NATHALIE FRAGOSO E SILVA FERRO

**ELEMENTOS SOCIOJURÍDICOS DA PROTEÇÃO SOCIAL NO
BRASIL PÓS-88**

Tese de Doutorado

Orientador: Prof. Dr. José Eduardo Campos de Oliveira Faria

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO**

São Paulo

2019

NATHALIE FRAGOSO E SILVA FERRO

**ELEMENTOS SOCIOJURÍDICOS DA PROTEÇÃO SOCIAL NO
BRASIL PÓS-88**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Direito, na área de concentração Filosofia e Teoria Geral do Direito (DFD -2139), sob a orientação do Prof. Dr. José Eduardo Campos de Oliveira Faria.

(Versão Corrigida)

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO**

São Paulo

2019

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Fragoso, Nathalie

Elementos sociojurídicos da proteção social no Brasil Pós-88 ; Nathalie Fragoso ; orientador José Eduardo Campos de Oliveira Faria -- São Paulo, 2018.
128

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Filosofia do Direito e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2018.

1. Constituição. 2. Seguridade social. 3. Política social. 4. Novo Regime Fiscal. 5. Parlamento. I. Campos de Oliveira Faria, José Eduardo, orient. II. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

FRAGOSO, Nathalie. **Elementos sociojurídicos da proteção social no brasil pós-88**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Direito, na área de concentração Filosofia e Teoria Geral do Direito (DFD -2139), sob a orientação do Prof. Dr. José Eduardo Campos de Oliveira Faria.

Aprovada em: ____/____/____

Banca Examinadora

Prof.Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Profa. Dra. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Para Isadora e Yasmin, meninas acesas.

AGRADECIMENTOS

A Silvana, que deu o mundo e à luz; a Aparecida, pelas velas; a Pedro, pelo passo há tanto irmanado; a Eloísa, porque impulso; a Nicholas, porque crê e acode; a José Costa, pelo afeto e calor; a José Renato, porque, no que eu lhe admirava, dizia-me igual e assim me inspirava o sonho, agradeço.

Para Samuel, que madrugou os prazos comigo e dedicou à leitura dessas palavras, a mim, as poucas noites que lhe sobram, tendo por ofício o cuidado da saúde, chegam a faltar as palavras. Teimo: sou grata e espero retribuir a disposição, a entrega, o alicerce.

“Hoje uns amigos fiéis,
Mais uns antigos amores
São os apreciadores
Dos meus humildes cordéis.
Eles me dão nota dez!
Ou me crucificarão
Se algum meu poema não
Tiver sentido graúdo.
De cordel eu não sei tudo,
Muito menos de sertão

Mas o pior, meu amigo,
É que pelejo, pelejo
E muitas vezes não vejo
Conteúdo no que digo.
Mas não blasfemo nem brigo
Porque sou um cidadão
Que sabe que o mundo cão
É pra graúdo e miúdo.
De cordel eu não sei tudo,
Muito menos de sertão.”

Moreira de Acopiara, 2006

Morri quantas vezes na noite mais longa?	(a cada silêncio de pedra e de cal	parceira da morte mas a mãe que pare
Na noite imóvel, a mais longa e espessa,	que despeja o branco de sua indiferença	filhos cor da noite e zela por eles,
morri quantas vezes na noite calunga?	por cima da sombra do que eu já não sou	tal qual uma pantera que mostra, na chispa
A noite não passa e eu dentro dela	nem serei nunca mais). Morri quantas vezes	do olhar e no gume das presas, o quanto
morrendo de novo sem nome e de novo	na noite calunga? Na noite trevosa,	será capaz de fazer se a mão da maldade
morrendo a cada outro rombo aberto	noite que não finda, a noite oceano, pleno	ao menos pensar em perturbar o sono
na musculatura do que um dia eu fui.	vão de sangue, morri quantas vezes	da sua ninhada. Morri tantas vezes
Morri quantas vezes na noite mais rubra?	na noite terrível, na noite calunga	mas sempre renasço ainda mais forte
Na noite calunga, tão espessa e longa,	do bairro Cabula? Morri tantas vezes	corajoso e belo – só o que sei é ser.
morri quantas vezes na noite terrível?	mas nunca me matam de uma vez por todas.	Sou muitos, me espalho pelo mundo afora
A noite mais morte e eu dentro dela	Meu sangue é semente que o vento enraíza	e pelo tempo adentro de mim e sou tantos
morrendo de novo sem voz e outra vez	no ventre da terra e eu nasço de novo	que um dia eu faço a vida viver.
morria a cada outra bala alojada	e de novo e meu nome é aquele que não morre	
no fundo mais fundo do que eu ainda sou	sem fazer da noite não mais a silente	

Ricardo Aleixo

RESUMO

FRAGOSO, Nathalie (2019). Elementos sociojurídicos da proteção social no Brasil pós-88. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

O presente trabalho aborda o padrão de concretização da política de proteção social no Brasil sob o marco da Constituição Federal de 1988. Recupera antecedentes históricos, aborda seus traços normativos e a forma concreta que assumiu no processo de implementação. Considera atores, contexto e processos, na análise dos conflitos ensejados pela tramitação da Proposta de Emenda Constitucional 241/55/2016 e pela judicialização da Emenda Constitucional 95/2016 e do respectivo impacto sobre o sistema de seguridade social. Identifica, nesse processo, as estratégias que orientam as ações dos atores nas diferentes arenas e observa a dinâmica de competição desigual por recursos instaurada pelo Novo Regime Fiscal.

Palavras-chave: Constituição. Seguridade social. Política social. Novo Regime Fiscal. Parlamento.

ABSTRACT

FRAGOSO, Nathalie (2019). Socio-legal elements of social protection in Brazil post-88. Thesis (Doctorate in Jurisprudence and Legal Theory) - Law School, University of São Paulo, São Paulo, 2019.

The present work addresses the pattern of implementation of the social protection policy in Brazil under the framework of the 1988 Federal Constitution. It seeks to recover the historical background, as well as its normative traits and the concrete form it took in the implementation process. It considers actors, context, and processes, in the analysis of the conflicts arising from the processing of the Proposal for Constitutional Amendment 241/55/2016 and the judicialization of the Constitutional Amendment 95/2016 and the corresponding impact on the social security system. It identifies, in this process, the strategies guiding the actions of actors in the different arenas and observes the dynamics of unequal competition for resources established by the New Fiscal Regime.

Keywords: Constitution. Social security. Social policy. New fiscal regime. Parliament.

ABSTRACT

FRAGOSO, Nathalie (2019). Sozialrechtliche Elemente des Sozialschutzes in Brasilien nach 1988. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit dem Muster der Umsetzung der Sozialschutzpolitik in Brasilien im Rahmen der Verfassung von 1988. Sie versucht, den historischen Hintergrund sowie ihre normativen Merkmale und die konkrete Form, die sie im Umsetzungsprozess angenommen hat, wiederherzustellen. Sie berücksichtigt Akteure, Zusammenhänge und Prozesse bei der Analyse der Konflikte, die sich aus der Bearbeitung des Verfassungsänderungsantrags 241/55/2016 und der Justizialisierung des Verfassungsänderungsgesetz 95/2016 und den entsprechenden Auswirkungen auf das Sozialversicherungssystem ergeben. In diesem Prozess werden die Strategien identifiziert, die das Handeln der Akteure in den verschiedenen Bereichen leiten, und die Dynamik des ungleichen Wettbewerbs um Ressourcen, der durch das Neue Fiskalregime geschaffen wurde, beobachtet.

Stichwörter: Verfassung. Soziale Sicherheit. Sozialpolitik. Neues Fiskalregime. Parlament.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1. Breve digressão sobre a concepção da indagação	13
1.2. Os estudos sobre as políticas de proteção	20
1.3. Caminhos da análise: objeto	27
1.4. Caminhos da análise: quadro analítico	31
1.5. Estrutura da tese	33
2. LEGISLAÇÃO, INSTITUIÇÕES E RECURSOS DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO	35
2.1. Antecedentes	35
2.2. O Marco constitucional e a regulamentação da proteção social	35
2.3. Perfis da política brasileira de proteção	35
3. PEC 241/55/2016	36
3.1.1. A apresentação	36
3.1.2. A tramitação na Câmara dos Deputados	36
3.1.2.1. A judicialização preventiva	36
3.1.3. A tramitação no Senado Federal	36
3.1.3.1. A judicialização preventiva	36
3.1. Conclusão do capítulo: teoria democrática e Novo Regime Fiscal	36
4. ADIs	37
4.1.1. As ADIs no contexto da disputa política	37
4.2. As ADIs contra a EC 95/2016	37
4.3. Outras ações: O ajuste <i>sub judice</i>	37
4.4. Conclusão do capítulo: proteção social no Novo Regime Fiscal	37
5. CONCLUSÃO: ATOMIZAÇÃO PREDATÓRIA	38

6. BIBLIOGRAFIA	42
ANEXO I	60
ANEXO II	61
ANEXO III.....	64
ANEXO IV	69

1. INTRODUÇÃO

Esta tese busca desdobrar reflexões já há muito empreendidas, também no campo do direito, sobre os traços da desigualdade brasileira, sobre a vida em risco, sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil experimentada de maneira persistente, embora sempre atualizada, por um imenso contingente de brasileiros. A pobreza e a desigualdade não são novidades no horizonte político da sociedade brasileira (TELLES, 1999). Como “aporia fundamental”¹ esta presença espelha com precisão variável a deficitária generalização do assalariamento no país, as assimetrias na percepção de renda e nas condições de trabalho entre assalariados, enfim, o estatuto rebaixado da força de trabalho brasileira. A empreitada se insere, portanto, numa já longa trajetória.

Por outro lado, o contexto, a cena política, social e econômica em que aparece este trabalho, caracterizado que é pela significativa restrição orçamentária, pelas tendências fortalecidas de informalização do trabalho e de desconstrução da relação salarial, pela desconstitucionalização de políticas de proteção social profundamente associadas ao conteúdo de direitos fundamentais, ameaçam convertê-lo num balanço produzido em anticlímax. Mais um na lista de “frustrações históricas, que vêm do século XIX, sempre ligadas ao desnível tenaz que nos separa dos países modelo”². Não é o caso, no entanto, de sucumbir à melancolia, no seu sentido pré-freudiano, e reiterar o desencanto associado ao (des)ajuste ou o desalento diante da brutalidade de uma conjuntura que ameaça se perpetuar, mas refletir sobre o processo de gestão do risco social numa sociedade de mercado periférica e as suas contradições, a partir de seus registros inscritos no direito, nos direitos.

1.1. Breve digressão sobre a concepção da indagação

Quando me lancei na empreitada de pensar, pela primeira vez, o projeto que desdobraria minha pós-graduação, vivia os últimos meses de coordenação da Clínica de

¹ Como em Castel (1999), a “questão social é uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura”.

² Prefácio de Roberto Schwarz em OLIVEIRA (2013), p. 12.

Direitos Humanos Luiz Gama, disciplina de Cultura e Extensão da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo dedicada à pesquisa, reflexão e prática jurídica relacionadas à situação de rua. A oportunidade de me pôr em contato com sujeitos organizados em torno da questão da população em situação de rua de São Paulo, com indivíduos que experimentam a situação de rua e com as instituições que se dedicam das mais variadas formas ao trato desta “questão social”; além da possibilidade de integrar o Fórum de Acompanhamento de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua - no antigo Conselho de Monitoramento de Políticas Públicas e, em seguida, no Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua - impuseram uma série de questões que, talvez agora, eu possa formular com clareza e às quais possa responder dentro de certos limites.

A população em situação de rua, no Brasil³, é predominantemente masculina (82%), predominantemente adulta (53%), com idade entre 25 e 44 anos e tem uma proporção de negros (pardos somados a pretos) substancialmente maior que a população em geral. Em sua maioria, exerce alguma atividade remunerada (70,9%)⁴ - catador de materiais recicláveis (27,5%), flanelinha (14,1%), trabalhador da construção civil (6,3%), trabalhador de limpeza (4,2%) e carregador/estivador (3,1%). Os níveis de renda percebidos são baixos: a maioria (52,6%) recebe entre R\$ 20,00 e R\$ 80,00 semanais e não é contemplada por programas governamentais (88,5% afirmaram não receber qualquer benefício dos órgãos governamentais). Entre os benefícios recebidos pela pequena minoria destacam-se a

³ Os dados da pesquisa nacional estão desatualizados. De todo modo, consta que foi realizada nos municípios com mais de 300.000 habitantes e em todas as capitais, com exceção de Belo Horizonte, São Paulo e Recife, que haviam realizado pesquisas semelhantes em anos recentes, e Porto Alegre, que naquele momento, conduzia a pesquisa de iniciativa municipal. Foram contabilizados, neste período, um contingente de 31.922 adultos em situação de rua nos 71 municípios pesquisados. Ao somar o resultado aos números das pesquisas à época disponíveis para as cidades de Recife, São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre estimava-se que o total de pessoas adultas em situação de rua chegasse a, aproximadamente, 50.000. Cf. BRASIL. Sumário Executivo. Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua. Brasília: MDS- Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação- META, 2008.

⁴ Em São Paulo, conforme o Censo de 2015, há ligeira diferença no percentual de pessoas que trabalham: entre os albergados da cidade de São Paulo seriam 73% e entre os que vivem na rua 57%. As pesquisas municipais anteriores mostram números mais próximos à pesquisa nacional. Cf.: SÃO PAULO. Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo. Produto XV. São Paulo: SMADS; FIPE, 2015.

aposentadoria (3,2%), o Programa Bolsa Família (2,3%) e o Benefício de Prestação Continuada (1,3%). A pesquisa de São Paulo, cidade com a maior concentração de pessoas nessa situação e com a mais longa trajetória de interação institucional na forma de prestação de assistência específica, expõe um perfil semelhante, embora com maior acesso a benefícios⁵ e maior percepção de renda⁶. Na capital paulista, a situação de rua, conforme pesquisa realizada em 2015, é experimentada por 15.906⁷ pessoas, concentradas especialmente no Centro da cidade.

A situação de rua pode se concretizar em função de várias circunstâncias, desde restrições conjunturais de acesso a emprego e moradia até condições individuais, perdas pessoais, agravos físicos e mentais (VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 1992, p. 23). Na observação das trajetórias individuais que desembocam na rua, pode se dizer, assim, que a situação é multicausal.⁸ Por outro lado, as condições de exploração do trabalho, as condições de pauperização absoluta ou relativa, e a “espoliação urbana”, que se caracteriza por um “somatório de extorsões que se operam através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, apresentados como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação realizada no âmbito das relações de trabalho” são elementos que extrapolam a dimensão individual e referem-se a uma forma particular e determinada de divisão do trabalho e de distribuição de bens e serviços (KOWARICK, 1993, p. 59-64).

⁵ O acesso a benefícios pela população em situação de rua de São Paulo, cujo papel na complementação da renda é apontado como marginal, passou de 6% em 2010 para 31.6% em 2015. Destacam-se os programas Bolsa Família, Renda Mínima e Renda Cidadã, que eram pouco relevantes em 2010 e passaram a alcançar quase 25% dessa população. Cf. SÃO PAULO. Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo. Produto XV. São Paulo: SMADS; FIPE, 2015.

⁶ A pesquisa indica que 64% das pessoas tem o trabalho como exclusiva fonte de renda, enquanto outros 19,9% trabalha e pede esmolas. Cf. SÃO PAULO. Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo. Produto XV. São Paulo: SMADS; FIPE, 2015.

⁷ Cf. SÃO PAULO. Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo. Produto XV. São Paulo: SMADS; FIPE, 2015

⁸ A pesquisa nacional aponta que as principais razões para a situação de rua são problemas de alcoolismo e/ou drogas (35,5%); desemprego (29,8%) e desavenças familiares (29,1%), motivos apontados de forma concomitante ou causal boa parte das vezes.

Como dar conta do atendimento a um contingente de trabalhadores sistematicamente expulsos do mercado de trabalho e visivelmente presentes nas ruas da cidade? (VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 1992, p. 13).

Nos países de terceiro mundo a própria estruturação do mercado de trabalho incorpora múltiplas formas de exploração, que chegam até o trabalho escravo; além disso, o mercado informal atua como elemento importante da própria estrutura produtiva. Nesse caso, um contingente significativo da força de trabalho experimenta de forma permanente no seu cotidiano a incerteza do emprego, a alternância de atividades e a passagem sucessiva do mercado formal para o informal e vice-versa. (VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 1992, p. 20).

Geralmente esses trabalhadores possuem uma história profissional segmentada que não se configura em torno de um ofício constituído por um processo de aprendizagem e qualificação. Além disso não possuem a cultura do trabalho industrial legitimado pela disciplina do trabalho permanente e regular. Não têm acesso a serviços de saúde e seguridade social, e são frequentemente dependentes de instituições públicas e assistenciais. **Além disso, são estigmatizados socialmente, com base em uma identidade negativa e desviante dada pelo desempenho de funções pouco valorizadas socialmente.** (VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 1992, p. 21, grifo nosso).

Quanto às prestações de serviços públicos dedicados à população em situação de rua, como um grupo específico, elas são fato “recente”. Se, por um lado, é certo que o aparato repressivo estatal já lidava com a permanência de indivíduos em logradouros públicos, ao criminalizar, desde 1941, a vadiagem e a mendicância (tipos da Lei das Contravenções Penais, dos quais apenas a vadiagem permanece vigente), e ao promover – como continua promovendo – remoções forçadas; por outro, até o final da década de 80, ainda não havia políticas sociais que lhes contemplassem como grupo específico (FERRO, 2011, p. 65), ao passo que a dificuldade de acesso marca sua relação com as políticas sociais universais.

Até então, somente ONGs, em sua maioria de cunho religioso, prestavam algum tipo de atendimento à população em situação de rua. O perfil da atenção, caracterizado como de cunho assistencialista e caritativo, não tinha, em regra, o condão de associar a situação de privação a determinações estruturais ou percebê-la como falha de prestação de direitos por parte do Estado (FERRO, 2011, p. 65). É a Organização do Auxílio Fraterno (OAF) que inaugura, ao final da década de 70, sob a influência das CEBs (Comunidades Eclesiais de Base) e da Carta de Puebla, uma abordagem que tenta fomentar a organização do “povo da

rua”, por meio da promoção de projetos comunitários como a coleta de material reciclável (BARROS, 2004, P. 19-20). Aliás, segundo De Lucca (2007), o papel da OAF não se resume ao de precursora, mas constitui a *principal matriz na elaboração de um discurso e uma prática* políticos relativos à população de rua, os quais foram ao longo do tempo modificados por outros atores e outras práticas.

Em São Paulo, é a partir de 1989, durante a gestão da prefeita Luiza Erundina – que antes de sua eleição já mantinha alguma proximidade com o trabalho da OAF⁹ – que o município absorve a questão da população de rua e lhe endereça providências, ainda que incipientes. Inicialmente, a Secretaria Municipal de Bem-Estar Social (SEBES) produziu, com a colaboração das organizações e indivíduos já atuantes, o primeiro estudo sistemático sobre o tema (VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 1992), apoiou albergues e criou abrigos de inverno e centros de convivência. Outra importante iniciativa foi a criação do Fórum Coordenador de Trabalhos, um espaço composto por técnicos, educadores e representantes de ONGs, legitimado como instância de participação social.

A gestão é avaliada positivamente por pesquisadores da área, não tanto pela conquista de uma prestação suficiente, mas pela importância simbólica. O livro acima referido foi o primeiro estudo quantitativo acerca da população em situação de rua. A obra foi pioneira na caracterização socioeconômica dessa população, elaborou um discurso que combate a sua estigmatização, e situou-a no contexto econômico brasileiro e entre os produtos do capitalismo (FERRO, 2011, p. 55). As políticas sociais da época inauguraram a relação de prestação de assistência por parte do Estado a esse grupo populacional.

De esta forma, se formulan las primeras políticas públicas hacia las personas en situación de calle en el país, generando mayor visibilidad sobre esta problemática y promoviéndola como una cuestión de derechos ciudadanos y deberes del Estado. (FERRO, 2011, p. 67).

Apesar da descontinuidade da gestão petista, sucedida por Maluf e Pitta, e da relação conflituosa então instaurada entre a prefeitura e a sociedade organizada em torno do tema, a

⁹ “Enquanto vereadora de São Paulo, conheci de perto as atividades da Comunidade dos Sofredores da Rua e lutei ao lado desses trabalhadores, cujo número cresce a cada dia”. Cf. Apresentação do livro “População de rua: quem é, como vive, como é vista” elaborada por Luiza Erundina. (VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 1992).

década de 90 foi marcada por uma forte articulação desta e pela aprovação da Lei municipal de Atenção à População de Rua, regulamentada na gestão de Marta Suplicy, através do Decreto 40.232/2001. Neste percurso ora narrado, a população em situação de rua de São Paulo cresceu em número;¹⁰ foi formulada como problema social, associada ao desemprego, à vulnerabilidade habitacional; e foi politizada e tematizada no espaço público por diversos atores (DE LUCCA, 2007, p. 115).

O antigo mendigo, concebido como fracasso pessoal, como “vagabundo”, “delinquente”, como fenômeno isolado, passa a ser gradualmente representado, inclusive juridicamente, de outra forma. Desde que essa questão foi normatizada em diplomas legais, como o Decreto Federal nº 7.053/2009 (Política Nacional para a População em Situação de rua), a Lei Municipal nº 15.913/2013 (Programa de Atendimento à População em Situação de Rua), a Lei Municipal nº 15.918/2013 (dispõe sobre a construção de banheiros públicos nas regiões centrais dos bairros periféricos do Município), a Lei Municipal nº 12.316/1997 (dispõe sobre a obrigatoriedade do poder público municipal em prestar atendimento à população em situação de rua na cidade), o Decreto Municipal nº 40.232/2001 (regulamenta a Lei nº 12.316, de 16 de abril de 1997), e o Decreto Municipal nº 53.795/2013 (institui o Comitê PopRua), pôde-se distinguir um programa que dialoga com as privações típicas deste grupo populacional.

[...] problema de multiplicação e controle, a população de rua, tal como é hoje, não existiu desde sempre, sendo invenção bem recente e bem datada em nosso país. Uma reconfiguração daquele antigo mendigo – cuja imagem ligava-se unicamente à prática circunscrita da mendicância nas ruas e ao fracasso moral e individual – inicia-se na passagem para a década de oitenta e consolida-se no início do novo século. [...] Até então inumerável, invisível e inominável, nos últimos trinta anos a experiência das ruas ganha número, visibilidade e nome próprio – população de rua – e assim entra na cena do espaço público paulistano e também de outras cidades do Brasil. (DE LUCCA, 2007, p. 18-19).¹¹

¹⁰ A primeira pesquisa elaborada em 1991 apontava pouco mais de 3000 pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo. O último censo, elaborado em 2015, apontou 15.906.

¹¹ No conjunto de elementos que conformam esta questão social, outro importante acontecimento, é a fundação do Movimento Nacional de Luta e Defesa dos Direitos da População de Rua (MNPR). O movimento nasce em 2004, catalisado pela repercussão que teve o massacre da Sé em agosto deste ano, com a intenção de aglutinar organizações locais e fortalecer o apelo por proteção e realização de direitos.

A população em situação de rua, de acordo com a Política Nacional de 2009 – que pretende orientar os esforços dos entes federados que tenham a ela aderido, conferindo alguma uniformidade a suas iniciativas – é um “grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória”.

Pois bem, na trajetória de envolvimento com o campo de pesquisa, o persistente crescimento da população em situação de rua em São Paulo e a reiteração das privações a ela associadas após anos da constitucionalização de um sistema universal - e, portanto abrangente - de seguridade e da formulação de políticas específicas, indicavam que as vias que levam à situação de rua permaneciam abertas. O perfil das políticas inauguradas à época de redação do projeto (2014), dirigidas a um grupo tão vulnerável quanto minoritário, ademais, era outro elemento a conferir plausibilidade à tese (NETTO, 2012; PASTORINI; MARTÍNEZ, 2014) segundo a qual a proteção social no Brasil teria sofrido o impacto de imperativos de reforma pautados pela predominância de estratégias focalizadas, orientadas por metas de alívio de vulnerabilidades e redução da pobreza, e postas em marcha mediante a consolidação de redes mínimas de atendimento formadas por organizações da sociedade civil. Concebidas como medidas mais eficientes que as políticas sociais universais, seu desenvolvimento estaria acompanhado pela deterioração das políticas públicas de previdência, educação e saúde, e pela redefinição do papel desempenhado pelo Estado, a partir de então emissor das normas que estruturam o campo e coordenam a política e financiador – direto ou indireto - da ação preferencial do setor privado (PASTORINI; MARTÍNEZ, 2014).

Precisamente a “confluência perversa”, apontada por alguns autores, entre um projeto político democratizante, formalizado na Constituição de 1988, e outro projeto de reforma do estado de viés neoliberal, inaugurado logo em seguida e persistente, marcaria os desdobramentos da gestão do social no período selecionado para estudo (DAGNINO, 2004, p. 106). É dessa perplexidade, inicialmente assumida como hipótese, que se origina a indagação, a reformulação do tema e a delimitação do objeto de pesquisa.

A agenda para o Estado, naquilo que se materializa através das políticas de proteção social, passa a constituir o interesse central desta empreitada. Não a política para a população em situação de rua, mas o projeto de proteção que ela integra e as variações desse projeto sob as determinações constitucionais. Não os mecanismos institucionais específicos desenhados desde 1988 e a sua concatenação com as finalidades enunciadas, mas as condições de formulação e alteração da ação concreta do Estado no sentido de materializar os direitos de seguridade. É isso que se pretende perscrutar. Fazendo-o, pretende-se avançar, por entre o programa e a realidade pragmática das prestações estatais, na compreensão da cidadania sob a Constituição de 1988.

1.2. Os estudos sobre as políticas de proteção

Esta tese trata da “proteção social” no período pós-88. Um primeiro desafio surge já no cotejo das diversas concepções e do leque de políticas que os diferentes autores aglutinam sob o conceito, para dar-lhe significado. Esse pareamento e sua variação, isto é, variação do referente a que se dá o nome proteção social, são já profícuos motes de questionamento, porque em si indicativos do perfil da intervenção social do Estado num dado momento.

É a seguridade social, tal como definida na Constituição Federal, o tripé previdência-assistência-saúde e as políticas sob ele formuladas, introduzidas e implementadas no Brasil pós-88, como elementos constitutivos da garantia de proteção social, que motivam o interesse e circunscrevem as perguntas propostas.¹² Não se trata aqui, portanto, de “welfare state, estado de bem-estar social ou Estado Providência”, designações que se referem a formas historicamente determinadas de intervenção do Estado nas áreas social e econômica, frequentemente subtraídas de sua especificidade (BOSCHETTI, 2007, p. 91).

¹² Mesmo a identificação entre seguridade social e proteção social não é auto evidente e generalizada. Seguridade social também pode ser compreendida num sentido mais restrito, como garantia contra riscos associados à percepção insuficiente de renda para a satisfação de suas necessidades básicas, associados à (in)capacidade individual e condições de mercado. A proteção social pode ser compreendida de maneira mais ampla, como garantia de determinados direitos, independentemente de renda ou da inserção no mercado de trabalho. (IPEA, 2010, p 279).

A escolha pelo estudo da seguridade indica uma abordagem centrada no sistema, ainda que as áreas que o compõem tenham sido alocadas em ministérios separados; sua disciplina legal, produzida de maneira fragmentada; suas leis orgânicas, discutidas separadamente; e sua implementação, produzida por mecanismos e atores independentes entre si.

Cabe observar, todavia, que a pronta identificação do tripé previdência-assistência-saúde com a garantia de proteção social foi evitada na sua reconstrução histórica. Wanderley Guilherme dos Santos (1987), principal fonte nesta empreitada específica, por exemplo, confere especial destaque para os antecedentes da legislação previdenciária, mas inclui na retomada dos regulamentos que foram conformando a proteção social institutos jurídicos e políticas sociais hoje ordenados de maneira diversa. O retrospecto, portanto, considerou uma noção de proteção deliberadamente ampla, para compreender não apenas os antecedentes dos institutos hoje previstos nos sistemas regulados de seguridade, mas alcançar também as formas jurídicas habilitadas para lidar com os riscos sociais em períodos anteriores.

Na forma como tem sido desenvolvido o tema, embora haja um vultoso número de análises setoriais que buscam perscrutar os processos de decisão, identificar os grupos e questões alvejados e afetados, e analisar o escopo e o impacto das políticas públicas específicas, têm se estabelecido como profícua linha de trabalho os estudos no quais as políticas de proteção social são observadas em sua articulação com outras políticas governamentais, no âmbito do desenvolvimento sócio-político nacional e com referência a processos político-econômicos globais. Associações entre transformações na proteção social e na política criminal, em função da necessidade de controle de uma população submetida a condições precárias de inserção do mercado de trabalho (WACQUANT, 2003); ensaios sobre a função política desempenhada pela regulação da proteção social no contexto da mediação entre empresariado e trabalhadores no Brasil e seus impactos sobre os baixos níveis de institucionalização política (SANTOS, 1993); e estudos sobre as reformas do “Estado de Bem-Estar Social” e o mapeamento dos efeitos sobre a proteção social de recentes transformações do capitalismo (KERSTENETZKY, 2012) são exemplos destes esforços.

O mapeamento brevemente empreendido por DRAIBE (2003) é, no sentido desta última linha, ilustrativo. Segundo a autora, uma primeira geração desse gênero de estudos teria examinado variações no padrão de proteção de forma articulada aos fenômenos da

globalização e da hegemonia neoliberal, cujo impacto negativo sobre as políticas de bem-estar estaria no acionamento das redes de proteção e das estratégias de focalização, no fortalecimento de um paradigma individualista de assunção e gestão de riscos sociais, e no reflexo enfraquecimento das formas solidárias de equacionamento da questão (SOJO, 2003). A tese da iminência do Estado Mínimo teve grande expressão na América Latina, enquanto outras formulações, “mais matizadas”, identificam num recuo das políticas sociais as evidências de um dilema imposto pela política econômica, com força especial sobre os países em desenvolvimento, que, sob pressão financeira e mediante reformas do estado, estariam a ver decrescer seu gasto social e os níveis de proteção social precedentes.

Uma segunda geração de pesquisas, dedicada à avaliação de dados de diversos países, buscou verificar reformas, identificar-lhes padrões e associá-las ao tipo ou estilo do regime anterior. Seu produto, no entanto, foi a constatação predominante da permanência dos padrões de proteção (DRAIBE, 2003, p.64) - o que, levando em conta a possível modificação gradual da política, decorrente da alteração, não sua, mas dos complexos sobre os quais intervém, está longe de dar a questão por resolvida. Por fim, uma terceira, e mais recente, tratou de investigar as relações entre política econômica e política social, perscrutando o papel reservado às políticas sociais no modelo de desenvolvimento econômico (DRAIBE, 2003).

Outro relevante mapeamento de hipóteses e dados a retomar é de Kerstenetzky (2012), que, ao elaborar os sentidos da crise de 2008, faz a revisão da literatura empenhada na investigação das modificações do “Estado de Bem-Estar”. O produto do texto não afasta a tese da reforma dos padrões de proteção, mas põe em xeque os termos nos quais vinha sendo formulada. O desmantelamento uniforme dos sistemas de proteção nos países desenvolvidos não é um fenômeno verificável, tampouco a retração de gastos sociais, embora deslocamentos e mudanças de perfil de políticas permaneçam como hipóteses válidas para averiguação. A título de exemplo, a retomada de dados da OCDE por Arts e Gelissen (2010), para os anos de 1990 e 2005/6, falha na indicação de uma retração das políticas de *welfare* e termina por identificar o crescimento, no todo, em termos absolutos e relativos. Castles (2004) e Starke et al. (2008) apresentam informações sobre o percentual do gasto social no gasto público dos países e revelam ser crescente a relação; desagregaram os dados por programas sociais, de forma sensível a mudanças estruturais, cortes e tendências à residualização, e identificaram pequenas alterações na estrutura do gasto (cerca de 8% nos

indicadores de mudanças estruturais e cortes), mas nenhum padrão claro de mudança. Os programas de alívio à pobreza declinam em sua participação relativa no período 1980-1998, em 15 dos 22 países da OCDE (KERSTENETZKY, 2012, pp. 457-458).

Por outro lado, as teorias que sustentam uma mudança no padrão de risco e adequação de políticas (PIERSON, 2006; SEELEIB-KAISER, 2008), que indicam uma reestruturação baseada na perda de titularidades em termos de valor de benefícios e restrição do acesso a programas (PIERSON, 2006), que apontam uma modificação da clivagem público-privada, com a crescente participação de agentes privados na execução das políticas (PALIER, 2010), ou que defendem a hipótese da perda de eficácia das políticas redistributivas, sob efeito da ação de políticas fiscais regressivas, continuam a oferecer importantes referenciais para análises empíricas. As evidências relacionadas a essas tendências, no entanto, são mais sutis; assim como são mais delicadas as sugestões de direções causais, na exploração do processo de tomada de decisões.

No contexto da América Latina, Boschetti (2007) aborda as transformações dos padrões de seguridade social na região, inaugurados em concatenação com o ascenso do ideário neoliberal na região desde a crise de 1969/1973. A narrativa segundo a qual os processos inflacionários e a crise decorriam do poder da classe trabalhadora e do aumento dos gastos sociais estatais (ANDERSON, 1995), e de que o déficit das contas públicas e a intervenção estatal através de políticas de proteção social teriam efeito contraproducente e inibiriam o crescimento econômico e a criação de postos de trabalho (NAVARRO, 1998), teriam sedimentado um projeto orientado pela não interferência do Estado na regulação dos mercados financeiros, pelo estabelecimento de políticas monetaristas, pela contenção dos gastos sociais e pela promoção de reformas fiscais e das políticas de previdência (ANDERSON, 1995, p.11). Sob este paradigma processaram-se os ajustes estruturais e as “contrarreformas” da seguridade social na América Latina e Caribe nas décadas de 1980/1990 – caracterizados, de maneira mais ou menos uniforme, pela política econômica regressiva, elevadas taxas de juros, aumento da carga tributária, sobretudo incidente sobre os rendimentos oriundos do trabalho e do consumo, e uma política fiscal conservadora (BOSCHETTI, 2007, p. 94).

As reformas não foram, no entanto, uniformes, a exemplo do seu impacto sobre a previdência social no continente. O modelo substitutivo, caracterizado pela substituição da

repartição simples e gestão pública pelo modelo de capitalização individual gerido por fundos privados, foi adotado no Chile (1981), na Bolívia (1997), no México (1997), em El Salvador (1998) e na Nicarágua (2001). As reformas de tipo “paralelo”, caracterizadas pela manutenção do sistema público de repartição concomitante à introdução do sistema de capitalização individual, com o qual passa a concorrer, são identificadas no Peru (1993) e na Colômbia (1994). As reformas de tipo misto, que acumulam ao sistema público, incumbido de benefícios compulsórios sob o regime de repartição e gestão pública, um sistema privado complementar, ocorreram na Argentina (1994), no Uruguai (1996) e na Costa Rica (2001) (MESA-LAGO, 2003, p. 229; BOSCHETTI, 2007, p. 97). As modificações na previdência do Brasil, por outro lado, são classificadas como “não-estruturais”, ou paramétricas, porque mantiveram o sistema público e o regime de repartição e limitaram-se a modificar a abrangência e estrutura dos benefícios. Em 1998/1999 as modificações referiram-se, principalmente, aos trabalhadores celetistas e inseridos no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), sobretudo àqueles do setor privado, e tiveram por efeito a redução da amplitude dos direitos constitucionais (BOSCHETTI, 2007, p. 95).

Segundo a literatura, a expansão de benefícios não contributivos, focalizados em situações de extrema pobreza e de montantes reduzidos – tendência compartilhada pelos países que conduziram tanto “reformas estruturais” como paramétricas, teriam constituído uma estratégia comum para amenizar os efeitos das reformas no sistema previdenciário (BOSCHETTI, 2007, p. 97). No contexto latino-americano, a transferência de renda teria assumido assim o papel de compensação pela ausência de rendimentos do trabalho (BOSCHETTI, 2007, p. 97) e desempenhado um papel de combate à miséria, mantendo o quadro de desigualdade social e concentração da riqueza.

Expandir-se-ia pelo mundo capitalista, e em especial nos países latino-americanos, o denominado paradigma da pobreza como diretriz central do novo desenho das políticas e programas sociais. Ou seja, teria prevalecido um conjunto de elaborações técnico-teóricas desenvolvidas de forma especial pelos organismos multilaterais – mas adotadas pelos governantes e defendidas pela academia – que, na busca por atender às manifestações imediatas da questão social (identificadas com o desemprego estrutural, pobreza absoluta e violência), perdem o vínculo com a riqueza (ou seja, com o processo de sua produção, reprodução e apropriação) e com o emprego como referências para estruturar as intervenções

públicas, reforçando assim as ações e programas setoriais, focalizados na pobreza e individualizados (PASTORINI E MARTÍNEZ, 2014).

Segundo Draibe (2004), no entanto, ainda que contemplasse o cardápio de programas próprios dos modernos sistemas de proteção social, o sistema precedente caracterizava-se por uma cobertura desigual e insuficiente. A autora relata que, concentrada no Executivo Federal e institucionalmente fragmentada, a proteção social tinha seus recursos apropriados pelo setor privado lucrativo - seja diretamente, pela cobertura privilegiada, seja indiretamente, por meio das relações estabelecidas com o Estado através do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Fundo de Apoio Social – e por consequência um baixo impacto redistributivo. Ademais, releva notar que a iniciativa privada já atuava na prestação destes serviços. No caso da assistência, de forma preponderante. Segundo Sposati (2012), a população brasileira mais pauperizada foi historicamente assistida pela rede de amparo da sociedade civil, com anuência e, em alguns casos, recursos do Estado. É, inclusive, um marco institucional dessa trajetória a instituição do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em 1938, que, em cooperação com Ministério da Educação e Saúde, elegia entidades dedicadas ao “amparo social” para o recebimento de recursos estatais.

Apesar de marcar a presença da pauta assistencial na burocracia do Estado brasileiro, o Conselho não se apresenta como órgão de promoção de direitos, mas de subvenção do amparo. Da mesma forma que a Legião Brasileira de Assistência (LBA), primeira instituição de assistência social do Brasil, reconhecida em 1942 como órgão de colaboração com o Estado. Fundada por Darcy Vargas, no contexto da II Guerra, a instituição assume a assistência de desamparados depois de finda a guerra e, posteriormente, vincula-se à burocracia estatal - Ministério do Trabalho e Previdência Social, Ministério da Previdência e Assistência Social, Ministério da Ação Social.

Também no caso da saúde, Menicucci (2003) argumenta que as iniciativas normalmente reportadas como privatização ou as indicações de mudança no padrão de prestação ignoram a presença do setor privado no desempenho da atividade desde os anos 60. Se, por um lado, a Constituição se propôs a substituir estratégias de intervenção centradas na previdência e marcadas pelo abandono de um enorme contingente populacional à caridade e à filantropia (SPOSATI; FALCÃO; TEIXEIRA, 1989), por outro, a inovação

constitucional incide sobre um conjunto de práticas, normas e atores já em movimento e, sobretudo, sobre uma demanda por serviços à época respondida de um modo particular.

Uma das hipóteses relevantes para o desenvolvimento da pesquisa já vai se delineando: além dos macroprocessos apontados acima pela literatura, as políticas anteriores de proteção social e seus efeitos parecem ter condicionado, assim como argumenta Menicucci (2003) em relação à saúde, o sistema de seguridade pós-88. É certo que o direito, os direitos e as políticas públicas que lhes materializam espelham projetos de hegemonia. O balanço que computa perdas, no entanto, tendo como marco a Constituição Federal, corre o risco de ignorar que, nos termos em que foi promulgada, embora premissa lógica – nem sempre suficiente – de certas demandas, está ela própria inserida no campo do conflito. Foi motivo de mobilização, é resultado de um determinado campo de forças e permanece como objeto de disputa quanto ao seu significado e eficácia.

É com parcimônia, por isso, que lidamos com o debate que associa o avanço do projeto reformador no Brasil a partir da década de 90 e o movimento de gestão de seus custos sociais mediante reformas de segunda geração à alteração do padrão de realização da proteção social, sem a consideração do padrão precedente sobre os quais tais reformas teriam incidido. Entre os traços que permitiriam distinguir a novidade estão o direcionamento das ações na área de assistência social aos setores mais pauperizados, a perda do protagonismo do Estado no atendimento das manifestações da questão social através da parceria com entidades e organizações dedicadas à realização de direitos sociais, a definição de critérios de elegibilidade, e a estruturação de meios para corrigir desvios da seletividade (PASTORINI E MARTÍNEZ, 2014).

Os dados para o caso brasileiro, de acordo com o documento *Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015*, produzido pela Secretaria do Tesouro Nacional, não indicam retração, mas crescimento do gasto social. O estudo que compreende o período anterior (CASTRO, 2012, p.12), entre 1995 e 2010, indica que, a partir de 1993, com o início da implementação das políticas previstas na Constituição Federal, os gastos sociais aumentam de maneira sustentada. A evolução dos gastos, no entanto, não oferece indicativos suficientes para a compreensão da evolução e do padrão de proteção social vigente. A desagregação por programa, observada no decurso do tempo, pode chegar a oferecer indícios de deslocamentos analiticamente relevantes, da mesma forma que o crescimento do percentual do gasto

tributário, também desagregado em social e não-social, pode indicar incentivos à participação privada na prestação de serviços públicos. O crescimento em relevância da assistência, quando o padrão de prestação precedente tinha traços de fragmentariedade e desarticulação, não parecia indicar, à época de formulação do projeto, o sucateamento relativo ou renúncia das políticas de seguridade de perfil universal e de regulação do trabalho. Para a compreensão da proteção social, em seu retrato, tendências e inflexões, havia outros elementos de importante consideração.

Mais recentemente, no entanto, sob o impacto de certas reformas constitucionais e o anúncio de outras tantas, a descrição paradigmática da confluência perversa volta a se aproximar das tendências estimadas pelos estudiosos da proteção social. Os processos de “pente fino” em benefícios previdenciários, as PECs para reforma da previdência, a EC 95/2016 convocam novamente atenção para o monitoramento dos movimentos da proteção social, especialmente no campo previdenciário, que tendem a pressionar a assistência social e desafiam a perspectiva abrangente que caracteriza os marcos constitucionais da proteção social brasileira.

1.3. Caminhos da análise: objeto

O objeto de pesquisa desta tese é a EC 95/2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Mais precisamente, a tramitação da PEC 241/55/2016 no Congresso Nacional e a judicialização da Emenda 95/2016 no Supremo Tribunal Federal serão reconstruídas e analisadas como conflito com relevante impacto sobre o sistema de seguridade social e a teia de titularidades que abriga.

O estudo do conflito provocado para e pela EC 95/2016 tem relevância heurística para a compreensão do tema de pesquisa, não somente por seu impacto normativo, financeiro, institucional ou social. A EC 95/2016 é sinédoque de um projeto de hegemonia, precipita um conflito do qual participam uma variedade de atores, afeta segmentos organizados e desorganizados, é simultaneamente ponto de inflexão do sistema de seguridade e umbral de uma disputa por recursos ainda em realização. No seu ensejo, a mobilização – e as estratégias que lhe informam – e a desmobilização têm relevante significado.

É verdade, no entanto, que a EC 95/2016 extrapola em sua abrangência o sistema de seguridade social e que nem todos os atores engajados no conflito referem-se a ela na articulação e defesa de seus interesses. Parte considerável dos atores mapeados se insere na disputa guardando referência a um contexto mais geral de política econômica e fiscal do país, e não discute a seguridade ou seus elementos constitutivos senão quando instados, com o objetivo de abordar eventuais impactos. Outros, ainda que situados numa posição de contrariedade, identificam ou priorizam um problema diverso, constroem seu discurso e apresentam alternativas que não têm a seguridade como tema. Não se trata, ainda assim, de uma redução de sentido da norma ou do conflito. A concatenação entre orçamento e direitos sociais está estabelecida no texto constitucional e assume, em relação a seu conteúdo, a forma-garantia - uma peculiaridade, aliás, do constitucionalismo brasileiro.

Tratar da EC 95/2016 é, portanto, tratar – também - de seguridade social. A seguridade, tal como concebida pela Constituição de 1988, visa à institucionalização de um modelo de proteção social marcado pela universalização do acesso, pela integração dos três subsistemas (previdência-assistência-saúde), e por um orçamento próprio, exclusivo e com fontes de financiamento expressamente indicadas (LOBATO, 2009, p. 191). Os 30 anos de vigência da Constituição trouxeram consigo certas variações institucionais e financeiras (SERRA; AFONSO, 2007), o que, inclusive, teria implicado um desvio da concepção original (REZENDE; AFONSO, 2008). O programa de reformas, em parte já realizado, tem implicações sobre o perfil do sistema de proteção social e sobre o peso relativo de seus subsistemas. Os possíveis impactos sobre o que se experimenta como direitos de seguridade desdobram-se não somente em termos normativos, como resultado da aprovação da EC 95/2016 na arena legislativa, mas também pela falta ou disputa por recursos, por eventuais modificações em nível infralegal e de instrumentos de políticas públicas.

O debate sobre “custo dos direitos” no panorama da doutrina jurídica brasileira, no tema dos direitos fundamentais ou humanos, frequentemente insiste na classificação dos direitos conforme sua positividade/negatividade, e ignora que decisões trágicas sobre alocações de recursos só contemplam certos direitos como alternativas, mantendo outros a salvo de qualquer questionamento ou crivo (GALDINO, 2002).

Os padrões teóricos e a “história das ideias” concernente aos direitos fundamentais no Brasil, no que diz respeito à positividade/negatividade dos direitos, revelam a controvérsia que desdobra a assimetria sobre a exigibilidade ou sindicabilidade dos direitos.

Direitos subjetivos fundamentais distinguem-se na doutrina jurídica por serem positivos, e demandarem do Estado prestações fáticas – cabíveis aí as considerações sobre capacidade de prover – ou negativos, e, supostamente, demandarem somente que o Estado se abstenha, sendo, por isso, desde logo exigíveis (GALDINO, 2002).

A tipologia identificada por Galdino (2002) apresenta uma forma de aproximação desse conjunto de questões. Ela se compõe de cinco momentos ou modelos: o modelo teórico da indiferença; o modelo teórico do reconhecimento; o modelo teórico da utopia; o modelo teórico da verificação da limitação dos recursos; e o modelo, segundo o autor, responsável pela superação dos anteriores. O modelo teórico da indiferença não atribui relevância à questão da positividade dos direitos ou seus custos, pois enraizada num momento histórico e apoiada em matizes ideológicos liberais individualistas. As liberdades fundamentais são direitos de matriz jusnaturalista e, portanto, não são pensados a partir de seu custo, mas de sua anterioridade em relação ao Estado. O modelo teórico do reconhecimento se diferencia pelo reconhecimento de que algumas situações jurídicas que demandam prestação do Estado são direitos subjetivos. Este modelo anuncia o surgimento de direitos sociais, que inovam pelo caráter positivo. Justamente por falar em surgimento e instituir, com isso, a diferença, é este o momento inaugural para a classificação que serve de mote condutor da exposição, para a enunciação de uma diferença essencial entre as duas classes de direitos subjetivos.

O modelo utópico reconhece a distinção no plano teórico, mas nega-lhe repercussões práticas. Para os representantes do modelo, em linhas gerais, ambas as classes de direitos teriam a mesma estrutura e seriam ambas igualmente exigíveis, assentada qualquer diferenciação em razões ideológicas. O modelo utópico, portanto, reconhece as diferenças teóricas, mas, essencialmente normativista, não atribui importância à questão dos custos: atestada a existência de direito, a titularidade, devida a implementação (GALDINO, 2002).

O modelo teórico da verificação de recursos, por fim, reconhece a diferenciação e lida com os custos, mas como elementos externos aos direitos. É no seio desse modelo que considerações sobre a reserva do possível são feitas, ou seja, é nesse momento que se passa a lidar com os custos do direito, mas como limitação ao exercício deste – que é determinado em momento anterior. Os custos passam a consistir em elementos dignos de consideração, num momento histórico em que a responsabilidade fiscal figura uma diretriz internacional de atuação estatal, e, com isso, impõe condições externas ao direito fundamental. No bojo

desse modelo há desdobramentos sofisticados, como a elaboração de um mínimo existencial que, embora sujeito à disponibilidade de recursos, adquire um caráter preferencial; e a distinção entre as dimensões de proteção e defesa nas liberdades tradicionalmente vistas como negativas. Este último desenvolvimento do argumento, no entanto, consiste tanto num passo adiante como num retrocesso: por um lado, reconhece-se que as liberdades tradicionalmente negativas impõem ao Estado mais que a abstenção; por outro, fala-se, nesse caso, em proteção por meio de leis, restando as prestações fáticas como típicas dos direitos sociais, somente (GALDINO, 2002).

Por fim, o modelo que carrega o potencial de superação dos demais é aquele que emerge da obra de Sunstein e Holmes (2000), segundo os quais todos os direitos são positivos, ou seja, demandam do Estado prestações e emprego de recursos públicos em sua realização. Embora haja, segundo Galdino (2002), autores brasileiros que reconhecem e mencionam este dado em suas obras, alguns o fazem de maneira somente intuitiva e implícita e outros, ainda que reconheçam expressamente a necessidade de prestações públicas associadas à realização de direitos individuais, insistem na classificação positivo/negativo e nela se ancoram. Deixam por isso de trabalhar com profundidade o dado, deixam de levá-lo às últimas consequências.

As conclusões de Galdino (2002), a partir das de Sunstein e Holmes (2000), são importantes, pois, reconhecendo que todos os direitos demandam prestações, denunciam o fato de que, por não serem reconhecidos como positivos, alguns direitos têm investimentos em sua realização livres de considerações sobre sua necessidade, prioridade ou conflito. O direito à propriedade, com todos os remédios a ele atribuídos, demanda a construção de instituições que previnam sua violação, decidem sobre controvérsias a seu respeito, legislam e reprimem e, no entanto, não são as escolhas que lhe endereçam recursos questionadas ou escrutinadas diante de outros direitos.

Custos não incidem a *posteriori*, mas conformam os direitos, todos os direitos. A falha em reconhecê-lo tende a silenciar a crítica da alocação e reproduzir assimetrias de titularidades e de acesso, sob o véu da negatividade/positividade dos direitos subjetivos.

A participação do Poder Judiciário na realização de direitos sociais tende a levantar uma série de ressalvas. Segundo Courtis e Abramovich (2002), embora não seja um ator prioritário no processo de implementação, se acionados adequadamente, juízes/as podem ter

papel importante na construção e reformulação de políticas públicas que realizam direitos sociais.

Quanto à justiciabilidade dos direitos sociais, culturais e econômicos, há uma série de peculiaridades relacionadas, por exemplo, à determinação da conduta devida – contra a qual os autores levantam a questão de que a vagueza da enunciação constitucional de direitos atinge a todos os direitos, nunca tendo sido erguido, no entanto, que o direito à livre expressão não seja judicializável –; a autolimitação do poder judiciário frente a questões técnicas ou políticas – contra a qual os autores argumentam que a definição daquilo que é político ou técnico é mutável e que é possível constatar a intervenção judiciária sobre temas nos quais não se pronunciaria em outros tempos e, por fim, que nem todas as questões concernentes a direitos sociais são técnicas ou políticas –; a ausência de mecanismos processuais adequados – contra a qual dizem ser superáveis e apontam os progressos no Brasil e Argentina –; e a escassa tradição do controle judicial da matéria (COURTIS; ABRAMOVICH, 2002).

1.4. Caminhos da análise: quadro analítico

Um dos propósitos básicos da análise de políticas públicas, no que diz respeito à política social, consiste na explicação de quando e por que se modificam estas políticas, admitidos os parâmetros de acumulação e da equidade. Aparentemente, uma resposta fácil seria a de que mudam as políticas quando se processam mudanças na composição da elite política (DOS SANTOS, 1987, p. 53)

A abordagem proposta, neste que se propõe um trabalho situado no campo da sociologia do direito, pretende construir uma reflexão, tomando como premissa o caráter fundamentalmente histórico dos seus objetos. Interessa, portanto, compreender o Novo Regime Fiscal, como episódio da história da proteção social pós-88; mas interessa, principalmente, compreendê-lo em seu contexto de emergência e consolidação.

O presente trabalho não analisa uma política pública posta, para decompor o conflito ou a disputa de projetos de hegemonia que ela materializa e encobre. Vale-se, antes, da

história das políticas de seguridade social e da análise dos atores em disputa no conflito materializado na EC 95/2016 e seus desdobramentos. A observação do conflito permite identificar o contexto e os interesses inscritos nas medidas concretas e conferir inteligibilidade às contradições que lhe atravessam. Pretende-se, assim, ganhar clareza sobre o conflito político-jurídico ainda em processo de desdobramento, atentando também para a variação de sua manifestação.

Para compreender como determinadas configurações institucionais passam a existir, buscou-se sistematizar elementos que caracterizam as formas institucionais específicas. Nesse sentido, a pesquisa serve-se de métodos qualitativos para identificar, no âmbito de processos decisórios, mapeando atores e grupos de interesses e perscrutando o peso do legado na definição da regulação estatal da proteção social, os elementos relevantes na determinação da forma que assume hoje a proteção social.

No que diz respeito aos estudos sobre direitos sociais e políticas públicas, cabe considerar que a estruturação de uma política não somente sofre influências de interesses organizados, mas constitui a ocasião e formata as condições para que esses interesses se manifestem e organizem, que orientam a formulação das questões abaixo (HACKER E PIERSON, 2014). A análise de políticas públicas e a busca da compreensão de suas reformas a partir de elementos de ordem institucional, bem como a investigação do efeito de políticas específicas na organização de atores e interesses, constituem uma abordagem avaliada como profícua na tentativa de estabelecer as razões por que os direitos sociais de seguridade foram e seguem sendo regulamentados como o são. Observando a coincidência dos atores envolvidos na prestação de políticas no período pré-constitucional e pós-constitucional ou o peso relativo de certas agremiações nas disputas por recursos, por exemplo, parece que em alguma medida os legados institucionais de políticas anteriores e seus efeitos políticos constituíram e constituem elementos relevantes no processo de formulação e reformulação da seguridade social.

Justificar um estudo nesses termos passa pelo reconhecimento da fundamental importância que têm as políticas públicas na realização de direitos. Não só nesse trabalho, mas em geral, políticas públicas e direitos humanos são temas estreitamente relacionados. Propor-se a estudar políticas públicas é aproximar-se do estado de concretização desses direitos, do conteúdo real de direitos subjetivos; é pôr sob análise os fins da ação

governamental, as metas em que se desdobra, os meios alocados e os processos de sua realização. A importância de uma tal tentativa, portanto, deriva tanto da importância de seus objetos quanto dos elementos de que se acerca para dizer sobre eles. Se bem-sucedido, é possível que colabore ao estudo do direito e lhe agregue inteligibilidade.

1.5. Estrutura da tese

Inicialmente, o capítulo segundo se dedicará à reconstrução histórica das medidas de proteção social no Brasil, antes mesmo do marco constitucional que circunscreve o tema de interesse desta tese. Faço-o porque uma leitura atenta do modo, do ritmo, do seu conteúdo, bem como a observação dos momentos de modificação permite identificar continuidades decorrentes, por exemplo, da permanência do traço desigual da sociedade brasileira, ou da tendência à perpetuação, e rupturas. Ainda no segundo capítulo trataremos da política social, tal como a Constituição Federal a concebeu, e do seu processo de implementação, contemplando as variações que sofreu desde então. Como um todo, este capítulo trata do contexto - aqui concebido não como um quadro mais geral das determinações econômicas e políticas, mas tendo por referência a política estudada.

O terceiro capítulo introduz o tema do Novo Regime Fiscal, caracterizando-o brevemente, isto é, descrevendo os mecanismos que habilita e os que suprime na disciplina do orçamento para a seguridade social. Recursos integram o conteúdo dos direitos, de modo que aqui se abordarão as transformações operadas pela EC 95/2016. Em seguida, reconstrói o conflito desenvolvido no congresso Nacional, quando da tramitação da PEC 241/55/2016. Atenta-se aos atores, seus interesses, suas estratégias e os recursos de que dispõem e mobilizam na defesa de seus propósitos.

O capítulo quarto trata da segunda fase do conflito, inaugurada tão logo aprovada a EC 95/2016. Aborda-se aí também os atores e, a partir do discurso através do qual constroem suas teses jurídicas e a forma como modulam suas demandas, analisa-se a alteração do padrão de conflito e a dinâmica de competição instaurada com a limitação posta pelo teto de gastos.

Finalmente, segue a conclusão.

5. CONCLUSÃO: ATOMIZAÇÃO PREDATÓRIA

Este trabalho buscou refletir sobre a proteção social no Brasil pós-88. Esta questão maior é, no entanto, conformada por outras, por suas vezes referidas à modernização que nos coube como nação na periferia do capitalismo, ao desmanche em curso “fora e dentro de nós” (SCHWARZ, 1997), às trajetórias de construção da cidadania. Num primeiro esforço de reflexão e diálogo com o corpo de textos que arriscam um balanço da experiência e, em mais de um momento, apontam para a frustração das aspirações constitucionais de seguridade social, a ponderação sobre a trajetória das políticas de proteção social conduziu à conclusão diversa da que informa a tese da “confluência perversa”. O desmanche, retomando Schwarz, aqui não se deixa representar pela perda de titularidade de direitos, posto que não se houveram propriamente consolidado. O desmanche, aqui, como indica Telles, refere-se com maior precisão à não concretização de “um horizonte de futuro” e “de um conjunto de referências a partir dos quais a cidadania é formulada como uma aposta política possível” (TELLES, 2001).

Para impor um padrão de proteção orientado para uma cidadania não excludente, dizia Wanderley Guilherme dos Santos em 1987, uma pauta de direitos essenciais deveria ser associada ao conceito de cidadania, “os quais deveriam estar equitativamente assegurados, independentemente dos azares da acumulação” (SANTOS, 1987, p. 88). A Constituição Federal, nesse sentido, registra o produto do engajamento social, político e intelectual no sentido da superação ou minoração das graves e generalizadas vulnerabilidades civis e sociais experimentadas pela população brasileira como decorrência, também, dos padrões de exploração da força de trabalho no país. Segundo Faria (1989, p. 54) os setores populares, atentos à crescente complexidade e coletivização dos conflitos, haveria nesse contexto investido esforços para moldar a Constituição a seus anseios e expectativas, buscado proliferar regras que amparassem suas pretensões e maximizar oportunidades políticas (FARIA, 1989, p. 54).

Não somente novos direitos, mas novas garantias – entre elas orçamentárias – e novas regras processuais conformam a cena institucional pós-88, em que a justiça substantiva desafia o figurino formal da justiça liberal-burguesa, e os conflitos coletivos passam a habitar as instituições de direito (FARIA, 1989, p. 54). Nesse contexto, diante desses elementos, observamos a tramitação da PEC 241/55/2016 e a posterior judicialização da EC 95/2016.

A PEC 241/55/2016 não propunha retirar nenhum direito ou suspender políticas públicas. Seus efeitos se fazem sentir pelo enfraquecimento de garantias, especialmente as vinculações⁴⁹ de recursos para despesas obrigatórias, que constituem instrumento de proteção do interesse público. Para além disso, ao estabelecer um teto, a proposta depois convertida em emenda submete o debate orçamentário a um conflito distributivo, a uma disputa que tende a se repetir no processo orçamentário e incidir sobre um volume já reduzido de recursos. Num país de tal modo desigual, as vinculações de recursos para áreas de interesse público como saúde e educação protegem os mais vulneráveis contra grupos de interesses melhor armados - porque dotados de recursos institucionais que garantem presença e permitem influência - para incidir sobre a repartição do bolo orçamentário. A esse modo poder econômico e político tendem a se perpetuar como variáveis relevantes na distribuição de recursos e definição de políticas públicas.

Como já se mencionou antes, as demandas gerais da população, que não afetam a um grupo específico, não resultam por si só em organização e reivindicação. Resta assim, ao governo, maior espaço de ação, posto que reduzido o custo político de confronto com grupos específicos. Isso talvez ajude a compreender por que, dentre as medidas que integravam a proposta de ajuste, a EC 95/2016 foi a primeira. Ela não afeta nominalmente nenhum direito: trata do orçamento, e seu impacto sobre o exercício de direitos específicos pode não ficar claro. Os partidos, as associações de funcionários públicos, as organizações de direitos humanos e os movimentos sociais, por outro lado, são grupos menores e possuem mais incentivos para tomar parte nas ações.

Apresentada pelo governo como medida prioritária e distintiva de um determinado programa a tramitação da proposta superou todas as estratégias de obstrução de parlamentares não alinhados e não sofreu revezes consideráveis mesmo diante da mobilização massiva – liderada por atores já anteriormente organizados, que ainda hoje se perpetua em Campanhas como a “Direitos valem mais”.⁵⁰ Digno de nota é a mobilização de

⁴⁹ Os percentuais mínimos de aplicação de 15% da receita corrente líquida para a saúde (CF, art. 198, § 2º, I) e de 18% dos impostos em educação (CF, art. 212) sob o teto tem como efeito o fato de que, nos anos em que a arrecadação tiver crescimento superior ao da inflação, os gastos não crescerão em termos reais e os percentuais constitucionais não serão cumpridos. Em outras palavras, a expansão de despesas em saúde e educação fica obstada nos anos de crescimento da arrecadação.

⁵⁰ Cf. Anexo III.

paralisações nacionais e a ocupação coordenada de escolas no território nacional, organizadas sobretudo na etapa legislativa do conflito.

A forte articulação do Governo com o Congresso, no entanto, tornou o tomador de decisão pouco sensível à tentativa de exercício de influência dos movimentos, sindicatos, organizações, coalizões e instituições contrárias à PEC 241/55/2016.⁵¹ Nessa trajetória, o discurso mobilizado em defesa da proposta opunha a conduta responsável dos novos ocupantes do Poder ao padrão de gasto do governo anterior. Grupos de interesse favoráveis à proposta, como a FEBRABAN, foram pouco visíveis no espaço do Congresso onde a articulação foi levada a cabo pelo governo e seus representantes. A disputa entre o “serviço da dívida” e gasto social, apesar de colocada pelos críticos da proposta, parlamentares, representantes de grupos de interesse e intelectuais, não se pautou ou formatou a resposta de seus defensores.

Quanto ao conflito instaurado no STF, temos que a “*escassez aguda*” (DOS SANTOS, 1987, p. 57), ou seja, a percepção de que os recursos disponíveis não cobrem o aumento dos custos dos programas ou, no caso das associações de funcionários, que não cobrem o custo de reprodução da instituição, induz ao corte de diferencial de programas, isto é, um corte que alcança preferencialmente as partes mais vulneráveis e politicamente menos custosas do orçamento. A importância da estrutura da escassez mostra-se nos discursos dos atores, no conteúdo das peças e estratégias dos atores.

Because of the inequalities, those who have greater access to legal resources obtain greater protection of their rights. **By consequence, judicial protection of social and economic rights tends to favor individuals who are better off**, thus contradicting the very aim of the constitutional protection of these rights, which is reducing social and economic inequality. (...) In every case, the protection of these rights requires significant legal acumen and resources. **It means there is a very large probability that the poorest will not have access to the necessary resources for the protection of their social and economic rights** so that the resources only end up benefiting those who least need them. Hence, the protection of social and economic rights considered as individual rights has a negative

⁵¹ Cf. Anexo III.

distributive effect in society by failing to privilege the poorest and reinforcing economic inequality..⁵²

Os diversos grupos responderam de maneira mais ou menos organizada às pressões do contexto, formatado também pela estrutura da escassez, mas de maneira distinta – o decorre das respectivas percepções sobre o problema, as alternativas que elaboram, pelos recursos de que dispõem, pela percepção que têm do lugar que ocupam na estrutura social e nos padrões de justiça ou expectativa de reconhecimento (DOS SANTOS, 1987, p. 57).

Um último comentário refere-se ao processo de *diferenciação social*, e o fato de que a mediação das organizações é fundamental no processo de determinação das decisões políticas. Apenas quando há diferenciação social, argumenta Dos Santos, tais organizações se tornam variável importante para a compreensão dos processos decisórios, como é o caso aqui (DOS SANTOS, 1987, p. 57). A EC 95/2016 pode promover a *diferenciação social*, isto é, fomentar organização social e mobilização, inclusive para alterar a posição na estratificação social dos grupos. Sobre o processo hoje experimentado, no que diz respeito à regulação da seguridade social, a compreensão das formas antecedentes que tinham a estratificação e a exclusividade como traços indicam uma dependência de trajetória, decorrente, é possível, da falha em romper com as assimetrias de proteção social. Por outro lado, o momento econômico e a precariedade da vida popular são traços da dinâmica do capitalismo e não herança arcaica, e conformam a “exceção permanente do dia a dia brasileiro” (OLIVEIRA, 2013, p. 131).

⁵² PORTUGAL GOUVÊA (2013), p. 455.

6. BIBLIOGRAFIA

ABRAHÃO, J.; RIBEIRO, j.; chaves, j.; duarte, b.; simões, h. Gasto social e política macroeconômica: trajetória e tensões. Brasília, DF: Ipea, 2008.

ADORNO, Sérgio. **A cruzada filantrópica**: a assistência social institucionalizada em São Paulo 1880-1920. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência/USP, 1991.

ADORNO, Sérgio. A questão filantrópica da pobreza urbana. **Revista da Fundação SEADE**, v. 4, n. 2, p. 9–17, 1990.

ALLAN, James P; SCRUGGS, Lyle. Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies. **American Journal of Political Science**, v. 48, n. 3, p. 496–512, 2004.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, P. (org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARTS, Wil A; GELISSEN, John. Models of the Welfare State. In: CASTLES, F (Org.) **The Oxford Handbook of the Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 569–586.

AVRITZER, Leonardo et. al. **Dimensões políticas da Justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

BARR, Nicholas. **Welfare State as Piggy Bank**: information, risk, uncertainty, and the role of the State. Oxford: Oxford University Press, 2001.

BARROS, Joana da Silva. Moradores de Rua - **Pobreza e Trabalho**: Interrogações sobre a exceção e a Experiência Política Brasileira. Dissertação de Mestrado. FFLCH-USP, 2004.

BATISTONI, Maria Rosangela. **Revertendo o trabalho em SEBES**: a questão da assistência. [S.l: s.n.], 1989.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-tracing methods** : foundations and guidelines. [S.l.]: University of Michigan Press, 2013.

BELFIORI, Mariangela et al. Prática assistencial no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, n. 17, p. 73–89, 1985.

BENNEDSEN, M.; FELDMANN, S. E. Lobbying legislatures. **Journal of Political Economy**, v. 110, n. 4, p. 919-946, 2002.

BLANKENBURG, E. **Mobilisierung des Rechts**. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 1995.

BOHRER, Carolina Pancotto. Rule of Law no Banco Mundial e promoção do desenvolvimento: In: VIEIRA, Oscar Vilhena; DIMOULIS, Dimitri (Org.). **Estado de Direito e o desafio do desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 169–204.

BONOLI, Giuliano. The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States. **Policy & Politics**, v. 33, n. 3, p. 431–449, 2005.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social na América Latina após o dilúvio neoliberal**. Observatório da Cidadania, p. 91–98, 2007.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social. Brasília: UnB ; Editora Letras Livres, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. Brasília: UnB, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. **Implicações da reforma da previdência social na seguridade social brasileira**. Psicologia e Sociedade, Abrapso, São Paulo, v. 15, n. 1, 2003

BRASIL. Apresentação dos Resultados da Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, META Instituto de Pesquisa de Opinião, 2008.

BRASIL. Ministério da Previdência Social; Comissão Econômica para América Latina e O Caribe. A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Brasília, DF: Cepal, 1989. v. 3.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. [S.d.].

BRASIL. Política Nacional para a População em Situação de Rua: texto da lei e produto do Grupo de Trabalho interministerial para elaboração da Política Nacional. Brasília, 2008.

BRASIL. Sumário Executivo. Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua. Brasília: MDS- Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação- META, 2008. Disponível em:
http://www.mds.gov.br/backup/arquivos/sumario_executivo_pop_rua.pdf

BUCKEL, S. »Welcome to Europe« - Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts: Juridische Auseinandersetzungen um das »Staatsprojekt Europa«. (Auflage: 1., Aufl.). Transcript, 2013.

BUCKEL, S. GEORGI, F., KANNANKULAM, J., e WISSEL, J. Staat, Europa und Migrationskontrollen. Theoretische Grundlagen einer materialistischen Perspektive. Forschungsgruppe "Staatsprojekt Europa" (Ed), Kämpfe um Migrationspolitik: Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung (Auflage: 1., Aufl.). Transcript, Bielefeld, 2014.

CAPELATO, Maria Helena, Os arautos do liberalismo – Imprensa paulista – 1920 – 1945, São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

CARDOSO, Adalberto Moreira. **A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2003.

CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1999.

CASTLES, Francis G. **The Future of the Welfare State: crisis myths and crisis realities**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

COASE, Ronald H. The Problem of Social Cost. **The Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 3, p. 1-44, oct. 1960.

COHEN, Stanley. Whose side were we on? The undeclared politics of moral panic theory. **Crime, Media, Culture**, v. 7, n. 3, p. 237–243, 2011.

COLLIER, Stephen J. Neoliberalism as big Leviathan, or...? A response to Wacquant and Hilgers. **Social Anthropology**, v. 20, n. 2, p. 186–195, 2012.

COOK, Linda J. Eastern Europe and Russia. In: CASTLES, F (Org.). **The Oxford Handbook of the Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 671–688.

CORNIA, Giovanni A. Income Distribution under Latin America's New Left Regimes. **Journal of Human Development and Capability**, v. 11, n. 1, p. 85–114, 2010.

COSTA, Daniel de Lucca Reis. **A rua em movimento - experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua**. 2007. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007

COURTIS, Christian e ABRAMOVICH, Victor. Los derechos sociales como derechos exigibles. Madrid: Trotta, 2002, pp. 117 – 254.

CROZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel P; WATANUKI, Joji. **The Crisis of Democracy**: report on the governability of democracies to the Trilateral Commission. New York: New York University Press, 1975.

DE LUCCA, Daniel. A Rua em movimento: experiências urbanas e jogos sociais em torno da população em situação de rua. 241 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

DE LUCCA, Daniel. Nem dentro, nem fora do albergue. Paper apresentado na 34 Anpocs, 2010.

DEAREY, Melissa. Review of criminalisation and advanced marginality: critically exploring the work of Loïc Wacquant. **Studies in Social Justice**, v. 7, n. 1, p. 173–174, 2013.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. R. **Autonomia e dependência na representação dos interesses industriais**. Revista Dados, v. 22, n. 1, 1979.

DOS SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. 2a. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1987. v. 1.

DOS SANTOS, Wanderley Guilherme. **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

DOS SANTOS, Wanderley Guilherme. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

DOS SANTOS, Wanderley Guilherme. Velhas teses, novos dados: uma análise metodológica. **Dados**, v. 47, n. 4, p. 729–762, 2004.

DRAIBE, Sônia Miriam. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, v. 15, n. 2, p. 63–101, nov. 2003.

DRAIBE, Sônia Miriam. Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas. **Desarrollo Económico**, v. 34, n. 134, p. 181–196, 1994.

DRAIBE, Sônia Miriam. The Brazilian Welfare State in perspective: old issues, new possibilities. In: DIXON, John P; SCHEURELL, Robert (Org.) **The State of Social Welfare: the Twentieth Century in cross-national review**. Westport, Connecticut: Greenwood Publisher Group; Praeger Publishers, 2001. p. 98-147.

DRAIBE, Sônia Miriam; RIESCO, Manuel. Social Policy and Development in Latin America: the Long View. **Social Policy & Administration**, v. 43, n. 4, p. 328–346, 2009.

DURÃO, Susana; WACQUANT, Loïc. O corpo, o gueto e o Estado penal: entrevista com Loïc Wacquant. **Etnografica**, v. 12, n. vol. 12 (2), p. 455–486, 2008.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **Social Foundations of Postindustrial Economies**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **The Incomplete Revolution**: adapting to women's new roles. Cambridge: Polity Press, 2009.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta; MYLES, John. Economic Inequality and the Welfare State. In: SALVERDA, Wiemer; NOLAN, Brian; SMEEDING, Timothy M (Org.). **The Oxford Handbook of Economic Inequality**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

FARIA, José Eduardo. **O Brasil Pós-Constituinte**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

FARIA, José Eduardo. Poucas certezas e muitas dúvidas: o direito depois da crise financeira. **Revista Direito GV**, v. 5, n. 2, p. 297–324, 2009.

FERREIRA et. al. Fundamentos constitucionais da proteção social: Continuidades e rupturas, in: Sociologia, Problemas e Práticas, número especial, 2016, pp. 71-97.

FERRO, Maria Carolina. Desafíos de la participación social: alcances y límites de la construcción de la política nacional para la población em situación de calle. Dissertação de Mestrado, UNICAMP e FLACSO.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FRITZELL, Johan; RITAKALLIO, Veli-Matti. Societal Shifts and Changed Patterns of Poverty. **International Journal of Social Welfare**, n. 19, p. S25–S41, 2010.

GALDINO, Flávio. "O custo dos direitos" in TORRES, Ricardo Lobo (org). Legitimação dos direitos humanos. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, pp. 139-222.

GARAVITO, César. A globalização do Estado de Direito: o neoconstitucionalismo, o neoliberalismo e a reforma institucional na América Latina. In: VIEIRA, Oscar Vilhena;

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

GOHN, Maria da Glória. **Os sem-terra, ONGs e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GOUDSWAARD, Kees P.; CAMINADA, Koen. The Redistributive Effect of Public and Private Social Programmes: a cross-country empirical Analysis. **International Social Security Review**, v. 63, n. 1, p. 1–19, 2010.

GUDIN, Guilherme. **Os limites do controle judicial preventivo de constitucionalidade segundo o STF**. Monografia - Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público. São Paulo, 2018.

HACKER, Jacob S. Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: the hidden politics of social policy retrenchment in the United States. **Social Policy & Administration**, v. 37, n. 6, p. 639–655, 2003.

HACKER, Jacob S.; PIERSON, Paul. After the “Master Theory”: Downs, Schattschneider, and the rebirth of policy-focused analysis. **Perspectives on Politics**, v. 12, n. 03, p. 643–662, 2014.

HACKER, Jacob S; PIERSON, Paul. Winner-Take-All Politics and Political Science: a response. **Politics & Society**, v. 38, n. 2, p. 266–282, 2010.

HOCHMAN, Gilberto. Os cardeais da previdência social: gênese e consolidação de uma elite burocrática. *Dados: revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 3, p. 371-401, 1992.

HOCHMAN, Gilberto. Previdência e assistência social nos anuários estatísticos do Brasil, in: IBGE, **Estatísticas do Século XX**. Rio de Janeiro: IBGE. 2006. p. 181-. 215.

HOLMES, S; SUSTEIN C. **The Cost of Rights** - Why Liberty Depends on Taxes. New York: W.W. Norton & Company, Inc., 2000.

HUBER, Evelyne; STEPHENS, John D. **Development and Crisis of the Welfare State**: parties and policies in global markets. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

IPEA. **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea 2010.

JACCOUD, L. et al. O SUAS na proteção social brasileira: Transformações recentes e perspectivas. *Novos Estudos - CEBRAP*, v. 36, n. 02, p. 36–53, jul. 2017.

JACOBI, Pedro Roberto. **Políticas públicas de saneamento básico e saúde e reivindicações sociais no município de São Paulo 1974-1984**. Dissertação (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1985.

KAUFMAN, Robert R.; NELSON, Joan M.; OTHERS. **Crucial needs, weak incentives**: social sector reform, democratization, and globalization in Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004 (Woodrow Wilson Center Press).

KAUTTO, Mikko. The Nordic Countries. In: CASTLES, F (Org.). **The Oxford Handbook of the Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 586–600.

KENWORHTY, Lane. **Egalitarian Capitalism**: jobs, incomes, and growth in affluent countries. New York: Russell Sage Foundation, 2004.

KENWORTHY, Lane. The Politics of Helping the Poor. [S.l.]: University of Arizona, 2010.

KERSTENETZKY, C. L. Sobre a “crise” do estado de bem-estar: retração, transformação fáustica ou o quê? *Dados*, v. 55, n. 2, p. 447–485, 2012a.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado do Bem-estar Social na Idade da Razão**: a reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2012.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Social Development in Latin America? **Texto para Discussão CEDE**, no 26. Niterói: [s.n.], 2010.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Welfare State e Desenvolvimento. **Dados**, v. 54, n. 1, p. 129–156, 2011.

KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico; STEWART, Richard B. The Emergence of Global Administrative Law. **Law and Contemporary Problems**, v. 68, p. 15, 2005.

KITSCHOLT, Herbert P. Political Opportunity Structures and Political Protest: anti-nuclear movements in four democracies. **British Journal of Political Science**, v. 16, n. 01, p. 57, 27 jan. 1986.

KITSCHOLT, Herbert; WILKINSON, Steven. **Patrons, Clients, and Policies**: patterns of democratic accountability and political competition. [S.l]: Cambridge University Press, 2007.

KOLLMAN, K. **Outside lobbying**: public opinion and interest group strategies. Princeton: Princeton University Press, 1998. 216 p.

KOSTER, F. The welfare state and globalisation: down and out or too tough to die? **International Journal of Social Welfare**, v. 18, n. 2, p. 153–162, 2009.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

LAVINAS, Lena et al. **Combining compensatory and redistributive**: the challenge of the social policies in Brazil. IPEA. Texto para discussão. [S.l: s.n.], 2000.

LAVINAS, Lena. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1463–1476, 2007.

LAVINAS, Lena. Latin America: anti-poverty schemes instead of social protection. **Contemporary Readings in Law and Social Justice**, v. 7, n. 1, p. 112–171, 2015.

LAVINAS, Lena; COBO, Barbara; VEIGA, Alinne. Bolsa Família: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres pobres e as relações de gênero. **Revista Latinoamericana de Población**, v. 6, n. 10, p. 31–56, 2012.

LAVINAS, Lena (coord.). **Percepções sobre desigualdade e pobreza**: O que pensam os brasileiros da política. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2014.

LEITE, Celso B. (Org.). Um século de previdência social. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

LEITNER, Eduardo Henrique. **Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015**. Apresentação. [S.d.].

LESSA, Sérgio. **Capital e Estado de Bem-Estar**. São Paulo: Instituto Lukács, 2013.

MANCUSO, W. P. **O lobby da indústria no Congresso Nacional**: empresariado e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: Humanitas; Edusp, 2007. 228 p.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. **Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988**. Ciênc. saúde coletiva [online]. 2009, vol.14, n.3, pp.721-730..

MANN, Kirk. Remembering and Rethinking the Social Divisions of Welfare: 50 years on. **Journal of Social Policy**, v. 38, n. 1, p. 1–18, 2009.

MARQUAND, David. **Decline of the public**. Cambridge: Polity Press, 2004.

MARQUES, Eduardo. Estrutura Social e Segregação em São Paulo: transformações na década de 2000. **Dados**, v. 57, p. 675–710, 2014.

MARSHALL, Thomas Humphrey. Política social. Trad. Meton P. Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MESA-LAGO, Carmelo. A reforma estrutural dos benefícios da seguridade social na América Latina: modelos, características, resultados e lições. In: COELHO, Vera (Org.). A reforma da previdência social na América Latina. Rio de Janeiro : FGV, 2003.

MESA-LAGO, Carmelo; MULLER, Katharina. Política e reforma da previdência na América Latina. In: COELHO, Vera (Org.). A reforma da previdência social na América Latina. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

MESA-LAGO. Financiamento de la atención a la salud en América Latina y el Caribe, con focalización en el seguro social.

MESA-LAGO. Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales. Revista de la Cepal, n. 60, Santiago de Chile, 1996.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Reformas econômicas em 2016-2018 e Perspectivas para o próximo mandato presidencial. Disponível em: <https://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/reformas-economicas-em-2016-2018-e-perspectivas-para-o-proximo-mandato-presidencial/>. Acesso em 01 de dezembro de 2018.

MINHOTO, Laurindo Dias. Excesso e racionalização na penalidade contemporânea e expertise nacional. In: VIEIRA, Oscar Vilhena; DIMOULIS, Dimitri (Org.). **Estado de Direito e o desafio do desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 381–400.

MINHOTO, Laurindo Dias. Nota crítica sobre a teoria dos sistemas, o neoliberalismo e o direito à cidade / Critical note about System Theory, Neoliberalism and Right to the City. **Revista Direito e Práxis**, v. 5, n. 9, p. 462–474, 2014.

NAVARRO, Vicenç. Neoliberalismo y Estado del bienestar. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1998

NEVES, Lúcia Maria (Org.). **Reforma universitária do governo Lula**: reflexões para o debate. São Paulo: Xamã, 2004. p. 47–71.

NULLMEIER, Frank; KAUFMANN, Franz-Xaver. Post-Welfare State Development. In: CASTLES, Francis G. et alli (Eds.). **The Oxford Handbook of the Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 61–81.

O’CONNOR, James. **The fiscal crisis of the State**. New York: St Martin’s Press, 1973.

O'MALLEY, Pat. Prisons, neoliberalism and neoliberal states: reading Loic Wacquant and Prisons of Poverty. **Thesis Eleven**, v. 122, n. 1, p. 89–96, 2014.

OLIVEIRA, Francisco de. Os protagonistas do drama: Estado e sociedade no Brasil. In: LARANGEIRA, Sônia (Org.). **Classes e movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Hucitec, 1990.

OLIVEIRA, Francisco de. Crítica à razão dualista: o ornitorrinco. São Paulo: Bitempo, 2013.

PALIER, Bruno. Continental Western Europe. In: CASTLES, Francis G. et alli (Eds.). **The Oxford Handbook of the Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 601–616.

PASTORINI, Alejandra; MARTÍNEZ, Inés. Tendências das mudanças da proteção social no Brasil e no Uruguai: a centralidade das redes mínimas na América Latina. **Revista Katálisis**, v. 17, n. 1, p. 59–67, jun. 2014.

PELIANO, Anna Maria Medeiros. As relações pública e privada na prestação de serviços assistenciais. **Cadernos CBIA**, n. 1, 1991.

PENG, Ito; WONG, Joseph. East Asia. In: CASTLES, Francis G. et alli (Eds.). **The Oxford Handbook of the Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 656–671.

PIERSON, Paul. The new politics of the welfare state. **World Politics**, v. 48, n. 2, p. 143–179, 1996.

PIERSON, P., **Politics in time**: History, institutions and social analysis. Princeton: Princeton University Press. 2004.

PIERSON, Christopher. **Beyond the welfare state?** the new political economy of welfare. 3. ed. Cambridge: Polity Press, 2006.

PINTO, Rui Pedro. **Pobreza, punição e intervenção social**: intervenção estatal sobre a pobreza: elementos acerca do contributo analítico de Loic Wacquant. In: Congresso Português de Sociologia, 7., 2012, Porto. **Atas**.

PORTUGAL GOUVÊA, Carlos. Social Rights Against the Poor. In **Vienna Journal on International Constitutional Law**, Vol. 7, 4, 2013. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2219890>>.

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.; ARAÚJO, E. **O dilema fiscal**: remendar ou reformar? Rio de Janeiro: FGV/CNI, 2007.

RODRIK, Dani. Why do more open economies have bigger governments. **Journal of Political Economy**, v. 106, n. 5, p.997-1032, 1998.

ROTHGANG, Heinz; OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan. The State and its Welfare State: how do Welfare State changes affect the make-up of the Nation-State. **Social Policy and Administration**, v. 40, n. 3, p. 250–266, 2006.

RUSCHE, Georg. Labor Market and Penal Sanction: thoughts on the Sociology of Criminal Justice. **Social Justice**, v. 40, n. 1/2, p. 252–264, 2014.

SANTOS, M. L. **O parlamento sob influência**: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2011.

SÃO PAULO. **Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo**. São Paulo: FIPE, SMADS, 2015

SÃO PAULO. Principais resultados do perfil socioeconômico da população de moradores de rua da área central da cidade de São Paulo. São Paulo: SMAS; FIPE, 2010.

SCHERER-WARREN, Ilse; KRISCHKE, Paulo J (Org.). **Uma revolução no cotidiano?** Os novos movimentos sociais na América do Sul. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SCRUGGS, Lyle; ALLAN, James. **Welfare State Decommodification and Poverty in Advanced Industrial Democracies**. Chicago: [s.n.], 2004.

SEAWRIGHT, J.; GERRING, J. Case Selection Techniques in Case Study Research: a menu of qualitative and quantitative options. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 2, p. 294–308, 9 fev. 2008.

SEELEIB-KAISER, Martin. **Welfare state transformations: comparative perspectives**. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2008.

SERRA, J.; AFONSO, J.R. Tributación, seguridad y cohesión social en Brasil. Santiago do Chile: Cepal, set. 2007. Serie Cepal Políticas Sociales n. 133.

SCHWARZ, Roberto, As ideias fora do lugar, in Estudos CEBRAP, nº 3, São Paulo: Editora do CEBRAP, 1972.

SCHWARZ, Roberto. **Duas meninas**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

SILVA, Virgílio Afonso da. O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 250, p. 197-227, jan. 2009.

SIQUEIRA, Angela Carvalho de. Organismos internacionais, gastos sociais e reforma universitária do governo Lula. In:

SKOCPOL, Theda. **Social policy in the United States**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

SOJO, Ana. Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe. **Revista de la Cepal**, n. 80, p. 121–140, 2003.

SORJ, Bernardo. **A democracia inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. **Vida urbana e gestão da pobreza**. São Paulo: Cortez, 1988.

SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Os direitos dos desassistidos sociais**. 7a. ed. São Paulo: Cortez, 1989.

STARKE, Peter; OBINGER, Herbert; CASTLES, Francis G. Convergence towards where: in what ways, if any, are welfare state becoming more similar? **Journal of European Public Policy**, v. 15, n. 7, p. 975–1000, 2008.

TANZI, Vito. Globalization and the future of social protection. **Scottish Journal of Political Economy**, v. 49, n. 1, p. 116–127, 2002.

TAYLOR, Matthew M., “O Judiciário e as políticas públicas no Brasil”. *Dados*, 50, 2007

TAYLOR-GOUBY, Peter. Open markets and welfare values: welfare values, inequality and social change in the silver age of the welfare state. **European societies**, v. 6, n. 1, p. 29–48, 2004.

TAYLOR-GOUBY, Peter. The silver age of the welfare state: perspectives on resilience. **Journal of Social Policy**, v. 31, n. 04, p. 597–621, 2002.

TAYLOR-GOUBY, Peter. The silver age of welfare state. **Journal of Social Policy**, n. 31, p. 597–621, 2002.

TELLES, Vera da Silva. A “nova questão social” brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade, in: *Pobreza e Cidadania*, São Paulo: Editora 34, 2001, p. 139-166.

TEMER, Michel. **Discurso do Presidente da República**, Michel Temer, durante cerimônia de posse dos novos ministros de Estado.

TEMER, Michel. **Discurso do senhor Presidente da República**, Michel Temer, durante abertura da Reunião Ministerial.

TITMUS, Richard. **Social policy**: an introduction. New York: Pantheon Books, 1974.

TRUBEK, David M.; SANTOS, Alvaro. Three Globalizations of Law and Legal Thought: 1850-2000. **The New Law and Economic Development**, 2006. p. 19–73.

VELLOSO, R. **Crescimento do PIB ou crescimento do governo?** O dilema da economia brasileiro. Brasília, DF, out. 2006.

VESTENA, C. Caminhos Teórico-Metodológicos para Uma Análise Histórico-Materialista do Direito nas Políticas Públicas. In: CUNHA, J. R. (Ed.). **Epistemologias Críticas do Direito**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 279–298.

VIANNA, L. W.; BURGOS, M. B.; SALLES, P. M. **Dezessete anos de judicialização da política**. Tempo Social, v. 19, n. 2, 2007.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia. Perspectivas da seguridade social nas economias centrais: subsídios para discutir a reforma brasileira. In: BRASIL, Ministério da Previdência Social; Comissão Econômica para América Latina e O Caribe. **A previdência social e a revisão constitucional**: pesquisas. Brasília, DF: Cepal, 1994. v. 4.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia. Seguridade social: três mitos e uma mentira. **Universidade e Sociedade**, Brasília, n. 19, ago. 1999.

VIEIRA, Maria Antonieta da Costa; BEZERRA, Eneida Maria Ramos; ROSA, Cleisa Moreno Maffei (Org.). **População em situação de rua: quem é, como vive, como é vista**. São Paulo: Hucitec, [S.d.].

WACQUANT, Loic. A tempestade global da lei e ordem: sobre punição e neoliberalismo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, 2012, p. 7–20.

WACQUANT, Loic. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio: Revan, p. 168p, 2003.

WOLKMER, A. C. **Constitucionalismo Latino-Americano. Tendências Contemporâneas**. (1ed.). Juruá, 2013.

ANEXO I

Tramitação de PEC 241/55/2016

15/06/2016	Apresentação: Mensagem nº 329/2016
16/06/2016	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC
29/06/2016	Designação do relator: Dep. Danilo Forte
29/07/2016	Parecer pela admissibilidade
09/08/2016	Aprovação do parecer do relator na CCJC
11/08/2016	Comissão Especial
11/08/2016	Reunião de instalação e eleição
04/10/2016	Apresentação de parecer perante a comissão especial
04/10/2016	Vista conjunta
06/10/2016	Apresentação de parecer definitivo
06/10/2016	Votos em separado
10/10/2016	Discussão e votação em primeiro turno da proposta
25/10/2016	Discussão e votação em segundo turno
26/10/2016	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
26/10/2016	Designação do relator: Senador Eunício de Oliveira
01/11/2016	Apresentação de relatório favorável à proposta
01/11/2016	Vista e aprovação da realização de audiência pública para a instrução da matéria
08/11/2016	Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, em conjunto com a Comissão de Assuntos Econômicos
09/11/2016	Aprovação do parecer
29/11/2016	Discussão e votação em primeiro turno da proposta
08/12/2016	três sessões de discussão da matéria em segundo turno
13/12/2016	votada e aprovada em segundo turno
15/12/2016	Promulgação da EC sob o nº 95 de 2016
16/12/2016	Publicação no Diário Oficial da União

ANEXO II

Audiências Públicas no Congresso Nacional

1. Câmara

Data da Audiência Pública	Participante	Vínculo institucional	Posição
24/08/2016	Henrique Meirelles	Ministro da Fazenda	A favor
24/08/2016	Dyogo Oliveira	Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	A favor
29/08/2016	Arionaldo Bonfim Rosendo	Subsecretário de Planejamento e Orçamento do Ministério da Saúde	A favor
29/08/2016	Alessio Costa Lima	Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação	Contra
29/08/2016	Mauro Guimarães Junqueira	Presidente do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde - Conasems	Contra
29/08/2016	Bernardo Appy	Centro de Cidadania Fiscal	A favor
31/08/2016	Raul Velloso	Economista	A favor
31/08/2016	Samuel Pessoa	Pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia - IBRE/FGV	A favor
12/09/2016	Ernesto Lozardo	Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA	A favor
12/09/2016	Maria Lucia Fattorelli	Coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida	Contra

2. Senado

Data	Local	Participantes	Vínculo institucional	Posição
11/03/2016	CAE	Júlio Miragaya	Presidente do Conselho Federal de Economia - Cofecon	Contra
11/03/2016	CAE	Esther Dweck	Prof. Economia da UFRJ	Contra
16/08/2016	CAE	Mansueto de Almeida	Secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda	A favor
16/08/2016	CAE	Marcos Mendes	Assessoria Especial do Ministério da Fazenda	A favor
16/08/2016	CAE	Felipe Rezende	Prof. Economia da Hobart and William Smith Colleges – Nova Iorque/EUA	Contra
16/08/2016	CAE	Pedro Linhares Rossi	Prof. Economia da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP	Contra

11/09/2016	CCJ	Samuel Pessôa	Pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia - IBRE/FGV	A favor
11/09/2016	CCJ	Sr. Pedro Paulo Zaluth Bastos	Prof. Economia da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP	Contra
11/09/2016	CCJ	Sr. Guilherme Santos Mello	Prof. Economia e Pesquisador do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (CECON) da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP	Contra
11/09/2016	CCJ	Sr. Marcos José Mendes	Chefe da Assessoria Especial do Ministério da Fazenda	A favor
25/10/2016	CAE	Felipe Rezende	Prof. Economia da Hobart and William Smith Colleges - Nova Iorque/EUA	Contra
25/10/2016	CAE	André Calixtre	Técnico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA	Contra
25/10/2016	CAE	Fernando Gaiger	Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA	Contra
10/11/2016	CAE	Jessé de Souza	Prof. Ciência Política da Universidade Federal Fluminense - UFF	Contra
10/11/2016	CAE	Laura Carvalho	Prof. Economia da Universidade de São Paulo - USP	Contra
21/11/2016	CAE com CDH	Sebastião Soares da Silva	Nova Central Sindical dos Trabalhadores - NCST	Contra
21/11/2016	CAE com CDH	Tiago Beck Kidricki	Coletivo Jurídico da Federação dos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas do Estado do Rio Grande do Sul - FETAPERGS; Comissão de Previdência OAB/RS	Contra
21/11/2016	CAE com CDH	Maria Lucia Fattorelli	Coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida	Contra
21/11/2016	CAE com CDH	João Marcos de Souza	Presidente da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital - FENAFISCO	Contra
21/11/2016	CAE com CDH	Guilherme Costa Delgaddo	Pesquisador aposentado do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA	Contra
21/11/2016	CAE com CDH	Diego Monteiro Cherulli	Comissão de Seguridade Social OAB/DF	Contra
21/11/2016	CAE com CDH	Florianio Martins de Sá Neto	Associação Nacional de Auditores Fiscais da Receita Federal - ANFIP	Contra
21/11/2016	CAE com CDH	Carlos Fernando da Silva Filho	Presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho - SINAIT	Contra
21/11/2016	CAE com CDH	Saulo Arcangeli	Central Sindical e Popular - CSP/Conlutas	Contra
21/11/2016	CAE com CDH	Gilson Costa Matos	Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas - COBAP	Contra

21/11/2016	CAE com CDH	Alfredo Portinari Maranca	Presidente do Sindicato dos Agentes Fiscais de Renda do Estado de São Paulo - SINAFRESP	Contra
21/11/2016	CAE com CDH	João Paulo Ribeiro	Confederação dos Servidores Públicos do Brasil - CSPB	Contra
21/11/2016	CAE com CDH	André dos Santos Gonçalves	Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil - FASUBRA	Contra
22/11/2016	Plenário	Luiz Gonzaga Beluzzo	Prof. Economia da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP	Contra
22/11/2016	Plenário	Fernando Monteiro Rugitsky	Prof. Economia da Universidade de São Paulo - USP	Contra
22/11/2016	Plenário	Armando Castelar	Prof. Instituto Brasileiro de Economia - IBRE/FGV	A favor
28/11/2016	CAE com CAESTN	Élida Graziane	Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo	Contra
28/11/2016	CAE com CAESTN	Pedro Celestino da Silva Pereira Filho	Presidente do Clube de Engenharia	Contra
28/11/2016	CAE com CAESTN	Ricardo Lodi Ribeiro	Prof. Direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro	Contra
28/11/2016	CAE com CAESTN	Henrique Freitas	Auditor Fiscal da Receita Federal	Contra
28/11/2016	CAE com CAESTN	Paulo Gil Holk Introini	Auditor Fiscal da Receita Federal	Contra
28/11/2016	CAE com CAESTN	Rodrigo Orair	Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA	Contra

ANEXO III

Manifestações, campanhas e notas contra a PEC 241/55/2016

Data	Nome	Organizadores
22/09/2016	Dia Nacional de Paralisação e Mobilização	
17/10/2016	I Grande Ato Contra A PEC 241	Frente Brasil Popular (FBP); Frente Povo sem Medo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) União Paulista do Estudantes Secundaristas (Upes), a União Nacional dos Estudantes (UNE) e o coletivo RUA.
21/10/2016	Ii Grande Ato Contra A PEC 241	
Out-nov/2016	Ocupações de escolas	Mais de 1000 escolas ocupadas
10/10/20016	Ocupação do Escritório da Presidência	UNE; UBES; UEE; UPES
Out-nov/2016	Ocupação de Universidades	Mais de 100 universidades ocupadas
29/11/2016	Ocupa Brasília	Frente Brasil Popular (FBP) e Frente Povo sem Medo (organizações feministas e de juventude, entidades sindicais e movimentos populares)
Campanha		Responsável
Direitos Valem Mais		Coalizão Antiausteridade
Brasil 2036		ADUFRF/ANDES

Data	Posição	Título	Autor
set/2016	Contra	Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil	Fabíola Sulpino Vieira - Coordenadora de Estudos e Pesquisas de Saúde da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea;

			Rodrigo Pucci de Sá Benevides - Coordenação de Estudos e Pesquisas de Saúde da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.
ago./2016	A favor	Estudo Técnico n 12/20016: Impactos do novo regime fiscal - subsídios à análise da proposta de emenda à Constituição - PEC N° 241/2016	Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Finannceira: -Cláudio Riydi Tanno; -Elisangela Moreira da Silva Batista; -Eugênio Greggianin; -José Fernando Cosentino Tavares; -Leonardo José Rolim Guimarães; -Márcia Rodrigues Moura; -Marcos Rogério R. Mendlovitz; -Maria Emília Miranda Pureza; -Mário Luis Gurgel de Souza; -Mauro A. Orrego Costa e Silva; -Paulo Bijos; -Ricardo A. Volpe; -Salvador Roque Batista Júnior; -Túlio Cambraia; -Wagner Primo Figueiredo Júnior
dez/2017	Contra	Brasil: direitos humanos em tempos de austeridade	Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC; Oxfam Brasil; Centro para os Direitos Econômicos e Sociais - CESR
out/2016	Contra	Nota Técnica PGR/SRI N° 82/2016	Procuradoria Geral da República
ago./2016	Contra	Nota sobre a proposta de EC 241/2016 (atualizada 08/08/2016)	Mauro Guimarães Junqueira - Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS); João Gabbardo dos Reis - Conselho Nacional de Secretarias Estaduais de Saúde (CONASS)

set/2016	Contra	PEC nº 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE
out/2016	Contra	Nota técnica nº 10/20016/CONAMP	Associação dos Membros do Ministério Público
out/2016	Contra	Inconstitucionalidade do congelamento dos pisos da saúde e da educação na PEC 241/2016: responsabilidade fiscal deve visar ao custeio constitucionalmente adequado dos direitos fundamentais	<p>PFDC/MPF;</p> <p>CDDF/CNMP;</p> <p>Élida Graziane Pinto –Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo;</p> <p>Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira – Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas do Distrito Federal;</p> <p>Grupo Nacional de Direitos Humanos do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União –GNDH/CNPG;</p> <p>- Associação Brasileira de Saúde Coletiva - ABRASCO;</p> <p>-Associação Juízes para a Democracia – AJD;</p> <p>Associação Nacional do Ministério Público de Defesa da Saúde –AMPASA;</p> <p>Associação Paulista de Saúde Pública – ASPS;</p> <p>Campanha Nacional pelo Direito à Educação;</p> <p>Centro Brasileiro de Estudos de Saúde – CEBES;</p> <p>Centro de Apoio de Implementação das Políticas de Educação do Ministério Público do Estado do Espírito Santo;</p> <p>Conselho Regional de Psicologia de São Paulo –CRP-SP;</p> <p>Instituto de Direito Sanitário Aplicado – IDISA;</p> <p>Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC;</p> <p>Federação Brasileira das Associações de Síndrome de Down – FBASD;</p> <p>Frente em Defesa do SUS;</p> <p>Rede Jubileu Sul Brasil;</p>

			<p>Pastoral da Saúde, Setor Pastorais Sociais e Comissão Brasileira Justiça e Paz da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil –CNBB;</p> <p>Sindicato dos Médicos de São Paulo – SIMESP</p>
set/2016	Contra	O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil	<p>Andrea Barreto de Paiva - Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea;</p> <p>Ana Cleusa Serra Mesquita - Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.;</p> <p>Luciana Jaccoud - técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea;</p> <p>Luana Passos - Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional</p> <p>– PNPD da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea</p>
out/2016	Contra	A aprovação da PEC 241 significa estrangular a educação pública brasileira e tornar letra morta o plano Nacional de educação 2014-2024	FINEDUCA e Campanha Nacional pelo Direito à Educação
2016	Contra	Nota Técnica sobre a PEC 241/2016 e suas repercussões para a saúde	<p>Thaís Guerreiro de Souza - Coordenadora de Saúde e Tutela Coletiva da Defensoria Pública do Rio de Janeiro;</p> <p>Samantha Monteiro de Oliveira - Coordenadora do Núcleo de Fazenda Pública e Tutela Coletiva da Defensoria Pública do Rio de Janeiro</p>
dez/2016	A favor	Nota Técnica - Análise da PEC 55	Manoel Carlos de Castro Pires - Economista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea

maio/2018	Contra	Monitoramento dos Direitos Humanos em Tempos de Austeridade no Brasil	<p>INESC: Grazielle David (Org.) Alessandra Cardoso Carmela Zigoni Matheus Magalhães Nathalie Beghin Yuriê César</p> <p>CESR: Nicholas Lusiani (Org.) Sérgio Chaparro (Org.) Oxfam Brasil: Fernanda Papa</p>
out/2016	A favor	Nota Técnica do TSE sobre impactos da PEC 241/2016 na Justiça Eleitoral	<p>Luciano Felício Fuck - Secretário-Geral da Presidência; Maurício Caldas de Melo - Diretor-geral da Secretaria</p>

ANEXO IV

ADIs

Número	Autor	Pedido
5633	Associação dos Magistrados Brasileiros -AMB; Associação dos Juízes Federais do Brasil - Ajufe; Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho - Anamatra	Declarar-se a inconstitucionalidade do inciso II, do art. 102 (e de seus parágrafos e incisos), assim como do art. 103 e 104 do ADCT, e de todos os demais que dele decorram, previstos no art. 102, 103 e 104, de sorte a não submeter o Poder Judiciário ao Novo Regime Fiscal, implementado pela EC n. 95/2016, com efeito ex tunc.
5643	Federação Nacional dos Servidores Públicos estaduais e do Distrito Federal - Fenasepe	Declarar-se em definitivo a inconstitucionalidade da emenda 95/2016 desde a promulgação.
5658	Partido Democrático Trabalhista - PDT	(e.1) seja declarada a inconstitucionalidade da expressão “a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal” constante do artigo 108, caput, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; (e.2) seja declarada a inconstitucionalidade do artigo 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; (e.3) se confira interpretação conforme ao artigo 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de modo a se excluírem de seu âmbito de incidência os gastos com educação e saúde; (e.4) se confira interpretação conforme ao artigo 113 do ADCT de modo a se fixar a interpretação segundo a qual a elaboração e a divulgação de “estimativa de impacto orçamentário e financeiro” deve necessariamente preceder também a edição de decretos editados pelo Executivo para reduzir as alíquotas de tributos extrasfiscais.
5680	Partido Socialismo e Liberdade - PSOL	Declarar-se a inconstitucionalidade da integralidade do art. 1º da EC nº 95/2016, de efeitos erga omnes e ex-nunc, requerendo-se ainda, desde já, e caso assim a situação o exija, a restrição do alcance da decisão declaratória de inconstitucionalidade, conforme previsão contida no art. 27 da Lei nº 9.868/1999
5715	Partido do Trabalhadores - PT	Declarar-se a inconstitucionalidade do inteiro teor da EC 95, de 2016;

5734	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE	Declarar-se a inconstitucionalidade do artigo 110 do ADCT; A interpretação conforme a Constituição do artigo 107, § 1º, II, do ADCT, para que a sistemática do financiamento da educação pública definida na forma do artigo 212 da Carta Magna não seja inserida nos limites individualizados para as despesas primárias ali estabelecidos.
5655	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP; Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho - ANPT; Associação Nacional dos Procuradores da República - ANPR	Declarar-se a inconstitucionalidade dos artigos 106 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na redação conferida pela Emenda à Constituição nº 95
5988	Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais - ANADEF	(e.1) realize interpretação conforme do artigo 107, V e § 1º, do ADCT para excluir de seu âmbito de incidência (i. e., da base de cálculo do limite individualizado para as despesas primárias da DPU) os recursos necessários à execução do cronograma estabelecido no artigo 98, § 1º, do ADCT; (e.2) alternativamente, declare a inconstitucionalidade do inciso V do artigo 107 do ADCT, e, por arrastamento, das referências ao preceito constantes do § 7º do artigo 107 e do caput artigo 109, também do ADCT; (e. 3) cumulativamente, realize interpretação conforme a Constituição dos artigos 106, 107 e 108 da Lei nº 13.328/2016, 42 para excluir a Defensoria Pública da União de seu âmbito de incidência;

Autor	Amici Curiae
Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB;	UNAJUF, SINDICATO UNIÃO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE SÃO PAULO,
Associação dos Juízes Federais do Brasil - Ajufe; Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho - Anamatra	DPU

Federação Nacional dos Servidores Públicos estaduais e do Distrito Federal - Fenasepe	DPU, Coletivo por um Ministério Público Transformador
Partido Democrático Trabalhista - PDT	DPU, CONECTAS, CREMESP, Soc. Bras. Bioética, IDISA, Instituto Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará, Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento em Educação, UNE, Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público Municipal
Partido Socialismo e Liberdade - PSOL	DPU, PROIFES, CONECTAS
Partido do Trabalhadores - PT	DPU, CONTEE, CNTSS, FENAJUFE, CONECTAS
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE	DPU ainda não admitida
Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP; Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho - ANPT; Associação Nacional dos Procuradores da República - ANPR	
Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais - ANADEF	DPU; ANADEP

Autor	Perfil do argumento	Perfil do Pedido
Associação dos Magistrados Brasileiros -AMB; Associação dos Juízes Federais do Brasil - Ajufe; Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho - Anamatra	Questionamento parcial	Inconstitucionalidade parcial
Federação Nacional dos Servidores Públicos estaduais e	Questionamento integral	Inconstitucionalidade integral

do Distrito Federal - Fenasepe		
Partido Democrático Trabalhista - PDT	Questionamento parcial	Inconstitucionalidade parcial
Partido Socialismo e Liberdade - PSOL	Questionamento integral	Inconstitucionalidade integral
Partido do Trabalhadores - PT	Questionamento integral	Inconstitucionalidade integral
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE	Questionamento parcial	Inconstitucionalidade parcial
Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP; Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho - ANPT; Associação Nacional dos Procuradores da República - ANPR	Questionamento integral	Inconstitucionalidade integral
Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais - ANADEF	Questionamento parcial	Inconstitucionalidade parcial