

**ASSISTÊNCIA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO: ENSAIO SOBRE A FUNÇÃO EMANCIPADORA DAS POLÍTICAS SOCIAIS DO ESTADO BRASILEIRO*****SOCIAL WELFARE AND DEVELOPMENT: AN ESSAY ABOUT THE EMANCIPATORY ROLE OF THE BRAZILIAN SOCIAL POLICIES***

Artigo recebido em 28/04/2016

Revisado em 29/04/2016

Aceito para publicação em 15/07/2016

***Jailton Macena de Araujo***

Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal da Paraíba. Professor do Curso de Direito, vinculado ao Departamento de Direito Processual e Prática Jurídica (DDPPJ) do Centro de Ciências Jurídicas da UFPB. Pesquisador do Grupo de Pesquisa "Trabalho e Desenvolvimento: influxos e dissensões" e coordenador do Projeto de Pesquisa "Direito Humano ao trabalho e desenvolvimento no contexto do Estado de Bem Estar Social e(m) Crise". Advogado.

**RESUMO:** A assistência social, como proposta de atuação estatal voltada para a realização de ações que tendem a fomentar a retirada das pessoas mais vulneráveis da condição de miserabilidade, tem assumido uma nova perspectiva em face do projeto de desenvolvimento insculpido no texto constitucional, que é a função emancipadora. A partir de uma compreensão procedimental da atuação estatal que está fundada em uma racionalidade solidária que é preocupada e comprometida com o bem-estar de cada um dos cidadãos, as políticas assistenciais do Estado brasileiro têm sido revitalizadas a partir da definição de seu papel primordial que é promover a inserção socioeconômica de cada um dos seus beneficiários. Nesse contexto, o princípio do valor social do trabalho assume função primordial sendo reconhecido na implementação do principal programa social de combate a pobreza e a extrema pobreza no Brasil, o Plano Brasil sem Miséria, que tem proporcionado melhorias consistentes no acesso aos bens sociais e na consolidação do desenvolvimento como liberdade, a partir da efetivação do direito ao trabalho como instrumento apto a promover justiça social e dignidade humana aos brasileiros mais pobres.

**PALAVRAS-CHAVE:** Assistência social. Solidariedade. Valor social do trabalho. Emancipação.

**ABSTRACT:** Social welfare, as a state action proposal focused on the implementation of actions that tend to promote the withdrawal of more vulnerable people from the condition of

poverty, has assumed a new perspective before the development project written on the constitutional text, which is the emancipatory role. Based on a procedure comprehension of the state action that is established on a collective rationality that is concerned about and committed to the welfare of every citizen, the Brazilian assistance policies have been reinvigorated from the definition of their main role, which is to promote the socioeconomic insertion of all their beneficiaries. In that context, the principle of the social value of work assumes an essential role, being recognized in the implementation of the main social program to eradicate poverty and extreme poverty in Brazil, the plan called “Brazil without Extreme Poverty”, which has been providing advances consistent in the access to social goods and the consolidation of the development as freedom from the implementation of the right to work as a tool capable of providing social justice and human dignity to the most miserable Brazilian people.

**KEYWORDS:** Social welfare. Unity. Social value of work. Emancipation.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 O papel estatal no paradigma constitucional substancialista: acepções constitucionais que norteiam a aplicação dos direitos sociais. 2 Valor solidariedade na assistência social e desenvolvimento como liberdade. 2.1. Assistência social e desenvolvimento. 2.2 Tese procedimental das políticas sociais como proposta para emancipação dos cidadãos pobres. 3 Funções do direito assistencial no contexto da reinvenção das políticas públicas pelo valor social do trabalho. 4 Plano Brasil sem Miséria e a proposta de emancipação pelo trabalho como política pública. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho não tem a pretensão de encerrar uma discussão mais profunda acerca do tema que aborda, muito embora traga uma infinidade de digressões teórico-normativas que apontam questões importantes acerca dos direitos sociais, mais especificamente no viés da assistência social.

Serão avaliadas algumas questões básicas no que se refere ao mote constitucional que direciona as políticas públicas de cunho assistencial quando se tem como referência o desenvolvimento com a aglutinação de inúmeras dimensões que se firmam em torno da dignidade da pessoa humana.

Ao se reconhecer a pessoa humana como centro e como base do desenvolvimento, se admite que algo deve ser feito pelas instituições públicas para modificar a situação de

milhares de pessoas que vivem, ainda hoje, no Brasil, em situação de extrema pobreza, o que é fator que vulnerabiliza o exercício de direitos humanos, ferindo a aclamada dignidade.

Nesse contexto, se eleva a função primordial das ações da assistência social a sua função emancipadora, que associada a outras funções dos direitos sociais, mantem de modo coerente a proposta das políticas assistenciais com as diretrizes constitucionais de bem-estar, justiça social, dignidade e promoção do desenvolvimento com redução das desigualdades regionais e sociais.

As reflexões adiante, ainda terão como lastro axiológico dois princípios básicos que acabam por promover o entrelaçamento dos ramos do direito social em torno de uma proposta única de promoção de desenvolvimento, que são o princípio do valor social do trabalho e o princípio da solidariedade. Ambos, compreendidos na atuação estatal, remetem ao entendimento de como a realização material da liberdade acaba por reforçar a ideia solidária das políticas públicas do Estado brasileiro, que devem ser levadas a intento, a partir da emancipação socioeconômica que apenas pode acontecer com a dignificação do homem pelo trabalho.

A essa evidencia, será realizada uma abordagem teórico-normativa, pautada na metodologicamente na abordagem dedutiva de que uma compreensão ampla dos valores solidariedade e valor social do trabalho, se reconhecidos e inseridos no contexto das ações assistenciais teriam condições de promover a conformização constitucionais dessas ações no intuito de gerar a emancipação das pessoas mais carentes a partir de sua inserção socioeconômica pelo trabalho, promovendo desenvolvimento.

## **1 O PAPEL ESTATAL NO PARADIGMA CONSTITUCIONAL SUBSTANCIALISTA: ACEPÇÕES CONSTITUCIONAIS QUE NORTEIAM A APLICAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS**

Quando se avalia a aplicação e efetivação dos direitos sociais sob uma perspectiva constitucional se abrem duas possibilidades que refletem duas teses clássicas de compreensão dos direitos sociais e sua efetivação.

Na primeira tese, formalista, há nítida separação entre o reconhecimento dos direitos sociais no plano jurídico-constitucional e o das políticas de atuação estatal, na qual a previsão constitucional desses direitos está completamente apartada da sua efetivação. A tese formalista está acostada à compreensão liberal em que o Estado deve afastar-se das questões sociais, devendo apenas preocupar-se com as questões de segurança pública, defesa externa e

serviços os quais não haja qualquer interesse de entes privados na sua realização (BONAVIDES, 2004).

No paradigma neoliberal, o mercado seria o condutor das ações de desenvolvimento capazes de realizar, ao seu turno, a partir do crescimento econômico, melhorias na situação das pessoas. No plano jurídico se reconhecera o Estado de Direito, em que não haveria a preocupação com a efetivação dos instrumentos de proteção social estabelecidos nas normas constitucionais. O desenvolvimento seria equivalente ao crescimento econômico na qual a acumulação de capitais representaria o ápice de um processo meramente econômico em que os seres humanos seriam simplesmente sujeitos aptos à exploração e, eventualmente, ao consumo de produtos.

De outro lado, firma-se a tese substancialista, levada a efeito dentro do paradigma do Estado Democrático de Direito, no qual há a superação tanto do Estado de Bem-Estar Social quanto do paradigma neoliberal. Nela o direito assume papel transformador, no qual a Constituição detém legitimidade para refundar a sociedade (STRECK, 2003) a partir do reconhecimento dos direitos, funcionando como principal orientador e legitimador das ações estatais. Na tese substancialista os níveis normativos superiores incorporam limites não apenas formais de produção normativa, mas também substanciais ao exercício de quaisquer das esferas de poder (FERRAJOLLI, 2000), apresentando um fator impulsionador de mudanças que devem ser acolhidas por todas as esferas sociais, o que implica uma melhoria real da qualidade de vida dos cidadãos.

Na compreensão do paradigma do Estado Democrático do Direito, além da superação do Estado de Bem-Estar Social, pode-se afirmar também que há a superação da ideologia neoliberal, em que o Estado, orientado por uma compreensão cidadã, recupera o comprometimento estatal com o bem-estar dos cidadãos, não apenas numa perspectiva formal, mas também inserindo essa preocupação social como fenômeno capaz de gerar transformações sociais, na qual a hermenêutica constitucional revela os valores que devem conduzir materialmente o processo de desenvolvimento.

A perspectiva substancial dos direitos sociais é assentada em uma acepção procedimental que tem como foco a revelação, em cada ação direcionada do Estado, dos direitos e valores substantivos albergados no interior das normas constitucionais, que desempenham, nessa medida, papel fundamental na condução do processo de desenvolvimento, no qual o direito encontra seu fundamento.

Desta feita, consoante pontua Streck (2003), o Estado mais do que equilibrar e harmonizar os seus poderes, deve assumir o papel de um gestor que põe em evidência

(inclusive contra setores do mercado) a vontade geral implícita no direito positivo (especialmente nos textos constitucionais, e nos princípios de valor permanente).

Quando se compreende o Estado imbuído da função procedimental, consentânea à tese constitucional substancial dos direitos sociais, se acosta a ideia de reavivamento do Estado no que se refere à realização de políticas públicas de cunho social que tenham como fundamento a realização da cidadania plena, consoante descrito no texto constitucional.

A Constituição representa o marco jurídico de condução dos processos sociais, por meio da qual são delineados núcleos normativos mínimos que exigem realização. Esses núcleos abrangem as conquistas civilizatórias próprias do Estado Democrático de Direito que orientam e determinam quais as características primordiais daquela sociedade e daquele grupo de cidadãos que deve ser levado em consideração em todas as esferas do governo, e que representam ainda os maiores anseios daquela sociedade.

Há de se ressaltar, que em face de toda a transformação econômica vivida pelo Brasil nos últimos vinte anos, que abrange desde um aumento na capacidade de consumo até melhorias reais na qualidade de vida de grande parcela da população, ainda persiste o grande desafio das desigualdades sociais que mantem um desnível sério entre as camadas sociais mais extremas. O que põe em evidência a questão social como núcleo central das necessidades que devem ser ainda supridas pela atuação estatal.

Avaliando ainda o texto constitucional pode-se perceber a grande preocupação do constituinte (revelada na *mens legis* constitucional) com os direitos sociais. Deve-se atentar ao fato de que são os direitos sociais a representação mais concreta do núcleo da Constituição Federal de 1988, o que sintetiza ainda a exigência dos “fatores reais de poder que regem o país” (LASSALE, 1969, p. 55) e que orientam as políticas normativas que devem conduzir os processos do desenvolvimento brasileiro.

Nessa ideia de realização do núcleo constitucional, encontra voz o ideário do neoconstitucionalismo que vê na Constituição do Estado não apenas uma folha de papel, mas um elemento que compõe o extrato social e que serve de parâmetro de realização da interação social que faz parte do conjunto de fatores que devem ser levados em consideração na sociedade. Nessa medida, o texto constitucional deixa de ser mera expectativa, para se tornar fio condutor dos acontecimentos sociais, desempenhando papel primordial nas transformações da sociedade (daí a compreensão procedimental que é atrelada ao direito e que deve orientar as instituições sociais).

O neoconstitucionalismo, portanto, em razão da centralidade da questão social que existe no Brasil, passa a ser qualificado pelo viés social que os direitos sociais impõem na

ordem jurídica, em decorrência da sua condição nuclear. Mencionado neoconstitucionalismo social promove a proteção dos cidadãos pela elevação dos direitos sociais (em sentido amplo e estrito - direitos sociais do trabalhador), no contexto da produção capitalista. O que acaba por nortear a compreensão sistemática e coerente da constituição sob o convívio de preceitos que tem o Estado como protagonista da promoção do bem-estar social, seja na atuação direta, seja na condução dos processos de crescimento econômico, melhorias sociais e proteção ambiental (abolindo, portanto, a ideia de que o mercado seria capaz de promover o bem-estar e a justiça sociais definidos no núcleo constitucional).

Todas as disposições normativas que tratam da atuação estatal fundada na promoção do direito ao desenvolvimento devem ser lidas, compreendidas, interpretadas e aplicadas à luz dos fundamentos constitucionais esboçados na estrutura dos direitos sociais, sendo, portanto direcionadas para a promoção da ação comunicativa entre os vários ramos do direito, de modo a assegurar a consolidação do núcleo constitucional (compreensão sistemática e coerente da Constituição), o que sedimenta de modo mais claro a indivisibilidade dos direitos civis e políticos em relação aos direitos econômicos e sociais.

Não há como se falar em efetividade dos direitos civis e políticos sem que haja eficácia plena dos direitos sociais, os quais são reconhecidos como parte integrante do núcleo duro do constitucionalismo brasileiro. Os direitos sociais são ainda, reconhecidamente, essenciais à ideia de desenvolvimento, compreendendo uma faceta de atuação estatal que o compele a desempenhar em suas políticas públicas tanto o seu sentido amplo quanto estrito, o que acaba por afunilar as ações da administração na condução dos programas sociais de inclusão, sob o prisma de orientação do processo de desenvolvimento, tanto na faceta laboral quanto assistencial, conforme estejam inseridos num contexto capitalista que visa à lucratividade, a livre iniciativa e a livre concorrência.

Reconhece-se, pois, a materialidade da Constituição de 1988, na perspectiva em que se revela a antítese dos valores sociais nela afirmados e os “avanços da globalização” que são tendencialmente levadas a cabo pelos governos – políticas neoliberais, desregulamentação, flexibilização etc. Nessa medida, o direcionamento de ações e políticas públicas cujo fundamento seja o núcleo constitucional dos direitos sociais (tese procedimentalista) deve ser a base para a consecução e realização do projeto constitucional de desenvolvimento. É nesse contexto, que o valor social do trabalho foi erigido pelo constituinte de 1988 como fundamento da República.

A Constituição passa a desempenhar, nesse contexto, o papel de instrumento democrático que não se limita apenas a orientar a produção legislativa (formal), mas organiza,

qualifica, direciona, propõe e implementa políticas públicas (procedimental) voltadas à realização desses valores que sugerem a transformação da realidade de marginalização, exclusão e desigualdades sociais (material), o que acaba por conduzir a atuação estatal para a conformização das políticas sociais, tomando como norte o valor social do trabalho inserido no núcleo constitucional que consubstancia os fins do Estado estabelecidos no artigo 3º, CF/88 e o “[...] atendimento a esses fins sociais e econômicos é condição de possibilidade da própria inserção do Estado Nacional na seara da pós-modernidade globalizante (STRECK, 2003, p. 279)”.

Há, portanto, na materialidade constitucional, de viés social, o manejo das políticas públicas à readequação de toda a ordem jurídica em torno da realização do desenvolvimento. Ainda na perspectiva da materialidade constitucional assentada nos direitos sociais é imperioso que se mencione a importância que assume o princípio da solidariedade como valor legitimador das ações sociais.

## **2 VALOR SOLIDARIEDADE NA ASSISTÊNCIA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE**

A solidariedade deve ser entendida como comprometimento de todos em prol do bem-estar dos cidadãos e como fundamento para a garantia da existência digna, que como afirmado, legitima as ações sociais do Estado (Estado Democrático de Direito).

Perez Luño (2005, p. 103) afirma que a noção de solidariedade parte de pressupostos concebidos que detém clareza, já que pode ser analisada sob determinadas condições, bem como pode ser diferenciada de outros valores, podendo ser, através de uma dialética de valores, distinguida e assumir sua posição de destaque para a formulação de desenvolvimento ao lado da compreensão constitucional de igualdade material que exige a realização do desenvolvimento, mas que toma, necessariamente, por pressuposto a concepção de igualdade material que se propõe no Estado de Bem Estar Social.

As ações pautadas na solidariedade servem de fundamento para a reconfiguração da racionalidade econômica (WEBER, 2005) para uma racionalidade solidária, que é capaz de promover as condições para se atingir um mínimo ético que gera capacidade de participação no resultado do trabalho e dos valores produzidos, além de promover as condições para a ocorrência das capacidades básicas necessárias à sobrevivência digna.

A solidariedade como valor de fundo que promove o comprometimento social com o bem-estar do outro serve de base jurídica que fundamenta e legitima o manejo das políticas

públicas à readequação de toda a ordem jurídica em torno da realização do “desenvolvimento como liberdade” (SEN, 2005). O desenvolvimento como liberdade, descrito por Amartya Sen está alicerçado nas liberdades instrumentais que realizadas em bloco favorecem a construção da ideia de plenitude de desenvolvimento que reúne as dimensões (social, econômica e ambiental) que favorecem uma participação democrática e plena da cidadania social.

A partir da compreensão de desenvolvimento como liberdade, pode-se reconhecer que a solidariedade, como elemento inerente ao desenvolvimento, é raiz de cada uma das liberdades instrumentais sistematizadas por Sen. Ao avaliar o desenvolvimento como liberdade, são apontadas as cinco liberdades instrumentais que servem de parâmetro para se avaliar o nível de desenvolvimento que as sociedades vivem. As liberdades instrumentais são agrupadas em liberdades políticas, oportunidades sociais, facilidades econômicas, garantias de transparência e segurança protetora como os cinco critérios básicos que devem ser preenchidas para que se possa falar, minimamente, em liberdade material como substrato do desenvolvimento.

Quando aborda as liberdades políticas, Sen reconhece os direitos de primeira dimensão que são ligados ao exercício dos direitos civis e políticos, tais como a liberdade de ir e vir, a igualdade perante a lei, a liberdade de expressão e a participação eleitoral, que exige uma compreensão de cidadania e participação que reflete o comprometimento de todos em prol da participação de cada um dos cidadãos nos processos civis de decisão (por exemplo, a escolha dos representantes e a indicação dos interesses e valores que devem ser inscritos na legislação), o que gera engajamento político no processo de escolha, que promove desenvolvimento.

Outra liberdade instrumental apontada por Sen são as oportunidades sociais, que correspondem à oferta dos direitos sociais, aqueles que exigem atuação estatal na promoção do acesso aos cidadãos, em especial aos mais vulneráveis, aos bens sociais. Inclui o acesso ao trabalho, à alimentação, à moradia, à oferta de saúde pública de qualidade, à educação básica e superior, a consideração de condições mínimas para o exercício dos direitos sociais que conjuntamente com os direitos inseridos nas liberdades políticas possibilitarão uma participação cidadã consciente.

Ainda dentro das liberdades instrumentais encontram-se as facilidades econômicas, que correspondem à possibilidade de abertura de mercado e de realização econômica decorrente da utilização de mecanismos, dispostos pelo próprio mercado ou pelo Estado, para o empoderamento econômico do cidadão. Nelas incluem-se a oferta de crédito e a disponibilização de capacitação para o empreendedorismo, a facilitação na circulação de



mercadorias e liberdade de comércio, sempre orientada pela sua função social enquanto instrumento que deve servir à coletividade.

As garantias de transparência também são vislumbradas como parte dos instrumentos que servem ao desenvolvimento como liberdade. Elas sintetizam relação de confiança entre o Estado e seus cidadãos na medida em que abrangem o acesso à informação e à clareza acerca dos rumos do Estado e a condução dos processos políticos e de governo. Representam ainda o acesso aos serviços públicos e a oferta de ações e políticas que beneficiem os cidadãos na interação que existe entre estes e as instituições públicas e privadas que compõem a administração pública, garantindo publicidade e transparência pública quanto aos rumos do Estado, servindo de instrumento de fiscalização da ação pública e de combate à corrupção.

A segurança protetora como uma das liberdades instrumentais apontadas por Amartya Sen representa o conjunto de ações que devem ser adotadas em situações críticas de vulnerabilização dos cidadãos. São ações tomadas pelo Poder Público quando da ocorrência de calamidades, endemias e fomes que impedem a vida normal das pessoas. É a segurança protetora que fundamenta a oferta de bens quando necessário aos cidadãos que não conseguem um padrão mínimo de sobrevivência, seja por razões econômicas, de ausência de saúde ou em decorrência dos desníveis socioeconômicos sérios que exigem uma atuação mais contundente do Estado. São ações como ofertas de alimentos, água potável, benefícios em dinheiro ou outros que tem como mote a normalização de situações extremas o que garante um padrão mínimo de desenvolvimento.

Fica evidente, que mencionadas liberdades instrumentais possibilitam uma compreensão material do desenvolvimento que é promovido e é assegurado pela solidariedade social, como valor intrínseco à liberdade material apresentada. As cinco liberdades estão intimamente interligadas e constituem faces de uma ação integrada e coesa em benefício das pessoas. Ela vai muito além do mero reconhecimento formal das dimensões dos direitos humanos, preocupando-se com a realidade e com a vida das pessoas e o acesso àquilo que é prescrito nos direitos humanos, sendo uma representação teórica da materialidade constitucional anteriormente mencionada e que se coaduna ao espírito constitucional determinado no núcleo dos direitos e serve ainda de instrumento de legitimação às ações de assistência social.

## **2.1. Assistência social e desenvolvimento**

Topograficamente, a assistência social está inserida no campo da seguridade social, condensando direitos sociais eminentemente de proteção e é representada constitucionalmente

por ações de proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; no amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; na habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e, na garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Fica claro nos objetivos acima mencionados que a assistência social detém uma perspectiva de inclusão econômica, que é encarada como a possibilidade de oferta de acesso ao trabalho e à renda, o que mantém relação lógica e coerente com as relações jurídicas que promovem a inserção sócio-laboral.

A partir da compreensão da solidariedade como elemento componente do desenvolvimento como liberdade pode-se reconhecer o dever estatal de prestar assistência como obrigação normativa decorrente da necessidade de se promover cada uma das liberdades instrumentais mencionadas e, portanto, como um dever estatal de promover o acesso a cada uma das facetas instrumentais da liberdade em prol da realização da liberdade em sua compreensão material (que se corporifica no exercício pleno da cidadania).

A assistência social apresenta-se, pois, como direito do cidadão e dever do Estado (arts. 6º, 193, CF/88), a partir do reconhecimento do direito dos desamparados sociais às políticas públicas de proteção social no combate à pobreza, à desigualdade e à exclusão social, como única possibilidade de sobrevivência para muitos brasileiros carentes.

Nesse sentido, a assistência social implementa condições de ruptura da inferioridade dos cidadãos, promovendo oportunidades de emancipação dentro de uma agenda pública específica, na perspectiva da inclusão socioeconômica, que deve ser encarada como acesso ao trabalho e à renda. A solidariedade apresenta-se como valor social que se insere tanto na seara trabalhista quanto assistencial no combate às mazelas sociais, em especial à (nova) pobreza. A essa evidência, surgem como elementos característicos da assistência social a organização financeira e a definição de prioridades que tenham como objetivo favorecer o acesso aos mínimos sociais no contexto da racionalidade solidária de base constitucional, a partir da tese procedimentalista, que vislumbra na assistência social a possibilidade de atuação estatal consoante uma teleologia que seja voltada para a realização do bem-estar e da justiça sociais e, portanto, do desenvolvimento, principalmente, para os mais pobres.

Historicamente, não há o reconhecimento do valor social do trabalho nas políticas sociais mais importantes do Estado Brasileiro (em decorrência de uma racionalidade econômica eminentemente liberal). As políticas assistências apresentavam-se mais como uma

oferta de caridade e de benesses ligadas a interesses políticos eleitorais, sem a característica de direito subjetivo ao invés de serem encaradas, propriamente, como uma exigência constitucional de atuação estatal em benefício dos mais pobres contra as mazelas sociais mais graves.

Com o reconhecimento do direito à assistência social na Constituição de 1988 como ponto crucial do desenvolvimento e como direito garantido no artigo 6º, há a superação da visão clientelista ou de favoritismo que era corporificado numa benesse. Os direitos dos desamparados sociais são reposicionados no contexto das políticas públicas que são orientadas para a proteção social no combate à pobreza, à desigualdade e à exclusão social. Nesta senda, a lei e as ações estatais devem dinamizar o princípio da solidariedade contido na Constituição, tornando possível o desenvolvimento dos valores albergados no texto constitucional no sentido da realização (efetivação) da racionalidade solidária que permite a construção de meios que promovam oportunidades de emancipação dentro de uma agenda pública específica.

A partir dessa concepção valorativa da racionalidade solidária que liga os valores sociais que favorecem a inserção socioeconômica à realização de ações estatais estrategicamente direcionadas para a emancipação do cidadão, pode-se defender a interface entre valores sociais que são abrangidos no desenvolvimento das políticas públicas de cunho assistencial – a partir de uma compreensão procedimental, que é delineada em Habermas (1997) – e substancial/garantista (prescrita por Streck e Ferrajolli) que possibilitam a superação das lacunas das políticas sociais (historicamente apartadas do viés emancipatório laboral), por meio de instrumentos de inserção sócio-produtiva que são corolários do valor social do trabalho como princípio reitor da assistência social.

A centralidade do valor social do trabalho se funda na reorganização dos processos de inclusão social, e, sobretudo, no fato de que se permite viabilizar a integração das dinâmicas laborais às dinâmicas das relações pautadas na assistência social. Assim, a concepção atual do direito ao trabalho (como perspectiva da inclusão sócio-laboral) enquanto direito humano, não é a mesma concepção da época que serviu de inspiração às lutas de classes que originaram toda a gama de direitos relacionados à regulamentação do direito do trabalho (enquanto ramo autônomo do direito que garante direitos mínimos aos trabalhadores como remuneração justa e equitativa entre homens e mulheres, condições de trabalho seguras e higiênicas, lazer, jornada de trabalho razoável, descanso e férias remuneradas, além do direito de associar-se e de filiar-se a sindicatos, de realizar greves, e de ter assegurada a previdência) e que se diferencia logicamente do direito ao trabalho como direito de acesso a

uma atividade socioeconômica que possibilite dignamente o acesso à renda e a participação comunitária.

A compreensão do trabalho como atividade social capaz de promover dignidade e inserção socioeconômica continuará sempre em transformação, erigindo à época atual uma nova perspectiva que exige uma revitalização da compreensão do direito ao trabalho enquanto elo essencial à assistência social e que tornará possível a sedimentação de uma compreensão de cidadania que possibilite aos sujeitos sociais acesso ao desenvolvimento enquanto direito humano que é compreendido como ponto convergente das liberdades substantivas (SEN, 2008).

Dessa forma, se restabelece o primado do trabalho enunciado no artigo 193 da Constituição da República que serve de base e fundamento da Ordem Social brasileira e, portanto, da assistência social.

Ao se estabelecer a tese procedimental, fundada primordialmente na concepção habermasiana, se reconhece, nas políticas sociais do governo brasileiro, um processo aberto de captação dos valores constitucionais adaptando-os às necessidades e aos novos desafios que se impõem na realização dos objetivos constitucionais, com metas determinadas pelos interesses sociais que conduzem às ações assistenciais do Estado brasileiro.

A partir de uma racionalidade solidária que promova a ação comunicativa dos processos de validade e facticidade dos direitos sociais, toma-se como ponto de partida para o desenvolvimento, o valor social do trabalho. O que implica a proteção e garantia de eficácia dos direitos humanos sociais na perspectiva da inserção socioeconômica dos sujeitos pobres beneficiários das políticas assistenciais, isto como garantia de emancipação social e econômica que gere a possibilidade de que cada sujeito seja encarado como agente determinante de sua própria dignidade.

Isto porque o trabalho desempenha papel primordial no que se refere à construção política e cultural do indivíduo, sendo, portanto, o elemento primordial para a inclusão do sujeito no que se nomeia esfera pública, que desde os gregos funciona como espaço para reunião dos cidadãos, instaurando-se disposições e também sendo o berço das mudanças e revoluções. No contexto atual, o trabalho desempenha o mesmo papel.

O trabalho serve com chave de acesso à esfera pública, na medida em que faz o sujeito se sentir parte integrante do processo de realização e desenvolvimento da sociedade, não apenas num contexto individual, mas também coletivo, que agrega todo o conjunto de determinações políticas, econômicas e culturais, materializadas em forças sociais, espaços coletivos, instituições, entre outros, que engendram positiva e contraditoriamente a

sociabilidade, sendo compreendida como um espaço de debate e de articulação da vida social, que gera a afirmação política e cultural dos sujeitos (SALES, 2007).

Com a garantia do equilíbrio entre a igualdade dos sujeitos e os valores democráticos, com a existência da troca de pontos de vista e experiências com os interlocutores sociais que se liga à realização democrática do direito ao trabalho, através da assistência social, se permite a inserção do sujeito dentro da realização das liberdades instrumentais de Sen, o que garante a eficácia dos direitos humanos (seja na perspectiva vertical – do Estado para o cidadão – como também horizontal – entre particulares).

## **2.2 Tese procedimental das políticas sociais como proposta para emancipação dos cidadãos pobres**

A tese procedimental se assenta numa compreensão discursiva do direito e da política, que leva em consideração as decisões políticas acerca das ações públicas – seja na esfera legislativa, seja na perspectiva da administração pública que as implementa e desenvolve, seja através da ação controladora do judiciário – e a implementação das ações voltadas ao desenvolvimento, a partir de uma lógica predeterminada por objetivos bem claros (é nesse sentido que Bercovici (2005) afirma que o projeto de política pública constitucional brasileira é o desenvolvimento).

Ao se reconhecer um viés procedimental (que impulsiona ações voltadas para um fim, tendo em vista uma racionalidade solidária que norteia de modo firme as ações dos entes políticos), se estabelece uma função emancipatória dos cidadãos, a partir do reconhecimento de sua autonomia na construção do desenvolvimento pela promoção dos instrumentos mais variados de liberdade em cada uma das suas dimensões.

Fica claro que o ponto de intersecção de cada uma das linhas de ação das liberdades instrumentais é o ser humano em sua integralidade e como sujeito de dignidade. Dignidade essa que apenas pode manter-se firme e coerente com a proposta de emancipação a partir do valor social do trabalho.

Ao se estabelecer uma compreensão procedimental das políticas sociais firma-se um conjunto de matizes sociais que devem ser inseridas no desenvolvimento dessas ações que as impelem um matiz emancipatória que deve ser conduzida em função de uma compreensão solidária, que promova a melhoria real da condição social dos beneficiários. Como ensina Demo (1978), devem-se proporcionar os meios para que o sujeito possa “fazer-se oportunidade”, o que acontece quando da inserção do princípio do valor social do trabalho, no

contexto das políticas sociais assistenciais, é posto em prática transformando aquele beneficiário da política assistencial um agente de transformação engajado social e economicamente no processo de desenvolvimento através do acesso à educação e/ou a um posto de trabalho.

A inclusão do princípio valor social do trabalho nas políticas sociais gera um efeito específico muito claro e necessário à emancipação que é a criação de uma espécie de “cláusula social<sup>1</sup>” nas políticas públicas que funcionaria como mecanismo essencial de promoção do reconhecimento dos direitos sócio-laborais nas políticas sociais e que direcionaria as ações sempre para um viés laboral de modo a oferecer sempre uma porta de saída emancipatória e inclusiva de cada um dos beneficiários das políticas assistenciais através trabalho.

Ou seja, a compreensão procedimental das políticas assistenciais, fundadas por uma racionalidade solidária – que tem como função primordial a emancipação dos sujeitos – conduz à adoção e implementação de ações pautadas na solidariedade que promovem a inclusão pelo trabalho e tem, portanto, como fundamento e consequência a inserção clara do valor social do trabalho nas políticas assistenciais, o que conduz, paulatinamente, à porta de saída da assistência social.

Com a adequação das políticas assistenciais a sua função emancipadora, se promoveria a reinvenção da assistência social pelo paradigma do valor social do trabalho o que possibilitaria, paulatinamente a conformização constitucional das políticas assistenciais<sup>2</sup>. Portanto, é o valor social do trabalho uma matriz teórica forte que deve conduzir todos os processos sociais (inclusive assistenciais, eminentemente, daqueles que podem trabalhar).

---

<sup>1</sup> A expressão cunhada no âmbito das relações do direito internacional refere-se ao compromisso firmado entre Estados ou entre Estado e entidades privadas no sentido de sempre preservarem nos contratos de comércio internacional um conjunto de cláusulas com o objetivo de proteger o trabalhador (CECATO). Aqui, a cláusula social não seria propriamente para a proteção do trabalhador no contexto dos direitos trabalhistas, mas o compromisso estatal de promover sempre e na máxima medida possível o direito ao trabalho como oportunidade de realização da emancipação e dignificação dos beneficiários das políticas públicas, em toda e qualquer ação que tenha como fundamento a assistência social.

<sup>2</sup> A expressão “conformização constitucional das políticas assistenciais” não significa que elas sejam inconstitucionais, mas que elas são constitucionais em certo grau que pode ser ampliado, já que combatem a pobreza e extrema pobreza, que são objetivos constitucionais claros da constituição, e que aos poucos, com a ampliação de sua função emancipadora e inclusiva socioeconomicamente, permitiria o aumento do grau de conformação constitucional dessas políticas assistenciais que teriam, mais a mais, uma base sólida no primado do trabalho que é a base da ordem social brasileira, promovendo cada vez mais inclusão socioeconômica.

### 3 FUNÇÕES DO DIREITO ASSISTENCIAL NO CONTEXTO DA REINVENÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PELO VALOR SOCIAL DO TRABALHO

O valor social do trabalho apresenta-se como elemento de valorização do fator humano na construção da sociedade brasileira e isto fica claro no texto constitucional. O trabalho como valor distingue os homens dos outros animais (ARENDR, 1989) e direciona as ações coletivas (da sociedade e do Estado) no sentido de preservação e proteção dos cidadãos em face da violação dos direitos sociais.

A partir da compreensão de que os direitos sociais estão ligados por uma racionalidade solidária que é posta em prática (procedimentalizada) por ações específicas, se põe em evidência a interseção que existe entre o direito do trabalho e os direitos humanos, numa perspectiva ampla dos direitos sociais, na qual o direito laboral surge como resultado da necessidade de garantir ao sujeito, através do trabalho, as condições mínimas de dignidade (CECATO, 2006).

Na contextualização dos direitos sociais como elementos de consecução dos objetivos constitucionais se firmam e se interligam as funções do direito laboral que se convertem em torno da racionalidade solidária como matrizes de realização do desenvolvimento como liberdade, anteriormente, mencionada.

A essa evidência, sem que haja um aprofundamento demasiado em cada uma das funções clássicas sistematizadas por Delgado (2007), pode-se afirmar com certa serenidade que ao direito assistencial cabem também às considerações acerca das seguintes funções: (1) função protecionista, que tem como preocupação primordial as questões sociais de toda uma “classe-que-vive-do-trabalho” (ANTUNES, 2005) ou “que-tem-condições-de-viver-do-trabalho”, mas não viver por não ter oportunidades de inserção socioeconômica; (2) função modernizante e progressista que possibilita a apreensão de conquistas relevantes por parte das lutas sociais no intuito de generalizar a evolução dos programas sociais para todos aqueles que necessitem da assistência social como meio para sair da condição de pobreza ou extrema pobreza; (3) função civilizatória e democrática, que favorece o arrefecimento das desigualdades econômicas, a partir da construção de um mínimo de direitos que proporciona um patamar civilizatório mínimo que permite o acesso a direitos sociais e econômicos essenciais à existência digna e que permitem o acesso às liberdades instrumentais que favorecem o desenvolvimento com liberdade; (4) função política e conservadora que assegura a tranquilidade no investimento dos recursos financeiros que promovem a inserção socioeconômica da população pobre, garantindo que haja o equilíbrio do sistema político-

jurídico-econômico, sem que sejam olvidados os mecanismos de promovam a melhoria das condições de vida dessa população.

Nesse diapasão, não se pode olvidar que a assistência social, levada a cabo pelo Brasil, desempenha um duplo papel: o primeiro ligado ao capitalismo e o outro ligado à solidariedade. Nesse sentido, Figueiredo (2006, p. 25), Rocha (2008, p. 7) e Maior e Correia (2007, p. 22) compartilham o mesmo entendimento de que o modelo jurídico no qual se insere a reponsabilidade estatal de efetivar os direitos sociais está pautado no reconhecimento da solidariedade como um aspecto jurídico e não apenas moral, que orienta a realização dos direitos sociais.

Além dessas funções sistematizadas por Delgado, há de se mencionar a função emancipadora, que decorre da necessidade de uma evolução ainda mais qualificada no que diz respeito à oferta de meios para a emancipação dos beneficiários das políticas sociais.

Os direitos prestacionais, que dependem da intervenção estatal no intuito de promover um benefício específico aos cidadãos, apresentam-se ainda ligados a uma hermenêutica marcadamente retrógrada e vinculada à ideia de favores estatais, que se assemelha, historicamente, à luta pelo reconhecimento e garantia dos direitos laborais. Mencionada reflexão torna-se essencial quando, na evolução da compreensão dos direitos sociais, em especial os marcadamente assistenciais, se toma como base as reflexões acerca da teoria laboral na sua compreensão evolutiva e emancipatória dos sujeitos pobres, em que a dignidade da pessoa humana atua como valor unificador dos direitos sociais.

A função primordial das políticas assistenciais é a de melhoria das condições de vida dos cidadãos brasileiros, e tem como principal característica a proteção dos direitos sociais, o reconhecimento da hipossuficiência da grande maioria de cidadãos pobres que se encontram à margem da economia e da realização dos direitos sociais.

Nesta senda, as políticas sociais de inserção socioeconômica tendem a corrigir as desigualdades naturais entre os cidadãos no que concerne ao acesso à renda e aos bens e direitos sociais, garantido um mínimo para a existência digna do cidadão e a reprodução das medidas socioeconômicas em condições de promover o desenvolvimento pleno. À medida que se corporifica a proteção social aos sujeitos em condição de pobreza e extrema pobreza se elevam elementos inerentes ao acesso ao trabalho e à proteção trabalhista que se traduzem “[...] numa regulação social, com vistas a objetivos emancipatórios, à procura de uma nova



ética política e social ajustada aos novos ideais de igualdade/distribuição, que possibilitem capacitação/emancipação” (CASTELO, 2007, p. 90) que promove empoderamento<sup>3</sup>.

Trata-se, portanto, da reconstrução das bases das políticas sociais atuais, pela esfera do direito laboral, reafirmando a necessidade de interpretações pontuais (tópicas) construídas por meio da abordagem constitucional sistemática, de modo a promover uma releitura e a coexistência dos direitos sociais no sentido de evolução e de ampliação da proteção social dispendida aos cidadãos em condição de pobreza; onde a interação entre o sistema jurídico e o meio social serão capazes de gerar alterações significativas na realidade, a partir da interação coordenada dos elementos que os compõem (LUHMANN, 2009), de modo a favorecer o desenvolvimento.

Reconhece-se a necessidade de revitalizar o modelo normativo de realização dos direitos sociais por meio dos programas de inserção que se tornaram incapazes de garantir a real emancipação e inclusão social, haja vista estarem relacionadas às políticas provisórias e descontínuas, despontando como um reflexo limitado da informalidade e da precarização, como consequência da desigualdade social, condição que se incompatibiliza à racionalidade solidária dos direitos sociais, enquanto fase a ser superada na evolução socioeconômica e capitalista.

É sob a conformação do princípio da solidariedade como pressuposto de realização da igualdade que as ações afirmativas são adotadas para compensar as carências que se apresentam como justificativa para as políticas sociais enquanto programas estatais que funcionam na esfera socioeconômica dos direitos a serem prestados, bem como na prestação dos serviços sociais (SPOSATI et al, 1995, p. 30).

A preocupação com questões meramente assistenciais deve ser ampliada para abranger o acesso dos beneficiários dos programas sociais aos postos de emprego e às condições de inserção no mercado de trabalho, o que possibilita de forma sustentada o desenvolvimento (reconhecido pela participação de todos nos frutos do crescimento econômico). A essa evidência, as políticas sociais do Estado brasileiro devem estabelecer nas suas ações o princípio do valor social do trabalho como passo primordial para a reestruturação da “classe-que-tem-condições-de-viver-do-trabalho”, tendo o desenvolvimento como objetivo

---

<sup>3</sup> A função de emponderamento das políticas sociais é balizada pelo grau de emancipação da população, em especial através do grau de educação que tem a população e na consciência política desenvolvida a partir da real compreensão da capacidade de participação nas decisões sociais, além de estar ligada a capacidade de participação socioeconômica nas dimensões do desenvolvimento.

a ser alcançado não apenas pela simples redistribuição de renda, mas pela possibilidade de emancipação do cidadão pelo trabalho.

Nesse contexto, pode-se asseverar que o direito ao trabalho (como direito de acesso aos postos de trabalho) apresenta um duplo valor intrínseco e instrumental. Na perspectiva intrínseca do valor trabalho, ele está relacionado à garantia da dignidade (hoje ligada ao trabalho decente); e, na perspectiva instrumental, tem o condão de ampliar o exercício de diversos outros direitos (SACHS, 2008), possibilitando a emancipação como degrau essencial a ser superado para que haja o desenvolvimento.

Não se pode olvidar é claro que todas as ações assistenciais devem ser acompanhadas de medidas macroeconômicas de cunho social pautadas no valor social do trabalho, que reforcem os princípios da ordem econômica sempre conformada pela promoção da existência digna. Portanto, a propriedade privada, a livre concorrência e a livre iniciativa devem ser exercidas em nome da função social, com respeito ao consumidor, de modo a proteger o meio ambiente, dispendendo um tratamento favorecido às empresas de pequeno porte, de modo a reduzir as desigualdades sociais e regionais e promovendo o pleno emprego (art. 170, CF/88).

O trabalho humano além de servir de base na qual se funda a ordem econômica é ainda alicerce dos princípios mencionados, dentre os quais se destaca a busca pelo pleno emprego, que é reforçado no artigo 203, III, que determina como princípio da assistência social, a promoção da integração ao mercado de trabalho.

Mostra-se, claramente uma dupla face social e econômica abrangida e identificada com as bases constitucionais do núcleo social determinadas pelo constituinte de 1988, que deve, portanto, ser mantida e desenvolvida nas ações assistenciais desenvolvidas pelo Poder Público brasileiro. O que reforça o entendimento de que deve ser ampliada a compreensão da conformização constitucional das políticas assistenciais brasileiras.

#### **4 PLANO BRASIL SEM MISÉRIA E A PROPOSTA DE EMANCIPAÇÃO PELO TRABALHO COMO POLÍTICA PÚBLICA**

A contextualização constitucional do desenvolvimento como liberdade, diante das reflexões realizadas, enseja a necessidade de se levantar o questionamento sobre a existência de uma racionalidade social que conduza a instrumentalização (procedimentalmente) das políticas assistenciais atuais e que possibilite a materialidade constitucional, em conformidade com o núcleo constitucional brasileiro capaz de promover o desenvolvimento.

Isto porque não se pode falar em valor social do trabalho se não houver medidas reais de inserção e de aproveitamento da população que é beneficiária dos programas sociais, mas que não é inserida de modo eficiente na seara socioeconômica (classe aqui nomeada “classe-que-tem-condições-de-viver-do-trabalho”, tomando por inspiração a expressão de Ricardo Antunes).

No contexto de ampliação da proteção social aos cidadãos brasileiros mais pobres, foi criada a política pública denominada Plano Brasil sem Miséria (PBsM). Por meio do Decreto nº 7.492 de 2 de junho de 2011, o Governo Federal implantou o PBsM com o objetivo de superar a extrema pobreza até o final de 2014, através do incentivo ao crescimento com distribuição de renda, reduzindo desigualdades e promovendo inclusão social.

O Plano é, atualmente, a maior política pública social do Estado brasileiro e representa a evolução das ações sociais do Programa Bolsa Família, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), tendo como foco primordial a construção do desenvolvimento do Estado brasileiro pautado na erradicação das mazelas sociais que assolam a população pobre, sem qualquer acesso à renda, ao consumo, ao trabalho e aos serviços públicos básicos.

Ele foi conformado segundo três eixos básicos, que são (1) a garantia de renda, (2) o acesso aos serviços públicos e (3) a inclusão produtiva. No primeiro dos eixos, são desenvolvidas as ações que envolvem o pagamento de benefícios pecuniários às famílias pobres, articulada principalmente através do Programa Bolsa Família, que tem como objetivo melhorar a situação de famílias que vivem na pobreza e na extrema pobreza ofertando uma renda mínima, exigindo, para tanto, a realização de condicionalidades sociais ligadas à educação infantil e saúde da criança e de gestantes.

No eixo do acesso aos serviços, são desenvolvidas ações que tencionam o aumento e o aprimoramento dos serviços ofertados aliados à sensibilização, mobilização, geração de ocupação e renda e a melhoria da qualidade de vida, com oportunização de acesso aos serviços de documentação, serviços para crianças e adolescentes que tem como objetivo a erradicação do trabalho infantil, segurança alimentar, oferta de habitação, educação, apoio à população em situação de rua, ações específicas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ações da assistência social, oferta de luz elétrica em localidades que não tem distribuição de energia e programas de melhoria da saúde.

Especificamente, no que diz respeito ao eixo da inclusão sócio-produtiva, que se liga eminentemente às reflexões tratadas no presente trabalho, as ações são desenvolvidas a partir

da compreensão de que é o trabalho o mote primordial para a emancipação da população brasileira mais pobre.

São desenvolvidas ações das mais diversas, tanto com foco na zona rural quanto urbana, tendo como objetivo propiciar o acesso da população em extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, apresentando estratégias diferenciadas para estimular o aumento da produção no campo e a geração de ocupação e de renda na cidade, articulando ações voltadas à inserção no mercado de trabalho.

São desenvolvidas ações de inserção no emprego formal, fomentando o empreendedorismo ou empreendimentos da economia solidária, com oferta de qualificação sócio-profissional e a intermediação de mão-de-obra, que visam à colocação dos beneficiários em postos de emprego com carteira de trabalho e previdência assinada. Ainda dentro da perspectiva ampliada de acesso ao trabalho, são desenvolvidas ações de apoio a microempreendedores e a cooperativas de economia solidária.

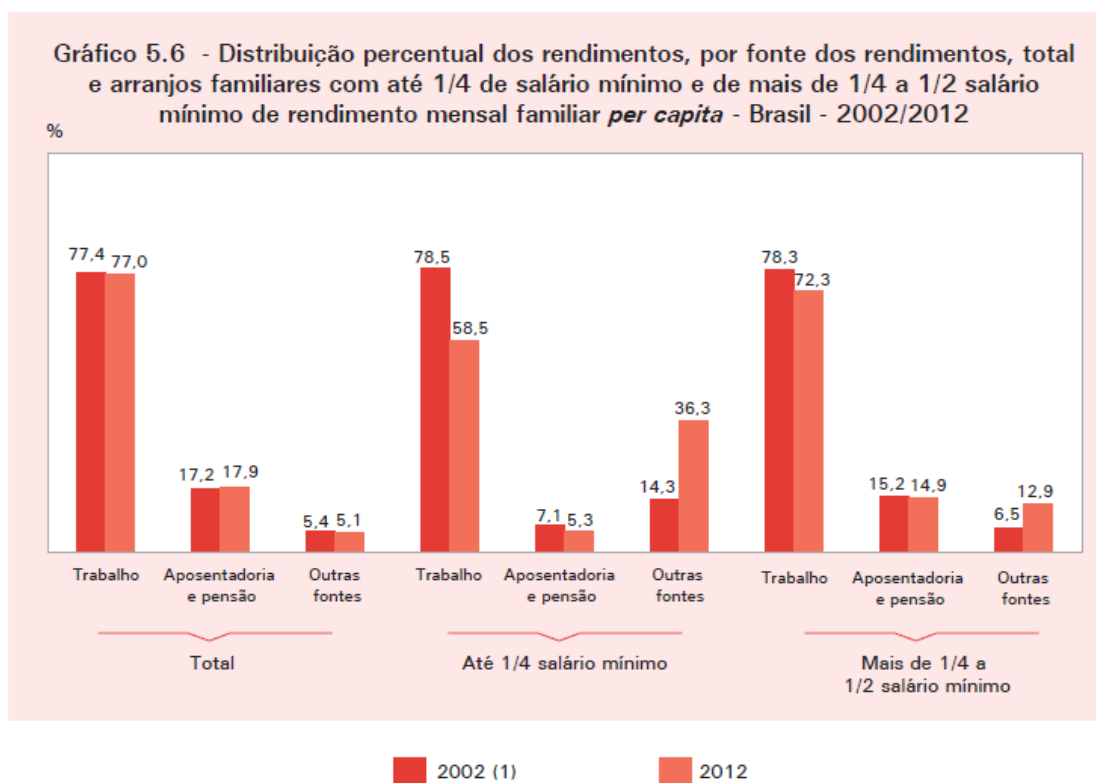
No eixo da inclusão sócio-produtiva foi implementado também o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) criado em 2011, com o objetivo de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica que visa agregar empoderamento em torno da educação profissional de modo a proporcionar aos mais pobres o acesso a cursos que possibilitem a sua inserção no mercado de trabalho, consoante as diretrizes delineadas no texto constitucional.

Vale ressaltar que no contexto social em que se insere o Brasil hoje, o PBsM tem sido o responsável pela introdução de milhares de brasileiros no mercado de trabalho, sendo ainda considerado como um conjunto de ações que tem fomentado o trabalho e a capacitação, servindo de mecanismo primordial na retirada de milhares de pessoas da condição de miséria.

É importante que se diga, que consoante informações do IBGE, consolidadas na Síntese de indicadores sociais do ano de 2012, que analisa os dados socioeconômicos da população brasileira, o trabalho ainda se mantém como a principal fonte de renda das famílias brasileiras.

Conforme mostrado no gráfico abaixo, nos últimos 10 anos (entre 2002 e 2012), embora tenha tido um aumento mais considerável nas outras fontes de renda como aposentadorias e pensões, além do recebimento de benefícios sociais em face do trabalho, este tem se mantido como o principal elemento de acesso à renda. É importante que se frise que as demais fontes de renda, como benefícios sociais e aposentadorias, foram os responsáveis por promover a saída de milhares de famílias do grupo que recebe até ¼ de salário mínimo para o grupo que recebe entre ¼ e ½, e o trabalho é o grande fator que retira as famílias deste último

grupo para o grupo que recebe mais de 1/4 de salário mínimo, já que estas famílias não podem ser beneficiárias de muitos dos benefícios assistenciais.



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2002/2012.

(1) Exclui-se a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Surgem como fatores que impulsionam o valor trabalho nesse contexto de transformações econômicas a “retomada do crescimento econômico, o aumento da renda real, a redução do desemprego, a política da valorização do salário mínimo e a política de incentivo à formalização, como, por exemplo, a criação do Simples Nacional (IBGE, 2013)”.

A assistência social é, como se vê, fator considerado positivamente na composição da renda dos brasileiros mais carentes, tornando-se instrumento essencial de emancipação e dignificação que deve ser ampliado pelo fator trabalho, a partir da inclusão do valor social do trabalho como preceito a ser seguido como “cláusula social” orientadora das políticas públicas, possibilitando que haja a instrumentalização das várias liberdades que promovem o desenvolvimento.

## CONCLUSÃO

No ensaio apresentado, tencionou-se o cotejo entre as funções dos ramos do direito, de raízes sociais e baseadas na sistematicidade constitucional para promover uma nova

compreensão das políticas sociais e a sua reconstrução no sentido de promoção da emancipação, e da participação cidadã, capazes de promover o desenvolvimento.

Os direitos sociais, compreendidos na sua acepção econômica e relacionados ao aspecto laboral (cuja primordialidade se reconhece em decorrência da faceta de construção da emancipação dos cidadãos), desempenham funções relevantes, de modo a estruturar a ação estatal por meio da adoção e implementação de políticas públicas diversas, no intuito de beneficiar o desenvolvimento alicerçado na própria realização do sentimento de dignidade dos sujeitos sociais.

Desse modo, reconhece-se que deve haver a ligação entre as ações sociais, de conteúdo eminentemente protetor e assistencial, com as ações socioeconômicas do Estado brasileiro, voltadas à efetivação de medidas de inserção laboral. O objetivo do estabelecimento desta interface deve ser um só: promover a emancipação plena dos cidadãos e a sua autonomia na construção do “desenvolvimento como liberdade”.

Fica claro que o ponto de intersecção de cada uma das linhas de ação das liberdades instrumentais é o ser humano em sua integralidade e como sujeito de dignidade. Dignidade essa que apenas pode manter-se firme e coerente com a proposta de emancipação a partir do valor social do trabalho.

É evidente que não se pode falar em valor social do trabalho, na compreensão dos programas sociais brasileiros se não houver medidas reais de inserção e de aproveitamento dessa parcela da população que é beneficiária dos programas sociais, mas que não é inserida de modo eficiente no mercado de trabalho. A inserção incompleta, com acesso à renda, mas sem acesso ao trabalho não promove emancipação, mas apenas a dependência do “Estado Providência”.

Vislumbra-se, pois, uma perspectiva de ocorrência da referida emancipação somente com a inserção, na assistência social, do paradigma do valor social do trabalho, apto a transformar os resultados das ações dos programas sociais a partir do acesso ao trabalho, direito socioeconômico que promoverá, de forma concreta, o empoderamento e o desenvolvimento pleno dos beneficiários e, conseqüentemente, existência digna.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **O caracol e sua concha**: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2005.

ARENDRT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989

- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- CASTELO, Jorge Pinheiro. A norma do direito do trabalho. Os fundamentos do direito do trabalho. In: CORREIA, Marcus Orione Gonçalves (org.). **Curso de Direito do Trabalho**. 1. vol. Teoria Geral do Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 2007, p. 85-98.
- CECATO, Maria Aurea Baroni . A relativa relevância da Declaração de 1998 da OIT para a definição dos direitos humanos do trabalhador. **Prim@ Facie**, v. 5, p. 62-74, 2006.
- DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 6. ed. São Paulo: LTr, 2007.
- DEMO, Pedro. **Desenvolvimento e política social no Brasil**. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1978.
- FERRAJOLI, Luigi. **El garantismo y la filosofía del derecho**. Serie Teoria Juridica Filosofia del Derecho, n. 15, Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2000.
- FIGUEIREDO, Ivanilda. **Políticas públicas e realização dos direitos sociais**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. vol. 1. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira, Rio de Janeiro: 2013.
- LASSALE, Ferdinand. **Que é uma Constituição?** Tradução de Walter Stöner. Rio de Janeiro: Laemmert, 1969.
- LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas**. Petrópolis: Vozes, 2009.
- MAIOR, Jorge Luiz Souto; CORREIA. Marcus Orione Gonçalves. **O que é direito social?** In: CORREIA, Marcus Orione Gonçalves (org.). Curso de Direito do Trabalho. 1. Vol. Teoria Geral do Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 2007, p. 13-40.
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Dimensiones de la igualdad**. Madri: Dykinson, 2005.
- ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: afinal do que se trata? 3 ed. 1 reimp. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- SACHS, Ignacy. Desenvolvimento includente e trabalho decente para todos. In: Sachs, Ignacy. **Desenvolvimento**: includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, p. 25-69.
- SALES, Mione Apolinário. **(In)visibilidade perversa**: adolescentes infratores como metáfora da violência. São Paulo: Cortez, 2007, p. 97-107

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade reexaminada**. Tradução e apresentação de Ricardo Doninelli Mendes. 2 ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SPOSATI, Aldaiza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sonia Maria Teixeira. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: perspectivas e possibilidades de concretização dos direitos fundamentais-sociais no Brasil. In: **Novos Estudos Jurídicos**. Ano 8. n. 2, Itajaí: Univali, p. 257-302, maio/ago. 2003.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. Tradução de M. Irene Szmrecsányi e Tamás Szmrecsányi. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.