

ANÁLISE DE POLÍTICA SOCIAL E DIREITO:

INTERFACES E
PROCEDIMENTOS
METODOLÓGICOS

Maria Raquel Lino de Freitas
Marcio Henrique Pereira Ponzilacqua



2020

ISBN 978-65-86465-04-4
DOI 10.11606/9786586465044

Maria Raquel Lino de Freitas
Marcio Henrique Pereira Ponzilácqua

ANÁLISE DE POLÍTICA SOCIAL E DIREITO
Interfaces e procedimentos metodológicos

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
Vahan Agopyan. Reitor
Antônio Carlos Hernandes. Vice Reitor

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO USP
Maísa de Souza Ribeiro. Diretora

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS
Dom Joaquim Giovani Mol Guimarães. Reitor
Sérgio de Moraes Hanriot. Pró-reitor de Pesquisa e de Pós-graduação

FDRP - USP/ PUC-MG
RIBEIRÃO PRETO –SP/ BELO HORIZONTE-MG
2020

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

F866a

Freitas, Maria Raquel Lino de

Análise de política social e direito [recurso eletrônico]: interfaces e procedimentos metodológicos / Maria Raquel Lino de Freitas; Márcio Henrique Pereira Ponzilacqua. – Ribeirão Preto; Belo Horizonte: FDRP-USP;

PUC Minas, 2020.

61 p.: il.

ISBN 978-65-86465-04-4

DOI 10.11606/9786586465044

1. Política social. 2. Direito. 3. XXX. I. Maria Raquel Lino de Freitas. II. Márcio Henrique Pereira Ponzilacqua. III. Título.



Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria e respeitando a Licença Creative Commons indicada.

Maria Raquel Lino de Freitas

Marcio Henrique Pereira Ponzilacqua



Maria Raquel Lino de Freitas

Atualmente é professora Adjunta IV vinculada ao Departamento de Serviço Social da PUC Minas, desde 2001. Possui doutorado (2008) e mestrado (1999) em Política Social pela Universidade de Brasília e graduação em Serviço Social pela PUC Minas (1982). Realiza estágio pós-doutoral pela Universidade de São Paulo na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto e graduação em Direito pela PUC Minas. Ministra as disciplinas de Política Social, Política de Assistência Social e Serviço Social, Análise Institucional e Metodologia da Pesquisa Jurídica. Coordena grupo de pesquisa cadastrado no Diretório dos Grupos de pesquisa no Brasil denominado Política Social: institucionalidades e cotidiano. Os trabalhos de pesquisa mais recentes vinculam-se às linhas de pesquisa Instituições e Serviço Social; Subjetividades, Cotidiano e Garantias Constitucionais.



Marcio Henrique Pereira Ponzilacqua

Atualmente é Professor Associado da FDRP - USP, com Livre Docência em Sociologia do Direito (2014). Possui graduação em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (1995), graduação em Teologia pelo Instituto Teológico de São José de Rio Preto (2001), mestrado em Estudos Linguísticos pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2001), doutorado em Política Social pela Universidade de Brasília (2007) e estágios pós-Doutorais em Sociologia do Direito pela Universidade da Picardia (Amiens - França), em Sociologia do Direito e da Religião (2018), (Universidade de Estrasburgo - França), em Fenomenologia, Direito e Religião, no Centro di Ricerche Fenomenologiche (Roma - Itália). Além de Professor Visitante na Universidade Católica de Louvain (Louvain - Bélgica). Ministra as disciplinas de Sociologia Geral, Sociologia do Direito e também de Direito Eclesiástico, Laboratórios em Direitos Humanos e Política Social, no curso de Direito da FDRP - USP. Suas pesquisas envolvem especialmente a Sociologia do Direito, especialmente nas vertentes Sociologia do Direito e da Religião e Sociologia Ambiental do Direito, com ênfase nos seguintes temas: direitos coletivos, direito e religião, políticas públicas e desigualdades sociais, ética e cidadania, liberdade de convicção e crença, instituições e comunidades na nova ordem mundial. É também frade franciscano.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dimensões de efetividade e critérios de avaliação de impactos de políticas sociais com propósitos de mudança	45
Quadro 2 - Indicadores e potencial de informação e análise da organização jurídica e material da política social.....	50
Quadro 3 - Indicadores e potencial de informação e análise das relações de implementação	54
Quadro 4 - Indicadores e potencial de informação e análise da dimensão jurídico-interpretativa	56

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA	Agência Nacional das Águas
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTT	Agência Nacional dos Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNE	Conselho Federal de Educação
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
FDRP	Faculdade de Direito de Ribeirão Preto
FIP	Fundo de Incentivo a Pesquisa
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
ONU	Organização das Nações Unidas
PBF	Programa Bolsa Família
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas
PUC Minas	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
SUS	Sistema Único de Saúde
UNDP	United Nations Development Programme
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

	APRESENTAÇÃO	7
	INTRODUÇÃO	10
1	UMA CONCEPÇÃO DE POLÍTICA SOCIAL	13
1.1	A política social como espécie do gênero política pública.....	13
1.2	A política social em suas dimensões histórica, econômica e política	14
1.3	A política social na dinâmica da relação sociedade/Estado.....	16
2	INTERFACES ENTRE JUSTIÇA SOCIAL, DIREITO E POLÍTICA SOCIAL	19
2.1	Considerações sobre a “ideia de justiça” concebida por Amartya Sen.....	19
2.2	Sobre Estado, Direito e política social	23
2.3	Reflexões sobre justiça no âmbito da política social	27
3	POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL	30
3.1	Origens e traços do sistema de proteção social brasileiro	30
3.2	A política social brasileira atual: entre o Estado social e o projeto neoliberal....	32
3.3	Política social e legitimação da ordem brasileira: desigualdade e noções de justiça	36
4	ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: UMA PERSPECTIVA METODOLÓGICA	42
4.1	A contribuição da análise institucional para a construção de cenários	46
4.2	A dimensão positiva da política social: organização jurídica e material	48
4.3	A dimensão dinâmica e complexa das relações de formulação e implementação	50
4.4	A dimensão jurídico interpretativa da política social	54
5	CONCLUSÃO	57
	REFERÊNCIAS	58

APRESENTAÇÃO

O material ora apresentado resultou de necessidade demonstrada nas disciplinas de Laboratórios, ministradas na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP) da Universidade de São Paulo (USP), especificamente no eixo Direito Humanos e Política Social. Trata-se de disciplina aplicada, eminentemente interativa, em que ministrantes e estudantes se envolvem na análise sociojurídica de políticas sociais, em múltiplas vertentes, conforme inclinações e escolhas dos próprios discentes.

A disciplina é de coordenação do Prof. Marcio Henrique Pereira Ponzilacqua, Professor Associado. A Profa. Maria Raquel Lino de Freitas, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)¹, desde seu ingresso no Programa de Pós-Doutorado da Universidade de São Paulo (FDRP/USP) foi convidada a participar como colaboradora da disciplina. Desta profícua parceria entre dois profissionais cujos doutorados se estabeleceram em Política Social realizado na Universidade de Brasília (UnB), ambos com formação no campo jurídico, emergiu a compreensão da necessidade de material neste âmbito interdisciplinar. Mais tarde, tomou corpo a ideia de redação de livro, de caráter eminentemente formativo e didático, que servisse de subsídio principal aos alunos.

Assim, esse livro se apresenta como produto de estudos e sistematizações sobre aspectos elementares para análise e avaliação de política social em perspectiva sociojurídica. A Profa. Maria Raquel muito contribuiu com a sua experiência de docente e pesquisadora em práticas de ensino e investigação nesse âmbito da Política Social, vinculadas aos Departamentos de Direito e de Serviço Social da PUC Minas.

O subsídio se destina a estudos empíricos ou aplicados no âmbito das Políticas Sociais, em perspectiva notadamente multidisciplinar. Destacam-se análises de aspectos subjetivos presentes nas múltiplas dimensões da vida social, localizados além dos limites das aferições sobre a desigualdade medida pelo critério da renda e dos limites lógico formais comumente impostos no mundo jurídico. Resgata o conhecimento histórico em face dos embates por se afirmarem as respectivas políticas analisadas, pondera sobre elaborações legislativas e sobre questões relacionadas às necessidades de adequação e execução, notadamente nos campos do

¹ O Pós-doutoramento da professora recebe incentivo da PUC Minas por meio do Fundo de Incentivo a Pesquisa (FIP). A elaboração desse material corresponde a uma das produções previstas no projeto de pesquisa submetido ao Edital FIP-2019/22336-1S e aprovado para execução, denominado “O Direito de acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC): uma análise das noções de justiça nas óticas dos que requerem e dos que autorizam o benefício”. Vincularam-se ao projeto três estudantes de graduação: uma aluna do Curso de Serviço Social, como bolsista de iniciação científica, um aluno do Curso de Serviço Social e uma aluna do Curso de Direito da PUC Minas, como pesquisadores voluntários.

Poder Executivo, e, de questões atinentes às suas eventuais judicializações e perspectivas jurisdicionais.

Indubitavelmente, no conjunto das abordagens comparecem elementos comuns concernentes ao quadro normativo que subjaz às políticas sociais e que as sustenta. Disputas por dizer o direito e por consigná-lo refletem-se em todas as políticas públicas, enquanto gênero, e mais ainda no contexto das políticas sociais, enquanto espécie, haja vista a sua especificidade enquanto elaborações estatais que visam precipuamente a redução das desigualdades.

Sob este ponto de vista os autores ampliam, consideravelmente, não somente o sentido de Política Social, mas, sobretudo, a sua abrangência, em razão da perspectiva incisiva de se provocarem mudanças substantivas nas condições de vida das pessoas que integram o contingente populacional mais vulnerável da sociedade. Se reconhece a urgência de investimentos de modo intersetorial, desde o âmbito educacional até as políticas atinentes à seguridade social, as políticas de gênero e as de segurança pública. Se afirma a importância da proteção pública ao complexo das vulnerabilidades socioambientais, em perspectiva nitidamente ampliada, como requer o substrato teórico envolvido. Pelo que, também, as políticas socioambientais podem e devem ser consideradas como âmbito de aplicação dos conceitos, sistematizações e métodos aqui apresentados.

Por certo que nem tudo cabe nestas análises, tendo em vista que nem todas as políticas públicas se destinam a corrigir distorções sociais ou a reduzir os níveis de desigualdade e pobreza. Elas não se subsumem, *per si*, ao nosso campo de análise e proposta de estudo, pelo que estes esclarecimentos, supomos, estão postos na parte destinada ao substrato teórico. Aquilo que é cabível, também é elucidado neste âmbito.

O texto apresenta uma perspectiva metodológica sem a pretensão de limitar a análise aos indicadores sugeridos. Ao contrário disso, instiga a reconstrução permanente dos quadros de análise sugeridos, em face do dinamismo das políticas sociais e do papel do Direito no contexto da justiça social.

Igualmente, os autores adotados na primeira parte da exposição, para registrar conceitos e justificar o âmbito das políticas sociais, não são, necessariamente, autores recorrentes ou excessivamente reiterados no campo da ciência denominada ‘política social’. Amartya Kumar Sen (2000, 2011), Antonio Gramsci (2004), Norberto Bobbio (1992) ou Pierre Bourdieu (1982, 1986), são autores, em alguma medida, heterodoxos, que permitem a abertura a outros paradigmas e construções teóricas para além de limites muito estabelecidos. Essa ‘subversão’ proposital, visa a dar nova configuração ao entendimento do tema e uma aplicação capaz de

fomentar a crítica social, inclusive no plano interno das ciências propostas. A exploração dos autores e as abordagens das noções fundamentais tampouco é exaustiva ou categórica. Visa abrir os potenciais de reflexão, discussão e empiria em campos necessariamente dialogantes, como é o que circunscreve o direito e a política social.

INTRODUÇÃO

A concepção de política social como “política de ação” é noção fundamental adotada para o desenvolvimento do estudo. Sustentada no propósito de produção de bem-estar, a política social, espécie do gênero política pública, é regida por princípios de justiça social e amparada em normas garantidoras de direitos, cuja explicitação se encontra no entrecruzamento de suas dimensões histórica, política e econômica.

O campo das discussões sobre análise e avaliação de políticas sociais contempla, intrinsecamente, o debate sobre relações jurídicas, relações sociais e noções de justiça social. É um debate inequivocamente interdisciplinar e de conjugação recíproca entre saberes da área do direito com saberes das demais áreas das ciências sociais aplicadas, e, igualmente, da política, da filosofia e da sociologia. A abordagem do tema sustenta-se, principalmente, na relação dialética e complementar entre a transposição do sentido jurídico das políticas sociais e as análises dessas à luz de referências jurídicas.

Encontram-se na literatura (BRUNET, 2019; BUCCI, 1997; COUTINHO, 2010; FARRANHA; MIRANDA; PEREIRA, 2018) análises reveladoras do anseio por uma nova linha de produção científica no ensino jurídico voltada ao estudo da complexidade das relações sociais e dos contextos das normas, em sentido crítico às tradicionais preferências aos enfoques lógico-formais. Nesse propósito é basilar a interdisciplinaridade em abordagens que contemplam interseções entre as institucionalidades do mundo sociojurídico e as intersubjetividades das relações cotidianas que aproximam o debate entre governo, academia e instituições de justiça. O pensamento de Bourdieu (1982, 1986) é lembrado para sustentar a ideia de que é preciso libertar o direito e estabelecer a justiça social pela imersão dos atores jurídicos no *habitus*, em sentido de superação das interpretações formais à luz de conteúdos práticos e de horizontes culturais.

O objeto central das reflexões se define na ponderação sobre a adequação da política social aos preceitos de justiça social e de redução das desigualdades em contextos dinâmicos das esferas social e política. A noção de “Estado ampliado” elaborado por Gramsci (2004) e as considerações de Bobbio (1992) sobre a inter-relação dialética entre sociedade e Estado são adotadas para a composição do campo de abordagem macro histórica, econômica e política, de onde se originam os elementos fundantes da concepção de política social.

A aferição da qualidade da política social pressupõe compreensão acerca do conjunto de medidas adotadas pelo Estado para investir em bem-estar social, em face do entendimento de que os critérios definidores das particularidades dessas medidas originam-se na arena de

correlações de forças que caracterizam a dinâmica contínua da relação entre sociedade e Estado. São múltiplos os interesses subjacentes às disputas por maior controle e influência na definição sobre as formas com que o Estado define critérios de distribuição da riqueza socialmente produzida, ou seja, nas formas de gestão da *res pública*.

Para a abordagem sobre os preceitos de justiça inscritos no debate sobre a política social, o pensamento de Sen (2011) é lembrado como referência principal. Segundo o autor, *A ideia de justiça* inclui a eliminação de privações de liberdades tais como a pobreza extrema, a marginalização, a opressão e a carência de oportunidades da maioria das pessoas para elaborarem e realizarem os seus próprios projetos de vida e de pertencimento social. Nessa perspectiva, denota-se que a análise sobre investimentos públicos ancorados nos objetivos republicanos brasileiros de se construir sociedade livre, justa e solidária; de se reduzirem desigualdades e de se promover o bem de todos (BRASIL, [2019]), pressupõe o enfoque sobre as dimensões da vida social em condições ilimitadas às tradicionais aferições objetivas de desigualdade medidas pelo critério da renda.

Essa publicação é constituída de quatro capítulos além de duas partes introdutórias e de uma breve conclusão. Inicialmente, discute-se a concepção de política social como espécie do gênero política pública, em suas dimensões histórica, econômica e política, fundamentada no princípio de justiça social. Em seguida se desenvolve sobre noções de justiça inscritas no dinamismo da política social, à luz da “ideia de justiça” elaborada por Sen (2000, 2011), do conceito gramsciano de “Estado ampliado” e das considerações de Bobbio (1992) sobre a relação Sociedade/Estado.

Com o capítulo terceiro abordam-se os principais traços da política social brasileira definidos no período histórico que compreende a época da primeira gestão presidencial de Getúlio Vargas até a atualidade. Discutem-se as contradições entre o paradigma do Estado Democrático de Direito consagrado na Carta constitucional de 1988 e o projeto neoliberal que se realiza no país desde a década de 1990. Ainda nesse capítulo, discute-se o papel da política social nos processos político ideológicos de legitimação da ordem brasileira, não obstante os padrões de desigualdade impressos no país desde o período colonial. Para ilustrar as considerações apresentam-se resultados de pesquisas recentes sobre a desigualdade brasileira, em diferentes nuances.

Desenvolvem-se, com o capítulo quarto, abordagens sobre métodos de análise e avaliação de política social em dupla perspectiva: por um lado, como modo de fortalecimento das estruturas institucionais que sustentam a ordem vigente, e, por outro lado, como estratégia para implementação e efetivação de direitos sociais e de garantias fundamentais. Apresenta-se,

por fim, uma perspectiva metodológica para análise de políticas sociais a partir da composição de cenários com indicadores predominantemente qualitativos.

1 UMA CONCEPÇÃO DE POLÍTICA SOCIAL

Partimos do entendimento de que a política social é uma espécie de política pública caracterizada conforme o padrão de proteção social definido na relação entre a sociedade e o Estado, como resposta às múltiplas expressões da questão social. Incorpora, de modo intrínseco, na sua concepção, tanto os princípios do liberalismo econômico, que a definem pela ótica mercadológica e patrimonialista, quanto os princípios da proteção social pública que a definem como produto dos movimentos da sociedade em prol da conquista e da materialização de direitos sociais. Nessa perspectiva, o conceito de política social não é autoexplicativo, mas sim, compreendido na dinâmica da integração entre a sociedade e o Estado, em campo de conflitos de interesses materiais, políticos, ideológicos e culturais.

1.1 A política social como espécie do gênero política pública

O conjunto de políticas públicas, em regimes republicanos, é regulada e provida pelo Estado ao mesmo tempo em que é regulada pela sociedade no sentido de efetivação do controle democrático sobre o modo como o ente político, autorizado pela sociedade, faz a gestão do fundo público e retorna para a sociedade o que lhe é devido em forma de prestação de bens e serviços públicos.

Nesse contexto, a política social, inserida no conjunto das demais políticas públicas é compreendida como “política de ação”, pois, ao mesmo tempo em que é regida por princípios de justiça social, amparada por leis garantidoras de direitos, também requer deliberada decisão coletiva. O termo social adotado por essa espécie de política pública designa a qualidade da ação voltada à satisfação das demandas e necessidades sociais (PEREIRA, 2008).

A qualidade do termo “ação” refere-se ao dinamismo da disputa por recursos e oportunidades entre diferentes forças e agentes, não somente no âmbito micro institucional, em face dos recursos institucionais destinados ao processo de gestão da política pública (*policy-making process*) voltado ao aprimoramento das próprias capacidades institucionais. O significado qualitativo do termo “ação” refere-se, prioritariamente, ao âmbito macro institucional onde forças contraditórias se manifestam, em disputa histórica, por um lado, pelos interesses coletivos de redução das desigualdades sociais e, por outro lado, pelos interesses corporativos de manutenção do *status quo*.

Em sociedades onde os investimentos públicos em proteção social desenvolvem, efetivamente, e de forma preventiva, o projeto de redução das desigualdades por meio de

políticas de educação, saúde, emprego, segurança alimentar e tantas outras, em patamares reconhecidamente satisfatórios, a qualidade da cidadania é meio e fim da qualidade da ação do Estado que a possibilita, ao mesmo tempo em que é o seu resultado. Estudos de Esping-Andersen (1991) exemplificam casos dos países nórdicos, em particular, a Suécia, a Suíça e a Grã-Bretanha, em que os sistemas de proteção social públicos incorporam, de modo universal, os distintos segmentos da sociedade, não obstante as limitações impostas pela expansão do modelo do Estado mínimo em nível mundial desde a década de 1980.

É traço característico da política social a definição da pobreza, em suas diferentes formas e expressões, como principal objeto de estudo e intervenção. As abordagens desse objeto contextualizam-se no campo das relações históricas, econômicas e políticas, relacionadas aos objetivos de realização de bem-estar social.

1.2 A política social em suas dimensões histórica, econômica e política

Segundo Pereira (2008), enquanto a sociologia explica as circunstâncias sociais e individuais em que a política social se dá, essa, tem o propósito de ultrapassar tal explicação, qual seja, o de influir nas circunstâncias. Sustenta a autora que, enquanto a economia confere a influência da política social na produção de bens, riquezas e serviços, a política social busca detectar a sua própria influência sobre o bem-estar dos cidadãos, nas formas de acesso efetivo à saúde, educação, moradia, emprego, segurança alimentar e amparo à infância e à velhice.

A política social tem origem no início do período da modernidade, quando as antigas leis dos pobres orientavam o modo como a pobreza era tratada pelo Estado monárquico, em face das grandes mudanças originadas pelas novas formas de produção econômica, do crescimento das cidades e da formação dos embriões do modelo de trabalho que sustentou, mais tarde, o processo de industrialização: o trabalho dividido e assalariado, à época, realizado nas modalidades doméstica e manufatureira.

Em finais do século XVIII, no cenário de expansão das forças produtivas, já no modelo industrial, evidenciava-se uma grande questão social como resultado da pobreza e do pauperismo que se expandiam nas vísceras da sociedade, em relação diretamente proporcional ao crescimento econômico e à acumulação da riqueza pela burguesia em ascensão e pelos segmentos remanescentes das classes dominantes no antigo modelo feudal.

O Estado, nesse período, já se apresentava como uma arena de disputas por materializações de políticas de assistência aos pobres com distintas finalidades. Em resposta às demandas da burguesia em ascensão, a política social da época objetivava controlar o

pauperismo com o propósito de se garantirem as condições de produção e acumulação do capital. Por outra via, em resposta às significativas expressões políticas das mobilizações sociais, ações públicas de proteção social eram ofertadas, inclusive, com o objetivo de proporcionar melhores condições de trabalho e de bem-estar às camadas pauperizadas.

As medidas adotadas pelo Estado liberal inspiradas nos ideais do *laissez-faire* em contexto de aguda crise econômica e política, originada, tanto pelos avanços das forças produtivas industriais, quanto pelas mobilizações das classes trabalhadoras em prol da conquista por direitos sociais, resultou na adoção de novos parâmetros para a proteção social pública desde o final do século XIX. No século seguinte, em período pós Segunda Guerra Mundial, com a instituição do *Welfare State*, nos dizeres de Pereira (2008), a política social ganhou “densidade institucional e dimensão cívica” a partir da responsabilidade estatal que lhe foi conferida e da expressão de cidadania que a sustenta no veio histórico das mobilizações por direitos sociais.

A partir dos anos 1970 já se observavam problemas relacionados a esse modelo de Estado social que, em vista de segurança, acaba por assumir responsabilidade pela implementação de direitos sociais conquistados. Esse Estado de bem-estar adentra ao cenário inseguro de legitimação política em face das alegações de “inchaço” na máquina estatal e da verificação de que a proteção social pública não alcançava a todos os cidadãos.

Na atualidade, os dilemas de distribuição das riquezas produzidas e os limites próprios dos modelos de produção, além da crescente volatilidade e fluidez do capitalismo especulativo instaurado sob modos globalizantes, tornam-se obstáculos intransponíveis, especialmente, sustentados em discursos liberalizantes fomentados desde o Consenso de Washington. O que se assiste é o desmantelamento paulatino dos estados de bem-estar, até mesmo em países referenciais (SANTOS, 2007).

Do ponto de vista econômico a política social relaciona-se aos efeitos da moderna cadeia produtiva, como importante meio para assegurar as condições de produção e reprodução da vida da classe trabalhadora, e, por conseguinte, da acumulação capitalista. Do ponto de vista político, é compreendida nas posições de tomadas de forças de múltiplos interesses, desde o papel do Estado até a atuação de diferentes grupos, segmentos e classes sociais.

Depreende-se, portanto, que o campo das contradições do Estado moderno e da modernidade, onde as políticas sociais são engendradas, espraia-se no campo jurídico. As instituições integrantes do sistema de justiça, tal como o direito, abrigam antigas e novas perspectivas para sustentar noções de justiça social, desde as abordagens comparativas de tradição iluminista, até a abordagem contratualista de maior influência na filosofia política

contemporânea e tantas outras concepções jurídicas acerca dos pressupostos que sustentam o atual Estado Democrático de Direito.

1.3 A política social na dinâmica da relação sociedade/Estado

Sendo a política social regulada e provida pelo Estado, regida por princípios de justiça social e amparada por marcos normativos, infere-se que o Estado é o ente estabelecedor da ordem jurídica necessária à função legislativa e à imperatividade das leis que a regulamentam, podendo ou não, obrigar a legitimação e a implementação dos bens e dos serviços sociais por meio dos quais a política social se materializa. Todavia, a capacidade do Estado de dar justa imperatividade à legislação e aos princípios de justiça social está diretamente relacionada à capacidade de organização da sociedade civil para o processo de definição sobre como a sociedade é governada (VIEIRA, 1998). Por conseguinte, a capacidade de organização da sociedade reflete a qualidade da cidadania como fator determinante para a garantia dos direitos e da igualdade jurídica.

Para a análise da relação sociedade/Estado encontramos em Gramsci (2004) a compreensão de sociedade civil como conceito chave da sua interpretação. A ideia de que a sociedade civil é o principal fator na compreensão sobre o desenvolvimento capitalista é um denominador comum no pensamento de Gramsci e de Marx. Todavia, há uma expressiva diferença nos pressupostos teóricos desses autores em relação ao conceito de sociedade civil, o que contribui para apontar o cerne do conceito de *Estado ampliado* em Gramsci.

Para Marx (1989), a sociedade civil é o *locus* das relações de produção, constituinte do quadro paradigmático do primado da economia, enquanto para Gramsci (2004), a sociedade civil é o *locus* da complexidade que abarca as relações ideológicas, culturais e intelectuais, e também, o centro do movimento dialético que desencadeia o desenvolvimento histórico, constituindo-se, assim, o ponto central da análise do desenvolvimento capitalista. Em síntese, o pensamento de Gramsci depreende do pensamento de Marx, dentre outros aspectos, as dimensões dialéticas da estrutural contradição entre capital e trabalho e do método da análise histórica. Todavia, Gramsci adita ao pensamento de Marx a noção de dinamismo da sociedade civil, ao reconhecer o poder de organização no seu interior e destacar, nela, o papel dos atores sociais como sujeitos constituintes de novas formas de sociabilidades.

A dialética gramsciana concebe uma articulação orgânica e crítica entre história, política e economia na esfera das relações estruturais e conjunturais onde se inserem as políticas sociais. O conceito gramsciano de sociedade civil reflete as relações de complexidade que se

estabelecem no âmbito das organizações da sociedade e destas, na relação com o Estado. O autor elabora o termo “Estado ampliado” sob o argumento de que o Estado inclui a sociedade civil e se torna, assim, por ela ampliado. Gramsci destaca o “devir” histórico na dinâmica complexa da relação sociedade/Estado, como relações de democratização/antidemocratização, justiça/injustiça social. Segundo Gramsci, o Estado é uma instância gelatinosa que assume formas variadas e incessantes, conforme os movimentos de controle dos aparelhos coercitivos do Estado, e também, das mais variadas formas de práticas políticas da sociedade civil organizada.

Em Bobbio (1992) temos uma noção de sociedade e Estado como esferas distintas e inter-relacionadas dialeticamente. Ao fazer a distinção entre sociedade civil e Estado, considera o movimento de controle de um sobre o outro. Na perspectiva do autor há dois movimentos entre sociedade civil e Estado. O primeiro é compreendido como o processo de organização e participação da sociedade na esfera pública em prol do controle democrático do Estado. O segundo movimento, inversamente, é concebido como a reapropriação da sociedade pelo Estado, resultante da coibição realizada por esse aos movimentos sociais e às demais formas de mobilizações sociais. Distintamente da noção gramsciana de sociedade civil incluída na esfera do Estado, Bobbio entende que a sociedade é esfera distinta da esfera do Estado, entretanto, inter-relacionadas dialeticamente.

Com essa noção, Bobbio (1992) concebe que o padrão de organização dos poderes e as formas como esse se comporta em relação aos fins de realização da justiça social se definem, sobretudo, no complexo campo das expressões de interesses que sustentam a relação entre a sociedade e o Estado, e não, somente, no âmbito das organizações internas às instituições dos poderes por meio de leis, atos normativos e dos demais dispositivos lógico formais intrínsecos à estrutura e ao dinamismo das instituições.

As distintas concepções de Gramsci e de Bobbio sobre os lugares em que se localizam a sociedade e o Estado na dinâmica das relações entre si, pouco importam para a compreensão acerca do papel e do significado da política social com propósito de análise e avaliação delas. Nesse caso, a contribuição mais significativa dos autores é, exatamente, o entendimento que se depreende a partir da concepção comum entre ambos, qual seja, a de que o modo como o Estado adota critérios e imprime formas de implementação de políticas sociais se constitui a partir das articulações da sociedade em prol da satisfação de seus múltiplos e diversificados interesses.

Tanto em Bobbio quanto em Gramsci encontramos fundamentos para a noção de que o perfil mais ou menos democrático do Estado e a sua capacidade para implementar um sistema

de proteção social com maior nível de eficácia, no que se refere a diminuição das desigualdades sociais, define-se na dinâmica da sua relação com a sociedade. Nessa perspectiva, a aferição dos resultados de sucesso/insucesso das políticas sociais requer um escopo de avaliação que comporte análises das relações conflituosas entre interesses individuais e coletivos, desde a configuração e a abrangência dos direitos no marco institucional legal que as sustentam, destacando-se a dinâmica dos processos de implementação e ponderando-se, inclusive, níveis e formas de judicialização.

2 INTERFACES ENTRE JUSTIÇA SOCIAL, DIREITO E POLÍTICA SOCIAL

Se pressupõe que apreender noções de justiça inscritas no âmbito da política social é aspecto fundamental para a análise acerca das efetivas mudanças que essas podem realizar nas condições de vida da população alvo, por meio de seus respectivos programas e projetos sociais.

Aferições quantitativas sobre a cobertura da política social são fundamentais para a aferição de resultados em níveis de efetividade objetiva. Esse tipo de resultado pode ser observado por comparação entre os cenários anterior e posterior às ações planejadas em relação ao conjunto de investimentos, levando em conta o impacto da força política dos segmentos sociais na atuação dos poderes do Estado e na definição dos critérios adotados para o planejamento e a implementação de programas e projetos no interior das instituições públicas.

Entretanto, se reconhece que uma noção de justiça sustentada no sentido mais amplo do termo, voltada para a melhoria da própria justiça e para a remoção da injustiça social, na perspectiva das concepções de Sen (2011), requer o foco na compreensão sobre o modo como as pessoas vivem e são capazes de viver, e não, meramente, sobre a natureza das instituições que cercam as pessoas cotidianamente, nos limites dos recursos materiais e disciplinadores da hierarquia e da estrutura social. Essa compreensão de justiça do autor indiano impõe o desafio de comparar as diferentes vidas que as pessoas podem levar, influenciadas pelas instituições, mas também, pelo comportamento real dessas pessoas, pelas interações sociais e outros determinantes significativos.

Nesse sentido, análise e avaliação de programas e de projetos sociais voltada à aferição dos resultados subjetivos e substantivos na vida das pessoas que integram o público alvo, requer a análise sobre as mudanças qualitativas nas condições de vida da população, em face dos investimentos quantitativos. Nesse sentido, se adota uma “ideia de justiça” fundada na consideração das singularidades da vida cotidiana mais do que na natureza das instituições que a cercam, como sugere Sen (2011).

2.1 Considerações sobre a “ideia de justiça” concebida por Amartya Sen

Sen (2011) desenvolve uma discussão sobre a teoria da justiça direcionada aos propósitos de melhoria da justiça e da remoção das injustiças, ao mesmo tempo em que afere sobre as limitações do debate voltado para a oferta de soluções para questões sobre a natureza da justiça perfeita.

Nessa direção, o autor apresenta três considerações iniciais para desenvolver sobre a teoria da justiça. A primeira fundamenta-se na concepção de que uma base de argumentação racional sobre a teoria da justiça não pode passar ao largo da discussão sobre o julgamento sobre a redução da injustiça e da promoção da justiça, fixando-se nos limites dos objetivos da caracterização das sociedades perfeitamente justas. A segunda consideração parte do reconhecimento de que, em face de argumentos emanados de pessoas com experiências e tradições diversas, há muitas razões distintas de justiça, pois, ainda que sobreviventes ao exame crítico, resultam em conclusões divergentes. A terceira consideração do autor parte do reconhecimento de que uma justiça remediável pode estar vinculada a transgressões de comportamento, e não, necessariamente, a defeitos institucionais.

O autor indiano reporta-se aos argumentos dos principais pensadores iluministas para identificar duas tradições acerca da teoria da justiça. Uma delas, denominada “institucionalismo transcendental”, concentra-se na identificação de arranjos institucionais justos para uma sociedade. Relaciona-se ao modo de pensar conhecido como contratualista, iniciado por Hobbes e levado adiante por Locke, Rousseau e Kant, sustentado na ideia de um contrato social hipotético como alternativa para o caos que poderia caracterizar uma sociedade.² A outra tradição, denominada “abordagens comparativas” é fruto de elaborações distintas de outros filósofos iluministas como Smith, Marx³, Mill e tantos outros que compartilharam o interesse comum em fazer comparações entre diferentes vidas que as pessoas podem levar, realçando a importância das análises das interações sociais e outros determinantes do comportamento real das pessoas, no contexto das influências institucionais.

Sen (2011) observa que, entre as duas tradições do iluminismo, a contratualista e a comparativa, há pontos semelhantes, como o reconhecimento de que a abordagem da justiça inclui a dependência da argumentação racional e o apelo às exigências do debate público. Nessa linha reflexiva, o autor indiano guia a sua ideia de justiça pelo *insight* kantiano fundamental: trazer a razão ao mundo como uma tarefa da moralidade, e não, da metafísica.

A investigação de Sen (2011) alinha-se à tradição iluminista mais próxima das abordagens comparativas. Essas, apresentavam como principal interesse a remoção das injustiças evidentes, focadas em realizações e comparações entre sociedades já existentes ou,

² A abordagem contratualista, segundo Sen (2011), obteve maior influência na filosofia política contemporânea, sobretudo a partir da obra de John Rawls denominada “Uma teoria da justiça”, precedida da obra “Justiça como equidade”, do mesmo autor.

³ Marx, em *Crítica do programa de Gotha*, escrito em [1875]/(1971) discutiu sobre as exigências da justiça distributiva estendendo a abordagem para além da análise das classes. Argumentou tanto a favor da eliminação da exploração do trabalho quanto da alocação de acordo com as necessidades.

potencialmente insurgentes, com base nas elaborações de Mill e tantos outros líderes do pensamento nos séculos XVIII e XIX, em contraste com a maioria das teorias da justiça modernas concentradas na ideia de “sociedade justa”. Cita o autor:

[...] a pergunta a ser feita é: a análise da justiça necessita limitar-se ao acerto das instituições e das regras gerais? Não deveríamos também examinar o que surge na sociedade, incluindo os tipos de vida que as pessoas podem levar de fato, dadas as instituições e as regras, e também outras influências, incluindo os comportamentos reais, que afetam inescapavelmente as vidas humanas?” (SEN, 2011, p. 30).

Segue o autor argumentando que a justiça não pode ser indiferente à vida que as pessoas podem viver de fato, e que, as informações sobre as instituições existentes sobre as regras pelas quais as mesmas se operam, embora sejam muito importantes para influenciar o que acontece, não podem substituir as experiências e realizações humanas de fato, pois, essas, vão muito além do quadro organizacional institucional e apontam as vidas que as pessoas conseguem ou não viver.

Para discutir a ideia de justiça, o autor faz referência a elaborações teóricas não ocidentais, sobretudo, aquelas originadas da história intelectual indiana que consideram a existência de dois tipos de justiça, relacionados entre si, e ao mesmo tempo, bastante distintos. São esses, os conceitos de justiça *niti*, que diz respeito tanto à adequação organizacional quanto à correção comportamental, e *nyaya* que diz respeito ao que resulta e ao modo como emerge a vida que as pessoas são capazes de levar. O termo *nyaya* representa o conceito abrangente de justiça ao considerar que os papéis das instituições, as regras e as organizações estão, inevitavelmente, ligadas ao mundo que de fato emergem e não apenas às instituições ou regras que temos.

Os teóricos antigos do direito indiano, para referirem-se de modo depreciativo à “justiça do mundo dos peixes”, na qual os peixes maiores podem livremente devorar os peixes menores, utilizaram-se do termo *matsyanyaya*. Afirma Sen (2011) que é crucial nos assegurarmos de que não será permitido a “justiça dos peixes” invadir o mundo dos seres humanos, e que, portanto, evitar a *matsyanyaya* é parte essencial da justiça. Cita o autor:

Como o exemplo de *matsyanyaya* deixa claro, o tema da justiça não diz respeito apenas à tentativa de alcançar - ou sonhar com a realização de - uma sociedade perfeitamente justa ou arranjos sociais justos, mas, à prevenção de injustiças manifestamente graves (como evitar o terrível estado *matsyanyaya*). (SEN, 2011, p. 37).

As análises de Sen (2011) seguem destacando a importância da distinção dos processos que envolvem determinadas situações, ao afirmar que a conexão com a justiça não pode ser a mesma em diferentes realidades. Comenta sobre o exemplo da diferença real que envolve situações de pessoas que morrem de fome devido a circunstâncias além de qualquer controle e de pessoas que são levadas a morrer de fome pelo projeto daqueles que querem alcançar esse resultado. O reconhecimento central de Sen (2011) é de que a realização da justiça no sentido *nyaya* é o de julgar as sociedades, e não apenas, o de julgar as instituições e as regras.

Se, por um lado, o pensamento do autor indiano contribui para a reflexão da justiça no âmbito das relações particulares e singulares que sustentam as realizações humanas em maior platô de profundidade, por outro lado, incita novos desafios às formas tradicionais de mensurações e aferições de resultados das políticas sociais. A relação orgânica e complementar entre eficiência, eficácia e efetividade das ações públicas integrantes de um sistema de proteção social, por sua vez, não prescindirá de métodos de análise adequados à complexidade das relações humanas e que sinalizem sobre o modo como as pessoas podem modificar, efetivamente, as suas condições de vida por meio do acesso à políticas sociais.

A apreensão da noção de justiça inscrita na política social em análise é um aspecto fundamental para se compreender as efetivas mudanças nas condições de vida da população alvo. Nesse sentido, tanto a concepção do *devoir* histórico das relações de justiça/injustiça social enfatizado por Gramsci (2004), quanto o padrão de organização dos poderes do Estado e o modo como esses se organizam para definir os critérios para se alcançar os fins de justiça social na ótica de Bobbio (1992), contribuem, significativamente, para a compreensão dos cenários históricos e institucionais que subjazem noções de justiça norteadoras de critérios adotados e de objetivos definidos para as ações inscritas em políticas sociais. Entretanto, uma noção de justiça ancorada na análise das relações cotidianas da vida é imprescindível para a ponderação de resultados de impactos subjetivos e substantivos, ao lado dos impactos objetivos de programas e projetos sociais na vida das pessoas que integram as camadas mais vulneráveis da sociedade.

Do ponto de vista metodológico o desafio consiste, portanto, em engendrar um método de análise que articule três aspectos:

- a) os macro históricos, econômicos e políticos que impactam o desempenho de determinadas políticas sociais;
- b) os institucionais, que legitimam e operacionalizam programas, serviços, benefícios e projetos sociais; e

- c) as singularidades da vida cotidiana onde se manifestam expressões de faltas e dificuldades no modo particular em que as pessoas vivem ou são capazes de viver.

2.2 Sobre Estado, Direito e política social

É denominador comum no campo das correntes predominantes de análise das políticas sociais, a consideração de que níveis de cidadania resultantes do movimento constante de conquista e de controle do espaço público são determinantes para a qualidade dos sistemas de proteção social. Assim, a qualidade e os níveis de eficácia da política social, no que se refere à diminuição das desigualdades, dependem da força institucional do Estado para a definição de prioridades na utilização do fundo público e de critérios para formulação e implementação de políticas de bem estar social. Se apresentam, portanto, dois desafios articulados e complementares entre si: modificar o Estado a partir do exercício do controle democrático da sociedade para que esse se responsabilize pela implementação das políticas sociais, na perspectiva da diminuição das desigualdades por meio da garantia de acesso aos bens e serviços públicos de qualidade, e, simultaneamente, oportunizar à sociedade as condições de organização e exercício de controle democrático do Estado por meio do investimento em políticas de bem estar social.

Sobre a integração Estado e sociedade, Sen (2000) considera ser constitutivo do desenvolvimento das nações o processo de eliminação das privações de liberdade, tais como a extrema pobreza, a fome coletiva, a opressão e as demais formas de insegurança. Assim, o investimento na eliminação das privações de liberdades é, para o desenvolvimento, ao mesmo tempo, meio e fim. A noção de desenvolvimento como liberdade elaborada por Sen vincula-se aos princípios da equalização de oportunidades. Reconhece que o Estado, por meio do poder político, em suas diferentes jurisdições e localidades, pode criar um ambiente jurídico-institucional e de infraestrutura mais favorável para um modo de desenvolvimento econômico ancorado em processos de participação social. Portanto, na ótica de Sen (2000, p. 17): “o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”.

Para o autor, há uma complementariedade entre desenvolvimento e justiça, como resultado do reconhecimento de que a justiça de um ato pode ser medida em termos de sua capacidade de promover as liberdades. Ao apontar distinções da jurisprudência indiana ligadas à ideia de justiça, sendo essas *niti* e *nyaya*, argumenta que, por um lado, a justiça se orienta estritamente pelo cumprimento dos costumes e dos deveres contidos na lei, em uma perspectiva

nitidamente deontológica, onde a justiça é apartada da avaliação das consequências do ato, identificando-se com o termo *niti*. Por outro lado, quando os resultados de um ato são ligados à sua própria justiça e apontam para uma avaliação consequencialista, temos a identificação com o termo *nyaya*, evitando a situação de anomia, em que os mais fortes podem oprimir os mais fracos.

Em contraste com o espectro fundante dos direitos individuais voltado à manutenção do *status quo*, a efetividade dos direitos sociais inscrita na qualidade das políticas sociais requer uma mudança no padrão de relações entre as esferas econômica, social e política. Conforme Castro e Mello (2017), há uma relação indissociável entre o direito e as políticas públicas, e que, não obstante essa indissociabilidade, os juristas limitam-se a abordar o tema sob a ótica estrutural, com base nas regras de competência e na legalidade dos atos praticados, dentre outros aspectos correlatos. Assim, observa-se uma tendência a se desconsiderar a importância das normas jurídicas como instrumentos de incentivo à soberania da justiça na correlação de forças entre os interesses econômicos e os do bem-estar social. Essa tendência adota uma visão funcionalista do direito, direcionando o conhecimento ao seu próprio objeto e se importando menos com o saber sobre o modo como deve ser o Direito ou como ele deve ser feito. Nesse sentido, sobre a teoria do direito ilustram as palavras de Kelsen (1998, p. 01): “É ciência jurídica e não política do Direito”. Nessa ótica, permanecem em segundo plano os efeitos reais produzidos pela aplicação da norma e prioriza-se o foco da reflexão à análise da forma pela qual as normas são produzidas e aplicadas no âmbito interno do sistema normativo.

A visão funcionalista do Direito identifica-se com as premissas do Estado liberal desde as suas origens. Desde o século XVIII, o pensamento liberal destacava a autonomia dos indivíduos e das instituições de defesa das liberdades individuais como fundamento para argumentar sobre a intromissão do Estado nas liberdades negativas, aquelas que negam a interferência estatal nos assuntos privados. Assim, cita Pereira (2001, p. 29): “os tribunais encarregados da proteção do ordenamento jurídico, ao qual estariam submetidos o Estado e a sociedade, seriam independentes em sua atuação, submetendo-se, apenas, ao poder da lei”. Entendendo que os fatores sociais e econômicos não afetariam a organização estatal, o pensamento liberal não incluía na agenda do Estado a prestação de bens e serviços à sociedade, e, desse modo, desresponsabilizavam as instituições públicas dos compromissos para com o enfrentamento da desigualdade real e substantiva, enquanto se fortalecia o conceito de igualdade formal e jurídica. Essa foi uma forma, socialmente legitimada, de regulação do poder estatal com base na defesa do princípio do controle público e no enquadramento do Estado aos limites constitucionais.

Em outra perspectiva, para Bobbio (2007), o direito é considerado um meio específico ou uma técnica social cuja função é permitir a consecução dos fins sociais quando os mesmos não são acessíveis por outras formas menos constritivas. Considerando essa perspectiva do autor, e também, o “sistema de freios e contrapesos”⁴ instituído na separação de Poderes na atualidade brasileira, entende-se que determinados órgãos do Poder Judiciário, no exercício de suas respectivas competências devem atuar na garantia dos direitos de acesso às políticas sociais, tanto nas formas preventivas à sua própria judicialização, como também, nas formas de garantia da soberania da justiça aplicada a casos concretos de direitos negados.

Contudo, os fins sociais comentados por Bobbio (2007) não são idênticos em sociedades distintas, pois, o projeto social de cada país se define nas relações entre os aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais que determinam a evolução histórica de cada sociedade. Na dinâmica desse contexto, a política social é compreendida como um tipo de política pública com características identificadas com o padrão de proteção social voltado para o enfrentamento das múltiplas manifestações da questão social, definido nas relações entre a sociedade civil e o Estado.

A interpretação de Bobbio (1992) sobre o conceito de sociedade civil inspirada nas principais correntes revolucionárias⁵ do século XIX reconhece uma relação antagônica e complementar entre as esferas civil e política, ao afirmar que o processo de emancipação da sociedade em relação ao Estado, convive com um processo inverso de reapropriação da sociedade pelo Estado, em que esse, “transformando-se de Estado de direito em Estado social [...], mal se distingue da sociedade subjacente que ele invade por inteiro através da regulação das relações econômicas” (BOBBIO, 1992, p. 51). A relação dialética entre a sociedade civil e o Estado considera, portanto, a existência de dois movimentos contraditórios, e, ao mesmo tempo, articulados e complementares, quando o Estado se faz sociedade e a sociedade se faz Estado, conforme ilustra a seguinte citação do autor:

Estes dois processos representam bem as duas figuras do cidadão participante e do cidadão protegido que estão em conflito entre si às vezes na mesma pessoa: do cidadão que através da participação ativa exige sempre maior proteção do Estado e através da exigência de proteção reforça aquele mesmo Estado do qual gostaria de se assenhorar e que, ao contrário, acaba por se tornar seu patrão. Sob esse aspecto, sociedade e

⁴ A teoria tricotômica clássica que sustentou a doutrina de Montesquieu sobre a separação de Poderes, ao atribuir distinção e independência absoluta entre a legislação, a administração e a jurisdição, que freou o Absolutismo e fomentou as Revoluções Americana e Francesa, foi relativizada no Brasil atual. O princípio da separação dos Poderes está submetido a ajustes com base na realidade das constituições contemporâneas, como um direito fundamental. Assim, temos no Brasil um Poder Legislativo que é também julgador e poderes executivo e judiciário que são, também, legisladores. (BULOS, 2010).

⁵ A principal fonte teórica que inspirou a interpretação de Bobbio sobre a sociedade civil é constituída das concepções que revolucionaram o conceito de Estado no século XIX, como as de Marx, Hegel e Gramsci.

Estado atuam como dois momentos necessários, separados mas contíguos, distintos mas interdependentes do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna. (BOBBIO, 1992, p. 51-52).

O contraponto do autor italiano em relação à visão funcionalista do direito, parte da concepção de que é na relação entre a sociedade e o Estado que se define o padrão predominante da organização dos Poderes e da disposição desse em relação aos fins sociais. Para Bobbio, o ordenamento normativo e os demais dispositivos voltados à organização e ao funcionamento das instituições não definem, *per si*, os critérios e as formas de atendimento aos fins sociais.

Identifica-se uma significativa contradição na estrutura do grande sistema de relações que articula as dimensões econômica, política e social no mundo capitalista, ao se reconhecer que, somente após a distribuição de renda efetuada no mercado é que esforços são feitos pelo Estado, por meio das políticas sociais, para tentar reduzir a desigualdade. Nessa ótica, quanto mais desigualdades o mercado gerar, maiores deverão ser os esforços do Estado em direção às tentativas de minimização dessas desigualdades, causadas pelo padrão de distribuição da renda efetuada pelo mercado.

Nesse sentido, se conclui que a política social é mais eficaz onde ela é menos necessária, ou seja, nas sociedades com menores níveis de desigualdade, considerando-se que esses, resultam de padrões de distribuição de renda mais equitativos, como por exemplo, na Suécia, na Suíça e, de algum modo, na Grã-Bretanha. Em sociedades com elevados níveis de desigualdade, como é o caso do Brasil e de tantos outros países da América Latina, a contradição localiza-se, exatamente no papel do Estado, pois, esse mesmo poder político controlado majoritariamente pelas elites econômicas, que autoriza e legitima padrões de acumulação e de distribuição da riqueza de forma a gerar elevados níveis de desigualdade, é chamado a atuar, por força legal, em um sistema de proteção social redistributivo, com recursos escassos e em condições políticas incompatíveis com a alta demanda por proteção social pública.

Nessa mesma perspectiva é possível compreender os processos de judicialização das políticas sociais no contexto da elevada demanda gerada pelo padrão de desenvolvimento econômico autorizado pelo Estado, conjugada à ineficácia da gestão pública determinada pelos arranjos institucionais conflituosos (BUCCI, 1997; 2013), onde o sobrepeso dos interesses econômicos se sobrepõe aos da proteção social pública como direito de cidadania.

As considerações de Sen (2011, p. 255) sobre a justiça ilustram, em boa medida, essa contradição inscrita na estrutura dos sistemas de proteção social. Cita o autor: “a sensibilidade às consequências não exige insensibilidade em relação à agência e às relações pessoais na

avaliação do que está acontecendo no mundo”. O referido autor argumenta sobre a importância de uma reflexão racional que incentive o engajamento das pessoas a um projeto de transformação da sociedade direcionado a patamares menores de exclusão, e não apenas, voltado ao cumprimento das leis.

Importa também analisar, em que medida, os representantes das instituições do Poder Judiciário brasileiro, ao fundamentarem decisões sobre as formas de acesso aos bens e serviços públicos demonstram o entendimento do direito como um meio específico para permitir a consecução dos fins sociais quando os mesmos não são acessíveis por outras formas menos constritivas, como define Bobbio (2007). Importa compreender, também, como esses sujeitos apreendem a noção de justiça em termos de sua capacidade de contribuir para a eliminação das privações de liberdades substanciais como a pobreza extrema e a insegurança econômica, política e social. Considera-se fundamental compreender, ainda, até que ponto vem prevalecendo a visão funcionalista do Direito na busca do entendimento do seu próprio objeto e do distanciamento do saber sobre o modo como ele deve ser feito, na ótica de Kelsen (1998), “como ciência jurídica e não política do Direito”, e no entendimento da justiça como o cumprimento dos deveres contidos na lei, em uma perspectiva deontológica, apartada da avaliação das consequências do ato.

Sen (2011) refere-se ao debate sobre deontologia versus consequencialismo, tendo em vista os que defendem as consequências e os que defendem os princípios para se alcançar a justiça. Considera o autor que, para um consequencialista, os fins justificam os meios, enquanto, para um deontologista, apenas os meios são relevantes. Em face dessa aparente incompatibilidade entre noções de justiça, o autor indiano questiona acerca da real existência das boas consequências da aplicação dos princípios justos, da mesma forma que se pode dizer da real existência de princípios justos.

2.3 Reflexões sobre justiça no âmbito da política social

Segundo Bourdieu (1982, 1986), a força do direito está na sua complexa elaboração linguístico-comunicacional e institucional, que, a um só tempo, é expressão de *habitus*⁶ de

⁶ Não se há de desenvolver a noção de *habitus* em Bourdieu, por não se tratar do escopo desse trabalho. Por certo, é conceito-chave para a explicitação do pensamento do autor. Na obra *La distinction: critique sociale du jugement*, Bourdieu (1979) avançará significativamente na evolução do sentido de *habitus*, pelo que remetemos a ela. A noção também é explicitada em artigo intitulado *A sociologia do campo jurídico de Bourdieu e Dezalay* de Ponzilacqua (2018), em que se faz a associação ao campo do direito, e ainda, em considerável literatura disponível em língua portuguesa e noutras línguas modernas sobre o tema.

categorias profissionais devotadas ao exercício da elaboração e hermenêutica jurídica, e expressão das lutas de apropriação dos capitais (social, econômico, simbólico e cultural). As categorias profissionais, como advogados, juízes, legisladores e acadêmicos, disputam pela hegemonia dos sentidos do direito a serem estabelecidos.

Bourdieu (1982) percebe que o ‘capital jurídico’ está intimamente atrelado aos modos de violência simbólicas de organizações e Estados. O direito comparece como ‘campo-sistema’ em que os atores estrategicamente posicionados se movimentam e disputam a reprodução lógica dos condicionamentos objetivos daquele campo. Conhecer as condições de jogo e articulação no interior do campo é privilégio dos juristas, em sentido amplo e global. Isso se dá pela imersão no *habitus*. Mas, paradoxalmente, o *habitus* possui também elemento transformador, mediante a ressignificação simbólica, e abre espaço à potencial libertação. O Estado, de entidade ficcional, passa a absorver a potencialidade de unificação e de clarificação dos anseios comunitários, enquanto os juristas comparecem como espécie de “profetas” modernos e guardiões da hipocrisia coletiva (BOURDIEU, 1982).

Para o autor, a libertação do direito, e, por consequência, o estabelecimento de justiça social, ocorrem pela superação das interpretações formais em vista de conteúdos práticos e de horizontes culturais. Assim, é preciso que o jurista tome consciência de seu lugar no âmbito dos sistemas sociais e do poder simbólico das palavras, por meio de sua reelaboração crítica, a fim de produzir ressignificações eficazes.

Bourdieu (1982) há de enaltecer a geometria do poder e a violência simbólica. É preciso a resistência dos atores jurídicos numa espécie de refundação do direito, mediante a constatação das contradições textuais, de significado e do substrato sociológico. Libertar o direito de si mesmo, mediante processo de desmistificação e desencantamento, que exponham suas ambiguidades, seus atrelamentos de dominação simbólica, mas também os mecanismos de reconstrução semiológicos. A relação entre sociologia e direito pode abrir espaços consideráveis para esse desmascaramento (SUEUR, 2013).

A adequada compreensão da noção de “justiça social” acompanha a elucidação dessas contradições dos sistemas do direito. Sua efetivação exige a superação, no âmbito prático desses desafios, em vista da recuperação do sentido profundo da existência humana e de sua dignidade, sem mascaramentos ou ausências significativas. A desmistificação dos processos de direito pela via da ressignificação semiológica, para além do Estado e do mercado, podem ser importantes caminhos da política social.

Enquanto a “ideia de justiça” de Sen (2011) aponta para o seu reconhecimento nas dimensões particulares e singulares do sistema social, o pensamento de Bourdieu (1986) facilita

a compreensão de que a justiça social ocorre pela libertação do direito e pela superação das interpretações meramente formais.

3 POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

Analisada desde as origens, a política social brasileira apresenta traços mercadológicos e patrimonialistas que marcaram formas populistas e clientelistas de práticas assistenciais na relação com os seus usuários. No bojo das relações contraditórias manifestas no interior da sociedade brasileira, temos a convivência conflituosa de segmentos da sociedade organizados em prol de distintos alvos, conforme suas necessidades e interesses. Em uma perspectiva, há os que objetivam melhor utilização dos recursos institucionais como meios para se alcançar os fins de bem-estar social e diminuição das desigualdades a partir de investimentos em programas e projetos sociais de modo contínuo e preventivo às múltiplas formas de exclusão e de agravamento das mazelas sociais. Em outra perspectiva, temos os segmentos liderados por representantes das elites econômicas e políticas articulados em torno de interesses próprios, em prol da manutenção do padrão predominante de utilização de recursos institucionais dirigido à regulação de conflitos e da legitimação da ordem econômica.

Assim, as políticas sociais brasileiras cumprem, historicamente, o papel de controle sobre as classes subalternizadas, não obstante as conquistas sociais mais recentes, sobretudo, a ampliação dos direitos sociais declarados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) e assegurados na legislação infraconstitucional.

3.1 Origens e traços do sistema de proteção social brasileiro

No período colonial o Estado brasileiro desenvolveu ações fragmentadas na área social, ficando a proteção aos pobres a cargo das irmandades religiosas, das sociedades de auxílio mútuo e das santas casas de misericórdia. Desde 1930, no contexto da política populista de Getúlio Vargas, foi embrionado o Estado de bem-estar social brasileiro, que veio se consolidar enquanto um sistema de proteção social na década de 1970. (DRAIBE, 1993).

A política de previdência social, com seus mecanismos de controle das classes subalternas, sobretudo, das classes operárias, foi a primeira política social implementada com o objetivo maior de ajudar a superar a crise de hegemonia que vinha sofrendo o Estado Oligárquico com a instituição do Estado Novo. Nesse mesmo período foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e uma ampla legislação trabalhista e previdenciária. Ainda na década de 1930 foram criados o Instituto dos comerciários, dos industriários, dos bancários, dos empregados em transporte de cargas, da estiva e dos servidores do Estado. A fonte de recursos para essas instituições provinha de contribuições da tríade: governo, patrões e

trabalhadores. Havia um forte traço corporativista no conjunto das iniciativas de setores privilegiados na época, legitimado pelo Estado e incorporado à máquina pública. A exemplo disso, os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) não contemplavam os trabalhadores autônomos, os domésticos e os rurais. A concepção de política social, assim orientada por privilégios, distanciada das noções de direito, resultou no que Carvalho (2004) denominou de “cidadania regulada”.

No período do Estado Novo, o caráter autoritário do Estado, exemplificado pela Lei de Segurança Nacional de 1935 (BRASIL, 1935) concentrou no governo federal quase todo o poder decisório e administrativo. Na década de 1940 houve investimento em assistência social e em programas de alimentação e nutrição. Na mesma década foi instituído o Serviço Especial de Saúde Pública e a Reforma Capanema para o ensino secundário, enquanto na área de habitação, os IAPs financiaram habitações para seus segurados. No ano de 1943 houve a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e institucionalização da carteira de trabalho, jornada diária de oito horas, férias remuneradas, segurança e medicina do trabalho, e a oferta do benefício denominado salário maternidade. (BRASIL, [2020a]).

Os direitos sociais declarados na Constituição brasileira de 1946 (BRASIL, [1966]) instituiu instrumentos normativos para o funcionamento do governo democrático como resposta às demandas advindas do aprofundamento da concentração urbana e da modernização do país. Entretanto, essas normas trabalhistas não alcançaram os trabalhadores rurais. Desse período até o início da ditadura militar de 1964, houve significativa expansão do sistema de proteção social, porém, segundo Draibe (1993), essa expansão foi seletiva, a exemplos do repouso semanal remunerado, da gratificação de Natal e do salário-família para trabalhadores formalmente assalariados e urbanos. Houve a unificação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) dos ferroviários e a instituição dos Programas de Alimentação de Gestantes e de Alimentação Escolar. Foram instaurados o Ministério da Saúde com o Departamento de Endemias Rurais, o Ministério da Educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Conselho Federal de Educação (CNE).

Nesse período, conhecido como democrático, o processo decisório sobre todas as etapas de formulação e implementação das políticas sociais foi determinado e controlado pelo Estado, fundamentado na concessão do aparato legal e condicionado à ocupação funcional dos trabalhadores. Conforme Avritzer (2004), o período de 1946 a 1964 é considerado de baixo associativismo, sugerindo que a sociedade brasileira estaria mais propensa a formas verticais de sociabilidade. Assim, se entende que o modo como os atores políticos incorporaram a institucionalidade do sistema de proteção social de caráter seletivo e heterogêneo foi definido

no sistema de normas e regras estabelecidas na oficialidade da política, ao largo das expressões e dos interesses da sociedade.

A partir de 1964 as políticas sociais assumem características compensatórias e produtivistas em período de intensa atividade repressiva instrumentalizada pelos “atos institucionais”. Objetivavam diminuir os impactos das desigualdades decorrentes da acelerada industrialização, a par do propósito de contribuir com o mercado de produção e de consumo em face do desenvolvimento industrial e tecnológico fomentado pelo capital internacional. Na década de 1970 o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro atingiu o nível mais elevado, enquanto a repressão política tornava-se ainda mais violenta. Foi também nesse período que o empobrecimento da população atingiu os mais altos índices, sobretudo nas capitais, onde o processo de urbanização acelerou-se, aumentando o número de favelas e de miserabilidade, ao mesmo tempo em que ocorria progressiva migração de famílias nordestinas da zona rural para as cidades. Em meio a reedição do nacionalismo por meio da divulgação de campanhas como *Brasil: ame-o ou deixe-o*, foram altos os índices de legitimidade do governo.

A crítica mais contundente ao modelo de desenvolvimento adotado pelos governos militares centrou-se no argumento da efemeridade do crescimento econômico lastreado no consumo. Em resposta, o governo investiu no II Plano Nacional de desenvolvimento. Havia a aceitação da ideia de que, para superar a restrição, era necessário mudar o modelo de crescimento a partir de um conjunto de investimentos em políticas sociais com fins distributivos, incluindo a ampliação do acesso aos bens e serviços públicos sociais (DEDECCA, 2015).

Desde meados da década de 1960 houve significativa elevação nos níveis de organização institucional e financeira do sistema de proteção social, com investimentos em políticas de massa e de cobertura ampla, especialmente nas áreas de educação, saúde, assistência social e previdência. Esse período ficou conhecido como de expansão tecnocrática, com investimento em educação voltada para formação de mão de obra como atrativo ao capital internacional. A par de políticas sociais contributivas para os trabalhadores formais, como saúde e previdência, havia, para os mais miseráveis, a assistência social para amenizar as agudas expressões da questão social.

3.2 A política social brasileira atual: entre o Estado social e o projeto neoliberal

Durante as décadas de 1980 e 1990 delineou-se um cenário paradoxal a partir da convivência contraditória entre o paradigma do Estado social consagrado na CRFB/1988 e o

paradigma do Estado mínimo embrionado nos acordos do conhecido Consenso de Washington, realizado no mesmo período, e implementado no Brasil na década seguinte.

O arcabouço normativo da política social declarado na CRFB/1988 e assegurado em legislações complementares identificou-se com o paradigma do Estado Democrático de Direito instituído no período pós ditadura militar como resultado dos anseios nacionais e internacionais por um novo modelo de Estado, e também, da expressiva organização da sociedade civil na década de 1980, período marcado pelos novos movimentos sociais no Brasil e na América Latina.

O modelo de gestão das políticas sociais se organizou de modo descentralizado e participativo, configurando, assim, uma forma de desconcentração de poderes em níveis vertical e horizontal, respectivamente, por meio da descentralização político-administrativa das ações governamentais com atribuições de responsabilidades e autonomias delegadas a todos os entes federados, e, por meio da participação pública na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Foram instituídas instâncias de controle democrático da gestão pública pela sociedade por meio de conselhos, conferências e demais foros de participação e de deliberação representativa.

A seguridade social brasileira declarada no Cap II, Título VIII da atual CRFB/1988, apresentada no texto compreendido entre os arts. 194 a 204 é de inspiração beveridgiana⁷, conforme o modelo universal e democrático instituído na Inglaterra no período pós Segunda Guerra Mundial. Esse modelo de seguridade social constituído pelo tripé das políticas de previdência, saúde e assistência social, previu a consolidação de um sistema de proteção social público, articulado e complementar entre os eixos contributivo e distributivo, de modo a garantir que nenhum cidadão deixe de acessar o direito a proteção social pública, mesmo que ele não esteja inserido no mercado formal de trabalho.

A partir desse marco normativo constitucional, o Estado passa a ser o principal ente responsável pela proteção social, ao lado do mercado de trabalho e da família. Assim, os trabalhadores contribuintes podem acessar a previdência social, enquanto o Sistema Único de Saúde (SUS) atende a toda a população, independentemente de contribuição, e, a assistência social, também de natureza não contributiva pode ser acessada pelos cidadãos considerados

⁷ O modelo inglês de proteção social no período pós Segunda Guerra Mundial elaborado por Comitê coordenado por William Beveridge propôs uma ampla revisão daquele até então existente na Grã Bretanha. Inovou, sobretudo, por ser nacional e unificado, conter um eixo distributivo ao lado do contributivo e abolir os testes de meio para a assistência social, já que a universalidade do sistema de seguridade social se comprometia com a cobertura a todos os que fossem necessitados, por meio da assistência social (eixo distributivo) e não contribuintes da previdência social (eixo contributivo).

necessitados. Com essa configuração é que se define o modelo de seguridade social universal, enquanto um sistema capaz de incluir todos os cidadãos no rol da proteção social pública, sejam eles contribuintes ou necessitados.

Foram ampliadas as bases de contribuição para as três políticas, rompendo, assim, com a tríade contributiva trabalhador/ empregador/ Estado (art. 195 CRFB/1988). Os objetivos do sistema de seguridade social declarados (art. 194) apresentam-se em consonância com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil expressos no art. 3º da CRFB/1988, inciso I: “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e inciso III: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. (BRASIL, [2019]).

Todavia, em que pesem a incorporação de princípios democráticos e universais na carta constitucional de 1988 e os direitos sociais nela assegurados, não se observam, até os dias atuais, mudanças estruturais nas formas tradicionais de concentração de renda e de poder na sociedade brasileira. Não obstante as conquistas constitucionais orientadas pelo princípio de justiça social e pelos objetivos de redução das desigualdades sociais, legitimadas pelos marcos regulatórios das leis complementares das políticas sociais instituídos nas décadas de 1980 e 1990, as medidas governamentais adotadas para a implementação do projeto neoliberal brasileiro configuraram a contradição entre o paradigma do Estado Social e o paradigma do Estado mínimo.

Os princípios orientadores do receituário neoliberal, acerca do tratamento à questão social, contradizem àqueles expressos na atual CRFB/1988. Assim, evidenciam-se paradoxos nas formas da gestão pública, com implicações diretas nas condições de vida da classe trabalhadora e dos demais cidadãos integrantes das camadas mais vulneráveis da sociedade. Destacam-se a contradição Estado Social\Estado Mínimo; seguridade social\ seguro social; universalização\focalização; prestação estatal direta dos serviços sociais\ Estado regulador por meio de privatizações; direitos trabalhistas\desregulamentação das relações de trabalho. (FAGNANI, 2019).

O marco institucional considerado de maior relevância para a instauração da contradição Estado Social \ Estado Mínimo foi a denominada Reforma do Estado ocorrida em 1995, como meio de relativizar as responsabilidades do Estado para com as políticas sociais, racionalizando gastos com as mesmas, adotando política de privatizações e ampliando as parcerias público\privado para prestação de serviços sociais. As críticas desenvolvidas por Fagnani (2019) e Behring; Boschetti (2011) fundamentam-se, sobretudo, na ideia de que as medidas de gestão pública adotadas a partir da implementação da Reforma do Estado, representam, na verdade, um ciclo de contra reformas e de regressões à precária cidadania brasileira recém-

conquistada.

A Reforma do Estado brasileiro aprovada em 1995 foi coordenada, à época, pelo então Ministro Bresser Pereira durante o governo Fernando Henrique Cardoso e instituiu um modelo de Estado conhecido como Estado gerencial, materializado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. A engenharia desse modelo de gestão pública foi idealizada pelas elites econômicas nacionais, com expressivo apoio e influência de representantes do capital internacional investido no Brasil, em consonância com as orientações e os acordos realizados no Consenso de Washington, referentes às medidas de recessão de gastos públicos, sob o argumento da crise econômica que os Estados vinham sofrendo desde o final da década de 1970. Dentre as orientações preconizadas no referido acordo internacional, as de maior potencial ofensivo à implementação do modelo de proteção social declarado na CRFB/1988 foram a redução dos gastos públicos em políticas sociais, a política de privatizações das instituições estatais e a desregulamentação das leis de garantia de direitos trabalhistas.

Para Fagnani (2019), a proteção social brasileira vivenciou fortes tensões entre interesses conflitantes no período compreendido entre 1990 e 2018, tendo em vista a incompatibilidade entre os seus determinantes legais, de natureza democrática e redistributiva, declarados na CRFB/1988 e os ditames da doutrina neoliberal. No cenário da época já se prenunciava o entendimento de que as concepções de universalidade da proteção social pública, no âmbito do sistema de seguridade social inspiradas no modelo inglês, não se viabilizariam no contexto brasileiro.

Em face do distanciamento entre as garantias sociais fundadas no princípio de justiça social expressas no atual texto constitucional brasileiro e a realização delas, confirma-se a necessidade da adoção de uma perspectiva crítica no âmbito jurídico para a abordagem das políticas sociais brasileiras. Importa ampliar o espectro da análise para além das realizações objetivas e quantitativas das ações legitimadoras das estruturas institucionais e de suas normas reguladoras. Não se desconsidera, entretanto, as complexidades impostas ao desafio de construção permanente de indicadores de justiça social pautados em experiências e realizações humanas, como sugere Sen (2011), a par das abordagens macropolíticas, econômicas e normativas para verificação de níveis de legitimação política a par das múltiplas dimensões de eficiência dos gastos públicos.

3.3 Política social e legitimação da ordem brasileira: desigualdade e noções de justiça

No processo de legitimação política de um país com profundas desigualdades, como é o Brasil, a política social tem papel central. Indivíduos e coletividades atribuem significados à distribuição desigual de renda, bens e serviços, justificando, assim, suas posições na ordem instituída. Nessa perspectiva, afirma Cardoso (2004, p. 121): “sociedades profundamente desiguais podem não despertar na população sentimento de que tal desigualdade é injusta”. As atribuições de significados sobre as desigualdades, em diferentes sociedades, acabam por configurar modos próprios de legitimação política por meio de critérios de justiça.

No Brasil, os critérios de justiça que permeiam a percepção da maioria da população, são influenciados, historicamente, pela ideologia intrínseca ao discurso das elites políticas e econômicas sobre a questão social. Sob a égide dos discursos ideologizantes, os significados atribuídos à pobreza e às desigualdades sobrepõem os princípios do liberalismo econômico, de linhagem positivista, aos da proteção social como direito de cidadania. Essa ofensiva ideológica do projeto neoliberal corrobora para a legitimação da ordem desigual da sociedade brasileira, não obstante a existência de um grande contingente de excluídos das oportunidades de acesso à renda, bens e serviços sociais. O populismo impresso no Brasil desde o início do século passado, à luz do positivismo de Augusto Comte, é um importante pilar histórico e cultural para a sustentação da característica de subserviência da sociedade civil ao poder instituído, até os dias atuais. Identificam-se distintos padrões de desigualdades na história recente do país, tanto em períodos de governos democráticos ou autoritários quanto em períodos de transição entre um e outro.

Assim, se depreende que o fenômeno da desigualdade, analisado na relação com a legitimação da ordem econômica e política, apresenta-se como uma das condições estruturantes da sociabilidade brasileira. Apesar dos impulsos de redução da distância entre pobres e ricos, o Brasil ainda é um dos campeões mundiais da desigualdade social, o que indica uma dificuldade estrutural para realização de reformas efetivas no padrão de distribuição da riqueza gerada e da materialização dos direitos sociais universais.

Estudo realizado por Souza (2016), utilizando tabulações do imposto de renda para analisar a concentração de renda no Brasil entre 1926 e 2013, concluiu que a fatia do centésimo mais rico da população adulta oscilou, frequentemente, entre 20% e 25%, incluindo os anos recentes. Concluiu, também, que os segmentos mais ricos da população combinaram estabilidade e mudança em padrões distintos, na comparação entre os países mais ricos, no mesmo período.

Segundo Soares (2018), em resultados de pesquisa recente publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre a desigualdade social no período compreendido entre 2016 e 2017, o sistema de proteção social brasileiro contribui para manter a desigualdade estável apesar da recessão encontrada no mercado de trabalho, enquanto esse mesmo sistema de proteção social é um pilar das desigualdades que ocorrem. Embora a participação do salário na renda total da população tenha caído de 75,3% em 2016 para 74,5% em 2017, há que se considerar os impactos de outras fontes não medidas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, como as oriundas de políticas de seguridade social, a saber, os benefícios previdenciários e os benefícios assistenciais no âmbito do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Quanto ao impacto da crise do mercado de trabalho sobre a desigualdade nesse período, a pesquisa aponta que, por um lado, entre os trabalhadores, há desigualdade maior devido ao elevado número de desempregados no país. Por outro lado, no domicílio, a desigualdade diminuiu, considerando os aposentados e os beneficiários do PBF ou do BPC. Conclui a pesquisa que as políticas sociais de transferência de renda são responsáveis por 20% da renda dos domicílios no Brasil.

Conforme Soares (2018) observam-se diferenças e semelhanças na comparação entre os resultados dos índices de desigualdade social decorrentes do crescimento desde 2004 e os do período compreendido entre 1967 e 1973. Quanto às diferenças, destacam-se as políticas de distribuição de renda voltadas ao favorecimento de famílias de menor renda, a par de outras medidas, como, a valorização do salário mínimo, a baixa inflação e a sustentação dos preços dos bens mais consumidos pelas famílias de baixa renda. Esse conjunto de medidas resultou em redução da desigualdade de renda, e, conseqüentemente, em maior poder de compra dos extratos considerados mais pobres da população. Quanto às semelhanças em relação ao período de expansão durante a última ditadura militar brasileira, segundo o pesquisador, o foco principal é o resultado do crescimento na ampliação do consumo.

Importa destacar que a noção de desigualdade como um fenômeno oriundo das formas de distribuição efetiva dos frutos do trabalho, orientada pelas oportunidades de acesso a bens e serviços sociais, é limitada aos aspectos quantitativos da distribuição da riqueza. Há que se considerar, sobretudo, a qualidade dos direitos, levando em conta o que Marshall (1967) já apresentava: o dilema da tensão irreduzível entre os princípios da igualdade que postulam os direitos sociais e as desigualdades inerentes ao mercado. Nessa perspectiva, a noção de desigualdade aferida pelo critério de níveis de renda, ao classificar os sujeitos miseráveis e os indigentes para acesso a programas e benefícios de transferência de renda, acaba por circunscrever o problema da desigualdade como fenômeno inerente ao mercado, donde a

concepção de direito de cidadania é substituída pelo direito de consumidor.

Abordagens sobre políticas sociais ancoradas em noções de direitos de cidadania e na ideia de justiça concebida por Sen (2011), não prescindirão das considerações sobre a capacidade das mesmas de produzirem, em médio e longo prazo, dois resultados ao menos:

- a) a sustentação de padrões de crescimento combinados à redução da desigualdade de renda corrente; e
- b) a redução da precariedade do acesso aos bens e serviços públicos pela população de baixa renda, a ponto de se efetivarem melhoras substantivas nas condições de vida dos segmentos mais pobres da sociedade.

Dados mais recentes publicados pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) coloca no cenário de discussões mundiais “uma nova geração de desigualdades” que extrapolam os níveis básicos de necessidades relacionados a educação, saúde e poder de compra das populações mundiais (UNDP, 2019). Segundo considerações do Relatório de Desenvolvimento Humano de 2019, estão diminuindo as desigualdades em capacidades básicas, aquelas relacionadas às privações extremas, enquanto as desigualdades em capacidades avançadas, aquelas que se tornarão mais importantes no futuro, estão aumentando, como as capacidades de apropriação e domínio no campo das transformações tecnológicas e de enfrentamento aos desafios das mudanças do clima (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2019). Destacam-se, no documento, evidências de que as pessoas mais pobres são as mais vulneráveis aos impactos da mudança do clima, e que, portanto, essas pessoas terão mais dificuldades para superá-los, e ainda, que os progressos tecnológicos podem aumentar a desigualdade entre ricos e pobres, tendo em vista as desigualdades no favorecimento da sociedade em relação aos mesmos.

A dimensão socioambiental enfatizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), coloca em cena um importante traço das políticas de bem-estar social ao se reconhecer, em âmbito internacional, o estreito vínculo entre os investimentos em redução de desigualdades e os investimentos em equilíbrio do meio ambiente. Tendo em vista a sensibilidade de parte considerável da natureza aos avanços tecnológicos quando degradados, a concepção de vulnerabilidade socioambiental ultrapassa a dimensão do núcleo humano e envolve outros seres e coisas (PONZILACQUA, 2015). A consideração socioambiental passa a ser, portanto, imposição necessária em todos os sistemas de proteção social. Ainda em âmbito internacional, em termos de sustentação axiológica relevante, comparece a reiterada e lúcida orientação da

Santa Sé de que a perspectiva ecológica deve ser integral: da natureza, humana e social. (IGREJA CATÓLICA, 2007, 2020).

Os resultados do documento do PNUD demonstram que, apesar dos ganhos substanciais em níveis básicos de educação, saúde e poder de compra, necessidades de muitas pessoas permanecem não atendidas, como as oportunidades de acesso à dignidade (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2019). Esse é um aspecto fundamental para a evolução do debate sobre a relação entre justiça social e proteção social pública. No caso brasileiro, o problema da desigualdade da renda se apresenta, ainda, como uma das limitações estruturantes para o cumprimento do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana Art. 1, Inc. III (BRASIL, [2019]). Resultados de análises do PNUD sobre a desigualdade brasileira apontam para a manutenção dos elevados padrões de desigualdade de renda (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2019). Observou-se aumento consistente do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) entre 1990 e 2018, correspondente a um crescimento de 24%. Entretanto, quando se considera a desigualdade de renda, o país apresenta uma perda de 24,5%, tendo em vista que a parcela dos 10% mais ricos do Brasil concentram cerca de 42% da renda total do país.

Ilustram o problema das multidimensões da desigualdade social, dados de pesquisa qualitativa realizada na região metropolitana de Belo Horizonte/MG (FREITAS, 2010). Foram coletadas e analisadas expressões de sujeitos usuários da política de assistência social no ano de 2008 por meio da técnica de grupo focal, com o objetivo de conhecer as noções de pobreza concebidas pelos próprios sujeitos que a vivenciam cotidianamente. Em síntese, as falas dos usuários apontam para dimensões objetivas e subjetivas da vida, relacionadas a faltas e dificuldades, tais como:

- a) desconhecimento sobre os direitos assegurados na forma da lei e sobre os meios de acesso aos bens e serviços públicos, combinado à imposições de sujeição nas relações de dominação\subalternização nos espaços institucionais da gestão da política;
- b) falta de condições materiais e dificuldades nas formas de acesso aos bens e serviços públicos destinados à educação e à formação para o trabalho; e
- c) formas de discriminação e exclusão dos espaços de convívio social, com ênfase no sentimento de abandono e de discriminação.

Estudos de Soares (2018) demonstram que o fenômeno da redução da desigualdade brasileira, nos últimos anos, por meio de políticas de transferência de renda, não indica a

ocorrência de mudanças estruturais nas formas de distribuição da riqueza a ponto de se produzirem mudanças substantivas nas condições de vida dos públicos alvos dessas políticas. Observa-se a permanência de padrões de dificuldades materiais e imateriais no modo de viver das pessoas mais vulneráveis, não obstante o acesso de parte delas a programas e benefícios assistenciais previstos na Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL [2020b]), destacadamente o PBF e o BPC.

Observa-se, no cenário da desigualdade brasileira, a existência de um arraigado e profundo fosso entre a noção de justiça declarada nos atuais dispositivos constitucionais e as condições reais da sua materialização. Esse contexto indica a persistência de limitações no sistema de proteção social, sobretudo, no que se refere a formas de investimentos em políticas sociais com propósito de mudanças substantivas na vida da população mais vulnerável.

Se entende, portanto, que a possibilidade de materialização da ideia de justiça inscrita nos princípios normativos da política social brasileira, impescinde da primazia da responsabilidade do Estado no exercício de garantia da igualdade jurídica e da justa imperatividade à legislação e aos princípios de justiça social. Para tanto, em perspectiva gramsciana, é indispensável a contínua organização de setores da sociedade comprometidos com as reais melhorias das condições de vida da maioria da população, a ponto de se ampliarem as forças democráticas do Estado pela disputa da representação política entre os conflitos de interesses. Na ótica de Bobbio (1992), importa o movimento de organização e participação da sociedade para a sustentação de um democrático padrão de organização dos poderes do Estado em prol da defesa da qualidade da proteção social como meio para se alcançar os fins da justiça social.

Por sua vez, o investimento público em políticas sociais com propósito de mudança no padrão de desigualdades atuais e futuras requer formas mais democráticas e complexas de gestão, desde a formulação, a definição dos mecanismos institucionais de implementação, até as avaliações de impactos de efetividade objetiva, subjetiva e substantiva da realidade social, em razão das ações implementadas (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986). Em todas as etapas se considera essencial a ampliação dos canais de escuta qualificada dos sujeitos integrantes do público alvo, para se possibilitar maior estreitamento entre os anseios da população em suas múltiplas dimensões e o detalhamento da oferta e da operacionalização dos bens e serviços públicos.

Ademais, se considera essencial abordagens sobre política social de modo interdisciplinar, para melhor convergir as reflexões sobre a normatividade delas com as dimensões sociais, econômicas e políticas, onde se localizam os principais determinantes

relacionados às desigualdades, e também, para se ampliarem os escopos técnico-operacional e ético-político na aproximação do debate entre governo, comunidades, academia e instituições de justiça.

4 ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: UMA PERSPECTIVA METODOLÓGICA

As metodologias de avaliação de políticas públicas têm origem nos Estados Unidos, na década de 1960, motivadas pelo interesse de se aferirem “receitas” de um bom governo, em período de ampla expansão do gasto público e de escasso conhecimento acerca dos impactos da ação governamental. No Brasil e na América Latina houve significativa expansão de modelos e métodos de avaliação de políticas públicas a partir de 1970, com maior ênfase nas décadas de 1980 e 1990, quando ocorreu o que Faria (2005) denominou de “institucionalização da função avaliação na América latina”. Nesse período, a ideia internacionalizada da reforma do aparelho do Estado colocou as questões de arranjo institucional na centralidade das agendas dos governos, o que contribuiu significativamente para o incremento de pesquisas sobre políticas públicas com o foco direcionado para o modo e a qualidade da intervenção estatal na economia e na sociedade (TREVISAN; BELLEN, 2008). No Brasil, a vertente gerencialista adotada pela Reforma do Estado incitou elaborações de novas metodologias de processos avaliativos em busca de maior eficiência e eficácia das políticas, em prol da racionalização dos gastos públicos.

Conforme Faria (2005), no contexto do modelo de Estado gerencial definido a partir da Reforma do Estado brasileiro consolidada em 1995, a prioridade da racionalização dos gastos objetivou a definição de modelos de planejamento, monitoramento e avaliação. A prática avaliativa destinada à maior eficiência dos gastos públicos ganhou centralidade na década de 1990, em resposta à duas demandas conviventes à época: por um lado, maior eficiência do sistema de proteção social de tendência democrática e redistributiva voltado à redução de desigualdades, oriunda das expressões do paradigma do Estado Democrático de Direito, já inscrito na carta constitucional de 1988, e, de outro lado, maior segurança na implementação do modelo gerencialista definido na Reforma do Estado, já com ampla redução dos investimentos em bem-estar social, conforme as orientações do projeto neoliberal embrionado no Consenso de Washington em 1980 e implementado no Brasil no início da década seguinte.

Se compreende, portanto, que as metodologias adotadas para análises e avaliações de políticas sociais podem representar, ao mesmo tempo, instrumentos de legitimação de posições ou escolhas de grupos de interesses de âmbito corporativo em dimensões econômicas e políticas, como podem, por outra via, instrumentalizar mudanças ou ajustes nas formas de planejamento e implementação de programas e serviços sociais destinados a mudanças efetivas nas formas de vida das camadas mais vulneráveis da sociedade, de modo a resultar, em médio

e longo prazo, patamares de redução de desigualdades com impactos transcendentais àqueles medidos pelos critérios objetivos da renda e dos efêmeros indicadores do poder de consumo.

Na atualidade, há significativa produção acadêmica no Brasil sobre avaliação de programas e projetos sociais com o objetivo de se aferirem implementações de objetivos, metas e resultados, utilizando-se de critérios de eficácia, eficiência e efetividades das ações como uma forma de fiscalização e prestação de contas. Essas modalidades de avaliação, com viés instrumental e normativo, têm sido uma tendência no âmbito da reforma gerencial do Estado brasileiro para se convocar eficiência e modernização da gestão pública (PAIVA, 2016). A área de conhecimento das ciências políticas enfatiza análises de processos de decisão política em avaliação de políticas públicas adotando-se, tendencialmente, o enfoque institucionalista, para o estudo das relações entre os poderes Executivo e Legislativo.

Em perspectiva crítica, Figueiredo e Figueiredo (1986) desenvolvem sobre a necessidade de investimentos em processos de “avaliação política da política social”, com foco nos seus princípios orientadores e nos motivos que levaram governantes e gestores públicos a escolherem determinada política em detrimento de outra. Conforme os autores, avaliação política e avaliação de políticas são partes integrantes do mesmo processo de avaliação. Argumentam que a avaliação política é uma etapa preparatória que atribui valor ao processo da avaliação de políticas, pois, leva em conta a razão pela qual uma política é preferível à outra e observa, tanto os princípios políticos, quanto os critérios adotados para conectar com a concepção de Bem-Estar Humano. Sustentam, os autores, que o foco estabelecido nos princípios orientadores da política em análise, pode indicar a necessidade de uma avaliação mais ampla, que sirva de base referencial para decisões políticas posteriores. Concluem que essa etapa preparatória da avaliação de políticas públicas apresenta-se como uma crítica ao viés comportamental e neutralista da ciência política tradicional, que descarta a avaliação política dos princípios que as fundamentam.

A avaliação de políticas, por sua vez, estabelece conexão lógica entre objetivos, critérios e modelos analíticos. Figueiredo e Figueiredo (1986) consideram que toda política pública gera “produto físico e impacto”. Sustentam a ideia de que a avaliação de políticas podem ser “avaliações de processos e avaliações de impactos”, pois, enquanto a avaliação de processos controla o tamanho e a qualidade do efeito desejado, a avaliação de impactos observa os efeitos sobre a população alvo com a intenção de estabelecer a relação de causalidade entre a política e as alterações nas condições sociais dos sujeitos integrantes do público alvo.

Há determinados tipos de políticas públicas que não objetivam mudanças entre o presente e o futuro nas condições de vida de determinado segmento populacional. Atuam com

o propósito de produzir bens ou serviços, tais como absorção escolar, emprego, transporte, segurança e tantas outras formas de atendimento público em variados setores. Os tipos de pesquisa mais adotados para a avaliação dessas políticas limitam-se, em geral, à verificação dos níveis de racionalização dos gastos em relação às eficácias objetiva e funcional e à eficiência delas.

Entretanto, quando tratamos da política social com propósitos de mudanças nos níveis de desigualdade, em dimensão atual e futura, os impactos nas condições sociais do público alvo constituem o objeto central das análises. Considera-se, que uma mesma política pode causar impactos objetivos, subjetivos e substantivos na vida de determinados segmentos populacionais. Conforme Figueiredo e Figueiredo (1986), enquanto os impactos objetivos indicam mudanças quantitativas, os impactos subjetivos indicam alterações no “estado de espírito” da população e os impactos substantivos indicam mudanças qualitativas reais nas condições de vida das pessoas que constituem o público alvo, bem como o potencial de sustentabilidade dos resultados em médio e longo prazo. A análise dos impactos substantivos inclui parâmetros externos às estruturas institucionais da política social, tais como: equidade, desenvolvimento econômico e justiça social. Os critérios das efetividades subjetivas e substantivas contribuem para a composição de cenários da vida cotidiana onde se manifestam múltiplas expressões dos de satisfação\insatisfação materiais e de condições diversas para o enfrentamento ou superação de faltas e de dificuldades pelos sujeitos integrantes do público alvo das ações públicas em análise.

Observam-se expressões de desigualdades em três campos, articulados e complementares ente si:

- a) “desigualdade de poder”, levando em conta os processos de formação e de informação sobre os direitos e as formas de acesso aos bens e serviços públicos;
- b) “desigualdade material”, levando em conta as condições de apropriação da riqueza socialmente construída e o acesso ao consumo, e;
- c) “desigualdade nas formas de convivência e interação social”, considerando aspectos subjetivos e intersubjetivos inscritos nas relações de exclusão estabelecidas nos espaços de trabalho e de sociabilidades.

A conjugação entre os diferentes campos de desigualdades compõe uma noção de pobreza radicalmente distinta daquela aferida pelo acesso a renda e ao consumo de massa. Supõe o entendimento de traços relacionais agregados à condição da pobreza e ao lugar do

pobre nas relações sociais cotidianas, tais como as expressões de sentimentos de humilhação e de rejeição nos espaços de atendimento público e de convivência social.

Nessa perspectiva, as análises das efetividades subjetivas e substantivas observam os impactos das ações sobre os níveis de fortalecimento dos vínculos sociais e familiares; de melhoria nas condições de inserção no mercado de trabalho e de geração de renda; de condições de informação e acesso aos bens e serviços públicos; de vínculos de pertencimento aos espaços de sociabilidade; e ainda, de incentivo à participação, direta ou indireta, nos processos decisórios de planejamento, execução e avaliação dos programas e projetos sociais de base territorial. As dimensões subjetivas e substantivas da análise não excluem, por certo, a dimensão objetiva, pois, reconhecendo-se a importância da verificação do cumprimento da obrigação pública de provimento dos mínimos materiais necessários à população em situação de extrema pobreza, se reconhece, igualmente, que a proteção social emergencial medida pelos critérios da renda constitui um importante traço da justiça social.

A composição do conjunto das três dimensões de efetividade voltadas à verificação dos processos de mudança real na estrutura do padrão de desigualdades, a partir da implementação de ações sociais públicas são demonstradas, em síntese, no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1 - Dimensões de efetividade e critérios de avaliação de impactos de políticas sociais com propósitos de mudança

Efetividade objetiva	Efetividade Subjetiva	Efetividade Substantiva
Critério de aferição de mudança quantitativa	Critério de aferição de mudança qualitativa	Critério de aferição de mudança quantitativa e qualitativa
Compara o período anterior com o período posterior à execução das ações planejadas, em relação ao conjunto de investimentos.	Observa e analisa mudanças no sistema de crenças e valores da população alvo. Considera a percepção da população quanto aos resultados. Analisa as dimensões materiais, psicológicas e culturais do Bem-Estar Social realizado.	Observa e analisa as mudanças ocorridas nas condições de vida da população alvo. Observa o potencial de sustentabilidade dos resultados em médio e longo prazo. Considera parâmetros externos à política social, tais como: Justiça social Igualdade social Equidade Desenvolvimento econômico

Fonte: Elaborado pelos autores com dados extraídos em estudos de Figueiredo e Figueiredo (1986).

Se compreende que a indissociabilidade entre as três dimensões de efetividade constituem uma tríade de potencial suporte metodológico para aferições de resultados de investimentos públicos em programas e projetos sociais, à luz do princípio de justiça social.

Enquanto os critérios de efetividade objetiva permitem observar resultados predominantemente quantitativos para a resposta institucional de legitimação das suas funções, os critérios de efetividades subjetiva e substantiva contribuem para a visibilidade de aspectos singulares da vida cotidiana onde se manifestam expressões múltiplas de níveis de satisfação\insatisfação materiais e de condições para o enfrentamento ou superação de tantas outras dificuldades intercorrentes no mundo da vida, tendo em vista os modos particulares que indivíduos e famílias vivem ou são capazes de viver.

No âmago da recomendação de análises e avaliações continuadas de políticas públicas já colocadas na América Latina e no Brasil desde 1990, em que pese a ênfase dessa recomendação às aferições de sucesso/insucesso, conforme a racionalização dos investimentos públicos, considera-se possível a adoção de metodologias de aferições de resultados com base na tríade das dimensões de efetividades objetivas/subjetivas/substantivas, como estratégia de sobreposição do viés democrático ao de mera racionalização de custos.

Para tanto, considera-se de fundamental importância o envolvimento de sujeitos representantes das instituições de justiça, como sujeitos de ação na intersecção entre os campos de conhecimento onde interagem os saberes jurídicos com os saberes da política, da filosofia, da sociologia, da antropologia, da psicologia e de tantos outros que podem sustentar um campo interdisciplinar para a apreensão das relações intersubjetivas da realidade social. Assim, se podem ampliar os campos de visibilidade e de escuta a tantos aspectos da realidade circunscrita aos “casos concretos” *sub judicie*, ocultados pelas formas ideológicas de naturalização das desigualdades subjetivas, e, historicamente emoldurados pelas estruturas normativas que regem o mundo sistêmico das instituições de justiça.

E ainda, para exercício do controle sobre a ideologia intrínseca aos métodos interpretativos, importa a sustentação de análises e conclusões alicerçadas em critérios de cientificidade voltadas a demonstrações da realidade mais próxima de “como ela é” e menos “como se gostaria que fosse dentro de interesses determinados” (DEMO, 1989, p. 19).

4.1 A contribuição da análise institucional para a construção de cenários

Conforme Lourau (1995), é fundamental articular lacunas e ver relações, ao invés de perseguir a identificação de elementos coerentes e homogêneos para comprovar um problema e prospectar a ele soluções pontuais. Na ótica do autor são instituições as normas universais ou assim consideradas, tais como o Estado, as políticas sociais, o sistema jurídico-normativo que as legitimam, bem como as demais organizações integrantes do mundo da vida, como a família,

a educação, o trabalho, a saúde, o meio ambiente, o consumo e tantas outras dimensões do cotidiano. Como células sociais universalmente espalhadas, as instituições são dotadas de capacidade intrínseca de modificação a partir das ações cotidianas dos indivíduos que a materializam pelo padrão de positivação/negação das normas que as sustentam.

Considerando a política social como uma instituição inserida no contexto das demais, a análise, do ponto de vista da dialética institucional de Lourau (1995) abarca a relação entre a dimensão positiva do conceito, denominada de universalidade, com as suas dimensões negativas, denominadas de particularidade e singularidade. É fundamental a compreensão de que as normas institucionais são verdadeiras, apenas de modo positivo e abstrato, na sua dimensão de universalidade, pois, quando se aplicam em condições particulares e variáveis da vida dos indivíduos elas, deixam de ser verdadeiramente plenas.

Assim, a compreensão da política social carece da consideração de que o seu arcabouço normativo, enquanto dimensão positiva e universal é mais ou menos eficaz porque ele não se encarna diretamente no conjunto dos indivíduos, sejam eles gestores, técnicos ou representantes de instituições jurídicas, ou os destinatários das próprias políticas. Daí se depreende o entendimento de que a estrutura das normas legitimadoras das ações sociais públicas adquire o dinamismo intrínseco às manifestações de suas negatividades quando passam pela mediação de formas singulares, de distintos modos de percepção de mundo, de noções de necessidades, de expressões de capacidades e de potencialidades quase sempre imensuráveis do ponto de vista abstrato.

De algum modo, a análise das particularidades e das singulares como expressões de negatividade em relação à universalidade normativa das ações de proteção social pública requer um método compatível com a complexidade das relações entre os sujeitos e as normas. As legislações e os demais institutos documentais elaborados para a definição conceitual e operacional das políticas sociais são totalidades parciais, já que envolvidas pelas mais variadas formas de organizações constituintes do sistema social.

Para adentrar o olhar aos diferentes modos de vida das camadas mais vulneráveis da população e buscar compreender os impactos produzidos por determinados programas, projetos ou serviços, é fundamental o entendimento de que as famílias e os indivíduos possuem diferentes maneiras de perceber o mundo. Importa aceitar a exigência da complexidade do pensar, do reconhecimento dos “não saberes” sobre o modo como os sujeitos vivenciam suas próprias dificuldades; como criam estratégias comportamentais e psíquicas para lidar com as faltas materiais e imateriais; que elementos constituem o alicerce utópico dos seus projetos de vida, e ainda, sobre o modo como expressam as suas potencialidades e capacidades para instituir

as próprias maneiras de superação a toda espécie de adversidades que lhes são apresentadas no cotidiano. Daí que, uma mesma ação de intervenção pública pode produzir resultados muito diversos até no mesmo território.

Inspirada na ideia de justiça concebida por Sen (2011), a perspectiva metodológica que se apresenta requer o foco da análise na compreensão sobre o modo como as pessoas vivem e são capazes de viver. Importa fazer comparações entre as diferentes vidas que os indivíduos e as famílias destinatárias das ações sociais de intervenções pública podem viver, influenciadas, tanto pelo mundo das instituições que as cercam cotidianamente, como pelo comportamento real dessas pessoas, pelas relações que elas estabelecem entre si e pelo potencial que têm para influir na modificação das estruturas institucionais da própria vida.

Na perspectiva da análise institucional discutida por Lourau (1995), seria necessário apreender a importância do conceito “não-saber” como regra universal para se empreender o conhecimento sobre a dinâmica das relações interpessoais e interinstitucionais das experiências e realizações humanas de sujeitos excluídos das oportunidades de pertencimento social digno. Essa consideração valoriza o fator subjetivo das análises buscando evitar tanto o positivismo que privilegia as categorias normativas no plano absoluto e abstrato, quanto o subjetivismo, aquele que em nada contribui, efetivamente, para a verificação dos impactos de uma política pública na vida dos sujeitos. O reconhecimento do “não-saber” por parte de autoridades judiciais, de técnicos e de gestores públicos considera os limites da análise da política, desde que instituída na complexidade da prática social.

Apresentam-se, a seguir, três dimensões para a constituição de cenários para análise e avaliações de programas e projetos sociais. Sugerem-se indicadores para levantamento de dados e análises dos impactos da política social. A composição dos quadros de dimensões de resultados com bases nas eficiências objetiva, subjetiva e substantiva pode ser elaborada conforme a criatividade do pesquisador, no limiar da combinação das dimensões quantitativas e qualitativas da realidade social, do modo mais conveniente e adequado ao estudo que pretender realizar.

4.2 A dimensão positiva da política social: organização jurídica e material

O primeiro cenário, denominado “organização jurídica e material” possibilita a abordagem do campo abstrato e positivo da política social, definido pelo conjunto de normas e princípios que a orientam e legitimam, bem como as respectivas ações previstas para a garantia da materialização dos direitos sociais nela inscritos. À luz da dialética da análise institucional

se busca conhecer o campo positivo das normas, onde o que está declarado e assegurado é absoluto, pois, “nesse momento é que o conceito é plenamente verdadeiro, a saber, verdadeiro abstratamente [...]” (LOURAU, 1995, p. 10). Examina-se a política social como instituição dotada de uma organização jurídica e material.

Realiza-se levantamento de dados bibliográficos que informam a gênese da política na qual se vinculam programas ou projetos em análise. Observam-se os significados dos principais termos e conceitos adotados no marco regulatório, e realiza-se estudo documental com base nos materiais oficiais de domínio público e na legislação em vigor da política social à qual se vinculam as ações que se pretende analisar. Ao final dos estudos já se podem definir os indicadores para a composição desse cenário e a sistematização dos itens que possibilitem ao pesquisador olhar e compreender a dimensão do “dever ser” inscrito no objeto da pesquisa. Considerando as peculiaridades das múltiplas ações de políticas sociais, apresentam-se, no Quadro 2, a seguir, sugestões de indicadores para a composição desse cenário:

Quadro 2 - Indicadores e potencial de informação e análise da organização jurídica e material da política social

INDICADOR	POTENCIAL DE INFORMAÇÃO E ANÁLISE
Critério de aferição de mudança quantitativa	Critério de aferição de mudança qualitativa
<p>1 CARACTERÍSTICAS ESSENCIAIS</p> <p>Apresenta a propositura jurídica e organizativa do programa ou projeto em análise, no âmbito da política social a que se insere</p>	<p>1.1 Identificação dos objetivos e das ações por meio das quais a política social se materializa: benefícios, serviços, programas e/ou projetos.</p> <p>1.2 Reconhecimento do marco legal – dispositivos constitucionais, legislação infraconstitucional e relação destes com os princípios orientadores.</p> <p>1.3 Orientação dos dispositivos e normativas internacionais.</p> <p>1.4 Condicionais – contribuição monetária, cumprimento de responsabilidades civis e tantas outras condições impostas ao cidadão usuário para o acesso.</p> <p>1.5 Critérios de acesso e de permanência.</p> <p>1.6 Canais de controle social assegurados na gestão.</p> <p>1.7 Participação do público usuário nos processos decisórios das ações cotidianas.</p>
<p>2 ABRANGÊNCIA</p> <p>Revela a propositura do alcance do programa ou projeto avaliado</p>	<p>2.1 Previsão de abrangência territorial.</p> <p>2.2 Previsão do quantitativo de pessoas atendidas.</p> <p>2.3 Previsão do quantitativo de famílias atendidas.</p>
<p>3 INTERSETORIALIDADE</p> <p>Possibilita analisar os potenciais de intersectorialidade e de interdisciplinaridade previstos no objeto da ação em foco</p>	<p>3.1 Inserção da política social na rede socioassistencial de base territorial e intersectorial.</p> <p>3.2 Potencial da condição intersectorial e interdisciplinar para a ampliação da satisfação das necessidades dos cidadãos usuários.</p> <p>3.3 Interdisciplinaridade na composição de equipes de trabalhadores.</p>
<p>4 FINANCIAMENTO E GASTO</p> <p>Identifica a fonte dos recursos e o montante dos gastos previstos para a implementação do programa ou projeto em análise.</p> <p>Possibilita:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificar os segmentos populacionais mais onerados com o financiamento: empregadores, trabalhadores e demais contribuintes; - Analisar os níveis de regressividade e de progressividade do financiamento; - Compreender as formas previstas de redistribuição e de desconcentração da riqueza socialmente produzida. 	<p>4.1 Fontes do financiamento.</p> <p>4.2 Distribuição das responsabilidades de financiamento entre as esferas municipal, estadual e federal.</p> <p>4.3 Direção dos gastos – distribuição dos recursos entre as ações da política social (benefícios, serviços, programas e projetos).</p> <p>4.4 Distribuição federativa/geográfica – necessidades em relação aos índices sócio-econômicos locais.</p> <p>4.5 Magnitude dos gastos - volume de investimento na política social.</p> <p>4.6 Relação entre recursos aprovados e executados com base na série histórica.</p> <p>4.7 Relação entre crescimento e retração dos recursos previstos e gastos ao longo dos últimos anos.</p> <p>4.8 Percentual dos gastos previstos para o programa ou projeto em relação ao orçamento geral da política social a que os mesmos se vinculam e em relação ao PIB.</p>

Fonte: Elaborado pelos autores com dados extraídos das publicações citadas ao longo do texto.

4.3 A dimensão dinâmica e complexa das relações de formulação e implementação

O segundo cenário denominado “relações de implementação” possibilita uma abordagem no campo das incertezas, próprio do dinamismo dos entrecruzamentos institucionais. O pesquisador identifica a centralidade da categoria “não-saber” e lança o olhar para o “dever” nas formas de implementação dos itens previstos no cenário anterior. Considera as complexidades que se estabelecem nas relações entre os atores políticos e os sujeitos envolvidos nas distintas etapas de formulação e implementação, quais sejam: gestores, técnicos, representantes de instituições jurídicas, integrantes do público alvo e demais envolvidos, dependendo do recorte da pesquisa pretendida.

A composição desse segundo cenário se define na relação com o anterior, ou seja, entre o momento da universalidade e o da particularidade, quando se exprime a negação do momento precedente e se torna possível decifrar aspectos até então obscuros, por meio dos contrastes das expressões particulares e singulares da vida social. Se considera, pois, que “toda verdade geral deixa de ser tal plenamente desde que se encarna, se aplica em condições particulares, circunstanciais, determinadas, isto é, no grupo heterogêneo dos indivíduos [...]” (LOURAU, 1995, p. 10). Se observa, portanto, a relação entre a positividade da política social e a negatividade manifesta no campo das particularidades das redes de instituições implementadoras.

Nesse momento é que os sujeitos analisadores se encontram, verdadeiramente, diante do duplo desafio metodológico: o de articular saberes interdisciplinares e o de se posicionarem estrategicamente como sábios do “não-saber” acerca dos dispositivos dinamizadores das dimensões materiais, culturais e psicossociais que engendram os padrões de relações entre sujeitos e instituições. Para iluminar o campo desconhecido e buscar patamares aceitáveis de segurança metodológica, se propõe uma escuta sistematizada dos sujeitos envolvidos diretamente nas relações que se estabelecem nos processos dessa etapa. Objetiva-se se ampliar os campos de visibilidade e de escuta sobre as singularidades manifestas nas complexas redes de relações ideológicas, econômicas, sociais, culturais, psíquicas e tantas outras, entre os sujeitos que a compõem.

O segundo cenário denominado “relações de implementação” pode ser elaborado a partir de levantamentos de expressões de sujeitos que informem, por meio de amostragem, os principais dispositivos de dificuldades e de incentivos à implementação das ações propostas. O que se pretende, no dizer de Thompson (1995) é uma hermenêutica da vida cotidiana, reconhecendo que o olhar do pesquisador será o de quem reinterpreta um campo de saberes,

pois, o objeto das investigações está localizado em um campo pré-interpretado pelos sujeitos nele envolvidos. As técnicas para a coleta de dados podem ser as mais variadas e conhecidas no âmbito do método qualitativo, tais como: observações participantes, entrevistas de profundidade, grupos focais e tantas outras, dependendo das especificidades de cada estudo em face de seus objetivos. A metodologia da interpretação proposta por Thompson (1995) denominada Hermenêutica de Profundidade pode ser adotada para a composição desse cenário, com o intuito de facilitar ao analista das ações da política social em foco, um trânsito melhor iluminado no campo de “não-saberes”, a partir de outros saberes advindos de um platô a mais de profundidade, com base nas expressões dos sujeitos diretamente envolvidos no mundo das relações intersubjetivas e interinstitucionais em questão.

Podem-se construir indicadores qualitativos para o entendimento dos padrões de relações predominantes, tais como:

- a) entre as esferas governamentais no exercício das competências, responsabilidades e autonomias operacionais, financeiras e de formulação/implementação das diretrizes nacionais nas respectivas esferas estaduais e municipais;
- b) entre os sujeitos, nos territórios, no âmbito dos processos participativos e deliberativos da política e em ambientes da rede socioassistencial;
- c) entre o Estado e as instituições não governamentais envolvidas na implementação da política, observando o exercício das funções e o cumprimento das responsabilidades assumidas nas formas de gestão compartilhada;
- d) entre o Estado, a comunidade territorial e as Agências Reguladoras na implementação dos mecanismos jurídicos de regulação das atividades públicas e privadas no âmbito da política social em questão; e
- e) entre os sujeitos envolvidos nas instâncias de participação e de controle social.

Podem-se definir outros indicadores para iluminar o campo das singularidades por meio de expressões de usuários das ações públicas que materializam a política. Considera-se importante ouvir as percepções desses sujeitos sobre:

- a) os impactos objetivos das ações desenvolvidas e em desenvolvimento no âmbito das relações familiares e comunitárias;
- b) as mudanças produzidas no sistema de crenças, valores culturais e de reconhecimento de direitos de cidadania a partir do bem estar social realizado; e

- c) os aspectos que poderiam ser modificados para melhor aproximação entre os resultados produzidos pelas ações da política social e a realização dos seus projetos de vida.

O ponto central da observação é o conjunto de elementos que constituem o padrão predominante das relações entre os sujeitos envolvidos no processo de implementação da política social e o modo como esse padrão colabora para a garantia dos princípios constitucionais declarados e para o alcance do objetivo de redução das desigualdades sociais. Os indicadores sugeridos para a composição desse cenário apresentam-se no Quadro 3, a seguir:

Quadro 3 - Indicadores e potencial de informação e análise das relações de implementação

INDICADOR		POTENCIAL DE INFORMAÇÃO E ANÁLISE	
Critério de aferição de mudança quantitativa		Critério de aferição de mudança qualitativa	
1 RELAÇÕES ENTRE AS ESFERAS GOVERNAMENTAIS Possibilita compreender as tendências políticas da política social na configuração do arranjo institucional adotado para a implementação.	1.1 Níveis de autonomia e responsabilidades assumidas pelos entes federados. 1.2 Definição de normas e diretrizes em níveis estadual, municipal e territorial em face do estabelecido para a política social no pacto federativo. 1.3 Responsabilidade no financiamento e na complementação de recursos assumidos pelos entes federados. 1.4 Ausência ou superposição de competência entre as esferas governamentais.		
2 RELAÇÕES ENTRE OS SUJEITOS EM ÂMBITO TERRITORIAL Facilita a análise do viés democrático e participativo da política social.	2.1 Lugar e importância da política social na rede socioassistencial de base territorial. 2.2 Modos e níveis de participação efetiva da população do território nos processos decisórios da política social. 2.3 Relação entre as necessidades específicas dos territórios e a oferta de bens e serviços prestados no âmbito da política social.		
3 RELAÇÕES ENTRE ESTADO E ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS Contribui para observar o cumprimento da obrigação da primazia da responsabilidade do Estado na condução de todas as fases de implementação da política social.	3.1 Formas de convênios, contratos e prestações de contas do gasto público praticados entre governo e entidades filantrópicas ou de natureza afim. 3.2 Modo de organização e prestação dos serviços pelas entidades não governamentais em relação aos objetivos, princípios e diretrizes definidos no marco legal da política social. 3.3 Aplicação dos recursos governamentais e não governamentais na contratação de trabalhadores e técnicos, bem como em planos de carreira.		
4 PAPEL E ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS Possibilita observar os mecanismos jurídicos e materiais de regulação da atividade no campo da política social.	4.1 Controle da qualidade na prestação de serviços pelas agências reguladoras como a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); Agência Nacional das Águas (ANA); Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT) e tantas outras relacionadas ao objeto dos serviços prestados no âmbito da política social em análise.		
5 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE DEMOCRÁTICO DA SOCIEDADE Possibilita conhecer e analisar os modos como vem se operacionalizando os mecanismos de controle ou “zêlo” da sociedade pelos direitos assegurados na política social.	5.1 Constituição e funcionamento da representatividade social em instâncias de deliberação (ex: conselhos e conferências). 5.2 Constituição e funcionamento das instâncias de negociação e pactuação (ex: fóruns e demais encontros com a representantes da sociedade). 5.3 Cumprimento das deliberações dos órgãos de controle pelo Poder Executivo.		
6 PERCEPÇÃO DE USUÁRIOS Permite a reinterpretção dos fenômenos da vida cotidiana do público alvo.	6.1 Noções de faltas e de dificuldades no mundo da vida cotidiana. 6.2 Expectativas em relação as ações da política social em análise, para a melhoria das condições de vida do próprio sujeito e da sua família. 6.3 Reconhecimento dos direitos assegurados na política social. 6.4 Impactos imediatos, de médio e de longo prazo da política social na vida do próprio sujeito e da sua família. 6.5 Aspectos da política social que poderiam ser modificados para maior aproximação entre as expectativas e o bem estar obtido.		
7 PERCEPÇÃO DE TRABALHADORES (TÉCNICOS E GESTORES) Permite o fomento ao debate interdisciplinar sobre diferentes aspectos da política social.	7.1 Relação entre as ações planejadas e executadas. 7.2 Impactos imediatos, de médio e de longo prazo da política social na vida da população que constitui o público alvo da política social. 7.3 Aspectos facilitadores e dificultadores para a implementação das ações no âmbito institucional e interinstitucional 7.4 Aspectos que poderiam ser modificados para maior aproximação entre os objetivos esperados e os resultados alcançados.		

Fonte: Elaborado pelos autores com dados extraídos das publicações citadas ao longo do texto.

4.4 A dimensão jurídico interpretativa da política social

O terceiro cenário denominado “dimensão jurídico-interpretativa” possibilita conhecer os níveis e as formas de judicialização mais recorrentes em relação ao objeto da análise. Contempla o lugar e o significado das instituições de justiça no propósito da realização da justiça social, principiada nas ações da política social. Se pode observar a influência do padrão predominante da interpretação judicial em relação aos direitos a proteção social pública assegurados no Paradigma do Estado Democrático de Direito.

A composição desse cenário pode ajudar a compreender o lugar e o significado das instituições de justiça nos avanços democráticos do sistema de proteção social, em contexto de demandas ocultas e reprimidas dos setores da sociedade mais vulneráveis às capturas ideológicas da naturalização das desigualdades.

Se admite a ampliação do mundo da juridicidade a partir da interpretação hermenêutica em platô de profundidade mais próximo das expressões de particularidades e singularidades, a ponto de se positivarem expressões de negatividades evidenciadas no segundo cenário em relação ao primeiro, o da universalidade formal antes instituída. Daí que o campo da juridicidade pode contribuir para realização da dialética instituído-instituinte, e, de tal modo, reconstruir, continuamente, noções de justiça a partir da mediação das negatividades manifestas no cotidiano da vida social. O Quadro 4, a seguir, apresenta os indicadores sugeridos para essa abordagem:

Quadro 4 - Indicadores e potencial de informação e análise da dimensão jurídico-interpretativa

INDICADORES	POTENCIAL DE INFORMAÇÃO E ANÁLISE
Critério de aferição de mudança quantitativa	Critério de aferição de mudança qualitativa
1 NÍVEIS DE JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL Permite observar, nos últimos anos, a evolução/involução dos níveis de judicialização.	1.1 Quantidade de demandas de acesso ao poder judiciário para recorrer ao direito 1.2 Comportamento do poder executivo em face das determinações legais de garantias de acesso aos bens e serviços públicos assegurados e o cumprimento\descumprimento delas.
2 SUJEITOS NOS POLOS ATIVO E PASSIVO NOS PROCESSOS DE JUDICIALIZAÇÃO Permite analisar a qualidade dos direitos de cidadania em face do lugar do exercício do direito na jurisdição.	2.1 Quantitativo de sujeitos em relação aos polos ativo e passivo na judicialização. 2.2 Instituições prestadoras de serviços recorrentemente envolvidas.
3 PERFIL DOS SUJEITOS AUTORES DOS PEDIDOS Possibilita identificar o perfil e as condições dos sujeitos que reconhecem e fazem jus ao princípio do devido processo legal.	3.1 Perfil dos sujeitos usuários que acessaram a jurisdição para recorrer ao direito social (idade, gênero, escolarização, território de origem e demais dados que informem a condição socioeconômica). 3.2 Relação entre o perfil dos sujeitos autores e o objeto da ação social pública acessada/negada. 3.3 Relação entre as condições de acesso dos sujeitos autores dos pedidos às informações e aos procedimentos jurisdicionais.
4 FUNDAMENTOS LEGAIS Permite identificar e compreender o papel do marco principiológico e normativo da política social na judicialização.	4.1 Legislações e orientações normativas mais recorrentemente citadas em âmbitos internacional, nacional, estadual, municipal e territorial. 4.2 Principais argumentos construídos em face da legislação relacionada direta ou indiretamente ao objeto da ação social em questão.
5 FUNDAMENTOS TEÓRICOS (DOCTRINÁRIOS) Possibilita compreender os paradigmas predominantemente adotadas para a ponderação da análise sobre o direito social em questão.	5.1 Autores e correntes teóricas predominantemente adotadas nos fundamentos judiciais. 5.2 Conceitos e noções jurídicas subjacentes às noções de justiça social.
6 FUNDAMENTOS JURISPRUDÊNCIAIS Permite compreender o dinamismo interpretativo em face da influência das decisões passadas nas análises atuais.	6.1 Jurisprudências mais recorrentemente citadas nos fundamentos das decisões. 6.2 Conteúdos jurisprudenciais extraídos e destacados. 6.3 Relação entre os teores jurisprudenciais adotados e os objetivos da ação social em análise.
7 MÉTODOS DE INTERPRETAÇÃO JURÍDICA Permite compreender e analisar o comportamento do Poder Judiciário em face da sua autonomia interpretativa e propositiva.	7.1 Termos utilizados para designação do direito social e das condições definidas como critério de acesso à ação social em análise. 7.2 Métodos de interpretação jurídica predominantemente adotados (literal, axiológica, histórica, gramatical, teleológica, hermenêutica e tantas outras). 7.3 Relação entre as elaborações interpretativas dos relatores e os precedentes legais, teóricos e jurisprudenciais adotados por eles, para a fundamentação das decisões.

Fonte: Elaborado pelos autores com dados extraídos das publicações citadas ao longo do texto.

5 CONCLUSÃO

Estudos sobre a desigualdade brasileira demonstram a existência de uma significativa distância entre a noção de justiça declarada nos atuais dispositivos constitucionais e as condições reais da sua materialização. Identificamos a persistência de limitações no sistema de proteção social, destacadamente, no que se refere às formas de manifestação e deliberação dos segmentos mais vulnerabilizados da sociedade sobre o modo como o Estado deve atuar no exercício de sua responsabilidade da gestão justa e democrática da *res pública*.

Se entende, portanto, que a possibilidade de materialização da ideia de justiça inscrita nos princípios normativos da política social brasileira exige a primazia da responsabilidade do Estado no exercício de garantia da igualdade jurídica e da justa imperatividade à legislação e aos princípios de justiça social.

O investimento público em bem-estar social com propósito de mudanças no padrão de desigualdades atuais e futuras requer formas mais democráticas e complexas de gestão, desde a fase da formulação e da definição dos mecanismos institucionais de implementação até as avaliações de impactos na realidade social em razão das ações implementadas. Em todas as etapas se considera essencial a ampliação dos canais de escuta qualificada dos sujeitos integrantes do público alvo para se possibilitar maior estreitamento entre os anseios da população em suas múltiplas dimensões e o detalhamento da oferta dos bens e da operacionalização dos serviços.

No âmbito da recomendação de análises e avaliações continuadas de políticas sociais considera-se viável a elaboração de metodologias que permitam ultrapassar os tradicionais objetivos de mera racionalização de gastos públicos. A adoção de uma noção de justiça social como categoria central, em perspectiva crítica e interdisciplinar pode ser importante chave metodológica para aferição de resultados de impactos subjetivos e substantivos das ações de proteção social, combinados aos impactos de resultados objetivos.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo (org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Ed. da UNESP, 2004.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. São Paulo: Editora Manole, 2007.
- BOBBIO, Norberto. **Estado governo sociedade: para uma teoria geral da política**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- BOURDIEU, Pierre. **Ce que parler veu dire: l'économie des échanges linguistiques**. Paris: Minuit, 1982.
- BOURDIEU, Pierre. **La distinction: critique sociale du jugement**. Paris: Minuit, 1979.
- BOURDIEU, Pierre. La force du droit: éléments pour une sociologie du champ juridique. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, v. 64, p. 3-19, 1986.
- BRUNET, Emiliano R. Sobre a abordagem direito e políticas públicas (DPP) em um curso de graduação em direito: contribuição crítica para a construção de um programa. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 878-903, 2019.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1988>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (DE 18 DE SETEMBRO DE 1946)**. A Mesa da Assembléia Constituinte promulga a Constituição dos Estados Unidos do Brasil e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos dos seus arts. 218 e 36, respectivamente [...]. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1966]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 15 ago. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, [...]**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 27 ago. 2020.

BRASIL. Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília: Presidência da República, [2020a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2020b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 25 jul. 2020.

BRASIL. Lei n. 38, de 4 de abril de 1935. Define crimes contra a ordem política e social. Brasília: Presidência da República, 1935. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1930-1949/L0038.htm. Acesso em: 10 ago. 2020.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Direito constitucional ao alcance de todos**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARDOSO, Adalberto Moreira. Desigualdade, justiça e legitimidade: uma investigação empírica sobre aspectos da sociabilidade brasileira. In: SCALON, Celi (org.). **Imagens da desigualdade**. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASTRO, Marco Túlio de Barros; MELLO, Maria Tereza Leopardi. Uma abordagem jurídica da análise de políticas públicas. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 4, n.2. 2017. Disponível em: <https://reedrevista.org/reed/article/view/112>. Acesso em: 1 set. 2010.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo, SP: Saraiva, 2010.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1989.

DEDECCA, Claudio Salvadori. **A redução da desigualdade e seus desafios** Brasília: IPEA, 2015. (Texto para discussão 2031).

DRAIBE, Sônia Miriam. **Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes**. Santiago do Chile: Cepal/Naciones Unidas, 1993. (Série Reformas de Política Pública, 14).

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Revista Lua Nova**, v. 24, p. 85-116, set. 1991.

FAGNANI, Eduardo. A inédita e embrionária cidadania social brasileira em xeque. [Entrevista cedida a] Sandra Oliveira Teixeira. **Revista Ser Social**, v. 21, n. 44, p. 114-133, jan./jun. 2019. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/23484/21174. Acesso em: 10 ago. 2020.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n.59, p. 97-109, out. 2005.

FARRANHA, Ana Claudia; MIRANDA, Juliana Gomes; PEREIRA, Paulo Fernando Soares. (2018). Direito e análise de políticas públicas: o que há de novidade? Uma experiência de ensino e uma metodologia para pesquisa. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 5, n. 2, p. 162-174, 2018. Disponível em: <https://reedrevista.org/reed/article/view/260>. Acesso em: 30 jul. 2020.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

FREITAS, Maria Raquel Lino de. Dimensões da desigualdade sob o olhar dos usuários da política de assistência social. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 15., 2011. Curitiba. **Anais** [...]. Curitiba: CBS, 2011. Disponível em: <http://portaleventosacademicos.pucminas.br/index.php/simposioics/simposioics/paper/download/39/85>. Acesso em: 10 jul. 2020.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel**: a política e o estado moderno. Civilização Brasileira, 2004.

IGREJA CATÓLICA. **Papa Bento XVI**: festa da Mãe de Deus XL - dia mundial da paz: Homilia do Papa Bento XVI. Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 2007. Disponível em: http://www.vatican.va/content/benedict-xvi/pt/homilies/2007/documents/hf_ben-xvi_hom_20070101_world-day-peace.html. Acesso em: 10 ago. 2020.

IGREJA CATÓLICA. **Papa Francisco**: Exortação Apostólica Pós-Sinodal - Querida Amazônia - Ao povo de deus e a todas as pessoas de boa vontade. Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 2020. Disponível em: http://www.vatican.va/content/francesco/pt/apost_exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20200202_querida-amazonia.html. Acesso em: 10 ago. 2020.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Batista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOURAU, René. A análise institucional. Petrópolis: Vozes, 1995.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl. **Contribuição para a crítica da economia política**. São Paulo: Edições Mandacaru, 1989.

MARX, Karl. **Crítica do programa de Gotha**. Porto: Portucalense, 1971.

PAIVA, Ariane Rego de. Análise e avaliação de políticas sociais: algumas perspectivas do debate atual. **O Social em Questão**, v. 19, n. 36, p. 21-38, 2016. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/1_OSQ_36_Paiva.pdf. Acesso em: 10 jul. 2020.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política social**: temas e questões. 3. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Estado, regulação social e controle democrático. *In*: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. (org.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez, 2001.

PONZILACQUA, Márcio Henrique Pereira. A sociologia do campo jurídico de Bourdieu e Dezalay. **Revista Direito e Práxis**, v. 9, n.1, p. 226-249, 2018.

PONZILACQUA, Márcio Henrique Pereira. **Sociologia ambiental do direito**: análise sociojurídica, complexidade e intersubjetividade. Petrópolis: Vozes, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2007. v. 1

SEN, Amartya Kunar. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya Kunar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Sergei. **Desigualdade no Brasil de 2016 a 2017**: um exercício de decomposição e análise de mercado de trabalho de pouca mudança: o que é uma boa notícia Brasília: IPEA, 2018. (Texto para Discussão, 2408). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8769/1/td_2408.pdf. Acesso em: 10 jul. 2020.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **A desigualdade vista do topo**: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926 -2013. 2016. Tese (Doutorado). Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22005/1/2016_PedroHerculanoGuimar%C3%A3esFerreiradeSouza.pdf. Acesso em: 10 jul. 2020.

SUEUR, Jean-Jacques. Pierre Bourdieu, le droit et les juristes. **La méprise. Droit et. Société**, v. 3, n. 85, p. 725-753, 2013.

THOMPSON, John Brookshire. **Ideologia e cultura moderna**: teoria social critica na era dos meios de comunicacao de massa. Petropolis: Vozes, 1995.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report 2019**: Beyond income, beyond averages, beyond today: inequalities in human development in the 21st century. New York: UNDP, 2019. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

VIEIRA, Evaldo. O Estado e a sociedade civil perante a ECA e a LOAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 56, p. 9-22, mar. 1998.