superior cujo principal legado é a transformação da educação em mercadoria, logo em mercado de acumulação de capital (MINTO, 2008).

Um dos caminhos apresentados por estas reformas são as propostas de financiamento ao ensino superior: nas instituições públicas, é mantido um controle como espelho das grandes indústrias em busca de um modelo de eficiência com novas formas de avaliação externa e desenvolvimento de metas de vendas de serviço; e, nas instituições privadas de ensino, o repasse financeiro é favorecido por meio de isenção fiscal.

Se a tendência privatizante já se manifestava antes da instalação da ditadura civil-militar, é certo que ela se aprofundou e se consolidou no decorrer da vigência desse regime. É procedente, pois, reconhecer que o favorecimento da iniciativa privada se constitui em mais um legado que nos foi deixado pelo regime militar e que vem se acentuando na última década. A tal ponto que, como assinala Fernando Rodrigues, em sua coluna na *Folha de S.Paulo* de 09/05/2007, o governo Lula também vem aprofundando "sua aposta no ensino superior privado". Refere-se ele ao Projeto de Lei n. 920, enviado ao Congresso em 30 de abril, que "é uma mãe para esses estabelecimentos universitários". Com cerca de 2 mil escolas, o setor privado "deve mais de R\$ 1 bilhão em impostos atrasados" que, pelo projeto apresentado, poderão ser pagos em 120 parcelas mensais, com juros à taxa SELIC de 12,5%. Além disso, as "dívidas fiscais vencidas e já protestadas" poderão ser trocadas por "matrículas de estudantes vindos do sistema do crédito educativo", cuja "conta passa de R\$ 2,5 bilhões". E Rodrigues assim arremata sua coluna: "Não há na proposta uma exigência sobre o padrão educacional das faculdades privadas para receberem os benefícios. Ensinam mal, acumulam dívidas e são salvas pelo governo. Lula assim reforça esse curioso oximoro da economia brasileira, o 'capitalismo sem risco'" (Rodrigues, 2007, p. A-2) (SAVIANI, 2008).

Outro atalho é o enquadramento da educação superior para o mercado de trabalho "deslocando a produção teórica no sentido de um pragmatismo reducionista, que advoga para os saberes universitários uma utilidade prática imediata" (MANCIBO, 2006 p. 7). Este fato fica nítido pela criação dos cursos de curta duração, cursos tecnológicos e pesquisas aplicadas ao mercado, como reflexo de uma educação privatizada por empresas que visam somente lucro sem se preocupar com a qualidade dos serviços prestados.

Para os países latinos o desenvolvimento significa a participação das sociedades nacionais na civilização ocidental. O subdesenvolvimento sucede do modo pelo qual estes países participam dessa civilização, através de uma posição dependente, que não se altera pela simples manifestação do crescimento econômico e da mudança sociocultural progressiva (FERNANDES, 1976). Estas marcas do subdesenvolvimento estão presentes na Universidade:

As universidades da AL estão modificando suas relações com o padrão da civilização ocidental. Elas começam a desenvolver-se no sentido de saturar as funções potenciais que deviam preencher institucionalmente e tendem a fazer isso numa escala que se adapta, progressivamente, à negação e à superação do subdesenvolvimento. Portanto, as páginas da história estão virando. É provável que ao desempenhar tais funções elas se convertam em instituições diretoras, despertando em seus ovos a consciência do valor da liberdade para a construção de seus destinos nacionais. (FERNANDES, 1976, p. 217).

Este pensamento promissor datado de 1976 por Florestan Fernandes ainda é contemporâneo. O ensino superior, nos dias de hoje, está marcado pelo seu processo histórico de criação e as reformas instauradas pelo Regime Militar deixaram uma cicatriz difícil de curar. Deparamos com uma universidade ainda dependente dos países ocidentais. É necessário desenvolver uma universidade capaz de se comunicar com uma nova presença cultural, relacionando-a com o processo de integração nacional, como influências dinâmicas construtivas de alcance revolucionário (FERNANDES, 1976).

Precisamos, assim, de uma grande reforma do ensino superior para colocar a educação a serviço de um projeto democrático de desenvolvimento nacional, resgatando a relevância e importância da graduação, atualizando os currículos, integrando, novamente o ensino, a pesquisa e extensão, uma vez que são indissociáveis.

### 3. MÉTODO

Inicialmente é importante destacar que a metodologia se traduz num processo investigativo que busca atingir o conhecimento sobre o objeto ou participante da pesquisa, sendo o método científico, condição obrigatória para a existência e evolução da ciência.

Para se pesquisar é preciso disciplina, organização, modéstia e criatividade, baseando-se no confronto permanente entre o conhecimento existente e aquele que está por vir.

Assim, podemos conceituar o método como:

[...] o conjunto de atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros –, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista (MARCONI; LAKATOS, 1991, p. 83).

Dessa forma, método é o caminho a ser percorrido pelo pesquisador, empregando as técnicas adequadas a atingir os objetivos traçados.

Enquanto conjunto de técnicas, a metodologia deve dispor de um instrumental claro, coerente, elaborado, capaz de encaminhar os impasses teóricos para o desafio da prática. O endeusamento das técnicas produz ou um formalismo árido, ou respostas estereotipadas. Seu desprezo ao contrário, leva ao empirismo sempre ilusório em suas conclusões, ou a especulações abstratas e estéreis (MINAYO, 2004, p. 16).

E para atingir os objetivos desta pesquisa, dando voz aos participantes pesquisados, a metodologia adotada foi a da História Oral, uma vez que,

[...] durante todo o tempo, enquanto o pesquisador olha para o narrador, o narrador olha para ele, a fim de entender quem é e o que quer, e de modelar o seu próprio discurso a partir dessas percepções. A “entre/vista”, afinal, é uma troca de olhares. E bem mais do que outras formas de arte verbal, a história oral é um gênero multivocal, resultado do trabalho comum de uma pluralidade de autores em diálogo (PORTELLI, 2010, p. 20).

Para que o percurso metodológico percorrido na presente pesquisa fique mais explicitado, apresentamos o presente roteiro acerca das etapas atingidas: Etapa 1: definição da pesquisa, definição do problema, definição do objetivo geral e definição dos objetivos específicos; Etapa 2: revisão da literatura, elaboração do método, estabelecimento dos procedimentos e ferramentas para a coleta dos dados qualitativos, e elaboração das entrevistas; Etapa 3: procedimentos administrativos, como autorizações das instituições, aceite do orientador e autorização do CEP; Etapa 4: coleta de dados com a realização das

entrevistas; Etapa 5: análise de dados através da Triangulação; Etapa 6: discussão dos resultados à luz da Teoria Social Crítica; Etapa 7: considerações finais.

### 3.1 Tipo de Pesquisa

A pesquisa classifica-se quanto à natureza como básica, uma vez que objetiva gerar conhecimentos atuais e relevantes sobre a percepção dos docentes dos cursos de graduação em Direito de duas universidades da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte acerca das Políticas Sociais Públicas. É também exploratória, já que permite ao pesquisador expandir os seus conhecimentos a respeito de determinado problema (TRIVIÑOS, 1987).

Igualmente, enquadra-se em uma problemática qualitativa, já que para conhecer a real percepção que os docentes possuem acerca das Políticas Sociais Públicas, é necessário conhecer suas subjetividades e experiências, que não podem ser aferidas através de instrumentos quantitativos.

A expressão “pesquisa qualitativa” assume diferentes significados no campo das ciências sociais. Compreende um conjunto de diferentes técnicas interpretativas que visam a descrever e a decodificar os componentes de um sistema complexo de significados. Tem por objetivo traduzir o sentido dos fenômenos do mundo social: trata-se de reduzir a distância entre indicador e indicado, entre teoria e dados, entre contexto e ação (MAANEN, 1979<sup>a</sup>, p. 520). Em sua maioria, os estudos qualitativos são feitos no local de origem dos dados; não impedem o pesquisador de empregar a lógica do empirismo científico (adequada para fenômenos claramente definidos), mas partem da suposição de que seja mais apropriado empregar a perspectiva da análise fenomenológica, quando se trata de fenômenos singulares e dotados de certo grau de ambigüidade (NEVES, 1996, p. 1).

Assim, a pesquisa qualitativa procura explorar fenômenos, usa instrumentos mais flexíveis, tem um estilo interativo de provocar e categorizar respostas às perguntas, usa métodos semiestruturados, como entrevistas em profundidade, grupos focais e observação participante. Além disso, alguns aspectos do estudo são flexíveis (por exemplo, a adição, exclusão, ou a redação de questões particulares da entrevista), as respostas dos participantes afetam os pesquisadores e o estudo é interativo, ou seja, coleta de dados e questões de pesquisa são ajustados de acordo com o que é aprendido (MACK et al., 2005).

Dessa forma, a metodologia qualitativa de pesquisa possibilita compreender o significado que as Políticas Sociais Públicas têm para os docentes dos cursos de graduação em Direito, os aspectos da formação que favorecem o conhecimento acerca de tais políticas, bem como de que forma o docente contribui para a formação do futuro profissional do Direito

responsável pela efetivação de tais políticas. Dessa maneira, a importância e o significado das Políticas Sociais Públicas não podem ser apreendidos unicamente por meio de leis dissociadas da realidade, ou interpretadas de maneira estanque, sem que se leve em consideração as questões políticas, econômicas, culturais e sociais.

A História Oral, por sua vez, permite, por meio da liberdade intrínseca a essa metodologia, a representação da realidade como um mosaico ou colcha de retalhos, em que os diferentes pedaços formam um todo coeso, e não como um tabuleiro em que todos os quadrados são iguais (PORTELLI, 1997).

Nesse sentido tal metodologia leva em conta

O respeito pelo valor e pela importância de cada indivíduo é, portanto, uma das primeiras lições de ética sobre a experiência com o trabalho de campo na História Oral. [...] Cada pessoa é um amálgama de grande número de histórias em potencial, de possibilidades imaginadas e não escolhidas, de perigos iminentes, contornados e por poucos evitados (PORTELLI, 1997, p. 17).

Importante destacar que a História Oral ressalta não só a diferença, mas também a igualdade existente entre os participantes. Por essa metodologia apreendemos diversas possibilidades de ser, viver, conhecer, organizar e lutar presentes na cultura de determinado povo.

### **3.2 População e Participantes da Pesquisa**

A população da presente pesquisa refere-se ao total de docentes dos cursos de graduação em Direito das duas universidades pesquisadas.

O corpo docente de uma das universidades é composto por 69 professores, sendo que 9% são doutores, 45% são mestres, 46% são especialistas e um livre-docente.

Por sua vez, o curso de Direito da outra universidade tem em seu corpo docente 27 professores, sendo composto por 11% de doutores, 47% de mestres e 42% de especialistas.

Já os participantes da pesquisa foram escolhidos dentre aqueles que lecionam disciplinas que guardam relação direta com a Política Social Pública como Direito do Trabalho, por exemplo. Os participantes da pesquisa foram seis professores divididos em dois grupos, sendo três de cada universidade.

Para a escolha dos municípios, definiu-se como critérios a representatividade (econômica e populacional), para que retratassem a realidade nacional de maneira mais

fidedigna, bem como a proximidade das cidades, o que facilitou o acesso pelo pesquisador, já que estava próximo das realidades e dos participantes, bem como o fato de possuírem cursos de graduação em Direito tradicionais e reconhecidos na região.

Na sequência, apresentam-se os participantes:

O primeiro profissional a narrar suas considerações a respeito das Políticas Sociais Públicas é o participante número 1 (P1), formado há 18 anos em Direito, possui especialização em Direito Processual, mestrado e doutorado em Direito Civil Comparado. É professor de Direito Previdenciário há 09 anos. Foi Coordenador do Escritório de Assistência Jurídica e do Núcleo de Prática Jurídica da universidade que leciona nos anos de 2006 e 2007 e de 2008 a 2012. É Advogado.

Outro professor é o participante número 2 (P2), formado há 24 anos, e leciona há 19 anos a disciplina de Direito e Processo do Trabalho. Possui especialização em Direito e Processo do Trabalho e é Procurador Autárquico<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Segundo Reis Júnior (2006), “primeiramente é necessário discorrer a respeito do significado de ente público e das características da representação exercida pelos Procuradores do Estado e das demais entidades políticas (União; Distrito Federal e Municípios). Pois bem. Entidade ou ente nada mais é do que a pessoa jurídica. Assim, pode-se afirmar que no âmbito de nossa organização política e administrativa, os entes de direito público são os estatais, autárquicos e fundacionais. Acerca da definição dos aludidos entes, é de se trazer à baila as lições de Hely Lopes Meirelles: “Entidades estatais: São pessoas jurídicas de Direito Público que integram a estrutura constitucional do Estado e têm poderes políticos e administrativos, tais como a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal. A União é soberana; as demais entidades estatais têm apenas autonomia política, administrativa e financeira, mas não dispõem de Soberania, que é privativa da Nação e própria da Federação. Entidades autárquicas: São pessoas jurídicas de direito público, de natureza meramente administrativa, criadas por lei específica, para a realização de atividades, obras ou serviços descentralizados da entidade estatal que as criou. Funcionam e operam na forma estabelecida na lei instituidora e nos termos de seu regulamento. As autarquias podem desempenhar atividades educacionais, previdenciárias e quaisquer outras outorgadas pela entidade estatal-matriz, mas sem subordinação hierárquica, sujeitas apenas ao controle finalístico de sua administração e da conduta de seus agentes. Entidades fundacionais: São pessoas jurídicas de Direito Público ou pessoas jurídicas de Direito Privado, devendo a lei definir as respectivas áreas de atuação, conforme inc. XIX do art. 37 da CF, na nova redação dada pela EC 19/98. No primeiro caso elas são criadas por lei, à semelhança das autarquias, e no segundo a lei apenas autoriza a sua criação, devendo o Poder Executivo tomar as providências necessárias à sua instituição.” Frise-se, que, comumente, os doutrinadores utilizam-se dos termos Fazenda Pública; Estado-Administração; Entidade Política ou Pessoa Jurídica de Direito Público como sinônimos de ente de direito público. Os entes públicos são representados em juízo pelo Chefe do Executivo ou por procurador constituído de forma contratual ou institucional. O ente estatal, mais especificamente, os Estados-membros e o Distrito Federal, são representados por procuradores institucionalmente constituídos, nos termos do art. 132 da Carta Magna adiante transcrito: “Art. 132: Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas”. Da mesma forma, a União, nos termos em que estabelece o disposto no artigo 131 da Constituição Federal: “Art. 131: A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial ou extrajudicialmente, cabendo-se, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo”. Os Municípios, por sua vez, são representados pelo Chefe do Executivo, ou por procurador, conforme estabelecido no inciso II do art. 12 do Código de Processo Civil: “Serão representados em juízo, ativa e passivamente: II – o Município por seu Prefeito ou procurador”. No que tange às autarquias e fundações de direito público, pode se afirmar que serão representadas por seus dirigentes máximos ou por procurador autárquico ou fundacional, nos termos em que dispuser a lei, conforme se depreende do

O participante número 3 (P3), é formado em Direito há 22 anos, professor de Direito Constitucional há 21 anos, especialista em Direito Processual Penal, Mestre em Direito e em Ciências Ambientais. Foi Coordenador do Curso de Atualização Jurídica e Coordenador do Escritório de Assistência Jurídica, ambos da universidade em que leciona. Atua também como Advogado.

O participante número 4 (P4), é formado em Direito há 21 anos, professor de Direito e Processo do Trabalho há 20 anos, Advogado, Palestrante, Mestre em Filosofia do Direito e Doutor em Teoria Geral do Estado.

O participante número 5 (P5), formado em Direito há 14 anos, professor de Direito Previdenciário há 05 anos, é especialista em Direito Processual Civil e em Direito Privado, bem como atua como Juiz Federal.

O participante número 6 (P6), formado em Direito há 26 anos, é professor de Direito Constitucional e de Direito Administrativo há 15 anos. Mestre e Doutor em Direito do Estado, é Coordenador do Arquivo Público do Estado de São Paulo, vinculado à Secretaria da Casa Civil e Procurador do Município de São Paulo. Foi Secretário dos Negócios Jurídicos do Município de Jacareí/SP, Assessor Jurídico no Centro de Estudos e Pesquisa de Administração Municipal (CEPAM), Secretário Adjunto da Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo e Chefe de Gabinete do Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP).

O que torna similares as narrativas (não obstante as particularidades das duas universidades nas quais os participantes lecionam, a diferenciação dos espaços sócio ocupacionais de cada participante, a variável tempo de atuação e a especificidade dos alunos aos quais ensinam) é o contexto no qual tanto os profissionais participantes quanto os alunos estão inseridos. Tal contexto revela a experiência partilhada sobre a percepção das Políticas Sociais Públicas tanto daquele que ensina o Direito, como do futuro operador do Direito, o aluno.

O cenário político em que se encontra o docente do curso de graduação em Direito, bem como as Políticas Sociais Públicas, é marcado pelo viés neoliberal que atua sobre todas as ações da sociedade capitalista. Nesse sistema, a estruturação da forma como se dá a

---

disposto no art. 12 do Código de Processo Civil. Assim, os procuradores das entidades estatais (União; Distrito Federal; Estados-membros e Municípios) são detentores da importante missão de representá-las judicial e extrajudicialmente, agindo ativa ou passivamente (defesa) em seu favor e, prestando-lhes consultoria jurídica". Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=1159](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1159)>. Acesso em: 02 mar. 2015.

produção assume um caráter dúplice, pois ao mesmo tempo em que promove o acúmulo de riqueza de um lado, fomenta a miséria do outro.

Dessa forma, enfatizam-se categorias para se conhecer a percepção dos docentes dos cursos de graduação em Direito em relação as Políticas Sociais Públicas, expressa pelas narrativas dos participantes, esperando-se contribuir com o debate que envolve a formação profissional em Direito e a relação desses com a inserção profissional e social de seus egressos na efetivação das Políticas Sociais Públicas.

### **3.3 Instrumentos**

Numa pesquisa qualitativa como a que se propôs, inúmeros instrumentos podem ser utilizados e combinados visando à produção de um conhecimento mais aprofundado (MINAYO et al, 2010).

Na presente pesquisa, entretanto, utilizou-se a entrevista. Como já mencionado anteriormente, nos valemos da História Oral, que trata da subjetividade da memória, do discurso e do diálogo. Ressalte-se, que a objetividade científica não visa nos retirar da cena do discurso e em impor uma neutralidade, que tanto é impossível como não recomendável. A objetividade científica consiste numa atividade de interpretação (PORTELLI, 1997).

Conforme ensina Portelli (1997),

[...] antes de nos perguntarmos o que fazer com a História Oral, creio que deveríamos indagar: para que a fazemos. Minha impressão é a de que a fazemos, antes de mais nada, para nós mesmos, motivados pelo desejo e pela necessidade de “tentar aprender um pouquinho” e de “conseguir com que as pessoas [nos] contem histórias” (PORTELLI, 1997, p. 29).

Partindo, portanto, da importância da realidade e experiência vivenciada pelos participantes da pesquisa, é que a História Oral se mostra relevante, pois através de narrativas orais podemos construir um novo conhecimento.

Abordando a história como um processo construído pelos próprios homens, de maneira compartilhada, complexa, ambígua e contraditória, o sujeito histórico não é pensado como uma abstração, ou como um conceito, mas como pessoas vivas, que se fazem histórica e culturalmente, num processo em que as dimensões individuais e sociais são e estão intrinsecamente imbricadas (PORTELLI, 2001, p. 80).

Ademais, a História Oral realça a importância do participante na pesquisa, uma vez que trabalha com a memória, consistente no ato e na arte de lembrar, que nunca deixam de ser essencialmente pessoais.

[...] A memória pode existir em elaborações socialmente estruturadas, mas apenas os seres humanos são capazes de guardar lembranças. Se considerarmos a memória um processo, e não um depósito de dados, poderemos constatar que, à semelhança da linguagem, a memória é social, tomando-se concreta apenas quando mentalizada ou verbalizada pelas pessoas. A memória é um processo individual, que ocorre em um meio social dinâmico, valendo-se de instrumentos socialmente criados e compartilhados. Em vista disso, as recordações podem ser semelhantes, contraditórias ou sobrepostas. Porém, em hipótese alguma, as lembranças de duas pessoas são – assim como as impressões digitais, ou, a bem da verdade, como as vozes – exatamente iguais (PORTELLI, 1997, p. 16).

E para a coleta de dados que este instrumento requer, nos valem das técnicas/métodos de entrevista.

Uma entrevista é uma troca entre dois sujeitos: literalmente uma visão mútua. Uma parte não pode realmente ver a outra a menos que a outra possa vê-lo ou vê-la em troca. Os dois sujeitos, interagindo, não podem agir juntos ao menos que alguma espécie de mutualidade seja estabelecida. O pesquisador de campo, entretanto, tem um objetivo amparado em igualdade, como condição para uma comunicação menos distorcida e um conjunto de informações menos tendenciosas (PORTELLI, 1997, p. 9).

E essa entrevista foi balizada pelos seguintes eixos norteadores:

- a) Compreensão sobre as Políticas Sociais Públicas, seu significado para a sociedade contemporânea e o papel do Estado.
- b) Aspectos da formação em Direito que favorecem o conhecimento das Políticas Sociais Públicas.
- c) Contribuições do futuro profissional do Direito para a efetivação das Políticas Sociais Públicas.

Acredita-se, dessa forma, que no decorrer das entrevistas, foram estabelecidos laços progressivos de confiança, possibilitando riqueza nas informações, e permitindo “trazer” os participantes para os eixos norteadores da pesquisa.

### **3.4 Procedimentos para Coleta de Dados**

O Projeto de Pesquisa foi submetido à Plataforma Brasil e, aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade de Taubaté (UNITAU), sob o CEP/UNITAU nº. 744.001, possibilitando o início da coleta de dados.

Em seguida, o pesquisador fez contato com as referidas universidades /cursos para obtenção do Termo de Autorização Institucional, a fim de que a pesquisa pudesse ser realizada com os docentes.

Quando da primeira visita às universidades, os Diretores dos cursos apresentaram toda a estrutura das mesmas, bem como proporcionaram um encontro com alguns professores das instituições, inclusive destacando a importância do tema pesquisado.

Dessa forma, as entrevistas foram agendadas com os participantes da pesquisa, e realizadas em local e horário definidos pelos mesmos. Antes de seu início o participante foi esclarecido sobre os objetivos da pesquisa, bem como foi firmado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido em duas vias, sendo que uma via ficou em posse do participante e a outra com o pesquisador, garantindo o sigilo, assim como a sua liberdade para abandonar a entrevista em qualquer momento que desejasse.

As entrevistas com os docentes da universidade localizada em Taubaté/SP, foram realizadas em dias e locais distintos, sendo apenas uma realizada dentro da própria universidade. Já as entrevistas dos docentes da universidade localizada em São José dos Campos/SP foram feitas dentro da mesma, no mesmo dia e em sequência.

Importante destacar que todos os participantes se mostraram a vontade para falar sobre o tema, bem como ressaltaram a relevância do tema para o curso de graduação em Direito.

Todas as entrevistas foram gravadas em áudio e, após, transcritas. As mesmas ficarão salvas em mídia digital pelo período de cinco anos, contados da data da realização da pesquisa, após o que serão destruídas.

### **3.5 Procedimentos para Análise dos Dados**

Os dados coletados foram analisados por meio da técnica da Triangulação, uma vez que se mostra adequada para a interpretação qualitativa das narrativas orais. Tal técnica envolveu o seguinte procedimento: num primeiro momento tivemos os dados coletados

durante as entrevistas, seguidos pelo estabelecimento de um diálogo entre o material coletado e os pesquisadores que abordam os temas conexos, e ao final, a reflexão estabelecida pelo pesquisador, que buscou ir além das narrativas transcritas, perquirindo o real significado das Políticas Sociais Públicas para àquele docente do curso de graduação em Direito.

Na técnica da triangulação, tem-se um trabalho investigativo com categorias que podem ser pré-definidas ou não, conforme estabelecido pelo pesquisador e seus objetivos. Optando-se por definições prévias de categorias, após a coleta de dados, as mesmas podem ser revistas ou formuladas nesta etapa da pesquisa e não antecipadamente, a fim de que sejam classificadas e comparadas (MARCONDES; BRISOLA, 2011).

Dessa forma, define-se o processo de interpretação em três etapas: preparação e reunião dos dados, avaliação de sua qualidade e elaboração de categorias de análise.

A primeira etapa compreende a transcrição das entrevistas gravadas, garantindo o anonimato dos participantes.

Na segunda etapa, considerada pré-análise, faz-se a avaliação dos dados primários coletados, retomando-se os objetivos da pesquisa e iniciando a discussão das categorias anteriormente estabelecidas se estas foram formuladas. Se não tiverem sido formuladas, passa-se para a etapa seguinte, refletindo, contextualizando, exemplificando e elucidando as várias dimensões do estudo que se objetiva. Nesse momento os dados qualitativos também são usados como fundamentos para as conclusões (MARCONDES; BRISOLA, 2011).

Na última etapa, realiza-se “construções teóricas, mediante aproximações contínuas por meio da criação de categorias ou até mesmo criação de subcategorias dentro das categorias caso seja necessário para melhor classificação das informações”. (MARCONDES; BRISOLA, 2011, p. 132).

Já no segundo momento de análise dos dados coletados, busca-se contextualizá-los e triangulá-los, reconstruindo a realidade teoricamente (MARCONDES; BRISOLA, 2011).

Dessa forma, o contexto assume especial importância, uma vez que as informações geradas devem ser interpretadas levando-o em consideração. Deve-se focar nas falas apresentadas nas entrevistas, identificando as razões que levam o participante da pesquisa a manifestar-se da maneira como o faz. Tão relevante é a não consideração da narrativa apresentada como última palavra do participante, bem como a possibilidade de o participante compartilhar da análise realizada pelo pesquisador (MARCONDES; BRISOLA, 2011).

Na primeira etapa do segundo momento, faz-se uma leitura profunda do material objetivando alcançar uma visão do todo atenta às particularidades. Após, a leitura será

fundada nos referenciais teóricos e contextualizada. Posteriormente, devem-se ultrapassar as narrativas, perquirindo as reais ideias dos participantes, identificando as representações implícitas no texto (MARCONDES; BRISOLA, 2011).

O último passo representa o ápice da interpretação, onde o pesquisador busca a articulação entre as informações prestadas pelos participantes da pesquisa com as questões mais amplas que as elucidam ou complementam. Neste momento, é indispensável uma “interpretação das interpretações, uma construção de síntese mediante diálogo entre a literatura pertinente ao tema e as narrativas orais, textos e contextos, informações coletadas e as categorias de análise estabelecidas, num contínuo movimento dialético”. (MARCONDES; BRISOLA, 2011, p. 134).

Portanto, ao analisar os dados coletados através da técnica da Triangulação, o pesquisador assume um papel reflexivo, conceitual e prático de certa realidade, sob diferentes pontos de vista, propiciando complementar com fartura de informações o objeto de pesquisa. Através da compreensão de que os participantes são sujeitos históricos e construtores do estudo, o pesquisador assume um comportamento ético, que acarreta na comunicação dos resultados da pesquisa da melhor maneira que atenda os limites de compreensão dos receptores das informações (MARCONDES; BRISOLA, 2011).

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta seção, os participantes narram suas experiências sobre a docência em Direito e em que aspectos essa formação favorece o conhecimento acerca das Políticas Sociais Públicas, e como o docente contribui para a formação do futuro profissional do Direito responsável pela efetivação dessas políticas.

Conforme o perfil dos participantes explicitado na seção anterior, com uma única exceção, todos os demais são mestres e/ou doutores, os quais exercem outras funções além da docência, o que acaba por influenciar a maneira como lecionam e como significam o Direito.

Cabe ainda ressaltar que as visões apresentadas pelos participantes da pesquisa explicitam uma forma de ver o mundo a partir dos lugares que estes ocupam na sociedade, como juízes, procuradores, advogados e docentes, e que na maioria das vezes, senão na totalidade, as Políticas Sociais Públicas partem dessa posição por eles ocupada, o que acaba resultando em programas e ações pensados de cima para baixo, ou seja, a partir de uma visão burguesa, que não consegue visualizar as necessidades e aspirações daqueles que se encontram na base da pirâmide social (proletários).

Corroborando esta afirmação, Raymundo Faoro (1973, Apud CHAUI, 2001, p. 42), ensina que desde a colonização brasileira a realidade é pensada e criada pelos mandatários, ou seja, “desde o primeiro século da história brasileira, a realidade se faz e se constrói com decretos, alvarás e ordens régias. A terra inculta e selvagem [...] recebe a forma do alto e de longe, com a ordem administrativa da metrópole”.

Por outro lado, a cultura do patrimonialismo ainda arraigada na sociedade brasileira, acaba por interferir na compreensão acerca do Direito e da cidadania, o que, talvez, dificulte que as Políticas Sociais Públicas sejam concebidas a partir da visão de mundo, aspirações, demandas e necessidades daqueles que realmente são seus destinatários.

Nessa direção, Chauí (2001), aponta o populismo presente na cultura brasileira como um dos elementos que interfere nesse processo:

1. um poder que ativamente se realiza sem recorrer às mediações políticas institucionais [...], buscando uma relação direta entre governantes e governados;
2. um poder pensado e realizado sob a forma da tutela e do favor, em que o governante se apresenta como aquele que é o único que detém não só o poder, mas também o saber sobre o social e sobre o significado da lei. Por ser o detentor exclusivo do poder e do saber, considera os governados como desprovidos de ação e conhecimento políticos, podendo por isso tutelá-los. Essa tutela se realiza numa forma canônica entre o governante e o governado: a relação de clientela;

3. um poder que opera simultaneamente com a transcendência e a imanência, isto é, o governante se apresenta como estando fora e acima da sociedade, transcendendo-a, na medida em que é o detentor do poder, do saber e da lei; mas ao mesmo tempo, só consegue realizar sua ação se também fizer parte do todo social, já que opera sem recorrer a mediações institucionais [...];
4. o lugar do poder e seu ocupante são indiscerníveis [...], porque o lugar do poder encontra-se total e plenamente ocupado pelo governante, que o preenche com sua pessoa. O governante populista encarna e incorpora o poder, que não mais se separa nem se distingue dele, uma vez que tal poder não se funda em instituições públicas nem se realiza por meio de mediações sociopolíticas, mas apenas pelo saber e pelo favor do governante;
5. um poder autocrático. [...] Em nossos dias, este aspecto é favorecido pela ideologia neoliberal, na medida em que esta opera com a indústria política ou com o marketing político, que enfatizam o personalismo, o narcisismo e o intimismo, de sorte a oferecer a pessoa privada de um político como sua pessoa pública (CHAUI, 2001, p. 86-87).

Ora, a formulação das Políticas Sociais Públicas é marcada pela estrutura hierárquica do espaço social brasileiro fortemente verticalizado em todos os seus aspectos, com relações intersubjetivas entre um sujeito que manda e outro que obedece, fortalecendo a relação mando-obediência; o outro, subordinado à política pensada por quem detém o poder, não é reconhecido como sujeito de direitos; as relações entre os iguais se dão na base da cumplicidade, enquanto as relações entre os desiguais fundam-se no clientelismo, no favor, na tutela (CHAUI, 2001).

Aliada a essa estrutura social hierarquizada, tem-se a política neoliberal implementada desde os anos de 1990 no Brasil à qual é fundada na acumulação do capital, na desestruturação da força de trabalho e na privatização do lucro, o que reforçou o sucateamento dos direitos sociais, conseqüentemente, das Políticas Sociais Públicas, bem como favoreceu os privilégios da classe burguesa, pois, segundo Chaui (2001) tivemos:

1. a destinação preferencial e prioritária dos fundos públicos para financiar investimentos do capital; 2. a privatização como transferência aos próprios grupos oligopólios dos antigos mecanismos estatias de proteção dos oligopólios, com a ajuda substantiva dos fundos públicos; 3. a transformação de direitos sociais (como educação, saúde e habitação) em serviços privados adquiridos no mercado e submetidos à sua lógica. [...] o neoliberalismo significa levar ao extremo nossa força social, isto é, a polarização da sociedade entre a carência e o privilégio, a exclusão econômica e sociopolítica das camadas populares, e, sob os efeitos do desemprego, a desorganização e a despolitização da sociedade anteriormente organizada em movimentos sociais e populares, aumentando o bloqueio à construção da cidadania como criação e garantia de direitos (CHAUI, 2001, p. 94-95).

Ressalte-se, que entendemos como Políticas Sociais Públicas e cidadania, na perspectiva da democracia participativa, do engajamento da população, por meio de organizações representativas, fóruns, audiências públicas, iniciativa na propositura de projetos legislativos, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, sendo

essa participação popular decisiva para a democratização da participação e dos direitos de cidadania.

Além disso, as narrativas comprovam que o discurso dos participantes não se coaduna com a realidade da docência no curso de graduação em Direito, uma vez que, apesar de perceberem o significado e a importância das Políticas Sociais Públicas, estes não transcendem tais conceitos a atitudes concretas. Assim, o discurso não necessariamente se transforma em ações no que tange ao ensino das Políticas Sociais Públicas e práticas docentes.

E aí cabe uma questão: o que motiva o docente a aplicar o que sabe e o que deve ensinar? E para responder a essa questão, entendemos que o primeiro passo seja a modificação na forma de pensar. É preciso, antes de tudo, abandonar a visão de mundo individualista, positiva, que não dialoga com o outro, que não percebe as contradições, e passarmos a pensar coletivamente, percebendo as diferenças e necessidades dos demais atores sociais.

Destarte, é imprescindível compreender as práticas de cada um desses profissionais no mundo do Direito, levando em conta suas especificidades e o histórico de sua inserção na docência do curso de graduação em Direito.

#### **4.1 Compreensão acerca das Políticas Sociais Públicas, seu significado para a sociedade contemporânea e o papel do Estado**

O primeiro profissional a narrar suas considerações a respeito deste primeiro eixo temático é docente há 09 anos e também atua como Advogado. Explica que as Políticas Sociais Públicas, no Brasil, estão alicerçadas em dois diferentes modelos:

*Bom, em uma primeira análise, eu acho que as Políticas Sociais hoje, restringidas ao Brasil, tem dois contextos diferentes de formação. Isso venho analisando em razão de uma formação do Estado brasileiro, e também da conformação das estruturas legais, das normas que ele vem desenvolvendo ao longo do tempo. E parece que, em razão das duas revoluções que houve em momentos distintos, do século XVIII. Nós temos a Revolução Francesa, que estabeleceu três eixos de constituição do Estado, visando um Estado de proteção social, e a Revolução Francesa, foi um marco até regulatório para constituição de algumas normas que deram origem a nossa estrutura normativa que, por exemplo, o Código Civil Napoleônico, ele tem toda uma vertente que iluminou a nossa legislação civil, e até mesmo nossa legislação constitucional. Então nós temos aqui uma origem do Estado Brasileiro, da estrutura normativa Brasileira, com base na Revolução Francesa, e por outro lado, atualmente nós temos um viés econômico, onde a... Que é marcado por uma menor intervenção do Estado nas questões econômicas, e que tenham uma vertente assim de origem com a Revolução Americana, onde se compreendeu o Estado mais voltado para políticas econômicas, políticas públicas, e aí estabeleceu uma participação minoritária do Estado deixando*

*a livre iniciativa para a população, para o mercado, o mercado livre e esse mercado livre, estabelecendo toda uma estrutura econômica daquela nação.*

*Então, basicamente a gente tem o modelo legislativo e de Estado Europeu, baseado na Revolução Francesa, e atualmente, na nossa, nos últimos 15, 20 anos, talvez até mais um pouco, nós temos uma política econômica baseada no livre mercado, na busca do livre mercado, que tem um viés da Revolução Americana, então, é como se nós tivéssemos dois modelos distintos de Políticas Sociais Públicas, uma com origem, modelo europeu, e outra no aspecto econômico baseado no mercado americano de livre concorrência. Só que esses modelos eles se conflitam, eles se contradizem em certa medida, e o Brasil hoje, o nosso país, ele tem essa contradição de uma maneira bem evidente nas questões das Políticas Sociais Públicas, quando se coloca uma grande intervenção do Estado no aspecto da segurança, da educação, da saúde, infraestrutura, e a intervenção do Estado nas questões econômicas, e a economia baseada no modelo de consumo, que conflita. Se tem uma pretensão de estabelecer um livre mercado, uma livre concorrência para iniciativa privada, há de se esperar uma menor intervenção, apenas um marco regulatório estabelecendo um contexto bem de parâmetro, de ordem legal, mas o Estado interferindo muito menos nas relações privadas, apenas estabelecendo princípios.*

*Então há uma contradição normativa, frente ao modelo econômico que se pretende implantar, estabelecer e se firmar no Brasil. Isso evidencia que essa compreensão das Políticas Sociais Públicas pra sociedade contemporânea, tem que ser modulado, tem que ser ajustado no nosso país, pelo menos nos últimos modelos de gestão pública. Me parece que há uma contradição, que há um conflito entre esses dois modelos, e isso trás não só uma insegurança econômica, como também uma insegurança jurídica, e também uma insegurança social. Isso fica muito evidente quando nós vemos por vezes os três Poderes, o Poder Legislativo, o Poder Executivo, o Poder Judiciário, em flagrante confronto institucional, o Judiciário por vezes intervindo no Legislativo, um Poder Judiciário às vezes legislando, tendo que exercer o papel do Legislativo, e às vezes o Poder Judiciário também ingressando com muita evidência, no próprio Poder Executivo, e aí fugindo um pouco do papel de controle de freios e contrapesos que aquela leitura que o Montesquieu concebeu, a princípio quanto à estrutura do Estado (P1).*

Observa-se na narrativa do participante 1 que o mesmo resgata aspectos históricos para analisar a Política Social Pública no Brasil contemporâneo. Ele cita, por exemplo, as influências das Revoluções Francesa<sup>19</sup> e Americana<sup>20</sup> como marcos importantes nas lutas dos

---

<sup>19</sup> Explicando a Revolução Francesa, Soboul (2007), afirma que “a aristocracia do Antigo Regime fora destruída em seus privilégios e em sua preponderância, a feudalidade abolida. Fazendo tábua rasa de todas as sobrevivências feudais, libertando os camponeses dos direitos senhoriais e dos dízimos eclesiásticos, numa certa medida também das opressões comunitárias, destruindo os monopólios corporativos e unificando o mercado nacional, a Revolução Francesa marcou uma etapa decisiva na transição do feudalismo ao capitalismo. Sua ala em marcha foi menos a burguesia mercantil (na medida em que permanecia unicamente comerciante e intermediária, ela se acomodava na antiga sociedade: de 1789 a 1793, tendeu em geral para o compromisso) que a massa dos pequenos produtores diretos cujo sobretrabalho ou sobreproduto era açambarcado pela aristocracia feudal, apoiando-se no aparelho jurídico e nos meios de sujeição do Estado de Antigo Regime. A revolta dos pequenos produtores, camponeses e artesãos desferiu os golpes mais eficazes na antiga sociedade. Não que esta vitória sobre a feudalidade tenha significado o aparecimento simultâneo de novas relações sociais. A passagem ao capitalismo não constitui um processo simples pelo qual os elementos capitalistas se desenvolvem no seio da antiga sociedade até o momento em que sejam suficientemente fortes para lhes romper os quadros. Será preciso ainda muito tempo para que o capitalismo se firme definitivamente na França: durante o período revolucionário, seus progressos foram lentos, a dimensão das empresas, em geral, permaneceu modesta, o capital comercial preponderante. Mas a ruína da propriedade fundiária feudal e do sistema corporativo e regulamentar libertou os pequenos ou médios produtores diretos; acelerou o processo de diferenciação de classes na comunidade rural, bem como no artesanato urbano, e a polarização social entre capital e trabalho assalariado. Destarte, foi finalmente assegurada a autonomia do modo de produção capitalista, tanto no domínio da agricultura quanto no

trabalhadores, bem como as conquistas jurídico-legais que essas revoluções trouxeram explicitando que esses dois movimentos revolucionários tomaram caminhos distintos.

---

da indústria, e franqueado sem compromisso o caminho das relações burguesas de produção e de circulação: transformação por excelência revolucionária. Enquanto se operava a diferenciação da economia dos pequenos ou dos médios produtores e a dissociação do campesinato e do artesanato, o equilíbrio interno da burguesia se modificava. A preponderância tradicional em suas fileiras da fortuna adquirida se substituiu a dos homens de negócios e dos chefes de empresas. A especulação, o equipamento, o armamento e o abastecimento dos exércitos, a exploração dos países conquistados lhes forneciam novas oportunidades de multiplicar seu lucro; a liberdade econômica abria o caminho à concentração das empresas. Em breve, abandonando a especulação, esses homens de negócios, animados do prazer do risco e do espírito de iniciativa, investiram seus capitais na produção, contribuindo também eles, por sua participação, ao progresso do capitalismo industrial. Ao subverter as estruturas econômicas e sociais, a Revolução Francesa rompia ao mesmo tempo a estrutura estática do Antigo Regime, varrendo os vestígios das antigas autonomias, destruindo os privilégios locais e os particularismos provinciais. Ela tornou possível, do Diretório ao Império, a instauração de um Estado moderno correspondendo aos interesses e às exigências da burguesia. Desde duplo ponto de vista, a Revolução Francesa esteve longe de constituir um mito, como se pretendeu. Indubitavelmente, a feudalidade no sentido medieval do termo não correspondia a mais nada, em 1789: mas, para os contemporâneos, camponeses ou burgueses, esse termo abstrato recobria uma realidade que eles conheciam demasiado bem (direitos feudais, autoridade senhorial) que foi afinal varrida. O fato de as assembleias revolucionárias terem sido, aqui e ali, povoadas, para o essencial, de profissionais liberais e de funcionários públicos, não de chefes de empresas, de financistas ou de proprietários de manufaturas, numa palavra, de capitalistas, não serve de argumento contra a importância da Revolução Francesa na instauração da ordem capitalista: além de estes últimos terem sido representados por uma minoria atípicíssima, além da importância dos grupos de pressão (deputados do comércio, clube Massiac defensor dos interesses coloniais), o fato essencial é que o antigo sistema econômico e social foi destruído e que a Revolução Francesa proclamou, sem nenhuma restrição, a liberdade de empreendimento e de lucro, abrindo assim o caminho para o capitalismo. A história do século XIX demonstra que isso não foi um mito” (SOBOUL, 2007, p. 99-101).

<sup>20</sup> Para BAILY (2003), a Revolução Americana desenvolveu-se em três fases distintas: “a primeira foi a dos anos de luta contra a Inglaterra, antes de 1776, quando, sob a pressão dos eventos e a necessidade de justificar a resistência à autoridade constituída, os colonos desenvolveram a partir de sua complexa herança de pensamento político o conjunto de ideias, já, de maneira difusa, familiar a eles, que era mais esclarecedor e mais apropriado às suas necessidades. Centradas no medo do poder centralizado e arraigadas na crença de que Estados livres são frágeis e degeneram facilmente em tiranias a menos que sejam diligentemente protegidos por um eleitorado livre, instruído e incorrupto, funcionando por meio de instituições que equilibrem e distribuam em vez de concentrar o poder, suas ideias eram críticas e desafiadoras à autoridade legal a qual tinham vivido. [...] A segunda fase viu a aplicação construtiva dessas ideias e a exploração de suas implicações, limites e possibilidades nas várias redações das primeiras constituições estaduais, de 1776 até a década de 1780. Obrigados agora a construir seus próprios governos no plano estadual, os líderes norte-americanos foram forçados a pensar por meio dos fundamentos de suas crenças e estabelecer formas de governo republicanas que expressavam os princípios que haviam defendido anteriormente. Eles não começaram a partir do zero. Coagidos por instituições que tinham existido há muito e por lideranças fortemente arraigadas, foram revisores, reformadores, elaboradores e teóricos, conforme aplicavam ideias novas a estruturas existentes trazendo-as o mais perto possível de seu ideal. Dessa forma, exploraram a natureza das constituições escritas e o poder constituinte; trabalharam por meio dos problemas da separação dos poderes em funcionamento do governo para formar equilíbrios dentro de sociedades de ordem única; e investigaram a natureza da representação, o significado operante da soberania do povo e dos direitos individuais. [...] A terceira fase [...] se assemelha à segunda fase na medida em que era construtiva e se concentrava na redação da constituição; muitas das ideias que haviam sido desenvolvidas na redação e discussão das constituições estaduais foram aplicadas à constituição nacional e ulteriormente aperfeiçoadas e incrementadas. Mas na essência essa fase foi distinta. Pois na década de 1780, sob a pressão das crescentes tensões sociais, a confusão econômica apontando para o possível colapso do crédito público, frustração em questões internacionais e a ameaça de dissolução da fraca Confederação, a tarefa central foi revertida. Agora o objetivo dos iniciadores da mudança era a criação, não a destruição, do poder nacional – a construção do que poderia apropriadamente ser visto, e temido, como um *Machtstaat*, um poder nacional central que envolvia a força armada, o manejo agressivo das relações internacionais e, ao menos potencialmente, a regulamentação de aspectos vitais da vida cotidiana por um grupo dominante sobre todos os outros governos menores” (BAILY, 2003, p. 289-290).

Entretanto, precisar a origem das Políticas Sociais Públicas e os contornos que esta tem tomado historicamente é tarefa complexa.

Conforme Pereira (2009, p. 23), o marco histórico e institucional pelo qual se pode pensar a Política Social Pública é o *Welfare State* - “modelo estatal de intervenção na economia de mercado que, ao contrário do modelo liberal que o antecedeu, fortaleceu e expandiu o setor público e implantou e geriu sistemas de proteção social”.

Nesse sentido, as Políticas Sociais Públicas e o *Welfare State* seriam a mesma coisa, ou seja, fenômenos equivalentes que buscavam uma ampla conquista de direitos, em contraposição aos conflitos sociais decorrentes da industrialização.

Em contraposição a esta visão, autores como Ramesh Mishra (1991, *apud* PEREIRA, 2009, p. 26), entendem que o *Welfare State*, diferentemente das Políticas Sociais Públicas, possui uma conotação histórica e normativa específica, derivados da dinâmica capitalista que surgiu a partir da Segunda Guerra Mundial, como um fenômeno do século XX. As Políticas Sociais Públicas, por sua vez, nasceram no século XIX para regular um tipo de relação entre o Estado e a sociedade antes inexistente, relação essa marcada por conflitos de interesses e conquistas de classes. Dessa forma, as Políticas Sociais Públicas possuem caráter e escopo genéricos, podendo estar presentes em qualquer ação que abranja intervenção do Estado (PEREIRA, 2009).

Contudo, a mesma autora apresenta diferentes versões analíticas acerca da origem do próprio *Welfare State*.

A autora (2009, p. 29), analisa, por exemplo, a influência de Thomas Henry Marshall (1963) segundo o qual o *Welfare State* nasceu de um longo processo que se iniciou no último quarto do século XIX e encarnou a excepcional experiência britânica de Seguridade Social<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Seguridade Social Britânica, segundo Silva (2009), teve origem em 1942 quando Lord Beveridge “apresentou um conjunto de proposta ao Parlamento Britânico, o chamado Relatório Beveridge, que trouxe nova diretriz para a seguridade social britânica no fim da II Guerra Mundial. O conflito mundial reduziu a maioria dos cidadãos ingleses e europeus a uma situação de debilidade social e econômica, provocando a diminuição drástica de contribuições para o sistema, ao mesmo tempo em que aumentava o número de pessoas que necessitavam da benesse previdenciária. Nessa oportunidade nasce a ideia básica de Beveridge: proteção para todos. Dessa forma, Beveridge rompe com os principais atributos da seguridade social proposto por Bismarck, o novo modelo apresenta proteção dos riscos sociais, resultando em um novo e poderoso papel para o Estado, que deve ser mais responsável, mais interventor e mais regulamentador. A proposta cria um sistema nacional de saúde aberto a todos e desvinculado do sistema de seguro social, que já não se trata apenas de proteger os trabalhadores, mas, também, o cidadão em geral, incluindo os residentes. Ainda promove a integração da previdência com a assistência social, com a redução do caráter securitário daquela, inclusive pela uniformização dos valores contribuídos. O maior financiador dos sistemas de seguro social passa a ser o próprio Estado através dos impostos e não apenas dos segurados. Esse sistema não eliminou a ideia de seguro social, mas permitiu que grandes contingentes obtivessem direitos a benefícios, mesmo sem contrapartida pecuniária, principalmente, prestações de saúde e de assistência. A seguridade social passou a ser entendida como um serviço público, gerido pela Administração Pública. No Pós-Guerra, no campo da seguridade social, Ilídio das Neves comenta que a

em plena Segunda Guerra Mundial, constituindo-se, portanto, juntamente com as Políticas Sociais Públicas, um fenômeno exclusivamente britânico.

A autora também analisa outros pensadores como Derek Fraser (1984), Peter Flora e Arnold Heidenheimer (1987); os dois últimos por sua vez, afirmam que as velhas Leis dos Pobres não constituíam uma Política Social Pública de certa época, sob a ingerência de Estados absolutistas, mas o prelúdio do *Welfare State* (PEREIRA, 2009).

Segundo Pereira (2009, p. 26) para Flora e Heidenheimer o crescimento do *Welfare State* se constituiu em uma resposta a dois fatos históricos, quais sejam: a formação de Estados nacionais e sua transformação em democracias de massa depois da Revolução Francesa e o desenvolvimento do capitalismo que se converteu no modo de produção dominante depois da Revolução Industrial.

Com posição contrária Pereira (2009, p. 24-25) cita Wedderburn (1990) segundo o qual o *Welfare State* é comum a todas as sociedades capitalistas, guardadas as suas peculiaridades em termos de tamanho, idade, cobertura, objetivos, resultados, direção política e impactos sociais. Nesse sentido, em meio à polêmica suscitada pelos autores, a autora explica que o desenvolvimento do capitalismo rumo à industrialização, o surgimento dos Estados Nacionais e sua transformação em democracias de massa depois da Revolução Francesa, são considerados os fundamentos da aparição do *Welfare State* no século XIX (PEREIRA, 2009).

Assim, todos esses elementos serviram de base a um novo perfil de Estado e de Política Social Pública, distinto do padrão autoritário e paternalista até então existente, resultando numa nova lógica de exploração, a qual dividiu a sociedade em burguesia e proletariado.

O que se tem que deixar claro é que a Política Social Pública sempre lidará com interesses opostos, uma vez que resulta da pressão simultânea de atores diferentes.

Conforme vimos na Seção 2, sua natureza não se coaduna com uma visão evolucionista, nascendo com a caridade privada, passando pela beneficência e assistência e culminando no *Welfare State*.

---

explosão social foi seguida de uma euforia protetora com rápido enriquecimento dos esquemas de proteção, a diversificação das prestações e o incremento dos seus valores, tanto em termos nominais quanto em termos reais. Ilídio das Neves ainda assevera que: Os sistemas bismarckianos esforçaram-se por acompanhar os sistemas beverdigianos na ideia de generalização, enquanto estes tentaram aproximar-se daqueles na perspectiva de alguma relação entre as prestações e os rendimentos do trabalho. No contexto do Pós Guerra, é possível identificar o aumento das pessoas beneficiadas, incluindo empresários, estudantes, donas de casa dentre outros, assim como no âmbito material (SILVA, 2009, p. 66-67).

Assim, a Política Social Pública, como ensina Pereira (2009), não leva invariavelmente à melhoria das condições humanas, que para tanto requerem um contínuo controle da sociedade sobre os atos e ações do governo e do capital, uma vez que este último tem privatizado cada vez mais as Políticas Sociais Públicas.

Dessa forma, a coexistência dos modelos a que o participante 1 refere-se, dando origem a uma espécie de *Welfare State*, atrela-se, em muitos casos, a uma visão de que as Políticas Sociais Públicas levarão a um bem-estar. E porque esta visão atrela a origem das Políticas Sociais Públicas ao nascimento do *Welfare State*, é o que precisamos responder.

Com a crescente industrialização e a possibilidade de convergência entre progresso técnico, democratização e bem-estar institucionalizado previsto em lei, o *Welfare State* se tornou um divisor de águas entre um sistema de proteção arcaico, pré-industrial e carente de riquezas, e outro, moderno, industrial e próspero. Outro fator de influência para o *Welfare State* foi a Revolução Francesa, de 1789, com as bandeiras de liberdade, igualdade e fraternidade, que serviram de estratégia para a extensão dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais (PEREIRA, 2009).

Neste passo, o avanço das forças produtivas, embalado pela industrialização e pelo aumento do poder político dos trabalhadores, propiciou um conjunto de fatores econômicos, sociais, culturais e políticos favoráveis a um novo conceito de proteção social avesso ao paternalismo, associando bem-estar à cidadania, o que foi visto como o início do *Welfare State* (PEREIRA, 2009).

Conforme ensina Saes (2000), a compreensão de cidadania requer uma análise em duas etapas: primeiramente, é preciso esclarecer a cidadania em geral, ou seja, na totalidade de seus aspectos em uma sociedade capitalista. Em um segundo momento, é preciso esmiuçar a cidadania política, um dos aspectos da cidadania na sociedade capitalista. Segundo mencionado autor, é de T. H. Marshall a definição corrente de cidadania, que consiste na participação integral do cidadão na comunidade política, sendo que para este conceito o que interessa são os diferentes modos pelos quais é possível, teoricamente, efetivar a participação dos cidadãos na comunidade política. Prosseguindo a análise do conceito de Marshall, Saes (2000) esclarece que segundo aquele autor, o Estado reconhece a todos os indivíduos direitos e deveres, classificando os direitos em civis (aqueles direitos que concretizam a liberdade individual, como os direitos à livre movimentação e ao livre pensamento, à celebração de contratos e à aquisição ou manutenção da propriedade; bem como o direito de acesso aos instrumentos necessários à defesa de todos os direitos anteriores); políticos (aqueles direitos

que compõem, no seu conjunto, a prerrogativa de participar do poder político; prerrogativa essa que envolve tanto a possibilidade de alguém se tornar membro do governo quanto a possibilidade de alguém escolher o governo); e sociais (prerrogativa de acesso a um mínimo de bem estar e segurança materiais, o que pode ser interpretado como o acesso de todos os indivíduos ao nível mais elementar de participação no padrão de civilização vigente).

Esclarece Saes (2000) que Marshall afirma não bastar apenas à previsão de tais direitos para que eles se efetivem, uma vez que dependem da emergência de quadros institucionais específicos.

Assim, os direitos civis dependem, para que sejam respeitados e cumpridos, do desenvolvimento da profissão especializada de defensor de particulares [...]; da capacitação financeira de toda a sociedade para arcar com as custas dos litígios [...]; bem como da conquista, por parte dos magistrados, de independência diante das pressões exercidas por particulares econômico e socialmente poderosos. Já os direitos políticos só se viabilizam caso a Justiça e a Polícia criem condições concretas para o exercício dos direitos de votar e de se candidatar. Finalmente, os direitos sociais só serão concretizados caso o Estado esteja dotado de um aparato administrativo suficientemente forte, a ponto de propiciar, a todos, serviços sociais que garantam o acesso universal a um mínimo de bem-estar e segurança materiais. Marshall não confunde, portanto, cidadania e “letra da lei”; confusão essa que permitiria alçar qualquer republiqueta contemporânea [...] à condição de “paraíso dos direitos”. Contudo, alguns cientistas políticos britânicos lhe atribuem frequentemente um outro equívoco na caracterização teórica do processo de concretização dos três elencos de direitos: Marshall teria subestimado e desconsiderado o papel determinante das lutas populares nesse processo. [...] os problemas detectados no esquema teórico desse autor decorrem de sua indefinição quanto à natureza da relação que se trava entre o processo de criação dos direitos individuais e o desenvolvimento da sociedade capitalista. Voltemos à definição de cidadania proposta por Marshall: a “participação integral do indivíduo na comunidade política”, o que inclui a participação de todos no poder político, no bem estar material e no nível de civilização vigentes numa sociedade. Esta definição, pelo seu caráter aberto, autoriza-nos a deduzir, por conta própria, que para Marshall a cidadania é um fenômeno contingente no capitalismo: a “participação” pode ou não se concretizar, embora fosse desejável que ela sempre se concretizasse. Ocorre entretanto que, no decorrer da análise, essa possibilidade de variação é parcialmente desmentida. Mais precisamente, Marshall aponta a especificidade dos direitos civis com relação aos direitos políticos e aos direitos sociais: aqueles direitos não só não estariam em conflito com as desigualdades sociais próprias à sociedade capitalista como inclusive seriam absolutamente necessários à reprodução, no tempo histórico, da relação social desigual típica do capitalismo: a relação econômica entre capitalista e trabalhador assalariado. Desse modo, para Marshall, a instauração das liberdades civis se configura como um fenômeno essencial e necessário à reprodução do capitalismo. Já a participação do povo no poder político e o acesso do povo ao bem-estar material seriam ideais que poderiam ou não se concretizar nas sociedades capitalistas; ideais esses que, felizmente para os ingleses, teriam de fato se concretizado, por razões que o nosso autor qualificaria como “históricas”, na Inglaterra (SAES, 2000, p. 1-45).

Nesse passo, ensina Saes (2000), com base em Jean-Claude Delaunay as diferenças entre “cidadania efetiva inicial” e “cidadania efetiva evoluída”. A primeira refere-se aos direitos civis sem os quais a relação entre o capital e o trabalho assalariado, formalizada como

livre acordo de vontades individuais, não pode se implantar, se reproduzir e se expandir. Já a segunda, corresponde aos direitos políticos e sociais. Essa evolução da cidadania resulta da eventual capacidade das lutas populares de impor às classes dominantes um compromisso sobre novos direitos. Essa distinção demonstra a necessidade de se reformular o conceito marshalliano de cidadania.

O procedimento fundamental para essa reformulação implica, antes de mais nada, levar em conta que as Revoluções políticas modernas, que derrubaram o Estado feudal-absolutista, foram também Revoluções *jurídicas*. Ou seja, tais Revoluções determinaram a instauração, nessas sociedades, da *forma-sujeito de direito*; isto é, a atribuição por parte do Estado a todos os homens, independentemente de sua situação socioeconômica, da condição de seres individuais capazes de praticar atos de vontade. [...] Ao instaurar de modo generalizado - “universal” - a forma-sujeito de direito, o novo Estado criava condições não só materiais como também ideológicas, indispensáveis à implantação de uma estrutura econômica capitalista. Uma implicação crucial dessa formulação, no plano da análise do processo histórico, consiste em reconhecer que a Revolução jurídica antecedeu a implantação de uma estrutura econômica capitalista. Ou melhor: a transformação revolucionária do direito criou as condições institucionais sem as quais seriam impossíveis a formação do mercado de trabalho, o assalariamento em massa dos trabalhadores despossuídos e, conseqüentemente, a instauração de relações socioeconômicas especificamente capitalistas (SAES, 2000, p. 1-45).

Assim, um novo conceito de cidadania civil consiste na corporificação dos direitos civis, como, por exemplo, a liberdade de ir e vir, de adquirir ou dispor de seus bens, de celebrar todo e qualquer tipo de contrato, entre outros. A corporificação significa não apenas a previsão legal, mas a efetivação desses direitos pelos agentes do Estado. O exercício concreto desses direitos civis pode ser aperfeiçoado, numa sociedade capitalista, por meio de assistência judiciária aos pobres e da independência dos membros do Poder Judiciário diante das pressões econômicas e políticas dos membros da classe capitalista (SAES, 2000).

Por fim, cabe esclarecermos o conceito de cidadania política. E para isso, a seguinte questão se impõe: o Estado capitalista democrático é capaz de efetivá-la? O primeiro obstáculo a isso é a ausência de um concreto controle sobre os governantes, em que pese o voto direto, secreto, periódico e universal. A inexistência desse controle efetivo pela maioria da sociedade explica o descompromisso dos governantes em relação às promessas de campanha. Outro obstáculo que se coloca é a redução do alcance político dos resultados do processo eleitoral, que tem o fim de determinar a composição dos órgãos de representação política. Destarte, a cidadania política é de difícil concretização numa sociedade capitalista, que evolui sempre na direção de uma crescente concentração e centralização do capital. A

efetivação da participação política da maioria dos cidadãos implica a superação do modelo capitalista de sociedade (SAES, 2000).

O último fato essencial para a formação do *Welfare State* foi à constituição do Estado Moderno<sup>22</sup>, circunscrito territorialmente, com poder coercitivo, e soberano perante indivíduos

---

<sup>22</sup> Para compreender melhor o Estado Moderno, explica Martinez (2013), que “em resposta ao processo de expansão do capital no continente europeu, manifestando-se pela necessidade de haver uma unificação do poder, com maior centralização e concentração de forças, o Estado foi firmado como este guia a fim de que os interesses de classe estivessem mais equilibrados. O Estado centralizado, no contexto do século XV, era atinente aos propósitos do absolutismo. O rei, como salvaguarda da soberania, não poderia sofrer restrições sob pena de o poder central não se ver mais como poder concreto. Para este fim, foram desenvolvidas algumas instituições e modulações sociais e culturais: 1) unificação da língua e exigência de uma moeda comum (símbolos nacionais); 2) formação de uma burocracia profissional, com destaque para a administração racional do poder central; 3) organização de um poder militar capaz de reunir as forças públicas; 4) centralização política e monopólio legislativo; 5) oficialização de comunicados e informes gerais, institucionais, a fim de que houvesse uma maior regulamentação/regularização (a normatização leva à normalização); 6) definição de um sistema tributário como requisito para manter a arrecadação regular de fundos necessários à manutenção do Estado e de seu aparato organizacional. De modo decisivo, impositivo, em 1648, o Tratado de Westfália colocaria fim à Guerra dos Trinta Anos, demarcando pela primeira vez o território como elemento de regulação da soberania dos Estados. O tratado regulamentou a organização política alemã e determinou limites territoriais especialmente para França, Alemanha e Suíça. O que, certamente, permite-nos ver como se estruturam o que podemos denominar de elementos políticos de formação do Estado. Em síntese, pode-se definir o Estado como a unificação e centralização do Poder Político. Entendendo-se o poder, basicamente, como resultante de variáveis ou características de afirmação. Portanto, como fundamento do Estado, o poder é: Relação; Posse; Dominação; Organização; Potência (virtus); Capacidade (potência em movimento); Instrumento (meio para ...); Finalidade: a) poder social; b) valor egoísta; Estrutura: órgãos, instituições; Hierarquia; Disciplina; Coerção (erga omnes). Por definição, o Estado é uma instituição totalizadora, completa e fechada: ‘Caracterizado essencialmente pela ordenação jurídica e política da sociedade, o Estado constitui o regime de associação humana mais amplo e completo de todos os que se conhecem na história da humanidade’ (Borja, 1998, p. 394 – tradução livre). Neste sentido, reagindo como um ‘todo’, como totalidade política e institucional, o Estado não deve admitir dissidências, dissensões e por ser um sistema fechado não se encontra aberto para questionamentos. A ideia de ser uma instituição completa indica que se trata de uma instituição que, teoricamente, não precisaria de reparos substanciais, mas apenas de manutenção, havendo permanência da base e de seus principais implementos. Como instituição totalizante o Estado asseguraria sua própria sobrevivência com a imposição de toda a força política e moral que conseguisse encontrar (faria valer a regra de que ‘os fins justificam os meios’). À necessidade de se empregar esses recursos denominou-se de Razão de Estado e ao estofo jurídico que o protege legalmente dos demais Estados, deu-se o nome de soberania, como poder absoluto sobre seu povo, em determinado território. Para um jurista conservador e pragmático como Austin, não se trata de justificar qualquer forma arbitrária de sustentação do poder, mas sua noção de soberania política (una e ilimitada juridicamente) pode ter sugerido a muitos tal presunção do poder. De forma resumida, seu pensamento revelou que: O soberano [...] deve possuir dois atributos essenciais, a saber, indivisibilidade e ilimitabilidade [...] O soberano deve ser uma unidade [...] Além disso, não poderiam haver limitações à soberania, pois tais limitações só resultariam da obediência a um poder externo [...] ou seriam auto-impostas, em cujo caso só poderiam corresponder a limitações morais e não legais e, portanto, como matéria de direito positivo, poderiam sempre ser ignoradas [...] Pois Austin afirma que todas as chamadas ‘leis’ constitucionais que tratam da estrutura do poder soberano não são realmente legais, pois quem é soberano será determinado, em última instância, pelo fato de obediência. Ele também afirma que quaisquer tentativas de restrições impostas pelo Parlamento ao poder legislativo, seja qual for a força moral de que possam se revestir, são realmente inoperantes no direito estrito. Isso significaria, por exemplo, que uma cláusula num estatuto, segundo a qual uma emenda só deve ser efetuada por um procedimento especial – como, por exemplo, por uma maioria de dois terços, ou com a sanção de um referendo, ou com o consentimento de algum outro órgão – não é realmente lei, mas, no máximo, o que Austin chama ‘moralidade positiva’ (Lloyd, 2000, p. 220-221 – grifos nossos). Portanto, o elemento político mais distintivo do Estado é a capacidade de organização do poder, inicialmente enquanto organização social – um tipo de poder social em que a diversidade e a hierarquização poderiam ser incipientes – e, posteriormente, ainda mais no Estado Moderno e sob a forma própria do Poder Político, quando se passou a entender o Poder Político também como organização social, mas, sobretudo como forma de dominação. Esta dominação política substituiria, inclusive, outras formas de

e grupos sob sua jurisdição, e a outros Estados também soberanos. A prevalência do Estado Moderno instituiu a quebra das práticas patrimonialistas, e os governos passaram a ser vistos e a funcionar como autoridade pública, sofrendo vários tipos de pressões, como aquelas relacionadas às Políticas Sociais Públicas como direito do cidadão e dever do Estado.

Como se viu até agora, é ponto quase consensual, a importância do século XIX para a formação do *Welfare State* e de suas Políticas Sociais Públicas. Foi a possibilidade de universalização dos direitos de primeira dimensão (civis e políticos) e a proteção dos direitos de segunda dimensão (econômicos, sociais e culturais), que formou a base para suposição de que tanto o *Welfare State* como as Políticas Sociais Públicas se originaram no século XIX.

Ademais, no final do século XIX, vários reformadores, dentre eles os autodenominados socialistas fabianos,<sup>23</sup> passaram a exigir do Estado um papel mais decisivo e extensivo no que tange à Política Social Pública, dando origem a medidas de controle de fábricas, qualidade da educação e da saúde pública, bem como a municipalização de serviços sociais básicos e seguros contra acidentes de trabalho. O exemplo mais emblemático foram as reformas bismarckianas<sup>24</sup> dos anos 1880, que disciplinaram seguros obrigatórios contra

---

dominação, como a religiosa (mágica) ou apenas tradicional e carismática. Por Poder Político se entende tecnicamente o ‘domínio das formas e das modalidades de governo’. De modo mais amplo, no entanto, assim como a família (o 1º grupo de socialização), o Estado desempenhará um papel fundamental na socialização; desde a própria preservação das demais instituições até a inserção dos indivíduos adultos, em idade de maioridade moral e política, nas principais atividades de cunho político (Azambuja, 2001). Neste sentido, o Estado, como poder organizado, é a realização da sociedade política. Contudo, nesta transformação evolutiva, civilizatória, a fase seguinte consistiria em impor restrições ao Poder Político, exatamente como este fizera em relação às mitologias do próprio poder. O direito que provoca um efeito constrangedor ao ímpeto de mera subjugação do povo, em tese, é um elemento de autoproteção social contra o Estado. Mesmo sob a forma do Poder Político, que já subentende uma organização regular, sistêmica da atividade política, o poder passaria por limites interpostos com mais rigor. Com a interposição de elementos jurídicos ao modelo inicial do Estado (Poder Político) os cidadãos passaram a conhecer dos direitos, ao contrário de quando eram subjugados e só obedeciam a deveres instituídos por outros (Bobbio, 2000)”. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/26268>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

<sup>23</sup> Segundo Pereira (2009), os socialistas fabianos são “um grupo de políticos e acadêmicos que realizavam estudos e pesquisas sobre as condições de vida dos pobres, com o objetivo de influenciar a política social dos governos (Alcock, 1996). Seus líderes – Beatrice e Sidney Webb – não só criaram a Sociedade Fabiana (*Fabian Society*), em 1885, mas foram membros da Comissão Real sobre as Leis dos Pobres e Socorro à Pobreza (*Royal Commission on the Poor Laws and the Relief of Distress*) e fundaram, em 1912, o Departamento de Ciência Social e Administração da *London School of Economics* (LSE). Nesse Departamento, foi criada a primeira base acadêmica para a política social e o primeiro fórum qualificado de debates em torno dessa disciplina. Não foi à toa que figuras como T. H. Marshall, Beveridge, Titmuss e Townsend tenham atuado nesse Departamento, além de outras, como Clement Attlee, que se tornou Primeiro Ministro do governo trabalhista inglês, depois da Segunda Grande Guerra – o qual introduziu várias reformas sociais defendidas pelos fabianos que fizeram parte de seu governo dentre os quais Beveridge – o criador do famoso Sistema de Seguridade social britânico (Alcock). [...] a política social pensada e posta em prática pelos fabianos não tinha apenas caráter político-interventivo, mas reivindicava bases científicas e investigativas para lidar com questões e desafios sociais complexos” (PEREIRA, 2009, p.39).

<sup>24</sup> Como ensina Silva (2009), “no final do século XIX, na Alemanha surgiu a primeira iniciativa sistematizada e organizada de proteção social obrigatória e garantida pelo Estado. Sabe-se que num primeiro momento a abrangência da seguridade social era restrita a algumas categorias de trabalhadores, mas a experiência alemã estabeleceu a idéia de que o Estado deveria assumir uma nova responsabilidade, além do assistencialismo, na

enfermidades, acidentes de trabalho, velhice e invalidez, amplamente disseminados em outros países. Por essa razão, alguns autores identificaram na Política Social Pública de Bismarck o núcleo da criação do *Welfare State* (PEREIRA, 2009).

Em meio à ausência de um critério seguro para identificar as características do *Welfare State*, Pereira (2009) detecta a presença de três conjuntos inter-relacionados de intervenção pública desse Estado: a introdução do seguro social (abalando os alicerces de teorias que culpavam o pobre pela sua condição de privação, passando a expressar o reconhecimento público de que a incapacidade das pessoas para ganhar a vida era devido a contingências como idade avançada, enfermidade ou desemprego), a extensão da cidadania (porque o compromisso do Estado com a provisão do bem-estar não mais era movido pela estreita preocupação de zelar pela ordem pública e punir a vagabundagem, mas de prestar serviços e benefícios a um leque mais amplo de demandas e necessidades sociais) e o aumento do gasto público (uma mudança de compreensão do papel do Estado, incorporando o financiamento de políticas impeditivas do desgaste da força de trabalho e promoção da qualidade dos trabalhadores) (PEREIRA, 2009).

---

manutenção dos indivíduos necessitados da sociedade. Segundo Bismarck, o Estado deve ter: Não apenas uma missão defensiva, com vista a proteger os direitos existentes, mas também uma missão de promover, de modo positivo, por instituições apropriadas e utilizando os meios da coletividade de que dispõe o bem estar de todos os seus membros, em especial dos fracos e necessitados. Compreende-se que esta elevação de responsabilidade por parte do Estado alemão ocorreu num contexto de fortes reivindicações populares, organizadas em sindicatos e associações, algumas de inspiração comunistas que abalaram a Europa durante as últimas décadas do século XIX. Bismarck implementou em benefício dos trabalhadores da indústria três leis fundamentais; em 1883 instituiu o seguro doença, custeado pelas contribuições dos empregados, dos empregadores e do Estado; em 1884, decretou-se o seguro contra acidentes do trabalho, com custeio dos empresários; e em 1889 criou-se o seguro de invalidez e velhice, custeado pelos trabalhadores, pelos empregadores e pelo Estado. As leis instituídas por Bismarck tornaram obrigatória a filiação às sociedades de seguros ou entidades de socorros mútuos por todos os trabalhadores que recebessem até 2000 marcos anuais. A reforma teve objetivo político, pois, impedia movimentos socialistas fortalecidos com a crise industrial, visando obter apoio popular evitando tensões sociais. O modelo bismarckiano, embora tivesse como paradigma os seguros comerciais celebrados à época, o direito à percepção dos benefícios sociais era entendido como direito subjetivo o que representava uma distinção com relação às prestações concedidas a título de benesse estatal, como na Poor Relief Act inglesa (Lei de Alívio aos Pobres). Quanto a esse tema, Ilídio das Neves assevera que: Este direito, deferido na lei, abrangia de forma obrigatória e com base na coletivização dos riscos, determinados grupos profissionais ou certas categorias de pessoas, no que se distinguia das instituições mutualistas e do seguro comercial, que eram de iniciativa privada e voluntária e fundamentalmente de enquadramento individual. As prestações neste modelo tinham funções indenizatórias pelo ressarcimento ao trabalhador ou à sua família pela perda da remuneração ocorrida pela superveniência do sinistro. O regime de financiamento baseava-se em quotas proporcionais aos salários, sendo idênticas as taxas para todos os segurados, também os empregadores eram obrigados a contribuir, constituindo-se em co-segurados obrigatórios. A intervenção financeira do Estado, principalmente na cobertura dos benefícios em caso de déficit do regime securitário, era prevista. O sistema de seguro social implantado por Bismarck inaugurou um novo conjunto de direitos e uma nova disciplina jurídica que não poderia ser confundida com direito civil, pois o mutualismo e a autonomia da vontade sofriam sérias limitações, sequer com o direito dos seguros ou com o direito do trabalho. A partir de então, o seguro social se espalhou rapidamente por toda a Europa, com a criação de planos previdenciários na Áustria, no ano de 1888, na França em 1890, na Itália em 1898, na Noruega em 1909, em Luxemburgo no ano de 1901, na Espanha em 1908, na Suécia e Holanda em 1913, na União Soviética, na Iugoslávia e na Grécia em 1922” (SILVA, 2009, p. 63-65).

Destarte, com base no acima exposto, não há como discordar dos pensadores que elegem o século XIX como o do surgimento do *Welfare State*. A questão que se coloca essencial agora é definir o limite de cidadania necessária para um país capitalista ter/ser ou não um Estado de Bem-Estar Social, visto que se adotarmos o conceito de cidadania plena, há que se admitir que não houve nos séculos XIX e XX nenhum Estado de Bem-Estar Social. Então, quais elementos fazem um Estado capitalista ser de bem-estar?

A grande dificuldade em identificar os elementos que tornam um Estado capitalista em Estado de Bem-Estar Social está no fato de o *Welfare State* não ser uma instituição unívoca, já que as prioridades políticas e os instrumentos utilizados pelos diversos países para prover bem-estar aos cidadãos são extremamente variáveis (PEREIRA, 2009).

Como se viu acima, alguns autores atribuem a origem do *Welfare State* aos planos bismarckianos de seguro social; outros elegem sua origem à redução da jornada de trabalho conquistada pelos ingleses; há os que atribuem seu surgimento ao *New Deal*<sup>25</sup> (Nova Política),

---

<sup>25</sup> “O New Deal tem sido alvo de um intenso debate historiográfico. Para a tradição liberal da historiografia norte-americana, o governo Roosevelt seria o ponto culminante de um processo multi-secular de reformas políticas e sociais rumo a um sistema mais democrático e pluralista de governo. Para William Leuchtenburg, herdeiros do Iluminismo, FDR e os New Dealers ‘sentiam-se parte de um movimento humanístico mais amplo que visava a tornar a vida do homem sobre a terra mais tolerável, um movimento que poderia mesmo chegar a formar, algum dia, uma comunidade cooperativa’. Se os historiadores liberais percebiam no New Deal um elemento democratizador da sociedade e do estado norte-americanos, seus colegas mais jovens e mais céticos, da geração da New Left dos anos 1960, teriam um olhar profundamente crítico sobre a experiência rooseveltiana. Para tais historiadores, em boa parte marcados pelo impacto da crise da coalizão do New Deal e do liberalismo americano, expressos pelas dissidências ocasionadas pela Guerra do Vietnam e pelos conflitos raciais de fins dos anos 1960, o New Deal teria sido incapaz tanto de aliviar as conseqüências sociais da Grande Depressão como de reverter o quadro de concentração de riqueza e poder característicos da sociedade norte-americana. Pelo contrário, o governo Roosevelt teria criado um estado capitalista todo poderoso que limitava as liberdades dos cidadãos sem, em contrapartida, erradicar a pobreza, a segregação racial e a desvalorização das mulheres. Em suma, o New Deal teria salvo o capitalismo de suas próprias contradições sem alterar as estruturas da sociedade capitalista, permanentes produtoras e reprodutoras de desigualdades, ainda que novos grupos sociais possam ter sido incorporados ao sistema político. Thomas Ferguson, produzindo já nos anos 1980, encampa de certa forma tal visão e afirma que as políticas do New Deal, inclusive a NLRA, teriam sido resultado sobretudo das articulações de setores empresariais ligados às indústrias capital-intensivas e de consumo de massas, empresas multinacionais ligadas a bancos de investimentos e empresas varejistas voltadas para o mercado de massas. Tal visão evidentemente subestima o caráter conflitivo e os interesses que o próprio Estado capitalista encerra, como aponta, em uma linha institucional, Theda Skocpol. Para a autora, a visão de autores como Ferguson minimiza as tensões internas ao próprio estado assim como as pressões que este sofre de outras classes sociais. Conseqüentemente, segundo Skocpol, há que se buscar uma ênfase maior nas estruturas do próprio Estado e dos partidos políticos americanos na resposta por eles dada à Grande Depressão. Assim, a NLRA, por exemplo, surge menos como uma resposta do Estado ao aumento da militância sindical do que como instrumento de política econômica do Estado para superar a Grande Depressão. Michael Goldfield, pelo contrário, critica a visão institucionalista de Skocpol acerca da NLRA e afirma que a Lei foi realizada para conter a insurgência operária dos anos 1930, de modo a desradicalizar a agenda dos trabalhadores. Tal posição é de certa forma compartilhada por Karl Klare, para quem a NLRA, conforme interpretada pela Suprema Corte dos Estados Unidos, teria reafirmado os princípios contratualistas das relações de trabalho e, portanto, a dominação capitalista. Para Klare, em nenhum outro país o Poder Judiciário, mesmo durante o New Deal, teria tanto poder quanto nos Estados Unidos para desenhar as relações de trabalho. Como conseqüência da interpretação da NLRA pela Suprema Corte, mais e mais os sindicatos foram vistos e tratados como garantidores da produtividade e implementadores da disciplina operária, aumentando o fosso entre base e direções sindicais. Para ele, portanto, as tentativas do

plano este aplicado para combater os efeitos da Grande Depressão econômica nos Estados Unidos; e por fim, os que visualizam sua aparição com o modelo sueco, adotado também para combater a Crise de 1929, dirigido por concepções socialdemocratas, sendo progressista do ponto de vista social.

Com efeito, vários analistas, ao compararem as respostas oferecidas pelos Estados Unidos e Suécia às consequências socioeconômicas da Grande Depressão, consideram que, pelo menos no começo, suas respostas se assemelharam – mas não porque a Suécia tivesse se tornado liberal, mas porque os Estados Unidos adotaram medidas socialdemocratas, mantendo-se liberal. Isso foi tão evidente [...] que autores [...] tiveram que fazer distinção entre os dois tipos de keynesianismo: denominaram de comercial o keynesianismo dos Estados Unidos e, de social, o da Suécia. [...] Com o *New Deal*, os Estados Unidos foram tão socialdemocratas quanto é a contemporânea socialdemocracia da Escandinávia, da qual a Suécia faz parte. Só que, se tiver em mente a diferença de qualificação do keynesianismo adotado por ambos os países (comercial, um, e, social, outro), perceber-se-á [...] que tanto os contextos nos quais essas duas experiências tiveram lugar, quanto as intenções dos que as iniciaram e as desenvolveram, eram marcadamente diferentes (PEREIRA, 2009, p. 47).

Assim, Estados Unidos e Suécia apresentaram respostas distintas às questões econômicas e sociais colocadas aos seus respectivos *Welfare States*, associadas aos dois principais grupos: o capital e o trabalho (PEREIRA, 2009).

Nos Estados Unidos, o *New Deal* foi incapaz de responder as demandas e necessidades geradas pela Grande Depressão, já que ao não adotar uma série de medidas, acentuou a desigualdade social e o parco bem-estar social dos menos favorecidos economicamente.

---

New Deal de acabar com a opressão dos trabalhadores através de reformas legais teriam acabado por fortalecer as bases institucionais da opressão, ainda que melhorando as condições materiais dos trabalhadores organizados. Uma outra abordagem, que guarda certa proximidade com as visões organizacionais a respeito do Movimento Progressista, refere-se ao papel do Estado durante o New Deal como agente disciplinarizador do mercado americano. Para Gordon Collin, a economia americana seria marcada por um ambiente institucional fragmentado e pela alta competitividade intercapitalista, cenário que teria levado as corporações a uma busca constante por organizá-lo. Incapazes de fazê-lo por conta própria, como teria ficado evidente durante o Novo Individualismo de Herbert Hoover, a Depressão teria transformado tal necessidade em urgência. Assim, de maneira muitas vezes apressada e ad hoc, o New Deal teria politizado os padrões privados de organização empresarial, em um processo iniciado com a NIRA, de 1933, e completado com a NLRA e a SSA, de 1935.275 Gary Gerstle e Steven Fraser apresentam uma visão mais abrangente, e menos unicausal, da natureza do New Deal. É certo que o governo Roosevelt e os partidos políticos tinham uma agenda, ou ao menos um diagnóstico, mais ou menos elaborada para fazer face à Depressão, como quer Skocpol, assim como setores empresariais tinham a sua, como quer Ferguson, ou ainda que o movimento sindical tenha tido forte influência sobre o desenho das instituições então criadas, como aponta Goldfield, mas para os autores o New Deal surge não como um conjunto sistematizado de idéias ou estratégias, como a instrumentalização do Estado por uma classe ou como uma resposta necessária do Estado a demandas de setores sociais, mas como resultado da luta política concreta que se travou nos Estados Unidos na década de 1930. Assim, ele pode ser percebido como um conjunto de idéias, de políticas públicas e de alianças políticas que se cristalizaram nos anos 1930 e dominaram a cena política americana por quase meio século, tendo tido seu término simbólico com a eleição do republicano Ronald Reagan à presidência da República, em 1980, quando novas idéias, políticas públicas e coalizões políticas se firmaram. Conseqüentemente, a NLRA seria expressão de tal coalizão entre o Estado e setores do movimento operário, como indica Fraser, fato já percebido pelo próprio UAW-CIO” (LIMONCIC, 2003, p. 136-139).

A Suécia, por sua vez, na década de 1930, promoveu uma expressiva mudança social e política.

[...] isso se processou na esteira de uma tradição que, desde o século XIX, comprometia o Estado com o bem-estar social [...] O direito à escola tornou-se compulsório, desde 1842, e o apoio estatal a enfermos, assim como a instituição do seguro por acidentes de trabalho, regeram-se por legislações específicas desde o início do século XX. Ademais, esse país foi o primeiro no mundo a introduzir, em 1913, pensão universal e obrigatória para pessoas idosas e a atingir, no início dos anos 1930, um montante de gasto social equivalente a 7% do seu Produto Nacional Bruto (PNB) contra 4,2% do PNB dos Estados Unidos [...] O governo sueco adotou, de forma decisiva e contínua, políticas econômicas keynesianas (considerado o componente mais importante de seu nascente *Welfare State*), tendo em vista o pleno emprego, a implementação de políticas sociais universais – como saúde e educação – o combate à pobreza, fazendo uso de taxações progressivas sobre empresas e cidadãos. E uma de suas mais importantes iniciativas governamentais, a partir de 1934 [...] foi o aumento do envolvimento do Estado com o seguro-desemprego – um sistema antes exclusivamente manejado pelos sindicatos (PEREIRA, 2009, p. 49 e 51).

Portanto, nas palavras de Pereira (2009), as políticas de pleno emprego formam o traço distintivo do *Welfare State* quando comparado às Políticas Sociais Públicas, sendo que essa distinção ocorre apenas após a Segunda Guerra, sendo denominada de corporativismo social, já que tem como base princípios e diretrizes sociais e econômicos do keynesianismo (PEREIRA, 2009).

Com efeito, foi esse social-corporativismo, também visto como um ‘consenso de pós-guerra em torno de uma economia mista e de um Estado de Bem-Estar partilhado, em maior ou menos grau, por quase todos os países ocidentais avançados’ (Mishra, 1970:5), que foi alvo do ataque neoconservador, defensor incondicional do Estado mínimo. Foi o *Welfare State* (e não as políticas sociais em seu conjunto) que sofreu abalos consideráveis quando, dando sustentabilidade material às ideias neoconservadoras, adveio a estagflação (combinação da inflação com recessão) como algo novo e de difícil equacionamento por meio de fórmulas keynesianas (PEREIRA, 2009, p. 56).

Tudo isso deixa claro as diferenças entre as Políticas Sociais Públicas e o *Welfare State*, que apesar de terem se comunicado num momento específico da história (1945-1975), não são a mesma coisa.

E Pereira (2009) conclui que:

Dado o caráter genérico dessa política, a equivalência entre ambos só terá cabimento se o *Welfare State* se despir dos traços que o tornaram um regime de bem-estar particular, alicerçado na cidadania social, e se tornar um conceito aplicável a todo e qualquer Estado que desempenhe funções sociais. Porém, isso vai se chocar com um entendimento generalizado de que ele, mais do que a política social, é fruto de conquistas democráticas e cívicas que, para alguns, se iniciaram no século XIX, e,

para outros, se confirmaram no século XX com a prática do pleno emprego, de políticas sociais universais e do estabelecimento de uma linha de pobreza, legitimada socialmente, abaixo da qual ninguém deveria viver (PEREIRA, 2009, p. 57-58).

No Brasil, conforme explanado com detalhes na Seção 2, houve uma aparente falta de sincronia com os processos internacionais, já que no contexto internacional, particularmente após a Segunda Guerra Mundial, desencadeava-se a reação burguesa, com a consolidação do chamado Estado Social, com a luta por melhores condições de vida e por uma situação mais digna de trabalho, e, aqui, sob o regime da ditadura militar pós 1964, vivia-se a expansão do “fordismo à brasileira”, através do chamado Milagre Brasileiro. Nessa época, houve uma expansão da Política Social Pública brasileira, conduzida de forma tecnocrática e conservadora, e pautada por uma relação de singular expansão dos direitos econômicos, sociais e culturais em meio à restrição dos direitos civis e políticos.

Com uma forte institucionalização da previdência, da saúde e da assistência social, a ditadura também impulsionou uma política nacional de habitação balizada por uma estratégia keynesiana de impulsionar a economia por meio do incremento da construção civil na realização de moradias populares, bem como desenvolveu-se fundos de indenização aos trabalhadores, que constituíram uma espécie de poupança compulsória para o financiamento da política habitacional.

Todavia, em 1974 começam a aparecer os primeiros indícios de esgotamento do projeto tecnocrático e modernizador-conservador da ditadura, em razão dos impactos da economia internacional. Os anos 1980 por sua vez são conhecidos como uma década perdida economicamente, em que pesem as vitórias democráticas em função das lutas sociais e da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Com a primeira disputa presidencial direta, em 1989, é que há uma renovação das esperanças, apesar das propostas dos candidatos Lula e Collor que chegaram ao segundo turno, demonstrarem as tensões entre as classes sociais e segmentos de classe no decorrer dos anos 1980, vencendo as classes dominantes com a vitória de Collor.

Nos anos 1990, o Brasil vivenciou um verdadeiro desmonte e destruição numa espécie de reformatação do Estado para a adaptação passiva à lógica do capital, como, por exemplo, a entrega de grande parte do patrimônio público ao capital estrangeiro e a intensificação das privatizações das empresas governamentais, o que corrobora a narrativa do participante acerca da adoção de instrumentos que surgiram com a Revolução Americana.

O neoliberalismo significou uma reação conservadora de natureza claramente regressiva, na qual se situa a ‘contrarreforma do Estado’, pois a Constituição brasileira de 1988 indicou alguns aspectos, ainda que mínimos, de uma estratégia de natureza socialdemocrata, especialmente no Capítulo Ordem Social. Então, a partir dos anos 1990, as propostas reformistas acabam por solapar as possibilidades, ainda que limitadas, da plena aplicação dos direitos sociais da Carta Magna, podendo-se falar em ‘contrarreforma’, iniciada com as chamadas ‘reformas’ estruturais no governo Collor e aprofundadas no governo Fernando Henrique Cardoso (SALVADOR, 2010, p. 37).

A reforma promovida com influências diretas do capital, teve insignificante impacto na capacidade de implementação eficiente de Políticas Sociais Públicas, já que foi promovida uma tendência a desresponsabilização por tais políticas, acompanhada do desprezo pelo padrão constitucional de seguridade social, o que acentua o choque existente com os modelos vistos como adotados no Brasil pelo participante. A reforma previdenciária realizada pela Emenda Constitucional nº. 20/1998, marcou o caminho inverso do registrado pelo texto originário da Constituição Federal de 1988, que previa a ampliação e generalização a um número maior de trabalhadores.

Nesse sentido, o participante conclui afirmando a necessidade de se buscar um equilíbrio entre esses dois modelos, francês e americano, estabelecendo uma espécie de Estado de Bem Estar Social, amplamente discutido na seção relativa às Políticas Sociais Públicas. Vejamos:

*Então, acho que a princípio é essa leitura que eu faço, essa compreensão aí dos modelos, cuja origem vem lá atrás da Revolução Francesa e da Revolução Americana, e um pouquinho antes da própria Revolução Inglesa que foi a primeira a destravar o modelo do Estado com a compreensão da participação da sociedade nas questões econômicas. Essas três revoluções são relevantes, significativas pro modelo de Estado, papel de Estado que nós pretendemos ter atualmente, e um pouco desse contexto onde tem um modelo chinês, que tem lá uma compreensão do Estado no viés comunista, ainda um pouco naquela leitura Marxista, enfim, mas cuja economia é evidentemente, extremamente, capitalista, e se mostra como uma economia de mercado pujante, muito embora isso também tenha as suas mazelas, seus problemas de ordem social, que a gente vê uma desigualdade social muito grande. Então eu acho que no caso do Brasil tem que, tem a oportunidade, o momento para se rediscutir isso, fazer uma análise de uma modulação, nem tanto um Estado extremamente socialista, e também nem tanto um Estado extremamente capitalista, essa aproximação desses dois modelos pra trazer aquele Estado de Bem Estar Social, o “Welfare State” que foi tanto proclamado, mas que por vezes não é alcançado. Mas enfim, nós temos oportunidade de modular isso. É um aspecto negativo do nosso atual momento, mas por outro lado, a gente tem condições de discutir e modular, de adequar essa leitura (P1).*

Dessa forma, verifica-se que o participante compreende os aspectos positivos e negativos de ambos os modelos, reconhecendo que o Brasil, e aí podemos nos referir à reforma do Estado implementada especialmente a partir dos anos 1990, que existe uma

completa submissão das Políticas Sociais Públicas à orientação macroeconômica do ajuste fiscal, com uma redução do custo do Estado em Políticas Sociais Públicas essenciais, ao passo que a crise fiscal foi aprofundada, sustentada pelas altas taxas de juros, instalando-se um verdadeiro Estado mínimo aos mais necessitados, e um Estado máximo ao capital.

No capitalismo contemporâneo, os juros da dívida pública pagos pelo fundo público ou a conhecida despesa ‘serviço da dívida’ do orçamento estatal (juros e amortização) são alimentadores do capital portador de juros por meio dos chamados ‘investidores institucionais’, que englobam os fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguros, bancos que administram sociedades de investimentos [...] Pochmann et al. (2004) estimam que os juros da dívida pública sejam destinados a 20 mil famílias de rentistas, que vivem do fundo público brasileiro. Enquanto isso, os benefícios pagos no âmbito da seguridade social, incluindo o pagamento de aposentadoria, pensões e benefícios da assistência social, alcançam 25 milhões de pessoas. Historicamente, os recursos fiscais no Brasil sempre foram usados para subsidiar e financiar a acumulação de capital, enquanto os recursos contributivos cobrados na folha de salários financiavam o social. Ao contrário dos países que financiavam seus Estados de Bem-Estar com recursos fiscais, em geral impostos diretos, o Brasil permanece com arrecadação tributária centrada em tributos indiretos, significando que os mais pobres pagam proporcionalmente mais tributos em relação à sua renda que os mais ricos (SALVADOR, 2010, p. 45-46).

Assim, segundo a narrativa do participante, deve-se buscar um equilíbrio entre os dois modelos existentes, de forma a propiciar um Estado que atenda tanto aos anseios do capital, quanto às necessidades dos trabalhadores.

Contudo, diante da realidade concreta, pergunta-se: é possível conciliar o irreconciliável?

O segundo profissional participante, leciona há 19 anos e é Procurador Autárquico. No que tange ao primeiro eixo temático explica:

*Eu penso que as Políticas Sociais Públicas, devem ser utilizadas para dar efetividade a Constituição, tudo aquilo que foi idealizado pelo legislador constituinte originário de 88, e que no próximo domingo 05 de outubro vai completar 26 anos, ainda tem muito que não foi concretizado. Então eu vejo que as Políticas Sociais Públicas devem ser adotadas nesse sentido, em forma de dar cada vez mais efetividade ao texto constitucional.*

*Primeiro com informação dos direitos assegurados na Constituição, depois com relação os administradores e servidores públicos, o cumprimento efetivo dos princípios constitucionais do artigo 37, e a partir daí eu acredito que a vontade de executar o que for idealizado pela Constituição, se dará com mais facilidade.*

*Então, o Estado deve ser o elemento viabilizador dessas Políticas Sociais Públicas, naquilo que é da sua competência administrativa, ele deve adotar emprego dos orçamentos públicos, para dar cada vez mais efetividade, educação, saúde, habitação e segurança. Fora isso eu acredito que deve ser obrigação, não do Estado, mas da sociedade privada, sociedade como um todo, com o apoio do Estado naquilo que for*

*possível, incentivando e cada vez menos atrapalhando a iniciativa privada, e cada vez mais sendo elemento de propulsão do desenvolvimento social (P2).*

Para a compreensão da narrativa do participante 2, alicerçada na visão liberal acerca do papel do Estado, temos que compreender como os Direitos Sociais ganharam guarida na Constituição Federal de 1988, uma vez que no Brasil estes direitos foram historicamente negados, bem como a visão destes direitos no chamado Estado de Direito até a transição para o atual Estado Constitucional.

Atualmente, não há como negar que a tutela e efetivação dos Direitos Sociais, espécie do gênero Direitos Fundamentais são condições para a existência da vida humana digna. Desde a garantia do exercício dos direitos civis e políticos, assegurando um tratamento isonômico pelo Estado, passando pela satisfação mínima das necessidades existenciais, abrangendo os direitos econômicos, sociais e culturais, e protegendo as liberdades de pensamento, de expressão, de crença, dentre outras, todas essas situações relacionam-se intrinsecamente a um ou mais direito fundamental.

Nesse sentido, os Direitos Fundamentais substituem os interesses públicos que se apresentavam como escopo fundamental do Estado de Direito, uma vez que são os Direitos Fundamentais que se apresentam como os fins a que o Estado deve se dirigir para proteger e efetivar.

No Estado de Direito, ainda que presentes Direitos Fundamentais nas Constituições, eles não detinham eficácia e aplicabilidade plena. Eram apenas normas programáticas, verdadeiras diretrizes ao legislador ordinário. O que possuía eficácia era a lei que poderia, inclusive, violar Direitos Fundamentais. Com o advento do Estado Constitucional é que os Direitos Fundamentais passaram a ser hierarquicamente superiores às demais espécies de Direitos, o que lhes confere eficácia e aplicabilidade plena (BREUS, 2006).

A referida supremacia, todavia, não foi obtida facilmente. Após a inserção desses Direitos nos textos constitucionais de quase todas as nações ocidentais, passou a teoria a dissociá-los em gerações/dimensões. Em seguida, a discussão ganhou o campo da efetividade dos direitos sociais, rotulados de segunda dimensão. Nesse sentido, Bobbio (1993, p. 23) defendia que “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, não é tanto justificá-los, mas o de protegê-los”.

Assim, desde a visão liberal que consagrou as liberdades públicas e os direitos civis e políticos (direitos de primeira dimensão), passando pelas conquistas do Estado de Bem-Estar Social – nunca concluídas nos países de desenvolvimento tardio, como o Brasil, conforme

vimos na Seção 2 – até a consagração dos direitos de quinta dimensão, como o direito fundamental à paz, o Estado foi tido como o promotor dos Direitos Fundamentais através de sua função redistributiva da riqueza na sociedade, por meio da efetivação de Políticas Sociais Públicas e da prestação de serviços públicos<sup>26</sup>.

Entretanto, o reconhecimento do papel de promoção dos direitos de segunda dimensão e da redistribuição da riqueza, rivaliza, atualmente, com uma multiplicidade de tendências políticas e jurídicas que, sob o argumento consistente da proteção dos Direitos Fundamentais, acabam por promover a esterilização dos argumentos daqueles que defendem Políticas Sociais Públicas universais, já que estas colidem com os direitos de primeira dimensão (BREUS, 2006).

Ao lado disso, há a necessidade de se reconhecer que, ao menos no âmbito da comunidade jurídica brasileira, são incomuns as tentativas de conjugação entre as teorizações destinadas à concretização dos Direitos Fundamentais Sociais, vale dizer os direitos prestacionais, que se dão na esfera do Direito Constitucional, com as ilações levadas a efeito no âmbito do Direito Administrativo, a propósito da implementação das políticas públicas. Não há como se inferir as consequências práticas dessa clivagem, herdeira de um pensamento que buscava a atomização, em compartimentos estanques, de cada uma das disciplinas jurídicas em detrimento da integração, necessária e evidente quando a discussão encerra temas voltados ao caráter, às tarefas e os fins do Estado e os instrumentos necessários para o seu efetivo alcance (BREUS, 2006, p. 153).

Por isso, os Direitos Fundamentais, que são os fins a que se devem voltar todas as Políticas Sociais Públicas, “não podem ser pensados apenas do ponto de vista dos indivíduos, enquanto faculdades ou poderes de que estes são titulares, antes valem juridicamente também do ponto de vista da comunidade, como valores ou fins que este se propõe a perseguir” (ANDRADE, 1998 p. 144).

Aprofundando a discussão sobre a fundamentabilidade dos Direitos Fundamentais, é preciso compreendê-los sob seus dois aspectos: o formal e o material.

A fundamentabilidade formal dos Direitos Fundamentais é decorrência da constitucionalização desses direitos, já que as normas que veiculam Direitos Fundamentais são hierarquicamente superiores às demais, estão submetidas aos limites formais e materiais de Emenda Constitucional, bem como possuem aplicabilidade imediata, vinculando todos os Poderes (BREUS, 2006).

---

<sup>26</sup> “Serviço público é toda atividade de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob regime do Direito Público” (BANDEIRA DE MELLO, 2004, p. 620).

Já a fundamentabilidade material, relaciona-se à correspondência entre os Direitos Fundamentais e os princípios constitucionais, em especial o da dignidade da pessoa humana, representando, também, as decisões axiológicas fundamentais tomadas pelo Poder Constituinte sobre a estrutura da sociedade e do Estado (BREUS, 2006).

Impende destacar que não é suficiente a fundamentabilidade formal para que um direito seja considerado fundamental, já que o artigo 5º, §2º, da Constituição Federal de 1988<sup>27</sup> não exclui outros Direitos Fundamentais previstos em tratados internacionais em que o Brasil seja parte. Assim, fundamentabilidade material propicia a identificação de Direitos Fundamentais em outros instrumentos jurídicos, diversos da Constituição Federal de 1988, o que acaba por ampliar a proteção dos cidadãos.

A eficácia e a efetividade dos direitos de segunda dimensão (econômicos, sociais e culturais) se insere na permanente controvérsia sobre o caráter e as tarefas do Estado, do Direito e da Constituição, inclusive dos Direitos Fundamentais. Decorre, além disso, do estágio evolutivo da sociedade, pois os direitos de segunda dimensão envolvem questões inerentes à redistribuição de riquezas na sociedade, o que, por si evidencia seu potencial de disputa política.

É comum que a interpretação tradicional defenda que os Direitos Fundamentais de segunda dimensão são normas programáticas, não dotadas de eficácia, pois dependentes de regulamentação do legislador. E isso porque, um direito de segunda dimensão, em sentido amplo, é todo direito fundamental a um ato positivo, um direito a uma ação do Estado, a uma prestação (BREUS, 2006).

Podemos citar como exemplos de direitos sociais prestacionais, os direitos à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, a proteção à maternidade e à infância e à assistência aos desamparados, consoante se depreende do artigo 6º, da Constituição Federal de 1988.<sup>28</sup>

As normas constitucionais que tratam sobre Direitos Fundamentais Sociais se apresentam sob múltiplas formas estruturais, sendo que para compreensão do grau de eficácia das mesmas, faz-se necessário o exame da estrutura de cada uma delas.

---

<sup>27</sup> Artigo 5º, §2º, da Constituição Federal de 1988: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 16 set. 2014.

<sup>28</sup> Artigo 6º, da Constituição Federal de 1988: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 16 set. 2014.

Há três critérios, levados a efeito por Robert Alexy, que elucidam a questão. O primeiro critério divide as normas de Direitos Fundamentais sociais entre as que conferem direitos subjetivos e aquelas que obrigam o Estado apenas objetivamente. O segundo, decompõe as normas entre vinculantes e não vinculantes, as quais, nesse sentido seriam apenas enunciados programáticos. As vinculantes, no entanto, seriam assim chamadas quando a sua lesão pudesse ser apreciada pela Corte Constitucional, obrigando a sua prestação. Por fim, estabelece o terceiro critério que estas espécies normativas podem fundamentar direitos e deveres definitivos ou *prima facie*, vale dizer, podem ser tanto princípios como regras. Estes três critérios podem ser combinados entre si, produzindo uma variedade de normas jusfundamentais, com uma estrutura diferenciada (BREUS, 2006, p. 157).

Essa variedade de eficácias jurídicas indica que o problema dos Direitos Fundamentais Sociais não pode ser tratado como questão de tudo ou nada, ou seja, de realização completa ou absoluta inexistência da prestação do direito. Os doutrinadores que seguem uma interpretação progressiva dos Direitos Fundamentais Sociais, afirmam que os direitos que englobam o mínimo existencial apresentam a qualidade de direitos subjetivos dos que deles necessitam perante o Poder Público, obrigando-o a prestar determinados serviços de bem estar social, que devem ser realizados de modo progressivo. Assim, a teoria do mínimo existencial tem a finalidade de atribuir aos indivíduos um direito subjetivo contra o Poder Público em casos de redução da prestação dos serviços sociais básicos que garantem a sua existência digna (BREUS, 2006).

É obrigação de um Estado Social controlar os riscos resultantes do problema da pobreza que não podem ser atribuídos aos próprios indivíduos, e restituir um status mínimo de satisfação das necessidades pessoais. Assim, numa sociedade onde existe a possibilidade fática da cura de uma doença, o seu impedimento significa uma violência contra a pessoa doente que é diretamente prejudicada na sua vida e integridade (KRELL, 2000, p. 42).

Os direitos sociais não tem a finalidade de dar ao brasileiro, apenas, o mínimo. Ao contrário, eles reclamam um horizonte eficaz progressivamente mais vasto, dependendo isso apenas do comprometimento da sociedade e do governo e da riqueza produzida no país. Aponta a Constituição, portanto, para a ideia de máximo, mas de máximo possível (o problema da possibilidade). O conceito do mínimo existencial, do mínimo necessário e indispensável, do mínimo último, aponta para uma obrigação mínima do Poder Público, desde logo sindicável, tudo para evitar que o ser humano perca sua condição de humanidade, possibilidade sempre presente quando o cidadão por falta de emprego, de saúde, de previdência, de educação, de lazer, de assistência, vê confiscados seus desejos, vê combatida sua vontade, vê destruída sua autonomia, resultando num ente perdido no cipoal de contingências, que fica à mercê, das forças terríveis do destino (CLÈVE, 2003 p. 23).

Além da possibilidade de atribuição de direitos subjetivos a todos os cidadãos, os direitos que contemplam o mínimo existencial se apresentam como direitos que atuam como pressupostos para o exercício de outros Direitos Fundamentais e para a participação

democrática. Nesse sentido, pode-se afirmar que o interesse público – que é o somatório dos interesses individuais formando a vontade majoritária, e que deve ser perseguido pelo Administrador Público – nas sociedades periféricas, estaria voltado antes à realização das condições que possibilitem aos cidadãos se tornarem aptos a, de maneira igual e com plena capacidade, influenciar no processo democrático deliberativo acerca dos caminhos a que a sociedade pretende desenhar para si e se conduzir (BREUS, 2006).

A plenitude de igualdade e capacidade entre todos os atores participantes do processo deliberativo exige a implementação de uma multiplicidade de condições materiais pelo Estado, representando a arena onde se dá a deliberação sobre os assuntos sociais mais relevantes.

Essas condições materiais, por sua vez, demandam uma atuação do Estado que envolve escolhas, haja vista a multiplicidade de demandas sociais existentes e a escassez de recursos presentes na sociedade e no âmbito do Estado para a sua realização.

Por essas razões, um grande dilema se instala. De um lado, em razão do pluralismo contemporâneo, impõe-se a realização de uma deliberação coletiva sobre as questões sociais mais importantes, que não admitem se subsumir as fórmulas metafísicas empregadas para justificar a ação do Estado. De outro lado, nas sociedades periféricas, como o Brasil, não é possível, ainda, assegurar-se a toda população a plenitude de igualdade e de capacidade para que todos possam participar livremente e influenciar o processo deliberativo sobre os assuntos de relevante interesse público.

Nas sociedades, no entanto, em que não se dispõe das condições necessárias para a plena realização de um processo deliberativo adequado, torna-se possível garantir que os interesses públicos que o Estado deve perseguir se voltem, antes, à implementação das condições que possam tornar os cidadãos aptos a participar e influir no processo de deliberação acerca das ações normativas, materiais e administrativas, do Estado. Tratam-se essas condições, ao menos, dos Direitos Fundamentais sociais sumariados na Constituição Federal de 1988, que, em última análise, derivam do ideário da dignidade da pessoa humana (BREUS, 2006, p. 162-163).

Destarte, para que os cidadãos participem dos procedimentos de deliberação coletiva, como acima sustentado, devem ser preenchidas as mínimas condições que se circunscrevem na possibilidade do exercício da sua dignidade. Com vistas a compreender de que modo o Estado Constitucional se volta a promover com efetividade as condições do exercício da dignidade humana, é necessário analisar as Políticas Sociais Públicas no Estado Constitucional.

A Constituição Federal de 1988, influenciada pelos modelos europeus, objetivou a superação de um regime político autoritário, bem como a fixação de uma sociedade alicerçada sob novas bases orientadas pelo respeito e pela efetivação da dignidade da pessoa humana. A promulgação da Constituição Federal de 1988 - logo após o retorno à democracia e sob a vigência de um modelo jurídico liberal alheio aos anseios populares e, substituído por um Estado que assume deveres para com o cidadão – não efetivou de plano suas normas jurídicas, mas alterou a direção a ser seguida pelo Estado, conforme ensina Bercovici (2003):

O papel político do Estado é central no processo de formação de políticas públicas, contrariando a visão corrente da análise econômica que considera o Estado apenas uma categoria residual. Afinal, um equívoco comum na análise das políticas públicas é a incorporação do erro cometido pelos economistas, que atribuem o fracasso das políticas públicas, como as políticas econômicas, aos equívocos de teoria econômica em sua elaboração. Falta a inclusão de outra causalidade: a político-institucional e jurídica. Os resultados das políticas públicas não dependem apenas de sua coerência econômica, mas também de sua validade política e das opções institucionais. Isto ainda é mais facilmente perceptível no caso das políticas de desenvolvimento de longo prazo cujo objetivo seja a melhoria das condições sociais da população. E a análise do caso brasileiro revela que o processo de desenvolvimento funda-se em decisões políticas (BERCOVICI, 2003, p. 173-174).

Em que pese à expressa previsão dos Direitos Fundamentais Sociais no texto constitucional, sua efetivação ainda se apresenta como um grave problema social e teórico seja por meio do Poder Executivo, do Poder Legislativo ou do Poder Judiciário.

Bonavides (2004) assevera que:

[...] o problema da judicialização dos direitos sociais tornou-se crucial para as Constituições do Estado Social. Cumpre, pois, na busca de uma solução, observar toda essa sequência: reconhecer a vinculação constitucional do legislador a tais direitos, admitir que se trata de direitos de eficácia imediata, instituir o controle judicial de constitucionalidade e, por fim, estabelecer mecanismos suficientes que funcionem como garantias efetivas de sua aplicabilidade. Nesses dois últimos aspectos assinalados, são também de extrema relevância o controle abstrato das normas, a criação de tribunais constitucionais e o uso de instrumentos comparáveis à queixa constitucional dos alemães (Verfassungsbeschwerde), que reforçam consideravelmente a proteção de sobreditos direitos, tornando-os de todo justificáveis, contrariando, assim, a crença de quantos os supunham mero programa de política social enxertado no corpo das Constituições (BONAVIDES, 2004, p. 186).

Diante dessa realidade, questiona-se: como dar validade a direitos que não se realizam imediatamente, que mudam de significado conforme os movimentos sociais e a educação do povo, e que pertencem a toda coletividade? Como dar eficácia a tais direitos, escapando da definição de normas programáticas?

Em que pese o ativismo judicial tenha contribuído para um maior respeito aos direitos de primeira dimensão, os direitos de segunda dimensão, que dependem de uma ação positiva por parte do Estado, ainda tem sua efetividade limitada.

Uma das respostas reside no fato de que os direitos sociais, voltados à realização de metas e objetivos previstos na Constituição Federal de 1988, dependem de opções políticas que implicam o dispêndio de recursos, que são limitados, mas também porque demandam um aprofundamento teórico a respeito das Políticas Sociais Públicas, essenciais à efetivação dos Direitos Fundamentais Sociais. Nesse contexto, pergunta-se, o que são Políticas Sociais Públicas?

Segundo Appio (2005),

[...] essa indagação deveria se constituir no pórtico de qualquer debate jurídico sobre o tema, na medida em que a atividade judicial de revisão do conteúdo das políticas públicas deve ser estudada, com o objetivo de se evitar o transporte, puro e simples, das teorias que embasam a revisão judicial dos atos administrativos para o interior de um sistema político, o sistema Constitucional (APPIO, 2005, p. 133).

Conforme explicitado na Seção 2, Políticas Sociais Públicas configuram um mecanismo de ação estatal que visa a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais, uma vez que são os fins do Estado Constitucional.

Como o Estado Constitucional significa a refundação de uma ordem constitucional baseada na supremacia da Constituição, na força normativa vinculante dos princípios e na consolidação de um Estado efetivador de justiça social, é essencial uma estrutura capaz de concretizar essa nova ordem, englobando uma atuação estatal conjugada com a participação popular (BREUS, 2006).

A Constituição Federal de 1988, dentre os diversos instrumentos inovadores, instituiu uma descentralização do Poder Público visando à promoção de uma regulação social das Políticas Sociais Públicas, promovendo a participação popular<sup>29</sup> na tomada de decisões políticas.

Segundo os ensinamentos de Oliveira (2003),

---

<sup>29</sup> Artigo 204, II, da Constituição Federal de 1988: “As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: [...] II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 16 set. 2014.

[...] o que importa ao Estado contemporâneo é reforçar os vínculos com a sociedade civil, habilitando a organização administrativa para bem corresponder ao desafio de potencializar os efeitos positivos que a experiência com instrumentos participativos pode acarretar no desenvolvimento das ações estatais (OLIVEIRA, 2003, p. 191).

Ademais, o exercício da cidadania aliado às Políticas Sociais Públicas permite ao Estado, com a participação social, tomar as melhores decisões frente a incontáveis exigências muitas vezes inconciliáveis entre si, bem como confere uma maior legitimidade ao Estado.

Impende ressaltar, que este importante mecanismo de gestão que são as Políticas Sociais Públicas, ainda não são efetivadas de maneira convergente, integrada e articulada para realizar os Direitos Fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988. A razão disso não reside apenas no fato da pluralidade de formas das Políticas Sociais Públicas – distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas – mas porque é essencial modificar o padrão das Políticas Sociais Públicas, buscando uma agregação e unificação para a promoção do desenvolvimento social (BREUS, 2006).

Por outro lado, o resultado das Políticas Sociais Públicas requer, além do fator econômico, uma coerência jurídica e institucional, impondo-se um planejamento articulado para o fim de satisfazer os direitos econômicos, sociais e culturais.

Por tudo isso, como afirmado pelo participante supramencionado, o desenvolvimento da atuação do Estado por meio das Políticas Sociais Públicas passa pelo direito à informação dos cidadãos e pela participação social, formando a vontade majoritária a ser perseguida com a atuação estatal. Igualmente, conforme ressaltado pelo participante, a noção clássica do Estado de Direito passa a incorporar um elemento pertinente à cogente e impostergável promoção social, dando origem ao Estado Social de Direito, contemporaneamente chamado de Estado Constitucional.

O participante número 3 é formado em Direito há 22 anos e leciona há 21 anos. Segundo ele, a compreensão sobre as Políticas Sociais Públicas,

*[...] depende do momento que estamos vivendo. Para nós professores [...] o aluno já deveria vir dos ensinamentos pré-escola, fundamental e ensino médio, com o conhecimento do que o Governo tem o dever de fazer, e o que o cidadão é obrigado a cumprir. Por exemplo: passamos agora por um período de seca, então qual a necessidade de uma política pública? Prevenção, o que é prevenção? Já na época escolar, ensinar o cidadão a cuidar, poupar água. [...] falando de violência, por outro lado, o próprio ser humano, a política governamental não é apenas de segurança pública, é dar ao cidadão, condição de sobrevivência, porque muitos vivem em situações sub-humanas. Então é necessário que o próprio Governo estimule o elemento social, uma Política Pública de emprego, porque nem sempre emprego está de acordo com a violência, mas aonde tem patrimônio, os furtos e os roubos, estelionatos estarão presentes, mas*

*a Política Pública principal e primordial é conceder ao cidadão o direito ao emprego, o direito a ter uma condição junto à família. [...] Uma das deficiências que nós temos de Políticas Públicas, é quando os órgãos públicos fazem as licitações, e os seus fiscais não agem, então há um dinheiro público, investido numa concessão, investido numa Administração onde não há fiscalização, então é outro tipo de Política que deve ser dada especificamente aos órgãos públicos, como fiscalização. Já com relação a infância e juventude, infelizmente, 80% dos nossos adolescentes jovens, já estão presos, ou foram presos infratores, assim que adquirem 18 anos de idade, já são presos. Então se formos a uma política prisional, aos presídios, encontramos 80% das pessoas jovens, que tem menos de 30 anos de idade. [...] o Estado não tem uma política de acolhimento dos egressos dos presídios, e isso só tende a aumentar o índice criminal. Então a política de acolhimento de egresso precisa aumentar, porque? Porque as empresas que estão trabalhando dentro dos presídios, gozam de algumas isenções tributárias, bom seria que outras empresas mesmo não estando lá, pudessem gozar também de redução de tributos, se acolhesse alguns egressos, que alguns anexos dessas indústrias estivessem mais próximos, ou dentro dos presídios, porque isso é uma política de acolhimento, não adianta falar em progressão de regime e sociabilidade, se você não conseguir dar o mínimo de direito para uma pessoa regressa trabalhar. [...] Já com relação à política da educação, não tem como um país crescer sem olhar pra educação dos próximos 50 anos. [...] essa política ela se desenvolve desde a parte do ensino de creche, de berçário, até o nível superior. Já com relação ao próprio cidadão, para poder entender quem é que pode alterar, ou quem é que pode inibir as Políticas Públicas, o cidadão nem sabe por que vota, o cidadão nem sabe o poder do voto. [...] o índice de analfabetismo eleitoral é muito grande, e isso, o Governo deveria investir, assim como Poder Judiciário, Tribunal, Regional Eleitoral, Tribunal Superior Eleitoral, uma Política Pública, de mostrar qual é o papel do cidadão, o seu voto vai para o partido de que forma? Como é que eu calculo o quociente eleitoral, como é que eu calculo quais são os candidatos possíveis a adquirir ou então conseguir as duas vagas, quer seja na cadeira do Legislativo Municipal, Assembleia Legislativa, ou Congresso Nacional. Então se nós não temos dentro das escolas alguém que ensine, uma Política Pública eleitoral, os próximos candidatos vão ser sempre os mesmos, e a população é refém de ficar votando em branco ou nulo, fato que num país democrático de direito que quer melhorar não deveria acontecer (P3).*

O ponto de partida para a análise da narrativa acima transcrita é a visão liberal de cidadania do participante, que caminha na direção oposta da efetivação das Políticas Sociais Públicas.

Conforme analisado na narrativa do primeiro participante, a cidadania civil é efetivada através dos direitos civis e políticos, sendo que esta concretização não se traduz apenas a previsão legal, mas a efetivação desses direitos pelo Estado. O exercício concreto desses direitos civis pode ser aperfeiçoado, numa sociedade capitalista, por meio de assistência judiciária aos hipossuficientes e da independência dos membros do Poder Judiciário diante das pressões econômicas e políticas dos membros da classe capitalista (SAES, 2000).

Quanto à cidadania política, esta encontra diversos obstáculos para sua efetivação dentro do Estado capitalista, como, por exemplo, a ausência de um concreto controle sobre os governantes, que gera um descompromisso dos mesmos em relação às promessas de campanha, bem como a diminuição do alcance político dos resultados do processo eleitoral,

que tem o fim de determinar a composição dos órgãos de representação política. Por essas razões, a cidadania política é de difícil concretização numa sociedade capitalista, que evolui sempre na direção de uma crescente concentração e centralização do capital. A efetivação da participação política da maioria dos cidadãos implica a superação do modelo capitalista de sociedade (SAES, 2000).

O que se verifica no Brasil é a ideia de uma cidadania formal-jurídica, mas que na prática ainda não está consolidada.

Outro ponto que requer análise na narrativa do participante são as parcerias realizadas entre a iniciativa privada e o Estado com a utilização do fundo público. O participante aponta mesmo sem se dar conta disso, uma apropriação do fundo público pelo capital. Isto é, o capital se vale das benesses do Estado, principalmente em crises financeiras, buscando socorrer instituições financeiras falidas à custa dos tributos pagos pelos cidadãos.

Conforme ensina Salvador (2010), a financeirização da riqueza gera uma pressão sobre as Políticas Sociais Públicas, com a transferência destas prestações sociais do âmbito do Estado para o mercado, privatizando-as. Segundo a lógica neoliberal, as prestações sociais, e em especial, as da seguridade social, devem ser compradas no mercado e não fornecidas pelo Estado.

Com a financeirização da riqueza, os mercados financeiros passam a disputar cada vez mais recursos do fundo público, pressionando pelo aumento das despesas financeiras do orçamento estatal, o que passa pela remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociados no mercado financeiro, os quais se constituem importante fonte de rendimentos para os investidores institucionais. Com isso, ocorre um aumento da transferência de recursos do orçamento público para o pagamento de juros da dívida pública, que é o combustível alimentador dos rendimentos dos rentistas. Nesse bojo, também se encontram generosos incentivos fiscais e isenção de tributos para o mercado financeiro à custa do fundo público (SALVADOR, 2010, p. 606).

Assim, o papel do fundo público é de extrema importância para o capital diante das crises financeiras. As profundas transformações ocorridas nos países desenvolvidos no século XX, com a consolidação do Estado Social e a expansão nos direitos econômicos, sociais e culturais, levaram, por outro lado, a uma disputa por recursos públicos dentro do orçamento estatal, que abrange todos os recursos que o Estado dispõe para investir na economia. É no orçamento público que o fundo público ganha expressão. No Brasil, a Lei Orçamentária

Anual<sup>30</sup> (LOA) é que traz a previsão dos recursos públicos a serem investidos (SALVADOR, 2010).

Como já analisado na Seção 2, o Brasil, diferentemente dos demais países de capitalismo central, não aproveitou os anos de acelerado crescimento para financiar, no mesmo patamar que financiou o capital, a reprodução da força de trabalho, uma vez que os direitos sociais foram historicamente negados, só sendo expressamente acolhidos com o advento da Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, como assevera Salvador (2010), o fundo público é essencial na relação estabelecida entre o capital e as Políticas Sociais Públicas, uma vez que sua presença é questão estrutural do capitalismo. Por isso, é imprescindível compreendermos as dinâmicas da financeirização da riqueza e as consequências sobre as Políticas Sociais Públicas.

Na Seção 2 analisamos que entre o final dos anos 1960 e começo da década de 1970, o Estado Social e os direitos por ele consolidados começaram a ser questionados diante de uma nova visão de acumulação do capital, com o ressurgimento das ideias liberais. Essa concepção neoliberal gera uma transferência do capital do setor produtivo para o campo especulativo, e com isso uma maior instabilidade econômica e taxas de crescimento até mesmo negativas. Nos anos 1980, por exemplo, há uma intensificação da financeirização aliada à desaceleração da economia.

Historicamente, os recursos financeiros centralizados pela dívida sempre foram cativos dos mercados financeiros. Com a nova etapa da acumulação financeira, os dividendos tornam-se também um mecanismo importante de transferência de riqueza e de acumulação. A pressão dos mercados sobre os grupos industriais impõe novas normas de rentabilidade e exigências de redução de custos salariais, aumento de produtividade e flexibilidade nas relações de trabalho. O corolário da liberalização financeira é a ressurreição de ciclos econômicos que são intensamente influenciados pelos preços dos ativos financeiros. A partir da década de 1980, a economia norte-americana passa a conviver com crises bancárias repetidas, além de um craque da Bolsa (outubro, 1987) e de crise imobiliária ao final do século XX, e que vem a se repetir em 2008. Com crises financeiras recorrentes, a principal função dos bancos torna-se impossível, pois o efeito delas é exatamente a desorganização da intermediação financeira. Diante disso, os bancos não têm mais informações sobre

---

<sup>30</sup> “A Lei Orçamentária Anual (LOA) estima as receitas e autoriza as despesas do governo, de acordo com a previsão de arrecadação. A LOA visa concretizar os objetivos e metas propostas no Plano Plurianual (PPA), segundo as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A LOA compreende: O Orçamento Fiscal, referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. O Orçamento de Investimento das Empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. O Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público”. Disponível em: < <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/leis-orcamentarias/93>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

seus devedores, o que leva ao estrangulamento do crédito, o qual tem rebatimento sobre toda a economia, acarretando, por consequência, a depressão econômica. Na última década do século XX, a liberalização financeira chegou aos países em desenvolvimento. Os governos das grandes potências que se debatiam com as sequelas da crise imobiliária (1990-91) e as grandes instituições financeiras que buscavam novos terrenos de expansão elaboraram uma doutrina batizada de “Consenso de Washington”. Por intermédio do FMI, tratava-se de persuadir os governos dos países em desenvolvimento e dos países desorientados pelo desabamento do comunismo a se engajar rapidamente na liberalização financeira para um ajuste estrutural rumo à economia de mercado. Os países que aderiram aos novos rumos da globalização financeira ficaram conhecidos como mercados emergentes. Sendo alvo para os grandes intermediários financeiros internacionais de uma convenção financeira otimista, atraíram uma avalanche de capitais especulativos com regras tributárias favorecidas (SALVADOR, 2010, p. 611-612).

Dessa maneira, as crises financeiras que atingiram os países emergentes na década de 1990 decorreram da liberalização e desregulamentação de suas economias impostas por esta nova lógica do capital, gerando, por consequência em 2008, um novo abalo econômico mundial de proporções ainda não dimensionadas, que teve como nascedouro os empréstimos hipotecários nos Estados Unidos, expandindo-se rapidamente para a Europa e o Japão, instalando-se a recessão.

Para Salvador (2010),

[...] o paradoxo é que a receita neoliberal capitaneada pelo FMI, que aprofundou a crise atual do capital, ressurgiu das cinzas e aparece nas políticas econômicas adotadas há pouco pelos países europeus, notadamente o ajuste fiscal e o corte nos gastos sociais. Está em curso uma nova onda conservadora no cenário mundial. [...] A tendência é de um brutal corte de direitos e de conquistas sociais, sobretudo no campo da seguridade social (SALVADOR, 2010, p. 615).

Importante destacar que, embora nos países capitalistas desenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial focou-se na redistribuição da riqueza gerada pelos fundos públicos, com uma pesada tributação sobre os mais ricos possibilitando uma expansão dos direitos econômicos, sociais e culturais, com a consequente redução da pobreza, do desemprego e da desigualdade, no Brasil o fundo público caminhou para direção oposta, favorecendo a acumulação do capital, ou seja, o orçamento estatal brasileiro é “financiado pelos mais pobres e trabalhadores e apropriado pelos ricos” (SALVADOR, 2010, p. 617).

Retratando o caminho às avessas percorrido pelo fundo público no Brasil, temos, historicamente, um financiamento tributário regressivo, composto por tributos indiretos incidentes sobre o consumo, restringindo-se a tributação direta sobre os salários. Em que pese a Constituição Federal de 1988 ter estabelecido um conjunto de princípios tributários com objetivos de realização de justiça fiscal e social, desde 1994 a legislação infraconstitucional

vem enfraquecendo ou anulando referidos princípios, agravando as distorções e aprofundando a regressividade do sistema tributário (SALVADOR, 2010).

Essa contrarreforma tributária, segundo Salvador (2010) tem como pressupostos:

[...] a) aumento da regressividade da carga tributária com a maior incidência de tributos sobre o consumo de bens e serviços; b) apesar da baixa participação da renda dos salários sobre o total da renda nacional da economia, a tributação direta no Brasil tem se limitado e incidido cada vez mais sobre a renda dos assalariados, usando como mecanismo a não correção integral pela inflação da tabela do IR; c) tratamento diferenciado da tributação das rendas no país, violando o princípio da isonomia tributária ao tratar com critérios diferenciados a renda do capital (lucros, dividendos e juros) e do trabalho, pois há concentração cada vez maior de imposto sobre a renda dos trabalhadores assalariados; e d) maior beneficiamento do sistema financeiro pelas modificações ocorridas nas legislações tributárias do período recente, o que faz com que, assim, seja proporcionalmente menos tributado que os trabalhadores e outros setores da economia (SALVADOR, 2010, 619).

Esse sistema tributário regressivo faz com que o Estado seja financiado, na sua grande parte, pelos menos favorecidos economicamente, repercutindo no financiamento da seguridade social. Dados relativos ao período de 2000 a 2007 analisados por Salvador (2010) demonstram que os tributos diretos respondem por 30,87% do financiamento da seguridade social, sendo que deste percentual, apenas 6,88% correspondem a tributação direta incidente sobre o capital, comprovando que os benefícios da seguridade social são pagos pelos próprios beneficiários. Por outro lado, ano após ano aumentam-se os gastos do fundo público com o pagamento de juros e amortizações.

Salvador (2010) enfatiza que o fundo público está presente na reprodução do capital como importante fonte para os investimentos capitalistas, por meio de subsídios, desonerações, incentivos fiscais, entre outros; como viabilizador da reprodução da força do trabalho, através de salários indiretos, diminuindo o custo na sua aquisição; por meio de investimentos maciços em transporte e infraestruturas previstos no orçamento; e como importante fonte de transferência de recursos públicos ao capital na forma de pagamento de juros e amortizações.

Ao lado da contrarreforma tributária, ainda em andamento, caminha uma proposta de contrarreforma da seguridade social, especialmente na Previdência Social, como a adoção da idade mínima, o fim da vinculação dos benefícios com o salário mínimo, mudanças nas regras das pensões, auxílios, entre outros, sob o falso argumento, que atende apenas os interesses do capital, do déficit da Previdência Social, enquanto na verdade, o rombo nas contas públicas reside no pagamento de juros e amortizações da dívida pública que compromete mais de 30% do orçamento público (SALVADOR, 2010).

Nesse sentido, para garantir o financiamento das Políticas Sociais Públicas e a consequente concretização dos direitos econômicos, sociais e culturais, Salvador (2010) elenca as bases necessárias para sua manutenção e expansão:

a) Extinguir a DRU e carrear a totalidade desses recursos para a área social, em respeito aos princípios inaugurais da Carta de 1988; b) Aplicação integral dos recursos do orçamento da seguridade social na seguridade social em cumprimento aos artigos 194 e 195 da Constituição Federal; c) Elaboração dos orçamentos da seguridade social, fiscal e das estatais, de forma segregada, conforme o art. 165 da Constituição Federal; d) Assegurar bases sustentadas de financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS), com a regulamentação da Emenda Constitucional n. 29; e) Assegurar que, a médio prazo, parte da capitalização do Fundo Soberano que está sendo constituído com recursos das taxas e *royalties* da exploração do pré-sal seja canalizada para o financiamento de programas sociais visando o combate à pobreza e a concentração de renda (SALVADOR, 2010, p. 628).

Ademais, é preciso cumprir efetivamente os dispositivos constitucionais relativos a tais direitos, buscando sua ampliação como forma de garantir a proteção do trabalhador face às inúmeras ameaças que o afetam, caminhando em direção à universalização dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Importante destacar também a questão da política carcerária abordada pelo participante. O preso adquiriu o *status* jurídico de sujeito de direitos, importante conquista histórica, graças ao desenvolvimento do princípio da humanidade, que surgiu no início do século XX. A pessoa presa deixou de ser vista como objeto da execução penal ou do processo. A principal consequência dessa condição para o condenado e o para preso provisório foi o reconhecimento de que são seres humanos, todavia, presos, um *status* que lhes é inalienável, por mais abjeto que seja o crime praticado pelo condenado, por mais repulsivo que seja o delito do qual o preso é acusado. A segunda consequência importante é a de que o preso passou a manter com o Poder Público que o custodia uma relação jurídica de especial sujeição, com direitos perante a administração carcerária e deveres que deve observar, estando sujeito às determinações da administração penitenciária (GECAP-USP, 2015).

No Brasil, no fim do período da ditadura militar, surgiu espaço político para a discussão aberta sobre a condição dos indivíduos presos, o que possibilitou a promulgação da Lei de Execução Penal (LEP), que dispõe sobre a execução das penas, tanto administrativamente, como judicialmente.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, foram inseridos no art. 5º diversas garantias para a pessoa presa, como, por exemplo:

- III - ninguém será submetido à tortura nem a tratamento desumano ou degradante;  
 (...)
- XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;
- XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes:
- a) privação ou restrição da liberdade;
  - b) perda de bens;
  - c) multa;
  - d) prestação social alternativa;
  - e) suspensão ou interdição de direitos;
- XLVII - não haverá penas:
- a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX;
  - b) de caráter perpétuo;
  - c) de trabalhos forçados;
  - d) de banimento;
  - e) cruéis;
- XLVIII - a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado;
- XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;
- L - às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação;
- (...)
- LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;  
 (...)
- LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei;
- LXII - a prisão de qualquer pessoa e o local onde se encontre serão comunicados imediatamente ao juiz competente e à família do preso ou à pessoa por ele indicada;
- LXIII - o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado;
- LXIV - o preso tem direito à identificação dos responsáveis por sua prisão ou por seu interrogatório policial;
- LXV - a prisão ilegal será imediatamente relaxada pela autoridade judiciária;
- LXVI - ninguém será levado à prisão ou nela mantido, quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança;
- LXVII - não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel;
- LXVIII - conceder-se-á "habeas-corpus" sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder;  
 (...)
- LXXV - o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Essas garantias compõem a mais alta esfera de direitos no Brasil, aliada a outras decorrentes de tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário e que possuem nível constitucional.

A Lei de Execução Penal, que disciplina a Política Carcerária, estabelece a forma de execução e cumprimento da pena, contemplando a justa reparação do dano, a satisfação pelo

delito praticado, o caráter social e preventivo da pena, o instituto da reabilitação, bem como os direitos e deveres do preso.

Segundo Oliveira (2007), os estabelecimentos prisionais brasileiros não possuem condições mínimas para a ressocialização do preso, uma vez que os mesmos são amontoados em celas sujas, escuras e superlotadas, o que acaba por violar a dignidade da pessoa humana e contribui para o agravamento da segurança pública. Ademais, a violência é tratada como uma questão exclusiva de polícia, pautada na repressão por parte do Estado, sem a devida atenção às condições de aprisionamento, de reinserção social e de Políticas Sociais Públicas para redução da criminalidade.

De acordo com os dados do Departamento Penitenciário Nacional, relativos ao sistema carcerário nacional no período entre 1990 e 2012, tivemos um crescimento da população carcerária nos últimos 23 anos (1990-2012) de 508%. Nos últimos dez anos (2003-2012) o crescimento foi de 77%. Já a população nacional cresceu no mesmo período 31%. Em 2012 a taxa de presos foi 283 por 100 mil habitantes, considerando a população de 193.946.886 habitantes estimada pelo IBGE para 2012.

Analisando os dados acima, verificamos que o crescimento da população carcerária foi muito maior, por exemplo, que a taxa de crescimento da população nacional, que chegou a 31%. Ainda segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional, entre 2002 e 2003 houve um crescimento importante na população carcerária, de 28,8%.

Na comparação com os dados relativos aos presos provisórios e aos presos condenados, segundo o Departamento Penitenciário Nacional temos que o número de presos provisórios cresceu 1104% entre 1990 e 2012. Já o número de presos condenados cresceu 331% no mesmo período. Ou seja, o número de presos provisórios cresceu doze vezes, enquanto o de presos condenados aumentou apenas quatro vezes. Do total, 37% dos presos estão em situação provisória.

Comparando os dados do Departamento Penitenciário Nacional por Estados, verifica-se que o Estado mais encarcerador é Mato Grosso do Sul, que possui uma taxa de 496,87 presos por 100 mil habitantes, seguido pelos Estados do Acre (483), Rondônia (477), São Paulo (474) e Distrito Federal (446).

Em relação ao número de vagas em estabelecimentos prisionais no ano de 2012 e o número de pessoas presas, verifica-se um grande déficit, já que haviam quase 240 mil presos além da capacidade dos presídios, que foi de 310.687 vagas. Assim, constata-se uma taxa de ocupação de 1,76 presos por vaga no ano de 2012, ou seja, quase dois presos por vaga.

No tocante ao sexo das pessoas presas, os dados do Departamento Penitenciário Nacional demonstram que a população carcerária masculina cresceu 130% entre 2000 e 2012, enquanto a população carcerária feminina cresceu 246% no mesmo período.

Analisando o percentual de presos que estudam e/ou trabalham durante o cumprimento da pena, segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional, em 2012, apenas 9% da população carcerária estava em atividade educacional. Entre as mulheres essa taxa era de 13%, enquanto entre os homens não passou de 8%. No total, 42.798 homens e 4.555 mulheres estudavam, ou seja, 86,4 para cada 1.000 presos. O Estado com o maior número de presos estudando entre os homens foi Pernambuco, com 24% dos presos estudando. Já entre as mulheres, o Ceará teve um melhor desempenho, com 48% das presas em atividade educacional. O Estado com pior desempenho foi o Amapá que não registrava nenhum preso em atividade educacional em 2012. O Ensino Fundamental é responsável por 61% dos alunos.

No que tange às atividades laborais, apenas 17% da população carcerária a desenvolvia em 2012. Entre as mulheres essa taxa era de 22%, enquanto entre os homens não passou de 16%. No total, 90.824 presos estão trabalhando, sendo 83.279 homens e 7.545 mulheres, ou seja, 165,7 para cada 1.000 presos. O Estado com o maior número de presos trabalhando entre os homens foi Piauí, local onde 27% dos presos do sexo masculino estavam trabalhando. Já entre as mulheres, Santa Catarina teve o melhor desempenho, com 53% das presas em atividade laboral. O Estado com pior desempenho foi o Amapá que não registrava nenhum preso em atividade laboral em 2012. Dentre os presos que trabalham, 43% o fazem internamente, em atividades ligadas ao apoio do estabelecimento penal, e 31% em parcerias com a iniciativa privada.

Por fim, quanto aos investimentos em segurança pública e prisões, os dados do Departamento Penitenciário Nacional demonstram que em 2012 foi gasto R\$ 61 bilhões de reais, sendo que 37% das despesas com segurança pública são, na verdade, despesas com previdência e seguridade social. Por essa estimativa, a despesa efetiva com segurança pública cairia para R\$ 40,8 bilhões. No mesmo período, só com a subfunção Custódia e Reinserção Social, foram gastos cerca de 2,3 milhões de reais, um aumento de 49,8% entre 2011 e 2012. No período de 2008 a 2012, o crescimento foi de 105%.

Segundo Gomes (2014),

O Fundo Penitenciário Nacional foi criado pela Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro. O FUNPEN encontra regulamentação no Decreto nº 1.093, de 23 de março

de 1994. Essencialmente, o Fundo é constituído com recursos que possuem origem nas dotações orçamentárias da União, custas judiciais recolhidas em favor da União, arrecadação dos concursos de prognósticos, recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal, multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado, fianças quebradas ou perdidas, e rendimentos decorrentes da aplicação de seu patrimônio. Os recursos consignados ao Fundo são aplicados em construção e ampliação de estabelecimentos penais; formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário; aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados imprescindíveis ao funcionamento dos estabelecimentos penais; formação educacional e cultural do preso e do internado; programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes; manutenção dos serviços dos estabelecimentos penais federais e demais ações que visam o aprimoramento do sistema penitenciário em âmbito nacional. Outra destinação legal dos recursos do Fundo é custear seu próprio funcionamento. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 25, dispõe que transferência voluntária é a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou destinados ao Sistema Único de Saúde. O termo “orçamento autorizado” representa, ano a ano, o “direito” que o FUNPEN possuía em realizar os gastos, ou seja, o valor consignado nas sucessivas Leis Orçamentárias somados aos valores provenientes da abertura de créditos adicionais. Ocorre que nem sempre esse “direito” pode ser exercido em razão do chamado “contingenciamento orçamentário”. Anualmente, é realizado um controle no intuito de estabelecer um compasso entre a realização dos gastos e a arrecadação das receitas de forma a garantir o cumprimento das metas de resultado primário. Esse controle é realizado por meio do Decreto de Contingenciamento, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma de desembolso do Poder Executivo. Em 2013, por exemplo, apesar de terem sido liberados mais de 333 milhões de reais para melhorias no sistema penitenciário nacional, apenas 73 milhões foram utilizados, sendo que 40 milhões foram investidos nas penitenciárias, no período, e 33 milhões foram destinados a quitar débitos anteriores. Isso significa que apenas 22% da verba destinada a esse fim foi realmente utilizada. Entre 2001 e 2013, foram liberados cerca de 2,5 bilhões de reais para o uso do FUNPEN, contudo apenas 70% foram investidos efetivamente, num total de 1,8 bilhões. Desse montante, 970 milhões foram designados aos pagamentos de restos processuais e 880 milhões aplicados em melhorias no ano correspondente (GOMES, 2014, p. 55-60).

O que se vê dos dados acima apresentados é uma situação preocupante, decorrente de um tratamento dado pelo Estado à política carcerária, sempre colocada em segundo plano, retratando que os estabelecimentos prisionais constituem espaços de reprodução da violência, não cumprindo com a função de reeducação e reinserção social do preso. A precariedade do sistema prisional faz com que o mesmo seja incapaz de atender a toda população carcerária, que cresce ano após ano, resultando na superlotação das prisões, na falta de recursos materiais, na insuficiência de oportunidades para estudo e trabalho dos presos e na precarização da formação dos servidores que lidam com tais pessoas.

Nesse sentido, Oliveira (2007) afirma que

[...] a política carcerária brasileira faliu filosoficamente e administrativamente, no que diz respeito aos direitos e a reinserção do incluso. A questão prisional não se insere como prioridade das políticas públicas no país, pois não existe interesse em efetuar

uma política voltada para aqueles que são estigmatizados e enfrentam uma sociedade em que os preconceitos são profundos em relação a um presidiário ou ex-presidiário, que não somente é excluído do convívio social, mas retirados do mundo do trabalho. Na sociedade cumprir pena de reclusão significa ter passado pelo âmbito prisional, ter cometido um delito e ser perigoso. Representa, portanto, um estigma, gerando para o indivíduo uma impossibilidade concreta para a sua reinserção na vida social e, sobretudo, no mercado de trabalho. [...] A omissão do Estado no processo de fiscalização e na implementação de programas, projetos e políticas sociais junto à população carcerária vêm contribuir para o agravamento da questão prisional no país, dificultando assim, possíveis soluções para os inúmeros problemas que afetam as unidades penais brasileiras (OLIVEIRA, 2007, p. 5).

Portanto, o que se verifica no Brasil é uma política carcerária dissociada dos ditames constitucionais, guiada pela falta de vontade política e na incapacidade dos governantes de apresentar soluções e propostas eficientes para as questões que se impõem. Junte-se a isso a crescente concentração de riquezas nas mãos de poucos, o aumento do desemprego e da precarização das relações de trabalho, bem como a gritante desigualdade social, reflexos do modelo capitalista dominante.

O participante número 4 é formado em Direito há 21 anos e leciona no curso de graduação em Direito há 20 anos, e enxerga que a gestão das Políticas Sociais Públicas esbarra na problemática da aliança política, afirmando que:

*Eu já trabalhei com os meninos da FEBEM, já trabalhei com os meninos encarcerados e projetos, planos bons, todos eles são muito bons, tem bastantes ideias, mas todos eles esbarram, não é nem tanto no processo econômico, só a grana, mas eles esbarram muitas vezes na aceitação política. Às vezes a pessoa querer não aceitar que alguém teve uma ideia que dá certo e que essa pessoa é de um outro partido, de uma outra facção. Então como eu vejo as Políticas Sociais Públicas? Eu vejo que existem pessoas muito boas, muito bem capacitadas, ideias que valem a pena serem investidas, o que se é dado para as pessoas poderem fazer elas fazem, contudo há um esbarro no campo de vista político que não vai pra frente. E qual o papel do Estado nisso aí? É justamente o Estado que mais atrapalha a gestão pública dessas ideias. [...] Em compensação a gente vê que tem aspecto bem mais eleitoral do que meramente de política pública, realmente. Uma atividade pública que não der um retorno eleitoral para o candidato, para o possível candidato é simplesmente abolida. [...] O papel do Estado, não sei até que ponto o Estado está livre para fazer isso, uma vez que [...] ele segue esse neoliberalismo e o neoliberalismo embora seja um neoliberalismo não é um sistema econômico voltado para o social, ele ainda visa o não acumulo de capital, embora ele seja considerado um neoliberalismo, sob tensão ainda é isso (P4).*

De plano fica claro que o participante não consegue traçar um significado para as Políticas Sociais Públicas. Toda sua fala é voltada à questão da gestão, do planejamento das Políticas Sociais Públicas, ressaltando o viés eleitoral impresso pelo Estado.

Em que pese à importância das Políticas Sociais Públicas e a sua significância para o Direito, ainda há pouco material teórico sobre sua conceituação, sua vinculação com os diversos ramos do Direito e o regime jurídico a que estão submetidas a sua criação e implementação, o que pode explicar, em parte, a dificuldade para a conceituação pelo participante.

As dificuldades de se estudar as interações entre o Direito e as Políticas Sociais Públicas são inúmeras e de diferentes ordens – conceituais, semânticas, metodológicas, teóricas e práticas -, suscitando perguntas do tipo “é possível pensar em uma teoria jurídica das Políticas Sociais Públicas?”, “como as relações entre Direito e Políticas Sociais Públicas podem ser observadas empiricamente?” ou “que critérios metodológicos podem ser empregados para descrever os papéis desempenhados pelo Direito nas Políticas Sociais Públicas?”, o que traduz os desafios dos pesquisadores neste campo.

A complexidade do tema fica ainda mais evidente por não ser o mesmo ontologicamente jurídico, mas como vimos na Seção 2, originário da teoria política. Ademais, o modo como se fundou o Estado liberal, com as instituições do poder e a repartição de atribuições entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, é mais voltado para a limitação dos direitos e garantias fundamentais, do que para as ações positivas para sua implementação, e dessa forma o ordenamento jurídico não é o mais eficaz para captar o caráter dinâmico e funcional das Políticas Sociais Públicas.

Conforme ensina Bucci (1997), o fundamento mediato das Políticas Sociais Públicas, justificando o seu aparecimento, é a existência dos direitos de segunda dimensão (econômicos, sociais e culturais), que se efetivam através de ações positivas do Estado, cuja função estatal de coordenar as ações públicas e privadas para a realização dos direitos e garantias fundamentais do cidadão tornam-se legítimos com o convencimento da sociedade da importância e essencialidade de efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Assim, verifica-se que as Políticas Sociais Públicas estão umbilicalmente ligadas ao Direito, demonstrando a importância da compreensão deste tema por aqueles que ensinam o Direito aos futuros operadores jurídicos.

Nas palavras de Coutinho (2013), os papéis do Direito nas mudanças das estruturas do capitalismo e das funções do Estado ocorridas na segunda metade do século XX, em especial no contexto do Estado de Bem Estar Social, fizeram com que as normas jurídicas passassem a se preocupar não apenas com a previsão, mas com a efetivação dos direitos nelas estabelecidos. O ordenamento jurídico, com isso, forçou o Estado a adotar uma gestão

preocupada em operacionalizar e disciplinar ações voltadas a implementação e monitoramento das Políticas Sociais Públicas.

Especialmente a partir dos anos 1970, uma inflexão liberalizante reduz significativamente os papéis do Estado, mitigando sua função de implementador de planos e programas de ação. Seu papel de condutor e planejador da economia é questionado pelo diagnóstico ortodoxo de que está acometido por uma crise fiscal e financeira, além de colonizado por interesses privados, inchado por contratações políticas e entorpecido por ineficiências cujo custo em muito supera eventuais benefícios. O direito do Estado de Bem Estar Social, como tipo ideal, cede lugar a um tipo de ordenamento jurídico cuja função primordial é, de forma estilizada, garantir previsibilidade e segurança aos agentes econômicos, bem como definir claramente direitos de propriedade e reduzir ao máximo custos de transação. Assim, o direito das políticas públicas, instrumento de ação articulada do Estado em nome de objetivos e política pública, passa a perder espaço para um tipo de análise que procura descrever (e também prescrever) seu papel de fundamento de uma economia de mercado. O direito e outras instituições relevantes para o desenvolvimento não são mais identificados braços de implementação de programas políticos, econômicos e sociais por meio de políticas públicas de bem-estar e sim como um limite ou um escudo de proteção do indivíduo em relação ao Estado (COUTINHO, 2013, p. 8).

Dessa forma, o ordenamento jurídico, diante das limitações e instabilidades dos mercados, deixa de exercer seu papel de formulador de planos e ações voltados às Políticas Sociais Públicas, e passa a ser um instrumento para a promoção de eficiência do capitalismo.

Antes de encararmos a questão do planejamento, da gestão das Políticas Sociais Públicas, elementos destacados pelo participante, precisamos responder a algumas perguntas: as Políticas Sociais Públicas estão submetidas a que tipo de regime jurídico? Pertencem a um único ramo do Direito?

Nas palavras de Bucci (1997), no início do século XX, pouco depois do serviço público ser utilizado como critério para definição da competência da jurisdição administrativa, houve uma importante teorização sobre o papel do Estado e a forma de relacionamento com a sociedade, sendo o ordenamento jurídico dos serviços públicos utilizado para explicar a pujante dependência da vida comum em relação aos serviços criados e mantidos pelo Estado.

Assim, estariam as Políticas Sociais Públicas dentro do Direito Administrativo, responsável pela racionalização formal do exercício do poder pelo Estado?

Para Sundfeld (1993) não. Afirma o autor que:

Quando se observa o surgimento de novos ramos, como os direitos econômico, urbanístico, ambiental, agrário, sanitário, todos ligados, embora não exclusivamente, ao estudo da ação governamental sobre a vida privada, nota-se que a ciência do direito administrativo não tem sabido oferecer uma teoria geral apta a ser aplicada a cada um deles. Vem, por isso, perdendo importância. De pouco ou nada adiantará o estudioso

buscar na teoria do direito administrativo as categorias de que necessita para compreender os limites e exigências das novas funções do Estado. Encontrará uma doutrina que ainda se debate com dificuldades originárias em torno do poder de polícia! O resultado disso, todos conhecemos: surgimento de teorias *ad hoc* voltadas apenas aos problemas específicos que enfrentam e descompromissadas, muitas vezes, com os próprios padrões que o direito administrativo já fixou. A dificuldade de encontrar alguma harmonia entre liberdade de iniciativa econômica, princípio da legalidade e controle estatal de preços, por exemplo, ou entre proteção do patrimônio cultural e ambiental e direito de propriedade é indicativo claro e sério dessa insuficiência (SUNDFELD, 1993, p. 15).

Dessa forma, se procede que o Estado-serviço público foi sucedido pelo Estado-Políticas Sociais Públicas, o direito administrativo não foi capaz de corresponder a esse amadurecimento teórico. Assim, com a transição do Estado de Direito para o Estado Social, volta a reinar a visão do Estado “como forma complexa de organização social, da qual o Direito é apenas um dos elementos constitutivos” (BOBBIO, 1987, p. 57).

Nesse ensejo, Bucci (1997) analisa que o estudo das Políticas Sociais Públicas estaria contido dentro do Direito Constitucional, já que consistem na atuação do Estado para efetivar escolhas políticas, que são feitas, na sua maioria, pelo Poder Legislativo. Esta visão amalgama-se ao direito anglo-americano, que traz as Políticas Sociais Públicas incorporadas ao direito público, diverso do que ocorre no direito europeu.

Na Inglaterra, onde o direito administrativo é uma subdivisão do direito constitucional, não desligada do tronco original, afirma-se que o direito administrativo é definido em função das políticas públicas. [...] Nos Estados Unidos, Bernard Schwartz também qualifica a execução das políticas públicas como um dos problemas fundamentais do direito administrativo, acentuando a maior importância desse ramo jurídico nos Estados Unidos em relação ao direito britânico. [...] A própria estruturação do campo de estudo traduz o sentido dos novos problemas da relação entre a administração do Estado e os cidadãos. Em 1955, Bernard Schwartz resumia as questões do direito administrativo a duas: de um lado, aquelas envolvendo a autoridade administrativa para editar regras e regulamentos de aplicabilidade geral, e de outro, os efeitos desse poder sobre as pessoas ou a propriedade dos cidadãos. Num contexto em que o direito administrativo é parte do problema central da teoria política, isto é, da conciliação entre autoridade e liberdade, o tratamento jurídico da administração pública volta-se à instituição de autoridades administrativas com poderes para realizar políticas públicas – e à salvaguarda dos interesses privados contra a arbitrariedade administrativa ou o excesso de poder. [...] O direito administrativo anglo-americano é muito menos abrangente que o direito francês, do qual o direito brasileiro sofreu influência direta. Os temas que a nossa tradição jurídica situa no campo do direito administrativo – contratos administrativos, servidores públicos, bens públicos etc -, no sistema anglo-americano são objeto de estudo da administração pública, mais ampla que o direito administrativo (BUCCI, 1997, p. 92-93).

Como se vê, há uma dificuldade para situar topologicamente as Políticas Sociais Públicas, sendo necessário analisar com mais profundidade onde se dá o planejamento, a gestão destas políticas a fim de caracterizá-las dentro do sistema jurídico.

Como vimos acima, falta um consenso na doutrina jurídica brasileira sobre a forma metodológica de conceituar as Políticas Sociais Públicas.

Bucci (1997) afirma que:

A definição mais rigorosa, sob esse aspecto metodológico, é a de política agrária, como planejamento ou programa de ação governamental para o setor, à qual se somam as noções de plano e atualização e adaptação da legislação aos planos governamentais (BUCCI, 1997, p. 94).

Embora a Política Social Pública possa consistir num programa de ação governamental que não se exprima, necessariamente, no instrumento jurídico do plano, há uma relação entre as noções de Política Social Pública e plano.

Conforme os ensinamentos de Bucci (1997), os primeiros planos relevantes foram os de contabilidade pública, seguidos pelos planos urbanísticos (século XIX) e econômicos (século XX).

Essa discussão nos remete ao caráter do planejamento, que a Constituição brasileira define, de maneira peculiar, como determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (artigo 174). Embora inspirado no artigo 131 da Constituição espanhola, o duplo caráter da atividade de planejamento é inovação brasileira, para a qual já apontava a doutrina do direito econômico em época de maior prestígio do conceito de planejamento, na década de 70, quando foram editados o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) (BUCCI, 1997, p. 95).

Assim, pode-se concluir que a política é mais abrangente que o plano, e pode ser conceituada como o processo de escolha dos meios para a efetivação dos objetivos governamentais com a participação dos agentes públicos e privados. Por sua vez, as Políticas Sociais Públicas são os programas de ação governamental para a efetivação de objetivos determinados num certo período de tempo (BUCCI, 1997).

Ademais, a expressão mais frequente das Políticas Sociais Públicas, embora com ela não se confunda, é o plano, que pode ter caráter geral, regional ou setorial, sendo que seu instrumento normativo é a lei, que fixa os objetivos, metas e as condições de efetivação.

A origem normativa das Políticas Sociais Públicas é o Poder Legislativo, ainda que algumas leis sejam de iniciativa exclusiva/privativa do Poder Executivo, já que nos termos da Constituição Federal, as Políticas Sociais Públicas mais comumente se expressam por meio de leis. Nesse sentido, o artigo 165, da Constituição Federal, que define as leis orçamentárias como instrumentos de fixação das diretrizes, objetivos e metas, bem como determina as prioridades da Administração Pública. Este mesmo dispositivo legal, confirmando a variedade

de formas que podem assumir as Políticas Sociais Públicas, também aborda planos e programas (BUCCI, 1997).

Dessa forma, podemos elencar algumas Políticas Sociais Públicas que se traduzem em programas de ação, como, por exemplo, o Programa de Material Escolar, implementado através da atividade regulamentar do Poder Executivo. Outrossim, podemos ter Políticas Sociais Públicas de diferentes níveis hierárquicos em relação aos fins (nacionais, regionais e locais) (BUCCI, 1997).

O que há de comum entre todas essas políticas, em suas diferentes acepções, dando sentido ao agrupamento delas sob um mesmo conceito jurídico, é o processo político de escolha de prioridades para o governo. Essa escolha se faz tanto em termos de objetivos como de procedimentos. Para ilustrar, veja-se a política nacional de educação, que externa um conjunto de acepções de governo em matéria de educação, relativas, por exemplo, à concentração de recursos no ensino fundamental, ou à ênfase no ensino profissionalizante e assim por diante. As políticas instrumentais do setor devem estar racionalmente coordenadas com a política maior e adotar as suas prioridades quanto aos meios, viabilizando a realização das finalidades da política principal do setor. Assim, por exemplo, a política de recursos humanos na educação, supondo que a tônica do plano principal fosse o ensino básico, poderia privilegiar os professores mais qualificados, canalizando recursos para a formação de professores. Ou, de maneira oposta, poderia privilegiar a quantidade de professores, estimulando a contratação de grande número de normalistas (BUCCI, 1997, p. 95).

Embora as Políticas Sociais Públicas ultrapassem os instrumentos normativos do plano ou do programa, existe um paralelo entre o processo de elaboração das Políticas Sociais Públicas e a atividade de planejamento.

Nas palavras de Furtado (1983),

[...] o planejamento foi para mim uma técnica social de importância muito maior, a qual permitiria elevar o nível de racionalidade das decisões que comandam complexos processos sociais, evitando-se surjam processos cumulativos e não reversíveis em direções indesejáveis (FURTADO, 1983, p. 35).

Por isso, a fixação das diretrizes e objetivos de certo programa são os vetores para sua efetivação, sendo que a formulação da Política Social Pública consistiria num procedimento, e os programas seriam atos complexos do governo. A efetivação, por sua vez, das Políticas Sociais Públicas, se dá através da procedimentalização das relações entre os Poderes Públicos (BUCCI, 1997).

Outro ponto levantado pelo participante foi sobre a competência, dentre os Poderes Públicos, para a formulação das Políticas Sociais Públicas.

Como já analisado, as diretrizes e objetivos das Políticas Sociais Públicas são fixados através de lei pelo Poder Legislativo, cabendo ao Poder Executivo a sua efetivação, segundo os ensinamentos de Montesquieu sobre a separação dos Poderes. Todavia, o caráter diretivo do plano ou programa exige do Poder Executivo uma contribuição da atividade formadora do Direito, o que acaba com a nitidez da separação entre esses dois Poderes (BUCCI, 1997).

A teoria política cunhada no liberalismo atribui a função formadora do direito à competência exclusiva do Poder Legislativo, sede da representação popular. Em matéria de políticas públicas, o acerto dessa visão se confirma em relação aos programas de longo prazo, cuja realização ultrapasse a duração de um governo. Os objetivos de interesse público não podem ser sacrificados pela alternância no poder, essencial à democracia. As leis de plano, portanto, conciliam princípio republicano e democrático com as demandas da estabilidade e da governabilidade.

Todavia, como programas de ação, ou como programas de governo, não parece lógico que as políticas possam ser impostas pelo Legislativo ao Executivo. O mais correto seria que pudessem ser realizadas pelo Executivo, por iniciativa sua, segundo as diretrizes e dentro dos limites aprovados pelo Legislativo (BUCCI, 1997, p. 97).

Nesse passo, a fim de agilizar as ações do Poder Executivo, surgiu no ordenamento jurídico brasileiro a Medida Provisória, prevista no artigo 62, da Constituição Federal. Ressalte-se, que antes mesmo desse instrumento normativo, o Brasil já tinha adotado, no regime constitucional de 1967/1969, os Decretos-leis.

Assim, mais importante que o estabelecimento das metas das Políticas Sociais Públicas nas legislações, será o seu processo de efetivação, relacionado à qualidade do processo administrativo que precede a sua realização e que a implementa.

As informações sobre a realidade a transformar, a capacitação técnica e a vinculação profissional dos servidores públicos, a disciplina dos serviços públicos, enfim, a solução dos problemas inseridos no processo administrativo, com o sentido lato emprestado à expressão pelo direito americano, determinarão, no plano concreto, os resultados da política pública como instrumento de desenvolvimento (BUCCI, 1997, p. 97).

Superadas as questões acima propostas, passemos à análise da gestão das Políticas Sociais Públicas na sociedade contemporânea, comandada por um Estado capturado pelo capital e que defende mais os interesses privados do que os públicos.

Como minuciosamente estudado na Seção 2, desde a década de 1970 o capitalismo vem impondo uma modificação no padrão de desenvolvimento e organização da sociedade, com a superação do Estado que regulava tanto o mercado como as Políticas Sociais Públicas, para o atual estágio, no qual o mercado é que dita as regras para o Estado e para as Políticas Sociais Públicas.

A crise econômica que desencadeou a crise do Estado (década de 1980) trouxe como consequência uma reestruturação do mesmo, pautada em critérios de eficiência e eficácia governamental, o que gerou uma verdadeira contrarreforma, beneficiando apenas os interesses do mercado, ocasionando uma retração do Estado na provisão de Políticas Sociais Públicas e foi reforçada pela mídia a imagem da ineficiência estatal, relacionando os males da crise econômica à existência do Estado. Neste momento tivemos o início do corte nos gastos e a introdução de modelos gerenciais do setor privado na Administração Pública.

Na década de 1990, o objeto das reformas do Estado focou a consolidação das mesmas, com um restabelecimento da regulação do Estado em atividades repassadas à iniciativa privada, um controle da competitividade e a melhoria na oferta de serviços sociais de qualidade.

E com a imposição dessa ideologia de mercado, pautada em pressupostos como autonomia, liberdade, iniciativa privada, competitividade, eficácia, lucro, dentre outros, realçada pela imagem de ineficiência do Estado, tenta-se legitimar a retirada do Estado na prestação das Políticas Sociais Públicas, repassando as mesmas à iniciativa privada em troca de incentivos econômicos e fiscais.

Impende destacar que não se pretende afastar a iniciativa privada da questão social, já que o Estado sozinho não é capaz de resolvê-la, não apenas pelos limites financeiros, mas também pelo esgotamento das ações ligadas à idéia de Estado de Bem Estar Social e pela democratização da sociedade, que a tornou mais complexa e dinâmica.

Essa ação conjunta entre Estado e iniciativa privada se reflete na proliferação de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos que passaram a ocupar o espaço que antes era reservado apenas ao Estado e que este não conseguiu efetivar os direitos e garantias dos cidadãos.

Nas palavras de Ferrarezi (1997),

Embora ainda esteja em processo de constituição, o sentido da esfera pública parece encontrar no Terceiro Setor um grande impulso. As organizações que o compõe têm origem privada, mas se definem pela sua finalidade que é orientada ao interesse público. A literatura aponta como noção de Terceiro Setor a presença de entidades, associações, atividades sem fins lucrativos, não governamentais, voluntárias, filantrópicas e altruístas que respondem a necessidades coletivas. Isso significa que a tensão entre o interesse privado e o interesse público está propiciando uma discussão sobre quem possui capacidade de representar interesses coletivos, questão essa que contribui para o fortalecimento da ampliação da arena pública, uma vez que a atuação das entidades do Terceiro Setor tem demonstrado que o Estado não possui o monopólio de defesa do interesse público (FERRAREZI, 1997, p. 3).

O desenvolvimento social brasileiro, ao longo da história, tem sido condicionado ao sucesso da política de estabilização governamental que busca, através da estabilidade monetária, abertura comercial e a integração global econômica, um aumento real das rendas assalariadas, dos investimentos e do crescimento econômico, que impulsionarão a oferta de empregos e a distribuição de renda (FERRAREZI, 1997).

É preciso enfatizar, no entanto, que não há nexo de causalidade entre crescimento econômico e desenvolvimento social, sendo necessário investir em capital humano para impulsionar o desenvolvimento da sociedade.

[...] o crescimento econômico é condição necessária, mas não suficiente para reduzir a pobreza e a desigualdade social, sendo fundamental a qualidade e estrutura do crescimento pelos impactos que provoca sobre o emprego, meio ambiente, a qualidade de vida, distribuição de renda (FERRAREZI, 1997, p. 3).

São muitos os obstáculos para se superar a pobreza no Brasil, já que inexistem mobilidade social através do mercado de trabalho, falta acesso aos serviços sociais básicos, há uma reprodução da pobreza pela transmissão intergeracional e o Estado é incapaz de redistribuir a riqueza (FERRAREZI, 1997).

Aliada a essas deficiências locais, o processo de globalização impõem outros desafios para o desenvolvimento social, com a reconfiguração do mundo da produção e do trabalho, gerando impactos negativos para os trabalhadores.

Por esses motivos, não é possível pensar em crescimento econômico dissociado da integração entre políticas sociais e políticas econômicas. As políticas sociais devem ser integradas às políticas econômicas, não apenas de modo complementar, mas assumindo o caráter emancipatório da população atendida. Em país com tão forte iniquidade e desigualdade social é impossível esperar que a reforma do aparelho de Estado se conclua para, somente então, implementar ações destinadas a equacionar esses problemas. A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige mobilização de recursos potencialmente existentes na sociedade tornando imprescindível contar com a participação de outros atores, quer sejam sociais, políticos ou empresariais, em ações integradas e inovadoras capazes de promover o desenvolvimento social, tornando possível multiplicar seus efeitos e a probabilidade de sucesso. Desconhecer a crescente importância da atuação das organizações sociais não estatais nas políticas sociais, é reproduzir a lógica ineficaz e irracional de fragmentação, descoordenação, superposição e isolamento das ações das políticas sociais (FERRAREZI, 1997, p. 4).

Dessa forma, o Estado deve, na gestão das Políticas Sociais Públicas, lançar os fundamentos estratégicos do desenvolvimento social, reconhecendo os limites de sua atuação e fixando o diálogo com a iniciativa privada na busca de um desenvolvimento sustentável menos desigual.

Nesse mister, vale lembrar que o Poder Público, até pouco tempo, concentrava todo o planejamento e implementação das Políticas Sociais Públicas, existindo um verdadeiro monopólio nesta seara.

Todavia, esse modelo centralizador, burocrático, não é mais compatível com as necessidades atuais da gestão social, já que em razão da alta complexidade e instabilidade do contexto econômico, o Estado precisa readaptar rapidamente o planejamento e a gestão das Políticas Sociais Públicas sem abrir mão da qualidade e eficiência das mesmas, ocasionando a necessidade de parceria com outros atores sociais.

O arranjo institucional sobre o qual se constituíram as políticas sociais brasileiras determinou, em grande medida, o baixo desempenho de seus programas, comprometidos por problemas de gestão, desenho e ausência de avaliação dos resultados. Por isso, a implementação das políticas deve, necessariamente, dar-se em novas bases que pressupõem, a descentralização política, administrativa e financeira, possuir maior consistência em seus objetivos, complementariedade em suas ações, articulação com a política econômica, fortalecimento da capacidade institucional, participação, controle social e avaliação.

[...] É preciso que o serviço público torne-se permeável à convivência com outros atores sociais que assumem, crescentemente, papel de formulador, implementador e, em alguns casos, até financiador das políticas. Isso significa que o núcleo estratégico do Estado deve preparar-se para mudar suas funções, fortalecendo a capacidade estatal de elaborar e avaliar políticas com maior grau de interação entre seus diversos aspectos (políticos, sociais, econômicos) possibilitando maior sustentabilidade aos projetos.

[...] O Estado deve estabelecer relações de parceria, em novo marco regulatório com as organizações do Terceiro Setor que sejam adequadas às suas especificidades. Para tanto a administração pública tem que desenvolver habilidades específicas tais como a articulação e negociação entre agentes públicos e outros atores (na elaboração e gestão); implementação de gerência inter-institucional e inter-governamental com destaque para a formação de redes (FERRAREZI, 1997, p. 5).

Um dos requisitos para a promoção do desenvolvimento social é a descentralização das Políticas Sociais Públicas, com a articulação entre diversos atores sociais, estabelecendo parcerias público-privadas.

Nas palavras de Ferrarezi (1997),

[...] há uma inadequação do modelo de gestão centralizado (setorializado, com programas padronizados, com ênfase em procedimentos burocráticos) ao modelo de descentralização que prioriza a colaboração dos entes governamentais e entre os setores privado e público, com maiores chances de haver participação social, inovação e maior adequação às realidades locais. A esse respeito, alguns aspectos devem ser levados em consideração. Programas cujas atividades sejam descentralizadas implicam fortalecimento da função de coordenação dos governos. O pacto federativo no Brasil ainda está para resolver a definição dos papéis a serem desempenhados. Ao nível estadual e federal devem corresponder as tarefas de coordenação, formulação e avaliação, definição de critérios e normas, capacitação e distribuição equânime de recursos. A par da complexidade da federação brasileira – quanto a capacidade administrativa e financeira – o governo central permaneceria com a função de orientar

recursos e fornecer diretrizes para o desenvolvimento apontando as prioridades sociais estratégicas (FERRAREZI, 1997, p. 6).

A participação da sociedade civil na gestão das Políticas Sociais Públicas leva a uma valorização do bem público, com a promoção de atividades por grupos autônomos, estimulando uma democracia associativa. No entanto, não consiste na solução, por si só, dos problemas sociais, mas coopera com o desenvolvimento social, ao agregar valores éticos e morais à democracia.

Um exemplo de participação de novos atores sociais no desenvolvimento das Políticas Sociais Públicas seria a transferência da execução de alguns serviços para o Terceiro Setor ou para a iniciativa privada, o que poderia aumentar a efetividade e eficiência dos serviços prestados pelo governo.

Conforme assevera Ferrarezi (1997), embora as organizações da sociedade civil sejam mais flexíveis administrativamente, ao firmarem uma parceria com o Poder Público, passam a ter que obedecer a regras do setor público, prejudicando uma atuação mais eficaz. Por isso, deve-se evitar a transposição da rigidez do Poder Público para o Terceiro Setor, flexibilizando essas relações.

É preciso destacar que o Poder Público é imprescindível para garantir critérios de equidade e justiça social, uma vez que possui instrumentos para formular e coordenar ações capazes de sensibilizar diversos atores em torno das Políticas Sociais Públicas, sem se esquecer da importância das parcerias com o Terceiro Setor.

O Poder Público deve atuar estrategicamente, definindo as diretrizes e prioridades gerais das Políticas Sociais Públicas, articulando as políticas econômicas e sociais. Além disso, é preciso sensibilizar a sociedade civil para uma ação conjunta de superação da pobreza, da injustiça, da desigualdade.

Para esse novo patamar de relação entre o poder estatal e as organizações do Terceiro Setor, são exigidas outras habilidades políticas e gerenciais por parte do Estado como: a) capacidade de formular políticas focalizando recursos e garantindo equidade; b) capacidade de monitoramento e avaliação das políticas; c) capacidade de articular e coordenar redes, interesses, atores e programas no âmbito da esfera pública (estatal e não estatal); d) simplificar procedimentos burocráticos e redefinir a legislação que dificulta a gestão e implementação das políticas pelas organizações da sociedade civil sem fins lucrativos; e) produzir e dar acesso a informações úteis e indicadores sociais; f) gerar confiança com estabilidade de regras administrativas e normas legais; g) criar um sistema de financiamento para os projetos do Terceiro Setor pautado por critérios públicos.

[...]

As propostas de reforma do papel do Estado, principalmente aquelas que dizem respeito à relação com entidades do Terceiro Setor, a sua participação e ampliação das atividades na esfera pública não estatal e à destinação de recursos públicos, encontram

forte resistência em estratos burocráticos, que temem a perda de espaços de poder, do controle corporativo, político e de recursos, por estarem presos a uma concepção anacrônica de poder estatal que não condiz com o novo sentido da esfera pública. Há também o descrédito em relação a outras formas de participação, atribuindo pouca importância, por exemplo, aos mecanismos existentes de participação nos Conselhos das políticas sociais. Isso está ligado a crença de que a sociedade não é suficientemente organizada e madura para participar e exercer controle, comumente identificando a participação da sociedade civil como oposição ao governo. A resistência de estratos burocráticos deve ser considerada em um processo de mudança institucional, sob o risco de fracassarem as tentativas de implementação de novos padrões de atuação no campo social (FERRAREZI, 1997, p. 8-9).

Retomando a fala do participante e as considerações acima explanadas, fica evidente que a participação da sociedade civil fortalece a responsabilidade de todos os atores sociais com o desenvolvimento social, torna a supervisão dos serviços prestados pelo Estado e pelo Terceiro Setor contínua e não dependente das mudanças de comando na Administração Pública.

Esse elo entre o Estado e a sociedade civil, entre o público e o privado, exige uma nova fórmula gerencial, pautada na interlocução, no fortalecimento das relações sociais de confiança e na cooperação criativa, buscando melhores resultados no desenvolvimento sócio-econômico sustentável.

Por fim, o debate ora travado demonstra um sinal de mudança na gestão das Políticas Sociais Públicas e na relação entre o Estado e o Terceiro Setor, sinalizando uma reação contra o desânimo e a passividade que impedem a busca de soluções para a erradicação das iniquidades sociais.

O participante 5, formado em Direito há 14 anos, Juiz Federal e professor de Direito há 05 anos, ao abordar as Políticas Sociais Públicas, restringiu-se aos aspectos previdenciário e de saúde pública, que estão diretamente relacionados ao seu dia-a-dia na magistratura. Afirmou que:

*[...] a principal competência da magistratura federal, não diria a principal, mas a maior, [...] é julgar as causas do INSS. O que a gente mais tem de serviço lá é o INSS e basicamente são benefícios previdenciários, todas as formas de aposentadoria e benefício assistencial. [...] Toda vez que o INSS indefere, a gente julga. Acaba virando uma ação, de uma forma ou de outra, e a gente julga. Antes dessa atividade eu fui Procurador Federal do INSS. Então eu estava do outro lado, defendia o INSS, então conheço lá dentro. O que eu posso dizer para vocês é que existe, claramente, uma dissonância entre o que a autarquia faz (então vamos restringir essa história de políticas sociais para políticas previdenciárias e políticas assistenciais dentro da previdência, dentro do INSS), claramente uma distinção entre o que ela faz e o que é pregado na lei e o que seria o discurso governamental de acesso às questões previdenciárias e tudo mais. A gente vê, principalmente em época de eleição falar disso, do acesso à saúde, do acesso à aposentadoria e tudo mais e no INSS não é essa*

a visão. O INSS tem uma visão, estive lá dentro trabalhando, trabalhei lá dentro anos, que o dinheiro que está lá é da autarquia, e não é para ele sair, vamos colocar assim. Ele só sai nas hipóteses que seriam muito claramente as hipóteses legais, vamos colocar assim. Qualquer resquício do que tenha lá que seja, não diria equivocado, mas que seja diferente daquilo que é o habitual, o benefício é negado. Como quem diz: "o dinheiro não é pra sair daqui", "há uma fraude". O que eu posso falar pra você de políticas sociais nessas áreas de saúde e tudo mais? Não funciona. Há uma dissonância grande entre o que é pregado, o que está na lei e o que é feito na prática. Uma parte disso é culpa, sim, dos órgãos que cuidam desses assuntos, porque a gestão dele está focada numa outra meta que não é a garantia de uma melhor situação das pessoas, não é uma melhor garantia da melhor situação da população em geral e, sim, da manutenção do dinheiro dentro do órgão. Essa seria uma parte da culpa, mas não seria nem a maior. A maior parte da culpa é falta de dinheiro mesmo. Eu brinco quando dou aula disso aí para os meus alunos, que problema de dinheiro se resolve com dinheiro. Se não tem dinheiro, não adianta você tentar, porque não dá. A nossa Constituição, nossas leis, elas asseguram direitos muito amplos pra quantidade de dinheiro que tem. Então, não funciona. A minha percepção dessa realidade é que não funciona. As políticas públicas na sociedade contemporânea não funcionam. [...] O que eu vejo dentro da nossa Constituição é o contrário, porque, justamente, o que cai de demanda pra gente são julgadas procedentes, quer dizer: a pessoa pediu ao INSS, o INSS negou, ele entra na Justiça e a gente dá. Então a interpretação que a gente tem da Justiça de um modo geral é que o direito está assegurado na lei, então ele já existe, ele está assegurado. Ele não é pago por motivos outros. [...] Não é que o dinheiro está focado em outra vertente, até porque se isso fosse verdade, nós teríamos uma situação não de política social, mas uma situação de país melhor, melhores estradas, melhor saúde, melhores escolas. E isso não acontece, a gente vê que isso aí não acontece. Então o dinheiro de fato ele existe, mas a ordem implícita é: "não é pra tirar daqui", "não é pra tirar daqui". E a Constituição justamente fala o contrário, as leis previdenciárias falam o contrário. Tem entendimentos que a gente vê dentro do INSS, por exemplo, que são absurdos de restritivos, que inviabiliza a concessão de determinados benefícios e que, se você acatar eles, você fecha de fato a porta para a concessão de alguns benefícios que estão na lei. Quer dizer, o problema é o entendimento que é aplicado ou a lei que não prevê? Não, a lei prevê, o entendimento é que restringe. [...] Há uma dissonância entre o que seria o interesse público primário, e o interesse público do órgão. [...] O interesse público do órgão não é igual ao da sociedade e prevalece, fechando a porta [...] Hoje, o papel do Estado ele se dá, na parte que concede o benefício. [...] Então, o próprio Estado judicializa. Não é ele que entra com a ação, mas ele judicializa, ele obriga a judicialização da questão para o próprio Judiciário resolver. Então, você está tendo aí, na minha visão, um custo a mais com a burocracia de algo que vai ser concedido. Tem que haver uma mudança de percepção do Estado em relação às políticas públicas. Ou você escolhe: vamos dar saúde, vamos fazer o negócio direito ou, não vamos dar saúde. A partir do momento que você dá com uma mão pra "tomar com duas", não resolve. A coisa fica no papel e não resolve. E aí nesse toma com duas, você cria uma ação que o próprio Estado julga. Então você tem toda uma estrutura – que eu falei que a gente perde dinheiro com a estrutura burocrática é aí – tem toda uma estrutura do INSS pra conceder benefícios, com servidores, com prédios e com tudo mais. Essa estrutura, ela tem graus recursais, você pode chegar até o Conselho lá em Brasília, discutindo sua demanda lá dentro. Uma vez que você perdeu, você ainda cai pra estrutura do Judiciário, que vai aplicar um entendimento diferente do seu. E quem dá a última palavra é o Judiciário, e o Judiciário tem toda uma outra estrutura, com servidores que ganham mais, com Juízes, com prédios e tudo mais. Quer dizer, você pede pra decidir duas vezes algo que, se o Estado tivesse modificado pra acatar esse tipo de coisa, o que o Judiciário faz (que é ele que vai dar a última palavra mesmo) talvez não existiria demanda. Ou então, se não é possível fazer do jeito que o Judiciário quer, então modifique a lei e fale "não vamos dar o benefício porque não temos dinheiro pra fazer tudo isso". Mas do jeito que está é uma política pública que está no papel. Se você olhar o papel é maravilhoso, se você olhar a lei do SUS, as normas sobre o SUS, é maravilhoso. Você vai na prática buscar mesmo uma determinada ação de saúde, você vai buscar uma vaga em UTI, você vai

*buscar um medicamento de uma geração mais recente e você não consegue pelo SUS, é impossível. Só vai conseguir judicialmente, e olhe lá, e olhe lá (P5).*

O ponto de partida na análise desta narrativa é compreender a relação estabelecida entre Estado e Saúde, uma vez que é em decorrência de questões relacionadas à saúde, na maioria das vezes, que o cidadão recorre ao INSS. Por isso, vamos percorrer a trajetória do direito à saúde a partir do Estado Moderno até a conjuntura mais recente e os desafios que desta perspectiva se colocam ao Brasil através do Sistema Único de Saúde – SUS.

É com o surgimento do Estado Moderno (processo histórico que vai do século XV ao XIX) que a saúde passa a ser tratada como uma questão de Estado, sendo uma das vertentes das Políticas Sociais Públicas.

Conforme Elias (2004), este processo é caracterizado pela passagem de uma lógica territorial (fundada no feudo e nas relações sociais dele decorrentes) para uma lógica material (marcada pela formação das categorias profissionais dissociadas do território), que domina a partir do século XIX, sendo que a Política Social Pública se transforma no sistema de intermediação entre o global (todo) e o setorial (as categorias profissionais), figurando como um instrumento do Estado para minorar os conflitos sociais gerados pelo confronto entre as duas lógicas.

Assim, conforme amplamente discutido na Seção 2, as Políticas Sociais Públicas promovem a regulação entre Estado, economia e sociedade. Por sua vez, os pressupostos teóricos do Estado no tocante à área social, estão focados na reprodução da força de trabalho, sendo que a Política Social Pública atua como um regulador das relações entre os trabalhadores e o capital, tendo as políticas de saúde, como as do SUS, esta mesma natureza (ELIAS, 2004).

Dessa forma, a concepção da relação entre Estado e saúde no Estado Moderno reside na regulação estatal da saúde para a nova ordem social e econômica emergente, focada na reprodução da força de trabalho, expressando as contradições entre o global e o setorial.

Assim, na Inglaterra do século XVII, são clássicos os trabalhos iniciais de William Petty indicando a importância do estudo quantitativo do fato social e incentivando seu amigo John Graunt, comerciante londrino de roupas masculinas, a se colocar como um dos pioneiros da estatística com sua obra sobre mortalidade publicada em 1662. Ela envolve a busca de regularidades matemáticas em acontecimentos humanos como nascimentos, mortes e incidência de doenças. Em 1714, Bellers publica um tratado no qual estabelece um plano para um serviço nacional de saúde, que caracteriza os primórdios da estatística vital.

Posteriormente, no século XIX, a Lei dos Pobres (1834) documenta uma das primeiras incursões do Estado Moderno no campo da saúde. Mediante essa edição, o Estado provia esses indivíduos por considerá-los tendencialmente perigosos para a ordem e higiene públicas. É também clássico o projeto levado adiante na Prússia entre 1883 e 1889, por Bismark, para a construção de um sistema de seguridade social voltado para o proletariado e centrado nas corporações profissionais (lógica setorial), que contemplava a assistência médica individual. Tal movimento abrange outros países europeus, como França, Itália, países nórdicos, mas é na Inglaterra do início do século XX, no período entre 1905 e 1919, que, sob um alinhamento político progressista de inspiração igualitária, institui-se um seguro nacional de saúde aliado a um sistema fiscal fortemente progressivo.

No conjunto da Europa, a relação Estado/saúde terá sua expressão mais notável após a Segunda Guerra Mundial, com a constituição do *Welfare State*, representando o desenvolvimento desse tipo particular de Estado que se denomina Estado Social e ainda hoje é muito vigoroso naquele continente. Seu princípio fundamental é expresso pelo postulado de que, independentemente da renda, todos os cidadãos têm direito a ser protegidos, com pagamento em dinheiro ou serviços, contra situações de dependência longa, tais como velhice ou invalidez, e curta, como doença, desemprego e maternidade. O *slogan* dos trabalhistas ingleses em 1945, ‘participação justa de todos’, resume o conceito do universalismo da contribuição que é o fundamento do *Welfare State*.

Nos países capitalistas periféricos esse movimento repercute desigualmente em função das especificidades presentes em cada um deles; no entanto, em todos apresenta um padrão mitigado perante o movimento originário. Desse modo, desenvolvem-se sistemas de proteção específicos geralmente vinculados ao mercado formal de trabalho, compondo na maioria das vezes sistemas previdenciários solidários sob a égide do método de repartição simples (ELIAS, 2004, p. 2-3).

No Brasil, a intervenção do Estado na saúde remonta ao período colonial, mais especificamente no início do século XIX, mas se sobressaem a partir do período republicano. Nas intervenções coletivas na área da saúde, destacam-se as intervenções sanitário-urbanas efetivadas no início do século XX nas cidades dos principais portos brasileiros (Rio de Janeiro e Santos) e as campanhas de erradicação da febre amarela, gerando uma insurgência da população que ficou conhecida como a Revolta da Vacina (ELIAS, 2004).

Nas intervenções individuais à saúde, destaca-se a assistência médica, tendo como origem a Lei Elói Chaves, de 1923, que fixou os marcos regulatórios para as aposentadorias, pensões e assistência médica. Essa Política Social Pública nasceu atrelada ao mundo do trabalho, submetida à lógica setorial corporativa, mas não foi capaz de atender a todos os trabalhadores, aplicando-se apenas aos dos setores ferroviários e portuários (ELIAS, 2004).

Dessa forma, assim como explicitado na Seção 2, a assistência médica previdenciária nasce já mercantilizada sob a forma de seguro, condicionada a um desconto obrigatório.

O ápice desse modelo focado na lógica setorial tem seu apogeu nos anos 1930 e 1940, com a estruturação dos IAPs, bem como com a extensão deste modelo aos servidores públicos

através dos sistemas fechados de previdências nas diversas esferas governamentais, como, por exemplo, o Ipase e o Iamspe (ELIAS, 2004).

A configuração público/privado na saúde como expressão da sua mercantilização tem sua expressão maior na criação do Instituto Nacional da Previdência Social – INPS (pós-golpe militar de 1964), que por meio da implementação de políticas voltadas para o setor privado da saúde se constituirá em potente instrumento para a ampliação da dinâmica de acumulação no setor. Esse novo ajuste revela a organicidade da relação Estado/saúde em prol dos interesses dos produtores privados, pois ao Estado se reserva a função de organizar a clientela, financiar a produção de serviços e subsidiar o investimento privado para ampliação da capacidade instalada. Eis aí o processo sociopolítico e histórico que engendra a privatização precoce do sistema de saúde brasileiro com a conseqüente estruturação da produção de serviços de saúde em moldes privados e lucrativos, fenômeno que na América Latina se iniciará apenas na década de 80 com o golpe militar no Chile (ELIAS, 2004, p. 4).

Com o encerramento do ciclo de industrialização nos anos 1980, ganha força a consolidação do setor privado na saúde. Ademais, é neste período histórico, do fim da ditadura militar e de indefinição do modelo econômico do Estado, que temos a previsão, na Constituição Federal, de uma importante Política Social Pública de saúde que é a noção de seguridade social, já abordado na Seção 2.

Promulgada a Constituição Federal de 1988, temos pela primeira vez uma seção específica disciplinando o Direito à Saúde, verdadeiro direito fundamental do cidadão e essencial à efetivação da dignidade da pessoa humana. Com esse importante marco, há um deslocamento do conceito de seguro social vigente desde os anos 1920, para o de seguridade social, semelhante ao ocorrido no Estado de Bem Estar Social.

Nesse passo, exigiu-se por parte do Estado uma redefinição das Políticas Sociais Públicas, por exigir a desmercantilização da saúde, em contraposição à tendência mundial da área da saúde se firmar como fonte de acumulação de capital.

Outrossim, conforme visto na Seção 2, a contrarreforma do Estado orquestrada pelo Consenso de Washington, resultou num violento desfinanciamento das Políticas Sociais Públicas, principalmente as de saúde. No final da década de 1990, os postulados do neoliberalismo acabam por tornar turva a linha divisória entre o Estado e o capital, com a implantação das chamadas parcerias público privadas, verdadeiras sociedades entre o Estado e o mercado, resultando na promulgação de diversas leis regulamentando tal desmantelamento, como, por exemplo, a Lei das Organizações Sociais, das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e das Parcerias Público Privadas.

O SUS, a mais abrangente Política Social Pública na área da saúde, já nasce completamente sitiado pelas contrarreformas implementadas pelo Estado, acossado pela

agenda neoliberal adotada, pelo acolhimento da mercantilização da saúde, com a regulamentação do sistema privado de saúde, pela ótica do cidadão à margem do SUS, pela adoção de parâmetros permeados pela noção de custo/benefício e pela insuficiência de recursos financeiros aptos a efetivar as disposições constitucionais. Soma-se a isso, os problemas tradicionais do Estado brasileiro, com o patrimonialismo, as desigualdades sociais, a ineficiência da máquina pública, entre outros.

Como construção política e histórica, vinculado ao projeto de desenvolvimento do capitalismo, o SUS permeia e é permeado por essas contradições em sua trajetória de afirmação como política pública. Nessa medida, à semelhança do *Welfare State*, não se presta a constituir um meio para o questionamento da ordem social capitalista, como imaginado por setores do movimento da reforma sanitária brasileira.

Ademais, durante 67 anos ajustou-se uma relação Estado/saúde fundada na noção de seguro e no acesso contra pagamento dos serviços, construindo uma cultura de saúde como mercadoria a ser mediada pelo mercado, realçando o pagamento como fonte de legitimação do serviço prestado e transformando o usuário em consumidor em detrimento do seu estatuto de cidadão. Há apenas 17 anos, desde 1988, intenta-se a mudança nessa cultura – o que demanda horizontes do tempo histórico – por meio da noção de seguridade e da afirmação da saúde como direito universal, ainda que, como se viu, sem contar com a conformação de um Estado voltado para estes objetivos (ELIAS, 2004, p. 4-5).

Destarte, configura o SUS uma Política Social Pública que tem como objetivo precípuo a consagração da saúde como um direito universal, exigindo para isso, inúmeras condutas estatais, como, por exemplo, uma reforma do próprio Estado para torná-lo apto a tal realização, uma desmercantilização da saúde e um salto de qualidade na gestão da relação entre o público e o privado, criando-se, assim, condições para a construção de uma nova política sanitária, pautada na noção de saúde como necessidade social a ser provida pelo Estado, em detrimento à saúde como mercadoria (ELIAS, 2004).

Nas palavras de Elias (2004), o advento de uma consciência sanitária universal e cidadã é essencial para o pleno desenvolvimento do SUS, fundado em bases sociais sólidas e não impostos pelo Estado. Tal consciência também será imprescindível para o fortalecimento da relação Estado/sociedade visando o direito à saúde como universal.

Superado o desenvolvimento do direito à saúde no Brasil, passemos a refletir se a atual conformação da seguridade social brasileira permite levar à universalização da mesma, analisando a concepção de proteção social implícita nos conceitos de socialmente protegido e desprotegido do Conselho Nacional da Previdência Social (CNPS) e o alcance do direito à previdência e à assistência social aos socialmente desprotegidos.

Segundo a Teoria Social Crítica de Marx, analisada na Seção 2, a força de trabalho, na sociedade contemporânea, adquiriu a condição de mercadoria, sendo o capital um apropriador

não do trabalhador, mas de sua força de trabalho, sendo que esta, em razão da oferta e da procura, é constantemente desvalorizada, forçando parte dos trabalhadores a cair na miséria. Diferentemente de outras mercadorias, a força de trabalho não pode ser acumulada, sendo o trabalhador obrigado a vendê-la diariamente para garantir a sua reprodução social, sendo que este está sujeito à vontade do capital em compra-la ou não, o que o deixa tão preso e vulnerável a apenas conseguir o mínimo para sua subsistência.

Nesse sentido, Cariaga; Freitas (2014) afirmam que

No capitalismo, a separação do trabalho de outras atividades da vida por meio do contrato individual de trabalho, sujeitou os indivíduos às leis do mercado. Isso foi o mesmo que aniquilar todas as formas orgânicas da existência e substituí-las por um tipo diferente de organização, uma organização atomista e individualista. A transformação da terra e do trabalho em mercadorias fictícias enfraqueceu as instituições culturais das sociedades primitivas o que despojou, em parte, o indivíduo de suas organizações não contratuais de parentesco, vizinhança, profissão e credo, para o mercado. A liberdade de vender a força de trabalho passou a ser influenciada pela escolha de ficar sem alimento ou vender a sua força de trabalho no mercado ao preço oferecido pelo mercado. O contrato de trabalho individual liberou a força de trabalho para ser transformada de vez em mercadoria vis-à-vis do mercado (CARIAGA; FREITAS, 2014, p. 60-61).

A mercadorização do trabalhador e o risco de ficarem desamparados na velhice, no desemprego e na doença escancarou outra contradição do capital, já que essas consequências se levadas às últimas instâncias, geraria não só a destruição do trabalhador, mas do próprio capital. Dessa forma, proteger a força de trabalho interessa não só ao trabalhador, mas ao próprio capital (CARIAGA; FREITAS, 2014).

Todavia, essa proteção deve restringir-se ao mínimo possível, já que não interessa ao capital que o trabalhador encontre proteção total no Estado, uma vez que isso retiraria do capital a liberdade de sujeitar os trabalhadores aos seus ditames. Em razão disso, forte é o ideal liberal de que o indivíduo deve ser capaz de se manter pelo próprio trabalho, sem ajuda do Estado, já que esta pode levar, como vimos na Seção 2, ao ócio, a preguiça, desestimulando o trabalho. Importante destacar que esta visão liberal pautou o pensamento político, econômico e social da Revolução Francesa, analisada na fala do participante 1.

A seguridade social, nas palavras de Boschetti (2001), não se confunde com o *Welfare State*, sendo constituída pelos seguros, auxílios e assistência, pautados por princípios contributivos e não contributivos, que se impõem conforme a maior ou menor incidência das forças econômicas, sociais e culturais.

Com isso, as Políticas Sociais Públicas implementadas no fim do século XIX e consolidadas com o Estado Social, como discutido na Seção 2, foram concebidas com a falsa

ideia de que a seguridade social deveria ser abolida ou garantida apenas àqueles incapazes de manter sua própria sobrevivência, já que propagava o ócio, a preguiça e desestimulava o trabalho (BOSCHETTI, 2001).

Essas ideias influenciaram a seguridade social brasileira, estando presente, inclusive, na fala do participante, uma vez que os direitos sociais não são dádivas do Estado, mas direitos conquistados pelos trabalhadores.

No Brasil, a seguridade social fundou-se em dois modelos de Políticas Sociais Públicas, como ensina Cariaga; Freitas (2014).

[...] Um foi o modelo bismarkiano que fundou o sistema previdenciário alemão entre 1883 e 1888 orientado por uma *Lógica Contributiva da Seguridade Social* e que visou assegurar renda as trabalhadores nos momentos de riscos sociais decorrentes da ausência de trabalho. Ele é identificado como ‘sistema de seguro social’ por sua semelhança aos seguros privados, uma vez que os benefícios dependem da contribuição direta anterior, sendo proporcional à contribuição efetuada. Sua base de financiamento são recursos recolhidos de empregadores e empregados com predominância na folha de salários. Trata-se de um tipo limitado de proteção social, uma vez que garante direitos somente àquele que contribui mensalmente para a seguridade social e está inserido no mercado de trabalho formal e por vezes informal. Sob esta lógica, só tem acesso as direitos (salário-maternidade, auxílio doença, pensões, assistência médica) os segurados e seus dependentes. Essa lógica impõe um limite estrutural para seguridade social, pois depende da constituição de um mercado de trabalho. Este modelo só universaliza direitos sociais se universalizar, igualmente, o direito ao trabalho. Isso porque ele está condicionado ao acesso do trabalhador a um mercado de trabalho estável que gere contribuição. A previdência social regida pela lógica do seguro foi a forma que o capitalismo encontrou para garantir um mínimo social para os trabalhadores que só dispõem de sua força de trabalho para viver. Este modelo parte de uma cidadania (no caso a seguridade social) condicionada ao trabalho e à contribuição. [...] O segundo modelo – beveridgiano – surgiu durante a Segunda Guerra Mundial na Inglaterra. Ele foi fundado a partir de uma *Lógica não Contributiva da Seguridade Social* e tinha como objetivo principal o combate à pobreza. Tratava-se de direitos universais dirigidos a todos os cidadãos independentes de contribuições, baseado na uniformização dos benefícios e unificação institucional. Esse sistema é oposto ao modelo bismarkino, pois não propõe uma seguridade social limitada a um seguro social que funcionasse aos moldes de um plano privado. Tal modelo, ao contrário do outro, não parte de uma cidadania (no caso a seguridade social) condicionada no trabalho e na contribuição. Nele, todos têm direito à seguridade social independente da participação dos indivíduos nas relações mercantis de trabalho ou de contribuição (CARIAGA; FREITAS, 2014, p. 63-64).

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a seguridade social brasileira, consistente num conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade, pautada no tripé saúde, assistência social e previdência, adotou os fundamentos tanto da Lógica Contributiva da Seguridade Social (orienta os princípios da Previdência Social) quanto os da Lógica não Contributiva da Previdência Social (orienta os princípios da Saúde e da Assistência Social). Assim, é o peso de cada uma dessas lógicas que determinará se o direito a seguridade social

será universal ou seletivo, sendo que se ambas regerem tal direito concomitantemente, a proteção do trabalhador estará, num primeiro momento, no mercado de trabalho, participando dele, seguido pela família, tradicional forma de amparo, e subsidiariamente será suportado pela sociedade através da atuação estatal (CARIAGA; FREITAS, 2014).

Objetivando definir o alcance do direito à previdência social e à assistência social aos indivíduos, o Conselho Nacional da Previdência Social, através da Resolução nº. 1.241/2004, definiu a metodologia de cálculo da cobertura previdenciária, adotando-se os conceitos de população socialmente protegida e desprotegida. A relevância de tal conceituação reside na possibilidade de mensuração da população socialmente protegida e desprotegida, bem como apontam a concepção de seguridade social adotada no Brasil.

De acordo com a mencionada Resolução,

O mapeamento dos dados de cobertura e não cobertura previdenciária que vem sendo feito pela Secretaria de Previdência Social nos últimos anos é peça fundamental para o desenho de políticas de inclusão social. Fundamentalmente, ele permite que se trace um retrato detalhado da população ocupada que não conta com a proteção da Previdência Social – isto é, aquela que, caso não tenha acumulado renda o suficiente, está sujeita a uma série de riscos sociais e dependerá, no futuro, de benefícios assistenciais ou da ajuda de suas famílias. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE 2002, existem 27 milhões de trabalhadores socialmente desprotegidos – isto é, que não contribuem para a Previdência Social, não recebem nenhum benefício e não se enquadram na categoria de segurados especiais (trabalhadores rurais que contam com proteção previdenciária mesmo com contrapartida contributiva diferenciada). Desse contingente, 16,9 milhões recebem renda igual ou superior ao valor de um salário mínimo e poderiam ser incorporados ao sistema previdenciário clássico (contributivo). Outros 9,8 milhões, que possuem rendimentos inferiores ao salário mínimo, dificilmente terão possibilidade de contribuir e, dessa maneira, consistem no público potencial de políticas de combate e superação da pobreza. Esses números provêm do aperfeiçoamento da metodologia até então utilizada pela Secretaria de Previdência Social que, ao longo dos últimos anos, acompanhou a cobertura previdenciária segundo dois conceitos. O primeiro é o de população ocupada total: ocupados acima de 10 anos, excluídos militares e estatutários. Como trabalhadores menores de 16 anos não podem legalmente contribuir para a Previdência Social (consistindo antes em questão para programas de erradicação do trabalho infantil); maiores de 60 anos dificilmente o farão (pois, tornando-se contribuintes nessa idade, não chegarão a preencher as condições de elegibilidade para a maioria dos benefícios); e trabalhadores com baixo rendimento têm dificuldades financeiras para contribuir, trabalhou-se também com um segundo conceito, o de população ocupada restrita (ocupados entre 16 e 59 anos, excluídos militares e estatutários, com rendimento igual ou superior ao valor de um salário mínimo). Apesar desses dois conceitos de cobertura proporcionarem um bom diagnóstico como subsídio à formulação de políticas de inclusão, eles podem ser aperfeiçoados no sentido de se buscar a totalidade dos trabalhadores brasileiros que são socialmente protegidos (e, conseqüentemente, também aqueles não protegidos). Para tanto, poderiam ser incorporados especialmente três grupos: (1) aqueles vinculados aos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPSs (estatutários e também militares); (2) os considerados “segurados especiais” (trabalhadores rurais que exercem suas atividades individualmente ou em regime de economia familiar; são pessoas que contam com proteção da Previdência Social mesmo apresentando pouca ou nenhuma contrapartida contributiva em termos monetários) e (3) não contribuintes,

mas que recebem algum benefício. A alternativa aqui apresentada, e que consiste em uma nova apresentação dos dados relativos à cobertura previdenciária, elimina a restrição de renda (isto é, considera todos os trabalhadores ocupados, independentemente do valor dos rendimentos); mantém os limites inferior e superior de idade da população restrita (16 e 59 anos, respectivamente); e, finalmente, considera estatutários/militares, segurados especiais e não contribuintes beneficiários como socialmente protegidos, independentemente de não contribuírem na relação empregatícia atual. Dessa maneira, chega-se a um retrato claro dos trabalhadores não idosos que contam ou não com alguma proteção previdenciária, independentemente do valor dos seus rendimentos, e com a possibilidade de se poder isolar aqueles não protegidos que, possuindo rendimento para contribuir (aqui definido como pelo menos um salário mínimo), não o fazem, devendo ser o foco preferencial de campanhas de educação previdenciária (CNPS, 2004).

O Ministério da Previdência Social (MPS), por sua vez, utiliza como indicadores de cobertura social, o recebimento da Renda Mensal Vitalícia (RMV) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), sendo que aqueles que não estão abarcados pela cobertura da previdência social, ou não recebem o RMV ou BPC, são considerados socialmente desprotegidos (CARIAGA; FREITAS, 2014).

Nessa esteira, nas palavras de Cariaga; Freitas (2014),

[...] se todos os protegidos da seguridade social são aqueles considerados os segurados da previdência e os beneficiários da RMV e do BPC, os não segurados e os não usuários do RMV ou do BPC estão socialmente desprotegidos (CARIAGA; FREITAS, 2014, p. 66).

Assim, depreende-se dos conceitos acima expostos, que no Brasil, a concepção de seguridade social, relaciona-se, num primeiro aspecto, à renda, num segundo a pecúnia, que deve ser temporária e possibilitadora da reprodução social do indivíduo, e num terceiro, não se limita à prestação de serviços sociais e socioassistenciais (CARIAGA; FREITAS, 2014).

Segundo estudo de Cariaga; Freitas (2014), a seguridade social no Brasil, com base nos conceitos de socialmente protegidos e desprotegidos, não efetiva o princípio da universalidade, já que 25,08 milhões de brasileiros ainda estão socialmente desprotegidos, o que corresponde a 29,3% do total da população ocupada.

Essa desproteção reflete o tratamento dado pelo INSS aos indivíduos, realçado pela fala do participante e nos impõem algumas questões: o INSS se transformou numa empresa capitalista? Os indivíduos socialmente desprotegidos se não amparados pelo INSS o serão por quem?

Retomando os ensinamentos de Boschetti; Behring (2014) explicitados na Seção 2, a seguridade social no Brasil foi concebida a partir da ideia do pleno emprego, o que por si só inviabiliza sua universalização. Em primeiro lugar, em razão do padrão de desenvolvimento

do trabalho implementado; segundo, em decorrência da precarização dos direitos trabalhistas e no padrão de proteção social, em nítido benefício aos interesses do capital; e terceiro, a ausência de sincronia da formação da proteção social brasileira com os demais processos internacionais.

Ademais, a própria legislação da seguridade social e a sua forma de aplicação excluem os socialmente desprotegidos, tornando impossível sua universalização.

A universalização da seguridade social requer a indissociabilidade e complementaridade entre a previdência, a assistência social, políticas econômicas e sociais, alterações na distribuição e redistribuição da riqueza produzida, nas quais o trabalho e a garantia de reprodução social dos indivíduos sejam considerados verdadeiros direitos de cidadania (CARIAGA; FREITAS, 2014).

Outro ponto que merece destaque na fala do participante, é a crescente judicialização das Políticas Sociais Públicas, diante do déficit de efetividade dos direitos fundamentais no Brasil e a crise do Estado Social.

Na Seção 2, explicitamos que os direitos de segunda dimensão (econômicos, sociais e culturais), nascem como uma reação à crise ética e de eficiência do liberalismo, ante ao vácuo de abstenção estatal perante os cidadãos. Com o surgimento do Estado Social, os direitos sociais adquiriram *status* constitucional e exigiu uma postura ativa do Estado para a sua realização.

No entanto, o Estado Social não tem conseguido diante da elevada demanda pela concretização de direitos sociais, efetivá-los, acarretando numa judicialização das Políticas Sociais Públicas. Estamos diante de um ativismo judicial que impõem ao Poder Público a realização das Políticas Sociais Públicas.

O ponto de partida deste ativismo judicial deu-se com a ascensão do constitucionalismo social. Dentre as diversas concepções, a maioria deles aborda o tema de acordo com as gerações de direitos consagradas.

[...] O primeiro paradigma do constitucionalismo incorpora um viés liberal, fundado em ideias jusnaturalistas e na garantia de direitos fundamentais de primeira geração (ou dimensão). O segundo momento diz respeito ao advento do Estado Social, que introduz ao constitucionalismo conceitos como isonomia material, alcançável por meio de prestações estatais positivas e direitos fundamentais de segunda geração. Por fim, diz-se que atualmente vivemos um período que se convencionou chamar de neoconstitucionalismo, marcado por paradigmas distintos dos dois anteriores, como pós-positivismo, de normatividade dos princípios e pelo surgimento de direitos fundamentais de terceira geração (FERNANDES, 2011, p. 87).

O constitucionalismo social nasce em contraposição às injustiças e desigualdades sociais decorrentes da exploração dos indivíduos pelo capital, buscando uma efetiva igualdade material com a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais que, por sua vez, garantem o pleno gozo dos direitos civis e políticos. A partir deste momento, impõe-se ao Estado uma postura ativa na realização igualitária de prestações sociais.

No Brasil, a primeira Constituição a incorporar um viés social foi a de 1934, na era Vargas. Pela primeira vez na história constitucional brasileira, fizeram-se presentes previsões sobre a ordem econômica e social, acompanhadas de uma intensa produção legislativa em matéria trabalhista e previdenciária. Tais previsões se mantiveram presentes em maior ou menor medida nos textos seguintes, embora os períodos de crise institucional da democracia tenham colocado em questão os compromissos do Estado com a realização desse projeto social de Constituição. A Constituição de 1967, por exemplo, teria mantido diversas previsões relativas à intervenção do Estado na ordem social, embora, como se saiba, a hipertrofia institucional do Executivo da época tenha resultado na imposição de um projeto de governo eminentemente liberal. Trata-se aqui do que Karl Loewenstein, com muita propriedade, definiu como Constituição semântica (FERNANDES, 2011, p. 90).

Ademais, a Constituição Federal de 1988, determinou os objetivos sociais a serem atingidos pelo Estado através das normas programáticas, o que demonstra a preocupação, desde a sua gênese, com a efetiva capacidade de transformação da realidade social.

No entanto, apesar de objetivar a transformação da realidade social, para atualmente uma crise de efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais, esbarrando na falta de concretização dos pressupostos materiais do Estado Social, como provisões financeiras garantidas por sistema fiscal eficiente; estrutura da despesa pública orientada para o financiamento dos direitos e investimentos produtivos que os assegurem; orçamento público equilibrado; e taxa de crescimento do rendimento nacional de valor médio ou elevado (FERNANDES, 2011).

A falta destes pressupostos do Estado Social aliada à elevada demanda pela efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais, tem levado a um processo de judicialização das Políticas Sociais Públicas, levando o Poder Judiciário a invadir a esfera de comando e decisão do Poder Executivo. Embora esse ativismo judicial seja legítimo para garantir limites mínimos de atuação do Poder Executivo, por outro lado, acaba por violar a separação entre os Poderes, bem como as opções políticas do Poder Executivo.

A doutrina apresenta críticas severas acerca da judicialização das políticas públicas relativas a direitos sociais (em especial relativas ao direito à saúde), de natureza teórica (afirmando o caráter programático das diversas normas constitucionais relativas a direitos sociais, como o caso do art. 196 da Constituição), democrática (questionando a legitimidade do Judiciário para proferir decisões do gênero, uma vez

que a escolha dos juízes se baseia em critérios eminentemente técnicos e não políticos), econômica (de que o Judiciário não possui meios para avaliar o impacto macro de suas decisões), isonômica (a concessão de prestações sociais como medicamentos para uns, significaria a impossibilidade de atendimento a outros em igual situação, mas que não tiveram acesso ao Judiciário) ou técnica (de que o Judiciário não domina o conhecimento necessário para compreender e intervir no complexo desenho institucional das políticas públicas) (FERNANDES, 2011, p. 92).

À crítica ao caráter programático das normas relativas aos direitos sociais comporta na doutrina posições divergentes, umas favoráveis a uma aplicação diferida, após a concretização dos direitos civis e políticos, e outras que conferem aplicabilidade imediata. Quanto ao déficit de legitimidade democrática do Poder Judiciário, este não pode ser usado para justificar uma invasão na esfera de atuação de outro poder, isto porque o Judiciário atua como guardião da Constituição Federal, não podendo quedar-se inerte diante de eventuais omissões do Poder Executivo (FERNANDES, 2011).

Esse ativismo judicial nas Políticas Sociais Públicas tem se constituído num fator de tensão institucional entre os Poderes Públicos, até porque o Poder Judiciário não é dotado de critérios técnicos compatíveis ao controle judicial das Políticas Sociais Públicas.

Conforme ensina Fernandes (2011), existem alguns parâmetros para atuação do Poder Judiciário na efetivação das Políticas Sociais Públicas. O primeiro deles é o político-institucional, ou seja, a necessidade de estabelecimento de um diálogo entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário, a fim de que este conheça os reais limites daquele, bem como as prioridades na gestão dos recursos públicos relacionados às Políticas Sociais Públicas. O segundo parâmetro é o processual, relativo à utilização de processos coletivos e ao respeito da competência de cada ente para fornecimento de determinada prestação social.

[...] O Judiciário deve respeitar leis ou atos normativos que determinem qual ente seja responsável por prover determinado direito social. Trata-se não de negar o direito em si, mas de respeitar a opção política do ente que se comprometeu com a sua realização. [...] Diante da máxima efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, é possível que, excepcionalmente, se considere como solidária a responsabilidade quando (i) mais de um ente for responsável pelo fornecimento daquele medicamento ou direito social; ou (ii) nenhum ente federativo seja responsável (FERNANDES, 2011, p. 97).

O terceiro e último parâmetro é o material, que prega a necessidade do Poder Judiciário observar a hipossuficiência das partes e as opções técnicas e políticas do Poder Executivo.

Diante do que foi acima exposto, não se pode negar o déficit de efetividade na concretização dos direitos econômicos, sociais e culturais no Brasil, todavia, há uma evidente

contradição no discurso do participante, quando afirma que as Políticas Sociais Públicas não funcionam porque o Estado não tem dinheiro para efetivá-las, mas quando são julgadas as ações pelo Judiciário e este concede o benefício ou a prestação social, o INSS cumpre integralmente a decisão. Assim, o que não está funcionando é a instituição governamental, ou melhor, dizendo, a lógica governamental ou a direção política que o Governo dá para essa Política Social Pública, no escopo da contrarreforma do Estado. E isso nos leva a questionar se a própria concepção do Direito está em cheque.

Por fim, o participante 6, formado em Direito há 26 anos, Procurador do Município e professor de Direito há 15 anos, compreende que as Políticas Sociais Públicas,

*Desde a Segunda Guerra Mundial e a crise do capitalismo, sobretudo o despertar da consciência das classes trabalhadoras de que a população trabalhadora ou mesmo aquelas que não eram inseridas no mercado de trabalho, o Estado passou a ter esse papel fundamental para a aprovação de mínimo de condição de convivência. Que sempre os regimes capitalistas trabalham com a possibilidade de deixar um número significativo de pessoas com salários insuficientes para suprir as suas necessidades essenciais e também com o número de pessoas não inseridas no mercado de trabalho. Para que a vida em sociedade, para que a paz social seja alcançada, é indispensável que essas necessidades dessas pessoas sejam supridas por prestações dadas pelo Estado, logo as políticas sociais são essenciais, são condições para a sobrevivência do regime capitalista. O Estado aí entendido no primeiro momento como poderes políticos, devem ser os grandes regulamentadores dessa política e distribuidores, ou seja, é preciso que a legislação além de prever essas políticas genericamente, entre em detalhes que permitam a identificação dos beneficiários, os critérios de benefícios e os critérios de distribuição para que o Estado possa atender efetivamente aqueles que precisam dessa atuação. Há algumas políticas que evidentemente devem ser universais para garantir a igualdade de oportunidade. Todas aquelas voltadas às condições de empregabilidade. Todas aquelas políticas que são necessárias para que as pessoas tenham condições de competir no mercado, todas aquelas políticas necessárias para que as pessoas possam buscar essa iniciação no mercado, elas devem ser universais. E onde a iniciativa privada for insuficiente o Estado deve oferecer essas políticas de forma, com a qualidade tal, que possam ser melhores ou iguais à iniciativa privada. E aquelas situações que não são, não visam garantia à igualdade e oportunidade para que o cidadão possa disputar o seu espaço no mundo competitivo como é o mundo capitalista, o Estado deve prover como decorrência da solidariedade que deve existir nos Estados modernos. [...] A atuação essencial e primária porque não haveria oferta na iniciativa privada. Em momento nenhum ele é um agente subsidiário. No primeiro momento ele deve garantir igualdade de oportunidade para as pessoas, ou seja, quando é que um indivíduo consegue ser inserido no mercado de competição? Quando ele tem ensino, quando ele tem educação de qualidade, quando ele tem proteção social no tocante à saúde e quando ele tem acesso mínimo às condições para buscar e conseguir um emprego. Isso deve ser uma garantia universal para todos. E ainda que haja a iniciativa privada que ofereça, a oferta pública deve ser suficiente para garantir a todos àqueles que buscam. Desde o ensino infantil até a pós-graduação, o pós-doutorado, o doutorado. Isso deve ser tarefa do Estado. Agora, apesar de o Estado oferecer isso, o sistema vai excluir algumas pessoas ou algumas pessoas nascerão com limitações naturais que não serão inseridos. Para esses o Estado tem que ser garantidor de mínimo que garanta a existência dessas pessoas de forma digna (P6).*

De plano verifica-se o bom entendimento do participante em relação às contradições das Políticas Sociais Públicas. Conforme analisado na Seção 2, as contradições da sociedade capitalista, materializada na produção coletiva de riqueza e na sua apropriação privada estão na base da desigualdade social e do nascimento das Políticas Sociais Públicas.

Oliveira (2008) ensina que as Políticas Sociais Públicas para o liberalismo objetivam a correção dos efeitos maléficos advindos do crescimento do capital através da redistribuição da riqueza e da redução das desigualdades sociais. Ocorre que elas são insuficientes para melhorar a qualidade de vida dos trabalhadores, já que o Estado apenas implementa aquelas que são aceitáveis para o capital.

Em razão das limitações do mercado em satisfazer as condições mínimas de uma existência digna da classe trabalhadora, as Políticas Sociais Públicas foram surgindo como importante instrumento para atendimento dessas necessidades.

O *New Deal*, por exemplo, já abordado nesta Seção, visava reorganizar o aspecto econômico através da intervenção estatal na economia, controlando o mercado financeiro, combatendo o desemprego e estimulando o aumento da produção e da renda.

Todavia, as Políticas Sociais Públicas não nasceram apenas para minorar a degradação das condições de vida dos trabalhadores, mas também como alternativa do próprio capital para combater a crise do final dos anos 1920.

Nas palavras de Oliveira (2008), o *Welfare State* foi uma maneira que o Estado encontrou para impulsionar suas funções econômicas e sociais.

Constitui-se no padrão de financiamento público da economia capitalista. Este pode ser sintetizado na sistematização de uma esfera pública onde a partir de regras universais e pactuadas, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente a população por meio de gastos sociais (OLIVEIRA, 2008, p. 111).

Nessa perspectiva abordada pelo participante e corroborada pela autora supracitada, as Políticas Sociais Públicas atendem de um lado, as necessidades da classe trabalhadora e, de outro, os interesses do capital, através de subsídios à produção, criação de setores estatais produtivos, financiamento de pesquisas, entre outros.

Como asseverado por Oliveira (2008), o *Welfare State* foi um espaço de lutas de classes, gerando um espaço público marcado pela “construção e o reconhecimento da alteridade do outro, do terreno indevassável de seus direitos, a partir dos quais se estruturam as relações sociais” (OLIVEIRA, 2008, p. 111).

No final do século XX (1970), o *Welfare State* começa a não mais atender os interesses do capital, ensejando o retorno de ideias liberais. Oliveira (2008) defende que o discurso de crise do *Welfare State* atrela-se a diminuição do fundo público no financiamento do capital.

[...] o que é tentado é a manutenção do fundo público como pressuposto apenas para o capital: não se trata, como o discurso da direita pretende difundir, de reduzir o Estado em todas as arenas, mas apenas naquelas onde a institucionalização da alteridade se opõe a uma progressão do tipo ‘mal infinito’ do capital (OLIVEIRA, 2008, p. 111-112).

No caso brasileiro, analisado na Seção 2, não se verificou a presença do *Welfare State*, já que a proteção social, até o advento da Constituição Federal de 1988 era prevista apenas em leis pontuais e destinada aos trabalhadores inseridos formalmente no mercado de trabalho. Às pessoas que se encontravam fora do mercado de trabalho restava apenas à assistência social, dotada de um viés paternalista.

Importante lembrarmos que no Brasil, como já explanado nesta Seção, os direitos sociais foram historicamente negados, ocorrendo sua positivação apenas com a Constituição Federal de 1988. Outrossim, a relação social e política conservadora presente nas Políticas Sociais Públicas é inerente a própria cultura política brasileira.

Como vimos na Seção 2, a sociedade brasileira é caracterizada por relações que privilegiam o favor, o clientelismo, o paternalismo e a privatização do público, o que comprova a necessidade de superação dessa cultura do atraso. Nas palavras de Oliveira (2008),

A constituição da assistência social como política pública percorre um longo caminho no país ‘cordial’ de Sérgio Buarque de Holanda, em que a sociabilidade do favor era – e ainda é – a moeda de troca das relações sociais, principalmente entre dominantes e dominados. A área da assistência social presta-se, como poucas, a essa cordialidade. Desfazer isto que é quase uma ‘segunda natureza’ das relações de dominação no Brasil, para transformá-la numa esfera pública não burguesa que ao mesmo tempo se estrutura nos direitos e reforça-se com sua prática, não é uma tarefa para poucas décadas (OLIVEIRA, 2008, p. 122).

Outra visão acerca dessa questão reside nas características da sociedade brasileira apontadas por Oliveira (2008, p. 122): “relações sociais hierárquicas; relações sociais e políticas fundadas em contratos pessoais; profundas desigualdades sociais e econômicas; [...] uma sociedade em que a lei não é percebida como expressão da vontade social”.

A característica das relações sociais hierárquicas demonstra a não observância dos princípios da isonomia formal-jurídica e da isonomia material-social, uma vez que as relações são baseadas entre superiores mandantes e inferiores obedientes, traços de uma sociedade escravista como a nossa (OLIVEIRA, 2008).

Por sua vez, a característica das relações sociais e políticas fundadas em contratos pessoais, presente na formação da sociedade brasileira, demonstra como o capital, com todo seu poderio econômico, alia-se ao Poder Público para realização de seus objetivos, através de relações baseadas no favor, na clientela e na tutela, deixando para segundo plano os interesses dos menos favorecidos.

A polarização entre carência e privilégio, por sua vez, tem como origem, além da concentração de riqueza, a diminuição do Estado na tutela dos interesses sociais e um aumento da privatização do espaço público, o que acentua as desigualdades sociais. “Neste contexto, os direitos não se instituem e não há condições para a efetivação da cidadania e da democracia” (OLIVEIRA, 2008, p. 124).

Por fim, a característica da indistinção do público e do privado remonta, como vimos na Seção 2, à colonização brasileira, uma vez que àquela época a Coroa doava terras públicas aos particulares visando benefícios pessoais, e não o bem público. Havia e ainda há uma verdadeira predominância dos interesses privados em detrimento dos interesses públicos.

Nesta perspectiva, os direitos são estabelecidos partindo do pressuposto de que a proteção do patrimônio e a liberdade econômica são os valores fundamentais da pessoa. Ao mesmo tempo, dá-se caráter assistencial à criação e ao uso de serviços públicos e à ocupação de cargos no setor público. Estas práticas, reproduzidas até hoje, contribuem para que em muitas regiões do país uma parcela considerável da população interprete o acesso a serviços públicos, como o acesso à escola ou a serviços de saúde, como favor pessoal e ato de caridade de chefes políticos locais. E não só isso. Muitas vezes, o acesso a bens e serviços públicos é feito através da troca destes serviços por votos (OLIVEIRA, 2008, p. 126).

Assim, apesar das contradições inerentes às Políticas Sociais Públicas, bem como das características clientelistas e distanciadas do interesse público ainda presentes nas relações entre o Estado, o mercado e a sociedade, é preciso caminhar para a conquista legal de direitos, refutando todas as condutas tendentes a retardar a realização das conquistas histórico-legais previstas na Constituição Federal de 1988.

No tocante à questão da universalidade das Políticas Sociais Públicas no contexto contemporâneo, é necessário abordarmos a focalização que vem sendo dada ao tema. Que a desigualdade social é um dos maiores dramas vivenciados pela população brasileira não há

dúvidas. No entanto, o que chama atenção é o tratamento dispensado ao problema, que elege a pobreza como o único dado para a atuação estatal nas Políticas Sociais Públicas. A desigualdade social é questão histórica no Brasil, estando presente até mesmo nos momentos de grande expansão econômica, e está relacionada não apenas à pobreza, mas ao mercado, a moeda, às normas jurídicas, motivo pelo qual as Políticas Sociais Públicas não podem ser ancoradas unicamente na questão da pobreza (DELGADO; THEODORO, 2003).

Se o objetivo é a eliminação e/ou redução da desigualdade social, é preciso que a atuação estatal seja mais ampla, através de Políticas Sociais Públicas integrantes de um projeto nacional que não foque apenas a questão da pobreza, mas todos os elementos relacionados à efetivação dos direitos e garantias fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal.

Conforme os ensinamentos de Delgado; Theodoro (2003), o foco apenas na questão da pobreza expõe a fragilidade do argumento focalista, ou seja, a focalização permite alguns questionamentos, como por exemplo, se os recursos destinados às Políticas Sociais Públicas são suficientes; se deve haver uma focalização na questão da pobreza; se as Políticas Sociais Públicas devem ser restringidas a apenas uma análise técnica, afastando a questão política; e se as Políticas Sociais Públicas devem ser instrumentos subsidiários do Estado, sem interferir nas relações de mercado, o qual deve ser livre.

O neoliberalismo adotado no início dos anos 1990, visando à redução de recursos públicos investidos em Políticas Sociais Públicas, e objetivando o uso desse dinheiro para o pagamento dos juros da dívida pública e para socorros emergenciais aos grandes empresários, inseriu na sociedade o discurso de que os recursos atuais são suficientes, bastando que sejam utilizados de maneira focalizada e eficiente. Dessa forma, é imperioso reforçar a centralidade dos programas universais e da manutenção e ampliação das Políticas Sociais Públicas inclusive na seara da saúde, da previdência, da assistência, do trabalho, entre outras. Impende destacar que a partir da Constituição Federal de 1988, às Políticas Sociais Públicas foi dado o atributo da universalização, com o fim de extirpar a pobreza e de efetivar os direitos e garantias fundamentais da população mais pobre. Nesse passo, a Política Social Pública requer um aumento substancial de recursos públicos para que os direitos econômicos, sociais e culturais sejam preservados, bem como estendidos à população ainda não contemplada, já que o discurso fácil dos recursos suficientes e mal aplicados atende apenas aos interesses de um Estado mínimo, em detrimento de um Estado Social de Direito (DELGADO; THEODORO, 2003).

A focalização dos programas sociais na pobreza traz como pressuposto do direito a tais políticas a miséria, uma vez que tais pessoas, incapazes de se inserirem no mercado de trabalho, dependeriam exclusivamente do Estado para sobreviverem. Nessa perspectiva, ao invés de agir como um instrumento de transformação social, combatendo as desigualdades geradas e/ou aprofundadas pelo capitalismo, a Política Social Pública funcionaria apenas como uma gestão da pobreza. Para Delgado; Theodoro (2003),

[...] é nesse contexto que surge um falso problema alçado à condição de obstáculo ao bom funcionamento da política social. Trata-se da identificação da existência de privilégios de uma minoria protegida, a qual teria acesso a bens e/ou serviços públicos não disponíveis para o conjunto da sociedade; esse seria basicamente o caso dos trabalhadores formais, que estão cobertos pela legislação trabalhista e têm acesso ao sistema previdenciário, dos trabalhadores rurais com direito à previdência rural e dos funcionários públicos dotados de regime especial; a ideia é de que, desconsideradas as suas especificidades, esses programas e/ou políticas passam a ser caracterizados como um rol dos privilégios a serem desativados e substituídos por programas focalizados (DELGADO; THEODORO, 2003, p. 124).

Outro ponto apontando pelos autores supracitados que deve ser combatido é a associação das Políticas Sociais Públicas apenas como uma questão técnica, afastando-a do campo político, uma vez que isto apenas realçaria o atual mecanismo distributivo, já que contraporía os grupos de pobres desprotegidos aos um pouco menos pobres, excluindo ainda mais pessoas da proteção social. A exclusão de pessoas pouco protegidas em favorecimento aos totalmente protegidos poderia levar os primeiros a integrar o grupo dos segundos, o que aprofundaria a desigualdade social brasileira.

A tecnificação da questão social não enfrenta essa dificuldade, engendrando a ideia de que a boa política social deveria ser, antes de tudo, fiscalmente responsável e/ou atuarialmente equilibrada, ainda que isso pudesse significar restrições e ou focalizações, à guisa de uma ação normativa pretensamente isente de injunções políticas e/ou de interesses localizados. [...] Ignora-se, na perspectiva tecnicista/focalista, que i) a política social não é só e nem prioritariamente política de combate à pobreza; ii) a política social não é o único instrumento de combate à pobreza; e iii) a política social não deve ser dissociada dos direitos sociais (DELGADO; THEODORO, 2003, p. 124).

A visão neoliberal de que o Estado deve agir apenas de forma subsidiária, complementar ao mercado, impede a universalização das Políticas Sociais Públicas, uma vez que o mercado não deve ser imune à ação regulatória do Estado, seja no campo econômico, seja em relação às Políticas Sociais Públicas, já que a ausência de mecanismos estatais de controle efetivos levam à reprodução de distorções e iniquidades sociais, privilegiando o capital em detrimento da população hipossuficiente (DELGADO; THEODORO, 2003).

Todos esses argumentos demonstram que a universalização das Políticas Sociais Públicas requer uma perspectiva inclusiva, e não apenas uma focalização na questão da pobreza. Não se despreza a importância das Políticas Sociais Públicas de transferência de renda para os extremamente pobres, mas o objetivo central dessas políticas deve ser a redução e/ou extinção das desigualdades sociais em seus diversos níveis, de forma a garantir a todos os cidadãos, sem qualquer exclusão, a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais, com a consequente realização da dignidade da pessoa humana.

Para que o objetivo da universalização não se perca, é preciso pautar todas as ações relativas as Políticas Sociais Públicas nas perspectivas universalistas e inclusivas estabelecidas na Constituição Federal de 1988. Conforme análise de Delgado; Theodoro (2003), do ponto de vista fiscal e dos direitos sociais constitucionais, as Políticas Sociais Públicas podem ser divididas em três grupos:

[...] a) Aquelas que respondem pela garantia dos direitos sociais básicos estruturados no aparelho do Estado. Apresentam três características simultâneas que as distinguem das demais: i) são exercitadas por iniciativa do cidadão; ii) caracterizam-se como direitos permanentes, independentemente dos governos; e iii) são protegidas de cortes orçamentários, explicitamente assim declaradas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Previdência Básica, SUS-Hospitalização-Consultas, Benefícios e Prestação Continuada da Loas e Seguro-Desemprego); b) Aquelas que também respondem pela garantia dos direitos sociais previstos no ordenamento constitucional, mas que, diferentemente do primeiro grupo, dependem da iniciativa dos governos por meio de ações e programas temporais para que os cidadãos possam exercer os direitos ali designados. Seus recursos orçamentários em geral estão vinculados constitucionalmente, mas não estão protegidos dos cortes, como no grupo 'a' (Programa de Reforma Agrária, Projetos Estruturantes do Programa Fome Zero, Ensino Fundamental-Fundef, Programa de Merenda-Escolar, etc); c) Aquelas que correspondem a situações emergenciais e a projetos transitórios, referidos geralmente ao mandato do dirigente político, e que, em geral, atendem a uma ampla e difusa demanda social, ainda não estruturada no aparelho do Estado. Grosso modo, não gozam de recursos orçamentários vinculados ou 'insusceptíveis a cortes orçamentários'. A essa demanda difusa corresponde uma variedade de situações não albergadas nos tópicos anteriores: riscos e carências sociais não previstas nas situações anteriores, problemas circunstanciais (no tempo e no espaço), grupos sociais excluídos dos atendimentos previstos em 'a' e 'b' e, por último, como distorção, as ações assistencialistas e de clientelismo político. O grupo 'c' comporta uma gama variada de programas de renda mínima focalizados na linha da pobreza, que, em parte, atenderam e atendem demandas legítimas, mas cujo corte não é aquele previsto nos tópicos 'a' e 'b' (DELGADO; THEODORO, 2003, p. 125-126).

Através da implantação desses três grupos de Políticas Sociais Públicas, que atendem de forma diferenciada as mais variadas situações de vulnerabilidade social, é que o Estado irá combater a miséria e a desigualdade social. As Políticas Sociais Públicas inclusivas (grupo 'a'), as estruturantes (grupo 'b') e as que objetivam atender às situações de vulnerabilidade e exclusão social (grupo 'c') devem caminhar conjuntamente, sem privilégio de uma em

detrimento das demais, sob pena de violar frontalmente os fundamentos do Estado Social inaugurado com a Constituição Federal de 1988 (DELGADO; THEODORO, 2003).

Como bem analisado na Seção 2, as ideias neoliberais implementadas através das contrarreformas do Estado, não podem, por meio da redução de custos, comprometer o objetivo constitucional de inclusão social. Uma Política Social Pública inclusiva e universal não se restringe apenas ao aperfeiçoamento da eficiência administrativa, mas requer, principalmente, um regime fiscal e tributário apto a arcar com os custos de uma política distributiva e de desenvolvimento (DELGADO; THEODORO, 2003).

Destarte, a Política Social Pública não pode, exclusivamente, responsabilizar-se pela efetiva diminuição da pobreza, já que isso envolve um novo arranjo social, com um projeto de país distributivo, inclusivo e focado no desenvolvimento social, com um sistema tributário e fiscal que proteja os mais necessitados e não apenas os interesses do mercado. Deve-se objetivar a implantação de um sistema de proteção social, no qual as Políticas Sociais Públicas sejam apenas mais um elemento para a construção de uma sociedade livre, justa, solidária e equânime.

A narrativa do nosso participante de pesquisa, explícita como as Políticas Sociais Públicas estão afetadas ao Estado Moderno e o persistente estado de crise envolvendo o Estado, as Políticas Sociais Públicas e a cidadania.

Para a superação das desigualdades sociais e o persistente estado de crise existente no Brasil, tanto a democracia quanto os direitos de primeira e segunda dimensão são importantes condicionantes para entender e propor alternativas a esta situação.

Amorim (2010) ensina que o estado de crise da sociedade capitalista é estrutural, envolvendo a dimensão econômica, de produção e reprodução da vida social. O autor cita, como resultados/efeitos da crise, por exemplo, que

[...] 1. Em 2004, a FAO denunciou que morre de fome uma pessoa a cada quatro segundos e que dos 842 milhões de seres humanos que passam fome no mundo inteiro, 798 (sobre)vivem nos países em desenvolvimento. 2. O décimo relatório anual da Unicef, 'A Situação Mundial da Infância – 2004', revela que de 0 a 15 anos aproximadamente uma em cada duas crianças vive com alimentação não adequada, sem acesso à educação nem à água potável, sendo que destas 45% são vítimas de conflitos bélicos, 1,2 milhão são traficadas e 2 milhões são exploradas sexualmente (AMORIM, 2010, p. 92).

O cenário acima citado decorre, em grande parte, das contradições do capital, que em momentos de crise nos países desenvolvidos, com a redução da compra de mercadorias do mundo, leva os países subdesenvolvidos a adotar medidas que acentuam suas desigualdades

sociais, como, por exemplo, o aumento de juros, como forma de evitar a fuga de capitais. Isso coloca os direitos sociais em constante ameaça, demonstrando que a crise é permanente e inerente ao sistema de produção e reprodução da vida social (AMORIM, 2010).

Em que pese o capitalismo estar presente em todo o mundo, as consequências advindas de suas crises dependem e muito da ação estatal de cada país.

Para Amorim (2010),

[...] A contradição encontrada nos períodos de crise mais aparente é que o sistema de circulação financeira do dinheiro retarda ou impede o circuito de circulação de mercadorias. No circuito da produção, contraditoriamente, o excesso de produção impõe limites à circulação comercial, a liquidez do sistema produtivo inicia o processo de queda, o crédito privado em contrapartida entra em processo contínuo de queda também. Essa escassez de crédito impõe limites ao setor produtivo, que reduz a jornada de trabalho, diminui a produção, gera demissões ou rebaixa os salários. Neste cenário, a classe trabalhadora vai sendo reinserida, com redução na renda, em trabalhos mais precários, com redução do valor possível da venda de sua força de trabalho. [...] O aspecto estrutural da crise se evidencia quando as características do sistema capitalista impõem limites à produção de mercadorias, mesmo que sejam produtos necessários para a reprodução da vida da classe trabalhadora, por não contemplarem os requisitos da rentabilidade e economicidade. Esses limites impedem a construção de uma sociedade de abundância, justamente porque a abundância não é compatível com uma sociedade baseada no lucro de mercadoria, nos juros do dinheiro e na renda da propriedade. [...] O modo capitalista é eficiente para a produção de riqueza na escassez, mas não é compatível com a produção de riqueza na abundância. Na abundância a oferta é superior à procura, ocasionando tendências de taxas de lucros decrescentes e crises de superprodução, por isso, para que a reprodução do capital prossiga, é decisivo que a possibilidade da abundância se converta em carência, seja pelo desperdício de recursos em guerras, seja pela perdularidade global na produção destrutiva de mercadorias (AMORIM, 2010, p. 93-94).

Assim, o desafio social é o de transformar a produção em um mecanismo de geração de riquezas para todos, e não apenas num mecanismo de exploração do homem pelo próprio homem.

Com esse objetivo de transformação social, é preciso que a cidadania seja realizada na sua plenitude, não apenas a cidadania fundada na teoria marshalliana, já abordada nesta dissertação, uma vez que esta é centrada apenas na liberdade de mercado, numa igualdade jurídico-formal e a fraternidade fica relegada a retórica institucional. É preciso que a cidadania seja entendida como resultado de um processo histórico-estrutural, que seja comprometida com a superação das necessidades humanas, que seja exercida através de atuação conjunta do Estado, da sociedade e do mercado, ampliando a democracia representativa. A cidadania deve ter seu conteúdo associado aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, objetivando a realização da dignidade da pessoa humana (AMORIM, 2010).

A cidadania imposta pelo Estado Liberal resulta na fragmentação das identidades coletivas em demandas individuais, refletindo numa intervenção social que não leva em consideração as condições históricas e estruturais em que o cidadão está imerso. No Brasil, a intervenção social esvaziada e fragmentada se dá através do Terceiro Setor, resultando no enfraquecimento dos movimentos sociais e na expansão dessas organizações (AMORIM, 2010).

Com a intervenção privada cada vez mais presente na vida pública, a cidadania e a democracia acabam sendo limitadas pela apropriação privada da riqueza a um caráter formal de liberdade e igualdade, uma vez que os cidadãos são empurrados pelo capital a uma crescente desigualdade econômica, social e cultural.

A cidadania e a democracia não se efetivam apenas com o direito de voto, mas também com a realização da igualdade material, verdadeiro pressuposto para os direitos civis e políticos. A participação popular é decisiva no desenvolvimento de um capitalismo apto a realizar os direitos sociais. “À medida que essa participação se efetiva que aumentam as condições para que o capitalismo perca sua força de automanutenção como forma organizadora de reprodução da vida em sociedade” (AMORIM, 2010, p. 97).

Nesse passo, Amorim (2010) elenca alguns entraves da democracia capitalista:

1. Existe uma seletividade estrutural-institucional, que funciona atrelada à realidade das desigualdades econômicas e sociais, que filtra e permite de modo hegemônico a ascensão na cena política dos interesses dos grandes proprietários.
2. Existe um conflito permanente entre a burocracia de Estado e os interesses e decisões de órgãos representativos.
3. A existência da contradição entre titularidade e o exercício da soberania popular, na qual, os eleitores, em geral, não dispõem de instrumentos para controlar os efeitos políticos, sociais e econômicos de maneira dinâmica, participando de forma muito espaçada da vida política.
4. A tendência à oligopolização partidária que se faz acompanhada de uma diminuição das agremiações com reais possibilidades de vitória eleitoral, seguindo a tendência de oligopolização da economia (AMORIM, 2010, p. 98).

Por isso, é preciso criar condições para que a democracia e a cidadania se concretizem para possibilitar a transformação social. É através da ampliação da participação social nas decisões nacionais que os cidadãos terão sua liberdade ampliada com o acesso e garantia de efetivação de suas necessidades básicas. É preciso que aja uma socialização não apenas dos prejuízos, mas também da riqueza produzida pelo capital para que os direitos sociais sejam efetivados. “Para uma democracia efetiva, é necessário que tanto as necessidades sociais básicas sejam supridas, quanto à vida política seja apropriada coletivamente” (AMORIM, 2010, p. 99).

No Brasil, assim como nos demais países do mundo, uma avalanche conservadora vem buscando soluções para conter a crise do capital através do esvaziamento da proteção social e com a apropriação do fundo público pelo mercado.

Com a apropriação crescente do fundo público pelo capital, os direitos sociais acabam não sendo materializados através das Políticas Sociais Públicas, agravando ainda mais o processo histórico de desigualdade social.

Afirma Amorim (2010) que a desigualdade social sempre gerou alta tensão nas relações entre o Estado, a sociedade e o mercado, sendo que

[...] essa tensão entre o ideal de mercado de trabalho e o trabalho assalariado no Brasil, muitas vezes fundada na meritocracia, guiou diversas concepções conformadas das políticas sociais, sob o argumento da escassez de recursos, em programas inspirados em ideais de mínimos sociais, como, por exemplo, o programa Bolsa Família. Essa visão geral desconsidera que a taxa de juros do Brasil está entre as maiores do mundo e que a consequência direta de um sistema baseado em juros altos é a transferência cada vez maior de recursos do fundo público para o sistema financeiro, assim como que existe um sentido tendencial de esvaziamento dos sistemas públicos que corporificam os direitos sociais da classe trabalhadora (AMORIM, 2010, p. 99-100).

E para efetivar o esvaziamento da proteção social e a apropriação privada do fundo público, os defensores desta visão conservadora estabelecem dois principais mecanismos para superar o estado de crise do capital: o superávit primário e a desvinculação das receitas do Estado. Essa tensão entre os interesses do mercado e os objetivos das Políticas Sociais Públicas pode ser demonstrada em quatro dimensões: a primeira refere-se à associação entre proteção social e inserção social, já que o aumento do desemprego, a precarização da renda, a redução no consumo das famílias, leva a perdas na proteção social coletiva; a segunda é relativa ao valor da força de trabalho, já que o aumento do desemprego leva a um sucateamento dos salários, em razão do excesso de mão-de-obra disponível; a terceira dimensão aborda a preferência estatal pelas Políticas Sociais Públicas focalizadoras em detrimento das de caráter universal; e a quarta dimensão diz respeito aos mecanismos de desvinculação de receitas do Estado, que passam a ser destinados para finalidades diversas das previstas na Constituição Federal de 1988 (AMORIM, 2010).

Nesse sentido, o estabelecimento de uma cidadania e de uma democracia fundadas na realização dos direitos constitucionais civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e de fraternidade, para a superação do constante estado de crise do capital e das tensões dele resultantes com a sociedade e o Estado, requer, segundo Amorim (2010):

1. Tributação sobre grandes fortunas e limitação do recebimento de heranças por meio de impostos proporcionais aos valores pagos pela classe trabalhadora quando consome mercadorias.
2. Limitação de lucros e rendas financeiras de fontes improdutivas.
3. Redução da jornada de trabalho, combinada com a promoção pública gratuita de educação continuada ao longo de toda a vida do trabalhador.
4. Valorização econômica de trabalhos úteis e desqualificados pelo mercado de trabalho, como o exercido pelas cuidadoras e as empregadas domésticas.
5. Progressividade em todas as formas de tributação.
6. Universalização e equidade das políticas sociais.
7. Financiamento público de campanhas eleitorais (AMORIM, 2010, p. 102).

Dessa forma, para que a cidadania e a democracia sejam plenas, proporcionando uma sociedade de bem-estar, é preciso que se combata a concentração de riquezas e a socialização dos prejuízos, bem como o condicionamento das Políticas Sociais Públicas aos interesses econômicos.

Como demonstram as narrativas analisadas, os participantes, na sua maioria, resgataram aspectos históricos para analisar a Política Social Pública no Brasil contemporâneo, citando, por exemplo, as influências das Revoluções Francesa e Americana como marcos importantes nas lutas dos trabalhadores, bem como as conquistas jurídico-legais que essas revoluções trouxeram explicitando que esses dois movimentos revolucionários tomaram caminhos distintos.

Ficou evidente que os participantes compreendem os aspectos positivos e negativos do modelo capitalista frente às Políticas Sociais Públicas, reconhecendo que no Brasil, e aí podemos nos referir à reforma do Estado implementada especialmente a partir dos anos 1990, existe uma completa submissão das Políticas Sociais Públicas à orientação macroeconômica do ajuste fiscal, com uma redução do custo do Estado em Políticas Sociais Públicas essenciais, ao passo que a crise fiscal foi aprofundada, sustentada pelas altas taxas de juros, instalando-se um verdadeiro Estado mínimo aos mais necessitados, e um Estado máximo ao capital.

Outro destaque propiciado na análise foi à ênfase dada pelos participantes à visão liberal do Estado frente às Políticas Sociais Públicas. A importância reside no fato de que os Direitos Sociais ganharam guarida apenas na Constituição Federal de 1988, uma vez que no Brasil estes direitos foram historicamente negados.

Podemos sintetizar as narrativas analisadas destacando os seguintes pontos: a) a Constituição Federal de 1988 e seu significado, em um país cujos direitos foram historicamente negados; onde o favor foi a principal mediação; b) o Estado de Direito versus o Estado Constitucional de Direito; c) a visão liberal acerca do papel do Estado; d) a visão

liberal de cidadania; e) política carcerária; f) fundo público, em referências às parcerias no escopo do Estado (as parceiras usufruindo das benesses do Estado, mas não fazendo sua parte; apropriação do fundo público, mesmo sem se dar conta disso); g) noções de cidadania, reafirmando a ideia de que no Brasil a cidadania é formal- jurídica, mas que na prática ainda não temos essa noção consolidada; h) gestão pública, ideologia e partidos políticos, já que o que temos hoje na sociedade é um Estado capturado pelo capital, defendendo mais os interesses privados do que os públicos; i) seguridade social; j) judicialização das Políticas Sociais Públicas; l) bom entendimento em relação às contradições das Políticas Sociais Públicas; m) como as Políticas Sociais Públicas estão afetadas ao Estado Moderno e o desenvolvimento capitalista; e n) a questão da universalidade das Políticas Sociais Públicas no contexto contemporâneo.

Impende destacar que não há como se negar que a tutela e efetivação dos Direitos Sociais são condições para a existência da vida humana digna. Desde a garantia do exercício dos direitos civis e políticos, assegurando um tratamento isonômico pelo Estado, passando pela satisfação mínima das necessidades existenciais, abrangendo os direitos econômicos, sociais e culturais, e protegendo as liberdades de pensamento, de expressão, de crença, dentre outras, todas essas situações relacionam-se intrinsecamente a um ou mais direito fundamental.

Portanto, é possível afirmar que os docentes dos cursos de graduação em Direito compreendem o conceito de Políticas Sociais Públicas, o seu significado para a sociedade contemporânea e o papel do Estado.

#### **4.2 Aspectos da formação em Direito que favorecem o conhecimento das Políticas Sociais Públicas**

Para o participante 1 o curso de graduação em Direito é dotado de uma ampla formação, baseada em três eixos fixados pela Câmara de Ensino Superior. Segundo ele,

*[...] o primeiro eixo que fala sobre o estudo antropológico social, até trazendo o aspecto econômico de políticas públicas; o segundo eixo que são aquelas disciplinas próprias, específicas da ciência do Direito, como Constitucional, Civil, Tributário, Administrativo e Penal [...] e um terceiro eixo que é o eixo mais de ordem prática, que é aquele que vai estabelecer o papel do operador do Direito nas suas vertentes, que compreende a ação de um profissional da área do Direito. Então, são esses três eixos que concebem um profissional da área do Direito com uma formação bem ampla, que tem a possibilidade de compreender melhor essas Políticas Sociais Públicas. [...] a ciência pelo aspecto normativo de estabelecer parâmetros à vista da legalidade, de como deve reger o cidadão e o próprio Estado [...] dentro daquele eixo*

*da teoria tridimensional do fato, valor e norma, compreende e faz com que o processo de parametrização das condutas públicas e das condutas privadas sejam estabelecidos pelos fatores, ou os fatos que são dinâmicos, que a sociedade a cada momento evidencia o aspecto valorativo que fica ambientado num conceito cultural, e que seja a conformação das normas, e aí essa conformação das normas tem essa possibilidade de estabelecer, referenciar, a conduta, a disciplina da convivência humana segundo Goffredo falava. E aí, eu particularmente, tenho uma leitura bem legalista, eu acho que hoje em dia eu venho falando de uma frequência, se dá às vezes muito mais valor, muito mais, assim, privilégio, ao aspecto principiológico dos direitos humanos, dos direitos sociais. Enfim, mas em detrimento às vezes da legalidade, da incidência, da norma, e o profissional do Direito tem que lembrar que a incidência da norma, do fato a norma, subjunção a norma é o que nós aprendemos com a legalidade, o princípio da própria legalidade, aplicação da norma ao caso concreto. Às vezes, eu vejo muitos discursos, muitas teses ou argumentos construídos, baseados apenas nos princípios, fugindo do referencial da legalidade, da incidência da lei no caso concreto, não que o princípio seja menos importante, o princípio é o referencial interpretativo, até que se for, até se nós olharmos a lei de introdução, as normas do Direito, a antiga Lei de Introdução ao Código Civil, alterou só o nome da norma, mas ela se manteve, para falar que, ela diz acho, que no artigo 15, que nós temos que aplicar os princípios, os costumes, e analogia, aliás, pela ordem inversa, apenas nas situações em que há uma lacuna normativa frente aquela situação fática. Então se eu tenho uma lacuna, se eu tenho algo que não é parametrizado dentro da lei, eu vou me valer em primeiro lugar da analogia, depois, em segundo lugar dos costumes e em terceiro dos princípios gerais de Direito, isso por disposição expressa da lei, e aí dentro do que, a teoria de ordenamento jurídico que o Bobbio muito bem compreendeu, e explicou, conseguiu evidenciar isso, a lei superior prevalece sobre lei inferior, à lei posterior sobre lei anterior, e a lei específica, especial sobre lei geral. Então, acho que essa compreensão do profissional na formação, o conhecimento dê e para as especificidade das Políticas Sociais Públicas deve ser atrelado sempre a legalidade. Até do âmbito público, a gente sabe bem que a gente, como gestor público fica adstrito a executar aquilo que a lei permite, assim, ele só pode fazer aquilo que a lei permite, ele não pode, tal como no ambiente privado, ele pode ir lá fazer ações, atuações enfim, desde que não vedado pela norma, então ele tem essa maior liberdade de ação, e isso por vezes não é muito respeitado com alguns discursos que são sedutores, são os discursos até bem estruturados, mas que ao meu sentir pode fugir dessa legalidade na medida em que a própria norma, ela é o vetor de introdução no sistema de princípios, o princípio só está inserido dentro do sistema em razão de uma norma, ou seja, você pega o artigo 5º da Constituição Federal, ele tem a perspectiva de introduzir no sistema, assim como o artigo primeiro, entre outros, toda a parte introdutória da Constituição Federal, introduz no sistema, por meio de dispositivos legais que é a norma, ou seja, norma constitucional de princípios, princípios vetores referenciais. Vale dizer o seguinte, é como se nós devêssemos tomar o cuidado de aplicar a lei ao caso concreto, o princípio eu tenho que aplicá-lo como um vetor, como referencial para interpretação da norma, quando dois princípios colidem, é feito uma dosimetria entre eles, não que um deixa de existir em prol do outro, mas é feito essa dosimetria, ao passo que quando duas normas colidem, é aquela teoria do ordenamento que eu falei do Bobbio, ele fala: “Olha, dentro daqueles critérios, uma norma deixa de prevalecer frente à outra, e aí a legalidade dentro daquela estrutura Kelseniana de incidência e aplicação da norma que, a qual me filio”. Entendo que isso é relevante para formação, e o conhecimento dessas Políticas Sociais Públicas dentro desses três eixos de formação que o MEC pela Câmara de Ensino Superior compreende dentro da reforma que foi feita nos currículos dos cursos de Direito. [...] eu me preocupo um pouco com esse discurso principiológico que vem sendo às vezes produzido aí, principalmente algumas esferas acadêmicas ou até do Poder Judiciário, onde me parece que às vezes privilegia mais o involucro do que o próprio conteúdo da norma, não fazendo uma apologia de que a gente não deve respeitar os princípios, mas pelo contrário, a gente ao aplicar a norma estamos sim dando efeito a incidência desse princípio, e aí eu acho que quem mais dimensiona bem isso é no campo tributário, toda obra, toda leitura que se faz até da própria teoria comunicacional que vem sendo sustentada pela obra do Paulo*

*de Barros Carvalho, enfim, na Europa do Gregório Robles, e são muito relevantes para essa ideia, dentre outros aqui no Brasil e também na Europa que sustentam isso e que privilegiam essa legalidade, que nos traz segurança jurídica. Às vezes privilegiar demais os princípios em detrimento dessa legalidade, pode dar margem a uma insegurança jurídica, uma instabilidade e dificulta até a parametrização de um juiz de uma série histórica de decisões que podem trazer um referencial de conduta, um parâmetro de conduta do cidadão e dos próprios profissionais, dos operadores, dos interpretes, dos aplicadores da lei. Então esses aspectos contribuem muito pra favorecer esse conhecimento das Políticas Sociais Públicas. Eu acho que isso que tem que ser observado pelo gestor público, tem que aplicar a lei, quanto ele mais ele se aproxima da incidência e aplicação da norma, ele tá no ambiente da segurança jurídica, e essa formação é relevante. A crítica que eu faço é justamente nesse contexto de tomar o cuidado em privilegiar o princípio em detrimento da legalidade (P1).*

A fala do participante é marcada pelo discurso da nova interpretação constitucional, a qual, sem abandonar o método clássico fundado na aplicação de regras, tampouco dos métodos clássicos de interpretação (gramatical, histórico, sistemático e teleológico), traz os princípios para o centro da solução dos problemas sociais. Destaca o participante que a virada da dogmática positivista para a filosofia pós-positivista, com o uso da ponderação como técnica decisória e sua aplicação irrefletida, traz sérias consequências, como a predominância de certos valores em desacordo com as normas vigentes, esquecendo o operador do Direito da importância da segurança jurídica nas relações sociais.

Segundo Aragão (2014), o fim da Segunda Guerra Mundial, foi o estopim para a reinserção dos valores no mundo jurídico, reconectando o Direito e a moral, relativizando o positivismo legalista que dominara o Direito no século XX.

Nesse sentido, as Constituições dos Estados, antes interpretadas como fundamento de validade das normas, passaram a ser compreendidas como um sistema aberto de princípios e regras, “fonte de legitimação do Direito, dotado de eficácia e permeável a valores jurídicos suprapositivos, no qual as ideias de justiça e de realização dos direitos fundamentais desempenham um papel central” (ARAGÃO, 2014, p. 43).

Dessa forma, os princípios assumiram papel central na efetivação dos direitos constitucionais, dotados de imperatividade e força vinculante, exigindo do Direito novas formas de interpretação e aplicação das normas jurídicas, bem como um aprofundamento da atividade argumentativa dos operadores jurídicos, de modo a possibilitar a ponderação de interesses (ARAGÃO, 2014).

Destaca Aragão (2014) que

[...] 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 pós-positivismo é a designação provisória e genérica de um ideário difuso, no qual se incluem a definição das relações entre valores, princípios e regras, aspectos da chamada nova hermenêutica constitucional, e a teoria dos direitos fundamentais, edificada no fundamento da dignidade da pessoa humana. A valorização dos princípios, sua incorporação, explícita ou implícita, pelos textos constitucionais e o reconhecimento pela ordem jurídica de sua normatividade fazem parte desse ambiente de reaproximação entre Direito e Ética. Tal processo, do qual somos francos partidários, a despeito de todas as contribuições que trouxe para o entendimento e aplicação do Direito nos últimos anos, não é insuscetível a aperfeiçoamentos, que se relacionam tanto com seus aspectos teóricos quanto práticos (ARAGÃO, 2014, p. 43-44).

Barcelos; Barroso (2003) ensinam que a trajetória que conduziu os princípios ao centro do ordenamento jurídico exigiu que os mesmos ultrapassassem a visão meramente axiológica, de ausência de aplicabilidade e de eficácia jurídica. Para a doutrina moderna, capitaneada pelas concepções de Ronald Dworkin (1967) e Robert Alexy (1986) as normas jurídicas são classificadas em regras e princípios, sendo a Constituição Federal um sistema aberto permeável a valores jurídicos e a mudanças de interpretação conforme as transformações sociais.

Explicando a diferença entre regras e princípios, Barcelos; Barroso (2003) afirmam que

Regras são, normalmente, relatos objetivos, descritivos de determinadas condutas e aplicáveis a um conjunto delimitado de situações. Ocorrendo a hipótese prevista no seu relato, a regra deve incidir, pelo mecanismo tradicional da subsunção: enquadrar-se os fatos na previsão abstrata e produz-se uma conclusão. A aplicação de uma regra se opera na modalidade tudo ou nada: ou ela regula a matéria em sua inteireza ou é descumprida. Na hipótese do conflito entre duas regras, só uma será válida e irá prevalecer. Princípios, por sua vez, contêm relatos com maior grau de abstração, não especificam a conduta a ser seguida e se aplicam a um conjunto amplo, por vezes indeterminado, de situações. Em uma ordem democrática, os princípios frequentemente entram em tensão dialética, apontando direções diversas. Por essa razão, sua aplicação deverá se dar mediante ponderação: à vista do caso concreto, o intérprete irá aferir o peso que cada princípio deverá desempenhar na hipótese, mediante concessões recíprocas, e preservando o máximo de cada um, na medida do possível. Sua aplicação, portanto, não será no esquema tudo ou nada, mas graduada à vista das circunstâncias representadas por outras normas ou por situações de fato (BARCELOS; BARROSO, 2003, p. 33-34).

Continuando a explicação sobre as diferenças entre regras e princípios os autores destacam que, apesar de possuírem idêntico *status* de norma jurídica, é possível elencar três critérios distintivos entre eles: o conteúdo, a estrutura normativa e as particularidades da aplicação.

Quanto ao conteúdo, destacam-se os princípios como normas que identificam valores a serem preservados ou fins a serem alcançados. [...] Isonomia, moralidade, eficiência são valores. Justiça social, desenvolvimento nacional, redução das desigualdades regionais são fins públicos. Já as regras limitam-se a traçar uma conduta. A questão relativa a valores ou a fins públicos não vem explicitada na norma porque já foi decidida pelo legislador, e não transferida ao intérprete. Daí ser possível afirmar-se que regras são descritivas de conduta, ao passo que princípios são valorativos ou finalísticos. Com relação à estrutura normativa, tem-se que o relato de uma regra especifica os atos a serem praticados para seu cumprimento adequado. [...] Se ocorre o fato previsto em abstrato, produz-se o efeito concreto prescrito. Já os princípios indicam fins, estados ideais a serem alcançados. Como a norma não detalha a conduta a ser seguida para sua realização, a atividade do intérprete será mais complexa, pois a ele caberá definir a ação a tomar. [...] Quanto ao modo ou particularidades de sua aplicação [...] regras são proposições normativas aplicáveis sob a forma de tudo ou nada. [...] Se os fatos nela previstos ocorrerem, a regra deve incidir, de modo direto e automático, produzindo seus efeitos. Uma regra somente deixará de incidir sobre a hipótese de fato que contempla se for inválida, se houver outra mais específica ou se não estiver em vigor. Sua aplicação se dá, predominantemente, mediante subsunção. Princípios contêm, normalmente, uma maior carga valorativa, um fundamento ético, uma decisão política relevante, e indicam uma determinada direção a seguir. Ocorre que, em uma ordem pluralista, existem outros princípios que abrigam decisões, valores ou fundamentos diversos, por vezes contrapostos. A colisão de princípios, portanto, não só é possível, como faz parte da lógica do sistema, que é dialético. Por isso a sua incidência não pode ser posta em termos de tudo ou nada, de validade ou invalidade. Deve-se reconhecer aos princípios uma dimensão de peso ou importância. À vista dos elementos do caso concreto, o intérprete deverá fazer escolhas fundamentadas, quando se defronte com antagonismos inevitáveis, como os que existem entre a liberdade de expressão e o direito de privacidade, a livre iniciativa e a intervenção estatal, o direito de propriedade e a sua função social. A aplicação dos princípios se dá, predominantemente, mediante ponderação (BARCELOS; BARROSO, 2003, p. 35-37).

A técnica da ponderação, utilizada para soluções de conflitos entre princípios, vem sendo vítima de críticas por parte da doutrina, e isso fica evidente na fala do participante, por não se mostrar, do ponto de vista da metodologia, como instrumento hábil a proporcionar segurança jurídica nas decisões e na forma de aplicação do Direito, já que por conter lacunas em suas noções, pode levar a decisões arbitrárias e antidemocráticas (ARAGÃO, 2014).

Por essas razões, alguns doutrinadores vêm se opondo à ponderação, trazendo teorias, que podem ser divididas em provenientes da ideia de limites imanentes, as relacionadas ao conceptualismo e as fundadas numa hierarquia normativa. As duas primeiras negam a existência de conflito normativo, e a terceira reconhece a existência dos conflitos envolvendo direitos (ARAGÃO, 2014).

A primeira sustenta, em linhas gerais, que cada direito tem limites já contidos, decorrentes de sua própria natureza, o que tornaria a ponderação no caso concreto desnecessária. Porém, não apresenta um método específico para determinar tais limites, relacionando-os com o senso comum, o que é insuficiente enquanto parâmetro. Como alternativa, o conceptualismo questiona a existência de direitos

fundamentais em oposição aos bens coletivos, afirmando que a noção de direitos não reproduziria o desenvolvimento histórico, sendo uma construção liberal e individualista, que entende os direitos como poderes individuais. Os direitos fundamentais e os fins públicos, de acordo com essa visão, se completam, afastando a possibilidade de conflito. Isso leva tal teoria a também dispensar a ponderação, sob a premissa de que, se não há direitos como noção autônoma, não pode haver seu conflito e não há por que se falar em ponderação. A hierarquização, em sentido contrário, reconhece a existência dos conflitos entre normas, mas propõe como solução um parâmetro objetivo, uma tabela dispendo sobre a hierarquia normativa, de acordo com sua importância, incluindo as disposições constitucionais, o que de certa forma implica um juízo de valor, uma ponderação, no processo de escalonamento das normas (ARAGÃO, 2014, p. 47-48).

Em que pese a existência dessas teorias relativizadoras da técnica da ponderação, nenhuma se mostrou capaz de frear a disseminação da mesma tanto na universidade como na prática jurídica, sendo que os efeitos de sua utilização sem parâmetro e sem preocupação com a segurança jurídica, apenas agora começam a chamar a atenção dos operadores do Direito.

E para demonstrar os exageros que estão sendo praticados com a sobrelevação dos princípios em detrimento da segurança jurídica, Aragão (2014) apresenta dois exemplos:

A sobrepujança na ponderação de interesses de argumentos retóricos em prol de valores *a priori* hierarquicamente superiores a outros já possibilitou nos EUA fortes restrições à liberdade de manifestação de ideias que fossem consideradas esquerdistas (*Dennis v. United States*), bem como que cidadãos norte-americanos de origem japonesa ficassem confinados em campos de concentração durante a Segunda Guerra Mundial (*Korentatsu v. United States*). O fundamento dessas decisões foi que, na ponderação entre os valores da segurança nacional e da liberdade, deveria prevalecer aquele em detrimento deste. Já no outro oposto temos decisões que, invocando a proteção da dignidade da pessoa humana, não permitem que o fornecimento de serviços públicos econômicos seja suspenso mesmo diante do inadimplemento reiterado do usuário consumidor. Com base na dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) e no art. 22 do CDC – que determina que os serviços essenciais devem ser contínuos -, defendem de maneira genérica a impossibilidade da dita suspensão, afirmando ainda que o corte do fornecimento seria uma execução privada do próprio direito por parte da prestadora do serviço público, desconSIDERANDO todo um conjunto de regras legais, regulamentares e contratuais já preexistentes que, permitindo a suspensão do fornecimento após prévia notificação, ponderam os interesses do consumidor inadimplente e as necessidades coletivas de equilíbrio econômico do serviço e dos consumidores adimplentes que acabarão arcando com os custos da inadimplência (ARAGÃO, 2014, p. 51-52).

Por essas razões é crescente a doutrina que defende a necessidade de contenção dos excessos de subjetivismos empregados na aplicação dos princípios, sugerindo, inclusive, critérios de identificação e categorização dos argumentos jurídicos por ventura imodificáveis em uma matéria constitucional, bem como a identificação dos argumentos que devem se sobrepor aos demais (ARAGÃO, 2014).

Os estudiosos ainda ressaltam que devem se sobrepor os argumentos diretamente ligados ao texto da lei a ser aplicada em detrimento daqueles de caráter não jurídico, da mesma maneira que, havendo um conflito entre uma lei e um princípio de mesma hierarquia normativa, deve preponderar aquela, que já detém uma ponderação de valores realizada quando de sua edição. Ademais, o Poder Judiciário deveria restringir-se a efetuar a ponderação de valores de normas constitucionais apenas nos casos em que inexistir lei específica tratando do tema (ARAGÃO, 2014).

Aragão (2014) destaca que os argumentos acima expostos não correspondem a uma supervalorização da interpretação gramatical,

[...] que sempre estará incindivelmente conectada com as demais espécies de interpretação; nem de um direito desapegado dos valores, já que, no Estado de Direito, o papel de pesar os valores em jogo é, por excelência, atribuído ao legislador ou ao constituinte, não ao órgão julgador. Em outras palavras, não se trata de desprezar os valores envolvidos, mas sim de priorizar a regra constitucional que já os ponderou previamente (ARAGÃO, 2014, p. 55).

Importante destacar que não se pretende com esta restrição na ponderação de valores engessar o texto constitucional, mas apenas ser fiel à vontade do legislador retratada na letra da lei.

[...] a suposta aplicação da Constituição que não dê o devido valor ao seu texto, dando mais importância a concepções filosóficas ou sociais exógenas, pode levar a existência de restrições a direitos não albergadas constitucionalmente. A invocação formal da Constituição serviria apenas para que o operador do Direito impusesse suas convicções pessoais ou coletivas sobre os particulares. Substancialmente, a restrição adviria da vontade do agente público, não da Constituição, ou seja, do seu texto (ARAGÃO, 2014, p. 59).

Dessa forma, o participante defende uma diminuição da esfera de subjetividade do juiz e do administrador, não se permitindo a aplicação desmedida da técnica da ponderação de valores como regra decisória quando houver, para o caso concreto, lei específica disciplinando a matéria, ainda mais quando a própria lei integrar a Constituição Federal.

A observância da lei não se resume a mero formalismo, ou um engessamento do operador do Direito, até porque para a edição de lei específica sobre determinada matéria já foi realizada pelo legislador a devida ponderação de valores. Assim, “utilizar ponderação para decidir nos casos em que já há regra tutelando determinado direito seria reponderar valores já ponderados” (ARAGÃO, 2014, p. 63).

Por isso, o participante entende que, num Estado Democrático de Direito como o Brasil, cabe ao operador do Direito a aplicação das leis já previamente ponderadas pelo legislador, de forma a realizar a segurança jurídica prevista na Constituição Federal, não implicando com isto um abandono da técnica da ponderação de valores para a prolação das decisões.

Para o participante 2, o profissional do Direito requer uma formação continuada, já que o mesmo tem papel importante na informação das pessoas acerca de seus direitos, bem como na solução dos conflitos de interesses. Nesse sentido, ressalta que o conhecimento das Políticas Sociais Públicas é favorecido pelo estudo

*[...] do Direito Constitucional<sup>31</sup>, Direito Administrativo<sup>32</sup>, Direito da Seguridade Social<sup>33</sup>. Acredito que são os três ramos do Direito que mais se aproximam do conhecimento necessário para que a pessoa possa atuar nessa área (P2).*

O Direito Constitucional é responsável pela estruturação da organização fundamental do Estado, seus contornos jurídicos e limites de atuação. Busca, também, interpretar as normas fundamentais do Estado, sua organização e estruturação política e os princípios fundamentais que o norteiam.

Nas palavras de Silva (2015), o Direito Constitucional

*[...] configura-se como Direito Público fundamental por referir-se diretamente à organização e funcionamento do Estado, à articulação dos elementos primários do mesmo e ao estabelecimento das bases da estrutura política (SILVA, 2015, p. 34).*

Já a palavra Constituição, que traz os princípios e regras objetos de estudo deste ramo do Direito, deriva, segundo Vasconcelos (2014), do verbo latino *constitue* (estabelecer

---

<sup>31</sup> A disciplina de Direito Constitucional busca estudar a Teoria da Constituição, enfatizando o conceito, as funções, os tipos e a evolução das Constituições, analisando a teoria do Poder Constituinte, da norma constitucional e a teoria geral dos princípios e direitos fundamentais, conciliando os aspectos vinculados à teoria constitucional com uma análise do Direito Constitucional Positivo Brasileiro. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/direito/graduacao/ementas/241/direito\\_constitucional\\_I.pdf](http://www.pucrs.br/direito/graduacao/ementas/241/direito_constitucional_I.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2015.

<sup>32</sup> O Direito Administrativo, por sua vez, objetiva o estudo da função administrativa do Estado, bem como os princípios da Administração, as entidades administrativas, o serviço público e sua delegação, os atos administrativos em relação à eficácia e exequibilidade, o processo licitatório e contratos administrativos, entre outras matérias. Disponível: <[http://www.pucrs.br/direito/graduacao/ementas/243/Direito\\_Administrativo\\_I.pdf](http://www.pucrs.br/direito/graduacao/ementas/243/Direito_Administrativo_I.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2015.

<sup>33</sup> Já a disciplina de Direito Previdenciário tem como objetivo o estudo do conceito, autonomia, princípios e fontes, proteção social, previdência social e sistema previdenciário brasileiro, beneficiários da previdência social, empresa e custeio da previdência social, acidente de trabalho, sistema previdenciário especial, previdência privada, dentre outros. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/direito/graduacao/ementas/244/eletivas/Dir\\_Previdenciario.pdf](http://www.pucrs.br/direito/graduacao/ementas/244/eletivas/Dir_Previdenciario.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2015.

definitivamente), mas é utilizada no sentido de lei fundamental do Estado, estabelecendo a organização jurídica fundamental do Estado.

Na sua acepção política e jurídica, Silva (2015) ensina que a Constituição seria a organização dos elementos essenciais do Estado, com um sistema de normas jurídicas positivadas ou derivadas dos costumes, que disciplina a forma de Estado e de Governo, bem como a aquisição e o exercício do poder, fixando seus órgãos e limites de atuação.

As normas previstas na Constituição Federal são dotadas das características da suprallegalidade e da máxima efetividade, sendo superiores às demais normas que jamais podem contrariá-las. Todo ordenamento jurídico é baseado em uma estrutura escalonada, sendo que as normas situadas abaixo da Constituição Federal devem com ela ser compatíveis, uma vez que seu fundamento de validade está estabelecido no texto constitucional. Assim, toda norma inferior deve manter uma indispensável relação de conformidade com a norma acima dela, estabelecendo uma relação de compatibilidade vertical com a Constituição Federal.

Segundo Vasconcelos (2014), estando a norma jurídica prevista na Constituição Federal, independente da matéria que regula, ela já é dotada da característica da suprallegalidade. Ademais, a Constituição Federal contempla tanto regras formalmente constitucionais como regras materialmente constitucionais.

São consideradas regras formalmente constitucionais todas aquelas expressamente previstas na Constituição Federal. Já as materialmente constitucionais são aquelas identificadas pelo seu conteúdo, pouco importando a forma como foram introduzidas no ordenamento jurídico. Tendo em vista que a forma é irrelevante, podemos afirmar que as regras materialmente constitucionais podem localizar-se dentro ou fora do texto constitucional.

Outro ponto que merece atenção quando se fala em Direito Constitucional são as concepções sobre as Constituições trazidas pela Teoria Constitucional, que busca examinar, identificar e criticar os limites, as possibilidades e a força normativa do Direito Constitucional, estudando os conceitos de Constituição, o Poder Constituinte, a legitimidade constitucional, os direitos fundamentais, etc.

Um primeiro sentido sobre as Constituições é o sociológico, de Lassalle (2002), segundo o qual a Constituição é a soma de fatores reais de poder que vigoram num país, de nada servindo o que se escreve no papel se não corresponder à realidade e aos fatores reais de poder.

Os fatores reais de poder que atuam no seio de cada sociedade são essa força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas vigentes, determinando que não possam ser, em substância, a não ser tal como elas são (LASSALLE, 2001, p. 10-11).

A concepção de Constituição do autor supracitado é considerada sociológica porque as normas constitucionais devem guardar concordância com a realidade do processo de poder. Nesse sentido, Vasconcelos (2014) destaca a existência de Constituições normativas, Constituições nominais e Constituições semânticas.

Constituição normativa é aquela que efetivamente submete o processo de poder às suas regras. Ou seja, é respeitada e cumprida, pois reflete os princípios fundamentais do constitucionalismo sendo, assim, legítima. A Constituição nominal é aquela que embora tenha por pretensão representar os valores fundamentais da sociedade, não possui regras que representem a dinâmica do processo político, pelo que ficam sem realidade existencial. Por fim, a Constituição semântica (ou de fachada para Canotilho), serve apenas para beneficiar os detentores do poder de fato, instrumentalizando sua dominação sobre a sociedade (VASCONCELOS, 2014, p. 7).

Um segundo sentido sobre Constituição é o político, de Schmitt (2008), para o qual a Constituição é fruto de uma decisão política fundamental. O mesmo autor ainda destaca a diferença entre Constituição e lei constitucional. Refere-se a primeira as normas relativas à forma de Estado e de governo, os órgãos do poder e os direitos e garantias fundamentais. Outros assuntos, ainda que previstos na Constituição Federal, são considerados leis constitucionais.

A doutrina ainda traz um terceiro conceito de Constituição, que é o jurídico, de Kelsen (1984), que afirma ser a Constituição uma norma fundamental hipotética, pressuposta e não posta pela autoridade, sendo o Direito uma estrutura normativa, cuja unidade reside na norma fundamental, tendo como fundamento de validade de qualquer norma jurídica outra norma superior.

A Teoria Pura do Direito de Kelsen (1984) destaca alguns significados de Constituição:

Material – é o conjunto de normas que regulam a criação dos preceitos jurídicos gerais e prescrevem o processo que deve ser seguido em sua elaboração. Formal – consiste no conjunto de normas jurídicas que só podem ser modificadas mediante a observância de prescrições especiais, que têm por objetivo dificultar a modificação destas normas. Sentido amplo – compreende as normas que estabelecem as relações dos súditos com o poder estatal (VASCONCELOS, 2014, p. 8).

Além das concepções das Constituições, é importante também analisarmos, em matéria constitucional, a classificação feita pela doutrina das Constituições.

Quanto ao conteúdo, a Constituição pode ser:

**Material ou substancial:** conjunto de regras jurídicas materialmente constitucionais, que regulam a estrutura do Estado, a organização de seus órgãos e os direitos fundamentais. Tais regras podem ou não estar na Constituição e justamente por isso é mais abrangente que a Constituição Formal. Há, por exemplo, regras materialmente constitucionais disciplinadas em lei ordinária, como o Estatuto dos Estrangeiros.

**Formal:** conjunto de regras jurídicas, inseridas no texto unitário da Constituição escrita, diga ou não respeito à matéria constitucional. Exemplo: o art. 14, §4º, da Constituição Federal, que trata da inelegibilidade, é regra formal e materialmente constitucional porque delinea o modo de aquisição e exercício do poder. Mas os casos de inelegibilidade não são apenas os previstos nesse dispositivo; a Lei Complementar nº. 64, de 18.5.1990 disciplina outras hipóteses, em consonância com o prescrito no §9º do próprio art. 14.

**Instrumentais (*instrument of government*):** é aquela lei fundamental entendida, essencialmente, como lei processual e não como lei material. Estabelece competências, regula o processo e define os limites da ação política. Como instrumento de governo, contém as regulamentações necessárias para a vida política de uma comunidade (VASCONCELOS, 2014, p. 8-9).

Em relação à forma, a Constituição pode ser escrita, com as suas normas expressas em um ou vários documentos; ou não escritas, também chamadas de costumeiras ou históricas, uma vez que suas normas não constam de um documento único e solene, sendo textos esparsos, elaborados em épocas distintas conforme os usos e costumes válidos como fonte do Direito (VASCONCELOS, 2014).

No tocante ao modo de elaboração, são classificadas como dogmáticas aquelas que refletem os ideais dominantes no momento de sua elaboração, tidos como verdadeiros; ou históricas, aquelas que são fruto de uma lenta formação histórica, sendo materializada em diversos documentos (VASCONCELOS, 2014).

Quanto à ideologia, podem ser ecléticas, pluralistas, complexas ou compromissórias, quando em seu texto contemplam diversos princípios ideológicos; ou ortodoxas, também denominada de simples, quando abarca uma única ideologia (VASCONCELOS, 2014).

Ensina ainda Vasconcelos (2014), que quanto à origem ou ao processo de positivação, pode ser uma

**Constituição outorgada:** são aquelas impostas por um grupo ou por uma pessoa, sem um processo regular de escolha dos constituintes. Nesse ponto podemos traçar a diferença entre Carta Constitucional, expressão reservada às constituições outorgadas, e Constituição que objetiva designar as promulgadas.

**Constituição promulgada (democrática ou popular):** são aquelas elaboradas por representantes eleitos pelo povo, de forma livre e consciente, para exercer o poder constituinte.

Constituição cesarista (plebiscitária, referendaria ou bonapartista): trata-se da Constituição que, não obstante elaborada sem a participação do povo ou dos seus representantes, é submetida a um referendo popular antes de ganhar vigência. Recebe esse nome por ter sido um método utilizado por Napoleão Bonaparte nos denominados plebiscitos napoleônicos.

Constituição mista (pactuada, positivada por convenção ou dualista): nessas Constituições o diploma fundamental não é já uma Carta doada pela vontade do povo, mas um pacto entre o soberano e a representação nacional, em regra entre o monarca e o Poder Legislativo (VASCONCELOS, 2014, p. 10-11).

Em relação à sua estabilidade ou alterabilidade, Vasconcelos (2014) ensina que a Constituição pode ser rígida ou condicional, quando o processo de alteração demanda um rito mais solene do que o da formação das leis ordinárias; ou flexível, também chamada de não condicional, quando permite alteração do texto constitucional através do mesmo processo legislativo aplicado às leis ordinárias.

A Constituição, por fim, ainda pode ser classificada quanto à função, sendo que um único texto constitucional pode conter as duas classificações. Nas palavras de Vasconcelos (2014), podemos ter uma Constituição garantia, que tem o fim de assegurar os direitos fundamentais, fixando limites à atuação estatal; ou uma Constituição dirigente, que além de limitar os poderes do Estado, também determina um programa de ação estatal buscando efetivar os direitos constitucionais.

Vistas as características que podem existir nas Constituições dos Estados e, em especial, na brasileira, passemos a analisar o histórico das Constituições do nosso país.

A primeira Constituição brasileira foi a do Império, outorgada por Dom Pedro I em 1824. Segundo Vasconcelos (2014), esta Constituição

[...] foi submetida à manifestação de algumas das então denominadas Câmaras de Vilas, circunstância que não alterou seu conteúdo unilateral. Como principais pontos da Constituição Imperial, que se caracterizou pelo absolutismo na organização dos Poderes e acentuado liberalismo no tocante aos direitos individuais, destacam-se: a) Poder Moderador (sistema quadripartite do poder) – era tido pela Constituição como chave de toda a organização política, delegado privativamente ao Imperador como Chefe Supremo da nação e seu primeiro representante; b) adotava-se, nos termos do art. 4º, a religião Católica Apostólica Romana como religião oficial do Brasil, o que o tornava um Estado Confessional; c) foi a Constituição com maior vigência em nosso país (de 1824 a 1889), quando então foi proclamada a República. A despeito de sua longa duração, teve pouca efetividade, pois foi a época em que o poder mais se afastou da Constituição formal; e) Constituição semirrígida quanto a sua alteração (art. 178) (VASCONCELOS, 2014, p. 14).

Com a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889, tivemos a promulgação da Constituição de 1891, que trouxe entre outras inovações, a separação de Estado e Igreja, o que tornou o Brasil um país laico; a adoção da forma Federativa de Estado,

com a distribuição dos Poderes entre a União, os Estados e os Municípios; a abolição de instituições monárquicas; o fim da vitaliciedade dos cargos de Senador; o sistema de governo presidencialista; e a instituição do voto direto (VASCONCELOS, 2014).

Em 1930, em meio à Revolução, tivemos a queda da Constituição de 1891, com diversos de seus preceitos frontalmente violados através de fraudes eleitorais, do coronelismo e das oligarquias, e a instituição de uma comissão para a elaboração de um novo texto constitucional (VASCONCELOS, 2014).

Assim, em 15 de novembro de 1933, através da Assembléia Constituinte, baseada na Constituição de Weimar de 1919, promulgou-se a Constituição de 1934, a qual manteve a divisão de Poderes, mas centralizou a competência legislativa na União, bem como criou a Justiça Eleitoral, prevendo o voto feminino, e a Justiça do Trabalho, a qual promoveu uma revolução nas relações trabalhistas (VASCONCELOS, 2014).

Após a Constituição de 1934, Getúlio Vargas, inspirado pelos ideais do autoritarismo reinante àquela época na Europa, outorgou a Constituição de 1937, dotada das seguintes características:

[...] a) exacerbação dos poderes do Presidente da República (Estado Novo), podendo emendar e suspender o texto constitucional a seu arbítrio. Restringiu ainda as prerrogativas do Congresso Nacional e a autonomia do Judiciário, podendo, em certos casos, ir de encontro às decisões judiciais que declarassem a inconstitucionalidade de determinada lei. Não havia, portanto, separação de poderes, embora estivesse previstos o Legislativo, o Executivo e o Judiciário; b) eliminação da autonomia dos Estados-Membros, com a revogação de todas as Constituições estaduais. Apesar da previsão de que novas Constituições seriam outorgadas pelos Governos Estaduais, exercidos por prepostos (interventores) do Governo Central, a outorga ficara condicionada à realização do já mencionado plebiscito, o que jamais ocorreu, ficando assim os Estados privados de se auto organizarem e ter governo próprio; c) instituição de serviços de informações que garantia ao Presidente controle de imprensa e do povo, acarretando a restrição aos direitos e garantias individuais, inclusive com pena de morte para todos os crimes políticos e de homicídio cometido por motivo fútil e com extremos de perversidade; d) o nome de Deus foi suprimido da Constituição (VASCONCELOS, 2014, p. 16).

Com a queda de Getúlio Vargas em 29 de outubro de 1945 e a reconstitucionalização do país, emergiu em 1946 uma nova Constituição a qual trouxe inovações importantes como, a proclamação do povo como o titular do poder, a declaração de direitos sobre nacionalidade, cidadania, eleitoral, trabalhista, previdenciário, entre outros, e a autonomia do Poder Judiciário como guardião da Constituição (VASCONCELOS, 2014).

Em 1955 com a eleição de Juscelino Kubitschek o país experimentou um período de crescimento econômico e endividamento. Em 1960, Jânio Quadros é eleito Presidente do

Brasil, renunciando no ano seguinte e, com isso, foi sucedido por João Goulart, que tinha dentre seus objetivos realizar as chamadas Reformas de Base (agrária, urbana e bancária). Todavia, movimentos contrários a estas ideias articularam-se e, em 31 de março de 1964, João Goulart foi deposto, iniciando-se um longo período de ditadura militar. Com o advento dos militares ao poder, estes elaboraram os chamados Atos Institucionais, que estavam acima da Constituição de 1946, embora o Ato Institucional nº. 1 não a tivesse revogado. Desfigurada a Constituição de 1946, promulgou-se em 1967 uma nova Constituição, caracterizada pela doutrina como semi outorgada, já que o Congresso Nacional não teve liberdade suficiente para deliberar sobre o novo texto constitucional (VASCONCELOS, 2014).

Prossegue Vasconcelos (2014) ensinando que

[...] com o advento do AI-5 a Constituição teve o seu funcionamento paralisado, aniquilando o princípio da independência e harmonia dos poderes, passando a ser submetida ao arbítrio e à vontade incontrolável do Presidente, convertendo o regime presidencial em ditadura constitucional. [...] Descaracterizado pelos sucessivos Atos Institucionais, o texto de 67 foi unificado pela Emenda nº. 1 de 17 de outubro de 1969, outorgada pela Junta Militar, que assumiu o poder durante o período de doença do Presidente Costa e Silva. Alguns constitucionalistas dizem que não se trata de apenas uma emenda, mas sim de uma nova Constituição, já que os governantes não tinham legitimidade de elaborar essa emenda. Tal Constituição foi outorgada. Contudo, a maioria dos constitucionalistas não equiparam a EC 1/69 a nova Constituição, pois apenas consolidou o texto de 1967 (VASCONCELOS, 2014).

Esse regime de exceção, em que as garantias individuais e sociais eram restritas, ou mesmo ignoradas, e cuja finalidade era garantir os interesses da ditadura, internalizados em conceitos como segurança nacional, restrição das garantias fundamentais etc, fez crescer, durante o processo de abertura política, o anseio por dotar o Brasil de uma nova Constituição, defensora dos valores democráticos, que culminou com o fim do período ditatorial e a redemocratização do país em 1985.

Nesse passo, em 1988 foi promulgada a Constituição cidadã, que assegurou diversas garantias constitucionais com o objetivo de dar maior efetividade aos direitos fundamentais, permitindo a participação do Poder Judiciário sempre que houver lesão ou ameaça de lesão a direitos.

Demonstrando a mudança que estava ocorrendo no país, a Constituição qualificou como crimes inafiançáveis a tortura e as ações armadas contra o Estado Democrático e a ordem constitucional, criando dispositivos constitucionais para bloquear golpes de qualquer natureza. Ademais, disciplinou-se a eleição direta para os cargos de chefe do Poder Executivo

e membros do Poder Legislativo. A nova Constituição também previu maior responsabilidade fiscal.

Outra matéria técnica que na visão do participante contribui para o conhecimento das Políticas Sociais Públicas é o Direito Previdenciário, que nasceu a partir de questões sociais que ocasionaram a necessidade de mecanismos protetivos de solução para tais situações, sendo a Revolução Industrial um marco histórico que influenciou na necessidade de tutela jurídica aos trabalhadores, devido a quantidade de acidentes, mortes, doenças e invalidez que ocorriam nesta época. Dessa forma, surgiu a necessidade de criar mecanismos compatíveis à cobertura dos chamados riscos sociais através de uma legislação própria ensejando o nascimento de uma nova espécie de direito denominada de Direito Previdenciário (MATOS, 2011).

Assim, ensina Matos (2011) que o Direito Previdenciário é

[...] um ramo do direito autônomo formado pelo conjunto de leis e atos administrativos que tem como objetivo a proteção mediante o Estado, em reduzir os riscos sociais, a fim de que seja obtido o bem-estar social. [...] o Direito Previdenciário não deve ser confundido com previdência ou seguridade social. Estas são técnicas protetivas, visando ao bem-estar da clientela protegida, proporcionando ações concretas em prol dessas pessoas. O Direito Previdenciário apenas fornece o instrumental jurídico para a sua realização. [...] o Direito Previdenciário está inserido dentro do sistema de proteção social denominado de Seguridade Social, e devido a Previdência Social fazer parte deste conjunto, compete ao Direito Previdenciário disciplinar as relações jurídicas de benefício e custeio a fim de que se concretize a proteção social. A Previdência Social, espécie de técnica protetiva contra os riscos sociais, além de estar inserida no Sistema da Seguridade Social, ela também tem previsão legal no artigo 6º da Constituição Federal reconhecida como uma espécie de Direito Social, pois protege os necessitados conforme foi abordado anteriormente. Entretanto para ter direito a proteção aos riscos sociais é necessário que o hipossuficiente seja um beneficiário do Regime Geral da Previdência, ou seja, que contribua para o sistema previdenciário, o que o torna segurado da Previdência (MATOS, 2011, s/p).

Só que antes da atual sistemática prevista na Constituição Federal de 1988, o Direito Previdenciário, percorreu três fases. Segundo Lima (2013) são elas: a beneficência (inspirada pela caridade e apresentando como exemplo a Santa Casa de Misericórdia, fundada pelo Padre José de Anchieta no século XVI), a assistência pública (que remonta a 1828, com a Lei Orgânica dos Municípios) e a previdência (em 1835 nasceu o Montepio Geral da Economia).

Conforme abordado na Seção 2, a Seguridade Social brasileira teve como ponto de partida o final do Império, época em que se destacaram algumas medidas protetivas dirigidas aos empregados públicos, dentre elas a criação da Caixa de Socorros em cada uma das estradas de ferro do Estado (Lei nº. 3.397), o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas da

Imprensa Nacional (Decreto-lei nº. 10.269), o Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda (Decreto nº. 9.284) e a Caixa de Aposentadoria Pensões dos Operários da Casa da Moeda (Decreto nº. 9.284). Para os empregados privados, apenas com o advento da Lei Eloy Chaves que se instituíram os primeiros benefícios, como assistência médica, aposentadoria por tempo de serviço e por idade avançada, por invalidez após dez anos de serviço e pensão aos seus dependentes. Em 1945, através do Decreto-lei nº. 7.526, criou-se o Instituto dos Seguros Sociais do Brasil, absorvendo todas as entidades previdenciárias. Já em 1966, com o Decreto-lei nº. 72, tivemos a unificação das instituições previdenciárias com o surgimento do Instituto Nacional de Previdência Social (LIMA, 2013).

Este importante ramo do Direito, destacado pelo participante como um dos responsáveis pelo conhecimento acerca das Políticas Sociais Públicas, em que pese sua importância, nem sempre foi alçado pelas Constituições brasileiras ao *status* de direito e garantia fundamental.

Segundo Lima (2013), a Constituição de 1824 teve como única previsão relativa à Seguridade Social a criação dos chamados Socorros Públicos, em seu artigo 179, sendo que cabia às Assembleias Legislativas a competência para regulamentá-los (artigo 10 do Ato Adicional de 1834). No ano seguinte, instituiu-se o Montepio Geral dos Servidores do Estado, que previa um sistema típico de mutualismo, com a repartição dos riscos e dos encargos. O Código Comercial de 1850, por sua vez, previu uma espécie de auxílio-doença, garantindo a manutenção dos salários por até três meses.

A Constituição de 1891 teve como marco a previsão da aposentadoria para os funcionários públicos em casos de invalidez. Sob a vigência desta Constituição tivemos a promulgação da Lei Eloy Chaves, primeira norma jurídica a institucionalizar a previdência social brasileira, com a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões para ferroviários de nível nacional, prevendo a aposentadoria por tempo de idade e contribuição, a aposentadoria por invalidez, a pensão por morte e a assistência médica, sendo o custeio bancado por contribuições dos empregados e do Estado. Com o Decreto nº. 5.126/1926, estendeu-se o alcance da Lei Eloy Chaves aos portuários e marítimos e, em 1928, através do Decreto nº. 5.485, aos telegráficos e radiotelegráficos (LIMA, 2013).

Com a promulgação da Constituição de 1934, determinou-se à União a competência para legislar sobre regras gerais da assistência social, e aos Estados a responsabilidade pelo gerenciamento da saúde e da assistência social, bem como o dever de fiscalizar a aplicação das leis atinentes às Políticas Sociais Públicas. Ao Poder Legislativo manteve-se a

competência para instituir normas sobre aposentadoria. O ponto forte desta Constituição foi o estabelecimento da forma tríplice de custeio da Seguridade Social, através de contribuições do Estado, do empregado e do empregador. Instituiu-se, também, a aposentadoria por invalidez, com salário integral, ao servidor público que tivesse, no mínimo, 30 anos de trabalho (LIMA, 2013).

A Constituição de 1937, outorgada, não trouxe inovações em matéria previdenciária, destacando-se apenas a criação do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI), do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Transportes de Carga (IAPTEC) e do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE) (LIMA, 2013).

Foi em 1946, segundo Lima (2013), com a promulgação de nova Constituição, que sistematizou-se constitucionalmente a matéria previdenciária, surgindo, pela primeira vez, a expressão “previdência social”, com o custeio advindo da contribuição do Estado, do empregado e do empregador. Sob a vigência da Constituição de 1946 ocorreu a fusão de todas as Caixas de Aposentadorias e Pensões de ferroviários e servidores públicos, originando a Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e Empregados dos Serviços Públicos (CAPFESP), bem como a uniformização do sistema de previdência social através do Decreto nº. 35.448, dispondo sobre um regulamento único para os Institutos de Aposentadorias e Pensões.

Outro marco importante foi a Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS – Lei nº. 3.807, que padronizou o sistema assistencial, ampliando benefícios, instituindo o auxílio-natalidade, auxílio-funeral, o auxílio-reclusão e estendeu a assistência para outras categorias profissionais. Passaram a ser segurados todos os que exercessem emprego ou atividade remunerada, a exceção dos servidores da União, Estados, Municípios e Territórios, sujeitos a regimes próprios de previdência, bem como os trabalhadores domésticos e rurais. A LOPS foi regulamentada pelo Decreto nº. 48.959 (LIMA, 2013, p. 3).

Com o advento do regime militar, as Constituições de 1967 e 1969 em nada inovaram em termos de Direito Previdenciário, repetindo os dispositivos já existentes. Neste período podemos destacar a instituição do Programa de Integração Social (PIS), do Programa de Amparo ao Servidor Público (PASEP) e do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). A Lei nº. 6.439, que regulamentou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), o dividiu em Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (INAMPS), Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), Fundação Nacional do Bem-estar do Menor (FUNABEM), Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), Instituto de Administração

Financeira da Previdência Social (IAPAS) e Central de Medicamentos (CEME). Outro destaque deve ser dado a Emenda Constitucional nº. 18, que previu a aposentadoria especial ao professor (LIMA, 2013).

A Constituição Federal de 1988, ao tratar do Direito Previdenciário, disciplinou a cobertura aos riscos sociais no art. 201, abrangendo uma variada gama de benefícios, tais como aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial, auxílio-doença, salário-família, salário-maternidade, auxílio-acidente, pensão por morte e auxílio-reclusão.

Importante destacar, segundo Matos (2011) que,

Em virtude dos direitos sociais, como a previdência, estarem enquadrados no capítulo de Direitos e Garantias Fundamentais, isso acarreta em importantes conseqüências, como por exemplo, à sujeição à regra do art. 5º, parágrafo 1º, segundo o qual, as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Sendo assim, o compromisso constitucional brasileiro de busca pela justiça social reconheceu a jufundamentalidade dos direitos sociais (direito à previdência), gravando-os como cláusula de irrevogabilidade do art. 60, parágrafo 4º, inciso IV, portanto, as prestações previdenciárias não são passíveis de eliminação (MATOS, 2011, s/p).

Destarte, os direitos sociais expressam o amadurecimento de novas exigências, de novos valores, como os do bem-estar e da igualdade, e partir daí, é que surge a necessidade da proteção. Quando esses riscos sociais necessitam e exigem a cobertura, e ainda a proteção do Estado através de prestações previdenciárias, é que o Direito Previdenciário se efetiva.

Por fim, cabe analisarmos outro aspecto que, segundo o participante, favorece o conhecimento das Políticas Sociais Públicas dentro do Direito, que seria a disciplina de Direito Administrativo. Assim, estariam as Políticas Sociais Públicas dentro do Direito Administrativo, responsável pela racionalização formal do exercício do poder pelo Estado?

Conforme visto na análise do primeiro eixo temático, o Direito Administrativo não tem conseguido oferecer uma teoria geral apta a solucionar as questões relacionadas às Políticas Sociais Públicas.

Se procede que o Estado-serviço público foi sucedido pelo Estado-Políticas Sociais Públicas, o Direito Administrativo não foi capaz de corresponder a esse amadurecimento teórico. Dessa forma, estudiosos do Direito avaliam que o estudo das Políticas Sociais Públicas estaria contido dentro do Direito Constitucional, já que consiste na atuação do Estado para efetivar escolhas políticas, que são feitas, na sua maioria, pelo Poder Legislativo.

Esta visão amalgama-se ao direito anglo-americano, que traz as Políticas Sociais Públicas incorporadas ao direito público, diverso do que ocorre no direito europeu.

E diante dessa dificuldade para situar topologicamente as Políticas Sociais Públicas, verificou-se na análise do primeiro eixo temático onde se dá o planejamento e a gestão destas políticas a fim de caracterizá-las dentro do sistema jurídico.

Como vimos acima, falta um consenso na doutrina jurídica brasileira sobre a forma metodológica de conceituar as Políticas Sociais Públicas. Assim, analisou-se no primeiro eixo temático que embora a Política Social Pública possa consistir num programa de ação governamental que não se exprima, necessariamente, no instrumento jurídico do plano, há uma relação entre as noções de Política Social Pública e plano.

Nesse passo, concluiu-se que a política é mais abrangente que o plano, e pode ser conceituada como o processo de escolha dos meios para a efetivação dos objetivos governamentais com a participação dos agentes públicos e privados, e que as Políticas Sociais Públicas são os programas de ação governamental para a efetivação de objetivos determinados num certo período de tempo.

Concluiu-se, também, que algumas Políticas Sociais Públicas podem se traduzir em programas de ação, como, por exemplo, o Programa de Material Escolar, implementado através da atividade regulamentar do Poder Executivo, bem como podemos ter Políticas Sociais Públicas de diferentes níveis hierárquicos em relação aos fins. Outrossim, embora as Políticas Sociais Públicas ultrapassem os instrumentos normativos do plano ou do programa, existe um paralelo entre o processo de elaboração das Políticas Sociais Públicas e a atividade de planejamento.

Ademais, a fixação das diretrizes e objetivos de certo programa são os vetores para sua efetivação, sendo que a formulação da Política Social Pública consistiria num procedimento, e os programas seriam atos complexos do governo. A efetivação, por sua vez, das Políticas Sociais Públicas, se dá através da procedimentalização das relações entre os Poderes Públicos.

O participante 3, por sua vez, afirmou que:

*O Conselho de Educação, juntamente com o Ministério da Educação, fizeram uma proposta recentemente, para alterar a grade curricular dos cursos de Direito no Brasil, por quê? Os acadêmicos estavam, e ainda algumas faculdades estão estudando, as matérias técnicas, por exemplo, o Direito Civil, Penal, Processo Civil, Processo Penal, e foram esquecendo as matérias filosóficas, as matérias humanas. As pessoas não perguntavam por que e para que estudar Filosofia do Direito, Introdução ao Estudo do Direito, Ciências Políticas, Sociologia, Economia,*

*Antropologia, ficou tudo perdido. Então, com essa modificação de uns três, quatro anos atrás, [...] o curso de Direito, resolveu alterar a sua grade na proposta do MEC, do Conselho de Educação. Eu fui chamado para fazer as ementas do curso de Direito, sobre novas disciplinas que foram propostas, chamada de projeto integrador. Quando me passaram essa proposta de fazer as ementas, eu resolvi fazer uma análise do porque, buscar a fundo o que o MEC estava querendo, e eu descobri que estava na hora de resgatar, já tinha passado da hora de resgatar as matérias humanas, portanto, aquilo cujo o Direito [...], já há dois anos atrás estamos implantando o projeto integrador [...] aqui na faculdade de Direito. Nós tratamos especificamente uma política pública, integrar o aluno do Direito a sociedade, integrar esse aluno ao Poder Legislativo e Poder Executivo. Então, uma das maneiras de chegar a política pública, eu construí uma ementa onde os alunos do primeiro semestre do curso de Direito [...], são obrigados a passar pelo Poder Legislativo. [...] fez um convênio com a Escola Legislativa da Câmara Municipal [...] para que os alunos sentassem nas mesmas cadeiras dos vereadores, fossem lá na Câmara Municipal, entendessem como funciona um projeto de lei, um anteprojeto de lei, como se vota, o que faz uma diretora, isso é o início de uma política pública, dentro da própria faculdade. No projeto integrador dois, já inseri a parte ética geral, o que é elemento ético, cidadão, como devo comportar, o que é moral, o que é ética, o que é elemento social, o que é costume, e paralelamente a isso, já temos no primeiro semestre, as disciplinas de Antropologia, Sociologia, Economia, Filosofia do Direito, e já no segundo semestre, as Ciências Políticas, que é uma outra matéria que tem o suporte dessas matérias humanistas. No projeto integrador três, nós já estamos trabalhando com políticas públicas. Então, o que se trata do projeto integrador três do curso de direito [...], sobre políticas públicas, todas que foram necessárias, e que cabem dentro da programação, cabem dentro dessa situação, por exemplo, nós encontramos, eu já falei sobre saneamento básico, já falei sobre violência. Então, um professor terá que dentro da carga horária inserir essas políticas públicas. Então, isso é um panorama geral de como eu tratei as ementas, de como os professores deverão tratar essas ementas, podendo ser alteradas de acordo com o momento, por exemplo, o momento agora é sobre água, sem chuva, pela primeira vez as pessoas estão vendo, olhos vistos, que as represas estão baixando, olhos vistos a falta de água, quem sabe agora, talvez um possível racionamento, o povo então começa acordar sobre a política pública governamental. Então, com relação específica com os aspectos de formação de Direito, o aluno só vai ter formação quando ele quiser. Então se pegarmos o aluno de Direito, fazer com que ele viva, com que ele consiga enxergar a necessidade do cidadão, ou a necessidade, obrigação do Governo do Estado, ele poderá ter um outro conceito, porque o aluno de Direito é o futuro Juiz, é o futuro Promotor, Procurador, Delegado de Polícia, e também Professor. Então nessa área de aspectos, o mais importante é o professor orientar o aluno, para que defenda o Estado Democrático de Direito (P3).*

A fala do participante aponta a necessidade dos cursos de graduação em Direito retomar uma formação acadêmica focada na compreensão da ciência em detrimento do tecnicismo absoluto reinante nas universidades. Isto porque tal curso vem tendo, ao longo de sua existência, um tratamento predominantemente dogmático, focado em conhecimentos estanques, muitas das vezes dissociado da realidade. Assim, coloca-se como imprescindível a superação do paradigma da técnica hiperespecialista para a apreensão de uma consciência hermenêutica da ciência.

As questões que se colocam ao futuro operador do Direito exigem do mesmo um entendimento complexo das disciplinas, com a preparação integral do aluno para corresponder ao anseio social e, com isso, fazer o retorno à essência mesma ao desiderato acadêmico.

A modernidade exige uma nova forma de engajamento do homem no conhecimento, fundada na capacidade de não apenas unir a teoria à prática na construção de uma prática social da ciência, mas, também, a autocompreensão num mundo caracterizado pela pluralidade e, ao mesmo tempo, a assunção das necessidades da existência compartilhada, inevitável e reciprocamente responsável, adstritas às condições vitais e fundamentais da vida (TAVARES, 2013).

A hermenêutica traduz-se na consciência científica, assumindo o papel de compreensão de urgências humanas à medida que busca empregar a técnica e os saberes em geral às situações concretas.

Se a hiperespecialização continua sendo o paradigma na grande maioria dos cursos de graduação em Direito, marcadamente positivistas, no atual contexto não são poucos os esforços para repreendê-la, haja vista a necessidade de se construir um saber complexo, dialógico entre todos os ramos da pesquisa e abster-se quanto às formulações conceituais pré-concebidas (TAVARES, 2013).

Nesse passo, é preciso transformar o ensino do Direito tanto na maneira de concebê-lo quanto aos seus pressupostos e alicerces principais de comando (panorama epistemológico), como no *modus operandi* (panorama metodológico), a fim de que esteja conforme as carências e encontre a aplicação racional do conhecimento e do preparo profissional para muito além da técnica, focado na apropriação do saber pelo homem que o utiliza para a prevenção e/ou solução dos conflitos sociais (TAVARES, 2013).

O curso de graduação em Direito deve ser capaz de transpor suas fronteiras, colocando-se a serviço do trabalho intelectual para a solução das necessidades do povo.

A função da universidade e, conseqüentemente do curso de graduação em Direito é a reapropriação da essência do conhecimento no que tange à autocompreensão do homem no mundo da vida marcado pela pluralidade e pela diversidade. Pluralidade de concepções, de ideias e orientações e diversidade quanto ao modo pelo qual cada ser empreende a sua própria subjetividade, enquanto consciente de seu papel fundamental, de coparticipação proativa frente à intersubjetividade, no exercício e no respeito a princípios éticos de coexistência pacífica e, sobremaneira, a virtudes garantidoras de um estado comunitário de solidariedade e fraternidade (TAVARES, 2013).

Desta maneira, a função da universidade se expressa a partir de quatro dimensões: o incentivo à pesquisa por meio da atitude do perguntar, do questionamento e na correta formulação das questões; a supressão do paradigma da técnica quanto à esterilidade da hiperespecialização para uma consciência hermenêutica da ciência como tal; aceitar a ciência, a pesquisa e a reflexão acadêmicas unidas à prática social quanto à valorização da necessidade universal e igualitária na qualidade de suporte para o ímpeto do descobrimento e da eliminação das moléstias humanas regionais e globais; e a sabedoria pautada na interdisciplinaridade e no debate racional-dialógico (TAVARES, 2013).

O discurso relativo à pesquisa e ao seu fomento no interior da universidade consiste num importante mister exercido quando da justificação dos saberes construídos à nível do progresso e desenvolvimento. Não apenas do aspecto tecnológico, como do humanitário, o cerne, de um modo ou de outro, sempre esteve adstrito ao preenchimento de carências ligadas à fatores econômicos, sobremaneira quanto à indústria, ao panorama empresarial e, nos dias atuais, às exigências cada vez mais notáveis do mercado financeiro interconectado globalmente. É, em resumo, o que Foucault assevera que: “Todo sistema de educação é uma maneira política de manter ou de modificar a apropriação dos discursos, com os saberes e os poderes que eles trazem consigo.” Revitalizar o discurso para o eixo da necessidade humana, partindo do ponto em que a Universidade não sirva apenas de fantoche mesmo disfarçado das ideologias propugnadas pelo imperialismo da profissão e da técnica hiperespecialista, guarda o ponto nevrálgico de significância na tonalidade do discurso de responsabilidade coexistencial do pesquisador que, assim doutrinado e conscientizado desde a graduação, consegue incorporar o perfil dinâmico-fenomenológico verdadeiramente apto à consignar em seus estudos, reflexões e objetivos a ideia da transcendência dos próprios quereres anteriormente adstritos à profissionalização e à sua carreira (TAVARES, 2013, s/p).

Isto ocorre à medida que o foco mantém-se na preocupação social da vida. Bauman (1997), afirma que

No tempo em que nos confrontamos com escolhas de magnitude sem precedentes e consequências potencialmente desastrosas, não mais esperamos a sabedoria dos legisladores ou a perspicácia dos filósofos para nos levantar de uma vez por todas da ambivalência moral e da incerteza de decisão. Suspeitamos que a verdade da questão seja oposta ao que se nos disse. É a sociedade, é sua existência contínua e seu bem-estar, que se tornam possíveis pela competência moral de seus membros – e não vice-versa (BAUMAN, 1997, p. 41).

É preciso que o operador do Direito seja formado para romper a ideia de que o profissional deve redimensionar as estruturas de comando da sua carreira a mais-valia<sup>34</sup>, ao

---

<sup>34</sup> A respeito da mais-valia, vejamos: “Já quanto aos períodos de evolução, hoje em dia nitidamente nos encontramos na era da comercialização do conhecimento. O conceito marxista de mais-valia toma, aqui, proporções diferenciadas, que merecem destaque. Sua formulação originária estava na teorização de um dado empírico observado pelo ilustre filósofo da sociedade, onde a relação entre o trabalho despendido na produção de determinado bem e sua efetiva comercialização pelo detentor do capital (o capitalista) gerava um lucro excedente

isolamento, conquanto não haveria, neste estágio, nada que de fato açambarcasse o controle do trabalhador, amplamente considerado, sobre a ciência que domina, até mesmo porque a ciência primeira que domina é a da necessidade do povo (TAVARES, 2013).

Assim, deve-se priorizar a formação integral concertada à complexidade da vida moderna, com atenção às disciplinas humanísticas, sem se esquecer da técnica necessária a aplicação dos saberes.

A formação integral deve ser anterior e prejudicial à especialização que, sem esta cronologia de razão até hierárquica, quanto à autoridade e imperiosidade, recai no solipsismo mercadológico. A força motriz do curso de graduação em Direito e de toda universidade deve compreender, para que não haja restrição na formação, a assunção de um currículo acadêmico diversificado, incluindo simultaneamente enfoques empírico-analíticos, histórico-hermenêuticos e críticos quanto à emancipação intelectual (TAVARES, 2013).

Neste sentido, Terry (1997) afirma que

O currículo, por exemplo, pode ser associado ao conhecimento analítico (das ciências naturais) e hermenêutico (das humanidades), mas o seu exercício rapidamente ilumina o afastamento do componente correspondente à esfera crítica. Literalmente, isso iria abranger uma forma de teoria com uma intenção prática, uma correção necessária para o insuficiente conteúdo empírico do nosso sistema de ensino (TERRY, 1997, p. 271).

Por essas razões, o curso de graduação em Direito deve manter uma constante aproximação prática, de cunho empírico, possibilitando um ensino atento às movimentações fáticas da realidade, comportando a interdisciplinaridade como ponto de vista epistemológico fundamental, e favorecendo o conhecimento cumulativo.

A hiperespecialização e o tecnicismo devem deixar de ser o motor inequívoco da formação profissional, forçando uma aprendizagem substanciada na dialógica das partes, preparando o futuro operador do Direito para uma ética que salta dos bancos acadêmicos e se apercebe fundamental no microâmbito das relações privadas ao mesoâmbito das relações

---

não percebido pelo trabalhador (proletário), tornando ainda mais desigual essa relação já marcada pela exploração. Quer dizer, o operário produzia mais do que era socialmente necessário, colocando no mercado produção excessiva, posteriormente capitalizada pelos processos de reificação das mercadorias, as verdadeiras ideologias no “*ter*” conotadas como “ideais de felicidade” ou “satisfação”. Tal desequilíbrio entre a oferta e a demanda, aliado aos processos de reificação das mercadorias, gerava um lucro exorbitante para os detentores dos meios de produção, logo, a força de trabalho empregada pelo proletariado era desproporcional à remuneração até então percebida. Comprova tais fatos a violenta mecanização e intensa divisão do trabalho, fazendo com que a utilização reiterada da força de trabalho, em virtude de um processo industrial contínuo e ininterrupto de produção massificada, através da tecnologia disponível, também gerasse uma desproporção, visto que Marx utilizava para o trabalho, o conceito de tempo despendido ou coagulado na produção.” (BRAGA, 2010, s/p). Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/17285>>. Acesso em: 18 mai. 2015.

públicas ligadas à política e a inserção científica num sistema nacional democrático-participativo (TAVARES, 2013).

Desde o tempo que Platão lecionava e presidia a Academia, no século III a. C. a interdisciplinaridade já se fazia presente. Indica claramente um espírito de época diferenciado, de sorte a estar atrelado ao espanto geral sentido pelo pensador quanto ao ente, isto é, quanto à totalidade. Essa era a percepção inicial sobre a realidade circundante, a qual promovia o questionar humanamente possibilitado naquele tempo e naquele espaço que os fenômenos eram vistos e admirados enquanto incógnitas e, sobretudo, enquanto caminhos a serem descobertos, conceitos a serem formulados, teorias e concepções a serem gestadas e paridas, das relações à expressão estética da poesia e da tragédia, do físico ao metafísico. O processo ocorrente encontrava sua racionalidade, apropriadamente, no método dialético e até dialógico, se se levar em conta a maiêutica de Sócrates. A construção do conhecimento era operada através do contato entre duas subjetividades que, juntas, num diálogo estruturavam com proposições ligadas a um cuidado de certa forma até matemático, quanto à higidez e logicidade, explicações e meios de interpretação de tudo aquilo que outrora simplesmente causava o assombro do desconhecido (TAVARES, 2013, s/p).

O curso de graduação em Direito, pertencente ao campo das ciências sociais aplicadas, possui amplo espectro de incidência, à medida que diz respeito aos fenômenos ligados à existencialidade do mundo da vida permeado por sujeitos ligados entre si por um vínculo necessário denominado social. Com o advento da Constituição Federal de 1988, a teoria do Direito passou por significativa mudança, principalmente no que se refere à capacidade do ordenamento jurídico-positivo de comportar-se de maneira diferente ante a maior incidência de princípios e garantias fundamentais então plasmadas no texto constitucional (TAVARES, 2013).

A Constituição Federal de 1988 representa uma força normativa absolutamente presente na legislação ordinária, ocupando lugar central em relação ao ordenamento jurídico. Nesse passo, a teoria positivista do Direito a respeito do escalonamento vertical de normas, à maneira da Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen, dá lugar a uma compreensão hermenêutica dos princípios fundamentais, não sendo, portanto, a Constituição um mero índice pelo qual é feita a verificação da validade das normas de Direito, inobstante o parâmetro central, pleno, direto e imediato por meio do qual afluem as correntes efetivas da justiça (TAVARES, 2013).

A influência deste panorama, apresentado aqui rapidamente, na Academia jurídica é avassaladora. A política e a moral retornam à discussão do Direito, assim como a economia, a antropologia, a sociologia, a educação e, é claro, a filosofia. O influxo da complexidade da coexistência demandou (e demanda) que o próprio tratamento conferido ao Direito, antes resumido à técnica da subsunção do fato à regra positiva, ceda lugar aos fenômenos discutidos do microâmbito da norma posta, ao mesoâmbito da necessidade do caso concreto à luz do macroâmbito dos preceitos fundamentais explícitos ou eclipsados nas normas constitucionais e, inclusive, nos tratados internacionais de Direitos Humanos (TAVARES, 2013, s/p).

O curso de graduação em Direito requer a aplicação desses pressupostos ante a urgência de compreender os temas surgidos à luz da racionalidade principiológica, retomando a essencialidade científica.

Os princípios fundamentais informam, sobretudo, preceitos gerais, mandamentos de otimização que devem ser perseguidos pelo Estado e pela sociedade, já que dizem respeito a direitos essenciais à dignidade da pessoa humana, o que impõe ao curso de graduação em Direito transformar-se num campo de debate científico, inteiramente interdisciplinar, marcado pelas considerações multilaterais ligadas aos fatos da vida.

O Direito intervém muito mais do que se pensa na vida prática, haja vista ter reencontrado suas bases na principiologia essencial do homem, a qual, destarte, fora olvidada pelo poder e, deveras, pelo Estado técnico-burocrático hiperespecializado. O positivismo recebe em seu leito a metafísica, a estética dos princípios no redescobrimento do belo humano, para extirpar do seu próprio corpo a patologia então atávica até os ossos.

Três são os pilares pedagógicos da universidade e, conseqüentemente, do curso de graduação em Direito capazes de perseguir os objetivos acima mencionados. Eles representam paradigmas metodológicos que permitem o máximo aproveitamento do ensino superior, sobremaneira desenvolvido no âmbito da graduação e da pós-graduação. Trata-se da pedagogia da reciprocidade; pedagogia do fascínio; e pedagogia da pergunta.

Todas as espécies compõem a postura proativa da instituição e fundamentalmente do docente no trato diário do ensino e da aprendizagem. Os conceitos-chaves aqui são: o tratamento dialógico conferido aos temas; a coparticipação na construção do conhecimento; a abordagem interdisciplinar e complexa; e o incentivo à formação de pensadores sociais, sobretudo. A seguir, passamos à investigação de cada pilar.

Tavares (2013) explica que a pedagogia da reciprocidade

É a relação fundamental básica que confere o primeiro impulso à constituição de saberes sólidos. Integra o campo dialógico primordial estabelecido entre professor, aluno e sala de aula, norteados pela coparticipação e pelo coprotagonismo na discussão de temas acadêmicos com enfoque interdisciplinar teórico, prático com a finalidade de promover um discurso multilateral cujo ponto de vista é o resultado conquistado a partir do debate edificado pelos participantes absolutamente desprovidos de pré-conceitos e juízos absolutamente pré-determinados. Importa, principalmente o reconhecimento do erro e da ilusão conquistados tanto da perspectiva assumida pelo acadêmico da autossusceptibilidade de falibilidade como do reconhecimento intersubjetivo por meio de seus pares, com o auxílio do professor [...] É regido pelo princípio democrático e no poder-dever de influência tanto dos alunos, como dos professores, na construção do conhecimento que, nesse sentido, jamais chegará hermeticamente pronto e acabado na sala de aula, todavia aparecerá na qualidade de

informativo de pressupostos e princípios norteadores a fim de que, mediante o debate, sejam desenvolvidas habilidades psicossociais e científico-conjunturais pelos alunos, então, educandos (TAVARES, 2013, s/p).

A pedagogia do fascínio, segundo o autor supracitado, encontra na vocação do professor para e no exercício da docência o seu mais elevado eco. A motivação com o qual o docente adentra em sala de aula corresponde à prerrogativa inexorável para que o processo dialógico de aprendizagem produza frutos satisfatórios a solução dos problemas postos no dia-a-dia.

A autoestima pessoal, subjetiva do docente entra em contato com o prazer que o mesmo sente no trato das questões escolares e acadêmicas, de modo que perfaz uma trajetória desde antes desejada e correspondente a uma espécie de ímpeto volitivo profundo. O sentir-se designado àquela determinada tarefa, *in casu*, um articulador, facilitador ou promotor de saberes surge enquanto uma apetitividade imanente no espírito de alguns; noutros, por outro lado, é dada a oportunidade do seu descobrimento a partir do momento em que o mesmo sujeito, embora ainda não plenamente consciente da sua vocação, encontra mais do que uma razão, mais do que a simplicidade de um labor, inobstante, a peremptória necessidade advinda do interior de todos os seus querereres de participar da conjuntura educacional qualitativamente. Professam-se enunciados embebidos no fascínio e na admiração primeira do educador quanto ao seu objeto imediato e mediato, dada a interdisciplinaridade, de estudo e reflexão. Isso permite que o mesmo veja-se inteiramente numa causa, a qual, por sua vez, indica o perfilhamento adjetivo do ensino dialógico e abre o seu horizonte à reciprocidade, isto é, a potencialidade de ser reconfigurado ao longo do processo educativo (TAVARES, 2013, s/p).

Na contemporaneidade, há a exacerbada preocupação com o conhecimento pronto, com as informações memorizadas e irrefletidas que a ideologia mercadológica e técnico-industrial introduziu no pensamento coletivo. Assim como uma máquina, o ser antes pensador metamorfoseou-se em reprodutor, repetidor, mero locutor e espectador passivo. A universidade e, conseqüentemente, o curso de graduação em Direito, fora solapado em seu mister, transmutando-se em mera faculdade técnica (TAVARES, 2013).

Isto tem levado os cursos de graduação em Direito, hiperespecialistas, a sequer questionarem a validade das suas proposições e, antes disso, dos seus métodos e preceitos epistemológicos de pesquisa. A conseqüência é a ruptura da humildade científica, da modéstia da faculdade, para um tempo de predominância da soberba dos saberes aprisionados nos seus próprios egos em relação ao conhecimento fundamental do mundo (TAVARES, 2013).

Ferraz Júnior (2006) ao abordar o ensino jurídico brasileiro, admite duas formas fundamentais de organização do conhecimento, as quais denomina de jurisprudência zetética e jurisprudência dogmática. O mencionado autor explica o caminho que o levou a estas conclusões:

Admitimos que todo conhecimento envolve uma relação comunicativa, na qual algo é posto em questão; todo conhecimento nesse sentido, envolve um ato de indagar e um ato de responder; que isto corresponde a um modelo básico que denominamos modelo de pergunta-resposta; esse modelo deve ser assim entendido: acentuando-se o aspecto pergunta, iniciamos um procedimento de indagação-pesquisa (zetein – zetética), onde os pontos de partida são opiniões postas em questão, portanto problemas ou possibilidades estruturais em alternativas e para as quais se busca uma solução, visando-se a uma descrição teórica das questões; acentuando-se o aspecto resposta, iniciamos um procedimento de resoluções, onde os pontos de partida são os pontos de vista assegurados e postos fora de discussão (dokein – dogmática) donde se segue uma atividade voltada menos para a especulação (theoría) e mais para a ação (pragma), na busca de decisões (FERRAZ JÚNIOR, 2006, p. 5).

Nessa esteira, a jurisprudência zetética foca na questão da pergunta, visualizando o Direito como problema de pesquisa, mantendo o ordenamento jurídico em constante questionamento. Por sua vez, a jurisprudência dogmática foca às opiniões postas, colocando-as à discussão ao nível da ação, sem questioná-las e objetivando a pacificação social (FERRAZ JÚNIOR, 2006).

Os cursos de graduação em Direito, segundo Ferraz Júnior (2006) privilegiam a jurisprudência dogmática em detrimento da jurisprudência zetética.

Tanto a dogmática quanto a zetética têm em comum a relação pergunta-resposta, embora acentuemos um ou outro aspecto. Este ponto comum revela que o objeto do conhecimento é sempre uma questão que pode se apresentar como um problema, um dilema, uma aporia. Temos um problema, quando as possibilidades estruturadas em alternativas compõem o campo das soluções possíveis; temos um dilema, quando é preciso ir além do campo das possibilidades; temos uma aporia na medida em que no campo de possibilidades uma eventual solução se repete como uma das possibilidades. Exemplo de problema: a lei nº y aplica-se ao caso x? Exemplo de dilema: pode haver uma questão teórica pura do Direito? (para respondê-la temos que sair do âmbito jurídico). Exemplo de aporia: que é o conhecimento jurídico? (caso em que a própria pergunta, sendo um conhecimento, envolve-o como tema e solução) (FERRAZ JÚNIOR, 2006, p. 6).

Como o ensino do Direito vem tendo uma maciça orientação dogmática, quando se pensa em reformá-lo logo ataca-se a questão do currículo, balizado no aspecto resposta, unilateral, proposto para enumerar um mínimo de disciplinas que devem ser ministradas. A primeira consequência disso para Ferraz Júnior (2006) é o ensino compartimentarizado, estanque do Direito, comprometedor de uma formação ampla, humanística e interdisciplinar. Ressalta, também, o mencionado autor, que este sistema acentua a distância entre a teoria e a prática, privilegiando o tecnicismo em detrimento da ciência (FERRAZ JÚNIOR, 2006).

“No campo jurídico, o enfoque curricular, acaba por instaurar assim, uma dicotomia (artificial) entre ciência e técnica, transformando-se as Faculdades de Direito em verdadeiras fábricas de fórmulas prontas, sem laboratórios de pesquisa” (FERRAZ JÚNIOR, 2006, p. 7).

Por essas razões, Ferraz Júnior (2006) aponta que a necessidade dos cursos de graduação em Direito não está na reforma dos currículos mínimos, mas na reforma do próprio modelo, que no seu entender deve ser focado no modelo pergunta-resposta, forçando o aluno a visualizar o mundo jurídico como um complexo de questões essenciais, que permeiam diversas disciplinas, e precisam de soluções dinâmicas e ativas. Assim, a importância da dogmática ou zetética desses aspectos fica em suspenso. Deve-se priorizar a forma de abordagem dos temas e situações em detrimento de encaixá-los em certo compartimento. Esta forma de abordagem de ensino é que deve ser constante. E o mencionado autor aponta exemplos para a reorganização dos cursos de graduação em Direito com base em questões zetéticas e dogmáticas. Entre as zetéticas elenca:

As questões referentes ao sentido do ensino jurídico; as questões referentes ao sentido do Direito; as questões referentes ao sentido da Ciência Jurídica. Quanto às primeiras, um programa jurídico deve ter um momento de justificação de atividade, discutindo-se, a partir de certas indagações fundamentais (História, Sociologia numa primeira fase; Pedagogia, Filosofia numa segunda) as razões do estudo do Direito, as suas finalidades, motivações, etc. Quanto às segundas, propor-se-ia uma análise do fenômeno jurídico como fato social, em termos de uma investigação empírica. Quanto às terceiras, teríamos indagações de ordem filosófica, como a metodologia do ensino, do conhecimento, da práxis jurídica (FERRAZ JÚNIOR, 2006, p. 8).

As questões dogmáticas, por sua vez, envolvem o problema da decisão, possibilitando a organização do curso com base em dois modelos: a norma como decisão e a norma como premissa de decisão.

No primeiro momento, a norma como decisão, o curso de Direito deve estruturar-se em torno do fenômeno da legislação, organizando-se o ensino não em termos de análise da legislação pronta, mas dos processos que nos conduzem à legislação, numa tentativa de recompor as leis como se elas ainda não existissem. No segundo momento, as normas como premissa de decisão, o curso deve estruturar-se em torno de processos hermenêuticos, localização dos centros de decisão, a decisão judiciária, empresarial, administrativa, etc. Nesta divisão proposta, um curso de Direito deve começar por ensinar ao aluno as técnicas legislativas, mostrando como, a partir de uma concepção da vida social enquanto, por exemplo, um sistema de conflitos e respostas, é possível construir o Direito, ou melhor, reconstruir o Direito. O mesmo vale para as técnicas judiciárias. Em ambos os casos, o importante não é o repertório de informações, mas a estrutura; não é a quantidade dos temas, mas o modo como eles são, podem e devem ser trabalhados (FERRAZ JÚNIOR, 2006, p. 8).

Assim, privilegiando mais a estrutura do que o repertório privilegia-se a implantação de vários currículos, colocando a formação como principal e a informação como acessório. Nesse passo, a partir dos problemas postos, como a pessoa, a liberdade, a propriedade, dentre outros, é que vamos atrás das soluções adequadas a cada caso, e não apenas deduzimos o que está disposto nas leis. “A questão é ensinar ao aluno como dado o caso, encontrar a solução normativa e não como, dada a solução normativa, encontrar o caso” (FERRAZ JÚNIOR, 2006, p. 9).

E Ferraz Júnior (2006) salienta que

[...] quando citamos e mencionamos disciplinas, não estamos pensando em compartimentos, mas em problemas. Isto é, não estamos propondo que existam, no currículo, essas disciplinas, mas que, se assim o quisermos, o curso se organize na forma de grupos de questões, por exemplo: o sentido do ensino jurídico no Brasil, o papel do Direito na sociedade brasileira, o papel do seu ensino, a crise do ensino, etc. com vários enfoques. Isto demanda do professor, sem dúvida, uma visão integrada e não compartimentarizada dos problemas, ainda que, para efeito de atendimento do currículo mínimo, as questões agrupadas tivessem que constituir um semestre ou dois da disciplina Sociologia ou História, por exemplo (FERRAZ JÚNIOR, 2006, p. 9).

Antes que o aluno caminhe por temas interdisciplinares onde as questões sejam base de inúmeras indagações, é necessário uma prévia imersão no pensamento jurídico. Esse modelo baseado na pergunta-resposta, requer, ainda, um docente preparado dentro desse viés interdisciplinar, dominando novas técnicas de ensino e aprendizado, bem como livre das concepções estanques do Direito (FERRAZ JÚNIOR, 2006).

E aí fica a pergunta: estarão os professores e as instituições dispostos e preparados a enfrentar esses desafios?

Já o participante 4 afirmou que o aspecto mais relevante da formação em Direito que favorece o conhecimento acerca das Políticas Sociais Públicas é o humanista. Ressaltou que:

*Eu acho que aquele aspecto que hoje cresce cada vez mais, que é o aspecto humanista na formação, esquecendo um pouco aquela formação positivista que nós tínhamos até 20, 30 anos atrás e hoje. Muito embora eu esteja vendo hoje, no Direito, uma tendência para a formação norte americana do Direito, está se esquecendo, está se abandonando um pouco o direito europeu onde nós tínhamos os italianos, franceses, os alemães e está se voltando mais para o direito americano. Isso me preocupa um pouco porque eu não sei até que ponto, pelo pouco estudo que eu tenho do estudo americano, até que ponto esses autores americanos estudados vão desenvolver algo favorável aos projetos sociais públicos. Eu não vejo isso muito formado, eu acho que inclusive ele vai firmar ainda mais o sistema capitalista burguês (P4).*

O participante destaca em sua fala a necessidade de disciplinas humanísticas para a formação do futuro operador do Direito, retomando, assim, o verdadeiro espírito da universidade, que é a busca pela ciência.

O curso de graduação em Direito vive uma época de transição, segundo Irti (2010), em que os propósitos e as formas antes adotadas não mais existem, e os propósitos e as formas de amanhã ainda não existem. Nesse sentido, remonta a necessidade de se buscar no passado os aspectos humanistas que se apresentavam na formação do profissional do Direito. Para isso, elenca três fases históricas do curso de graduação em Direito.

A primeira fase histórica se põe no início do séc. XIX, nos anos de fundação da Universidade de Berlim. Toma-nos não sei se a surpresa ou a perplexidade quando percorremos a disputa que revela aquele tempo: grandes vozes de pensadores, um preterido horizonte de problemas – Schelling, Fichte, Humboldt, Schleiermacher. A faculdade de Direito – posta entre teologia, medicina e filosofia – é destinada, ao lado das outras, à educação espiritual do homem, à revelação da plenitude interior do indivíduo. Por isso, essa não é uma simples escola; o saber jurídico não se desprende das outras formas do saber e, junto com essas, conflui para um todo, um centro comum, que dá sentido a cada uma delas. A aquisição das consciências, úteis no mundo da práxis, não é o fim da universidade. Atenção: os pensadores do idealismo alemão percebem bem a relação entre faculdade de Direito e necessidades organizativas da sociedade, e, assim, a correspondência entre ela e uma função exterior (são palavras de Schleiermacher), mas reputam que tal exigência deve ser satisfeita fora e além da universidade. A teoria e a tradição do saber pertencem à universidade; o tirocínio prático pertence às escolas. Universidade e escolas são mundos separados (IRTI, 2010, p. 16).

Numa outra fase, iniciada na segunda metade do século XIX, o curso de graduação em Direito, influenciado pelo positivismo, pela Revolução Industrial e pela expansão da burguesia que reclama uma nova relação entre saber e fazer, dominado pelos interesses do mercado de trabalho, passa a ser regulado pelo princípio da divisão. A partir desse momento perde-se a unidade sistemática, a tradição das universidades, a herança do Direito Romano, colocando-se de lado os aspectos humanistas e privilegiando a tecnicidade (IRTI, 2010).

Com isso, a vida prática invade as universidades, condicionando e orientando o conteúdo a ser ensinado. Dentro dos cursos de graduação em Direito instala-se um conflito entre saber e saber fazer, entre teoria e prática. Conforme assevera Irti (2010, p. 18) “não estamos mais diante da velha e banal relação entre teoria e prática, entre estudo e tirocínio, e, sim, de uma diversa concepção do saber do homem”.

Diante dessas causas, o Direito perde sua característica de unidade. Para Irti (2010)

[...] Não apenas as antigas garantias teológicas e metafísicas, mas também as garantias terrenas e históricas. O Direito, destacando-se da soberania territorial dos Estados, não

tem mais um centro: aglomeram-se e sobrepõem-se normas nacionais, leis regionais, diretivas europeias, declarações universais. A perda de um centro é a perda de um sentido completivo. Oriundo em alta escala da latitude global; oriundo em baixa escala da particularidade dos locais; compreendido entre infinidade e fronteiras, entre uniformidade e diferenças; o Direito parece todo casual, contingente, estabelecido inteiramente pelas forças da vontade (IRTI, 2010, p. 18-19).

E o mencionado autor assevera que

A ciência não pode trazer ordem e unidade onde domina a casualidade arbitrária. E não pode sobrepor conceitos e categorias lógicas, derivadas do Direito de ontem, a um Direito que os refuta e os desconhece. [...] Explica-se, assim, a corrente exegética e divulgativa da literatura jurídica hodierna, a qual não é inferior às doutrinas de outras épocas e, sim, obediente à lógica do próprio objeto. A ciência não pode nos dar aquilo que o objeto definitivamente perdeu (IRTI, 2010, p. 19).

O saber do Direito acaba por ser compartimentarizado em múltiplas especialidades, esquecendo-se do seu caráter universal e, com isso, não sendo mais capaz de formar um jurista completo, com habilidades para solucionar os diversos problemas que se impõem e que requerem, na sua imensa maioria, uma resposta interdisciplinar, conectada com outros ramos do saber.

Essa multiplicidade de especialidades, segundo Irti (2010) corresponde à figura do homem fracionado, fruto da divisão do trabalho e da lógica imposta pelo capital.

O homem inteiro não concerne mais à universidade. A aliança entre técnica e economia, a tecno-economia, domina o nosso tempo. Essa última não reclama unidade e plenitude do indivíduo, refuta os atritos do sujeito, exige a objetividade impessoal da atividade técnica. O princípio de divisão do trabalho determina a pluralidade das funções: cada função exige uma habilidade técnica. O saber, experimentado sobre os casos, assume o valor de atividade, vendável a outros e adquirível por outros. Saber técnico, atividade e função constituem a tríade interpretativa da nossa época. A função pede para ser satisfeita por uma atividade; a atividade consiste no uso aplicado de um saber técnico. O saber deve servir, deve ser empregado (IRTI, 2010, p. 20).

Essa nova relação entre a universidade e o trabalho, faz do saber, e neste caso, do saber jurídico (fragmentado, parcial, desconectado da essência da ciência) uma mercadoria de troca, de comércio. Perde-se o objetivo do saber universitário para a formação do homem, transformando-o em mera mercadoria de consumo. Paul Valéry (1919, Apud IRTI, 2010, p. 21) afirma que o saber como mercadoria “assumirá então formas sempre mais manipuláveis e comestíveis; virá distribuída a uma clientela cada vez mais numerosa; tornar-se-á uma coisa comercial, algo, portanto, que se imita e se produz praticamente em qualquer lugar”.

Por todas essas razões, o capitalismo transformou o saber em escravo do trabalho, fazendo com que o mesmo passasse a determinar os rumos dos cursos de graduação em

Direito. Nesse quadro, dominado pela racionalidade técnico-produtiva, multiplicam-se as faculdades de Direito, o número de alunos, a baixa qualidade dos docentes e das estruturas colocadas à disposição do saber, desenhando-se aquilo que Irti (2010) chama de círculo do saber técnico-atividade-função.

Segundo mencionado autor, esse círculo

[...] atribui às faculdades de Direito a função de oferecer saberes técnicos, os quais, para converterem-se em atividades, fruitivas ou negociáveis, requerem um exercício sobre a singularidade dos casos. As faculdades de Direito são escolas de leis; os cursos posteriores à formatura, que tomaram o nome de especialização profissional, são propriamente escolas de casos. As palavras ‘escola’ e ‘especialização’, usadas para a fase pós-universitária, assinalam uma separação que não existe mais: também a universidade é definitivamente ‘escola’ oferecedora de saberes técnicos; também a universidade é definitivamente ‘especialista’. A relação é cada vez mais de lei a caso, de saber técnico a emprego aplicado. Os saberes técnicos, ofertados pelas faculdades, e já por si fracionários e especiais, são experimentados, aferem-se e medem-se a partir dos casos e, assim, assumem caráter de atividade, a serem desfrutados no exterior da universidade. Os saberes tornam-se potencialidades de atividades e relevam o intrínseco valor de troca. Universidades e escolas são na verdade dois graus ou momentos de uma só e única escola, a escola do saber-fazer (IRTI, 2010, p. 21-22).

O que vemos é que os conhecimentos técnicos abandonaram as disciplinas humanísticas básicas, como Filosofia do Direito, História do Direito, Direito Romano, entre outras, para dedicar-se exclusivamente aos anseios imediatistas do mercado. Esqueceu o tecnicismo que o abandono de tais disciplinas interfere diretamente na construção de todo saber jurídico do operador do Direito, que não terá fundamentos para a elaboração de um raciocínio apto a enfrentar problemas de natureza múltipla impostos pelo próprio capitalismo. Este capitalismo que esfacelou o curso de graduação em Direito é o mesmo que exige respostas imediatas e complexas para problemas também urgentes e complexos, mas que oferece um ensino jurídico dissociado de suas bases e não conhecedor de sua realidade social.

Irti (2010, p. 24) assevera que “chegamos ao ponto em que filósofos e historiadores são chamados a justificar sua presença nas nossas faculdades. Aquilo que era certo e indiscutível tornou-se duvidoso e problemático”.

Outra questão que merece ser analisada, também consequência direta do capitalismo, e desse tecnicismo reinante, é a proliferação dos cursos de graduação em Direito e a qualidade dos mesmos.

Segundo Macedo Júnior; Martes (2014) é comum que o foco do ensino do Direito seja formar bacharéis para atuarem como juízes, promotores, procuradores, políticos, mas isso se mostra preocupante, isto porque

[...] há no Brasil mais de 1.200 escolas de Direito que formam milhares de bacharéis que sequer obterão aprovação no exame da Ordem dos Advogados do Brasil. A média nacional de aprovação no exame da OAB em 2012 não ultrapassou 25% (vinte e cinco por cento) dos estudantes que obtiveram diploma nesta área. É notável que países mais populosos como a China, Índia e EUA possuam um número menor de escolas de Direito. Segundo dados informados por Jefferson Kravchychyn, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2010, no Brasil, ‘temos 1.240 faculdades de Direito. No restante do mundo, incluindo China, Estados Unidos, Europa e África, temos 1.100 cursos, segundo os últimos dados que tivemos acesso’ (MACEDO JÚNIOR; MARTES, 2014, p. 65).

Assim, o problema gerado é o excesso de profissionais formados nesta área e mais preocupante, é que a grande maioria não exercerá uma profissão jurídica por não conseguir ser aprovado no mencionado exame da OAB. Dessa forma, acabarão obrigados a trabalhar em outras áreas não diretamente relacionadas ao Direito.

Além do excesso de faculdades, a baixa qualidade do ensino jurídico é problema que também se impõem. Segundo dados analisados por Macedo Júnior; Martes (2014, p. 66), “em 2013, de todos os cursos de Direito no Brasil, a OAB recomendava como bons apenas 7,4% do total”.

Esses dados demonstram que apenas parte dos alunos atuará no mercado de trabalho como advogado, juiz, promotor ou procurador. E as razões que explicam o maciço insucesso que aguarda estes alunos, segundo Macedo Júnior; Martes (2014), é

[...] o baixo custo para a criação dos cursos de Direito, as falhas de regulação e a falta de efetivo controle da qualidade do ensino por parte das autoridades responsáveis, a alta taxa de retorno econômico que as instituições de ensino têm com os cursos, o elevado número de alunos em sala de aula, a possível correlação entre a posse de um diploma superior e a ampliação das oportunidades de ascensão social e econômica, o valor simbólico da posse de um diploma universitário, etc. (MACEDO JÚNIOR; MARTES, 2014, p. 67).

Diante desses dados, a pergunta que se impõem é: quais devem ser os objetivos a serem buscados pelos cursos de graduação em Direito num mundo globalizado e capitalista?

Para Macedo Júnior; Martes (2014) uma das finalidades deve ser a formação de operadores do Direito capaz de lidar com questões relacionadas à dinâmica do mercado, do Estado e da sociedade, dotados de habilidades interdisciplinares, e formação ampla tanto nas disciplinas jurídicas tradicionais quanto em outras, como a Filosofia, a Antropologia, a Sociologia, a Economia, a Administração, a Ciência Política, entre outras.

O ensino do Direito, para Macedo Júnior; Martes (2014), deve ter entre suas finalidades, conjugar o aprendizado com a prática jurídica por meio de estágios, o ensino do Direito positivo e do pensamento jurídico, o ensino do Direito como política e as Políticas

Sociais Públicas como um complemento para a formação de caráter técnico, bem como o desenvolvimento da capacidade para compreensão do Estado conforme os modelos econômicos e os fundamentos postos pela ciência política.

Essas finalidades estão alinhadas com os desafios contemporâneos, dentre elas podemos citar, a compreensão da globalização e suas relações com o Direito, já que aquela é responsável pela padronização das normas jurídicas entre os países.

O Direito, ao se tornar global (seja pelas vias tradicionais do Direito internacional público e privado, seja por meio de processos de transnacionalização), passa a exigir um profissional capaz de compreender e operar com sistemas jurídicos extranacionais e transnacionais. Além disso, a globalização gera também um processo de convergência nas formas pelas quais diversas instituições se organizam e se constituem. Um bom exemplo reside na forma de organização das empresas e do sistema financeiro, que passam a funcionar de forma semelhante independentemente do país no qual se localizam. Por outro lado, é fundamental jamais esquecer que a globalização é seletiva, segmentada e diversificada e, portanto, está muito longe de ser um mero movimento em direção à homogeneidade e simples padronização. Um exemplo disto é facilmente detectado pelo diferenciado impacto que a globalização produz no direito ambiental, no direito empresarial, nos direitos humanos, na propriedade intelectual, no direito regulatório e nos novos papéis que o Estado desempenha na promoção do desenvolvimento econômico e da justiça social. Os impactos não apenas são profundos, como variados, conforme a posição relativa de cada país e/ou região no contexto das relações globais. Para compreender tais mudanças, o ensino jurídico deve se tornar mais interdisciplinar do que usualmente tem sido nas faculdades de Direito, ainda apegadas a uma tradição quase exclusivamente dogmática e formalista (MACEDO JÚNIOR; MARTES, 2014, p. 68-69).

Outro desafio consiste na superação da própria concepção de Direito, fundada na tradição e na retórica e de cunho positivista, já que a contemporaneidade exige do operador do Direito conhecimentos e habilidades interdisciplinares, exigindo desse profissional uma expansão de seus conhecimentos para além dos limites do Direito formal (MACEDO JÚNIOR; MARTES, 2014).

Além disso, o operador do Direito não pode limitar-se a aplicar a lei ao caso concreto. Deve ir além da mera subsunção da lei ao caso concreto, sendo capaz de aprender informações, técnicas e conhecimentos rapidamente para solucionar os problemas e reformular os atuais arranjos institucionais para que sejam efetivados os direitos econômicos, sociais e culturais (MACEDO JÚNIOR; MARTES, 2014).

Podemos, ainda, mencionar como desafios a ampliação do espectro de análise do Direito enquanto objeto moral, não restringindo-se apenas ao conhecimento científico, o ensino das perspectivas críticas sobre o Direito e a formação de alunos capazes de serem verdadeiros transformadores sociais (MACEDO JÚNIOR; MARTES, 2014).

Dessa forma, os autores citam

[...] que há um objetivo importante que deve ser incluído e destacado entre os propósitos atuais de uma boa educação jurídica: a criação e reinvenção de novos sentidos para ela mesma – também um importante desafio imposto pela globalização. O ensino jurídico não deve jamais deixar de conferir atenção na oferta de um ambiente cultural rico, no qual os alunos possam expandir seus horizontes pessoais sobre o significado de ter uma vida com sentido [...] através de seu treinamento e conhecimento jurídico, seja como um jurista prático, seja como um simples cidadão. Isso significa não apenas o ensino das responsabilidades sociais, políticas e públicas, mas também responsabilidade pessoal que transcenda a capacidade de obter apenas sucesso econômico e profissional. A educação jurídica num mundo globalizado deve se concentrar não apenas em criar os meios mediante os quais os objetivos e propósitos modernizadores acima enumerados possam ser atingidos, mas também para a própria escolha dos propósitos a serem alcançados. Ela requer a criação e reinvenção de novos propósitos para ela mesma. Uma das funções de uma faculdade de Direito enquanto núcleo de conhecimento jurídico é não apenas responder a demandas de mercado e do Estado, mas também imaginar e criar novos objetivos capazes de forjar o próprio sentido da educação jurídica. Desse modo, as escolas de Direito devem ser vistas, ao menos em parte, como instituições autorreflexivas, ou seja, que examinam e criam os seus próprios sentidos (MACEDO JÚNIOR; MARTES, 2014, p. 70).

Seguindo essa linha de pensamento, os autores supramencionados questionam quais seriam os sentidos do curso de graduação em Direito ante as urgências apresentadas pela contemporaneidade. E começam a enfrentar essa temática destacando a necessidade de discussão e compreensão do sentido do Direito para a vida daqueles que atuam nesta seara (MACEDO JÚNIOR; MARTES, 2014).

É preciso evidenciar que o capitalismo acabou por reduzir e até mesmo aniquilar o espaço de reflexão nos cursos de graduação em Direito, impondo ao aluno apenas o dever de aplicar a lei ao caso concreto e com isso não adquirir uma formação contextualizada, fundada na prudência, na reflexão crítica e sobre os ideais da pesquisa jurídica.

Macedo Júnior; Martes (2014) destacam que o ideal de jurista estadista foi perdido, já que os cursos de graduação em Direito focam cada vez mais numa formação técnica ou tecnológica, sem questionar o sentido do Direito para a vida daquele futuro operador jurídico. E prosseguem afirmando que,

[...] O novo jurista (ou melhor, operador do Direito!) é um novo sofista: relativista, cínico, amoral. Em outras palavras, o ideal contemporâneo hegemônico do jurista que se expande e domina no meio universitário [...] é mais um fruto do processo de racionalização e desencantamento do mundo que Max Weber há muito descrevera no conjunto de sua obra. [...] O advogado que se perdeu, que não existe mais, é o jurista estadista. [...] O advogado que o sucedeu é um advogado perdido, que não consegue encontrar uma orientação clara de sentido para a sua inserção tanto no mercado de trabalho como no mundo do qual faz parte. Diante deste, comporta-se segundo metas, objetivos e interesses imediatos e preferências que assume serem as suas ou de seus escritórios. Além disso, fixa-se a presunções sociais dominantes inerciais,

naturalizadas, desconfiado de qualquer indagação relativa ao sentido existencial ou ético (MACEDO JÚNIOR; MARTES, 2014, p. 72).

Esses argumentos corroboram que a ausência de disciplinas humanísticas forma operadores do Direito dissociados de senso ético, moral, e sem preocupações das consequências que as suas orientações jurídicas podem causar no contexto social. Ademais, fica comprovado que a discussão dessas disciplinas e das questões relativas ao sentido do Direito para o futuro profissional, bem como seu papel social a ser desempenhado, foram extirpadas dos cursos de graduação em Direito. O processo de racionalização e de expansão tecnológica imposto pelo capitalismo retirou a ciência, a pesquisa, do foco das universidades na formação dos futuros profissionais.

Nesse sentido, Weber (2004) expõe que o curso de graduação em Direito está dominado por um viés instrumental e tecnológico:

Vejamos o Estudo do Direito (Jurisprudência). Ele estabelece o que é válido, de acordo com as regras do pensamento jurídico, que é em parte limitado pelo que é logicamente compulsório e em parte por esquemas fixados convencionalmente. O pensamento jurídico é válido quando certas regras jurídicas e certos métodos de interpretação são reconhecidos como obrigatórios. Se deve haver Lei/Direito e se devemos estabelecer essas regras – tais questões não são respondidas pelo Estudo do Direito (Jurisprudência). Ela só pode afirmar: para quem quiser este resultado, segundo as normas de nosso pensamento jurídico, esta norma jurídica é o meio adequado para alcançá-lo (WEBER, 2004, p. 173).

E para que o futuro operador do Direito adquira as habilidades necessárias para apresentar as soluções que a modernidade exige, é preciso que esta visão reducionista, tecnicista, seja superada. O sentido do curso de graduação em Direito deve rejeitar “a atitude de proselitismo engajado, panfletário, demagoga ou de pretensões proféticas” (MACEDO JÚNIOR; MARTES, 2014, p. 75).

Além de ser imprescindível ensinar, não pregando e/ou impondo opiniões, também é inescapável responder as indagações a respeito do valor da cultura jurídica e a maneira de interpretá-la, já que o Direito não pode ser interpretado de fora para dentro, mas sim a partir de suas normas para os anseios sociais. Por isso, entendê-lo exige rigor, clareza e determinação de seus conceitos (MACEDO JÚNIOR; MARTES, 2014).

Segundo Macedo Júnior; Martes (2014), Direito, justiça e moral são conceitos interdependentes no mundo jurídico. Há

[...] uma conexão conceitual existencial entre a moral (enquanto conhecimento relativo a como devemos tratar os outros) e a ética (i.e., como devemos viver e

conduzir nossas vidas). [...] o valor de um valor (seja ele moral ou jurídico) depende em alguma medida de sua finalidade ética (MACEDO JÚNIOR; MARTES, 2014, p. 75).

Assim, o ensino do Direito não pode deixar de lado a discussão de saberes subjetivos como os acima explicitados, já que a universidade deve ser um lugar de reflexão e produção de sentidos que são essenciais a nossa vida, mas que são esquecidos pelo pensamento tecnológico. O jurista estadista, como destacado acima por Macedo Júnior; Martes (2014), deve, além de ser treinado para dominar as técnicas jurídicas, conhecer também e em profundidade os sentidos do Direito para a sociedade e também para sua vida. A transformação da realidade social exige um curso de graduação em Direito capaz de ensinar ao aluno o seu significado e o das profissões jurídicas no mundo globalizado, bem como de discutir as responsabilidades desse profissional relacionadas a “ética profissional, bioética, proteção ambiental, cidadania global, desigualdades regionais, acesso a informação e direitos, desigualdades, democracia, etc.” (MACEDO JÚNIOR; MARTES, 2014, p. 77).

E para isso os mencionados autores acreditam que existam duas estratégias importantes. Uma consiste na inserção desses temas nas disciplinas obrigatórias do curso; a outra é a inserção das disciplinas denominadas de propedêuticas nos currículos, já que estas, em sua maioria, são expostas de maneira rasa e até mesmo amadorista, resumindo-se a uma introdução do tema, sem qualquer rigor crítico e reflexivo. É preciso, também, treinar o aluno para leituras complexas e profundas, e não apenas disponibilizar a eles fragmentos de textos desconectados das disciplinas e da realidade social (MACEDO JÚNIOR; MARTES, 2014).

Nesse sentido, deve-se aprofundar o estudo de textos que introduzam o aluno a um sistema de ideias e, deste modo, ofereçam ao mesmo tempo uma oportunidade para o exercício de leitura rigorosa de um texto teórico e um conjunto de conceitos que o habilitem a pensar novos temas e dialogar com outros sistemas de ideias. Desta forma, pode-se evitar o exercício sofisticado da mera contraposição de argumentos contrários sem maior reflexão, apenas por paixão à polêmica e treinamento da dialética fácil e apressada. Um dos efeitos teóricos que este tipo de treinamento sofisticado costuma produzir no aluno de Direito é a exacerbação de certo relativismo, que faz parecer toda ideia igualmente contestável e impassível de fundamentação. A leitura analítica, humilde e rigorosa de textos teóricos clássicos é um dos antídotos contra a mente retórica ainda tão em voga nos cursos de Direito, que muitas vezes se valem de novos repertórios teóricos apenas para continuar a preservar o bacharelismo retórico que marcou o ensino do Direito no Brasil. [...] A superação da sofística jurídica, ainda forte nos cursos que adotam modelos e formas tradicionais, mesmo que fundada no desenvolvimento de uma tecnologia de leitura e interpretação de textos, constitui-se num passo importante para desafiar o relativismo e ceticismo cada vez mais forte na prática jurídica e nos valores morais e políticos. A dialética fácil é usualmente acompanhada de algum tipo de ceticismo moral ou cinismo. As escolas de Direito tradicionais tendem a reforçar a ideia de que o treinamento jurídico constitui-se exclusivamente de uma habilidade tecnológica e prática a ser utilizada para a

consecução de qualquer objetivo ou finalidade (MACEDO JÚNIOR; MARTES, 2014, p. 78).

É preciso também fomentar reflexão e questionamentos a respeito do sentido de uma vida no Direito, habilitando o futuro profissional para efetivar sua responsabilidade social e política. Ao mesmo tempo em que o mercado de trabalho provoca transformações tanto no ensino como na forma de aplicação do Direito, altera-se também a responsabilidade do profissional frente à comunidade que pertence (MACEDO JÚNIOR; MARTES, 2014).

Os autores citam como exemplo, além do estudo de doutrinadores clássicos que abordam temas relacionados a Ética, Ética Profissional, Filosofia e Ciência Política, que se realize o debate de questões práticas e aplicáveis no dia-a-dia do aluno (MACEDO JÚNIOR; MARTES, 2014).

Destarte, fica claro que os desafios postos aos cursos de graduação em Direito são muitos, e para isso requerem o conhecimento dos docentes acerca das deficiências e do distanciamento da realidade social do aluno. Isso requer uma formação interdisciplinar do docente, habilitando-o a ensinar o aluno a refletir e questionar não apenas sobre as normas jurídicas, mas também sobre economia, política, moral, cidadania, função social, entre outros tantos temas relacionados ao Direito. As universidades por sua vez, não podem objetivar o ensino apenas da técnica. Devem focar a formação de um profissional capaz de conhecer, avaliar e planejar as melhores estratégias para os problemas impostos, inter-relacionado o Direito com as demais ciências.

Para o participante 5, as disciplinas de Direito Constitucional e Direito Previdenciário colaboram mais para o conhecimento acerca das Políticas Sociais Públicas pelo aluno do curso de graduação em Direito.

*[...] quando a gente acaba falando de Previdenciário, a gente acaba falando da Seguridade de um modo geral, que é a assistência à saúde junto. Então você acaba tendo pelo menos um mínimo de conhecimento a respeito disso aí. E Constitucional, parte constitucional, você saber como seu Estado é dividido, que órgãos existem, quem exerce o quê, quais são as competências. O Brasil é um país que é engraçado, porque você vê na Constituição uma cláusula, saindo um pouco do assunto, mas só pra dar o exemplo, uma cláusula pétrea, ou seja, uma cláusula que não pode ser alterada que fala o seguinte: "é vedada a pena de morte". E você vê candidatos, hoje, fazendo eleição provando, por A mais B que, se eles forem eleitos, eles vão colocar pena de morte. Não tem como. Juridicamente é impossível. E isso passa porquê? Ignorância da população mesmo. Não é uma ignorância geral, é uma ignorância em relação ao Direito, ignorância em relação ao Estado que eles estão. Acho que o Direito Constitucional e Previdenciário resolveria uma boa parte do conhecimento de Políticas Públicas (P5).*

Assim como o participante 2, o participante 5 entende que o conhecimento das Políticas Sociais Públicas é favorecido pelas disciplinas de Direito Constitucional e Direito Previdenciário. Como a análise referente a essas disciplinas já foi realizada nesta seção, remetemos o leitor a explanação feita em relação aos dados obtidos com a entrevista do participante 2.

Por fim, para o participante 6, não existem aspectos no curso de graduação em Direito que favoreçam o conhecimento acerca das Políticas Sociais Públicas. Segundo ele,

*[...] O direito todo é estruturado a partir de uma visão de conflitos individuais. O direito é estruturado, o direito que nós conhecemos, a partir de conflitos da justiça contributiva, da justiça que pune alguém ou que repara um dano a alguém. A justiça distributiva foi entregue desde a idealização do Estado moderno aos poderes políticos, então pertenceu sempre ao campo da política. A inserção do Direito e, portanto, do Poder Judiciário, nessa atividade é muito recente. No Brasil mesmo inicia-se depois da Constituição de 88. Na Europa não existe ainda. Você não tem nenhuma corte internacional, você não tem nenhum acordo de justiça, nem corte constitucional europeia outorgando prestações individuais. Você tem alguns exemplos na Colômbia, você tem alguns exemplos na África do Sul e na América Latina de um modo geral e no Brasil. Esse ativismo no campo social é uma experiência nossa, da Colômbia e da África do Sul, não é a realidade da Europa. Como não é realidade na Europa e lá, de uma forma satisfatória, a política resolveu dar estrutura no Estado de Bem Estar Social, no fortalecimento dos sindicatos, nas discussões dos contratos coletivos e na proteção social dada, sobretudo assistência e previdência social, o Poder Judiciário não precisou entrar nessa seara. Como nosso modelo ainda é baseado no clássico Direito Romano, nós não temos institutos jurídicos para essa atuação. Por exemplo, nós discutimos no campo do Direito Administrativo ato administrativo, nós discutimos procedimentos administrativos, mas nós não temos quase nada, em termos de disciplina, em termos de conceituação, em termos de institutos jurídicos para falar, por exemplo, de fomento público. Fomento é mal visto pelo Direito no campo do Direito Financeiro, mas tão somente os elementos geradores das despesas e o repasse daquela despesa, mas uma política de fomento quando você fala em bolsa escola, quando você fala em bolsa alimentação, quando você fala em auxílio transporte isso é fomento, atividade de fomento do Estado não existe nada de instituto jurídico desenvolvido. Quando você fala em controle de Políticas Públicas que mecanismos você tem? Você tem o controle de constitucionalidade que pega a norma isolada, mas você não tem um mecanismo jurídico para controlar a dinâmica de uma política. A geração da política, as fases da política, a adequação daquela política, os critérios de divisibilidade, não tem instituto jurídico para isso. E quando o Judiciário resolve fazer isso, ele faz de forma equivocada a partir das prestações individuais. Falta isso, falta instituto porque essa não foi uma tarefa entregue ao Estado moderno e, portanto, o Direito desenvolvido na Europa que, de onde nós herdamos a nossa cultura jurídica, nunca se preocupou com isso. Que isso lá foi entregue a atividade política stricto sensu. De tal forma que hoje, tanto o Direito Constitucional como o Direito Administrativo, não podem usar os institutos que foram gerados no Direito Civil e adaptados para o Direito Público e não tem ainda uma formulação teórica suficiente, uma geração de institutos no Direito Administrativo. Apontei dois pontos, mas são vários os pontos. Por exemplo, você não tem como analisar juridicamente, com institutos jurídicos adequados a discussão de qualquer prestação. Distribuição de remédio, vaga em creche, vaga em*

*escola, seja fundamental ou ensino universitário, política habitacional, você não tem instituto jurídico para isso. Você não tem instituto jurídico para discutir o repasse de recursos para terceiros. Você sempre vai se valer do Direito Contratual. Só que não é um contrato. Ou no máximo de um convênio. Só que não é um convênio. Do lado de lá está um cidadão que está se apropriando de parte do que é coletivo. O Poder Judiciário quando interfere nessa área, faz de forma equivocada, a partir das demandas individuais, quando na verdade o problema é da visão da política, visão da função do Estado, visão dos limites que o Estado possui e equacionamento disso a partir de uma demanda, do conjunto dessas demandas e não da prestação de A, B, C ou D (P6).*

Conforme expressado na fala do participante, explorar as interações entre o Direito e as Políticas Sociais Públicas é tarefa difícil em razão das dificuldades de ordens conceituais, semânticas, metodológicas, teóricas e práticas. O profissional do Direito, apesar de a todo tempo deparar-se com questões relativas a problemas, consultas, dúvidas sobre os aspectos jurídicos relacionados às Políticas Sociais Públicas, não encontra uma formação capaz de prepará-lo para esses desafios<sup>35</sup>.

Academicamente, o estudo das Políticas Sociais Públicas no curso de graduação em Direito é raso e com instrumentos metodológicos escassos e frágeis. Há uma verdadeira ambiguidade na relação do Direito com as Políticas Sociais Públicas, já que no exercício da profissão o operador do Direito interage diretamente com tais políticas, mas como pesquisador, mantêm uma discrepante distância (COUTINHO, 2013).

Segundo Coutinho (2013), podem ser apontadas como causas dessa relação simultânea de proximidade (prática) e distância (acadêmica) entre o Direito e as Políticas Sociais Públicas, entre outras, o viés para a formação de juízes, promotores, procuradores, defensores e políticos, esquecendo-se de preparar o aluno para pensar, estruturar, e efetivar as Políticas Sociais Públicas e os programas governamentais, bem como a utilização massificada de manuais formalistas, estanques<sup>36</sup> e enciclopédicos<sup>37</sup>, sem que provoque no aluno a

---

<sup>35</sup> Não consta no currículo dos cursos de graduação em Direito uma disciplina sobre Políticas Sociais Públicas. A Resolução CNE/CES nº. 9, de 2004, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito, em seu artigo 4º, determina que, no máximo, o “curso de graduação em Direito deverá possibilitar a formação profissional que revele, pelo menos, as seguintes habilidades e competências: [...] IV – adequada atuação técnico-jurídica, em diferentes instâncias, administrativas ou judiciais, com a devida utilização de processos, atos e procedimentos”. Tal diretriz é a que mais se aproxima do campo das Políticas Sociais Públicas.

<sup>36</sup> “O ensino jurídico [...] continua distante tanto de um pensamento verdadeiramente teórico quanto de uma utilidade profissional imediata. Sem servir nem à teoria nem à prática, resvala na tentativa de casar um amontoado de regras – o conteúdo do direito positivo – com um sistema fossilizado de conceitos doutrinários” (UNGER, 2005, p. 18).

<sup>37</sup> “Pobre de conteúdo e pouco reflexivo, o ensino jurídico hoje se destaca por uma organização curricular meramente geológica. O que se espera dos professores dos primeiros anos [...] é a oferta de informações não problematizantes, um conhecimento claro e evidente, à força de tanta repetição, mas desatualizado e alienado em relação às condições reais do país; um conhecimento receita-de-doce, que propicia aos professores dos anos

problematização, o diálogo, o caso concreto. Ademais, esquece-se de fomentar a discussão sobre o estado da arte da pesquisa no campo jurídico, bem como as práticas interdisciplinares, centrando-se apenas no campo do Direito.

Dessa forma, os alunos não são preparados para envolver-se no campo das Políticas Sociais Públicas, especialmente junto à Administração Pública, já que são doutrinados a pensar que o Direito restringe-se a advocacia privada ou às carreiras públicas de juiz ou promotor (COUTINHO, 2013).

Além disso, a discussão sobre os efeitos de leis e de políticas públicas privilegia, entre nós, enfoques e abordagens predominantemente estruturais (em oposição a funcionais), que tendem a ser estáticos, formais ou procedimentais. Exemplos disso são controvérsias e disputas de interpretação envolvendo a observância de regras de competência, a autonomia de órgãos e entes públicos, a legalidade dos atos praticados por autoridades administrativas e as possibilidades e limites da revisão de decisões de política pública pelo Judiciário. O debate público e as pesquisas acadêmicas em torno de aspectos formais e interpretativos são fundamentais para a formação dos juristas, não há dúvida. Mas dado que juristas brasileiros têm grande influência no modo como as políticas públicas são moldadas, ajustadas e implementadas (na qualidade de legisladores, juízes e burocratas, respectivamente), é preciso reconhecer que são igualmente importantes às habilidades que lhes permitam conhecer-las em suas peculiaridades setoriais e meandros, beneficiando-se do aprendizado que o fato de fazê-lo sistematicamente lhes traria. Em especial, refiro-me a conhecimentos que permitam aos juristas, como práticos ou como acadêmicos, formular e propor soluções e ajustes que contribuam para executar ou mesmo aperfeiçoar tais políticas, mitigando suas disfunções e aumentando sua efetividade (COUTINHO, 2013, p. 6).

Nesse escopo, o papel do gestor público, indispensável à realização das Políticas Sociais Públicas é esquecido pelos cursos de graduação em Direito, o que colabora para o enfraquecimento da reflexão dos operadores do Direito sobre a dimensão jurídica do controle social e da participação nas Políticas Sociais Públicas.

Se o Direito Administrativo pode ser visto como mecanismo de disciplina, procedimentalização e de regulação da participação substantiva, bem como da mobilização de atores mais ou menos organizados na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, então faz sentido que isso seja mais tematizado por juristas, acadêmicos ou práticos. E se é igualmente verdadeiro que o Direito, além disso, estrutura e regula formas de prestação de contas e transparência (*accountability*) dessas políticas – uma vez que pode obrigar quem as opera a justificar e motivar as decisões relativas à definição de prioridades, seleção de meios, formulação de planos de execução, alocação de recursos e outras consideradas de interesse público, então seria razoável supor que a falta de consciência desse papel profissional tende a aumentar o risco de que haja maior opacidade, menor participação e menos intensa mobilização de atores relevantes – sobretudo os grupos menos organizados – em políticas públicas (COUTINHO, 2013, p. 6-7).

---

seguintes lecionar sobre os estratos sucessivamente mais técnicos, mas nem por isso mais atualizados ou ensinados com rigor metodológico” (FARIA, 1995, p. 20).

Como já mencionado, o Direito, em decorrência das mudanças estruturais do capitalismo e das funções do Estado ocorridas no século XX, em especial na efetivação do Estado de Bem Estar Social, entrelaçou-se com as Políticas Sociais Públicas buscando implementá-las.

O Direito passou a ser instrumentalizado para atingir as finalidades das Políticas Sociais Públicas, “com todos os problemas de legitimidade, eficácia e controle social que passam a afetar as ordens jurídicas, até então tratadas pelos juristas como sistemas coerentes e íntegros” (COUTINHO, 2013, p. 7).

Assim, normas com conteúdos positivos e negativos passaram a coexistir com incentivos fiscais, procedimentais e de compensação na gestão das Políticas Sociais Públicas. A “afirmação de que o Direito funciona como um instrumento de implementação de políticas públicas tem o condão de evidenciar a necessidade de o tomarmos como objeto da análise funcional” (GRAU, 1996, p. 25).

Todavia, com o advento do neoliberalismo, as ações estatais implementadoras de planos e programas dominantes no Estado de Bem Estar Social são reduzidas, passando o Direito a se preocupar mais com os interesses econômicos do capital em detrimento dos direitos sociais dos cidadãos. O Direito passa a ser um mecanismo de regulação do mercado de capitais e deixa de ser um formulador e implementador de Políticas Sociais Públicas (COUTINHO, 2013).

Segundo Coutinho (2013), o Direito

[...] passa a ser menos caracterizado por metas substantivas – certos objetivos macroeconômicos, como o pleno emprego, ou sociais, como a redistribuição da renda, por exemplo – uma vez que sua racionalidade vai se tornando progressivamente procedimental, facilitadora e descentralizada (em oposição à racionalidade substantiva, centralizadora e finalística do *Welfare State*). Como resultado, as técnicas de prescrição e indução de comportamentos voltados a objetivos de interesse social passam a conviver com a proliferação de normas que definem procedimentos, estruturam competências e asseguram as regras do jogo capitalista (COUTINHO, 2013, p. 9).

Como já analisado nesta Seção, o Direito Administrativo brasileiro, de caráter liberal, acaba por limitar a discricionariedade do gestor público, engessando sua atuação em razão da observância de uma legalidade estrita, que não consegue se adaptar as mudanças do Estado na construção das Políticas Sociais Públicas.

Em razão disso, Coutinho (2013) enumera algumas questões epistemológicas e práticas que demonstram a falta de sincronia do Direito Administrativo com as Políticas Sociais Públicas, como os conceitos de serviço público, poderes da Administração, autoridade, discricionariedade, concessões, parcerias público-privadas, pois não oferecem respostas às soluções dos casos concretos.

Coutinho (2013) cita como exemplo desse esgotamento de determinados institutos do direito público o conceito de ato administrativo. Isto porque os aplicadores do Direito acabam por relacionar as Políticas Sociais Públicas a uma sucessão de atos administrativos e não como um todo integrado a atingir certo objetivo. A consequência desse pensamento retalhado é uma limitação em entender as Políticas Sociais Públicas como um programa de ação do Estado que, durante sua efetivação, precisa de certa adaptabilidade e revisibilidade para estar coerente com a mutação social.

Nesse passo, Coutinho (2013) afirma que o

[...] Estado e a burocracia brasileiros encontram-se de modo geral carentes de categorias jurídicas analíticas, institutos jurídicos ou estudos acadêmicos e não acadêmicos aplicados que possam enfrentar os desafios tecnocráticos que se impõem à concepção, implementação e gestão de programas de ação complexos, inter-setoriais e articulados. Exemplo disso, no campo do Direito Administrativo, é a dicotomia ‘ato vinculado’ versus ‘ato discricionário’. Baseados nela, a maior parte dos futuros bacharéis em Direito brasileiros é ensinada, em seus cursos de graduação, que a lei (promulgada pelo Legislativo) determina objetivamente à Administração Pública o que fazer como forma de cumpri-la (atos vinculados) ou, quando se tratar de atos discricionários, o agente público poderá fazer juízos (subjetivos) de oportunidade e conveniência em nome do interesse público (COUTINHO, 2013, p. 11).

Além disso, “a linguagem dos juristas e aquela daqueles que têm tido a tarefa de desenhar, implementar e avaliar políticas sociais têm estado, inexplicavelmente, divorciadas por tempo demasiado” (COURTIS, 2007, p. 73).

A doutrina administrativista brasileira, por sua vez, mais do que se preocupar em apontar caminhos para o gestor público tomar as melhores decisões baseadas na oportunidade e conveniência (liberdade) para prática do ato administrativo, concentra seus esforços em demonstrar apenas as diferenças entre o ato vinculado e o discricionário. O resultado disso é a prevalência do binômico pode/não pode em detrimento da discussão sobre as possibilidades de atingimento dos objetivos do Estado preconizados na Constituição Federal. Além disso, o gestor público teme questionamentos por parte dos órgãos de controle em relação a essa liberdade para tomar as decisões (COUTINHO, 2013).

Por essas razões, um ordenamento jurídico mais flexível, sem afastar-se da legalidade, mas que incorpore novas experimentações e aprendizados, fundado no controle social, é necessário para a real efetivação das Políticas Sociais Públicas, já que estas são constantemente readaptadas, ajustadas e avaliadas conforme as constantes mudanças sociais (COUTINHO, 2013).

Destarte, não surpreende o fato de os operadores do Direito possuírem dificuldades em identificar, analisar, avaliar e aperfeiçoar sistematicamente as normas e institutos jurídicos aplicáveis às Políticas Sociais Públicas.

Coutinho (2013) avalia que os juristas

[...] partem da suposição de que elas não (a não ser se vistas fragmentariamente) são seu *métier*, terminam, no fim das contas, por se excluir e privar de debates centrais a respeito da construção e aperfeiçoamento do aparelho do Estado e do Estado Democrático de Direito. Do ponto de vista da pesquisa acadêmica, perdem a oportunidade de desenvolver métodos de análise e abordagens próprias que possam compor, no estudo integrado das políticas públicas, um repertório consolidado de aprendizados que possam, no limite, ser replicáveis em outros contextos, setores, localidades ou níveis federativos. Com isso perdem também os demais profissionais envolvidos na gestão de políticas públicas – cientistas políticos, economistas, sociólogos, administradores públicos, gestores, entre outros, que se ressentem da falta de uma interlocução mais substantiva com quem forja, implementa, interpreta e aplica leis (COUTINHO, 2013, p. 12-13).

E conclui que

[...] a distância do estudo aplicado e da pesquisa em políticas públicas impede que eles desenvolvam um tipo de conhecimento próprio e que o arcabouço jurídico possa ser, dentro de limites, adaptado e funcionalizado à realização de objetivos identificados com metas de desenvolvimento. Se não puder fazê-lo (se os atuais e futuros juristas não forem treinados para tanto, poder-se-ia dizer), paradoxalmente, ficarão mitigadas a eficácia e a efetividade dos direitos assegurados pela Constituição ou pelas leis em vigor. Afinal, é razoável admitir que programas de ação adequadamente concebidos, implementados e avaliados do ponto de vista jurídico podem ser vistos como condição de efetividade dos direitos que procuram realizar ou materializar (COUTINHO, 2013, p. 13).

Em que pese a Constituição Federal de 1988 contemplar expressamente os direitos econômicos, sociais e culturais, que no Brasil foram historicamente negados, bem como objetivar a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades regionais e sociais, buscando a efetivação da dignidade da pessoa humana, os estudiosos do Direito Constitucional não têm empreendido esforços na compreensão e aperfeiçoamento de institutos jurídicos aptos a implementar Políticas Sociais Públicas para efetivação de tais direitos.

Os operadores do Direito responsáveis pela guarda dos ditames constitucionais, em especial os juízes, em razão da inércia e/ou dificuldade do Estado em realizar os direitos previstos na Constituição Federal, vem entendendo que as Políticas Sociais Públicas não estão imunes ao controle judicial. O problema resultante disso é que, a ausência de uma formação a respeito de Políticas Sociais Públicas pode gerar distorções no seu enfrentamento, com resultados individuais e coletivos muito díspares (COUTINHO, 2013).

Existem juízes que entendem ser sua função institucional alterar, remodelar, interromper ou criar uma Política Social Pública. Outros, por sua vez, entendem que a atuação judicial deve restringir-se a um controle formal dos atos praticados pela Administração Pública.

Como o que está em jogo são direitos constitucionais, é necessário que o operador do Direito possua uma ampla formação no campo das Políticas Sociais Públicas, já que sua interferência nesta seara não é mera inocuidade.

Coutinho (2013) ressalva que

Há a possibilidade real do Judiciário modificar, para pior, programas que, embora imperfeitos, foram concebidos e implementados por especialistas. Pior que isso, como as demandas que chegam ao Judiciário são na sua grande maioria individuais [...] o ativismo judicial pode causar um efeito ainda mais perverso: sem conseguir medir ou antecipar os impactos distributivos de suas decisões, juízes voluntaristas podem estar privilegiando aqueles que, por terem recursos para pagar um advogado, furam a fila das políticas públicas geridas pelo Executivo (COUTINHO, 2013, p. 17).

Tudo isso demonstra a necessidade de se abordar no curso de graduação em Direito os papéis dos futuros operadores na formulação, aplicação e gestão das Políticas Sociais Públicas, prevendo, inclusive no Projeto Pedagógico, disciplina relativa ao tema, como forma de aperfeiçoar a formação do profissional e garantir a efetividade dos direitos constitucionais.

Assim, é preciso que o futuro operador do Direito tenha uma formação que busque compreender as diversas formas de manifestação das Políticas Sociais Públicas, identificando e compreendendo seus papéis na efetivação de tais políticas, indo além dos tradicionais institutos jurídicos.

E para a consecução deste fim, Coutinho (2013) propõem que o ensino das Políticas Sociais Públicas no curso de graduação em Direito objetive situá-las no ordenamento jurídico (direito como objetivo), criar condições de participação (direito como vocalizador de demandas), oferecer meios (direito como ferramenta) e estruturar arranjos para realiza-las (direito como arranjo institucional).

Os fins das Políticas Sociais Públicas podem ser vistos, de um lado, como escolhas políticas e nesse passo, definidos extrajudicialmente; de outro lado, o Direito pode ser visto como “uma fonte definidora dos próprios objetivos aos quais serve como meio” (COUTINHO, 2013, p. 19). Essas finalidades não são excludentes, já que o Direito pode ser tido tanto como elemento constitutivo, como um instrumento de efetivação das Políticas Sociais Públicas.

Dessa maneira, o Direito como objetivo de Políticas Sociais Públicas,

[...] pode ser entendido como uma diretriz normativa (prescritiva) que delimita, ainda que de forma geral e sem determinação prévia de meios, o que deve ser perseguido em termos de ação governamental. Ele é, nessa acepção, uma bússola cujo norte são os objetivos dados politicamente, de acordo com os limites de uma ordem jurídica. Exemplos disso seriam, no caso brasileiro, as normas contidas na Constituição de 1988 que determinam que a pobreza e a marginalização devem ser erradicadas, as desigualdades sociais e regionais reduzidas (art. 3º, III), a autonomia tecnológica incentivada (art. 219) e o meio ambiente preservado (art. 225). Ao formalizar uma decisão política e/ou técnica sob a forma de um programa de ação governamental, o direito agrega-lhe traços cogentes [...] distinguindo-a de uma mera intenção, recomendação ou proposta de ação cuja adoção seja facultativa. [...] O Direito dá à política pública seu caráter oficial, revestindo-a de formalidade e cristalizando objetivos que traduzem embates de interesse por meio de uma solenidade que lhe é própria. E ao serem juridicamente moldadas, as políticas públicas passam, *a priori* e/ou *a posteriori* pelos crivos de constitucionalidade e de legalidade, que as situam como válidas ou não em relação ao conjunto normativo mais amplo (COUTINHO, 2013, p. 19-20).

De outro lado, a compreensão do papel do Direito nas Políticas Sociais Públicas não pode ater-se apenas no seu caráter finalístico, isto porque a definição de determinado objetivo social não garante que o mesmo seja realizado. É preciso que o ordenamento jurídico estruture seu funcionamento, regulamente os procedimentos e possibilite a ação dos gestores ligados a tais políticas (COUTINHO, 2013).

O Direito como parte da dimensão institucional,

[...] ao partilhar responsabilidades, pode [...] colaborar para evitar sobreposições, lacunas ou rivalidades e disputas em políticas públicas. Nesse sentido, o direito pode ser visto como uma espécie de mapa de responsabilidades e tarefas nas políticas públicas (COUTINHO, 2013, p. 21).

No tocante ao Direito como ferramenta de Políticas Sociais Públicas significa dizer que o mesmo deve prever os instrumentos para a realização daquelas, estabelecendo as modelagens jurídicas de tais políticas, para que os direitos constitucionais sejam concretizados.

Ademais, Coutinho (2013) ressalta o Direito como ferramenta de

[...] intensidade com que os atributos de flexibilidade (a possibilidade do arcabouço jurídico que estrutura a política pública servir a mais de uma finalidade) e revisibilidade (a característica de a política pública conter em seu próprio corpo jurídico mecanismos de ajuste e adaptação) estejam presentes, assim como a existência de certa manobra para experimentação e sedimentação de aprendizados, dados certos limites que a própria exigência de estabilidade e segurança jurídica impõem. [...] O Direito não apenas pode ser entendido como conjunto de meios pelos quais os objetivos últimos das políticas públicas são alcançados, mas também como regras internas que permitem a calibragem e a auto-correção dessas mesmas políticas (COUTINHO, 2013, p. 21).

Por fim, o Direito como vocalizador de demandas das Políticas Sociais Públicas significa que o mesmo deve prever instrumentos para a tomada da melhor decisão, de maneira coerente e fundamentada, inclusive com a participação popular através de consultas e audiências públicas, estimulando a participação ativa de todos os atores ligados direta ou indiretamente a tais políticas (COUTINHO, 2013).

Coutinho (2013) ressalta que os papéis acima descritos não constituem uma teoria do Direito com as Políticas Sociais Públicas, posto que um método completo não pode descartar a dimensão empírica de tais políticas.

A compreensão de cada Política Social Pública requer uma modelagem e instrumentos específicos, levando em consideração seus traços peculiares, e não apenas mecanismos gerais. “São as peculiaridades [...] que permitem a discussão sobre o Direito das políticas públicas, não uma teoria jurídica auto-centrada e distanciada da realidade” (COUTINHO, 2013, p. 24).

E para que o curso de graduação em Direito forneça ao futuro operador do Direito habilidades para atuar no campo das Políticas Sociais Públicas é preciso que se construa “abordagens e ferramentas de pesquisa empírica mais robustas, tal como vêm há muito desenvolvendo os sociólogos, cientistas políticos, antropólogos, economistas e administradores públicos” (COUTINHO, 2013, p. 24).

O profissional do Direito deve aprender

[...] a estruturar estudos de caso, *surveys*, entrevistas, abordagens quantitativas e qualitativas com lastro e consistência metodológica. Será preciso também que se aprendam a lidar com argumentos envolvendo causalidades, lastrear inferências, bem como distinguir argumentos normativos (prescritivos) de análises descritivas, que não almejam construir uma interpretação válida das normas em questão e sim observar e descrever políticas públicas para nelas encontrar gargalos e soluções (COUTINHO, 2013, p. 24).

Depreende-se das narrativas analisadas que para cada participante, e aí a História Oral tem um papel importante, já que traz em cada fala os traços da realidade que circunda cada um, os aspectos que favorecem o conhecimento acerca das Políticas Sociais Públicas estão fundados em disciplinas humanísticas para uns e, para outros, em disciplinas técnicas.

Extrai-se das narrativas a importância de uma formação ampla, fundada nos três eixos fixados nas Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito; a necessidade de ênfase à legalidade, sem prejuízo da utilização dos princípios constitucionais, visando uma maior segurança jurídica; uma formação continuada; a informação das pessoas acerca de seus direitos; o conhecimento sobre Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Previdenciário; o estudo de disciplinas de formação humanista, como Filosofia, Sociologia, Antropologia, etc; e a integração do aluno com a sociedade e os Poderes da República, para que ele enxergue as necessidades e obrigações de cada um.

Importante ressaltar que um dos participantes entende não existir aspectos no curso de graduação em Direito que favoreçam o conhecimento acerca das Políticas Sociais Públicas, já que explorar as interações entre o Direito e as Políticas Sociais Públicas é tarefa difícil em razão das dificuldades de ordens conceituais, semânticas, metodológicas, teóricas e práticas. O profissional do Direito, apesar de a todo tempo deparar-se com questões relativas a problemas, consultas, dúvidas sobre os aspectos jurídicos relacionados às Políticas Sociais Públicas, não encontra uma formação capaz de prepará-lo para esses desafios.

Destarte, é possível afirmar que os docentes dos cursos de graduação em Direito compreendem, em sua maioria, que o mesmo possibilita o conhecimento acerca das Políticas Sociais Públicas, seja através de disciplinas técnicas, seja por meio de disciplinas humanísticas.

### **4.3 Contribuições do futuro profissional do Direito para a efetivação das Políticas Sociais Públicas**

Segundo o participante 1, o profissional do Direito que compreende todo o fenômeno do Direito é capaz de estabelecer Políticas Sociais Públicas efetivas. Assinala que

*[...] a positivação das normas não é efetivamente um problema, nós compreendemos os fatos, o ambiente valorativo e positivamos isso numa norma, ou seja, construir uma norma não é o problema. O problema reside na implementação, na efetivação dessa norma, no ambiente fenomênico social, um ambiente prático, onde nós temos a oportunidade de sair do discurso teórico, do discurso normativo, do discurso do*

*fenômeno enquanto ciência pra ingressar no ambiente efetivo da prática, onde a norma pode ter a sua ambientação, na realidade daquela sociedade, daquele cidadão. Então, sair do ambiente lá dos direitos e garantias sociais que a Constituição prevê, para incursionar, ingressar no ambiente da realidade, por exemplo, daquele cidadão que precisa de um atendimento de saúde, [...] do cidadão que precisa da segurança, daquele garoto, daquele menor que está lá na favela, por exemplo, num morro no Rio de Janeiro ou em qualquer outra cidade como São Paulo, enfim. Então essa aproximação, ela torna-se muito mais real, concreta e efetiva, porque é um fenômeno prático que interfere na vida das pessoas, embora isso se consubstancie como um plano cultural, ele sai do ambiente físico, ele não se amolda no ambiente físico, ele não está, ele se insere num plano cultural, ele não está incerto num plano metafísico onde se discute até a religiosidade, enfim, é bem claro essa ambientação de como um fenômeno evidentemente cultural. E essa formação do profissional para as Políticas Sociais Públicas, é muito clara. Ele aproximar a realidade do que interfere na vida das pessoas, o contexto, muito mais que às vezes uma compreensão do aspecto social, do aspecto antropológico da vida, todos sabemos que a norma é que interfere nas nossas vidas. Um exemplo prático disso é quando vem uma disposição normativa, tal qual ocorre, por exemplo, com o horário de verão, o horário de verão ele, por ato do Poder Executivo, autorizado em lei, ele altera a realidade do nosso horário no país como um todo. Então isso é um exemplo prático do quanto interfere claramente na vida das pessoas, um exemplo bem lúdico, mas que mostra, dentre “n” outras situações, na vida das pessoas. Então a formação do profissional do Direito, ele compreendendo todo esse processo, ele tem condições de dimensionar a importância do seu papel, da sua função, da sua atuação, nessas Políticas Sociais Públicas, dentro de todo esse contexto que compreende o Estado e cada um dentro do seu papel de execução e aplicação da norma. Quando se aplica uma norma concreta, nós estamos evidenciando Políticas Sociais Públicas, na medida em que a lei é o reflexo, valor ativo do que a sociedade quer para sua realidade, dentro do processo legislativo, enfim. Então me parece bem relevante o papel que um futuro profissional do Direito tem, a compreender todo esse fenômeno, toda essa formação, ele será forjado dentro desse ambiente cultural, normativo, porque é lei, incidência de lei, diferente, por exemplo, de como é forjado, formado um profissional da comunicação, um profissional da área educacional de pedagogia, enfim, cada um dentro do seu papel de contribuição para melhoria da sociedade como um todo, mas a relevância recai especificamente na parametrização de condutas, porque a lei é o limite de conduta do cidadão, como ele deve se portar, como ele deve atuar, como ele deve ter a sua posição no dia a dia enquanto cidadão, vivendo em sociedade, que é um ser gregário por natureza, o homem é um ser gregário por natureza, então, é extremamente relevante a compreensão desse fenômeno como um todo pelos profissionais do Direito. Quanto mais preparo eles tiverem, quanto mais eles compreenderem esse aspecto da ciência do Direito e da legalidade da atuação como um profissional que tem essa compreensão e ele sabe da importância do papel dele, contribui para uma sociedade muito melhor, uma sociedade mais estruturada, mais ambientada, principalmente por essas Políticas Sociais Públicas (PI).*

O participante enfatiza em sua narrativa o Direito como prática social. Segundo ele, a existência das normas é resultado da produção de determinada sociabilidade, visando à regulação social, porém, não distante da realidade de homens e mulheres para que essas normas tenham efetividade. Assim, é essencial que o Direito tenha a perspectiva de *práxis*<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Conforme Vázquez (1977, p. 185) toda práxis é atividade, mas nem toda atividade é práxis. Segundo o autor para Marx a práxis é forma de atividade específica, de outras que podem estar inclusive vinculadas a ela. Marx “concebe a práxis como um processo teórico-prático por meio do qual o homem torna-se capaz de superar a especulação (assim concebida a práxis, ela é uma crítica à filosofia) e efetivar no mundo projetos conscientes, do que resulta ser ela também uma ação”(MARTINS, 2010, p. 536). Atividade, nesse sentido, “é ato ou conjunto

A formação do profissional do Direito, para o participante, deve compreender a importância do seu papel, da sua função, da sua atuação na efetivação das Políticas Sociais Públicas, dentro de todo o contexto que compreende o Estado e a sociedade. Ao se aplicar uma norma concreta, evidenciam-se as Políticas Sociais Públicas, na medida em que a lei é o reflexo, valor ativo do que a sociedade quer para sua realidade, dentro do processo legislativo.

E para que o Direito seja realmente uma prática social, é preciso que ele seja efetivo. Não há razão de existir leis que não tenham efetividade, já que as Políticas Sociais Públicas se realizam através de condutas positivas, que demandam muito mais que simples previsão formal em um texto de lei. Além disso, é preciso que as leis e as práticas do Estado e da sociedade reconheçam o pluralismo social existente.

Que a lei é a principal fonte de controle social no Estado Democrático de Direito não há dúvidas, já que funciona como um mecanismo de transparência entre o cidadão e o legislador.

Segundo Repolês (2013), um primeiro pressuposto que sustenta a lei como fonte de controle social é que

[...] um modelo efetivo de Estado de Direito não pode funcionar sem um correlato desenvolvimento do sistema democrático, no qual há procedimentos de comunicação e de relação entre o legislador e o legislado. [...] Outro pressuposto que opera no modelo legalista é o de que a mensagem nela inscrita é acessível a todos posto que ela levanta uma pretensão de universalidade, abstração e generalidade. E a acessibilidade é aqui entendida em dois sentidos: em primeiro lugar, todos têm acesso ao texto, sabem que ele foi promulgado e que está vigente, conhecem o seu conteúdo e podem escolher adequar a sua conduta aos seus preceitos. Em segundo lugar, acessibilidade é entender o conteúdo em si, todos têm compreensão dos sentidos do texto, conseguem ler a sua mensagem e captar o que é esperado deles. O terceiro pressuposto do paradigma legalista é que na pretensão de universalidade, generalidade e abstração da lei supõe-se possível a padronização das relações sociais, e assim, pode-se esperar de todos que ajam e sejam atingidos pela lei da mesma forma e no mesmo nível. A lei, se supõe, é igual para todos e é isso que a torna justa e capaz de ultrapassar desigualdades materiais concretas que são elementos contingentes frente à estabilidade do texto (REPOLÊS, 2013, p. 216-217).

---

de atos em virtude do qual o sujeito ativo (agente) modifica uma determinada matéria-prima”. Na perspectiva marxiana, explica Vázques, a atividade opõe-se a passividade e seu âmbito é da efetividade, ou seja, “agente é o que age, o que atua, e não o que apenas tem possibilidade ou está em disponibilidade para atuar ou agir”, e a atividade mostra, nas relações entre as partes e o todo, os traços de uma totalidade concreta. Marx concebe a práxis como atividade humana prático-crítica, que nasce da relação entre o homem e a natureza. A natureza só adquire sentido para o homem à medida que é modificada por ele, para servir aos fins associados à satisfação das necessidades do gênero humano. Para Marx, a natureza compreende todas as coisas materiais de que o homem se apropria, bem como a sociedade em que vive. A práxis medeia essa relação (ou intercâmbio) entre o homem e a natureza, que é conscientemente transformada no processo produtivo que lhe define a utilidade. A práxis expressa, precisamente, o poder que o homem tem de transformar o ambiente externo, representado, em Marx, pela natureza e pelo meio social em que está inserido. Ainda segundo o pensamento marxista, a práxis é atividade humana prático-crítica na medida em que é atividade sensível subjetiva; ou seja, uma atividade plenamente perceptível e consciente para o homem.

Todavia, esta aplicação estanque do texto puro da lei não é capaz de solucionar os conflitos sociais existentes, acarretando numa falta de aplicação prática do Direito, que não consegue, sozinho, apresentar as soluções que a realidade complexa lhe impõe.

Repolês (2013) destaca dois grandes problemas atrelados ao modelo de Direito vigente. Um primeiro está relacionado à interpretação das leis, já que a definição do conteúdo de uma norma não está apenas no próprio texto legal, mas também na forma e nos instrumentos utilizados pelo operador do Direito na sua aplicação. A norma contém um sentido prático que requer, diante das diversas situações cotidianas, uma prática do profissional atrelada à vivência dos conflitos presentes e dos valores de uma sociedade para que apresente a melhor solução para o caso concreto. Um segundo problema deste modelo legalista reside na ocultação das consequências políticas das escolhas fundadas neste modelo lógico-formal-jurídico, “que encontra certa aceitação do ponto de vista dos discursos técnicos especializados, mas que fracassa completamente do ponto de vista do enfrentamento do conflito social não-técnico, político e social” (REPOLÊS, 2013, p. 218).

Por isso, para que a efetivação das Políticas Sociais Públicas seja possível, é necessária uma aplicação prática do Direito de forma universal, sem qualquer tipo de seletividade econômica, social ou política, afastando qualquer tipo de aplicação legalista do Direito que objetive uma aplicação dogmatizante e estreita da legislação. É imprescindível que a aplicação prática do Direito leve em consideração o pluralismo normativo da sociedade (REPOLÊS, 2013).

E diante do reconhecimento desse pluralismo social, de novos sujeitos e conflitos sociais, é que o Direito deve ser visto de maneira dinâmica. Como bem alerta Repolês (2013),

[...] Esse dinamismo permite injustiças, o mesmo texto pode ser interpretado de maneira distinta para distintos atores sociais, sob influência de condicionantes econômicos, políticos e sociais que geram discriminações. Porém, permite também que esses atores sociais reivindiquem um tratamento isonômico, ou uma diferenciação que considere as diferenças sociais de maneira a gerar maior igualdade (REPOLÊS, 2013, p. 221).

E para que o modelo legalista de Direito seja superado é necessário explicitar o viés político do Direito, com as consequências para sua prática, interpretação e aplicação. Ressalte-se que não se busca desconsiderar com isso o ganho funcional alcançado com o Direito positivado, já que ele é importante para a manutenção da dinâmica social, mas é preciso que além dessa função ele também seja capaz de concretizar os direitos estabelecidos na Constituição Federal e nas diversas leis infraconstitucionais.

Destaque-se que

[...] a lei não esgota as relações sociais existentes, e é nessa abrangência que encontramos o pluralismo jurídico, cientes de que existem relações sociais reguladas por normas e princípios jurídicos e que não foram explicitamente formalizadas em leis. Por outro lado, a formalização em textos legais permite a estabilização de comportamentos, fornece elementos para a reivindicação de direitos, estabelece critérios e parâmetros para o debate sobre o alcance desses direitos e a distribuição de deveres. Então a lei permite organizar os processos de atribuição de direitos e deveres [...] (REPOLÊS, 2013, p. 224).

Esse modelo legalista, apegado mais à formalidade da lei do que à sua materialização, passou a ser mais contestado, no caso brasileiro, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, já que o legislador constituinte, visando proteger a Constituição e os direitos fundamentais, dotou o Poder Judiciário de mecanismos de controle sobre as Políticas Sociais Públicas, tais como, ações civis públicas, ações populares, ações diretas para controle de constitucionalidade, mandado de injunção, etc.

Dessa forma, além dos Poderes Executivo e Legislativo, o Judiciário também foi inserido na seara política, sendo chamado a efetivar os direitos constitucionais quando não cumpridos pelos Poderes competentes.

Nesse sentido, Baez; Mozetic (2014) afirmam que

[...] o papel da jurisdição constitucional vai além do controle de proteção das pessoas contra os abusos dos poderes estatais, pois ela inclui também uma atuação positiva no sentido de conferir a maior eficácia possível às normas de direitos fundamentais, utilizando como instrumentos a interpretação e a integração. Assim, considera-se não uma faculdade, mas um dever dos magistrados efetuarem a interpretação e a integração da lei, conforme os preceitos fundamentais previstos na Lei Maior (BAEZ; MOZETIC, 2014, p. 54).

E porque a Constituição Federal de 1988 garante um espaço próprio para o pluralismo político, é que são legítimas as mais variadas formas de efetivação dos direitos constitucionais, observados os mecanismos legais de implementação.

Baez; Mozetic (2014) enfatizam que a busca do controle e do condicionamento do poder do Estado por meio de métodos democráticos de participação conferem uma maior legitimidade a efetivação dos direitos preconizados na Constituição Federal, já que as decisões serão resultado de valores justos e aceitos pela sociedade.

Alertam os autores supracitados que a realização dos direitos não pode ser vista apenas de maneira procedimental, já que os instrumentos para isso não respondem, na maioria das vezes, às questões relacionadas, por exemplo, à falta de vagas nas escolas, ao fornecimento de

medicamentos, à falta de vagas em hospitais, à falta de moradia, etc (BAEZ; MOZETIC, 2014).

Ressalte-se que em uma sociedade como a brasileira, na qual os direitos econômicos, sociais e culturais foram historicamente negados, é importante a discussão acerca da possibilidade de se criar condições de interpretação capazes de oferecer soluções aos problemas sociais.

[...] Com o advento do Estado Democrático de Direito, a Constituição assumiu função importantíssima dentro da estrutura político-social, pois passou a condicionar a legislação, a jurisprudência, a ação dos agentes públicos e as próprias relações sociais. Diante desse fenômeno, vê-se que o cerne da discussão hermenêutica passa a ser o desenvolvimento de mecanismos que busquem efetivar direitos e, ao mesmo tempo, evitar decisões arbitrárias, alcançando uma resposta correta para cada caso apresentado (BAEZ; MOZETIC, 2014, p. 59).

Nesse passo, além dos Poderes Executivo e Legislativo, bem como da sociedade, o Poder Judiciário também deve atuar positivamente na proteção dos direitos fundamentais buscando a redução das desigualdades. Na efetivação dos direitos constitucionais, todos os atores sociais devem atuar para erradicar a pobreza e a marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais.

Isto porque, as tensões sociais surgidas na contemporaneidade, levaram ao Poder Legislativo a incumbência de apresentar, através da criação de uma ordem jurídica, soluções abstratas para situações futuras, sistematizando um conjunto de normas jurídicas para a manutenção e funcionamento da sociedade. Todavia, em razão da complexidade dos problemas sociais, não foi possível dar efetividade a todas as normas jurídicas, o que resultou num deslocamento da busca de soluções por outros atores sociais, dentre eles, o operador do Direito, que passou a assumir um papel mais ativista na transformação social (BAEZ; MOZETIC, 2014).

Dessa maneira, é relevante o papel que um futuro profissional do Direito tem, devendo compreender todo o fenômeno jurídico-social, sendo forjado dentro de um ambiente cultural e normativo. A lei estabelece o limite de conduta do cidadão, como ele deve se portar, como ele deve atuar, como ele deve ter a sua posição no dia a dia enquanto cidadão, vivendo em sociedade, por isso, é extremamente relevante a compreensão desse fenômeno como um todo pelos profissionais do Direito.

Importante destacar que os avanços para a efetivação prática dos direitos econômicos, sociais e culturais são resultados de intensa luta teórica e prática entre diversas correntes

acerca da função do Estado e das Políticas Sociais Públicas que objetivam promover a igualdade material.

Fraga; Vargas (2011) afirmam em estudo sobre a eficácia dos direitos sociais que a sua efetividade depende e muito da realização da garantia do livre acesso ao Poder Judiciário.

Embora não se possa reduzir toda a efetividade dos direitos fundamentais – e dos direitos sociais em particular – à sua judiciabilidade, não resta dúvida de que incumbe ao Estado, através do Poder Judiciário, tutelar os interesses protegidos contidos nas normas legais, assegurando sua efetiva realização (FRAGA; VARGAS, 2011, s/p).

Prosseguem os supracitados autores afirmando que a tutela desses direitos se realiza através da garantia de sua realização.

Nesse sentido, Rocha (1995) explica que

[...] a ordem jurídica realiza sua tarefa de proteger os interesses existentes na sociedade de dois modos essenciais. Inicialmente, o ordenamento jurídico cumpre sua missão de tutela dos interesses, escolhendo na massa indiferenciada desses interesses aqueles que, segundo o sistema de valores correspondentes às forças dominantes em um dado momento histórico, são considerados os mais convenientes à estabilidade e a reprodução de uma dada forma de organização social. O ordenamento jurídico concretiza essa forma inicial de proteção dos interesses através das normas que atribuem direitos (poderes, faculdades, pretensões) aos seus titulares e impõe os correspondentes deveres aos que são obrigados a satisfazê-los. É a fase que poderíamos chamar de reconhecimento dos interesses. Na generalidade dos casos, as pessoas aceitam as normas jurídicas atributivas de direitos e deveres como pautas de suas condutas. No entanto, ocorrem situações em que os indivíduos deixam de observar as normas de direito, violando, portanto, os interesses por elas reconhecidos e protegidos e, por consequência, provocando aquilo que a sociologia jurídica chama de conflito de interesses jurídicos. O fenômeno dos conflitos de interesses é comum nas sociedades onde predomina o interesse de apropriação privada da riqueza socialmente produzida por ser gerador de competição econômica entre os agentes sociais, sem dúvida, uma das principais causas dos conflitos. Eclodindo o conflito, o mero reconhecimento dos interesses pela lei ou pela Constituição não é suficiente para restaurá-los já que a simples proclamação dos direitos pelas normas não tem o poder mágico de assegurar sua concreta realização. Diante disso, aparece a necessidade de inventar uma nova técnica capaz de tornar certa a realização concreta dos direitos na eventualidade de sua lesão. A essa nova técnica destinada a realizar, na prática, o direito, no caso de sua violação dá-se o nome de garantia. Assim, a garantia é o nome técnico que se dá ao mecanismo finalizado à restauração do direito nos casos de sua lesão ou ameaça de lesão. [...] Resumindo tudo, pode-se dizer que a garantia é o instrumental idôneo a assegurar a observância coativa das normas atributivas de direitos violados ou ameaçados de violação (ROCHA, 1995, p. 60).

Por essas razões, configura a garantia de livre acesso ao Poder Judiciário mais um instrumento prático de realização de direitos econômicos, sociais e culturais. “O acesso não é apenas um direito social fundamental crescentemente reconhecido; ele é também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística” (CAPELLETTI, 1998, p. 13).

No entanto, Santos (1996) elenca três obstáculos à efetivação de tais direitos pela Justiça: econômicos, sociais e culturais. Em relação aos sociais e culturais reside na limitação existente na assistência judiciária oferecida aos hipossuficientes. Os econômicos, por sua vez, atingem os socialmente desfavorecidos de forma tripla: os custos elevados dos processos judiciais, a relação entre o valor da causa e o da litigação aumenta conforme diminui o valor da causa, e a demora na conclusão do processo reverte em um gasto adicional.

Dessa forma, para que o Direito seja realmente vivenciado por todas as pessoas indistintamente, é necessária a superação das limitações acima elencadas, pressuposto para a transformação social da qual o operador do Direito tem papel central.

O participante 2, analisando como um futuro profissional do Direito pode contribuir para a efetivação das Políticas Sociais Públicas, com uma visão interessante, porém mais restrita ao campo do Direito *stricto sensu*, afirma que:

*[...] o profissional do Direito tem condições de ser um agente viabilizador de todo esse processo de formação social. [...] Orientando seus clientes, até numa advocacia preventiva, para que conflitos sejam evitados, buscando a conciliação quando possível, diante do conflito já existente, e contribuindo para o Poder Judiciário nos conflitos que sejam colocados para decidir, para o povo ver realmente a justiça (P2).*

Na visão do participante o futuro profissional do Direito contribui para a efetivação das Políticas Sociais Públicas como um agente viabilizador do processo de formação social, tendo uma atuação pautada não apenas na solução dos conflitos, mas essencialmente na prevenção dos mesmos. Assim, impende discutirmos o papel do futuro operador do Direito na construção do Estado Democrático de Direito estabelecido na Constituição Federal.

E, para compreendermos o papel do operador do Direito como agente viabilizador das Políticas Sociais Públicas na contemporaneidade, devemos entender o que significa o Estado Democrático de Direito no qual este profissional atuará.

Segundo Branco; Mendes (2014), o Estado Democrático de Direito constitui-se na

Organização política em que o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes escolhidos em eleições livres e periódicas, mediante o sufrágio universal e voto secreto, para o exercício de mandatos periódicos como proclama a Constituição brasileira. Considera-se Democrático aquele Estado de Direito que se empenha em assegurar aos seus cidadãos o exercício efetivo não somente dos direitos civis e políticos, mas também e sobretudo os direitos econômicos, sociais e culturais, sem os quais nada valeria a solene proclamação daqueles direitos (BRANCO; MENDES, 2014, p. 149).

Dessa forma, considera-se Estado Democrático de Direito aquele que além de realizar os direitos civis e políticos, também efetiva os direitos econômicos, sociais e culturais. Nesse passo, o operador do Direito deverá ter uma atuação não apenas buscando a igualdade formal dos direitos de segunda dimensão, mas sim uma igualdade material, que consiste no pressuposto para a realização dos direitos de primeira dimensão.

Laube; Lima; Marques (2014) destacam três fundamentos básicos que norteiam a concretização do Estado Democrático de Direito. O primeiro reside na supremacia da vontade popular, com a participação do povo no governo, por meio da democracia participativa e do voto universal. O segundo consiste na preservação da liberdade individual, podendo o cidadão adotar qualquer conduta não vedada em lei. Já o terceiro é a igualdade formal e material de direitos, sendo vedada qualquer forma de discriminação.

Por sua vez, Silva (2015) elenca outros fundamentos complementares aos supramencionados:

[...] Princípio da Constitucionalidade: exprime em primeiro lugar que o Estado Democrático de Direito se funda na legitimidade de uma Constituição rígida, emanada da legitimidade popular, que dotada de supremacia, vincule todos os poderes e atos deles emanados [...] Princípio Democrático: nos termos da Constituição há de constituir uma democracia representativa e participativa, pluralista e que seja garantia geral da vigência e eficácia dos direitos fundamentais. Sistema de direitos fundamentais: compreendem os individuais, coletivos, sociais e culturais. Princípio da Justiça Social: referido no artigo 170, caput, e no artigo 193, como princípio da ordem econômica e social [...] Princípio da Igualdade, da divisão de poderes, da legalidade e da segurança jurídica (SILVA, 2015, p. 124).

Assim, a efetivação do Estado Democrático de Direito requer uma atuação ativa por parte do Poder Público conjugada com uma atuação popular proativa, buscando a construção de uma sociedade justa, livre e solidária.

O operador do Direito é fundamental para a efetivação do Estado Democrático de Direito e, conseqüentemente, das Políticas Sociais Públicas. Todavia, antes de analisarmos este papel na contemporaneidade, importante verificarmos a contribuição deste profissional na construção do Estado Liberal e do Estado Social de Direito.

Como anteriormente visto na Seção 2, o Estado Liberal, que surgiu em contraposição ao Estado Absolutista, foi marcado pela predominância da legalidade formal, despreocupado com a igualdade material de oportunidades, o que impedia a realização dos direitos civis e políticos da população. Nesta época, o poder do Estado estava limitado ao Direito, prevalecendo uma igualdade perante a lei, que representava, na verdade, a vontade da

burguesia. O Direito era predominantemente individualista e elitista. De outro lado, não permitia-se qualquer intervenção do Estado na economia.

Nesse sentido, Laube; Lima; Marques (2014) explicam que o

[...] acesso à justiça [...] consistia apenas em um procedimento formal de propor ou contestar uma ação, tanto o advogado, como as partes atuavam como coadjuvantes, no sentido de que cabia ao juiz apenas repetir o que a lei dizia [...]. A advocacia era atividade meramente técnica, que usava meios gramaticais, lógicos e históricos para auxiliar o juiz na aplicação direta, pura e simples da lei. Não existe neste primeiro momento a busca de uma igualdade material entre os indivíduos, o acesso à justiça e a participação popular na coisa pública é meramente formal (LAUBE; LIMA; MARQUES, 2014, p. 5).

Este Estado Liberal acabou por instalar uma série de desigualdades sociais, gerando uma sociedade separada por classes e um Estado inativo. Desse cenário, surge o Estado Social, consolidado após a Segunda Guerra Mundial, destacando-se como marcos teóricos as Constituições Mexicana de 1917 e a de Weimar de 1919. A partir desse momento o Estado passa a ter um papel mais ativo na realização dos direitos e no combate às injustiças e mazelas sociais. Deixa-se para trás a ideia de Estado mínimo, instalando-se um Estado protetor.

O Estado de Direito, que já não poderia justificar-se como liberal, necessitou, para enfrentar a maré social, despojar-se de sua neutralidade, integrar em seu seio, a sociedade, sem renunciar ao primado do Direito. O Estado de Direito, na atualidade, deixou de ser formal, neutro e individualista, para transformar-se em Estado material de Direito, enquanto adota uma dogmática e pretende realizar a justiça social (VERDU, 1975, p. 94 Apud SILVA, 2015, p. 117).

Nesse mesmo sentido, Bonavides (2007) ensina que,

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, [...] confere, no Estado Constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, [...] em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, a área de atuação individual, o Estado pode, nesse instante, receber a denominação de Estado Social (BONAVIDES, 2004, p. 186).

Assim, com o advento do Estado Social, o Poder Público é chamado a ser o protagonista da transformação social, tendo poderes para intervir na economia e nos demais setores para a diminuição das desigualdades sociais. A igualdade deixa de ser apenas formal e passa a ser também material. Surgem nessa época os direitos de segunda (econômicos, sociais e culturais) e terceira (fraternidade) dimensões.

O operador do Direito, neste novo contexto, passa, ao lado do Estado, a ser um importante ator na efetivação dos direitos, não apenas os individuais e patrimoniais, mas essencialmente, os coletivos. Este profissional passa a representar a materialização do Direito e a garantia do amplo acesso à justiça, fundado nos princípios do contraditório e da ampla defesa (LAUBE; LIMA; MARQUES, 2014).

Superadas as abordagens do papel do operador do Direito no Estado Liberal e no Estado Social, faz-se necessário entender a atuação requerida deste profissional no atual Estado Democrático de Direito, fundado na dignidade da pessoa humana, que requer, para sua realização, a efetivação, tanto por parte do Estado, como da sociedade e também deste profissional, dos direitos de primeira, segunda e terceira dimensões.

Conforme as lições de Moraes; Streck (2010),

O Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública no processo de construção e reconstrução de um projeto de sociedade (MORAIS; STRECK, 2010, p. 97-98).

Mas como será possível a efetivação de tais direitos? Segundo o participante, isto será possível através de um amplo conhecimento dos cidadãos acerca de seus direitos e deveres, com um irrestrito acesso à justiça, bem como sendo orientado através do profissional do Direito, que deverá, por meio de uma atuação preventiva, evitar a ocorrência do problema e, não sendo possível, solucioná-lo através da conciliação entre as partes.

Como o Estado Democrático de Direito tem, entre seus pilares, a legalidade, o exercício dos direitos deve estar fundado em bases legais, legitimando dessa maneira a democracia. Para Laube; Lima; Marques (2014),

[...] Na ocorrência de eventuais resistências ao exercício de um determinado direito formar-se-á a lide, a qual forçosamente passará pelo crivo do Judiciário. A Constituição brasileira eleva a condição de direito fundamental o amplo acesso ao Judiciário, aliando-o ao princípio da celeridade, do contraditório e ampla defesa, possibilitando que todos os indivíduos possam levar suas demandas a apreciação do Poder Judiciário. Neste direito que é na verdade uma garantia do Estado, é que se verifica o primeiro e mais importante papel do advogado. É ele a materialização do direito de amplo acesso à justiça. Somente este profissional possui os conhecimentos técnicos necessários para a postulação em juízo, conhecimento que se justifica pela complexidade, em especial no âmbito processual do aparelho técnico operacional do Estado. Lembre-se que muitos indivíduos não levam suas demandas ao Judiciário, justamente por desconhecerem seu direito, que por si só já requer uma preparação prévia dada à complexidade e extensão do ordenamento jurídico brasileiro (LAUBE; LIMA; MARQUES, 2014, p. 7-8).

Além da atuação contenciosa do operador do Direito, levando ao Judiciário as demandas de seus clientes, o artigo 133<sup>39</sup> da Constituição Federal de 1988 prevê atuação mais ampla deste profissional, asseverando que a advocacia é função essencial da justiça e o advogado em seu ministério público ou privado desenvolve função social. Ao atuar judicialmente, o advogado representa além dos interesses de seu cliente, os interesses de toda a sociedade também, sendo um ator fundamental na efetivação da paz social, já que objetiva resolver conflitos. Ademais, a solução de conflitos, como bem ressaltado pelo participante, está no cerne de uma efetiva justiça material.

Nesse sentido, Chaves (2011) afirma que

Sem advogado, não há justiça, pois a advocacia é função essencial para o desenvolvimento da humanidade. Ela representa a busca do direito, o impulso para o certo e para o justo, eliminando qualquer ideia de autotutela e impunidade. O advogado, na defesa ou na acusação, na conciliação ou na prevenção, na intervenção ou consultoria, representa a liberdade, impede a injustiça e reprime o ilícito (CHAVES, 2011, p. 203-204).

Por essas razões, a postulação judicial do operador do Direito, seja pela advocacia pública ou privada, colabora com as legitimações das decisões judiciais, já que há uma coparticipação dos atores da vida sociopolítica, cultural e econômica de forma paritária na solução dos conflitos e realização dos direitos (LAUBE; LIMA; MARQUES, 2014).

O operador do Direito impede, com sua atuação, a imposição de decisões unilaterais e autoritárias, legitima as decisões do Estado, e busca a realização da justiça social para a consolidação de um Estado justo e igualitário. Ademais, sua atuação deve ser livre, ética e independente, para que possa ao lado do Estado efetivar os direitos constitucionais.

E Laube, Lima e Marques (2014) destacam que a defesa da Constituição, das liberdades e da Democracia depende da efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e de fraternidade, sendo um desafio a ser atingido pelo Estado, tendo no operador do Direito seu maior aliado para vencer tais desafios.

Com uma atuação importante para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, é este profissional que atuará, junto com outros atores sociais e com o próprio Estado, na construção e defesa dos direitos fundamentais. Tais direitos, segundo Sarlet (2007),

---

<sup>39</sup> Artigo 133, da Constituição Federal de 1988: “O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 01 jul. 2015.

[...] integram, por tanto, ao lado da definição da forma de Estado, da forma de governo e definição de poder, a essência do Estado constitucional, constituindo neste sentido, não apenas parte da constituição formal, mas também elemento nuclear da constituição material. [...] Os direitos fundamentais constituem, para além de sua função limitativa do poder, critérios de legitimação, na medida em que definem metas, princípios e parâmetros a serem seguidos pelo Estado na consecução de seus atos. Somente através da efetiva realização dos direitos fundamentais, pode-se dizer em Estado Democrático de Direito (SARLET, 2007, p. 69-70).

Como já visto em Seções anteriores, os direitos fundamentais são divididos historicamente em três dimensões dentro de um único sistema que se interpreta e complementa a todo instante. São eles: direitos de primeira, segunda e terceira dimensões.

Os direitos de primeira dimensão, de cunho individual, nasceram em decorrência do pensamento liberal burguês do século XVIII, e compreendem os direitos civis e políticos. Possuem caráter preponderantemente político e representam a participação de apenas parte dos cidadãos na formação da vontade do Estado, já que nem todos eram considerados como tal naquela época (LAUBE; LIMA; MARQUES, 2014).

Já os direitos de segunda dimensão, de viés coletivo, referem-se aos direitos econômicos, sociais e culturais, que demandam uma ação positiva do Estado para sua concretização, objetivam garantir um mínimo existencial a sobrevivência humana digna. Nesse sentido, o operador do Direito torna-se imprescindível para a defesa dos interesses sociais, ganhando destaque “as ações de cunho social e coletivo, na defesa do trabalhador hipossuficiente, da exigência de que o Estado preste um serviço de saúde e educação de qualidade concretizando, assim, os ditames da justiça social” (LAUBE; LIMA; MARQUES, 2014, p. 11).

Por fim, os direitos de terceira dimensão, que tem como destinatários pessoas indeterminadas, a exemplo da comunidade, da família, do povo, são denominados de difusos e coletivos. Abrangem os direitos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, à paz, à autodeterminação dos povos, entre outros.

Nas palavras de Laube; Lima; Marques (2014), estes direitos

[...] são resultado das demandas do homem na contemporaneidade, surgidos em decorrência da evolução tecnológica e industrial, das novas relações humanas e da necessidade de se pensar não no homem em si, mas em toda coletividade humana. Neste contexto, de necessidade de proteção dos direitos fundamentais de terceira dimensão, destaca-se a atuação do advogado, especialmente os referentes ao meio ambiente sustentável. As chamadas ações coletivas, visando à proteção do meio ambiente, do patrimônio público e demais direitos coletivos somente podem ocorrer com a atuação firme, e independente do advogado. Destaca-se aqui não somente a atuação técnica processual do advogado no âmbito do processo, mas também como cientista do Direito (LAUBE; LIMA; MARQUES, 2014, p. 12).

E para que o operador do Direito tenha os meios necessários a persecução dos direitos constitucionais e, conseqüentemente, para efetivação das Políticas Sociais Públicas, a lei determina a esses profissionais e, mais especificamente ao advogado, uma série de prerrogativas, que segundo Chaves (2011)

[...] tem a função, diferente do que se pensa, de proteger o Estado Democrático de Direito, a defesa de qualquer cidadão, sem qualquer restrição. Por tais razões, o advogado além de ser um dos agentes necessários no ordenamento jurídico, é profissional que não está subordinado nem está sujeito a hierarquia com outros advogados, juízes e promotores de justiça (CHAVES, 2011, p. 75-76).

As prerrogativas do advogado, estabelecidas nos artigos 6º e 7º<sup>40</sup> do Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, garantem uma atuação independente,

---

<sup>40</sup> “Art. 6º- Não há hierarquia nem subordinação entre advogados, magistrados e membros do Ministério Público, devendo todos tratar-se com consideração e respeito recíprocos.

Parágrafo único. As autoridades, os servidores públicos e os serventuários da justiça devem dispensar ao advogado, no exercício da profissão, tratamento compatível com a dignidade da advocacia e condições adequadas a seu desempenho.

Art. 7º - São direitos do advogado:

- I - exercer, com liberdade, a profissão em todo o território nacional;
- II – a inviolabilidade de seu escritório ou local de trabalho, bem como de seus instrumentos de trabalho, de sua correspondência escrita, eletrônica, telefônica e telemática, desde que relativas ao exercício da advocacia;
- III - comunicar-se com seus clientes, pessoal e reservadamente, mesmo sem procuração, quando estes se acharem presos, detidos ou recolhidos em estabelecimentos civis ou militares, ainda que considerados incomunicáveis;
- IV - ter a presença de representante da OAB, quando preso em flagrante, por motivo ligado ao exercício da advocacia, para lavratura do auto-respectivo, sob pena de nulidade e, nos demais casos, a comunicação expressa à seccional da OAB;
- V - não ser recolhido preso, antes de sentença transitada em julgado, senão em sala de Estado Maior, com instalações e comodidades condignas, ~~assim reconhecidas pela OAB~~, e, na sua falta, em prisão domiciliar; (Vide ADIN 1.127-8)
- VI - ingressar livremente: a) nas salas de sessões dos tribunais, mesmo além dos cancelos que separam a parte reservada aos magistrados; b) nas salas e dependências de audiências, secretarias, cartórios, escritórios de justiça, serviços notariais e de registro, e, no caso de delegacias e prisões, mesmo fora da hora de expediente e independentemente da presença de seus titulares; c) em qualquer edifício ou recinto em que funcione repartição judicial ou outro serviço público onde o advogado deva praticar ato ou colher prova ou informação útil ao exercício da atividade profissional, dentro do expediente ou fora dele, e ser atendido, desde que se ache presente qualquer servidor ou empregado; d) em qualquer assembleia ou reunião de que participe ou possa participar o seu cliente, ou perante a qual este deva comparecer, desde que munido de poderes especiais;
- VII - permanecer sentado ou em pé e retirar-se de quaisquer locais indicados no inciso anterior, independentemente de licença;
- VIII - dirigir-se diretamente aos magistrados nas salas e gabinetes de trabalho, independentemente de horário previamente marcado ou outra condição, observando-se a ordem de chegada;
- ~~IX – sustentar oralmente as razões de qualquer recurso ou processo, nas sessões de julgamento, após o voto do relator, em instância judicial ou administrativa, pelo prazo de quinze minutos, salvo se prazo maior for eonecedido;~~ (Vide ADIN 1.127-8) (Vide ADIN 1.105-7)
- X - usar da palavra, pela ordem, em qualquer juízo ou tribunal, mediante intervenção sumária, para esclarecer equívoco ou dúvida surgida em relação a fatos, documentos ou afirmações que influam no julgamento, bem como para replicar acusação ou censura que lhe forem feitas;

autônoma e livre deste profissional, possibilitando a defesa do Estado Democrático de Direito. Dessa forma, estes instrumentos são essenciais na efetivação das Políticas Sociais Públicas, pois permitem a estes profissionais a busca dos direitos dos cidadãos sem que sofram

XI - reclamar, verbalmente ou por escrito, perante qualquer juízo, tribunal ou autoridade, contra a inobservância de preceito de lei, regulamento ou regimento;

XII - falar, sentado ou em pé, em juízo, tribunal ou órgão de deliberação coletiva da Administração Pública ou do Poder Legislativo;

XIII - examinar, em qualquer órgão dos Poderes Judiciário e Legislativo, ou da Administração Pública em geral, autos de processos findos ou em andamento, mesmo sem procuração, quando não estejam sujeitos a sigilo, assegurada a obtenção de cópias, podendo tomar apontamentos;

XIV - examinar em qualquer repartição policial, mesmo sem procuração, autos de flagrante e de inquérito, findos ou em andamento, ainda que conclusos à autoridade, podendo copiar peças e tomar apontamentos;

XV - ter vista dos processos judiciais ou administrativos de qualquer natureza, em cartório ou na repartição competente, ou retirá-los pelos prazos legais;

XVI - retirar autos de processos findos, mesmo sem procuração, pelo prazo de dez dias;

XVII - ser publicamente desagradado, quando ofendido no exercício da profissão ou em razão dela;

XVIII - usar os símbolos privativos da profissão de advogado;

XIX - recusar-se a depor como testemunha em processo no qual funcionou ou deva funcionar, ou sobre fato relacionado com pessoa de quem seja ou foi advogado, mesmo quando autorizado ou solicitado pelo constituinte, bem como sobre fato que constitua sigilo profissional;

XX - retirar-se do recinto onde se encontre aguardando pregão para ato judicial, após trinta minutos do horário designado e ao qual ainda não tenha comparecido a autoridade que deva presidir a ele, mediante comunicação protocolizada em juízo.

§ 1º Não se aplica o disposto nos incisos XV e XVI: 1) aos processos sob regime de segredo de justiça; 2) quando existirem nos autos documentos originais de difícil restauração ou ocorrer circunstância relevante que justifique a permanência dos autos no cartório, secretaria ou repartição, reconhecida pela autoridade em despacho motivado, proferido de ofício, mediante representação ou a requerimento da parte interessada; 3) até o encerramento do processo, ao advogado que houver deixado de devolver os respectivos autos no prazo legal, e só o fizer depois de intimado.

§ 2º O advogado tem imunidade profissional, não constituindo injúria, difamação ou ~~desacato~~ puníveis qualquer manifestação de sua parte, no exercício de sua atividade, em juízo ou fora dele, sem prejuízo das sanções disciplinares perante a OAB, pelos excessos que cometer. (Vide ADIN 1.127-8)

§ 3º O advogado somente poderá ser preso em flagrante, por motivo de exercício da profissão, em caso de crime inafiançável, observado o disposto no inciso IV deste artigo.

§ 4º O Poder Judiciário e o Poder Executivo devem instalar, em todos os juizados, fóruns, tribunais, delegacias de polícia e presídios, salas especiais permanentes para os advogados, com uso ~~e controle~~ assegurados à OAB. (Vide ADIN 1.127-8)

§ 5º No caso de ofensa a inscrito na OAB, no exercício da profissão ou de cargo ou função de órgão da OAB, o conselho competente deve promover o desagravo público do ofendido, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que incorrer o infrator.

§ 6º Presentes indícios de autoria e materialidade da prática de crime por parte de advogado, a autoridade judiciária competente poderá decretar a quebra da inviolabilidade de que trata o inciso II do caput deste artigo, em decisão motivada, expedindo mandado de busca e apreensão, específico e pormenorizado, a ser cumprido na presença de representante da OAB, sendo, em qualquer hipótese, vedada a utilização dos documentos, das mídias e dos objetos pertencentes a clientes do advogado averiguado, bem como dos demais instrumentos de trabalho que contenham informações sobre clientes. (Incluído pela Lei nº 11.767, de 2008)

§ 7º A ressalva constante do § 6º deste artigo não se estende a clientes do advogado averiguado que estejam sendo formalmente investigados como seus partícipes ou co-autores pela prática do mesmo crime que deu causa à quebra da inviolabilidade. (Incluído pela Lei nº 11.767, de 2008)

§ 8º (VETADO) (Incluído pela Lei nº 11.767, de 2008)

§ 9º (VETADO) (Incluído pela Lei nº 11.767, de 2008). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L8906.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8906.htm)>. Acesso em: 02 jul. 2015.

represálias por parte do Estado e os colocam em pé de igualdade com os demais atores responsáveis pela concretização das referidas políticas.

O operador do Direito deve ter a consciência de seu papel transformador na sociedade, já que é agente viabilizador da construção e do fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Com a evolução dos modelos de Estado, o advogado acabou se tornando indispensável à administração da justiça, tendo total liberdade, autonomia e independência para buscar a efetivação dos direitos sociais.

Já o participante 3 entende que para que o futuro profissional do Direito contribua efetivamente para as Políticas Sociais Públicas, é preciso levar a teoria ao campo da prática. Para tanto, afirma que, se

*[...] nós pegarmos os alunos da universidade [...], por exemplo, cada aluno de cada área, Medicina, Odontologia, Direito, e se a Política Pública for pegar os alunos dos últimos anos, levá-los as escolas, e fazer com que esses alunos repassem para os alunos da pré-escola, do ensino fundamental, ensino médio, o que aprenderam. Estaremos aí encurtando o prazo de educação, estaremos plantando um novo modelo de Política Pública. Então a contribuição única é fazer o aluno agir, o aluno não pode ficar só na teoria, quando você pega um aluno e dá a ele uma obrigação, mesmo que seja em troca de horas de atividades complementares, mesmo que seja em troca de um estágio não remunerado, o que esse aluno vai aprender é estar fora e além de uma sala de aula. Então compete ao professor, estabelecer uma Política Pública com seus alunos, impondo uma estratégia, juntamente com a pró-reitoria de extensão universitária e comunitária, para que os próprios alunos tenham condições de levar uma informação linda, maravilhosa na educação básica, e sempre, todo mundo estará ganhando com a Política Pública (P3).*

Assim como o participante 1, este também ressalta em sua narrativa o Direito como prática social. Para ele, as Políticas Sociais Públicas são favorecidas pelo Direito na medida em que este se realiza no dia-a-dia das pessoas. Por isso, é fundamental que o Direito tenha a perspectiva de *práxis*.

Segundo Marmor (2013),

Os juristas estão geralmente interessados na pergunta: o que é o direito em um caso particular? Essa sempre é uma pergunta local e as respostas tendem a diferir de acordo com a jurisdição específica na qual é formulada. Em contraste, a filosofia do direito é interessada na pergunta geral: o que é o direito? Essa pergunta geral sobre a natureza do direito pressupõe que o direito é um fenômeno sócio-político único, com mais ou menos características universais discerníveis por meio da análise filosófica. A Jurisprudência Geral, como é chamada a investigação filosófica sobre a natureza do direito, pretende ser universal. Ela assume que o direito tem certas características por sua própria natureza, ou essência, enquanto direito, sempre que e em qualquer lugar que ele existe. Entretanto, mesmo se tais características universais do direito existirem, as razões para um interesse filosófico em elucidá-las continuam precisando

de explicação. Primeiro, há o puro interesse intelectual em entender esse fenômeno social complexo, que é, antes de tudo, um dos mais intrincados aspectos da cultura humana. O direito, entretanto, também é uma prática social normativa: pretende guiar o comportamento humano, dando origem a razões para agir. Uma tentativa de explicar esse aspecto normativo fornecedor de razões do direito é um dos desafios centrais da jurisprudência geral. Essas duas fontes de interesse na natureza do direito estão estreitamente ligadas. O direito não é o único domínio normativo em nossa cultura. A moralidade, a religião, as convenções sociais, a etiqueta, e assim por diante, também guiam a conduta humana de muitas formas que são similares ao direito. Logo, parte do que é envolvido no entendimento da natureza do direito se difere desses domínios normativos similares, de como eles interagem com o direito, e se a sua inteligibilidade depende dessas outras ordens normativas, como a moralidade ou as convenções sociais (MARMOR, 2013, p. 6-7).

Esses interesses centrais sobre a natureza do Direito são definidos por teorias contemporâneas da seguinte maneira: num primeiro momento, deve-se compreender as razões que tornaram válida certa norma jurídica; depois, num segundo momento, deve-se questionar acerca do aspecto normativo do Direito (MARMOR, 2013).

Nesse sentido, duas correntes filosóficas procuram responder a essas questões: o direito natural e o positivismo jurídico<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Segundo Mafra Filho (2005), “positivismo jurídico não é positivismo filosófico, como poderiam pensar alguns. O positivismo jurídico nasceu na Alemanha e o positivismo filosófico na França. O positivismo jurídico deriva da expressão direito positivo em contraposição à expressão direito natural. Explicando o significado de direito positivo, Bobbio informa que: ‘toda a tradição do pensamento jurídico ocidental é dominada pela distinção entre direito positivo e direito natural, distinção que, quanto ao conteúdo conceitual, já se encontra no pensamento grego e latino; o uso da expressão direito positivo é, entretanto, relativamente recente, de vez que se encontra apenas nos textos latinos medievais’. [...] A contraposição entre positivo e natural seria feita em relação à natureza não do direito mas da linguagem. O problema consistiria em saber e algo é natural ou convencional, ou seja, se é por natureza ou se é por convenção ou posto pelos homens, também o é analogamente para o direito. A própria distinção conceitual entre direito natural e direito positivo já se encontra em Platão e Aristóteles. A passagem a seguir do livro *Ética a Nicômaco* reflete a lição de Aristóteles: ‘Da justiça civil uma parte é de origem natural, outra se funda em a lei. Natural é aquela justiça que mantém em toda a parte o mesmo efeito e não depende do fato de que pareça boa a alguém ou não; fundada na lei é aquela, ao contrário, de que não importa se suas origens são estas ou aquelas, mas sim como é, uma vez sancionada’. (Da tradução de A. Plebe, ed. Laterza, pp. 144-145.). [...] Aristóteles distinguiria o direito natural e o positivo da seguinte forma: a) o direito natural é aquele que tem em toda parte a mesma eficácia, ao mesmo tempo que o direito positivo tem eficácia somente nas comunidades políticas específicas em que é posto; b) o direito natural determina ações cujo valor independe do juízo que sobre elas tenha o indivíduo, mas existe sem depender do fato de parecerem boas a alguns ou más a outros. Prescreve ações de bondade objetiva. O direito positivo, de outra forma, estabelece as ações que, antes de serem reguladas, podem ser cumpridas indiferentemente de um modo ou de outro mas, uma vez reguladas pela lei, importa que sejam desempenhadas pelo modo prescrito pela lei. A dicotomia acima também pode ser encontrada no direito romano, onde é formulada: como distinção entre *direito natural* (e é preciso notar que também o *jus gentium* é muitas vezes incluído neste) e *jus civile* (não em sentido estrito – contraposto ao *jus honorarium* – mas em sentido lato – contraposto ao *jus gentium* ou ao *jus naturale*). O *jus gentium* e o *jus civile* correspondem à nossa distinção correspondem à distinção entre direito natural e direito positivo. O primeiro se refere à natureza e o segundo às instituições do povo. Devemos ter em conta que, a partir do acima, o direito positivo limitar-se-ia a um determinado povo, enquanto que o direito natural não teria limites. De outra forma, o direito positivo seria posto pelo povo (entidade social de criação pelos homens), enquanto o direito natural seria posto pela natureza. Finalmente, enquanto o direito natural seria imutável no tempo, o direito positivo sofreria modificações por meio de costumes ou de leis posteriores (MAFRA FILHO, 2005, s/p). Disponível

A controvérsia central entre essas duas tradições diz respeito às condições de validade jurídica. Basicamente, o positivismo jurídico afirma, e o direito natural nega, que as condições de validade jurídica são puramente questões de fatos sociais. Em contraste com o positivismo, o direito natural sustenta que as condições de validade jurídica não são exauridas pelos fatos sociais; o conteúdo moral das normas também é relevante para a validade jurídica delas (MARMOR, 2013, p. 7).

Analisando as condições de validade jurídica das normas, o positivismo jurídico, fundado nos fatos sociais, estuda a questão com base na Tese Social e na Tese da Separação. A primeira entende que o Direito é fruto dos fatos sociais, sendo que apenas será válido se estruturado com base nestes fatos. Dessa maneira, o fundamento de validade do Direito não seria normativo, mas sim, social.

Explicando melhor a Tese Social, Marmor (2013) explica que

Os primeiros positivistas seguiram a noção hobbesiana de que o direito é, essencialmente, um instrumento de soberania política e sustentaram que a fonte básica da validade jurídica reside nos fatos constitutivos da soberania política. O direito, pensavam, é basicamente o comando do soberano. Positivistas jurídicos posteriores modificaram essa visão, sustentando que as regras sociais, e não os fatos relativos à soberania, constituem os fundamentos do direito. A maioria dos positivistas jurídicos contemporâneos compartilha a visão de que existem regras de reconhecimento convencionais, isto é, convenções sociais que determinam certos fatos ou eventos que fornecem as formas de criação, modificação e anulação dos padrões jurídicos. Esses fatos, tais como um projeto de legislação ou de uma decisão judicial, são as fontes do direito convencionalmente identificadas como tais em todos os sistemas jurídicos modernos. Um modo de entender a posição do positivismo jurídico aqui é vê-la como uma fonte de redução: o positivismo jurídico sustenta, essencialmente, que o domínio jurídico é redutível a fatos do tipo não normativo, isto é, fatos sobre a conduta, crenças ou atitudes das pessoas. Os jusnaturalistas negam esse ponto de vista, insistindo que uma suposta norma não pode tornar-se legalmente válida até que passe por um determinado limiar de moralidade. O direito positivo precisa conformar-se em seu conteúdo a alguns preceitos básicos de direito natural, isto é, à moralidade universal para, em primeiro lugar, se tornar lei. Em outras à moralidade universal para, em primeiro lugar se tornar lei. Em outras palavras, os jusnaturalistas sustentam que o conteúdo moral das normas, e não somente a sua origem social, também forma parte das condições de validade jurídica. E, novamente, é possível enxergar essas posição como uma concepção não redutiva do direito, sustentando que a validade jurídica não pode ser reduzida a fatos não normativos (MARMOR, 2013, p. 8-9).

Já a Tese da Separação afirma que o Direito nem sempre representa o que é moral, já que existe uma separação conceitual entre eles. Dessa forma, uma norma jurídica será válida, ainda que não seja moral, já que o Direito representa o que é, e não necessariamente o que

deveria ser. Assim, as condições de validade do Direito independem daquilo que é moral, sendo relevante aquilo definido pelas normas jurídicas.

Marmor (2013) esclarece que existem correntes contrárias à Tese da Separação, que são os chamados positivistas jurídicos inclusivos, que pregam que as condições de validade jurídica do Direito além de derivarem de fatos sociais, podem ter nestes fatos costumes socialmente aceitos, encontrando, dessa maneira, fundamento também na moral. “Aqueles convenções sociais por meio das quais nós identificamos o direito podem, embora isso não seja necessário, fazer referência ao conteúdo moral como condição da legalidade” (MARMOR, 2013, p. 10).

O autor supracitado afirma que as condições de validade jurídica do Direito, ao menos em parte, possuem um conteúdo moral. Amparados na teoria de Ronald Dworkin, sustentam que o Direito em muitos casos, para ser definido, depende de uma prévia concepção político-moral, ou seja, de um juízo de valor (MARMOR, 2013).

E prossegue explicando que

De acordo com a teoria de Dworkin, diferentemente das regras jurídicas, que podem ou não ter algo a ver com a moralidade, os princípios são essencialmente morais em seu conteúdo. [...] Em outras palavras, os princípios jurídicos ocupam um espaço intermediário entre as regras jurídicas e os princípios morais. As regras jurídicas são postas por instituições reconhecidas e a sua validade é derivada de suas fontes. Os princípios morais são o que são por causa de seu conteúdo, e sua validade é puramente dependente do conteúdo. Os princípios jurídicos, por outro lado, obtêm sua validade de uma combinação de considerações baseadas na fonte e no conteúdo. [...] A validade de um princípio jurídico, então, é derivada de uma combinação de fatos e considerações morais. Os fatos dizem respeito às decisões judiciais passadas que concorrem no domínio relevante e as considerações morais e políticas referem-se aos modos pelos quais essas decisões passadas podem ser mais bem explicadas pelos princípios morais corretos (MARMOR, 2013, p. 11-12).

Se esta explicação for adotada, a Tese da Separação perde seu fundamento de validade, não podendo ser mais sustentada.

Marmor (2013) destaca que tanto Dworkin quanto os doutrinadores do positivismo jurídico, em que pensem concordarem que a moralidade está ligada à validade do Direito, os fundamentos desta ligação são diferentes.

Dworkin sustenta que a dependência da validade jurídica de considerações morais é uma característica essencial do direito que basicamente deriva da sua natureza profundamente interpretativa. O positivismo inclusivo, por outro lado, sustenta que tal dependência da validade jurídica de considerações morais é uma situação contingente; ela não é derivada da natureza do direito ou do raciocínio jurídico propriamente dito. Os positivistas inclusivos alegam que as considerações morais afetam a validade jurídica só naqueles casos que se seguem de convenções sociais vigentes em um sistema jurídico determinado. Em outras palavras, a relevância da moralidade é

determinada em um dado sistema jurídico pelo conteúdo contingente das convenções daquela sociedade. Contrariamente a esses pontos de vista, o tradicional, ou como agora é chamado, o positivismo jurídico exclusivo sustenta que uma norma nunca é considerada legalmente válida em virtude de seu conteúdo moral. A validade jurídica, de acordo com esse ponto de vista, é totalmente dependente das fontes factuais do direito convencionalmente reconhecidas (MARMOR, 2013, p. 13).

Superada a questão da validade do Direito, é preciso compreender, agora, a normatividade do mesmo, de modo a aferir a sua prática cotidiana.

Que o Direito sempre foi atrelado a uma sanção não há dúvidas, tanto o é que essa característica coerciva provocou e continua provocando calorosos debates na doutrina.

Ao se afirmar que toda norma jurídica deve incluir uma sanção, Marmor (2013) explica que isso abrange, no mínimo, duas afirmações diferentes: uma primeira, relativa ao conceito de Direito, afirmando que só pode ser considerada como tal a norma jurídica que traga em seu conteúdo uma sanção; em outro sentido, e aí, de forma reducionista sobre a normatividade do Direito, a norma só seria observada em razão da previsão, pelos sujeitos, de sofrerem os riscos pelo seu descumprimento. Essa visão reducionista da normatividade do Direito é bastante criticada.

Segundo Marmor (2013), aqueles que defendem a justificativa preditiva alegam

[...] que o argumento já pressupõe a pergunta adicional acerca de por que as pessoas devem considerar as regras do direito como razões ou justificativas para ações. Se for, por exemplo, somente porque o direito é, por acaso, um provedor eficiente de sanções, então o modelo preditivo da normatividade do direito pode, apesar de tudo, revelar-se correto (MARMOR, 2013, p. 15-16).

E continua esclarecendo que

O grau em que o direito pode efetivamente guiar comportamentos ao prover as pessoas que lhe são sujeitas com razões para agir foi questionada, na primeira metade do século XX, por um grupo muito influente de acadêmicos do direito chamado de escola do realismo jurídico. Os realistas jurídicos americanos afirmaram que a nossa capacidade de prever os resultados de casos jurídicos com base nas regras jurídicas é particularmente limitada. Nos casos mais difíceis, que tendem a ser decididos nas cortes de apelação, as normas jurídicas, por si mesmas, são radicalmente indeterminadas acerca do resultado dos casos. Os realistas jurídicos pensam que os advogados interessados no tema da predição do que os tribunais realmente irão decidir em casos difíceis precisam se engajar na investigação sociológica e psicológica, esforçando-se para desenvolver ferramentas teóricas para nos capacitar a prever resultados jurídicos. Dessa forma, o realismo jurídico foi principalmente uma tentativa de introduzir as ciências sociais no domínio da jurisprudência para propósitos preditivos. Até que ponto esse projeto científico teve sucesso é uma questão controversa. A despeito disso, o realismo jurídico prestou bem pouca atenção ao problema da normatividade do direito, isto é, à questão de como o direito guia comportamentos naqueles casos em que ele parece ser suficientemente determinado (MARMOR, 2013, p. 16-17).

Outra tese acerca da normatividade do Direito estudada por Marmor (2013) é a que o entende como uma instituição social autoritária legítima. E para ser uma autoridade legítima é preciso que as suas diretrizes sejam identificáveis como autoritárias, sem que seja necessário recorrer às razões de sua instituição. Se não for possível identifica-la como autoritária, essa diretriz não poderia fazer a diferença prática que lhe cabe.

As autoridades estão lá para fazer uma diferença prática, e não podem fazer tal diferença a menos que a diretriz da autoridade possa ser reconhecida como tal sem o recurso às razões as quais ela está lá para decidir. [...] É um absurdo haver autoridades se para descobrir o que é uma autoridade e o que não é você precisar se engajar no mesmo processo de raciocínio que a confiança na autoridade presumivelmente substitui. Em segundo lugar, para algo ser capaz de reivindicar autoridade legítima, deve ser capaz de formar uma opinião sobre a forma como os seus sujeitos devem se comportar distinta do próprio raciocínio dos sujeitos sobre as suas razões para agir. [...] Uma autoridade prática, como o direito, deve ser basicamente uma autoridade pessoal, no sentido em que não pode haver uma autoridade sem um autor (MARMOR, 2013, p. 18).

Essa concepção sobre a normatividade do Direito explica que a norma somente será válida se esta validade não decorrer da moral ou de outras considerações valorativas sobre as quais está lá para apontar a solução.

Ainda dentro da normatividade do Direito é preciso questionar como os costumes criam obrigações jurídicas e socialmente aceitas.

A discussão reside na natureza dos costumes e nos meios pelos quais eles são vistos como obrigatórios pela sociedade.

Marmor (2013) explica que os costumes nascem como soluções para os diversos e interdisciplinares problemas recorrentes de coordenação. E prosseguem elucidando que,

Se as regras de reconhecimento forem de fato, de um tipo coordenativo, é relativamente fácil explicar como elas podem dar origem a obrigações. As convenções coordenativas seriam obrigatórias se o conteúdo das normas tiver uma obrigação de resolver o problema de coordenação que inicialmente deu origem ao aparecimento da convenção relevante. Entretanto, é duvidoso que essas convenções coordenativas estão nas fundações do direito. Em certos aspectos, o direito pode parecer mais com um jogo estruturado, ou um gênero artístico, que são de fato constituídos por convenções sociais. Tais convenções constitutivas não são explicáveis como soluções a alguns problemas de coordenação recorrentes pré-existentes [...] As convenções constitutivas constituem parcialmente os valores inerentes em uma prática social emergente. Entretanto, tais valores somente estão lá para aqueles que se importam em vê-los. As convenções constitutivas não podem, por elas mesmas, fundamentar uma obrigação para participar da prática que elas constituem (MARMOR, 2013, p. 19).

Já do viés moral, os costumes não podem ser tomados como fontes de obrigação para obedecer ao Direito, uma vez que a existência de uma prática social não exige uma obrigação de participação naquela prática. “As regras de reconhecimento somente definem o que a prática é, e elas não podem dizer qualquer coisa sobre a questão de saber se a pessoa deve ou não participar dela” (MARMOR, 2013, p. 20).

Assim, o Direito como prática social, é marcadamente interpretativo e, conseqüentemente, valorativo. Nesse sentido, as teorias que explicam o Direito também são valorativas.

Nesse passo, Marmor (2013) explica que a conceituação do Direito passa, necessariamente, por um argumento moral. A prática do Direito não deve ser dissociada das considerações pessoais daqueles que a ele estão sujeitos. É preciso entender o Direito e as suas funções na sociedade, bem como a maneira que essas funções são efetivadas. O Direito como prática social requer uma compreensão por parte daqueles a quem pertence (povo), isto é, ele deve ser entendido como um fornecedor de motivos para as condutas sociais.

Questionado sobre o terceiro eixo temático, ressalta o participante 4 que a contribuição do futuro profissional do Direito para a efetivação das Políticas Sociais Públicas depende muito do curso de graduação em Direito que ele fizer. Afirma que:

*[...] Em Santos, por exemplo, se não me engano, nós temos cinco faculdades de Direito, [...] cada uma delas de uma maneira completamente diferente uma da outra. Mas você tem cursos de Direito que são formados para as grandes empresas, então eles estão pouco se lixando. Falando de uma maneira geral, eu vejo que se o curso de Direito tiver como base, tiver como sentido essa formação para as Políticas Sociais Públicas, eu acho que é uma grande contribuição, uma vez que, como disse um palestrante que veio recentemente à nossa faculdade, ter acesso à justiça não é levar processo para o tribunal. Ter acesso à justiça, como garantido na Constituição, é você, a princípio, já ter uma boa orientação do Advogado. O Advogado é a ponta de lança da justiça. Ele deve orientar o cliente dele naquilo que realmente ele deve ou não fazer. Vejo eu que embora haja faculdades que façam nesse sentido, não existe mais campo para aquele Advogado contencioso que só briga, quer levar tudo para o Judiciário. Ele deve ser a princípio, e a primeiro rigor, indicar para o seu cliente que a justiça deve ser feita, a justiça com o ponto de vista real, não simplesmente uma briga litigiosa, uma briga na justiça para eu dizer depois que sou um grande Advogado, um grande jurista. Mais do que isso uma grande pessoa como disse, certa vez, o professor Mário Cortela em uma entrevista que ele deu. O curso de Direito não deve ser famoso, o curso de Direito deve ser importante. Importante quer dizer, ele deve fazer falta para o aluno e para a pessoa que está ao redor do curso de Direito. Ser famoso não interessa para o curso de Direito, “eu estudo em tal faculdade”, “muito bem, presta para alguma coisa?”, não, eu estudo em uma faculdade que é menor, mas ela é importante socialmente, no meio social, na comunidade que ela está envolvida, aí você tem o valor do curso de Direito. [...] Se ele sair bem formado de acordo com essa formação comprometida com a sua comunidade sim, ele vai favorecer bastante uma vez que ele não vai atuar somente no contencioso, ele vai atuar em vários outros campos de orientação pessoal, orientação pública,*

*atendimento e dedicação aos alunos e principalmente ele vai influenciar isso nos seus novos colegas. Nós temos Desembargadores no Tribunal que de final de semana vão trabalhar na Praça da Sé, nenhum dos mendigos que estão lá na Praça da Sé sabe que ele é um Desembargador do Tribunal, então eu acho que ele vai ter uma grande influência dentro do Direito e da sociedade particular que a ele está envolvido. De um aspecto geral aí já envolve a nossa primeira resposta, é algo muito mais amplo do que meramente o curso de Direito, não é o curso de Direito em si, simplesmente que vai fazer essa transformação, mas é mais uma questão de gestão política. Você vê, por exemplo, que o MEC, se não me engano, o MEC não tem como critérios de manter o curso ou não essa importância do curso de Direito no meio social que ele está inserido. Ele vê simplesmente resultado frio. Se coincidir que uma grande faculdade, a turma ENADE dessa grande faculdade seja uma turma fraca e nós sabemos que existem turmas fracas, melhores e piores dentro do curso de Direito, se coincidir de a turma mais fraca daquele curso for a turma do ENADE, não estou dizendo que o MEC não deve fechar os cursos, deve, mas ele deve ver essa importância do curso de Direito no ambiente social, no ambiente comunitário que ele está inserido (P4).*

Os cursos de graduação em Direito possuem um papel fundamental na formação do profissional do Direito e na forma como o mesmo contribuirá para a efetivação das Políticas Sociais Públicas, já que tal profissional exerce uma função essencial à jurisdição do Estado, servindo de vanguarda na busca do direito fundamental de acesso à justiça, o que mostra sua relevância no sistema de distribuição da justiça.

O operador do Direito possui a função social de defender tanto os interesses individuais como os coletivos consagrados na Constituição Federal.

Nas palavras de Pereira (1976), o operador do Direito se encontra

[...] mais que todos os profissionais, habilitado para penetrar na problemática do desenvolvimento social. Não apenas por ser integrante da sociedade. Muito mais que isto. Em razão de sua profissão mesma, ele se sintoniza com o mais agudo senso de percepção para os dramas da vida social. Na banca vão desaguar, qual estuário vivo, os sofrimentos humanos (PEREIRA, 1976, p. 4).

Assim, este profissional é mensageiro e representante jurídico da vontade dos cidadãos, já que sua atuação se dá sob a observância da lei, zelando pelo seu cumprimento e, portanto, sendo seu fiel servidor, o que não o impede de apontar os equívocos e ilegalidades presentes na legislação, sob pena de não efetivar a justiça social (LIMA FILHO, 2002).

Por isso, impende discutirmos os aspectos da formação deste profissional que contribuem para que o mesmo concretize as Políticas Sociais Públicas num país em que os direitos econômicos, sociais e culturais ainda não conseguiram se tornar uma realidade para todos, principalmente para as camadas menos favorecidas da população.

E conforme afirma o participante, a contribuição do futuro profissional do Direito para a efetivação das Políticas Sociais Públicas depende muito do curso de graduação em Direito que ele fizer.

Os cursos de graduação em Direito, segundo Lima Filho (2002)

[...] ao tentarem forjar uma mentalidade estritamente legalista em flagrante contradição com uma realidade não-legalista, a grande maioria dos cursos jurídicos condenam os estudantes a uma (in) formação burocrática e subserviente, incapaz de perceber e captar as razões dos conflitos e das tensões sociais e, ao mesmo tempo, também cristalizam e reproduzem um contraditório conjunto de crenças, juízos éticos, proposições científicas, justificações e saberes acumulados, expresso por meio de disciplinas específicas legitimadas por discursos produzidos pelos tribunais e institucionalizados pelas práticas jurídicas travadas em seu interior. Como resultado dessa prática, de explicação incompleta e periférica do Direito positivo vem a desqualificação dos formados nesses cursos para lidarem com complexas questões sociais que terão de enfrentar no seu dia-a-dia profissional. Essa questão [...] deve ser encarada sob vários ângulos. Quando tratamos de qualificação ou não, resta implícito um 'para que' mensurador da adequação ou não do processo educativo e seu produto. A primeira conclusão que se pode tirar é que, sob a ótica dos formados de Direito, os cursos jurídicos os qualificam. Afinal, a esmagadora maioria dos bacharelados não vai de fato exercer uma atividade ligada ao Direito, pelo que os cursos fornecem elementos mínimos para sua ascensão social ou para a demonstração de certas luzes necessárias ao desempenho de suas funções. Logo, para as demandas de natureza pessoal de grande parte dos estudantes, os cursos jurídicos atendem suas necessidades. Entretanto, se olharmos sob o ângulo das demandas sociais emergentes, das mudanças da sociedade, se encararmos a questão com os olhos postos no desenvolvimento da produção e dos problemas advindos, se percebermos a questão sob o ponto de vista das macro relações políticas e econômicas emergentes da modernidade, certamente vamos constatar, com certa facilidade, que o advogado formado nesses cursos – muitos deles apenas de finais de semana - , verdadeiramente não se encontra preparado para enfrentar um mundo em transformação, onde os problemas sociais evidenciam-se, onde existe uma permanente necessidade de criatividade, de aprofundamento reflexivo para sua compreensão, onde os olhos do profissional devem estar atentos à emergência de novos direitos, onde os movimentos e as lutas sociais apontam novos caminhos para a solução de novos e complexos problemas (LIMA FILHO, 2002, s/p).

E diante dessas razões é que os cursos de graduação em Direito devem priorizar a formação de um novo profissional com habilidades para vivenciar seu tempo e ter possibilidades de enfrentar e apontar soluções para as demandas sociais, agindo eticamente com as forças que se enfrentam na luta pela hegemonia. Não mais se admite uma postura neutra do operador do Direito, na qual apenas busca a resolução dos conflitos de maneira silogística, através da mera subsunção do fato à norma. O profissional capaz de efetivar as Políticas Sociais Públicas deve defender tanto as demandas individuais como as coletivas, atuando em consonância com os ditames do Estado Democrático de Direito. O operador do Direito exerce uma atividade de cunho social, já que é um arauto da sociedade, um agente

transformador da realidade social e, portanto, responsável pela concretização dos direitos econômicos, sociais e culturais (LIMA FILHO, 2002).

Este profissional e cidadão deve ter a ciência de que é um co-criador de direitos pelo seu trabalho diário de patrocinar as causas dos cidadãos, além de um dos responsáveis pela sua efetivação, realizando “[...] um trabalho de ponta de racionalização dos novos direitos que vão emergindo e um trabalho de questionamento no sentido do avanço das conquistas sociais” (LIMA FILHO, 2002, s/p).

Assim, o direito que o advogado trabalha não se esgota na legalidade estatal, pois está nas leis, nas ruas, nos movimentos sociais e nos avanços da ciência, da produção e da tecnologia. Esse direito é uma expressão de um processo que faz do profissional da advocacia um sujeito partícipe de sua criação, na medida em que representa interesses, expectativas e projetos de grupos sociais e coletividades emergentes. O advogado é, pois, um explicitador de direitos. Por isso, além da necessidade de encontrar-se preparado para essa relevante missão, não deve, nem pode desenvolver uma atividade de mera e restrita reprodução no âmbito do direito posto ou das interpretações requestradas desse mesmo direito, pois assim agindo, perderá a valiosa oportunidade de trabalhar o direito por inteiro. [...] Quem parte com a persuasão de que o direito é um sistema de normas estatais, destinadas a garantir a paz social ou a reforçar o interesse e a convivência da classe dominante, nunca vai reconhecer, no trabalho de campo, um direito *praeter*, supra ou contra *legem* e muito menos descobrir um verdadeiro e próprio direito dos espoliados e oprimidos, pois de plano, já deu por não-jurídico o que Ehlinch e outros, após ele, denominaram o direito social (LIMA FILHO, 2002, s/p).

Dessa forma, como agente transformador da realidade social que é o operador do Direito, precisa estar preparado para o embate das questões que envolvem problemas novos emergentes de uma sociedade profundamente desigual, preconceituosa e complexa. Cabe a ele denunciar o erro, a injustiça e a opressão, bem como buscar a verdade, a justiça e a liberdade.

Por essas razões, os cursos de graduação em Direito devem formar profissionais preparados e aptos a solucionar os novos e massificados conflitos advindos de uma sociedade em que as desigualdades sociais crescem a todo o momento.

Nesse passo, Lima Filho (2002) afirma que os cursos de graduação em Direito precisam

[...] rever seus currículos a fim de serem adaptados à essa nova e pungente realidade, de forma a preparar o futuro profissional da advocacia para que seja capaz de enxergar que a solução dos conflitos não pode, nem deve ficar limitada a estreita via judicial, mas passa também pela negociação, conciliação e arbitragem, pelo que deve agir, também, como conciliador, negociador, árbitro ou mediador, sendo assim indispensável uma mudança de mentalidade que pressupõe também um trabalho da Ordem dos Advogado, do Instituto dos Advogados, das Associações de Advogados e demais entidades de aglutinação de causas populares, no sentido de desenvolver cursos de habilitação técnica entrelaçados com cursos de formação filosófica, política e econômica, pois não há dúvida que o exercício da advocacia, não passa apenas pela

habilitação técnica, mas também e principalmente, pela consciência de mundo e pelo sentimento ético e social da profissão (LIMA FILHO, 2002, s/p).

Apenas com esses atributos o operador do Direito estará preparado para transformar a complexa realidade social, efetivando os direitos estatuídos na Constituição Federal e, por via de consequência, concretizando as Políticas Sociais Públicas. Assim, os cursos de graduação em Direito devem formar profissionais com aptidões para esse novo contexto social, já que o seu principal papel é ajudar o país a repensar a todo instante o Direito, de modo a efetivar para todos os cidadãos, principalmente aos menos favorecidos socialmente, a dignidade da pessoa humana.

Para que os direitos econômicos, sociais e culturais sejam plenamente implementados através das Políticas Sociais Públicas, a faculdade deve preparar o futuro profissional a partir do pressuposto de que este irá exercer uma profissão dotada de caráter revolucionário, já que através de sua atuação permitirá a transformação social. Não se pode mais objetivar a formação de futuros solucionadores de conflitos interpessoais, já que este profissional é, ao mesmo tempo, um técnico e um cidadão. Como técnico, deve apropriar-se de métodos para fazer uma leitura da lei mais próxima da realidade. Já como cidadão, deve valer-se de suas interpretações para mudar a realidade (FERREIRA, 2006).

Destarte, o operador do Direito deve ser capaz de estar presente em todos os espaços sociais para assegurar a defesa incondicional dos direitos dos cidadãos, realizando a igualdade e a justiça social e, conseqüentemente, efetivando as Políticas Sociais Públicas.

O participante 5 afirma em relação a contribuição do futuro profissional do Direito para a efetivação das Políticas Sociais Públicas que:

*O profissional do Direito vai atuar sempre na lide, ele está sempre na lide. A lide só chega para ele se aquela parte que for prejudicada souber que foi prejudicada. Então, a formação, óbvio, se ele souber o que está fazendo, ele vai ter uma atuação, tanto como Advogado, como Juiz, Procurador, Promotor, seja o que for, ele precisa saber o que está fazendo. Então, ele vai ter, sim, uma atuação definitiva no assunto. Mas eu acho que o problema é anterior. Depende da população saber que seu direito foi violado até para procurar o Advogado. Tem muita gente que acredita (a gente vê nas causas contra a União), você conversa com a pessoa, você fala que tem que processar o Estado, você tem que processar a União. Nem sabe o que é União. Aí você fala para ele assim: "você tem que processar é a União, é a Presidência da República, é a Dilma". Ele acredita piamente que vai entrar contra a Dilma e não quer. "Não, onde já se viu? Não vou processar ela". Não consegue visualizar a coisa numa perspectiva macro e acaba tendo seu direito violado. Não corre atrás e aí o profissional do Direito fica perdido, inutilizado. Então, o problema não é, nem tanto, o profissional de Direito, é a demanda chegar até ele, a notícia chegar até ele. E aí a*

*formação, óbvio, se ele tiver uma formação nessa área, uma formação de Constitucional, de Direito Público, uma formação de Previdenciário, ele consegue resolver. Se não, também, ele vai dar a resposta errada, não tem jeito (P5).*

O participante considera o povo inculto e por essa razão entende que o problema está nele. Dessa forma, verifica-se que o operador do Direito pode contribuir com a efetivação das Políticas Sociais Públicas desenvolvendo uma função pedagógica junto aos clientes. Mais uma vez, verifica-se nas falas dos participantes a importância do Direito como prática social, como já analisado nas narrativas anteriores.

E para que o operador do Direito exerça o mesmo como uma *práxis* social, ele precisa ter essa concepção em sua formação jurídica.

A formação do profissional do Direito, marcadamente formalista, fundada no enciclopedismo curricular, na memorização e no conceitualismo, é responsável por currículos com um alto número de disciplinas para que os estudantes conheçam todas as legislações, entendendo que conhecer o Direito é diretamente proporcional à capacidade de repetir o texto legal, de forma que isso se reflete na prática social do operador do Direito (MALDONADO, 2012).

Nesse sentido, Maldonado (2012) esclarece que a formação jurídica é dotada de inúmeros problemas. Para ele

Os advogados educados nas faculdades de direito formalistas tendem a considerar que possuem uma e somente uma obrigação profissional: representar competente e eticamente a seus clientes. Os advogados não possuem deveres para com a comunidade na qual se encontram imersos. Igualmente, os advogados formalistas, especialmente os recém-graduados, se enfrentam com sérias dificuldades para pôr em prática o arsenal de categorias jurídicas aprendidas na universidade. Paradoxalmente, dado o caráter profissionalizante das faculdades de direito formalistas, uma vez que entram no mercado laboral, os jovens advogados evidenciam que embora conheçam os materiais jurídicos com relativa competência, não têm desenvolvido ou consolidado as destrezas necessárias para atuar competidamente na prática profissional. Por exemplo, não sabem como redigir um memorial, entrevistar um cliente ou avaliar as possíveis consequências de optar por uma ou outra estratégia jurídica em um caso particular (MALDONADO, 2012, p. 102-103).

Por isso, é necessário que a teoria apreendida no curso de graduação em Direito seja realizada na prática, já que este profissional tem como objetivo fazer uso do Direito como um instrumento de transformação social para a construção de sociedades mais livres, solidárias e igualitárias.

Os cursos de graduação em Direito no Brasil tem seu fundamento na Revolução Francesa, como já analisado nesta Seção, com o predomínio das regras de Direito Civil, e um caráter marcadamente positivista. Apenas com o advento da Constituição Federal de 1988, e a mudança política ocorrida, deixando o Brasil de ser um Estado Liberal para se tornar um Estado Social, passou-se a ver esta formação com novos olhos, com um enfraquecimento do positivismo exacerbado, cedendo lugar a interpretação principiológica, baseada em valores morais e éticos, e o Direito passando a ser visto como um instrumento de transformação social.

Além disso, com a intensificação do capitalismo, a efetivação do Direito como instrumento de transformação social sofreu um forte revés, uma vez que os cursos de graduação passaram a focar na formação de um profissional voltado apenas aos interesses do mercado, sem falar no número de profissionais formados a cada ano, o que acabou por prejudicar a prática social do Direito.

Efeitos dessa formação precária e mercadológica são sentidos pelos futuros profissionais, uma vez que carecem de formação para a realização de acordos, transações, mediações, sendo voltados apenas à advocacia contenciosa. Como já visto na Seção 2, as Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Graduação em Direito, dentre as inovações trazidas, previu o eixo de formação prática a que todo aluno do curso deve ser submetido, de forma a aprender como realizar a teoria na prática.

Nesse sentido, tal eixo reconheceu que o conhecimento do Direito se efetiva nas interações das atividades teóricas e práticas, articuladas com a realidade político-social do país. Com isso, a função do operador do Direito na sociedade, como agente de transformação social, exige deste profissional uma atenção às demandas sociais, às demandas dos novos sujeitos de direitos, às demandas tecnológicas, às demandas éticas, às demandas técnicas, às demandas de especialização, às demandas de novas formas organizativas do exercício da profissão, às demandas de realização do acesso à justiça, às demandas de refundamentação científica e atualização dos paradigmas (SOUSA JÚNIOR, 2006).

Ademais, conforme lição de Sousa Júnior (2006)

A Resolução nº. 9, de 2004, editada pelo Conselho Nacional de Educação, que rege atualmente as diretrizes para o curso de graduação em Direito, manteve o padrão anterior e, no que tange ao eixo de formação prática, empreendeu um atualizado refinamento conceitual para acentuar que ele *'objetiva a integração entre a prática e os conteúdos teóricos desenvolvidos nos demais eixos, especialmente nas atividades relacionadas com o Estágio Curricular Supervisionado, Trabalho de Curso e Atividades Complementares'*. Vale dizer, para além de inserir a prática, desenvolvida em núcleo próprio, como atividade que adentra para os chamados imperativos de

habilidade, preservou a sua dimensão epistemológica que a conforma como um modo próprio de conhecer (SOUSA JÚNIOR, 2006, p. 129).

E seguindo essa diretriz prática do Direito, as universidades devem interagir com a sociedade de maneira que a qualidade da academia obtenha relevância social. Os cursos de graduação em Direito devem, nas palavras de Sousa Júnior (2006), guardar uma

[...] articulação com a sociedade, visando contribuir por meio de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão para o desenvolvimento educacional, socioeconômico e ambiental sustentável de sua região. [...] demonstração da relação entre o projeto pedagógico, a finalidade da educação superior e o compromisso social da instituição (SOUSA JÚNIOR, 2006, p. 130).

Esse compromisso social da universidade terá como consequência a reprodução, pelo futuro operador do Direito, das ações ali apreendidas, no seu dia-a-dia no exercício da profissão, objetivando além de proteger os interesses do cliente, contribuir, também, para a inclusão social, o desenvolvimento econômico e social, a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, do patrimônio histórico e cultural, entre outros interesses importantes da sociedade.

Além disso, a efetivação prática do Direito pode ter, ainda, uma função pedagógica junto com o cliente, fazendo com que o mesmo compreenda os seus direitos e a forma de buscá-los junto ao Poder Público, já que este profissional não deve se centrar somente na informação do cliente sobre seu problema, mas também considerar que suas responsabilidades morais não se encerram com a satisfação das necessidades e exigências de seus clientes.

Um dos entraves a essa realização prática do Direito reside na separação entre dogmática, teoria do Direito e formação prática. Para isso, desde o curso de graduação em Direito é preciso que este profissional participe de seminários, debates, publicações, entre outras ações que permitam discutir as debilidades sociais e os benefícios pedagógicos do Direito junto aos clientes, de forma a desenvolver um profissional crítico, apto a responder os diversos problemas que lhe serão apresentados.

Outrossim, é preciso articular estratégias e atividades políticas e sociais junto às comunidades para que este profissional ultrapasse os obstáculos teóricos que impedem a criação ou consolidação dos direitos.

No seu mister, o profissional do Direito deve informar, de maneira irrestrita, os direitos e deveres de seus clientes, proporcionado, assim, um efetivo acesso à justiça. Além disso, essa conduta informativa atua preventivamente, evitando a ocorrência do problema e,

não sendo possível, soluciona-o através da conciliação entre as partes. O operador do Direito, ao orientar, informar o cliente acerca de seus direitos, legitima o exercício da cidadania.

A prática social do Direito, ao efetivar as Políticas Sociais Públicas, também faz com que o cidadão tenha valorizado todos os direitos comunitários, locais, populares e sejam mobilizados a favor das lutas sociais. O Direito, como prática social também funciona como um mecanismo de superação de uma realidade injusta e de exclusão social, que são obstáculos à efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais (SOUSA JÚNIOR, 2006).

Outrossim, a prática social do Direito proporciona “a co-relação entre educação, auto-organização, mobilização social e ocupação dos espaços para criação e implementação de políticas públicas” (SOUSA JÚNIOR, 2006, p. 133).

O Direito ao ser aplicado promove a emancipação do cidadão, já que possibilita o acesso à informação e a reflexão sobre o conteúdo das normas jurídicas, e conseqüentemente o desenvolvimento por parte desta pessoa de ações políticas e jurídicas a satisfação dos direitos de sua comunidade.

Reforçando esta ideia, Sousa Júnior (2006) ressalta que os

[...] movimentos sociais tiveram muita importância na construção de uma prática que sustentou a crítica ao autoritarismo, devendo ser considerados, sobretudo porque atuaram, em primeiro lugar, na esfera da defesa dos direitos civis e políticos, envolvendo-se, então, com a arbitrariedade das prisões políticas e dos inquéritos militares; em segundo lugar, porque estenderam sua atuação para o campo dos direitos sociais e econômicos, abrindo, assim, o ensejo para a difusão de um direito verdadeiramente insurgente (SOUSA JÚNIOR, 2006, p. 134).

Assim, o Direito como prática social pode ser definido como

[...] não apenas a face técnico-prática do Direito, mas, sobretudo, a capacidade criativa de reflexão do fenômeno jurídico a partir de um contato direto com a realidade social, fonte material deste fenômeno. O sentido de práxis envolve, portanto, a inserção nos contextos sociais e não somente um mero contato distante, a partir da prestação de um serviço profissional, técnico a representantes individualizados desses contextos. [...] Visa em última instância à emancipação e à autonomia dos grupos sociais oprimidos por meio da educação para a cidadania. Pretende-se instrumentalizar as necessidades da sociedade, mas busca-se também estimular a sua organização e o seu fortalecimento para que ela possa, de maneira autônoma, desenvolver os meios para reivindicar seus direitos e sanar as suas carências do cotidiano, constituindo-se, pois, como sociedade civil. [...] Reforçando o sentido de práxis social [...] tem o objetivo de desenvolver linhas de pesquisa a partir desse diálogo com os grupos sociais, para identificar e fundamentar nessas novas demandas o seu Direito insurgente. Há de fato uma gama de direitos em processo de reivindicação, fundados na experiência social dos sujeitos, individuais ou coletivos, e na legitimidade de sua proposta, todavia, carentes do olhar estatal-legal que laconicamente os despreza com a assertiva de que fora da lei não há Direito. É pertinente, pois, que se desenvolva esse tipo de trabalho

sobre uma realidade, a qual não pode escapar ao alcance do jurista, que procura realizar sua práxis orientando sua formação profissional com um conhecimento mais aprofundado do fenômeno jurídico (UNB, 1993, p. 3-4).

A *práxis* do Direito permite ao profissional desenvolver competências e habilidades, não apenas cognitivas, mas também atitudinais e afetivas. A prática funciona como um catalisador re-significante e o principal instrumento de transformação social (SOUSA JÚNIOR, 2006).

Ao enxergarmos o Direito como uma prática social, possibilitamos a criação de um “espaço alternativo de construção de um direito crítico, que deve servir como instrumento de libertação e não de opressão” (SOUSA JÚNIOR, 2006, p. 140). Além disso, essa prática deve ser uma “forma de prestar à comunidade orientações sobre seus direitos [...] um trabalho cooperativo e solidário, que poderá despertar uma visão crítica do direito e da realidade social [...]” (SOUSA JÚNIOR, 2006, p. 140).

O Direito, ao ser aplicado, permite uma ampliação no acesso à justiça, com enfrentamento de temas e problemas delicados da atualidade, bem como aperfeiçoa os institutos jurídicos existentes e indica novas alternativas para sua utilização (SOUSA JÚNIOR, 2006).

A efetivação das Políticas Sociais Públicas através do Direito possibilita:

[...] 1) determinar o espaço político no qual se desenvolvem as práticas sociais que enunciam direitos ainda que *contra legem*; 2) definir a natureza jurídica do sujeito coletivo capaz de elaborar um projeto político de transformação social e elaborar a sua representação teórica como sujeito coletivo de direito; 3) enquadrar os dados derivados destas práticas sociais criadoras de direitos e estabelecer novas categorias jurídicas. O que este processo visa é entender o direito como modelo de legítima organização social da liberdade (SOUSA JÚNIOR, 2006, p. 141).

Para Lyra Filho (1982, Apud SOUSA JÚNIOR, 2006, p. 141)

O direito se faz no processo histórico de libertação enquanto desvenda precisamente os impedimentos da liberdade não-lesiva aos demais. Nasce na rua, no clamor dos espoliados e oprimidos e sua filtragem nas normas costumeiras e legais tanto pode gerar produtos autênticos (isto é, atendendo ao ponto atual mais avançado de conscientização dos melhores padrões de liberdade em convivência) quanto produtos falsificados (isto é, a negação do direito do próprio veículo de sua efetivação, que assim se torna um organismo canceroso, como as leis que ainda por aí representam a chancela da iniquidade, a pretexto da consagração do direito) (SOUSA JÚNIOR, 2006, p. 141).

Corroborando o exposto nesta análise, praticar o Direito cotidianamente nada mais é que o

[...] impulso dialógico e crítico que hoje é fornecido pelas teorias políticas da justiça e pelas teorias críticas da sociedade, que vai permitir, num apelo à ampliação das possibilidades de compreensão e de explicação dos problemas fundamentais do direito (SOUSA JÚNIOR, 2006, p. 142).

Portanto, é importante na efetivação das Políticas Sociais Públicas que a prática social do Direito seja encampada não apenas pelo operador do Direito, mas também pela própria comunidade, legitimando o processo de participação e organização social, de cidadania e democracia, bem como a inclusão social. “É no âmbito comunitário que as pessoas constroem as suas relações sociais e participam de forma mais efetiva das decisões políticas” (SOUSA JÚNIOR, 2006, p. 144).

Por outro lado cumpre destacar que na trajetória da construção de direitos no Brasil, pesam os elementos fundamentais de nossa formação sócio histórica. Conforme analisou Florestan Fernandes (1975), o fato de não ter havido no Brasil a revolução burguesa, mas uma revolução pelo alto - pelas elites -, impediu o desenvolvimento da cultura do Direito, da cidadania e da democracia, presidindo aqui a lógica do favor, da dependência e do compadrio. Lembrem-nos Fernandes (1975) e Ianni (1984) que as soluções políticas para a grandes decisões que presidiram a condução da vida nacional têm sido orientadas por deliberações “de cima para baixo”, razão pela qual as classes populares foram destituídas da cidadania social e política.

Por fim, a contribuição do futuro profissional do Direito para a efetivação das Políticas Sociais Públicas, segundo o participante 6, reside na importância desse profissional junto à militância política. Afirma que:

*[...] Ele é mais importante criando dentro dos partidos políticos e assessorando os congressos, os parlamentos, seja Câmara Municipal, Congresso Nacional, Assembleia Legislativa para que o conteúdo dessas Políticas Públicas sejam satisfatoriamente realizados, nos termos das leis. O que acontece no nosso ordenamento jurídico? O que temos hoje? Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Mas não existe nada de Direito definindo o conteúdo dessas leis. O conteúdo é elaborado livremente pelo jogo do poder, pelo jogo político. No entanto a concretização dos direitos sociais dependem do quanto esses direitos são realizáveis nos termos em que as leis orçamentárias dispõe. O controle que se faz disso é um controle formal, se o trâmite obedeceu, se os limites estabelecidos da Constituição, o percentual de investimento, mas não há elementos nem na Constituição, nem tampouco institutos jurídicos desenvolvidos adequadamente para controlar se a política de saúde é eficiente e satisfaz as necessidades da população no nível mínimo de ser satisfeito. Portanto, o profissional do Direito é muito mais útil atuando na assessoria, atuando na consultoria para que*

*os demais profissionais e os políticos, sobretudo, tenham essa consciência da importância da efetivação dos direitos sociais do que na sua tradicional trincheira litigiosa. Porque se ele partir para o conflito litigioso, ele vai encontrar o Judiciário sem institutos adequados para fazer essa interferência. Hoje a interferência do Judiciário, apesar de ter melhorado no tocante a mudança na agenda governamental, os avanços obtidos na área da educação, os avanços obtidos na área da saúde, sabe-se, não se pode negar, que devam ser atribuídos à interferência do Poder Judiciário, mas longe de resolver o problema. Que no dia em que todas as decisões judiciais a respeito de remédio, que é um tema muito recorrente, forem executadas acaba o orçamento das Prefeituras. As Prefeituras acabam tendo os seus orçamentos à saúde geridos muito mais por demandas individuais determinadas pelo Poder Judiciário. Aí acaba o dinheiro da prevenção, acaba dinheiro para as demandas que não foram objeto do Poder Judiciário. A Prefeitura de São Paulo, se ela for executar todas as decisões de vaga em creche, ela vai ter que inventar creche porque os outros aspectos como localização, a questão etária das crianças, o investimento se está aumentando ou diminuindo a população, se as pessoas moram em áreas que podem ser edificadas, se as pessoas moram em área regularizável ou não, se tem professores suficientes para serem contratados para atender o número. Nada disso é analisado. E quando você formula uma política e executa essa política esses aspectos você tem que dominar. Então acho que o profissional do Direito hoje, enquanto profissional que está atuando no mercado, ele é muito mais importante na assessoria do Poder Executivo e do Poder Legislativo. E o profissional acadêmico tem que se debruçar diante desses problemas decorrentes da interferência do Judiciário nas Políticas Públicas, para apresentar soluções que viabilizem uma interferência no Poder Judiciário que ajude a resolver o problema e não crie mais problema. Hoje como a interferência está se dando, está criando mais problemas para a Administração do que contribuindo para a efetivação dos direitos sociais (P6).*

O participante destaca a importância do operador do Direito na efetivação das Políticas Sociais Públicas por meio do acompanhamento da formatação do orçamento público, importante instrumento de arrecadação e de definição das políticas a serem executadas, como forma de realização dos direitos fundamentais.

O orçamento público, pouco conhecido pelos cidadãos, é essencial para o planejamento e controle financeiro, sendo elaborado conjuntamente pelos Poderes Executivo e Legislativo, permitindo, ainda, a participação social na sua formulação. É através dele que o Estado elenca as Políticas Sociais Públicas a serem realizadas, prevendo, para tanto, as receitas e as despesas necessárias para tal fim.

Nesse sentido, o operador do Direito ao auxiliar os responsáveis por sua elaboração, colabora para o processo de mudança social, apontando os limites e as possibilidades legais possíveis para o atingimento das Políticas Sociais Públicas ali estabelecidas. Essa atuação é denominada pelos estudiosos de cidadania fiscal.

Segundo Paulo Bonavides (2009 Apud ABRAHAM, 2015, p. 191)

O conceito contemporâneo de cidadania se estendeu em direção a uma perspectiva na qual cidadão não é apenas aquele que vota, mas aquela pessoa que tem meios para exercer o voto de forma consciente e participativa. Portanto, cidadania é a condição de

acesso aos direitos sociais (educação, saúde, segurança, previdência) e econômicos (salário justo, emprego) que permite que o cidadão possa desenvolver todas as suas potencialidades, incluindo a de participar de forma ativa, organizada e consciente, da construção da vida coletiva no Estado democrático (ABRAHAM, 2015, p. 191).

Por isso, a cidadania consiste em um direito fundamental e premissa de realização de outros direitos. Nada mais é do que o direito de ter direitos. Decorrência deste conceito advém o de cidadania participativa, que consiste na participação efetiva e direta do cidadão nas decisões sociais e políticas do Estado (ABRAHAM, 2015).

Nas democracias modernas esta cidadania participativa é materializada, também, pela democracia representativa, que consiste na escolha, pelos cidadãos, por meio de eleições diretas, dos seus representantes junto às instituições, os quais serão responsáveis pela efetivação das Políticas Sociais Públicas.

No entanto, Abraham (2015) destaca que este modelo de democracia representativa vem apresentando sinais de esgotamento, o que acaba por refletir nas Políticas Sociais Públicas. Nesse sentido, Sérgio Assoni Filho (2005 Apud ABRAHAM, 2015, p. 193) aponta alguns sintomas desta crise:

[...] a) a acirrada disputa pelo poder protagonizada pelos partidos políticos, cujas ações visam à maximização dos votos, muitas vezes tratando das políticas públicas simplesmente como meio para alcançar esse fim de perpetuação no poder; b) o atendimento prioritário, pelos políticos, dos interesses de pequenos grupos sociais influentes, que não refletem necessariamente os interesses da coletividade; c) a tendência à manutenção de privilégios dos dirigentes partidários, de caráter manifestamente oligárquico; d) a edição de programas de governo genéricos e isentos de compromissos palpáveis; e) a influência dos meios de comunicação de massa no resultado das eleições; f) o crescimento do aparato tecnocrático e burocrático (ABRAHAM, 2015, p. 193).

Além dessa democracia representativa, a Constituição Federal de 1988 elenca ainda outros instrumentos de participação social que possibilitam a efetivação das Políticas Sociais Públicas, como o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular de projetos de lei, as audiências e consultas públicas, a ação popular e o orçamento participativo (ABRAHAM, 2015).

No orçamento público a cidadania participativa é realizada através de previsões legais que permitem o conhecimento e participação dos cidadãos. A própria Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101/2000) exerce papel importante neste sentido, já que entre suas disposições legais, prevê e incentiva a ampla participação da sociedade no acompanhamento da execução orçamentária (ABRAHAM, 2015).

Abraham (2015) elenca que

[...] A promoção do acesso e da participação da sociedade em todos os fatores relacionados com a arrecadação financeira e a realização das despesas públicas se identifica nas seguintes propostas: a) programas de educação fiscal para a população; b) incentivo à participação popular na discussão e na elaboração das peças orçamentárias, inclusive com a realização de audiências públicas; c) ampla divulgação por diversos mecanismos, até por meios eletrônicos, dos relatórios, pareceres e demais documentos da gestão fiscal; d) disponibilização e publicidade das contas dos administradores durante todo o exercício financeiro; e) emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária; f) legitimação para o cidadão denunciar aos órgãos competentes irregularidades nas contas públicas (ABRAHAM, 2015, p. 193-194).

Para que haja esta participação do operador do Direito e de toda a população na elaboração do orçamento e, conseqüentemente das Políticas Sociais Públicas, é preciso uma formação prévia a respeito do tema. A isso, dá-se o nome de educação fiscal<sup>42</sup>.

É sabido que historicamente o Brasil não se preocupou com esta formação. Todavia, com o avanço social ocorrido nos últimos anos, reconheceu-se a importância da participação dos cidadãos no processo fiscal, o que levou os entes políticos a implantarem diversos programas de educação fiscal para contribuir com a compreensão pública acerca da tributação, das responsabilidades do Estado, do exercício da cidadania, na gestão e transparência fiscal, dentre outros.

Abraham (2015) ensina que a educação fiscal

[...] deve ser compreendida como uma abordagem didático-pedagógica capaz de interpretar as vertentes financeiras da arrecadação e dos gastos públicos, estimulando o cidadão a compreender o seu dever de contribuir solidariamente em benefício do conjunto da sociedade e, por outro lado, estar consciente da importância de sua participação no acompanhamento da aplicação dos recursos arrecadados, com justiça, transparência, honestidade e eficiência, minimizando o conflito de relação entre o cidadão contribuinte e o Estado arrecadador. A educação fiscal deve tratar da compreensão do que é o Estado, suas origens, seu propósito e da importância do controle da sociedade sobre o gasto público, através da participação de cada cidadão, concorrendo para o fortalecimento do ambiente democrático (ABRAHAM, 2015, p. 194-195).

Como exemplo de educação fiscal, podemos citar o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), do Governo Federal, que tem como finalidade mostrar ao cidadão a função socioeconômica do tributo, a estrutura da Administração Pública, o controle e a efetivação dos recursos públicos, aprimorando a relação participativa entre o cidadão e o Estado (ABRAHAM, 2015).

Destaca o mencionado autor que tal programa tem como fundamentos:

---

<sup>42</sup> Conforme o artigo 16 da Resolução nº. 07/2010 do Conselho Nacional de Educação, a educação fiscal é considerada componente da educação formal.

[...] a) na educação, o exercício de uma prática pedagógica que objetiva formar um cidadão autônomo, reflexivo e consciente de seu papel, capaz de contribuir para a transformação da sociedade; b) na cidadania, o estímulo ao fortalecimento do poder do cidadão para o exercício do controle democrático do Estado, incentivando-o à participação coletiva na definição de políticas públicas e na elaboração de leis para a sua execução; c) na ética, a opção pelos caminhos que nos levem à adoção de condutas responsáveis e solidárias, que privilegiem sempre o bem comum; d) na política, a decisão de compartilhar os conhecimentos adquiridos sobre gestão pública eficiente, eficaz e transparente quanto à captação, à alocação e à aplicação dos recursos públicos, com responsabilidade fiscal e ênfase no conceito de bem público como patrimônio da sociedade; e) no controle social, o foco na disseminação dos conhecimentos e instrumentos que possibilitem o cidadão atuar no combate ao desperdício e a corrupção; f) na relação Estado-sociedade, o desenvolvimento de um ambiente de confiança entre a Administração Pública e o cidadão, oferecendo-lhe um atendimento respeitoso e conclusivo, com ênfase na transparência das atividades estatais; g) na relação Administração Tributária-contribuinte, o estímulo ao cumprimento voluntário das obrigações tributárias e ao combate à sonegação fiscal, ao contrabando, ao descaminho e à pirataria (ABRAHAM, 2015, p. 195).

Em síntese, esse programa proporciona o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, contribuindo para fomentar os instrumentos de transformação social por meio da educação, propagando informações para a construção de uma sociedade mais justa e solidária, aumentando a participação social na gestão pública, garantindo maior legitimidade e transparência na execução dos gastos públicos, combatendo a corrupção e aperfeiçoando a ética (ABRAHAM, 2015).

Além do Governo Federal, os Estaduais e Municipais também possuem programas de educação fiscal, como, por exemplo, o Estado de São Paulo, com os Programas Fazenda Aberta e Fazenda Vai à Escola.

Um dos destaques da educação fiscal é corroborado pela transparência nas prestações de contas dos governos, a chamada transparência fiscal, que permite ao cidadão tomar ciência da forma de arrecadação e utilização dos recursos públicos.

Previsto constitucionalmente no artigo 5º, XXXIII, da Constituição Federal<sup>43</sup>, o acesso a informações de interesse particular ou coletivo dos órgãos públicos, este dispositivo foi regulamentado, no âmbito da transparência fiscal, através da Lei Complementar nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), da Lei nº. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e da Lei nº. 12.741/2012 (Lei de Transparência Tributária), que realizam a transparência não

---

<sup>43</sup> Artigo 5º [...] XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 01 jul. 2015.

apenas no quesito quantidade de informações, mas também nos aspectos qualidade, objetividade, inteligibilidade e utilidade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz, em seus dispositivos legais, diversos instrumentos de transparência na gestão fiscal:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

Esta mesma lei, dispõe, também, de instrumentos para conferir maior efetividade à transparência fiscal através do aprimoramento das técnicas de escrituração e consolidação das contas públicas:

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

II - a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;

III - as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente;

IV - as receitas e despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos;

V - as operações de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros, deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor;

VI - a demonstração das variações patrimoniais dará destaque à origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos.

§ 1º No caso das demonstrações conjuntas, excluir-se-ão as operações intragovernamentais.

§ 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

§ 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

§ 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:

I - Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;

I - Estados, até trinta e um de maio.

§ 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

Assim, dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal de diversos mecanismos de transparência fiscal, o que contribui para o controle da efetivação das Políticas Sociais Públicas, sendo o operador do Direito essencial para essa execução e fiscalização, já que detém um amplo conhecimento jurídico destas questões.

Outro instrumento que possibilita ao operador do Direito e ao cidadão em geral efetivar as Políticas Sociais Públicas é o chamado orçamento participativo, que segundo Brian Wampler (2007 Apud ABRAHAM, 2015, p. 200),

[...] é um processo decisório que se estende por todo o ano fiscal. Em assembleias organizadas com esse fim, os cidadãos se engajam, juntamente com funcionários da administração, em negociações sobre a alocação de gastos que envolvam novos

investimentos de capital em projetos tais como clínicas de assistência médica, escolas e pavimentação de vias públicas. É um programa inovador, pois suas regras promovem justiça social ao assegurar mais recursos para áreas mais pobres, ao encorajar a participação através da distribuição de recursos para cada uma das regiões do município em função da mobilização dos membros das respectivas comunidades e ao estabelecer novos mecanismos de responsabilização que acabam desvendando e inviabilizando procedimentos orçamentários obscuros. Nos casos em que o programa foi aplicado com mais sucesso, os cidadãos têm autoridade para tomar importantes decisões em relação às políticas públicas, o que realça seu potencial para transformar o processo decisório de base na política brasileira (ABRAHAM, 2015, p. 200).

Através deste orçamento participativo o Estado valoriza o cidadão, partilhando com ele o poder estatal, bem como proporcionando um maior controle fiscal, já que os contribuintes passam a ter ciência da destinação dos valores arrecadados. Outrossim, este instrumento propicia um canal específico de comunicação do Estado para com o povo, dotando-o de maior consciência da política fiscal (ABRAHAM, 2015).

Além destes aspectos, a participação na formulação do orçamento possibilita a real efetivação das Políticas Sociais Públicas mais urgentes da população, já que haverá o chamamento dos cidadãos para decidir quanto, onde e como despender os recursos públicos. Isso também gera uma corresponsabilidade entre o Estado e os cidadãos, bem como um incremento na prestação de contas (ABRAHAM, 2015).

No entanto, Abraham (2015) elenca algumas críticas a essa participação:

[...] a primeira crítica que pode ser formulada [...] é enquanto a opção institucional estatal e constitucional for por um modelo representativo de democracia, a vontade popular deve se expressar por meio da atuação dos representantes democraticamente eleitos, sendo possível a participação direta da população (que seria a exceção do sistema) somente nas hipóteses expressamente previstas na Constituição, o que não é o caso do orçamento participativo. [...] Outra crítica possível seria a de que o orçamento participativo daria azo à manobras populistas de cooptação de grupos locais, movimentos sociais ou econômicos com o fim de influenciar na elaboração do orçamento como forma de avançar interesses particulares ou mesmo de certos grupos partidários. Outro risco seria o de que os conselhos do orçamento participativo fundariam mais uma instância de burocrática por analogia àquelas já existentes no âmbito estatal. [...] Encontra-se também dificuldades quanto à ausência de formação técnica por parte de delegados e conselheiros. [...] o que poderia facilmente conduzir a uma instrumentalização dos votos de conselheiros pouco informados sobre as reais possibilidades e limites do orçamento participativo. Por fim, presente também a discussão se a análise meramente setorial da alocação de recursos, sem que se tenha uma visão de conjunto do orçamento e das diversas áreas que compõem a cidade [...] nem sempre é capaz de diminuir desigualdades inter-regionais dentro do próprio Município (ABRAHAM, 2015, p. 204-206).

Portanto, a efetivação das Políticas Sociais Públicas pelo operador do Direito e pelos demais cidadãos é precedida do exercício da cidadania fiscal participativa, pois é através dela

que o cidadão, ciente de seus direitos e deveres, acionará o administrador público para o cumprimento de seu mister e, conseqüentemente, para a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Das narrativas acima analisadas, identificou-se as diversas contribuições do futuro profissional do Direito para a efetivação das Políticas Sociais Públicas na visão dos participantes.

Conforme os dados analisados, os participantes enfatizaram em suas narrativas o Direito como prática social, como resultado da produção de determinada sociabilidade, visando à regulação social, sendo essencial que o mesmo tenha a perspectiva de *práxis*. Além disso, ao se aplicar uma norma concreta, evidenciam-se as Políticas Sociais Públicas, na medida em que a lei é o reflexo, valor ativo do que a sociedade quer para sua realidade, dentro do processo legislativo.

Outro resultado verificado foi a atuação do futuro profissional do Direito como um agente viabilizador do processo de formação social, agindo não apenas na solução dos conflitos, mas essencialmente na prevenção dos mesmos. O operador do Direito deve ter a consciência de seu papel transformador na sociedade, já que é agente viabilizador da construção e do fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Com a evolução dos modelos de Estado, o profissional do Direito acabou se tornando indispensável à administração da justiça, tendo total liberdade, autonomia e independência para buscar a efetivação dos direitos sociais.

Foi ressaltado também nas narrativas que a contribuição do futuro profissional do Direito para a efetivação das Políticas Sociais Públicas depende muito do curso de graduação em Direito que ele fizer.

Em outra narrativa, foi identificado um viés elitista ao considerar o povo inculto e por essa razão entender que o problema está nele. Dessa forma, verifica-se que o operador do Direito pode contribuir com a efetivação das Políticas Sociais Públicas desenvolvendo uma função pedagógica junto aos cidadãos. Mais uma vez, verifica-se nas falas dos participantes a importância do Direito como prática social, como já destacado em outras narrativas.

Por fim, verificou-se a importância do operador do Direito na efetivação das Políticas Sociais Públicas através do acompanhamento da formatação do orçamento público, importante instrumento de arrecadação e de definição das políticas a serem executadas, como forma de realização dos direitos fundamentais.

## 5. DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA OS DOCENTES DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

Considerando as narrativas analisadas na Seção anterior, partiremos agora para a reflexão acerca dos principais desafios e perspectivas que se apresentam aos docentes do curso de graduação em Direito no cenário contemporâneo.

Todavia, antes de expor as principais ideias acerca desta temática, necessário se faz compreender o significado do conhecimento nos dias de hoje, levando-se em consideração o desenvolvimento científico-tecnológico ocorrido no último século.

Segundo Hansen (2012), o conhecimento está interligado à necessidade dos seres humanos em buscar o entendimento das coisas no mundo e, com isso, o domínio sobre elas. E para que isso ocorra, são requisitos de possibilidade acerca do conhecimento, a capacidade racional, a subjetividade e a alteridade.

O primeiro requisito de possibilidade acerca do conhecimento – capacidade racional – permite ao homem, nas palavras de Hansen (2012),

[...] acumular informações, mas também ultrapassá-las e rearranjá-las de tal modo que novos conhecimentos disso derivam. Também é nesse aspecto que viabiliza o acúmulo de informações e o aprendizado, transmitido através das gerações, num processo de construção coletiva e intersubjetiva de significados que, uma vez assimilados, possibilitam a repetição de procedimentos necessários à manutenção da existência, mas igualmente potencializam a criação de alternativas às ações e às experiências geradoras de problemas, de forma a que não sejam repetidas e não provoquem equívocos reiterados que ponham em risco a própria natureza humana (HANSEN, 2012, p. 56-57).

A subjetividade, por sua vez, faz do sujeito um agente condutor rumo ao conhecimento, ao novo, ao diferente.

E no ato de conhecer há, por parte do sujeito, um duplo movimento: de um lado, um movimento ao encontro do *alter*, na busca de uma interação capaz de lhe fornecer o material a partir do qual surge o conhecimento; de outro lado, um movimento de duplicação de si, enquanto autopercepção de seu ato de conhecer, fenômeno que o torna fundamentalmente humano, sujeito, conhecedor. É a partir deste duplo movimento que o conhecimento se torna saber, como *sapore* (sabor), e não apenas *sapere* (informação) (HANSEN, 2012, p. 58).

O último requisito é a alteridade, ou seja, aquilo que se coloca ao sujeito como objeto de conhecimento (HANSEN, 2012).

Feitos os esclarecimentos acima, vejamos os principais modelos de conhecimento, denominados, nas palavras de Hansen (2012) como subjetivismo, objetivismo, transcendental e linguístico-discursiva.

Para o subjetivismo cognitivo, o conhecimento e a verdade estão contidos no próprio sujeito, sendo, inclusive, antecedentes à experiência. Hansen (2012) destaca que este modelo permite

[...] uma descoberta da verdade dentro de nós, um desvelamento do ser que já está dado, que já está posto; nada de novo se cria em termos de conhecimento, mas apenas se recorda aquilo que já está dado como verdade. Ademais, há uma depreciação da experiência e um desprezo para com as possibilidades de aprendizado com a alteridade, já que outro só se nos apresenta como alguém que deve se moldar às verdades que trazemos em nossa mente; ou ele se “converte” e percebe a verdade, esta que se revela no sujeito, ou então deve ser “neutralizado” (eliminado, calado, extirpado da sociedade) (HANSEN, 2012, p. 60).

O segundo modelo – objetivismo cognitivo – prega que a verdade e o conhecimento estão contidos na natureza, sendo absorvidos pelo homem através da experiência. Explica Hansen (2012, p. 61) que “o ponto convergente às teorias objetivistas do conhecimento é a crença de que a verdade é uma propriedade do objeto, e que o conhecimento implica na captação desta verdade pelo sujeito através da experiência”.

Para o modelo transcendental, o conhecimento se dá através da relação entre o sujeito e o objeto. Hansen (2012) explicando a solução kantiana para a situação de relativismo posta por Hume (1989), afirma

[...] que o conhecimento humano é resultado de uma condição da espécie que é a de ser racional; e que a razão contém em si uma dimensão cognitiva, chamada por ele de *Verstand* (entendimento), na qual se encontra um aparato cognitivo que nos permite sentir o que há e organizar esta experiência na forma do espaço (organização exterior à consciência) e do tempo (organização interna à consciência), tornando possível que esta manifestação do objeto (*Gegenstand*) se torne conteúdo a ser elaborado e submetido às categorias do entendimento. Tal processo será responsável pela produção do conhecimento e da verdade, não mais descobertos e sim construídos pelo ser humano, graças à manifestação da alteridade e à relação que o sujeito humano com ela estabelece; surge com isso o objeto enquanto produto do conhecimento (*Objekt*) (HANSEN, 2012, p. 63).

Por fim, segundo o modelo linguístico-discursiva,

A verdade está ligada [...] à pretensão de validade objetiva, quando falamos sobre fatos ou objetos. Mas precisamos perceber que o que é verdadeiro não é o objeto, mas aquilo que um sujeito A fala a um sujeito B sobre um terceiro (objeto/fato/pessoa). A

verdade, portanto, é intersubjetiva e consiste numa pretensão de validade contida na linguagem. Da mesma maneira, o conhecimento está alicerçado em conceitos, proposições e teorias que são, em última instância, manifestações linguístico-discursivas cuja pretensão é comunicar o que as pessoas entendem com relação aos fatos, aos objetos, aos sentimentos ou às regras e normas (HANSEN, 2012, p. 65).

Com a maciça revolução científico-tecnológica operada no último século, mudanças significativas ocorreram nos diversos aspectos da vida (saúde, trabalho, lazer, educação, cultura, meios de comunicação/transporte, política, econômica, direito, entre outros), refletindo na forma em que o conhecimento é transmitido e apreendido. Essa complexidade da vida moderna exige, nas palavras de Hansen (2012), atitudes generosas de partilha de conhecimentos e tolerância para com as diferenças de visões de mundo, não havendo lugar para verdades absolutas, imposições e autoritarismos.

Destaca Hansen (2012) que

O aprendizado do indivíduo e da espécie quanto à necessidade de legitimar o conhecimento e a verdade em base linguístico-discursiva se torna cada dia mais importante e desafiador. Quem quer fazer valer as suas opiniões e convicções tem que apresentar as razões para que os demais as reconheçam como legítimas e válidas, num procedimento de argumentação permanente. É mister que predomine a força do melhor argumento, e não da tirania ou das armas (HANSEN, 2012, p. 68).

No atual estágio em que vivemos um pressuposto de toda e qualquer formação deve ser o elemento ético, essencial para o desenvolvimento sustentável da humanidade e para o olhar atento às necessidades alheias, já que aqueles que serão responsáveis por ditar os rumos de uma nação devem estar cientes dos deveres éticos e morais que precisam preservar em suas ações.

Nesse sentido, o primeiro desafio a ser superado pelos docentes do curso de graduação em Direito é proporcionar uma formação ampla, com fundamento em disciplinas técnicas e humanísticas amparadas em princípios éticos e morais.

Hansen (2012), analisando o conceito de ética, afirma que é o

[...] conjunto de valores e de concepções de bem viver partilhados por uma coletividade. Isso significa dizer que posso ter, em determinada sociedade, várias éticas coexistindo, pois tenho grupos distintos que se movem com base em valores assumidos como seus e convictos de que viver bem possui um significado específico e próprio àquela coletividade. [...] Contudo, ocorre que muitas vezes os valores e concepções de bem viver de uma comunidade – a ética, portanto – conflitam com outras éticas de outras comunidades, de sorte que a realização ética de uma implica na inviabilidade existencial da outra (HANSEN, 2012, p. 69-70).

E é nesse momento que o tema da moralidade ganha relevância.

Moralidade, segundo Hansen (2012, p. 71), consiste “num conjunto de princípios racionais auto-referentes (positivos ou negativos) que devem orientar a definição de normas a partir de uma perspectiva universal, tendo como referencial a justiça”.

O referido autor explica que a concepção de moralidade deriva da percepção de Kant em relação ao Imperativo Categórico, podendo ser sintetizado da seguinte maneira:

[...] 1ª) Age de tal modo que tua ação sirva de modelo aos demais.

Se eu quero saber se minhas ações individuais são morais ou não, devo aplicar o imperativo categórico a elas e verificar se elas adquirem força de lei moral. Isso significa que, se pratiquei uma ação, ela será moral se todos puderem praticá-la sem que, com isso, a sociedade seja ameaçada ou inviabilizada. Se minha ação trouxer benefícios a todos, então ela é moral, pois se trata de um princípio auto-referente positivo (praticar a gentileza e a solidariedade, por exemplo); no entanto, se universalizada ela gerar malefícios e riscos de extinção da sociedade, então ela não é moral e incide num princípio auto-referente negativo (matar ou roubar são exemplos de atitudes que, se praticadas por todos, implicariam na aniquilação da espécie, devendo ser evitadas).

2ª) Age de tal maneira a tratares, na tua pessoa ou de qualquer outrem, a humanidade não somente como meio, mas sempre como fim em si mesma.

Kant chama a atenção para o fato que desempenhamos funções na sociedade e, enquanto tal, somos úteis uns aos outros, tornando-nos meios de realização das finalidades alheias. Contudo, não podemos aceitar que, estando “sob ordens” (subordinados) – portanto, em assimetria funcional – sejamos tratados como seres cujo status enquanto humanos é também assimétrico.

[...]

3ª) Age de tal maneira que tua ação seja a de um legislador universal.

A atitude de alguém que se move moralmente implica na vigilância crítica e permanente às normas e leis, de sorte que uma lei ou norma somente adquirem validade e legitimidade à medida que puderem receber a autorização racional daqueles para as quais se voltam. Esse prisma torna cada um dos cidadãos não apenas cumpridores das leis, mas também legisladores (HANSEN, 2012, 71-73).

Destarte, os docentes do curso de graduação em Direito deverão balizar todas suas condutas em princípios éticos e morais, de forma a ensinar o futuro operador do Direito a efetivar os direitos estabelecidos na Constituição Federal, dentre eles, aqueles relativos às Políticas Sociais Públicas, sem se distanciar de tais preceitos e com isso proporcionar uma melhora na qualidade de vida dos cidadãos, um amplo acesso às informações, a instalação de plataformas de debates para conhecer as reais necessidades daqueles que se socorrem a tais políticas, o acesso ao Poder Judiciário, e dessa forma, construir uma sociedade mais justa e igualitária, tendo sempre como referencial a dignidade da pessoa humana.

Além do componente ético, outro desafio a ser superado pelos docentes do curso de graduação em Direito é a necessidade de se pensar primeiramente no outro, no cidadão, antes de formular as Políticas Sociais Públicas. Para compreendermos o sujeito dessas políticas, é

preciso que percorramos os conceitos de política, de Direito e de cidadão do Estado conforme as concepções de democracia liberal e republicana.

A política, na concepção liberal, é resultado da vontade dos cidadãos, sendo voltada, dessa forma, para a busca dos interesses sociais. Nesse passo, “tem a função de congregar e impor interesses sociais em particular mediante um aparato estatal especializado no uso administrativo do poder político para fins coletivos” (HABERMAS, 2002, p. 270).

Para a concepção republicana a política consiste em um processo de coletivização social, sendo mais abrangente que a função mediadora da visão liberal. Por isso, Habermas (2002, p. 270) “concebe a política como forma de reflexão sobre um contexto de vida ético”. Nessa concepção, além da soberania do Estado e do poder do mercado, surge, também, como fonte de integração da sociedade e solidariedade (HABERMAS, 2002).

Cidadão, por sua vez, na visão dos liberais, é todo aquele dotado de direitos, seja em face do Estado ou dos demais cidadãos. Como consequência, poderão acionar o Estado para a defesa de seus direitos, bem como fiscalizar o poder estatal, de forma a verificar o cumprimento de suas funções em favor dos interesses dos cidadãos e da sociedade (HABERMAS, 2002).

Habermas (2002) destaca que

Direitos subjetivos são direitos negativos que garantem um espaço de ação alternativo em cujos limites as pessoas do direito se veem livres de coações externas. Direitos políticos têm a mesma estrutura: eles oferecem aos cidadãos a possibilidade de conferir validação a seus interesses particulares, de maneira que esses possam ser agregados a outros interesses privados (por meio de votações, formação de corporações parlamentares e composições de governo) e afinal transformados em uma vontade política que exerça influência sobre a administração (HABERMAS, 2002, p. 271).

Ao contrário da visão liberal, para os republicanos o cidadão

[...] não é determinado segundo o modelo das liberdades negativas, que eles podem reivindicar como pessoas em particular. Os direitos de cidadania, direitos de participação e comunicação política são, em primeira linha, direitos positivos. Eles não garantem liberdade em relação à coação externa, mas sim a participação em uma prática comum, por meio de cujo exercício os cidadãos só então se tornam o que tencionam ser – sujeitos politicamente responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais. Em tal medida, o processo político serve apenas ao controle da ação estatal por meio de cidadãos que, ao exercerem seus direitos e as liberdades que antecedem a própria política, tratam de adquirir uma autonomia já preexistente. O processo político tampouco desempenha uma função mediadora entre Estado e sociedade, já que o poder estatal democrático não é em hipótese alguma uma força originária. A força origina-se, isso sim, do poder gerado comunicativamente em meio à prática de autodeterminação dos cidadãos do Estado e legitima-se pelo fato de defender essa mesma prática através da institucionalização da liberdade pública. A

justificação existencial do Estado não reside primeiramente na defesa dos mesmos direitos subjetivos, mas sim na garantia de um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade, em que cidadãos livres e iguais chegam ao acordo mútuo quanto a quais devem ser os objetivos e normas que correspondem ao interesse comum. Com isso, exige-se do cidadão republicano mais que a orientação segundo seus respectivos interesses próprios (HABERMAS, 2002, p. 272-273).

O conceito de Direito, por sua vez, é tido para os liberais como um conjunto de normas que garanta a cada indivíduo, no caso concreto, os direitos que lhe tutelarão. Já para a concepção republicana, o Direito é o instrumento responsável pela construção de uma ordem social justa, igualitária, autônoma e que garantidora do respeito mútuo (HABERMAS, 2002).

Destaca Habermas (2002) que

Esses conceitos dicotômicos certamente não atingem o teor intersubjetivo dos direitos, que exigem a consideração recíproca de direitos e deveres, em proporções simétricas de reconhecimento. Na verdade, o projeto republicano vai ao encontro de um conceito de direito que atribui pesos iguais de um lado à integridade do indivíduo e suas liberdades subjetivas, e de outro lado à integridade da comunidade em que os indivíduos podem e reconhecer uns aos outros como seus membros e enquanto indivíduos. Esse projeto vincula a legitimidade das leis ao procedimento democrático de sua gênese, e preserva assim uma coesão interna entre a práxis de autodeterminação do povo e do domínio impessoal das leis. [...] Em uma visão republicana, um objetivo da comunidade, o bem comum, consiste substancialmente no sucesso de seu esforço político por definir, estabelecer, tornar efetivo e manter vigente o conjunto de direitos [...] mais adequados às condições e costumes dessa comunidade; por outro lado, em uma visão liberal contrastante, a lei jurídica maior proporciona as estruturas transcendentais e as limitações de poder necessárias para que o esforço pluralista por cumprir interesses diversos e conflitivos possa continuar ocorrendo de forma tão satisfatória quanto possível (HABERMAS, 2002, p. 273-274).

Além destes dois modelos de democracia, Habermas (2002) nos apresenta um terceiro modelo normativo de democracia, denominado de teoria do discurso, composto de elementos das democracias liberal e republicana, mas combinados de forma diversa.

A teoria do discurso, assim como a democracia republicana,

[...] reserva uma posição central para o processo político de formação da opinião e da vontade, sem no entanto entender a constituição jurídico-estatal como algo secundário; mais que isso, a teoria do discurso concebe os direitos fundamentais e princípios do Estado de direito como uma resposta consequente à pergunta sobre como institucionalizar as exigentes condições de comunicação do procedimento democrático. A teoria do discurso não torna a efetivação de uma política deliberativa dependente de um conjunto de cidadãos coletivamente capazes de agir, mas sim da institucionalização dos procedimentos que lhe digam respeito (HABERMAS, 2002, p. 280).

E prossegue o mencionado autor afirmando que a democracia para esta teoria

[...] vincula-se a uma abordagem distanciada, própria às ciências sociais, e pra a qual o sistema político não é nem o topo nem o centro da sociedade, nem muito menos o modelo que determina sua marca estrutural, mas sim um sistema de ação ao lado de outros. Como a política consiste em uma espécie de lastro reserva na solução de problemas que ameacem a integração, ela certamente tem de poder se comunicar pelo *medium* do direito com todos os demais campos de ação legitimamente ordenados, seja qual for a maneira como eles se estruturam ou direcionem. Se o sistema político, no entanto, depende de outros desempenhos do sistema – como o desempenho fiscal do sistema econômico, por exemplo – , isso não se dá em um sentido meramente trivial; ao contrário, a política deliberativa, realizada ou em conformidade com os procedimentos convencionais da formação institucionalizada da opinião e da vontade, ou informalmente, nas redes da opinião pública, mantém uma relação interna com os contextos de um universo de vida cooperativo e racionalizado (HABERMAS, 2002, p. 284).

Nesse passo, o docente deve ser desafiado a ensinar os futuros operadores do Direito a compreender e superar o patrimonialismo existente nas Políticas Sociais Públicas como forma de dominação política e clientelismo, realizando, dessa maneira, o real conceito de cidadania.

Conforme vimos na Seção 2, as relações entre público e privado no Brasil são baseadas na existência de uma aliança entre as elites e os governantes mediada pela patronagem, através da troca de favores, empregos e benesses, constituindo elemento da própria política. E essa relação acaba por se fortalecer através das necessidades sociais, servindo estas de moeda de troca com os detentores do Poder.

Para Oliveira; Seibel (2006, p. 137) a razão dos favores e benefícios concedidos pelos governantes aos mais necessitados, “tornou-se o conteúdo principal dos vínculos políticos e sociais, operando nas esferas da vida particular e privada as questões que, numa sociedade de direitos, deveriam ser fixadas como de caráter público”.

Assim, a relação de clientelismo acaba por fortalecer um sistema perverso que escraviza e sujeita os destinatários primordiais das Políticas Sociais Públicas à vontade dos governantes, condicionando os favores e benesses à lealdade eleitoral, criando verdadeiros currais eleitorais e incentivando o círculo vicioso do patrimonialismo.

Seibel (1997, Apud OLIVEIRA; SEIBEL, 2006, p. 138) afirma que o clientelismo de intensifica explorando as necessidades sociais, que na maioria das vezes, requerem uma resposta rápida dos responsáveis pelas Políticas Sociais Públicas. “É o momento da necessidade, portanto, que afirma e confirma o acordo da dádiva e do favor”.

Por essas razões, como forma de superação desta lógica que guia a implementação das Políticas Sociais Públicas no Brasil, enraizada desde os tempos coloniais, é que é necessário superar o modo de operação de tais políticas, realizando o real conceito de democracia e cidadania.

É preciso que se supere o modo de efetivação das Políticas Sociais Públicas, caracterizando, segundo Oliveira; Seibel (2006) como

[...] um poder político-administrativo de origem historicamente clânica, cartorial ou oligárquica; uma administração pública percebida como questão de foro pessoal do governante; uma concepção personalista de autoridade; uma prática de apropriação privada das instituições públicas; recrutamento de funcionários e gestores a partir do ambiente do clã, da família ou das relações de compadrio; e, finalmente, o clientelismo como conteúdo primordial das relações entre o Estado e a sociedade. O clientelismo compreende uma ação de troca entre dois sujeitos: de um lado, aquele que demanda um serviço de caráter público (que não pode ou não tem como ser obtido por meio do mercado); de outro, aquele que administra ou tem acesso aos decisores sobre a concessão do serviço público. Essa ação é operada pela lógica da dádiva e do favor, como moeda política (OLIVEIRA; SEIBEL, 2006, p. 142-143).

E prosseguem os mencionados autores afirmando que as Políticas Sociais Públicas têm sua eficácia e organização fortemente comprometidas por está mácula da sociedade brasileira, sendo que

[...] essa relação exprime o jogo dissimulado de uma contratualidade não explícita, bem como uma cumplicidade quanto ao caráter ético do manejo das demandas da clientela. O substrato dessa relação é a reedição histórica de uma relação socialmente perversa e excludente, pois desqualifica as demandas sociais e suas possibilidades de transformação em políticas sociais de cunha democratizante e alicerçador da cidadania (OLIVEIRA; SEIBEL, 2006, p. 144).

Dessa forma, apenas com a superação desse ranço da política brasileira, é que se poderá alcançar o real significado da democracia e da cidadania, elementos indispensáveis para a efetivação plena das Políticas Sociais Públicas, cabendo ao docente do curso de graduação em Direito o desafio de superá-lo e formar profissionais capazes de desvencilhar-se dessas armadilhas que perseguem apenas interesses pessoais em detrimento do interesse público a ser urgentemente satisfeito.

Também é urgente o desafio de superar a teoria desatrelada da prática social do Direito. Conforme demonstram os dados coletados na Seção anterior, os docentes do curso de graduação em Direito conhecem e compreendem o significado das Políticas Sociais Públicas e sua importância para a realização dos Direitos Sociais, bem como para a formação do futuro operador do Direito. Todavia, o que se vê no dia-a-dia da docência é a incapacidade dos docentes em transpor para o campo prático os conhecimentos teóricos a respeito da matéria.

É preciso que estes docentes façam com que o discurso a respeito das Políticas Sociais Públicas se transforme em atitudes modificadoras, tanto na docência quanto na efetivação dos

direitos e princípios constitucionais, proporcionando ao discente uma formação capaz de prepara-lo para os desafios interdisciplinares de implementação dos direitos dos cidadãos.

A adequação do conteúdo jurídico ensinado atrelado aos saberes a respeito das Políticas Sociais Públicas e concretizado na prática social do Direito, é o fio condutor para a transformação social, superando as desigualdades e injustiças sociais. Assim, devem os docentes do curso de graduação em Direito ter sempre em mente a importância do ensino do Direito atrelado às Políticas Sociais Públicas.

Além disso, como o Direito ensinado nas universidades é pautado na sua imensa maioria, quiçá na totalidade dos cursos de graduação em Direito, como extremamente positivista, é preciso transpor este dogmatismo positivista de forma a superar a teoria e realizar os direitos na prática social. Dessa maneira, é necessário superar a inadequação entre o direito positivo e a prática social principalmente com leis que favoreçam a superação da luta de classes, bem como da visão acerca do capitalismo como único meio de produção capaz de garantir a liberdade do indivíduo.

Nesse sentido, a identificação de adequação do conteúdo jurídico ensinado à prática social concreta pode se tornar um dos pontos de partida para a crítica ao ensino jurídico, na medida em que é possível que a tarefa do pensamento crítico seja, muito mais, eliminar os preconceitos que impedem as pessoas de ver o Direito, e talvez a prática pedagógica, como elas o fizeram, do que a de propor doutrinas-solução. [...] é necessário entender que, ao mesmo tempo em que se constrói a denúncia, desmistificação da ideologia dominante, como uma das condições subjetivas de transformação social, terá que haver certo cuidado, também, para gerar as condições objetivas nas práticas sociais, a fim de que essa crítica à ideologia dominante não se torne a ideia que transformará a prática e sim o contrário, procurar estabelecer as relações de base e superestrutura como unidade dialética (SARAIVA FILHO, 1983, p. 107-108).

Destarte, é imprescindível que os docentes do curso de graduação em Direito mantenham a coerência teórica com a prática social do Direito, ultrapassando o campo estritamente teórico, abandonando o pensamento individualista e abraçando o pensamento coletivo como forma de transformação do ensino do Direito e da realidade social.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A perspectiva analítica aqui empreendida, fundada na Teoria Social Crítica, que tem como problema central a gênese, a consolidação, o desenvolvimento e as condições de crise da sociedade burguesa, baseada no modo de produção capitalista, coloca em relevo a questão das Políticas Sociais Públicas e o curso de graduação em Direito, isto porque tal curso exerce um relevante papel no cenário político nacional, estando diretamente ligado à elaboração e efetivação das Políticas Sociais Públicas, o que denota a importância de se pesquisar o papel do profissional do Direito e a forma de contribuição para um Estado Constitucional e Humanista de Direito capaz de realizar tais políticas entremeadas pela conjuntura neoliberal, a qual reforça inúmeras vezes a subalternidade e a negação dos direitos e garantias fundamentais.

O Direito e as Políticas Sociais Públicas são importantes na compreensão da realidade social, posto que a partir de um processo crítico, objetiva captar o movimento histórico e suas inerentes contradições, desvelando a realidade pela constante interação entre o todo e as partes que o compõem.

Nessa direção, a Resolução CNE/CES nº 9, de 29 de setembro de 2004, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito, definiu um projeto pedagógico de ensino jurídico contextualizado em relação às suas inserções institucional, política, geográfica e social, interdisciplinar, já que objetiva o diálogo com outras áreas do saber para a solução dos problemas sociais, bem como o incentivo à pesquisa e a extensão.

Aliás, a interdisciplinaridade se mostra indissociável do curso de graduação em Direito, já que proporciona a eliminação de compartimentos limitadores da ação dos docentes, permitindo a democratização do ensino. Ademais, como os problemas que são colocados aos operadores do Direito não são superados apenas com o auxílio das normas jurídicas, é imprescindível a comunicação e o conhecimento acerca de outras ciências como forma de efetivar em sua plenitude os direitos estabelecidos na Constituição Federal.

A construção de um debate teórico em torno da percepção dos docentes do curso de graduação em Direito em relação às Políticas Sociais Públicas certamente contribuirá para esclarecer quem são, o que pensam e o que querem para o futuro do país, emergindo a necessidade de se discutir os rumos dos cursos de graduação em Direito e sua capacidade de assegurar ao futuro profissional uma postura reflexiva e visão crítica para a prestação da justiça e do desenvolvimento da cidadania.

Conforme evidenciaram os resultados, os participantes da pesquisa narraram suas experiências sobre a docência em Direito e em que aspectos essa formação favorece o conhecimento acerca das Políticas Sociais Públicas, e como o docente contribui para a formação do futuro profissional do Direito responsável pela efetivação dessas políticas.

No que tange ao primeiro eixo temático, que aborda a compreensão acerca das Políticas Sociais Públicas, seu significado para a sociedade contemporânea e o papel do Estado, os participantes, na sua maioria, resgataram aspectos históricos para analisar a Política Social Pública no Brasil contemporâneo, evidenciando os aspectos positivos e negativos do modelo capitalista frente à tais políticas, reconhecendo que no Brasil há uma completa submissão das Políticas Sociais Públicas à orientação macroeconômica do ajuste fiscal, com uma redução do custo do Estado nessas políticas essenciais, ao passo que a crise fiscal foi aprofundada, sustentada pelas altas taxas de juros, instalando-se um verdadeiro Estado mínimo aos mais necessitados, e um Estado máximo ao capital. Evidenciou-se, ainda, a visão liberal do Estado frente às Políticas Sociais Públicas e sua importância na Constituição Federal de 1988, uma vez que no Brasil estes direitos foram historicamente negados.

Impende destacar que não há como negar que a tutela e efetivação dos direitos sociais são condições para a existência da vida humana digna. Desde a garantia do exercício dos direitos civis e políticos, assegurando um tratamento isonômico pelo Estado, passando pela satisfação mínima das necessidades existenciais, abrangendo os direitos econômicos, sociais e culturais, e protegendo as liberdades de pensamento, de expressão, de crença, dentre outras, todas essas situações relacionam-se intrinsecamente a um ou mais direito fundamental.

Portanto, é possível afirmar que os docentes dos cursos de graduação em Direito compreendem o conceito de Políticas Sociais Públicas, o seu significado para a sociedade contemporânea e o papel do Estado.

Em relação ao segundo eixo temático que objetiva conhecer os aspectos da formação em Direito que favorecem o conhecimento das Políticas Sociais Públicas, depreende-se das narrativas analisadas que para cada participante, e aí a História Oral tem um papel importante, já que traz em cada fala os traços da realidade que circunda cada um, tais aspectos estão fundados em disciplinas humanísticas para uns e, para outros, em disciplinas técnicas, sem prejuízo de uma formação ampla, fundada nos três eixos fixados nas Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito, e da integração do aluno com a sociedade e os Poderes da República, para que ele enxergue as necessidades e obrigações de cada um.

Importante ressaltar que um dos participantes entende não existir aspectos no curso de graduação em Direito que favoreçam o conhecimento acerca das Políticas Sociais Públicas, já que explorar as interações entre o Direito e as Políticas Sociais Públicas é tarefa difícil em razão das dificuldades de ordens conceituais, semânticas, metodológicas, teóricas e práticas. O profissional do Direito, apesar de a todo tempo deparar-se com questões relativas a problemas, consultas, dúvidas sobre os aspectos jurídicos relacionados às Políticas Sociais Públicas e à questão social, não encontra uma formação capaz de prepará-lo para esses desafios.

É possível afirmar que os docentes dos cursos de graduação em Direito compreendem, em sua maioria, que o mesmo possibilita o conhecimento acerca das Políticas Sociais Públicas, seja através de disciplinas técnicas, seja por meio de disciplinas humanísticas, contudo, há também dificuldades em pensar as Políticas Sociais Públicas na relação direta com os usuários desta e a luta política que envolve a efetivação destas políticas.

Já no tocante ao terceiro eixo temático, identificou-se as diversas contribuições do futuro profissional do Direito para a efetivação das Políticas Sociais Públicas na visão dos participantes, com destaque para o Direito como prática social, visando à regulação social, atrelado a atuação do futuro profissional do Direito como um agente viabilizador do processo de formação social, agindo não apenas na solução dos conflitos, mas essencialmente na prevenção dos mesmos, bem como desenvolvendo uma função pedagógica junto aos cidadãos, informando-os acerca de seus direitos, e também pela participação na formatação do orçamento público, importante instrumento de arrecadação e de definição das políticas a serem executadas, como forma de realização dos direitos fundamentais. Ressaltou-se, ainda, que esta contribuição depende vertente adotada pelo curso de graduação em Direito que ele fizer.

Dessa forma, as visões apresentadas pelos participantes da pesquisa explicitam uma forma de ver o mundo a partir dos lugares que estes ocupam na sociedade, bem como uma dissociação do discurso com a realidade da docência no curso de graduação em Direito, uma vez que, apesar de perceberem o significado e a importância das Políticas Sociais Públicas, estes não transcendem tais conceitos a atitudes concretas.

Nesse passo, atrevemo-nos a propor uma alteração nas grades disciplinares dos cursos de graduação em Direito como forma de proporcionar uma formação ampla e em consonância com os anseios sociais, bem como com o estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito, inserindo expressamente a disciplina de Políticas Sociais

Públicas, indispensável para um país em que os direitos sociais são historicamente negados e que ainda vive com profundas mazelas e diferenças sociais.

Quanto à pesquisa ter contribuído para a investigação da percepção que os docentes do curso de graduação em Direito possuem em relação às Políticas Sociais Públicas e seus reflexos na instalação de uma ampla discussão envolvendo os alunos, a sociedade e os demais atores sociais que influenciam e são influenciados pelo ensino do Direito, acredita-se ter sido possível, na medida em que a realidade de intervenção do docente do curso de graduação em Direito, contextualizada na realidade social e suas inerentes contradições, possibilitaram o reconhecimento dos limites e/ou possibilidades que repercutem no contexto sócio histórico no qual o profissional do Direito se encontra.

## REFERÊNCIAS

ABEDI. **O que esperar de nós:** Carta aos professores e alunos de direito. Disponível em: <<http://abedi.com.br/?p=82>>. Acesso em: 22 mai. 2014.

ABRAHAM, M. Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal. In: **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia:** Centro Universitário Autônomo do Brasil: Curitiba, v. 17, n. 17, jan./jun. 2015, p. 188-209.

ABRAMIDES, M. B. A reforma do ensino superior no Brasil sob a lógica neoliberal no Governo Lula. In: **Faces da Educação:** Revista PUC Viva, São Paulo, n. 21, jul./set. 2004, p. 21-29.

ALBUQUERQUE JUNIOR, W. L. **O Direito à Educação como um Direito Social e o Papel das Instituições Privadas de Ensino Superior no Brasil.** 2011. 83 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí, Manaus, AM, 2011.

ALVES NETO, F. R. **Diretrizes Curriculares Nacionais e o Currículo do Curso de Direito da UFAC:** Compreensão da Experiência Vivenciada por Docentes e Discentes. 2011. 159 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2011.

AMORIM, A. A. O persistente estado de crise: nexos entre Estado, política social e cidadania no Brasil. In: BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I.; MIOTO, R. C. T.; SANTOS, S. M. M. **Capitalismo em crise:** política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010, p. 86-105. 309p.

ANDRADE, J. C. V. de. **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976.** Coimbra: Almedina, 1998.

APPIO, E. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil.** Curitiba: Juruá, 2005.

ARAGÃO, A. S. Subjetividade judicial na ponderação de valores: alguns exageros na adoção indiscriminada da teoria dos princípios. In: **Direito Administrativo:** Revista da Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. 267, set./dez. 2014, p. 41-65.

BAEZ, N. L. X.; MOZETIC, V. A. Teorias da justiça no âmbito da efetividade dos direitos fundamentais. In: **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia,** Curitiba, v. 16, n. 16, jul./dez. 2014, p. 48-69.

BAILYN, B. **As origens ideológicas da Revolução Americana.** Cleide Rapucci (trad.) Bauru/SP: EDUSC, 2003.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo.** 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BARROS, P. S.; HITNER, V. A economia política do Peru: da ruptura interrompida aos dilemas contemporâneos. In: **Revista Oikos,** v. 9, n.2, 2010. Disponível em: <<http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/229/145>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

BAUMAN, Z. **Ética pós-moderna**. João Rezende Costa (Trad.). São Paulo: Paulus, 1997.

BEHRING, E. R. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2013.

BERCOVICI, G. Políticas públicas e o dirigismo constitucional. In: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional** (Anais do IV Simpósio Nacional de Direito Constitucional). v. 3. Curitiba: Academia Brasileira de Direito Constitucional, 2003.

BOBBIO, N. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_. **A Era dos Direitos**. 11 ed., Carlos Nelson Coutinho (trad.) São Paulo: Campus, 1993.

\_\_\_\_\_. **O positivismo jurídico**: lições de filosofia do direito. São Paulo: Ícone, 1999.

BONAVIDES, P. **A Constituição aberta**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BOSCHETTI, I. **Assistência Social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. 1. ed. Brasília: Universidade Nacional de Brasília, 2001.

BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R. **Política Social**: fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

BUCCI, M. P. D. Políticas públicas e direito administrativo. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 133, jan./mar. 1997, p. 89-98.

BRAGA, L. F. N. Apropriação capitalista do Direito e a prostituição do trabalho: investigações a partir de uma pós-modernidade deturpada. In: **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2614, 28 ago. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/17285>>. Acesso em: 18 mai. 2015.

BRANCO, P. G. G.; MENDES, G. F. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 01 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L8906.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8906.htm)>. Acesso em: 02 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 24 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Sistema Penitenciário Nacional do Brasil. **População carcerária sintética**. Departamento Penitenciário Nacional. Brasília, 2009.

BRASIL ESCOLA. **David Harvey**. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/geografia/david-harvey.htm>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

BRESSER PEREIRA. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996.

\_\_\_\_\_. **Currículo**. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/curric/2.Biograf-2pag.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

BREUS, T. L. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**: a problemática da concretização dos Direitos Fundamentais Sociais pela Administração Pública brasileira contemporânea. 2006. 253 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Universidade Federal do Paraná, PR, 2006.

CAPELLETTI, M. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.

CARIAGA; M. H.; FREITAS, R. S. O alcance da seguridade social brasileira aos socialmente desprotegidos. In: **Revista Interdisciplinar da Universidade Federal do Tocantins**, Tocantins, v.1, n. 1, jul./dez. 2014, p. 57-73.

CARLOS, J. G. **Interdisciplinaridade no Ensino Médio**: desafios e potencialidades. 2007. 171 f. Dissertação (Mestrado em Ensino de Ciências) – Universidade de Brasília, 2007.

CASTELO, R. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. In: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, out./dez. 2012, p. 613-636. 804 p.

COURTIS, C. Los derechos sociales em perspectiva: la cara jurídica de la política sociale. In: **Revista da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público**. Porto Alegre, 2007, p. 73-101.

COUTINHO, D. R. O direito nas políticas públicas. In: FARIA, A. R. P.; MARQUES, E. (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013.

CHAUÍ, M. **Brasil**: mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

CHAVES, L. C. S. **Direito e justiça**: reflexões de um advogado. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

CLÈVE, C. M. A eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais. In: **Crítica Jurídica**. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho, n. 22. jul/dez. 2003.

CNE/CES. **Resolução nº. 9, de 29 de setembro de 2004**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces09\\_04.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces09_04.pdf)>. Acesso em: 22 mai. 2014.

CNPS. **Resolução nº. 1.241, de 30 de junho de 2004**. Disponível em: <[http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_081117-171857-098.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081117-171857-098.pdf)>. Acesso em: 27 abr. 2015.

DELGADO, G.; THEODORO, M. Política social: universalização ou focalização. In: **Políticas Sociais**: Revista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, n. 7, ago. 2003, p. 122-126.

ECONOMIA NET. **Teoria Keynesiana**. Disponível em: <[http://www.economiabr.net/teoria\\_escolas/teoria\\_keynesiana.html](http://www.economiabr.net/teoria_escolas/teoria_keynesiana.html)>. Acesso em: 16 set. 2014.

ELIAS, P. E. Estado e saúde: os desafios do Brasil contemporâneo. In: **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 3, vol. 18, jul./set. 2004, p. 1-7.

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil – 1964-92. In: **Economia e Sociedade**: Revista do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, n. 8, jun. 1997, p. 59-102.

FARIA, J. E. O ensino jurídico. In: In: ENCARNAÇÃO, J. B.; MACIEL, G. E. S. (Org.). **Seis temas sobre o ensino jurídico**. São Paulo: Cabral, 1995.

FAZENDA, I. C. A. **Interdisciplinaridade**: história, teoria e pesquisa. 4. ed. Campinas, SP: Papyrus, 1994.

FERRAREZI, E. **Estado e setor público não estatal**: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais. Disponível em: <[http://anesp.org.br/userfiles/file/estudos/estado\\_setor.pdf](http://anesp.org.br/userfiles/file/estudos/estado_setor.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2014.

FERRAZ JÚNIOR, T. S. Reforma do ensino jurídico: reformar o currículo ou modelo? In: **Educação e Direito**: Revista da Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. 2, set. 2006, p. 5-9.

FERREIRA, E. A advocacia no Brasil pós-1988: exercício profissional e transformação social. In: **Boletim Jurídico**. Uberaba, ano 6, n. 174, abr. 2006. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1205>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

FERNANDES, E. B. D. Estado Social de Direito no Brasil: o desafio de equacionar democracia e judicialização das políticas públicas. In: **Revista de Direito Público**, Universidade Estadual de Londrina, Londrina/PR, n. 42, nov./dez. 2011, p. 84-102.

FERNANDES, F. A revolução burguesa no Brasil. Ensaios de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FURTADO, C. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

\_\_\_\_\_. **Auto-retrato intelectual**. São Paulo: Ática, 1983.

FRAGA, R. C.; VARGAS, L. A. O papel da assistência judiciária para a eficácia dos direitos sociais. In: **Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual**, Universidade Salvador, Salvador, n. 29, mar. 2011, s/p.

GECAP-USP. **A Constituição Federal, a Lei de Execução penal e o preso.** Disponível em : <<http://www.gecap.direitorp.usp.br/index.php/noticias/43-a-constituicao-federal-a-lei-de-execucao-penal-e-o-preso-7-informacoes-basicas-sobre-encarceramento>>. Acesso em: 04 mai. 2015.

GOMES, L. F. **O sistema penitenciário brasileiro em 2012.** Disponível em: <<https://s3-sa-east1.amazonaws.com/staticsp.atualidadesdodireito.com.br/iab/files/2014/01/LEVANTAMENTO-SISTEMA-PENITENCIA%CC%81RIO-2012.pdf>>. Acesso em: 04 mai. 2015.

GRAU, E. R. **O direito posto e o direito pressuposto.** São Paulo: Malheiros, 1996.

HABERMAS, J. **A inclusão do outro:** estudos de teoria política. George Sperber e Paulo Astor Soethe (Trad.). São Paulo: Loyola, 2002.

HANSEN, G. L. Conhecimento, verdade e sustentabilidade: perspectivas ético-morais em cenários contemporâneos. In: REBEL GOMES, S. L.; NOVAIS CORDEIRO, R. I.; MENDES DA SILVA, R. P. (Orgs.). **Incursões interdisciplinares:** direito e ciência da informação. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2012, p. 55-76.

HOBBSAWM, E. J. **A era dos impérios.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

IAMAMOTO, M. V. Reforma do Ensino Superior e Serviço Social. In: **Temporalis 1:** Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, Brasília, n. 1, jan./jul. 2000, p. 35-80.

IANNI, O. O Brasil Moderno. In: **A ideia de Brasil Moderno.** 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 7-50.

\_\_\_\_\_. A questão agrária e as formas de Estado. In: **As origens agrárias do Estado brasileiro.** São Paulo: Brasiliense, 1984.

IRTI, N. A formação do jurista. In: **Educação e Direito:** Revista da Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. 4, set. 2010, p. 15-25.

LAUBE, C. S.; LIMA, L. O.; MARQUES, S. G. F. Atuação do advogado no Estado Democrático de Direito. In: **Revista Fonte Universitária,** Jutuaba/MG, v. 4, n. 7, jul./dez. 2014, p. 1-17.

LASSALLE, F. **A essência da Constituição.** Walter Stonner (trad.) Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

\_\_\_\_\_. **O que é uma Constituição?** Hiltomar Martins Oliveira (trad.) Belo Horizonte: Líder, 2002.

LFG. **Primeiras Linhas do Estado Constitucional e Humanista de Direito.** Disponível em: <[http://ww3.lfg.com.br/public\\_html/article.php?story=2010012709340525&mode=print](http://ww3.lfg.com.br/public_html/article.php?story=2010012709340525&mode=print)>. Acesso em: 16 set. 2014.

LIMA FILHO, F. C. O advogado e seu papel social. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 10, ano 03, ago. 2002. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=4603](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4603)>. Acesso em: 06 jul. 2015.

LIMA, S. L. B. **Breves linhas sobre o histórico do direito previdenciário no Brasil**. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/8160/Breves-linhas-sobre-o-historico-do-direito-previdenciario-no-Brasil>>. Acesso em: 5 jun. 2015.

LIMONCIC, F. **Os inventores do New Deal**: Estado e sindicato nos Estados Unidos dos anos 1930. 2003. 289 f. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2003.

LINHARES, M. T. M. **Educação, Currículo e Diretrizes Curriculares no Curso de Direito**: um estudo de caso. 2009. 489 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, SP, 2009.

KELSEN, H. **Teoria pura do Direito**. 6ª ed. João Batista Machado Coimbra (trad.) Rio de Janeiro, Lumen Juris, 1984.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, mai./jun., 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122006000300008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000300008)>. Acesso em: 12 dez. 2014.

KRELL, A. J. Controle judicial dos serviços públicos básicos na base dos Direitos Fundamentais Sociais. In: SARLET, I. W. (Org.). **A Constituição concretizada**: construindo pontes entre o público e o privado. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2000.

MACEDO JÚNIOR, R. P.; MARTES, A. C. B. Ensinar o Direito: o sentido de criar sentidos. In: **Educação e Direito**: Revista da Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. 9, set. 2014, p. 65-82.

MACK, N. et al. **Qualitative Research Methods**: A Data Collector's Field Guide. North Carolina: Family Health International, 2005.

MAFRA FILHO, F. S. A. **O positivismo jurídico**. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI16391,91041-O+Positivismo+Juridico>>. Acesso em: 13 out. 2015.

MALDONADO, D. E. B. O formalismo jurídico, a educação jurídica e a prática profissional do Direito na América Latina. Trad. Alexandrina Benjamin Estevão de Farias. In: **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás**, Goiânia, v. 36, n. 2, jul./dez., 2012, p. 101-134.

MARCONI, A; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

MARCONDES, N. A. V.; BRISOLA, E. M. A. A História Oral enquanto metodologia dentro do universo da pesquisa qualitativa: um foco a partir da análise por triangulação de métodos. In: **Revista de Ciências Humanas**. Taubaté/SP, v. 4, n. 1, jan./jul. 2011, p. 124-136. 137 p.

MARMOR; A. A natureza do Direito. Trad. Lucas Miotto. In: **Direito, Estado e Sociedade**: Revista do Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, n. 42, jan./jun. 2013, p. 6-23.

MARTINS, M. F. **Práxis e "catarsis" como referências avaliativas das ações educacionais das ONG'S, dos sindicatos e dos partidos políticos**. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 16, n. 3, p. 533-558, nov. 2011, p.533-558. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-40772011000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772011000300003)>. Acesso em: 02 ago. 2015.

MARTINEZ, V. C. Estado moderno: elementos, instituições políticas, natureza jurídica e atualidades. In: **Jus Navigandi**. Teresina, ano 18, n. 3832, 28 dez. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/26268>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

MARX, K. **Para a crítica da economia política**: Salário, preço e lucro: O rendimento e suas fontes. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARXISTS INTERNET ARCHIVE. **Ernest Mandel**. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/mandel/#sthash.dxQobTfw.dpufmarxista>>. Acesso em: 24 ago. 2014.

MATOS, M. A. de. Direitos humanos previdenciários. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 92, set. 2011. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10341](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10341)>. Acesso em: 5 jun. 2015.

MINAYO, M. C. S. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: \_\_\_\_\_.(Org.). **Pesquisa Social: Teoria, Método, e Criatividade**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2004, p. 9-29. 8 1 p.

MINAYO, M. C. S. et al. Métodos, Técnicas e relações em triangulação. In: MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos**: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010, p. 71-103. 244 p.

MORAIS, J. L. B.; STRECK, L. L. **Ciência política e teoria do Estado**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

NETTO, J. P. **Introdução ao Estudo do Método de Marx**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado e impactos no ensino superior. In: **Temporalis 1**: Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, Brasília, n. 1, jan./jul. 2000, p. 11-34.

OAB. **Antecedentes**. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/historiaoab/antecedentes.htm>>. Acesso em: 14 set. 2015.

OLIVEIRA, G. H. J. Participação Administrativa. In: **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, n. 20, ano 5, 2003.

OLIVEIRA, H. C. A falência da política carcerária brasileira. In: **III Jornada Internacional de Políticas Públicas**, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2007.

OLIVEIRA, I. M. Cultura política, direitos e política social. In: BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I.; MIOTO, R. C. T.; SANTOS, S. M. M. (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 109-129. 280p.

OLIVEIRA, H. M. J.; SEIBEL, E. J. Clientelismo e seletividade: desafios às políticas sociais. In: **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, n. 39, abr. 2006, p. 135-145.

OLIVEIRA FILHO, J. A. J. P. **Jusnaturalismo: delineamento sobre a evolução histórica**. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/jusnaturalismo-delineamento-sobre-a-evolucao-historica/110989/>>. Acesso em: 13 out. 2015.

PEREIRA, C. M. S. Advocacia e desenvolvimento social. In: **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil**, Brasília, n. 20, ano 7, set./dez. 1976.

PORTELLI, A. **Ensaio de História Oral**. São Paulo: Letra e Voz, 2010.

\_\_\_\_\_. O que faz a história oral diferente. Trad. Maria Therezinha Janine Ribeiro. In: **Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em História e do Departamento de História da PUC-SP**, São Paulo, n. 14, fev. 1997, p. 25-39. 279 p.

\_\_\_\_\_. Tentando Aprender um Pouquinho: algumas reflexões sobre a ética na História Oral. In: **Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em História e do Departamento de História da PUC-SP**, São Paulo, n. 15, abr. 1997, p. 13-33. 293 p.

\_\_\_\_\_. História Oral como gênero. Trad. Maria Therezinha Janine Ribeiro. In: **Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em História e do Departamento de História da PUC-SP**, São Paulo, n. 22, jun. 2001, p. 75-101. 265 p.

PUC-RS. **Ementa do curso de graduação em Direito**. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/direito/graduacao/ementas/241/direito\\_constitucional\\_I.pdf](http://www.pucrs.br/direito/graduacao/ementas/241/direito_constitucional_I.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ementa do curso de graduação em Direito**. <[http://www.pucrs.br/direito/graduacao/ementas/243/Direito\\_Administrativo\\_I.pdf](http://www.pucrs.br/direito/graduacao/ementas/243/Direito_Administrativo_I.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ementa do curso de graduação em Direito**. <[http://www.pucrs.br/direito/graduacao/ementas/244/eletivas/Dir\\_Previdenciario.pdf](http://www.pucrs.br/direito/graduacao/ementas/244/eletivas/Dir_Previdenciario.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2015.

PUGLIESI, M. **O Ensino do Direito como Prática Transformadora**. 2011. 726 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2011.

PRADO JÚNIOR, C. Sentido da Colonização. Organização Social. In: **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 2000, p. 7-24; 277-306.

REIS JÚNIOR, A. J. O procurador de estado é advogado do governador? In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 29, ano 09, mai. 2006. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=1159](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1159)>. Acesso em: 02 mar. 2015.

REPOLÊS, M. F. S. O Direito na teoria e o Direito na prática com o reconhecimento de novos sujeitos constitucionais. In: **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, Número Especial: Jornadas Jurídicas Brasil-Canadá, 2013, p. 211-227.

RESENDE, N. C. **Formação Jurídica e Direitos Humanos: uma análise da Produção de Conhecimento, Pesquisa e Extensão Universitária**. 2011. 223 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2011.

ROCHA, J. A. **Estudos sobre o Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995.

ROHLING, M. **O Sistema Jurídico e a Justificação Moral da Obediência ao Direito em uma Teoria da Justificação de John Rawls**. 2011. 204 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2011.

ROSA, V. F. **Políticas Públicas Educacionais, Direitos Sociais e Democratização do Acesso à Escola: Uma Visão a partir da Implantação da Ação TECNEP na Rede Federal de Educação Tecnológica**. 2011. 137 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, SP, 2011.

SAES, D. A. M. Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania. In: **Documentos: Revista do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**, São Paulo, n. 8, abr. 2000, p. 1-45. 265 p.

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. In: **Serviço social e sociedade**, São Paulo, n. 104, out./dez. 2010, p. 605-631.

SANTOS, B. S. O acesso à justiça. In: **Justiça: promessas e realidade**, Associação dos Magistrados Brasileiros. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

SARAIVA FILHO, J.R. **Análise da prática pedagógica e jurídica do curso de graduação em Direito no Maranhão**. 1983. 114 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1983.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SCHMITT, C. **O conceito político**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, M. M. F. **Seguridade como direito fundamental**: perspectiva de uma crise? 2009. 199f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, SP, 2009.

SILVA, N. L. **Do Impeachment**: uma análise sobre o instituto jurídico de cassação de mandato. Disponível em: <[http://www.facefaculdade.com.br/arquivos/revistas/Art\\_Nathan.pdf](http://www.facefaculdade.com.br/arquivos/revistas/Art_Nathan.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2015.

SOBOUL, A. **A Revolução Francesa**. 9 ed., Rolando Roque Silva (trad.) Rio de Janeiro: DIFEL, 2007.

SOUSA JÚNIOR, J. G. Ensino do Direito, núcleos de prática e de assessoria jurídica. In: **Veredas do Direito**, Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte, v. 3, n.6, jul./dez. 2006, p. 123-144.

SUNDFELD, C. A. **Direito Administrativo Ordenador**. São Paulo: Malheiros, 1993.

SCOZ, A. S. **Ensino Jurídico de Graduação Brasileiro**: Ensaio sobre a produção do direito na pós-modernidade. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2012.

SHIGUNOV NETO, A.; MACIEL, L. S. B. A educação brasileira no período pombalino: uma análise histórica das reformas pombalinas do ensino. In: **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 32, n. 3, set./dez. 2006, p. 465-476. 634p.

TAVARES, M. A. **Trabalho na contemporaneidade**: uma reflexão sobre a atividade docente. Argumentum (Vitória), v. 3, p. 238-250, 2011.

TAVARES, D.E. A interdisciplinaridade na contemporaneidade: qual o sentido? In: FAZENDA, I. (Org.). **O que é interdisciplinaridade?** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

TAVARES, P. S. A. Acerca da Universidade na conjuntura pós-moderna: da hiperespecialização à consciência hermenêutica da ciência. In: **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3568, 8 abr. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24144>>. Acesso em: 19 mai. 2015.

TCEPR. **Leis orçamentárias**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/leis-orcamentarias/93>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

TERRY, P. R. Habermas and Education: knowledge, communication, discourse. In: **Curriculum Studies**, University of Sheffield, n. 3 v. 5, 1997.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNB. Relatório do Núcleo de Assessoria Jurídica em Direitos Humanos e Cidadania. In: **Decanato de Extensão/Cadernos de Extensão**, Universidade Nacional de Brasília, Brasília, jul./dez. 1993.

UNITAU. **Ciências Jurídicas**. Disponível em:  
<<http://www.unitau.br/departamentos/ciencias-juridicas/>>. Acesso em: 22 mai. 2014.

UNIVAP. **Direito**. Disponível em:  
<[http://www.univap.br/graduacao/fd/direito/corp\\_docente.php](http://www.univap.br/graduacao/fd/direito/corp_docente.php)>. Acesso em: 22 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. **Projeto Pedagógico do Curso de Direito**. Disponível em:  
<<http://www.unitau.br/departamentos/ciencias-juridicas/>>. Acesso em: 22 mai. 2014.

VASCONCELOS, C. **Direito Constitucional**: teoria geral da Constituição. Disponível em:  
<<http://www.damasio.com.br/LinkClick.aspx?fileticket=NiWuNiuUTSw=>>>. Acesso em: 5 mai. 2015.

VELASCO E CRUZ, S. C. **Estado e economia em tempo de crise**: política industrial e transição política no Brasil nos anos 80. São Paulo: UNICAMP, 1997.

VÁZQUEZ, A.S. **Filosofia da Práxis**. Tradução Luiz Fernando Cardoso. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

VIEIRA, E. **Estado e Miséria Social no Brasil**: de Getúlio a Geisel. São Paulo: Cortez, 1987.

VIEIRA, E. T.; RETAMIRO, W.; ARAUJO, E. A. S. A educação como ferramenta para o desenvolvimento. In: **Meridiano - Revista de Geografia**, v. II, p. 9-26, 2013.

WEBER, M. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 2004.

**APÊNDICE I – OFÍCIO DESTINADO ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO**

Taubaté, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014.

Prezado (a) Senhor (a)

Somos presentes a V. S. para solicitar permissão de realização de pesquisa pelo aluno Paulo Sérgio Araújo Tavares, do Mestrado em Desenvolvimento Humano: Formação, Políticas e Práticas Sociais da Universidade de Taubaté, trabalho a ser desenvolvido durante o corrente ano, intitulado **“POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS NA ÓTICA DO DOCENTE DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO: UM ESTUDO DE CASO”**. O estudo será realizado com seis docentes que lecionam no curso de graduação em Direito, de duas universidades localizadas na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Elisa Maria Andrade Brisola.

Para tal, serão realizadas entrevistas balizadas por um eixo temático junto à população a ser pesquisada. Será mantido o anonimato da instituição e dos participantes.

Ressaltamos que o projeto da pesquisa passou por análise e aprovação do Comitê de Ética em pesquisa da Universidade de Taubaté e foi aprovado sob o CEP/UNITAU nº 863.023.

Certos de que poderemos contar com sua colaboração, colocamo-nos à disposição para mais esclarecimentos no Programa de Pós-graduação em Educação e Desenvolvimento Humano da Universidade de Taubaté, no endereço Rua Visconde do Rio Branco, 210, CEP 12.080-000, telefone (12) 3625-4100, ou com Paulo Sérgio Araújo Tavares, telefone (12) 98232-6000, e solicitamos a gentileza da devolução do Termo de Autorização da Instituição devidamente preenchido.

No aguardo de sua resposta, aproveitamos a oportunidade para renovar nossos protestos de estima e consideração.

Atenciosamente,

---

Edna Maria Querido Oliveira Chamon  
Coordenadora do Curso de Pós-graduação

A (o)

Ilmo (a). Sr (a) \_\_\_\_\_

Diretor (a) \_\_\_\_\_

**APÊNDICE II – TERMO DE AUTORIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO**

Taubaté, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014.

De acordo com as informações do ofício \_\_\_\_\_ sobre a natureza da pesquisa intitulada “**POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS NA ÓTICA DO DOCENTE DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO: UM ESTUDO DE CASO**”, com propósito de trabalho a ser executado pelo aluno Paulo Sérgio Araújo Tavares, do Mestrado em Desenvolvimento Humano: Formação, Políticas e Práticas Sociais da Universidade de Taubaté, e, após a análise do conteúdo do projeto da pesquisa, a Instituição que represento, autoriza a realização de entrevistas balizadas por um eixo temático com três docentes do curso de graduação em Direito que atuam neste local, sendo mantido o anonimato da Instituição e dos profissionais.

Atenciosamente,

Nome da Instituição: \_\_\_\_\_

CNPJ da Instituição: \_\_\_\_\_

---

Nome, cargo e assinatura do Representante legal da Instituição

**ANEXO A**

**DECLARAÇÃO DE APROVAÇÃO DO CEP/UNITAU**



UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ -  
UNITAU



**PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP**

**DADOS DO PROJETO DE PESQUISA**

**Título da Pesquisa:** Políticas Sociais Públicas na Ótica do Docente do Curso de Ciências Jurídicas

**Pesquisador:** Paulo Sérgio Araújo Tavares

**Área Temática:**

**Versão:** 3

**CAAE:** 34329314.4.0000.5501

**Instituição Proponente:** Universidade de Taubaté

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

**DADOS DO PARECER**

**Número do Parecer:** 863.023

**Data da Relatoria:** 06/11/2014

**Apresentação do Projeto:**

A pesquisa tem por objetivo conhecer a percepção dos docentes dos cursos de ciências jurídicas em relação às políticas sociais públicas, considerando que tal curso exerce um relevante papel no cenário político nacional, associado à ideia de poder, uma vez que os juristas, desde a fundação de tais cursos no Brasil ocupam importantes cargos dirigentes no país e estão presentes nas funções de poder da máquina estatal, dentre elas as atreladas à efetivação e elaboração das leis relativas às políticas sociais públicas (transcrito do projeto).

**Objetivo da Pesquisa:**

Conhecer a percepção dos docentes dos cursos de ciências jurídicas em relação às políticas sociais públicas (transcrito do projeto).

**Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

Atende as recomendações da Resolução 468/12.

**Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

Conforme solicitação houve alteração de título, conforme documentação em anexo, outubro 2014.

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

Atende as recomendações da Resolução 468/12.

Endereço: Rua Visconde de Rio Branco, 210

Bairro: Centro

CEP: 12.020-060

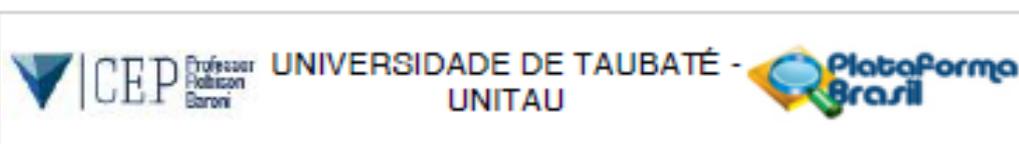
UF: SP

Município: TAUBATÉ

Telefone: (12)3635-1233

Fax: (12)3635-1233

E-mail: cepunitau@unitau.br



Continuação do Parecer: 000.020

**Recomendações:**

Entregar o relatório final da pesquisa, campo de notificação, via Plataforma Brasil: mencionar a mudança de título.

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

Alteração de título para: POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS NA ÓTICA DO DOCENTE DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

**Considerações Finais a critério do CEP:**

O Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade de Taubaté, em reunião de 07/11/2014, e no uso das competências definidas na Resolução CNS/MS 466/12, considerou o Projeto de Pesquisa: APROVADO.

TAUBATE, 07 de Novembro de 2014

---

Assinado por:  
**Maria Dolores Alves Cocco**  
 (Coordenador)

Endereço: Rua Visconde de Rio Branco, 210  
 Bairro: Centro CEP: 12.020-040  
 UF: SP Município: TAUBATÉ  
 Telefone: (12)3635-1233 Fax: (12)3635-1233 E-mail: cepuntau@unitau.br

## ANEXO B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Pesquisa: **POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS NA ÓTICA DO DOCENTE DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO: UM ESTUDO DE CASO**

**Orientador:** Prof. Dra. Elisa Maria Andrade Brisola

Você está sendo convidado (a) para participar, como voluntário, em uma pesquisa. Após ser esclarecido (a) sobre as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que está em duas vias. Uma delas é sua e a outra é do pesquisador (a) responsável. Em caso de recusa você não será penalizado (a) de forma alguma.

### **Informações sobre a pesquisa:**

**Título do Projeto:** **POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS NA ÓTICA DO DOCENTE DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO: UM ESTUDO DE CASO**

**Objetivo da pesquisa:** Conhecer a percepção dos docentes dos cursos de graduação em Direito em relação às políticas sociais públicas.

**Coleta de dados:** a pesquisa terá como instrumento de coleta de dados uma entrevista orientada por um roteiro. Serão entrevistados seis docentes de dois cursos importantes na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (Taubaté e São José dos Campos), por sua tradição e número de alunos formados na região. A escolha dos docentes dependerá do levantamento a ser realizado junto às instituições de ensino superior, selecionadas para a realização da pesquisa. O critério da escolha dos sujeitos será aqueles que ministram disciplinas como Direito Previdenciário ou outra vinculada às Políticas Sociais Públicas.

**Destino dos dados coletados:** o (a) pesquisador (a) será o responsável pelos dados originais coletados por meio de entrevistas orientados por um roteiro, permanecendo de posse dos mesmos por um período não inferior a 5 (cinco) anos, quando então os mesmos serão destruídos. Os dados originais serão guardados, tomando-se todo o cuidado necessário para garantir o anonimato dos participantes. As informações coletadas no decorrer da pesquisa, bem como os conhecimentos gerados a partir dos mesmos não serão utilizadas em prejuízo das pessoas ou da instituição onde o pesquisa será realizada. Os dados coletados por meio de entrevistas orientadas por um roteiro serão utilizados para a dissertação a ser apresentada ao Mestrado em Desenvolvimento Humano: Formação, Políticas e Práticas Sociais da Universidade de Taubaté (SP), bem como para divulgar os dados por meio de publicações em periódicos e/ou apresentações em eventos científicos.

**Riscos, prevenção e benefícios para o participante da pesquisa:** o possível risco que a pesquisa poderá causar aos voluntários é que os mesmos poderão se sentir desconfortáveis, inseguros ou não desejarem fornecer alguma informação pessoal solicitada pelo pesquisador, por meio de entrevistas orientadas por um roteiro. Com vistas a prevenir os possíveis riscos gerados pela presente pesquisa, aos participantes ficam-lhes garantidos os direitos de anonimato; de abandonar a qualquer momento a pesquisa; de deixar de responder qualquer pergunta que ache por bem assim proceder; bem como solicitar para que os dados por ele fornecidos durante a coleta não sejam utilizados. O benefício esperado com o desenvolvimento da pesquisa será o fato de oferecer aos participantes e à comunidade acadêmica maiores informações e conhecimentos acerca dos aspectos que compõem a percepção dos docentes dos cursos de graduação em Direito em relação às políticas sociais públicas. Cabe aqui ressaltar também que, pelo aspecto interdisciplinar que se pretende abordar no presente estudo, os conhecimentos gerados por meio da pesquisa poderão despertar o interesse de profissionais, instituições, pesquisadores e fundamentar estudos em outras áreas do conhecimento no que diz respeito ao presente objeto de pesquisa. Contudo, os principais benefícios do presente estudo poderão se apresentar somente ao final do mesmo, quando das conclusões do mesmo.

**Garantias e indenizações:** fica garantido o direito às indenizações legalmente estabelecidas aos indivíduos que, por algum motivo, sofrerem qualquer tipo de dano pessoal causado pelos instrumentos ou técnicas de coleta de dados. Os participantes têm o direito de serem informados a respeito dos resultados parciais e finais da pesquisa, para isto, a qualquer momento do estudo, terão acesso aos pesquisadores responsáveis pela pesquisa para esclarecimento de suas dúvidas.

**Esclarecimento de dúvidas:** o (a) investigador (a) é mestrando (a) da Turma 2014 do Mestrado em Desenvolvimento Humano: Formação, Políticas e Práticas Sociais da Universidade de Taubaté (SP), Paulo Sérgio Araújo Tavares, residente no seguinte endereço: Rua Gregório de Matos, 292, Condomínio Campos do Conde Chambord, Castelos, Tremembé/SP, CEP 12.120-000, podendo também ser contatado pelo telefone (12) 98232-6000. A pesquisa será desenvolvida sob a orientação do (a) Prof. Dra. Elisa Maria Andrade Brisola, a qual pode ser contatada pelo telefone (12) 98144-7805 A supervisão da presente pesquisa será feita pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade de Taubaté, situado na Rua Visconde do Rio Branco, 210 – Bairro: Centro, Taubaté-SP, no telefone: (12) 3625-4217.

A presente pesquisa não acarretará quaisquer tipos de ônus e/ou despesas aos participantes, sendo os dados coletados nas dependências da Instituição, onde os participantes que comporão a amostra atuam, em horário condizente com as disponibilidades dos mesmos. Da mesma forma fica aqui esclarecido que a participação no presente estudo é em caráter voluntário, não havendo nenhum tipo de pagamento pela sua participação no mesmo, ficando excluídas as indenizações legalmente estabelecidas pelos danos decorrentes de indenizações por danos causados pelo pesquisador.

As informações serão analisadas e transcritas pelo (a) pesquisador (a), não sendo divulgada a identificação de nenhum participante. O anonimato será assegurado em todo processo da pesquisa, bem como no momento das divulgações dos dados por meio de publicação em periódicos e/ou apresentação em eventos científicos. O depoente terá o direito de retirar o consentimento a qualquer tempo. A sua participação dará a possibilidade de ampliar o conhecimento sobre a percepção dos docentes dos cursos de ciências jurídicas em relação às políticas sociais públicas.

#### **DECLARAÇÃO:**

Declaro que li e que compreendi todas as informações contidas neste documento, sanei todas as minhas dúvidas, junto ao pesquisador, quanto a minha participação no presente estudo, ficando-me claros, quais são os propósitos da presente pesquisa, os procedimentos a serem realizados, os possíveis desconfortos e riscos, as garantias de não utilização das informações em prejuízo das pessoas no decorrer e na conclusão do trabalho e da possibilidade de obter esclarecimentos permanentes. Ficou claro também que a minha participação não será paga, bem como não terei despesas, inclusive se decidir em desistir de participar da pesquisa.

Concordo em participar desse estudo podendo retirar meu consentimento a qualquer momento, sem necessidade de justificar o motivo da desistência, antes ou durante a pesquisa, sem penalidades, prejuízo ou perda de qualquer benefício que possa ter adquirido.

LOCAL, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Participante

Nome do Participante: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Paulo Sérgio Araújo Tavares  
Pesquisador Responsável

Declaramos que assistimos à explicação do (a) pesquisador (a) ao participante, que as suas explicações deixaram claros os objetivos do estudo, bem como todos os procedimentos e a metodologia que serão adotados no decorrer da pesquisa.

---

Testemunha

---

Testemunha