

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	36
2.2. O Marco constitucional e a regulamentação da proteção social	45
2.3. Perfis da política brasileira de proteção	49
3. PEC 241/55/2016	59
3.1.1. A apresentação	59
3.1.2. A tramitação na Câmara dos Deputados	63
3.1.2.1. A judicialização preventiva	66
3.1.3. A tramitação no Senado Federal	68
3.1.3.1. A judicialização preventiva	71
3.1. Conclusão do capítulo: teoria democrática e Novo Regime Fiscal	72
4. ADIs	79
4.1.1. As ADIs no contexto da disputa política	80
4.2. As ADIs contra a EC 95/2016	83
4.3. Outras ações: O ajuste <i>sub judice</i>	87
4.4. Conclusão do capítulo: proteção social no Novo Regime Fiscal	91
5. CONCLUSÃO: ATOMIZAÇÃO PREDATÓRIA	93

6. BIBLIOGRAFIA	97
ANEXO I	115
ANEXO II	116
ANEXO III.....	119
ANEXO IV	124

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 Fraternal (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 previnem 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.

2. LEGISLAÇÃO, INSTITUIÇÕES E RECURSOS DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO

Legado e regulamentação posterior competem - ou se somam - ao marco constitucional na formatação das políticas de proteção social que foram efetivamente implementadas. É verdade que a democratização, simbolicamente encerrada com a promulgação da Constituição de 1988, traduziu-se, no campo das políticas sociais, na reforma do sistema de proteção sob a chave de sua democratização e da melhoria da eficácia. A afirmação dos direitos sociais, a ampliação e o fortalecimento dos sistemas de proteção, sobretudo nas áreas de saúde e assistência social são pontos positivos neste balanço, mas o legado construído desde o ano de 1930, para a previdência, para a assistência e a saúde, imprimiram-lhes certos traços. Estes traços e os mecanismos através dos quais lograram persistir são de interesse deste item da pesquisa. Antes de discutir sistematicamente a EC 95/2016 e suas consequências para o complexo da seguridade social convém, por isso, retomar os antecedentes do sistema, sob sua forma legislativa e organizacional.

Os estudos que desvelam este percurso, segundo Hochman (2006), podem ser divididos em três grupos. Um primeiro, acadêmico, do campo das ciências sociais e da história, observou o período entre 1923-1966 para compreender as relações entre a sociedade capitalista que se desenvolvia no Brasil e o seguro social, “entre política partidária e sindical e previdência social, entre Estado Nacional, sua burocracia e os mecanismos de proteção social no Brasil, e entre estes últimos e os direitos de cidadania”¹³ (HOCHMAN, 2006, p. 181). Um segundo¹⁴ tratou especialmente da previdência e assistência, derivou de quadros técnicos da previdência social e se incumbiu da sistematização dos instrumentos normativos e da forma administrativa do regime previdenciário. Um terceiro conjunto, da lavra de institutos de pesquisa governamentais, dedicou-se à análise da unificação do sistema previdenciário em 1966/1967 e abordou, entre 1970 e 1990, a privatização da assistência médica previdenciária, as reformas do sistema de proteção social brasileiro e a crise do

¹³ Cf. HOCHMAN, 1992; TEIXEIRA, 1986; SANTOS, 1979.

¹⁴ Cf. LEITE, 1983.

sistema previdenciário.¹⁵ (HOCHMAN, 2006, p. 182). É deles que este capítulo se informa para a reconstrução proposta.

2.1. Antecedentes

Segundo Wanderley Guilherme dos Santos (1987), a literatura convencionou associar à superação do predomínio de ideologia capitalista mercantil - que convertia relações sociais em contratos entre indivíduos juridicamente iguais e regulados pelos códigos de direito privado – e à intensificação dos conflitos decorrentes da forma industrial de produção o gatilho da intervenção do Estado sobre as relações de trabalho e sua atuação no campo previdenciário. A interferência do Estado brasileiro na regulamentação das relações sociais não se afastaria, nesse sentido, do padrão observado em outros países, admitidas, no entanto, diferenças quanto ao seu marco inicial, ordem, ritmo, escopo e formato burocrático, financiamento (DOS SANTOS, 1987, p. 13).

Caricatura da versão colonial do liberalismo, tanto pelo que omitia quanto pelo que proclamava, a constituição brasileira de 1824 não reconhecia a existência de um problema social sobre o qual intervir. As elites dominantes da época não haviam sido ainda interpeladas, seja pela pressão de contra-elites, das massas ou em movimento antecipatório aos conflitos, ao endereçamento de um problema social. Sustentado sobre a forma escravista da produção da riqueza, o Estado Nacional se constituiu sob a matriz do liberalismo da época, absteve-se da regulação das profissões e aboliu as remanescentes corporações coloniais de ofício, enquanto oferecia suporte à extração de trabalho mediada pela violência (DOS SANTOS, 1987, p. 16).

As associações privadas relacionadas ao exercício de certos ofícios constituíram a estratégia da época para o resgate de privilégios e identidades das corporações abolidas. Exemplos desses movimentos adaptativos estão na fundação da Sociedade Musical de Beneficência, em 1834, e da Sociedade Animadora da Corporação de Ourives, em 1838 (DOS SANTOS, 1987, p. 16). É a burocracia civil e militar do Estado, por outro lado, que inaugura a titularidade de “privilégios de proteção social”, então baseados em atributos

¹⁵ Cf. BRAGA; PAULA, 1981; CORDEIRO, 1984; COUTINHO; SALM, 1986; POSSAS, 1981; SILVA; MAHAR, 1974.

ocupacionais. A primeira lei amparando os empregados da estrada de ferro do Estado surge em 1888 (Lei 3.397, de 24 de novembro de 1888), criando uma Caixa de Socorro para a provisão de auxílio em caso de doença e auxílio-funeral. Em seguida, o Decreto 10.269, de 20 de julho de 1889, cria o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas da Imprensa Nacional (DOS SANTOS, 1987, p. 17).

A não regulamentação das profissões, componente do ideário anticorporativo do século XVIII e uma das características desta fase designada *laissez-fairiana* pelo autor, permanece como orientação da Constituição de 1891, em seu artigo 72, parágrafo 24, e se perpetua na revisão constitucional de 1926 (DOS SANTOS, 1987, p. 16). A República, nesse sentido, não altera de pronto o padrão incipiente de proteção social, embora promova certa expansão quanto aos beneficiários e acidentes cobertos. O Decreto 565, de 12 de julho de 1890, que garantiu direitos de aposentadoria a todos os ferroviários públicos, a criação de fundo de pensão para os funcionários do Ministério da Fazenda e da Estrada de Ferro Central do Brasil, também em 1890, depois expandido para o pessoal do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro em 1892, da Casa da Moeda em 1911 e da Capatazia dos Portos do Rio de Janeiro em 1912 são exemplos desse movimento (DOS SANTOS, 1987, p. 17).

Chama atenção, por outro lado, em 1903, uma série de medidas governamentais que extrapolam as categorias de funcionários públicos e passam a reconhecer categorias *sociais* e profissionais para fins de exercício de direitos diante do Estado (DOS SANTOS, 1987, p. 18). O direito de organização sindical foi então aprovado para os trabalhadores da agricultura e indústrias rurais e para as demais categorias profissionais em 1907. Não pela eficácia, mas pela admissão de grupos sociais, formatados a partir de uma posição e interesses comuns, como interlocutores do Estado, merecem destaque tais medidas.

O reconhecimento da legitimidade de demandas coletivas – de interesse de grupos menos privilegiados – teria causado uma fissura na ordem *laissez-fairiana*, *stricto sensu*, ao abrir à intervenção estatal uma nova arena de conflito (DOS SANTOS, 1987, p. 18). Menos do que as repercussões imediatas desse processo, interessa aqui o surgimento de novos atores e a sua interação com o poder público, que introduz o modelo de sindicalização por *profissões* reiterado na sequência da regulação social no Brasil (DOS SANTOS, 1987, p. 19). Assim, ao paradigma liberal se segue uma forma de organização da proteção social em termos de categorias profissionais, reproduzindo, por um lado, elementos ideológicos pré-

mercantis e, por outro, respondendo à identificação social e econômica dos grupos envolvidos no processo de acumulação.

Embora as demandas sindicais da época se relacionassem principalmente às “condições de acumulação”¹⁶, ao trabalho, as medidas que primeiro foram endereçadas pelo Poder Público foram aquelas dedicadas à garantia de renda aos que deixam de participar do processo acumulativo (DOS SANTOS, 1987, p. 19).

Em outros termos, o poder público brasileiro demorou menos em regular as compensações sociais devidas àqueles que participavam do processo de acumulação, em condições de inferioridade quanto à magnitude dos recursos de poder de que dispunham, do que em regular as condições nas quais o próprio processo de acumulação se processava.¹⁷

Nesse sentido, apenas a regulamentação dos acidentes de trabalho¹⁸ foi alcançada antes do que se considera o marco inicial da política previdenciária no país. Em 15 de janeiro de 1919, o Decreto-Lei nº 3.724 estabelece a responsabilidade “potencial” do empregador pelos acidentes no trabalho que não decorressem de negligência ou incompetência do trabalhador (DOS SANTOS, 1987, p. 20). A lei é reformada em 1924, sob coordenação do Conselho Nacional do Trabalho, para estender os seguros por acidentes de trabalho aos trabalhadores do comércio e da agricultura e eliminar o inquérito policial, em cujo bojo se apurava então a responsabilidade do empregador. A esse respeito cabe notar que, nessa época, os recursos para cobertura dos seguros por acidentes de trabalho eram gerenciados por seguradoras privadas e sua concessão respondia à doutrina do risco profissional objetivo. O modelo será modificado mais tarde, pelo Decreto 24.637, de 1º de julho de 1934, que determinou o depósito obrigatório em órgãos do governo, repetindo o formato do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), vigente a partir 1933. A teoria do risco objetivo, por sua vez, será suplantada apenas em 1967, através da Lei 5.316, de 14 de julho

¹⁶ É no período entre 1931 e 1934 que são estabelecidos regulamentos que atingem o “processo de acumulação”. Entre elas estão a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, investido de meios para a execução e fiscalização da legislação trabalhista e previdenciária e a criação da carteira profissional, a partir de então obrigatória para os trabalhadores urbanos, nos termos do Decreto 21.175, de 21 de março de 1932. Cf. DOS SANTOS (1987), p. 27.

¹⁷ DOS SANTOS (1987), p. 19.

¹⁸ Em 1904 foi apresentado o projeto do deputado Medeiros e Albuquerque sobre acidentes de trabalho e, em 1908, os deputados Gracho Cardoso e Wenceslau Escobar introduziram novo projeto. Nenhum dos dois foi, no entanto, bem-sucedido.

de 1967, que insere o seguro por acidentes na previdência social, caracterizando-o assim “como risco social do processo acumulativo” (DOS SANTOS, 1987, p. 21).

As primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) surgem na década de 1920. Apresentado em 1923 e logo convertido no Decreto-Lei nº 4.682, o projeto do deputado Eloy Chaves é considerado o marco inaugural da previdência social no país. Nele é criada a Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários, isto é, um fundo constituído pela contribuição de empregadores e empregados, para garantir renda ao empregado, quando do desligamento da produção (aposentadoria e pensão), e a assistência médica. Não se trata, no entanto, de um direito de cidadania, mas de um contrato entre trabalhadores e empresários. As Caixas restringiam-se, além disso, aos trabalhadores de uma só empresa, a “comunidade mais elementar da sociedade industrial moderna”, constituindo-se como “dimensão extra nos contratos de trabalho” (DOS SANTOS, 1987, p. 21).

Cabe observar que, embora compreendesse a provisão de serviços médicos, a lei não estabelecia um percentual de aplicação para sua satisfação. O Decreto 20.465, de 1º de outubro de 1931, é que o faz, estabelecendo o percentual máximo de 8% para os gastos em assistência médica; em seguida alterado para 10% pelo Decreto 21.081/1932. O decreto que cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM) em 1933, também estabelece o teto de 8%, corroborando a avaliação da menor importância da saúde no âmbito das instituições previdenciárias. Estes limites de gastos foram, no entanto, sistematicamente desobedecidos, em decorrência das condições de vida e trabalho, até que, mais tarde, já em 1973, a Lei Orgânica da Previdência Social de 1960, que também incorporou uma limitação análoga, é alterada.

Um outro aspecto importante nos termos da mencionada Lei 4.682/1923 refere-se à contribuição do empregador, definida na lei em função da renda bruta anual da empresa. A equivalência da sua contribuição à dos trabalhadores processava-se apenas por razões atuariais e, uma vez apurado o valor devido pela empresa (1% sobre a renda anual bruta), determinava-se eventual débito. Esse esquema de financiamento foi preservado com a criação do IAPM, em 1933, que passou a abarcar uma categoria profissional ao invés de empresas específicas (DOS SANTOS, 1987, p. 23). Com a incorporação dos trabalhadores da pesca ao IAPM e diante da dificuldade de apuração da renda bruta anual das empresas do setor, a contribuição do empregador foi nesse caso logo equiparada ao montante da

contribuição dos empregados. Ou seja, de função do faturamento, a contribuição dos empregadores para o financiamento do IAPM passa a função da massa de salários. A prática será depois generalizada com a Lei Orgânica da Previdência Social de 1960 (DOS SANTOS, 1987, p. 23).

Os primeiros antecedentes do trato da “questão social” são caracterizados, portanto, pela natureza privada: predominavam acordos de seguro, de cujo financiamento participavam empregadores e empregados. As associações privadas eram incumbidas de assegurar os mecanismos compensatórios das assimetrias criadas no processo de acumulação. Quanto à extensão desses mecanismos fragmentários de proteção, tem-se que em 1926 funcionavam 33 caixas de aposentadorias e pensões. Em 1930, eram 47 atendendo a 8.009 aposentados e 7.013 pensionistas. Em 1932, operavam 140 CAPs, cobrindo 189.482 segurados ativos, 10.279 aposentados e 8.820 pensionistas.

O marco seguinte desta trajetória apontado pela literatura (HOCHMAN, 2006) situa-se justamente na década de 1930, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio - MTIC -, e a reforma da legislação trabalhista e previdenciária então empreendidas. O trato combinado das duas ordens de problemas foi primeiro endereçado na constituição de 1934, que integrou ao ordenamento constitucional um capítulo sobre a ordem econômica e social, reconheceu direitos sociais e delegou aos poderes públicos competência para intervir sobre contratos de trabalho. O Estado, conforme a Constituição de 1934, poderia fixar salário mínimo, dispor sobre indenização ao trabalhador demitido e regular o exercício das profissões (DOS SANTOS, 1987, p. 29).

O formato dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), mencionados acima, surgem neste contexto (HOCHMAN, 2006, p. 184), mais precisamente em 1933, com o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM). Com esquema de financiamento tripartido e administração colegiada e paritária de empregadores e empregados, o IAPM reuniu os membros de toda uma categoria profissional num único órgão (DOS SANTOS, 1987, p. 28). Em decorrência disso, os segurados eram titulares dos mesmos benefícios, independentemente da empresa.

A inovação do IAPM foi seguida em 1934 pelo IAPC (comerciários) e o IAPB (bancários). Em 1938, foram criados o IAPI (industriários), o IAPETEC (empregados de carga) e o IPASE. Em seguida, verificam-se a regulamentação e implementação em 1940 da

lei do salário mínimo e a Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943, que incidem tanto sobre a “esfera da acumulação” quanto da “equidade” (DOS SANTOS, 1987, p. 29).

Característico desse sistema, que se perpetua até 1960, é a sua heterogeneidade e padrão exclusivista. Embora superada a restrição aos trabalhadores de uma empresa, “cada IAP tinha legislação específica, contribuições diferenciadas, sua própria cesta de benefícios, de serviços e de programas, e uma política particular de investimentos de recursos e reservas” (HOCHMAN, 2006, p. 185). Assim, embora se expandisse o número de indivíduos cobertos e de benefícios concedidos, tal sistema previdenciário tinha por traço a desigualdade interna e mantinha excluída grande parte da população. Além disso, não houve propriamente uma substituição imediata, mas uma competição entre a forma estatal dos IAPs e a forma privada das CAPs, que coexistiram durante o governo de Vargas. Em 1948, o sistema de previdência social totalizava 30 CAPs e 6 IAPs e dava cobertura a aproximadamente 3.000.000 de segurados ativos, 158.800 aposentados e 171.000 dependentes. A Constituição de 1946, não introduziu modificações no capítulo da ordem social, a não ser pela previsão de participação do trabalhador nos lucros da empresa, na forma a ser determinada por lei (DOS SANTOS, 1987, p. 30).

Em 1953, a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (CAPFESP) unifica as caixas dos ferroviários em um único organismo, similar aos demais IAPs, resultando na resolução da competição indicada em favor do Estado. A partir de então, as grandes categorias profissionais estavam inseridas em instituições administradas pelo Estado, embora se mantivesse o formato contratual de financiamento: empregadores e empregados contribuem igualmente e o governo oferece uma contribuição residual, de base tributária indireta (DOS SANTOS, 1987, p.30). Tanto as CAPs como os IAPs concediam basicamente pensões por morte e invalidez e aposentadoria por idade. Os serviços assistenciais, a atenção médica e o financiamento habitacional tinham natureza complementar e podiam ensejar contribuição adicional. Com o tempo, tais prestações se tornaram correntes nas instituições de previdência dos trabalhadores (HOCHMAN, 2006, p. 184).

Paulatinamente foram previstos mecanismos de racionalização do sistema e de complementação de benefícios, como o Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência, de 1949, mantido por todos os IAPs, e o Serviço de Alimentação da Previdência

Social, de 1940. Apesar disso, até 1960 a previdência social podia ser descrita como um conjunto de sistemas autônomos, distribuídos em ministérios com limitada capacidade de integração e coordenação. No campo assistencial, deve-se ainda lembrar a criação da Legião Brasileira de Assistência - LBA -, cuja posição institucional oscilará entre componente do sistema previdenciário e entidade especial (HOCHMAN, 2006). Durante todo o século XX, ademais, as instituições privadas designadas por “beneficentes, filantrópicas ou de caridade”, desempenharam a prestação de serviços assistenciais a segmentos vulneráveis da população, como indica a maior parte dos Anuários Estatísticos do Brasil publicados até 1983 (LANDIM, 2006, p. 61).

Em 26 de setembro de 1960, é promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social. A principal alteração consistiu na uniformização dos benefícios e serviços prestados pelos IAPs, mantendo-os, no entanto, separados. A lei pôs fim à diferenciação de benefícios conforme a categoria profissional e garantiu benefícios às pessoas ocupadas em postos profissionais reconhecidos e reguladas pelo poder estatal. Isto é, a política social estava essencialmente concatenada com a “política de acumulação” e visava – sob o ponto de vista do governo – a mitigar as contradições aí experimentadas, evitando conflitos. Permaneciam desassistidos os trabalhadores rurais e, na área urbana, as empregadas domésticas e os profissionais autônomos, muito embora formassem parte considerável da população economicamente ativa e contribuíssem com a produção de riqueza (DOS SANTOS, 1987, p. 31).

Ao que o autor identifica como “conformismo rural” até meados dos anos 50 e à dificuldade de organizar as demandas das empregadas domésticas e dos trabalhadores autônomos, pela fragmentação e dispersão, atribui-se o atraso relativo de sua proteção social (DOS SANTOS, 1987, p. 31). A avaliação considera a diferenciação social e o peso relativo de uma categoria ocupacional e a sua estruturação organizacional como condições para imposição de mudanças nas políticas governamentais. A agitação camponesa iniciada na segunda metade da década dos 50, por sua vez, convoca o poder público a promover políticas para a área rural e resulta na lei 4.214/1963, o Estatuto do Trabalhador Rural. Também este, no entanto, revelou-se ineficaz pela não destinação dos recursos necessários para sua implementação (DOS SANTOS, 1987, p. 31).

A cidadania na área rural, aliás, jamais coube nos moldes da ideologia *laissez-fairiana*. O desenvolvimento do capitalismo no Brasil implicou na área rural a substituição da escravidão por uma forma de organização econômica e social caracterizada por um “um mercantilismo parcialmente *de jure* e um sistema de servidão *de facto*”. A força de trabalho agrícola teria experimentado assim o *laissez-fairianismo* repressivo e a extensão regulada da cidadania “sem que sua identidade social fosse definida quer pelo mercado, quer administrativamente” (DOS SANTOS, 1987, p. 84). Os problemas de saúde, de segurança, de acesso à renda que se acumularam no campo constituem, assim, as condições às quais reagem os movimentos camponeses da segunda metade da década de 50. Só então operou-se o esforço de incorporação do trabalhador rural à sociedade legal. Em 1971, o FUNRURAL inicia efetivamente o programa de absorção da área rural (DOS SANTOS, 1987, p. 84).

No governo Goulart, a Lei 4.266/1963 institui o benefício previdenciário do salário família e, no mesmo ano, cria-se o Conselho Nacional de Política Salarial (DOS SANTOS, 1987, p. 31). Nesse ponto, a vinculação entre as políticas de acumulação e de equidade era promovida através do financiamento da política social e da criação do Conselho Nacional de Política Salarial, que regulava a fonte de recursos do sistema previdenciário. O golpe militar de 1964 e o regime então estabelecido imprimem velocidade à expansão da cobertura previdenciária legal à população brasileira, mantendo, no entanto, a vinculação entre benefícios sociais e acumulação de riquezas (DOS SANTOS, 1987, p. 32). A retórica da nova elite governamental buscava articular os objetivos de desenvolvimento mais justo da economia de mercado e a neutralização de grupos que pretenderiam a subversão da ordem econômica e social prevalecente no Brasil. (DOS SANTOS, 1987, p. 76).

Estes constituem, portanto, os antecedentes da política social brasileira. A cidadania suposta, do falso *laissez-faire* e coação, iria da abolição do trabalho escravo, em 1888, até 1931, quando Getúlio Vargas anuncia a necessidade de intervenção do Estado na vida econômica, para estimular a industrialização e a diferenciação econômica nacional (DOS SANTOS, 1998, p. 98). As relações de trabalho no setor agrícola, por sua vez, não chegaram a se aproximar das condições da acumulação *laissez-fairiana* clássica. A abolição da escravidão teria sido substituída por formas de servidão e as leis do mercado teriam penetrado com dificuldade e de maneira resistida no ambiente agrário.

O *laissez-faire* seria, assim, um componente ideológico da área urbana da sociedade (DOS SANTOS, 1998, p. 98), cuja hegemonia ideológica teria sido breve, entre 1888 e 1931 e fissurada a partir de 1923 no que diz respeito às relações sociais, “para ser retomada pela dinastia *possibilista* dos anos 90” (DOS SANTOS, 1998, p. 98). O crescimento do movimento sindical e suas demandas, respondido de maneira repressora pela elite do *laissez-faire* brasileiro, precipitaram a mudança na composição da elite, para renovação do equipamento ideológico que orientava a regulação da ordem econômica e social e alteração das normas que presidiam o processo de acumulação. Este é o programa que será realizado pela Revolução de 30 (DOS SANTOS, 1998, p. 101)

A cidadania regulada que se segue é o conceito-chave que permite entender a política econômico-social pós-30, isto é, uma cidadania enraizada não em um código de valores políticos, mas na estratificação ocupacional e na definição legal. São cidadãos os que exercem ocupações *reconhecidas* e *definidas* em lei. A extensão da cidadania se faz, assim, através da regulamentação de novas profissões e/ ou ocupações e da ampliação dos direitos a ela associados (SANTOS, 1998, p. 101).

Como balanço, tem-se que as políticas preventivas não foram capazes de alterar o perfil de desigualdades sociais. O controle salarial somado à ação insuficiente nas áreas de educação, saúde e saneamento, tiveram por consequência o agravamento das condições de reprodução social da população com efeitos sobre as demandas por “compensações”, isto é, medidas pensadas para amenizar as consequências de desequilíbrios sociais, sem incidir sobre os processos que o produziam. Historicamente seria esse o papel do sistema previdenciário no Brasil: abrandar as disparidades decorrentes do processo de acumulação. A forma que assumiu o sistema compensatório brasileiro, contratual na participação e financiamento, teria contribuído a essa maneira para a manutenção das desigualdades - o que se percebe da vinculação de assistência médica e acesso a benefícios à estratificação implícita na cidadania regulada (DOS SANTOS, 1987, p. 82).

Dentre os programas redistributivos, isto é, programas que compreendem a prestação de benefícios em excesso à contribuição, o FUNRURAL, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) constituíam o conjunto de maior importância no país (DOS SANTOS, 1987, p. 83).

Para ingressar numa era de cidadania universal, 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).

2.2. O Marco constitucional e a regulamentação da proteção social

A opção pela expressão Seguridade Social, na Constituição brasileira de 88, representou um movimento concertado com vistas à ampliação do conceito de proteção social, do seguro para a seguridade, sugerindo a subordinação da concepção previdenciária estrita, que permaneceu, a uma concepção mais abrangente. Resultou de intensos debates e negociações, e significou a concordância (relativa, na verdade) de diferentes grupos políticos com a definição adotada pela OIT: seguridade indica um sistema de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontram em necessidade; não restringe benefícios nem a contribuintes nem a trabalhadores; e estende a noção de risco social, associando-a não apenas à perda ou redução da capacidade laborativa – por idade, doença, invalidez, maternidade, acidente de trabalho –, como, também, à insuficiência de renda, por exemplo.¹⁹

A avaliação crítica dos antecedentes acima retomados, no contexto da redemocratização, tomou corpo na produção de economistas, médicos-sanitaristas e cientistas sociais críticos do “modelo autoritário, privatizante, desigual e ineficaz de proteção social” vigente no país (HOCHMAN, 2006). A partir destas formulações, a mobilização política e social ao longo dos anos 1980, no que diz respeito à incidência de sindicatos trabalhistas e de novos atores engajados em torno de pautas de cidadania, foi informada por demandas de construção de um Estado de Bem-Estar Social, de caráter universal e redistributivo.

A incidência nos debates da Assembleia Nacional Constituinte, entretanto, não é exclusividade de tais atores. O processo de formulação do texto constitucional esteve sujeito às pressões contraditórias de *lobbies*, corporações e movimentos organizados (FARIA,

¹⁹ WERNECK VIANNA (2003), p. 2.

1989). No que diz respeito à proteção social, a Constituição Federal de 1988, de fato, contemplou como resultado um projeto orientado para a garantia de novos direitos e a ampliação do acesso da população. O conceito de seguridade social, fundado na solidariedade e construído de maneira a abranger sujeitos em situação de risco social, substituiu a predominância da noção de seguro social que se perpetuava desde a Era Vargas e aproximava o modelo de proteção social brasileiro da matriz meritocrática.²⁰ Segundo Werneck Vianna, a definição de seguridade social impressa na Constituição reflete o modelo Beveridge²¹, dada a integração das políticas destinadas a assegurar direitos sociais e o caráter universalista do seu provimento (WERNECK VIANNA, 2009, p. 66).

Estabelecendo um sistema de Seguridade Social que integra previdência, saúde e assistência social, a Constituição endereçou providências de proteção à população com inserção deficiente no mercado formal de trabalho. Segundo Telles (2001), isso implicava então cerca de metade ou mais da população trabalhadora, considerados aí desempregados e trabalhadores do mercado informal, além de crianças, idosos, pessoas com deficiência. A estimativa de trabalhadores desempregados ou empregados no mercado informal, em 1990, alcançava cerca de 52% da população ativa (PNAD, 1990). A crise econômica e o processo de reestruturação produtiva, que se espraiaram pela década, perpetuaram esta situação, de maneira que, em 1995, correspondiam a 59,8% da população ativa (PNAD, 1995).

Os dados revelam tanto a insuficiência do modelo anterior, para lidar com as especificidades das condições suportadas pela força de trabalho no Brasil, quanto o desafio posto sobre o novo modelo. O “figurino corporativo” que pautava a proteção social em voga desde Getúlio, a “cidadania regulada” abandonava mais da metade da população à margem do “Brasil legal” (cf. SPOSATI, 1988 e PUC/CNAS, 1994).

²⁰ São três os paradigmas referidos de maneira recorrente para a classificação dos modelos de proteção social, reproduzindo a definição de Esping-Andersen (1991). O primeiro, de tipo residual, é caracterizado pela baixa abrangência da cobertura, pela pequena participação do Estado no custeio e pela limitação de riscos cobertos. As políticas públicas formuladas sob um tal paradigma seriam dirigidas aos necessitados, enquanto presentes as situações de risco. O segundo, de tipo universal ou beveridgeano, caracteriza-se pela ampla cobertura. Tem por fundamento a concretização de mínimos universais de cidadania social e compensação de desigualdades geradas pelo mercado. O terceiro, de tipo meritocrático/corporativo, orienta-se para a correção de distorções do mercado, mas em sentido complementar. A posição dos indivíduos no mercado de trabalho, ademais, define o acesso aos benefícios cuja titularidade decorre, em regra, da contribuição de trabalhadores e empregadores. Este último, ainda possa compreender ampla proteção, tende a reproduzir assimetrias manifestas no mercado de trabalho.

²¹ Cunhada em referência a Lord William Beveridge, no contexto inglês, em meados do século XX.

Entre as providências constitucionais para lidar com segmentos não inseridos formalmente no mercado de trabalho, estão a criação de um benefício monetário não contributivo para idosos e pessoas com deficiência; a integração do conjunto de trabalhadores rurais em regime de economia familiar à previdência e a vinculação do valor mínimo destes benefícios ao salário mínimo, assim como o dos benefícios não contributivos da assistência social. A Constituição garantiu ainda o acesso universal ao sistema público de saúde e à assistência social, enunciou princípios como a irredutibilidade dos valores das prestações; a equiparação dos benefícios rurais e urbanos; seletividade na concessão; a diversificação da base de financiamento; e a equanimidade no custeio. O direito à previdência e assistência teriam passado assim a direitos de cidadania e a participação dos trabalhadores e aposentados passou a ser contemplada na gestão das políticas sociais.

Como já indicado no início desta tese, no entanto, parte dos balanços do processo de concretização, apesar de reconhecer avanços significativos, sobretudo no amparo à população em condições de miséria e pobreza, aponta para frustração dos dispositivos constitucionais e o programa de seguridade inscrito na Carta. As discussões sobre regulamentação foram empreendidas de maneira praticamente simultânea à afirmação da necessidade de reformas. As áreas do sistema de seguridade foram distribuídas em diferentes ministérios e as variadas receitas constitucionalmente estabelecidas para a seguridade foram setorializadas (WERNECK VIANNA, 2009, p. 73). A focalização teria se imposto sobre a formulação de políticas públicas e uma disputa entre concepções sobre a natureza e o papel das políticas sociais tomou lugar no processo de concretização (WERNECK VIANNA, 2009, p. 67). Ao tomar como parâmetro o texto constitucional para avaliar o processo de regulamentação que se seguiu, revelar-se-ia um rápido desmonte institucional, orçamentário e conceitual da seguridade social (WERNECK VIANNA, 2009, p. 73).

A frustração das expectativas normativas parece considerar de maneira deficiente, no entanto, o "momento maquiavélico" (FARIA, 1989, p.44) em que se passou a Assembleia Constituinte²² e a intensa mobilização para a batalha regulamentar, isto é, para a disputa de

²² Caracterizado pela crise organizacional do Estado, a Constituinte consistiu numa ampla e desarticulada arena de conflitos sociais não processados pelos canais tradicionais de representação política e pelos mecanismos judiciais de então. O paradoxo entre uma crescente demanda de justiça, por parte dos múltiplos setores sociais, e uma proporcional perda de eficácia e operacionalidade dos mecanismos institucionais de gestão das tensões dos antagonismos de interesses. Cf. FARIA (1989), p. 44.

seu sentido e eficácia (FARIA, 1989, p. 52). Como decorrência, o que se registra é que os dispositivos constitucionais, de traços universalistas, foram regulamentados pelo Congresso Nacional nos primeiros anos da década de 1990, num ambiente político distinto (IPEA, 2010, p. 62) e, assim, relativamente descaracterizados.

Recupero aqui alguns dos marcos deste processo. Em 1991, foram sancionadas as Leis 8.212 e 8.213/1991, que dispunham sobre o Plano de Custeio e o Plano de Benefícios da Previdência Social. Ainda em 1991, foi aprovado Decreto nº 357/1991, que regulamentou os benefícios da Previdência Social. Entre 1992-1994 foram aprovados decretos e leis que regulamentaram e organizaram a previdência, incidindo sobre a capacidade de arrecadação, controle e de fiscalização do Instituto Nacional de Seguridade Social e do Ministério da Previdência Social. Já em 1990, aliás, o IAPAS e o INPS haviam sido fundidos no INSS, então alocado sob o Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), enquanto o INAMPS migrara para o Ministério da Saúde e as ações assistenciais, inclusive a LBA, foram para o Ministério da Ação Social. Com o impeachment de Fernando Collor, o MTPS foi desmembrado e o Ministério da Previdência Social - MPS - reincorporou o INSS. Em 1993, é aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993), que regulamentou o benefício mensal a portadores de deficiência e idosos, tornou assistenciais benefícios antes previdenciários e extinguiu a LBA.

Em 1995, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) passou a abrigar a área de assistência social. Também em 1995 passa a tramitar a reforma da previdência social, estando já então a sua desconstitucionalização no centro da agenda governamental. Em dezembro de 1998, depois de quase quatro anos de tramitação, foi promulgada a EC nº 20/1998. Como já adiantado noutro ponto deste trabalho, a reforma não pode ser considerada estrutural. Entre as mudanças, estiveram o fim da aposentadoria por tempo de serviço - que passou a ser por tempo de contribuição e demandar 30 anos para mulheres e 35 anos para homens-; o fim da aposentadoria especial para os professores universitários, mantido o direito o para os professores do ensino fundamental e médio; o fim da aposentadoria proporcional para os ingressantes em momento posterior à promulgação da emenda; e a previsão da aposentadoria por idade, aos 65 anos (homens) e 60 (mulheres), com proventos proporcionais ao tempo de serviço e comprovação de um tempo mínimo de contribuição. A

reforma alcançou assim tanto o Regime Geral de Previdência Social - RGPS - como o funcionalismo público.²³

Assim, se é possível afirmar que até a década de 1980 a previdência social brasileira caminhou da fragmentação para a unidade institucional, da proteção diferenciada e seletiva para a uniformização e universalização, a década seguinte é pautada por pressões por mudanças no sistema previdenciário num contexto de reforma do Estado e ajuste macroeconômico. Seu resultado teve impacto sobre as políticas de proteção social legadas pela Constituição de 1988 e pelas décadas anteriores.

2.3. Perfis da política brasileira de proteção

A tese da confluência perversa constituiu motor da aproximação do tema e formulação das questões endereçadas nesta pesquisa. Muito embora a lida com a política específica para população em situação de rua lhe conferisse plausibilidade, o objeto não permitia derivar conclusões sobre o sistema como um todo, e concorria, além disso, com o balanço de que o Brasil experimentou nas três últimas décadas o adensamento de seu sistema de proteção social, através da expansão de redes universais associada à ampliação de mecanismos de transferência de renda (JACCOUD *et al.*, 2017). O período acima demarcado não teria correspondido “à contração do Estado no campo social, à supressão de dispositivos e políticas ou à redução do gasto público social” (JACCOUD *et al.*, 2017, p. 38). Nesta seção, busca-se retomar elementos das áreas da seguridade, sem, no entanto, pretensões de exaurir os 30 anos de políticas de proteção social.

A exposição busca reunir elementos, especialmente no que diz respeito aos instrumentos mobilizados, abrangência da população usuária de serviços e titular dos benefícios ofertados, sua organização federativa, seu nível de descentralização e, por fim,

²³ Ainda entre os impactos da reforma estão a abertura à cobertura do risco de acidentes de trabalho a seguradoras privadas, que até então era monopólio do INSS, e o estabelecimento de regras de transição. Para o trabalhador da iniciativa privada ou do setor público já inserido no mercado de trabalho foi estabelecido um acréscimo de 20% no tempo de contribuição para a aposentadoria integral e um acréscimo de 40% para a aposentadoria proporcional.

seu relacionamento com a oferta privada de serviços sociais. Não pretendo dar por resolvida a controvérsia entre focalização e universalização ou definir definitivamente a proteção social sob a Constituição Federal de 1988. Ao contrário, a complexidade do objeto, a pluralidade de arenas em que as diversas políticas foram definidas, as rupturas e permanências que marcam tanto as políticas, quanto a sociedade sobre a qual incidem indicam não ser esse um balanço fácil.

A Constituição Federal conferiu à assistência social um novo status entre as políticas públicas, ao integrá-la à seguridade social e desdobrá-la em direitos de titularidade de uma população até então não alcançada, ou alcançada de maneira precária pelas estratégias de proteção social (IPEA, 2010, p. 70). Entre os instrumentos então habilitados está o BPC, estipulado na Constituição (art. 203, V) e regulamentado na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que materializou a garantia de um salário mínimo mensal a idosos acima de 65 anos e pessoas com deficiência que impossibilite a participação plena e efetiva na sociedade. Trata-se de um benefício não contributivo, de caráter assistencial, cuja abrangência exemplifica o alcance da política de assistência social pós-88 (IPEA, 2010, p. 70). Os benefícios monetários até então eram inexpressivos, distribuídos de maneira pouco transparente, vulneráveis a descontinuidades e de alcance limitado em relação ao público beneficiário (IPEA, 2010, p. 70). A título de exemplo, em abril de 2019, foram 4.643.890 de beneficiários do BPC, totalizando o desembolso de R\$ 4.639.554.793,48²⁴. A trajetória da expansão do alcance é recuperada na figura abaixo:

²⁴ Dado disponível em: < <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/mds/index.php> >

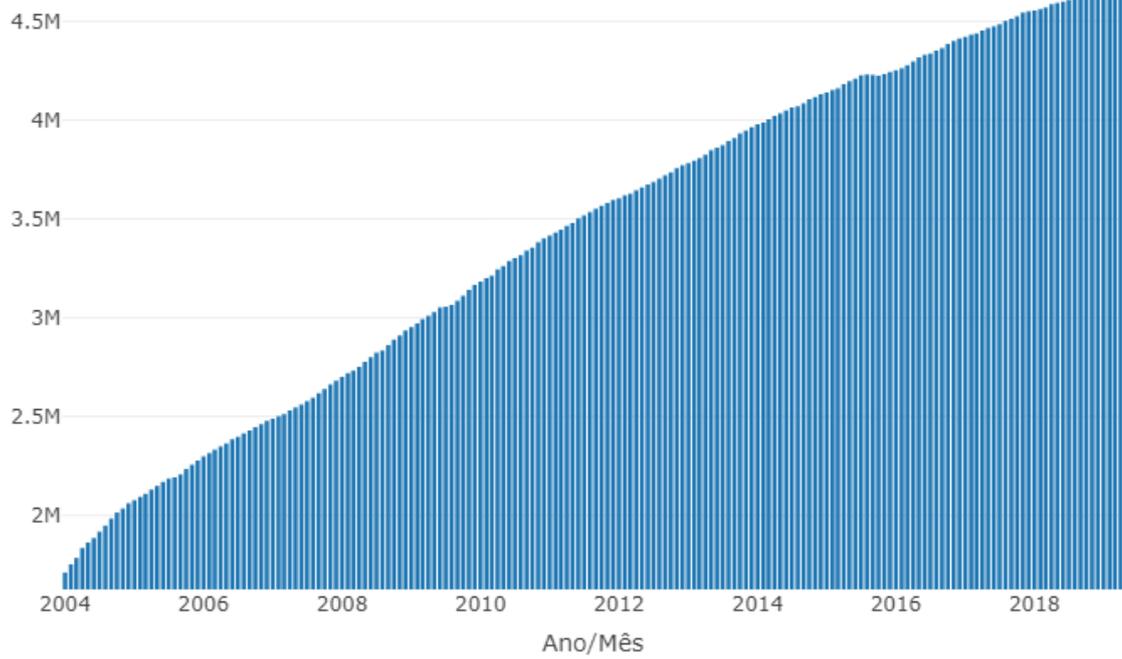


Figura 1- BPC por município pagador - Quantidade total de beneficiários
 Fonte: MDS, SNAS, Departamento de Benefícios Assistenciais e Previdenciários

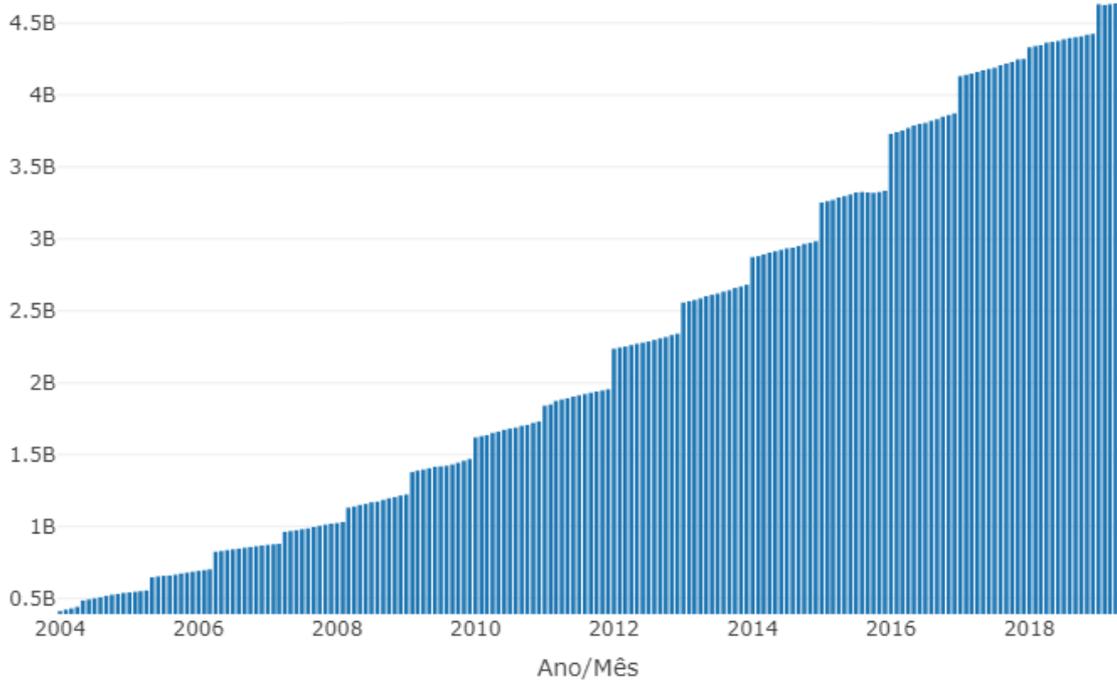


Figura 2- Valor total – BPC
 Fonte: MDS, SNAS, Departamento de Benefícios Assistenciais e Previdenciários

Outra traço fundamental da assistência pós-88, especialmente a partir do final da década de 1990, são os programas de transferência de renda não contributivos e focalizados. Tais programas são apontados como sinédoque do padrão de assistência social em disseminação na América Latina na época, e não compunham até então as estratégias do sistema brasileiro de proteção social. O Programa Bolsa Família, embora não tenha sido o primeiro, é a versão brasileira mais abrangente e notória do modelo. Sua especificidade decorre tanto da extensão da população atendida, com recursos disponibilizados de forma contínua, quanto das condicionalidades relacionadas à prestação, que aliás, ensejam uma série de questões sobre exposição desigual ao controle social pela população vulnerável. Coordenado pelo governo federal, o PBF conta com a participação efetiva das três esferas de governo em um modelo de gestão compartilhada, em que os municípios assumem, entre outras atribuições, a responsabilidade de cadastramento dos beneficiários e de acompanhamento das condicionalidades. Além disso, vários estados e municípios possuem seus programas de transferência de renda e combate à pobreza: nesses casos, torna-se necessário um processo de pactuação que permita a integração entre os programas locais e o federal.

Como condição de acesso ao benefício, os requerentes são cadastrados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CADÚnico), instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, com base em informações da residência, família, educação, situação de trabalho e renda, entre outras informações. O CADÚnico é o principal instrumento do Estado para a seleção de famílias de baixa renda para programas de assistência social federal, incluindo o PBF. Após o cadastramento, as famílias são selecionadas por um sistema informatizado, de acordo com as regras do programa e em função do número estimado de famílias pobres para o município em questão e do limite orçamentário do programa. Em 2018, 21% da população brasileira dependia financeiramente do Programa Bolsa Família, e o CADÚnico guardou dados de 40% da população brasileira.

Parte da discussão na literatura endereça a questão das políticas de transferência de renda condicionada e sua capacidade de produzir efeitos de descomodificação em relação às prestações conferidas, por um lado, e, por outro, a insere no contexto de uma política de proteção de cobertura parcial, com reduzidos investimentos no incremento da qualidade dos serviços básicos e baixa oferta de serviços públicos e infraestrutura. Nesse sentido, seria

caracterizada como seletiva e residual a assistência social, que seguiria na contramão da universalização de direitos para todas as camadas sociais (ANDRENACCI, 2012, p. 45).

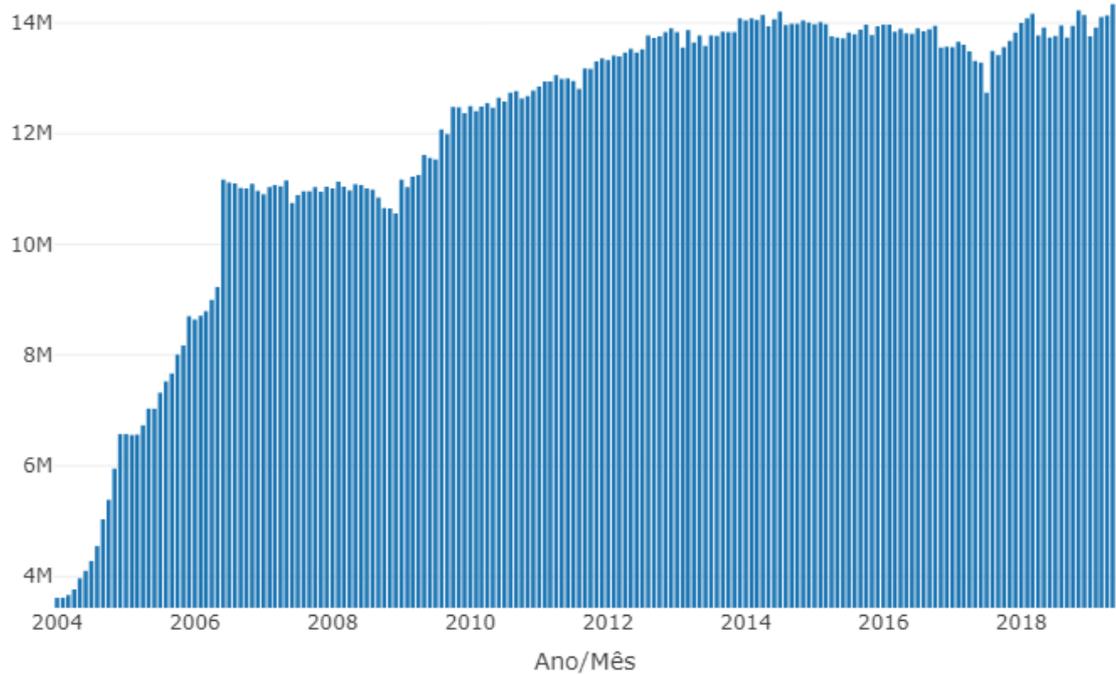


Figura 3- Quantidade de famílias alcançadas pelo PBF

Fonte: MC, Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família

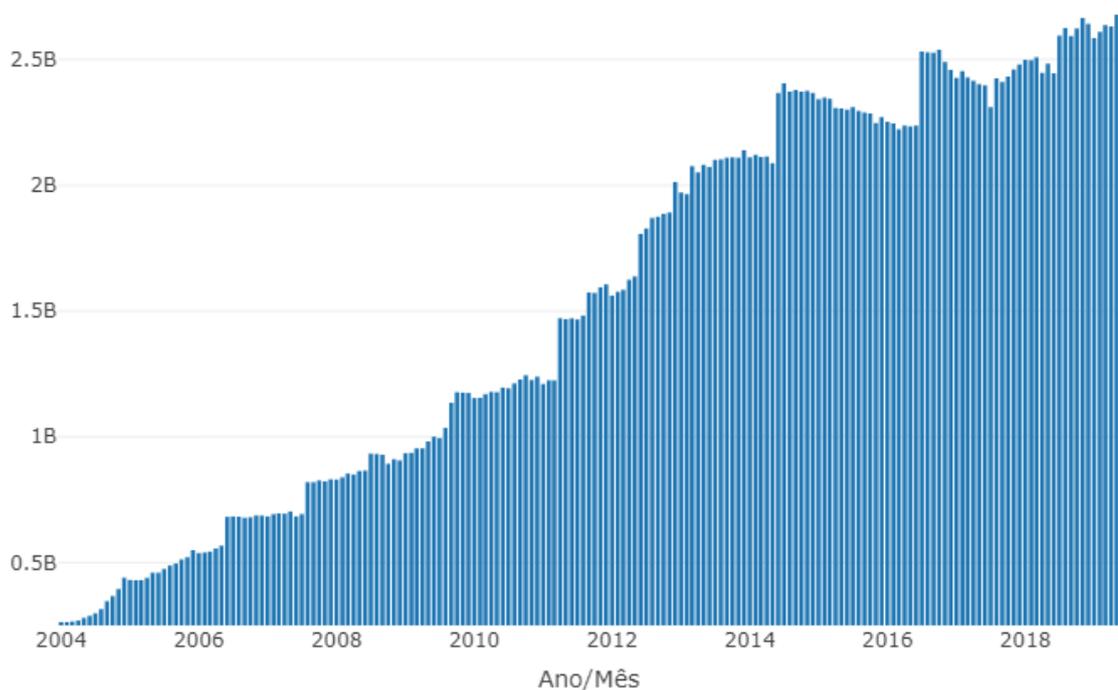


Figura 4- Valor repassado no âmbito do PBF

Fonte: MC, Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família

No que diz respeito à prestação de serviços, releva mencionar a implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) a partir de 2004, e o processo de endereçamento de velhos entraves ao programa, como o subfinanciamento, a regulação da atividade do setor privado e a ampliação da cobertura (IPEA, 2010, p. 70). Os equipamentos públicos instituídos no campo da assistência social para a prestação de serviços à população compreendem os centros de referência em assistência social (CRAS) e os centros de referência especializada de assistência social (CREAS), sob a coordenação dos municípios, responsáveis também pela mediação com a rede de serviços privados (IPEA, 2010, p. 70 ss.).

Cabe apontar, a esse respeito, que parte considerável dos serviços é prestada por entidades privadas, com alto percentual de voluntariado entre seus colaboradores. Não propriamente esse desempenho chama atenção, já que as entidades privadas assumiam, sob a designação da beneficência, uma série de serviços durante todo o século XX. A sua persistência e a adaptação ao novo paradigma de proteção social é que merecem atenção e levantam questões sobre a sustentabilidade desses serviços e a coordenação com o poder

público. Para além dos recursos públicos orçamentários destinados a esta rede privada em decorrência de convênios ou parcerias com os governos municipais, um montante considerável de recursos públicos é comprometido por meio de incentivos tributários, como a imunidade tributária das entidades de assistência social; a isenção tributária das entidades filantrópicas etc. (IPEA, 2010, p. 70 ss.).

Para observarmos o processo de viabilização de capacidades estatais na área da assistência social, cabe apontar a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004, e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (JACCOUD *et al.*, 2017, p. 38). Nesse processo, teria havido uma série de avanços na definição das situações sociais, das responsabilidades protetivas e na oferta da política de assistência social, além da consolidação de arranjos institucionais e operacionais. Segundo Jaccoud e Bichir (2017) a implementação do Suas, ainda que conflituosa, dependente da interação de grande número de atores e referida a dinâmicas políticas particulares e territórios diversificados, teria sido um passo relevante no processo de garantia de acesso a benefícios e à rede de serviços.

Por outro lado, desenvolvimentos mais recentes, conjugados à avaliação da conjuntura política e suas repercussões para o campo da assistência, podem apontar para alguns movimentos relevantes. Ao menos desde 2018, uma série de providências apelidadas de “pente fino” têm sido levadas à cabo para sanar irregularidades na percepção de benefícios. A Medida Provisória 871 é a mais nova expressão desta tendência e, sob o argumento do controle de fraudes, prevê acesso a dados bancários, e programa permanente de revisão de benefícios concedidos. Até 2016, para que se tenha outro exemplo, a base de dados do CADÚnico era apenas cruzada com a RAIS (Relatório Anual de Informações Sociais), outra base de dados federal que reúne informações sobre o mercado de trabalho no Brasil, para a verificação da regularidade dos dados cadastrais. A confirmação das informações autodeclaradas de renda dos beneficiários do PBF, desde 2016, é promovida através da confrontação dos dados do CADÚnico com outras 10 bases de dados do governo federal.

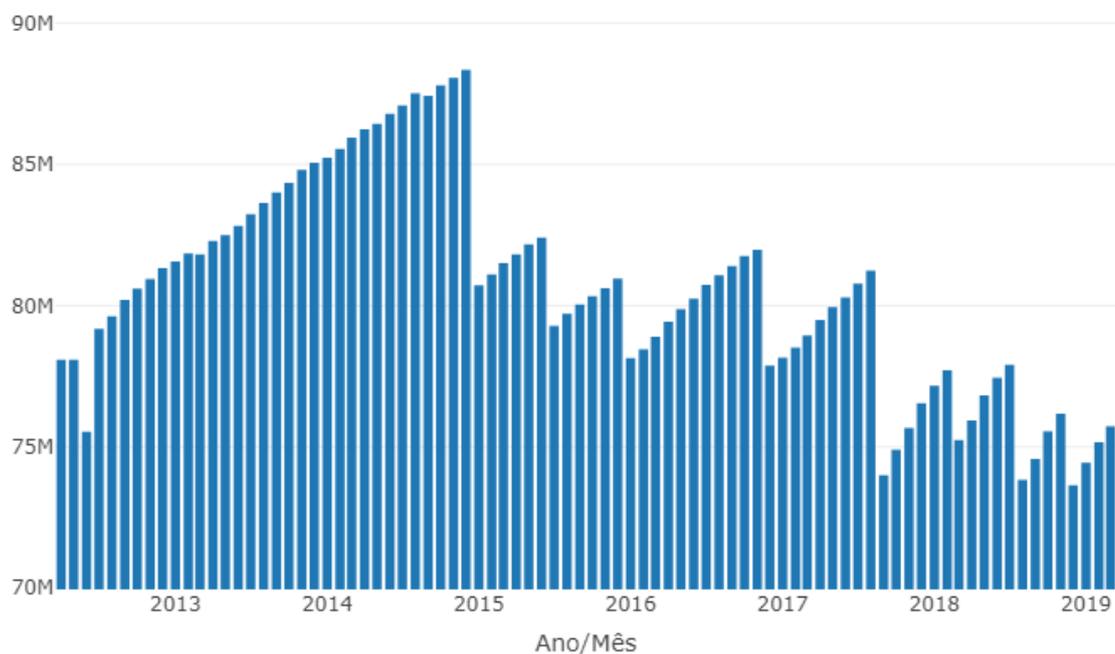


Figura 5- Quantidade de pessoas registradas no Cadastro único

Fonte: SAGI, Cadastro Único, CECAD

Passando à Previdência, cabe primeiro observar suas dimensões. Trata-se de um sistema com recursos expressivos e estáveis, que, ao longo dos anos, desenvolveu critérios de acesso claros. No período pré-1988, no molde de seguro social contributivo, o sistema oferecia já uma cobertura considerável de riscos, sobretudo a regularmente trabalhadores inseridos no mercado urbano. Entre os benefícios, estavam aposentadorias por tempo de serviço/contribuição, por idade, por invalidez e especial; pensões por morte, auxílios, salários família e maternidade e serviços. A Constituição, ao integrá-lo num sistema de seguridade, promoveu a incorporação de trabalhadores rurais como segurados especiais. Esta modificação é creditada como, em parte, responsável pela ampliação significativa da cobertura. A variação do número de benefícios previdenciários pagos aumentou entre os anos 1980 e 2008 de 7 para 24 milhões. Dentre eles, cerca de dois terços correspondem a até um salário mínimo (IPEA, 2010, p. 70 ss.).

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é uma política de gestão centralizada, operacionalizada por órgãos federais, como o INSS, a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV) e a Receita Federal do Brasil (RFB). O Regime de

Previdência dos Servidores Públicos (RPPS), cuja previsão não remonta a 1988, mas à promulgação da Lei no 9.717/1998 e da EC (EC) no 20/1998, trata das regras gerais para a organização e funcionamento dos regimes próprios de servidores no país.

Este último viabilizou às diversas unidades federativas uma base legal única sobre a qual organizar a previdência dos servidores, em um formato semelhante à do RGPS. Os sistemas, além disso, são contributivos, cofinanciados pelos entes federativos e submetidos à supervisão do Ministério da Previdência Social. A Lei no 9.717/1998, ademais, determinou a separação das contas previdenciárias e permitiu a criação de fundos para arcar com compromissos previdenciários de longo prazo (IPEA, 2010, p. 70 ss.).

Esta última medida, aliás, criou condições de capitalização de reservas por meio de aplicações no mercado financeiro. Até 2009, 1.525 regimes próprios municipais possuíam recursos aplicados; entre os estados, 23 adotavam a capitalização de suas reservas (BRASIL, 2009c, p. 53). A União, por outro lado, ainda não logrou organizar seu regime próprio. Outro traço fundamental, do qual decorre um dos efeitos mais comentados da aposentadoria de servidores públicos, é o alto valor do teto e do valor médio dos benefícios e o reduzido número de seus beneficiários. Por essa razão, o regime impacta negativamente a redistribuição de renda no país.

O sistema previdenciário brasileiro compreende um segmento de previdência complementar, composto pela previdência complementar aberta e pela previdência complementar fechada. Nesses casos, não há necessariamente aporte de recursos públicos. Trata-se, de toda maneira, de modalidades que alcançam milhões de segurados dos demais sistemas.

A concatenação dessas duas subáreas, previdência e assistência, é absolutamente importante para a caracterização do sistema de seguridade, pelas consequências que a fragilização de uma impõe sobre a outra. O encolhimento da proteção previdenciária tende a pressionar a assistência social e comprometer o sistema de proteção social..

Por fim, noto que o modelo brasileiro de proteção social é resultado de uma trajetória não linear, de avanços e retrocessos dirigidos ao endereçamento de vulnerabilidades. Os retrocessos, por um lado, indicam a fragilidade do acordo que o inscreveu na Constituinte e, por outro, a persistência e da disputa de projetos de proteção social. Esse híbrido, no entanto,

tem significativa abrangência, alcança uma grade variedade de riscos e distribui recursos vultosos.

3. PEC 241/55/2016

3.1.1. A apresentação

No dia 15 de junho de 2016, antes mesmo, portanto, da cassação do mandato de Dilma Rousseff, o então Presidente em exercício Michel Temer enviou à Câmara dos Deputados a proposta de emenda constitucional para o estabelecimento de um teto de gastos. Introduzida pela mensagem nº 329/2016 e acompanhada da exposição de motivos 83/2016, em que um texto assinado pelo então ministro Henrique Meirelles apresenta as razões da proposição, a Proposta de Emenda à Constituição nº 241/2016 chegou à Câmara dos Deputados e foi distribuída à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, onde ficou sob a relatoria do Deputado Danilo Forte (PSB/CE).

A medida que subjaz à PEC 241/55/2016 estava já contemplada no programa lançado pelo PMDB, em 29 de outubro de 2015: “Uma ponte para o futuro”²⁵, razão porque é melhor compreendida na cena política do impeachment de Dilma Rousseff. Trata-se de uma agenda política do PMDB lançada no congresso nacional da Fundação Ulysses Guimarães, um manifesto autocaracterizado como uma tentativa de pacificação, contra “os ressentimentos” que estariam inviabilizando consensos políticos capazes de fazer frente à crise. As 12 medidas ali descritas constituiriam “uma necessidade, e quase um consenso”. Dentre elas, constam a reforma fiscal, a reforma do orçamento com a fixação de um limite de despesas de custeio e a eliminação de vinculações constitucionais, a reforma da previdência²⁶, alterações na legislação trabalhista, a introdução de uma agenda de avaliação de políticas públicas e de uma política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada. Anunciada, inicialmente, como agenda a “emprestar” ao governo de Dilma Rousseff, o documento logo tornou-se a plataforma do então futuro governo Temer.²⁷

²⁵ Cf. Uma ponte para o futuro. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>

²⁶ A reforma da previdência proposta por Temer, PEC 287/2016, previa a alteração nas regras de acesso à previdência social e do BPC, com efeitos sobre a cobertura previdenciária nas áreas rural e urbana. A agenda de reformas aponta para um papel residual na proteção social, limitando responsabilidades do Estado ao campo do seguro social. Além disso, incrementa as exigências contributivas, como o tempo mínimo de contribuição, e extingue o regime especial de aposentadoria rural.

²⁷ FERNANDES, Marcela. Dilma caiu por não apoiar “Ponte para o Futuro”, diz Temer. Exame, 2016. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/dilma-caiu-por-nao-apoiar-ponte-para-o-futuro-diz-temer/>

“O primeiro é a reforma da nossa sistemática orçamentária. Na forma como está desenhada na Constituição e nas leis posteriores, que resultam em excessiva rigidez nas despesas, o que torna o desequilíbrio fiscal permanente e cada vez mais grave. É a leitura destas regras que alimenta os prognósticos cada vez mais sombrios sobre o futuro das nossas contas públicas. O orçamento público numa sociedade em que os gastos públicos representam mais de 40% da renda nacional é a principal arena para os conflitos distributivos, onde os diferentes interesses, inclusive os mais legítimos, lutam para se apropriar de maior parcela de recursos. Num país em que o sistema político é visto com desconfiança, os diversos grupos de interesse tratam de esquivar-se das incertezas do orçamento anual, tratando de inscrever na pedra da Constituição as suas conquistas, preservando-as das mudanças nas inclinações políticas ou mesmo das incertezas da conjuntura econômica.

(...)

Para isso é necessário em primeiro lugar acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação, em razão do receio de que o Executivo pudesse contingenciar, ou mesmo cortar esses gastos em caso de necessidade, porque no Brasil o orçamento não é impositivo e o Poder Executivo pode ou não executar a despesa orçada. O orçamento não impositivo, ou melhor, facultativo, é fruto da desconfiança do Executivo na sabedoria ou responsabilidade do Legislativo. Remédio equivocado, para uma doença que se chama falta de articulação política democrática. Os Poderes têm que se entender, e o Executivo sempre dispõe de instrumentos de contenção. O contingenciamento e, o principal deles, o veto.”²⁸

A reforma orçamentária, na forma de instituição de um limite de despesas associado à desvinculação orçamentária, é apresentada como resposta à rigidez decorrente do arranjo constitucional e legal que ensejariam um desequilíbrio fiscal permanente. Numa sociedade com gastos públicos vultosos, argumenta-se, o orçamento público seria “a principal arena para os conflitos distributivos”, o lugar onde se processa a disputa pela apropriação de recursos. A constitucionalização de dispositivos orçamentários seria expressão da desconfiança diante do sistema político e resultado da ação estratégica de grupos de

²⁸ Cf. Uma ponte para o futuro. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>

interesse, para a preservação das conquistas a despeito da conjuntura econômica e das “inclinações políticas” dos governantes.

O texto registra um projeto de hegemonia, que, no que diz respeito a políticas públicas, propõe a desvinculação orçamentária e a sujeição das políticas à permanente avaliação de impacto e eficiência. As medidas são apresentadas como condições inescapáveis do bem-estar geral.

Quando, em 12 de maio de 2016, o Senado Federal aprovou a abertura do processo contra Dilma Rousseff e Temer assumiu a presidência interina, seu discurso reiterou o rol de reformas pretendidas e enfatizou a necessidade de permanente articulação com o poder legislativo, para, entre outros objetivos, "dar eficiência aos gastos públicos". No dia 31 de agosto, com a votação final que resultou na cassação do mandato e a tomada de posse definitiva do posto, foram novamente abordados os elementos de demarcação de seu governo em relação ao anterior. Seu primeiro discurso tem tom pacificador; o segundo é pautado por diretrizes gerais para o país. Comum a ambos é uma ênfase em mudanças, em especial no que concerne à área econômica (FRANCO JR., PRADO JR. E CARDOSO, 2018).

Os discursos de posse, como discursos políticos, integram um “processo ideológico de legitimação” e, nesse caso específico, expressa “o projeto político do orador” (FRANCO JR., PRADO JR. E CARDOSO, 2018). No caso de Temer, tratava-se de apresentar seu projeto baseado no equilíbrio fiscal e contenção de gastos.

Nós temos de organizar as bases do futuro. Muitas matérias estão em tramitação no Congresso Nacional, eu até não iria falar viu, mas como todo mundo está prestando atenção, eu vou dar toda uma programação aqui. (TEMER, 2016b)

O povo precisa colaborar e aplaudir as medidas que venhamos a tomar. E nesse sentido a classe política unida ao povo conduzirá ao crescimento do País. Todos os nossos esforços estarão centrados na melhoria dos processos administrativos, o que demandará maior eficácia da governança pública. (TEMER, 2016b)

Cabe lembrar, por outro lado, que medidas de austeridade já vinham sendo tomadas desde 2015 e o governo de Dilma Rousseff chegou a defender o estabelecimento de um

limite de gastos²⁹. Em entrevista coletiva, em março de 2016, o ministro do Planejamento, Nelson Barbosa, tratou de medidas para uma reestruturação fiscal e propôs o estabelecimento de um limite para o crescimento do gasto, através da previsão na Lei de Responsabilidade Fiscal de um limite plurianual para as despesas primárias federais como percentual do PIB. O descumprimento do limite de gasto ensejaria medidas de redução de despesa em três estágios.

Não se tratava, no entanto, da constitucionalização do teto de gastos. A PEC 241/55/2016 estava alinhada à “ponte para o futuro” e refletiu a alegada necessidade de impor um teto de gastos público capaz de fazer frente às vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação. Tratar-se-ia da “única” alternativa capaz de promover a recuperação da “confiança” e o crescimento econômico.

O atual quadro constitucional e legal também faz com que a despesa pública seja procíclica, ou seja, a despesa tende a crescer quando a economia cresce e vice-versa. O governo, em vez de atuar como estabilizador das altas e baixas do ciclo econômico, contribui para acentuar a volatilidade da economia: estimula a economia quando ela já está crescendo e é obrigado a fazer.³⁰

Um dos efeitos mais óbvios da forma eleita, é, considerando a quantidade de votos necessários para a sua aprovação, a tendência de perpetuação da norma. Não deixa de ser interessante que a recuperação “do orçamento verdadeiro”³¹, livre dos rígidos parâmetros constitucionais, tenha sido promovida através da imposição de um teto constitucional.

Como visto, o teto de gastos, junto com a reforma da previdência, foi apresentado como elemento distintivo de seu governo, em relação ao de Rousseff. Foi mencionado no discurso quando assumiu a presidência interina e depois da destituição da Presidenta, na posse. O texto inicial já previa o prazo de 20 anos, dentro do qual o aumento das despesas da União limita-se à inflação do ano anterior, e a possibilidade de revisão da regra de fixação

²⁹ Cf. Ministério da Fazenda. Proposta de limite para o crescimento do gasto Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/noticias/2016/marco/governo-apresenta-medidas-de-reforma-fiscal/2016-03-21_02_proposta-de-limite-para-o-crescimento-do-gasto.pdf

³⁰ Cf. EMI nº 00083/2016 MF MPDG. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BD9AEFCD69593D3B81C76B9D3BBB47B0.proposicoesWebExterno1?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016

³¹ Cf. Uma ponte para o futuro. Disponível em: <https://www.fundacaoulisses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>

a partir do décimo ano de vigência. A oposição se valeu de múltiplas estratégias regimentais e extraregimentais para atrasar a tramitação da proposta, embora, como se verá adiante, tenha logrado pouco êxito diante da ampla maioria formada pelo governo.

3.1.2. A tramitação na Câmara dos Deputados

Como regra, uma vez apresentada, uma proposta de emenda à Constituição (PEC) é analisada na Câmara dos Deputados pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) quanto à sua admissibilidade. Esta avaliação deve considerar a constitucionalidade, a legalidade e a técnica legislativa da proposta. Quando e se aprovada, cria-se uma comissão especial (art. 34, I, RICD) para a análise de seu conteúdo, com o prazo de 40 sessões do Plenário para proferir parecer (art. 202 RICD). Em seguida, a PEC deve ser votada pelo Plenário em dois turnos, com intervalo de cinco sessões as votações, e aprovada por, pelo menos, 308 votos (3/5 dos deputados).

A PEC foi primeiro analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara quanto à sua admissibilidade. Relatada pelo Dep. Danilo Forte (PSB-CE), foi aprovada em 09.08.2016.³² Em seguida, foi determinada a criação de uma Comissão Especial, no âmbito da qual o deputado Darcísio Perondi (PMDB-RS) assumiu a relatoria. Todas as alterações do texto da PEC foram realizadas nesse momento da tramitação, isto é, quando da produção do relatório do Dep. Darcísio Perondi, aprovado em seguida. Também nesse momento foram realizadas as audiências públicas na Câmara para instrução da matéria na Comissão Especial do Novo Regime de Gastos.

Data da Audiência Pública	Participante	Vínculo institucional	Posição
24/08/2016	Henrique Meirelles	Ministro da Fazenda	A favor
24/08/2016	DYOGO OLIVEIRA	Min Plan. Est.	A favor
29/08/2016	Arionaldo Bonfim Rosendo	Ministério da Saúde	A favor
29/08/2016	Alessio Costa Lima	Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação	Contra

³² Cf. Anexo I.

29/08/2016	Mauro Junqueira	Guimarães	Presidente do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde	Contra
29/08/2016	Bernardo Appy		Centro de Cidadania Fiscal	A favor
31/08/2016	Raul Velloso, Economista		Consultor econômico	A favor
31/08/2016	Samuel Pessôa,		IBRE/FGV	A favor
12/09/2016	Ernesto Lozardo, Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA		Presidente IPEA	A favor
12/09/2016	Maria Lucia Fattorelli,		Coordenadora Audit Cidadã da Dívida	Contra
12/09/2016	Murilo Portugal Filho		Presidente FEBRABAN	A favor

Se considerado o número de requerimentos, foram realizadas audiências públicas em número reduzido. Foram apresentados 61 requerimentos; aprovados 49; e, ouvidos 11 expositores em 4 ocasiões. Dentre os convidados, três dos ouvidos integravam o governo e se propuseram à defesa da proposta, a partir desta perspectiva.

O Dep. Darcísio Perondi (PMDB-RS), indicado para a relatoria da PEC 241/2016 na Comissão Especial pelo líder do partido, Dep. Baleia Rossi, apresentou relatório pela admissibilidade das Emendas de nºs 1 a 22/2016 e, no mérito, pela aprovação da PEC 241/2016 e da Emenda 3/2016, pela aprovação parcial das Emendas de nºs 1, 5, 17 e 18/2016, e pela rejeição das Emendas das demais emendas. A Emenda 3, acatada, foi apresentada pelo Dep. Marcelo Aro (PHS/MG) e incluiu o Imposto sobre Operações Financeiras Ligadas ao Ouro – IOF- no rol de exceções previstos pelo inciso que trata de transferências constitucionais. As emendas parcialmente aprovadas referem-se todas aos recursos para educação e saúde. O texto foi trabalhado pelos Consultores Legislativos e de Orçamento da Câmara dos Deputados e foi aprovado no dia 06 de outubro de 2016.

Discutida e aprovada em primeiro turno no dia 10, a PEC alcançou inicialmente 366 votos positivos, e 111 negativos. Foi aprovada em segundo turno, no dia 25 de outubro, com 359 votos favoráveis, 116 negativos e 2 abstenções. Em Plenário, PT, PCdoB, PDT, PSOL e Rede mobilizaram estratégias regimentais para obstruir, e assim adiar o início da votação do texto em mais de oito horas, e prolongar a votação da PEC.

Em Plenário foram, além disso, apresentadas emendas e destaques, tendo por alvo partes específicas do texto. Visava-se, por exemplo, à preservação da garantia de aplicação dos pisos em saúde e educação e a supressão do prazo mínimo de dez anos para a revisão da meta; o limite para o governo federal e para o Ministério Público; e a exclusão das restrições previstas em caso de descumprimento do limite de gastos, tais como a vedação de aumentos salariais ou de auxílios a servidores. O governo, no entanto, ganhou todas as votações. Os destaques foram todos rejeitados.

Foram ademais realizados atos com a participação de movimentos sociais e uma audiência pública na Comissão de Legislação Participativa. O ato contou com movimentos sociais como a União Nacional dos Estudantes (UNE), que à época mobilizava uma grande iniciativa de ocupação de universidades. O presidente da Câmara, Rodrigo Maia, chegou a determinar o esvaziamento das galerias. Recuou, em seguida, diante da intervenção de deputados da oposição. O líder da Rede, deputado Alessandro Molon (RJ), entregou cerca de 330 mil assinaturas contra a PEC coletadas pela plataforma Avaaz, numa iniciativa suprapartidária de pessoas que se opunham ao desmonte de direitos sociais.

A análise em segundo turno da PEC do Teto dos Gastos Públicos ultrapassou 13 horas. A margem foi um pouco menor, tendo a proposta recebido críticas de parlamentares da base governista, com proximidade, por exemplo, com grupos de interesses de aposentados e servidores públicos. Durante as 14 horas de sessões consecutivas, o Plenário rejeitou todos os destaques apresentados pela oposição que pediam a supressão de itens do texto.

O Governo Temer logrou alcançar grande coesão em sua base e formou ampla maioria para a aprovação da PEC.

Durante a tramitação, tanto o *inside lobbying*, quanto *grassroots campaign* ou *Lobbying indireto*, foram realizados (Kollman, 1998). Milhares de pessoas, sobretudo estudantes, movimentos sociais e sindicatos participaram de atos de protesto.³³ Para além disso, organizações e membros de movimentos buscaram alcançar os tomadores de decisão de forma direta, transmitindo-lhe diretamente a mensagem. Apesar da diminuição da

³³ Cf. Anexo III.

diferença entre os dois turnos de votação, não se pode dizer que tenha conseguido exercer influência de maneira significativa.

3.1.2.1. A judicialização preventiva

Ainda enquanto a PEC 241/2016 tramitava na Câmara dos Deputados, o Supremo Tribunal Federal foi provocado a intervir em sua tramitação duas vezes.

A possibilidade de intervenção preventiva do Judiciário sobre a produção de normas, através do controle de constitucionalidade, decorre sobretudo de uma construção jurisprudencial. A avaliação preventiva de conformidade com a Constituição é incumbida expressamente pela Constituição Federal e por normas regimentais ao Legislativo, no âmbito das Comissões de Constituição e Justiça (CF art. 58; RICD art. 32, III; RISF art. 101) e pelo presidente do Senado (RISF art. 48, XI), e ao chefe do Executivo em cada nível federativo (CF art. 66. § 1º).

Apesar disso, consolida-se a possibilidade, atendidos determinados critérios, do exercício dessa forma de controle, que hoje integra desenho institucional da República e pauta as relações entre os membros do Legislativo e entre Legislativo e Judiciário. Com exceções não negligenciáveis,³⁴ são três os critérios que lhe condicionam a possibilidade, segundo a jurisprudência do STF: (i) o uso do mandado de segurança, (ii) a impetração por parlamentar no exercício de mandato e (iii) e o caráter procedimental constitucional da questão. No caso de propostas de emendas à Constituição, a previsão segundo a qual emendas tendentes a abolir cláusulas pétreas não serão objeto de deliberação (art. 60 § 4º CF) soma-se como ensejo do controle normativo (GUDIN, 2018).

Assim, para além do lugar-comum da identificação do Judiciário com o contrapeso de outros poderes governamentais e com a proteção das minorias, a invocação do STF para arbitrar conflitos entre forças políticas em disputa na produção de normas e os padrões de disputa política que assim vão se desenhando chamam atenção.

³⁴ No MS 34.530 MC, caso das “Dez Medidas contra Corrupção”, o Min. Luiz Fux decidiu que atos parlamentares atentatórios dos regimentos das casas legislativas podem ser preventivamente controlados, dado que conferem substância ao regramento constitucional do processo legislativo.

O MS 34.448, impetrado pelos deputados federais Jandira Feghali (PCdoB/RJ), Luciana Santos (PCdoB/PE), Daniel Almeida (PCdoB/BA), Ângela Albino (PCdoB/SC), Jô Moraes (PCdoB/MG), Chico Lopes (PCdoB/CE), Alice Portugal (PCdoB/BA) e Afonso Florence (PT BA) com pedido de liminar, no dia 07 de outubro de 2016, pediu a suspensão da tramitação da PEC no 241/2016, por considerar que a proposição tendia a abolir as cláusulas pétreas relativas à separação de Poderes; ao voto direto, secreto, universal e periódico; e aos direitos e garantias individuais.

Em sua decisão, pondera o Min. Barroso, relator deste e dos mandados de segurança que seguiram, a excepcionalidade de que se reveste o controle de constitucionalidade de emendas constitucionais, especialmente em caráter preventivo. Em relação à violação da separação dos poderes, argumenta que a apuração do IPCA, tarefa do IBGE, não envolve valorações discricionárias do Poder Executivo, ainda que a este esteja vinculado. Além disso, argui que as propostas de emenda à Constituição são deliberadas pelo mesmo Parlamento que aprova as normas orçamentárias, e que pode ou não cancelar as propostas dos demais Poderes. No caso em análise, uma vez que o Executivo não tem poder de veto, cumpre inclusive papel menor. E quando a ele se atribui a discricionariedade quanto à utilização de até 0,25% de seu próprio limite para compensar eventuais excessos dos demais Poderes, são estes, não aquele, os beneficiados.

Indeferida a medida cautelar, a proposição foi aprovada na Câmara dos Deputados e encaminhada ao Senado, restando o MS sem objeto. Aprovada no Senado e promulgada como EC 95, reconhece-se a perda de legitimidade ativa da parte impetrante, porquanto o writ passaria a produzir o mesmo efeito de uma ADI. O MS foi extinto, sem resolução do mérito, em 31/03/17.

O MS 34.474, impetrado pelo deputado João Somariva Daniel (PT/SE) em 21 de outubro de 2016, pediu a sustação tramitação da PEC 241/2016. Argumentou a vulneração dos direitos e garantias individuais e o risco de retrocesso social, notadamente nas áreas da saúde e educação, que teriam a efetividade comprometida, uma vez interditado o necessário incremento progressivo de seu financiamento. Em sua decisão, reitera o Min. Barroso o argumento sobre a excepcionalidade de que se reveste o controle de constitucionalidade de emendas constitucionais. No caso em questão, apesar de reconhecer que a restrição orçamentária determinará uma disputa desigual na partilha dos recursos, reforçando a

vulnerabilidade de setores menos representados, e seu potencial subfinanciamento, julga que a objetivação de tal prejuízo se daria no campo da política, não sendo uma decorrência direta do estabelecido pela emenda, e por isso não seria superável via judicialização.

Considera ainda que o deferimento do MS seria um cerceamento ao debate público, que estaria ocorrendo na instância adequada - o Congresso Nacional. Indeferida a medida cautelar, a proposição foi aprovada na Câmara dos Deputados e encaminhada ao Senado, restando o MS sem objeto. Aprovada no Senado e promulgada como EC 95, reconhece-se a perda de legitimidade ativa da parte impetrante. O MS extinto, sem resolução do mérito, a 31/03/17.

Ação	Protocolo	Relator	Autores
MS 34.448	10/07/2016	Luís Roberto Barroso	Jandira Feghali, Luciana Barbosa de Oliveira Santos, Daniel Gomes de Almeida, Ângela Albino, Maria do Socorro Jô Moraes, Francisco Lopes da Silva, Alice Mazzuco Portugal (Deputados Federais pelo partido PCdoB) e Afonso Bandeira Florence (Deputado Federal pelo Partido dos Trabalhadores – PT)
MS 34.474	21/10/16	Luís Roberto Barroso	Deputado Federal João Samoriva Daniel

3.1.3. A tramitação no Senado Federal

Depois de aprovada na Câmara, a PEC seguiu para o Senado³⁵, onde foi analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e depois submetida pelo Plenário, onde foi votada novamente em dois turnos. A proposição foi aprovada pela Câmara dos Deputados em 25.10.2016 e seguiu para análise no Senado Federal, onde passou a tramitar como PEC nº 55/2016. Em 09.11.2016, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado aprovou o relatório do Senador Eunício Oliveira, favorável à Proposta. O texto foi, em

³⁵ Cf. Anexo I.

seguida, encaminhado ao Plenário e aprovado em dois turnos. A EC 95/2016 foi promulgada em 16.12.2016.

A alteração do texto da proposta no Senado Federal teria tido como consequência o seu retorno à Câmara dos Deputados e o atraso na tramitação da proposta. O texto manteve-se, no entanto, o mesmo e foi aprovado por larga maioria.

No Senado realizaram-se uma grande quantidade de audiências públicas, a maior parte delas não vinculada à tramitação da proposta, ou seja, não instruiu a tramitação da emenda, não se processou nas arenas decisórias. Serviu antes a outros propósitos. O viés da intervenção dos convidados, demonstra o expediente mobilizado por parlamentares críticos da proposta: enquanto na CCJ, houve um equilíbrio de vozes favoráveis e contrárias à PEC, nas demais ocasiões foram chamados representantes de organizações e intelectuais contrários à proposta. A realização de audiências públicas no Senado sobre o teto de gastos proposto teve início, aliás, antes mesmo de proposição chegar à Casa.

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

3.1.3.1. A judicialização preventiva

Outros dois mandados de segurança foram apresentados por senadores e senadoras críticos da proposta. Em 17 de novembro de 2016, os senadores Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM), Lindbergh Farias (PT/RJ) e Humberto Costa (PT/PE) impetraram Mandado de Segurança (MS 34507) no Supremo Tribunal Federal, visando ao arquivamento da Proposta de Emenda 55/2016. O relator, novamente, foi o ministro Luís Roberto Barroso.

Segundo os parlamentares, a proposição afetava a forma federativa de Estado, a separação de poderes, o voto direto, secreto, universal e periódico e os direitos e garantias individuais. Sustentaram os impetrantes que o estabelecimento de limites individuais de despesas primárias para os próximos 20 exercícios financeiros para Poderes e órgãos da União com base na despesa de 2016, corrigida pela inflação, comprometeria a independência e a autonomia financeira do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, na medida em que importaria o congelamento dessas despesas. Com relação ao Executivo, os senadores assinalaram que o congelamento com base nas despesas de 2016, quando foram constatados os maiores contingenciamentos na execução orçamentária dos últimos 20 anos, comprometendo, assim, não apenas as áreas de saúde e educação, mas também as de segurança pública, especialmente o sistema prisional, com o risco de agravamento de um cenário já alarmante. Com relação ao princípio da vedação ao retrocesso social, os parlamentares sustentam que a perspectiva de redução de recursos alocados à saúde

e à educação mitiga a eficácia de direitos sociais, pois, além de impedir a ampliação de beneficiários, a restrição teria por efeito a redução na cobertura hoje realizada, sem qualquer previsão compensatória. O Ministro, em análise preliminar do caso, reiterou o conteúdo das decisões anteriores e negou a liminar.

Finalmente, no Mandado de Segurança (MS) 34540, impetrado pelas senadoras Gleisi Hoffmann (PT-PR) e Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), contra a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 55/2016, argumentou a existência de vícios formais na deliberação da proposta. O ministro Luís Roberto Barroso, negou liminar. O ato questionado tratar-se-ia de matéria interna corporis, que não seria passível de revisão pelo Judiciário.

Ação	Protocolo	Relator	Autores
MS 34507	16/11/16	Luís Roberto Barroso	Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM), Lindbergh Farias (PT/RJ) e Humberto Costa (PT/PE)
MS 34540	12/12/2016	Luís Roberto Barroso	Senadoras Gleisi Hoffmann (PT/PR) e Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM)

3.1. Conclusão do capítulo: teoria democrática e Novo Regime Fiscal

A PEC 241/55/2016 está umbilicalmente associada ao processo de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff e às tensões que lhe antecederam e acompanharam. A agenda de reformas na qual a PEC 241/55/2016 se insere foi anunciada antes mesmo de sua cassação e rapidamente posta em marcha como elemento prioritário de um governo com alta taxa de coalescência³⁶, isto é, de correspondência entre representação do congresso e participação no governo, na distribuição de ministérios.

³⁶ Formaram o governo PMDB, PSD, PSDB, DEM, PP, PRB, PSB, PR, PPS, PTB e PV, que juntos somavam 69% dos Deputados Federais na legislatura de 2015-2018.

Cabem aqui algumas considerações acerca da representação de interesses no país. A força da influência do Poder Executivo na produção legislativa é indicada nos estudos sobre o sistema político no Brasil e associada, não somente aos poderes constitucionais à disposição do presidente, como as medidas provisórias, a iniciativa exclusiva e a prerrogativa de solicitação de urgência na tramitação de projetos, mas também aos mecanismos de centralização do poder decisório no Legislativo (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001). Os poderes das Mesas e do colégio de líderes na definição da agenda, de regras, enfim no funcionamento das casas facilitariam o exercício de controle do Poder Executivo sobre sua base. Apesar disso, afirmou-se também o fortalecimento do Poder Legislativo como tomador de decisão (DINIZ E BOSCHI, 1999) e a sua conversão em importante arena para o exercício de influência dos grupos de interesse no Brasil (MANCUSO, 2007; SANTOS, 2011).

Nesse caso, tais considerações ajudam a compreender por que apesar da grande mobilização, das ocupações de escolas e universidades, da apresentação de notas por um grande número de atores, dos grandes atos contra a PEC 241/55/2016, dos protestos em Brasília, da participação de um grande número de intelectuais em audiências para debate da proposta, das campanhas lançadas, os opositores não lograram impedir sua aprovação, nem atrasá-la substancialmente, apesar das obstruções.³⁷

O seu produto, a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016, alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal e instituiu o “Novo Regime Fiscal” (NRF), congelando em termos reais e comprometendo a trajetória dos gastos empregados em políticas sociais.

Quanto ao conteúdo da emenda, o §1º do art. 107 do ADCT, definiu um limite das despesas primárias para o exercício de 2017 equivalente à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos aí os restos a pagar e as operações que afetem o resultado primário, corrigidos por 7,2%, referentes à inflação do prevista para 2016. Estabeleceu ainda que, para os demais exercícios, valerão os valores referentes às despesas primárias totais de cada órgão ou poder (art. 107, caput, ADCT) no ano anterior, corrigidos pela variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado

³⁷ Cf. Anexo III.

pelo IBGE, ou índice que o venha a suceder, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior.

No §2º do art. 107 (ADCT) a EC 95/2016 estabeleceu que os limites se aplicam à elaboração das peças orçamentárias da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos tribunais que integram o Poder Judiciário Federal, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, incluindo aí gastos com remuneração e aposentadoria. A emenda veda, além disso, a abertura de crédito suplementar que amplie o total autorizado de despesa primária atingido pelos limites estabelecidos. No que diz respeito à saúde, consta que, a partir de 2018, a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) passa a ser calculada pela correção do limite mínimo do ano anterior pela inflação.

Para 2017, a aplicação mínima em ações e serviços públicos deveria corresponder a 15% da receita corrente líquida (RCL), percentual previsto na Constituição e reduzido pela EC 86/2015, revogada pela EC 95/2016. O piso constitucional da educação pública, da mesma maneira, em 2017 corresponde a 18% dos impostos federais. Nos exercícios seguintes, o valor executado no ano anterior será corrigido pelo IPCA.

A EC 95/2016 exclui do âmbito de sua incidência as despesas com o pagamento de juros da dívida pública, as transferências constitucionais a estados e municípios com base na arrecadação de tributos federais, tais como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o imposto sobre a renda, do IOF sobre ouro enquanto ativo financeiro, os royalties do petróleo e de recursos hídricos usados por hidrelétricas, as cotas do salário-educação, os fundos constitucionais dos estados (FPE) e dos municípios (FPM), o fundo do Distrito Federal, da Cide-combustível e o complemento para o FUNDEB. Além disso, ficam excluídos os créditos extraordinários para situações de calamidade pública, despesas para realização de eleições e despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes. Para as emendas parlamentares de execução obrigatória, o percentual de 1,2% da RCL será aplicado no exercício de 2017. A partir de 2018, calcula-se a correção pelo IPCA.

A forma como se processou a inserção na agenda, a apresentação, a tramitação e a aprovação da PEC 241/55/2019, e a pouco efetiva, apesar de massiva, mobilização desafiam a capacidade de teorias de pluralismo democrático para compreender o exercício de

influência e as decisões políticas especialmente em sociedades capitalistas, especialmente nas desiguais.

O estudo das preferências de americanos ricos, a partir da amostra da parcela correspondente ao 1/10 mais afluyente do 1% mais afluyente, em contraste com dados oriundos de pesquisas junto ao público geral empreendido por Page, Bartels e Seawright (2013), conclui, para a sociedade americana, que há altos níveis de participação política entre os mais ricos, que suas preferências políticas diferem das do público geral em questões sensíveis, assim como suas prioridades - vide a questão do déficit orçamentário - que são mais favoráveis ao corte de programas sociais, especialmente Seguridade Social e cuidados de saúde e consideravelmente menos favoráveis a programas de emprego e renda, assim como à regulação de determinados setores econômicos, como o mercado financeiro, por exemplo.

Embora o texto seja cauteloso em suas conclusões e considere as limitações da amostra, indica uma diferença das preferências – o que, se se concede ser causado pelos diferentes interesses particulares e, em se constatando diferentes capacidades de influência política, tem efeitos problemáticos para a teoria democrática. Para endereçar esta questão, Gilens, e Page (2014), em *“Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens”* colocam à prova quatro tradições teóricas e concluem que as teorias do pluralismo majoritário e a teoria da democracia majoritária eleitoral são rechaçadas pelos dados, nos quais se constata a pouca ou nenhuma influência da “opinião geral” sobre políticas públicas, cuja definição enfrenta controvérsia. Depois de examinar as diferenças de opinião pública nos grupos de renda em uma ampla variedade de questões, constatou-se que as preferências dos ricos, representadas por cidadãos ricos ou grupos de interesse empresariais tiveram um impacto muito maior sobre as decisões políticas. Os grupos formados pelos americanos pobres ou de renda média não demonstraram impacto independente, isto é, quando conseguem avançar questões estão em concordância com outros setores.

Uma questão colocada pelos autores e relevante para o caso em tela é a da transparência (GILENS; PAGE, 2014): num contexto de concentração de riqueza, capacidade de influência política, junto a indicações de real exercício de influência, esses

atores tendem a não se expor no espaço público ou submeter seus interesses ao escrutínio público. Razões não anunciadas, interesses não manifestos, não podem ser debatidas.

A problemática da hiperconcentração de renda e seus efeitos sobre a formação/transformação/preservação de políticas públicas e a crítica da (in)adequação dos métodos e teorias que instruem parcela predominante da pesquisa americana em ciência política ajudam aqui a compreender as relações entre riqueza e política. Em “After the ‘Master Theory’: Downs, Schattschneider, and the Rebirth of Policy-Focused Analysis” argumenta-se a desvalorização da perspectiva Downsiana como paradigma de compreensão e análise da vida política estadunidense e apresenta-se evidências de que os indivíduos ricos e os grupos de interesse corporativos têm maior peso na definição de políticas públicas do que o eleitor médio, compreendido a partir de suas preferências.

Hacker e Pierson (2014) vão além. Embora os textos de Page não incorram na adesão ao paradigma Downsiano – antes o criticam, eles focam na identificação de um padrão diferencial de influência política baseado na riqueza, enquanto Hacker e Pierson preocupam-se em identificar não somente os impactos da concentração de riqueza sobre a política, mas, principalmente, da política sobre a concentração de riqueza, arguindo uma profunda conexão entre o modo capitalista de produção e as democracias eleitorais. Buscam, assim, explicar a própria concentração de riqueza e a forma pela qual a política a viabilizou.

Segundo Hacker e Pierson (2014), o governo influencia profundamente a economia através de uma ampla gama de políticas públicas que estruturam os mercados. Os atores econômicos, por sua vez, – cuja articulação política também responde à criação de políticas públicas e se sustenta com base em interesses comuns - têm um grande impacto sobre a forma como a autoridade política é exercida pelos governos. A hiperconcentração, portanto, aparece como produto de dinâmicas políticas governamentais que estruturam mercados e estão suscetíveis às influências de grupos poderosos que favorecem políticas “vencedor-leva-tudo”. Estes atuam através de alianças em ambos os partidos políticos, com objetivos de longo prazo e mediante o exercício de influência sobre a definição da agenda política americana, a busca de modificações em políticas públicas, mas também dificultando tais modificações, quando eventuais mudanças conjunturais demandam ajustes.

A hiperconcentração de renda/riqueza, embora seja um problema de pesquisa compartilhado, em Hacker e Pierson (2014) não aparece somente como causa do exercício

desigual de influência, mas como produto histórico de políticas públicas desigualitárias, aprovadas ou viabilizadas sob a influência multiforme de determinados atores. Assim, enquanto os textos de Page et al. se concentram sobre os indivíduos ricos, a metodologia de Hacker e Pierson se concentra na análise de políticas públicas sensíveis, isto é, estruturantes de mercados e determinantes para o padrão de tributação, para identificar as mútuas influências entre riqueza e poder.

Pois bem, na tramitação da PEC 241/55/2016, não estão presentes representantes do setor corporativo, ao menos não em nome próprio. O representante da Febraban chegou a participar pontualmente de audiência pública na Câmara dos Deputados, mas não se somou à judicialização, por exemplo, como *amicus*. A mobilização de alta intensidade da sociedade civil organizada, por um lado, não foi capaz de bloquear a tramitação da emenda ou impor

um custo político incontornável à sua aprovação, apesar de contar do alinhamento dos eleitores médios, sobretudo nas classes mais baixas.³⁸

PEC 55

Maioria reprova emenda (em %)

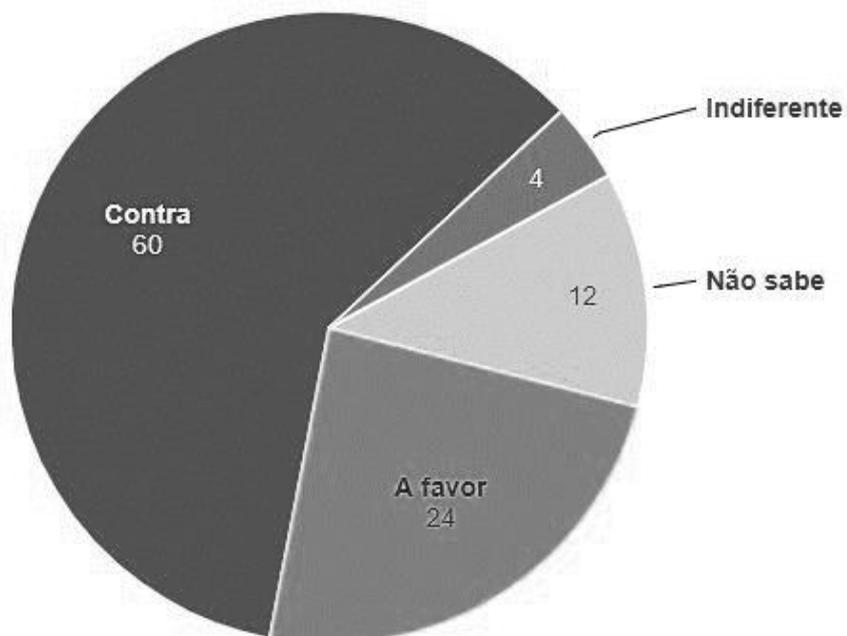


Figura 6- Aprovação da PEC 241/55/2016

Fonte: Datafolha. Pesquisa conduzida entre 7 e 8/12/2016, com 2.828 entrevistados.
Infográfico da Folha de São Paulo.

³⁸ Dados disponíveis em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/12/1840963-maioria-e-contra-aprovacao-da-pec-55.shtml>

4. ADIs

O papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal, no exercício das competências que lhe atribuiu a Constituição Federal, torna-lhe um importante objeto de estudo para a compreensão da experiência democrática pós-88, tanto no que concerne às relações entre os poderes constituídos, quanto à cidadania experimentada no país. O “processo de concentração”³⁹ do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, que tem em 1988 um de seus marcos principais, e a ampliação do rol de direitos fundamentais tornam a Corte uma arena em que se processa uma série de disputas pelos sentidos da Constituição e em que se avalia, para o que interessa a esse estudo, os traços, a ausência e/ou precariedade de políticas sociais que concretizam direitos fundamentais. Sua relevância para a análise ora empreendida decorre tanto do processamento de Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade apresentadas tão logo sancionada a EC 95 e dos Mandados de Segurança já comentados, quanto do seu simultâneo abarcamento sob o campo de incidência da norma e a sua atuação no conflito ensejado em sua tramitação.⁴⁰

O conflito que se desenvolveu na instância parlamentar, logo depois de exauridas as etapas do processo legislativo, foi reinaugurado em instância judicial. Promulgada em 15 de dezembro de 2016, já no dia seguinte é protocolada a primeira ADI (5633) contra a EC 95/2016, de autoria da Associação dos Magistrados Brasileiros, da Associação Nacional de Magistrados da Justiça do Trabalho e da Associação dos Juízes Federais do Brasil. Se esse

³⁹ Esse processo de concentração é brevemente recuperado por Virgílio Afonso da Silva. Inicia-se em 1934, com a criação de uma forma de ação direta de inconstitucionalidade para os casos de intervenção federal. Em 1965, é criada a representação de inconstitucionalidade, que permite acessar diretamente o STF para o controle em abstrato de leis e tem como legitimado exclusivo, o procurador-geral da República. A Constituição de 1988, expande legitimados e instrumentos: é criada a ação direta de inconstitucionalidade, com ampla lista de legitimados, o mandado de injunção, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão e a arguição de descumprimento de preceito fundamental. Em seguida, as emendas constitucionais 3, que criou a ação declaratória de constitucionalidade, e 45. Cf. SILVA, (2009), p. 215 e 216.

⁴⁰ O Ministro da Fazenda Henrique Meirelles reuniu-se, no dia 14, no gabinete da Presidência do STF, com os presidentes do STF, Min. Carmen Lúcia; do TSE, Min. Gilmar Mendes; do STJ, Min. Laurita Vaz; do TST, Min. Ives Gandra Martins Filho; do STM, William de Oliveira Barros; e da advogada-geral da União, Grace Maria Fernandes Mendonça, para “demonstrar a necessidade da aprovação da PEC”, explicar seu conteúdo e assegurar a ausência de risco à “harmonia entre os Poderes”. Segundo notícias veiculadas no site do tribunal, a presidente do STF teria reconhecido a necessidade de aprovação da PEC e considerado por respeitada a autonomia do Poder Judiciário: “Todo jurisdicionado brasileiro continuará, apesar do sacrifício, apesar dos apertos do momento, a ter a prestação jurisdicional”. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=327343>, acessado em 01/01/2019.

deslocamento, por um lado, opera uma tradução nos termos do conflito; mobiliza um discurso específico, um saber técnico; submete-o às regras e ao tempo do processo e restringe a quantidade de sujeitos que dele podem tomar parte e o modo como o fazem; por outro, é bem verdade que há muito em comum entre as fases da disputa. Os atores-autores são os partidos e grupos de interesse derrotados no processo legislativo e/ou afetados pela aprovação da norma. Os tomadores de decisão, alguns dos ministros e ministras que julgarão as ações, assim como a Procuradoria Geral da República, manifestaram-se por meio de notas técnicas, pareceres e entrevistas, durante a tramitação da PEC e o fizeram dizendo “o que o direito pode ou deve ser”. Parte dos amici curiae já admitidos, além disso, tomaram parte no *lobby* contrário à aprovação da PEC.

O controle de constitucionalidade é, portanto, expediente que supera em complexidade o mero procedimento judicial. Para compreender esta fase do conflito, não abandonaremos as categorias que orientaram a análise precedente. Quanto ao desempenho da Corte, ainda que as ações não tenham ainda sido julgadas, buscaremos, além de caracterizar o litígio inaugurado, abordar outras ações em que o “ajuste” é posto *sub judice*. Com todas as limitações experimentadas por uma Corte no julgamento de uma questão constitucional profundamente enredada no conflito político então instaurado, essas ações oferecem um panorama dos desdobramentos possíveis. Ainda que dificilmente se estabeleça um limite intransponível à ação política do executivo, a interpretação do STF pode estabelecer pontos de veto naquilo que constitui o direito à proteção social.⁴¹

4.1.1. As ADIs no contexto da disputa política

A competência para o controle concentrado de constitucionalidade, diante de uma Constituição não restrita ao figurino do constitucionalismo liberal e ensejadora de uma “batalha regulamentar” tão conflituosa como sua elaboração (FARIA, 1989), insere o STF, no circuito de implementação de “novos” direitos. Não é o caso, no entanto, de somar esta às análises que se desdobram sob o mote da “judicialização da política”. Para além das

⁴¹ Como, aliás, constatam Ferreira et. al. em relação à experiência do Tribunal Constitucional Português. Cf. FERREIRA et. al. (2016).

dificuldades na precisa definição de seu objeto,⁴² tais estudos parecem referir-se a um processo de expansão do poder jurisdicional dos tribunais, que se derrama sobre conflitos de “natureza” política. Ainda que alguns autores busquem reduzir o sentido da expressão a conjuntos específicos de questões, como políticas públicas (ARANTES, 1999) e disputas do jogo político-partidário (TAYLOR; DA ROZ, 2008), tal enquadramento contradiz a premissa desse de que específico do direito é a forma como processa as contradições.

É verdade que, por outro lado, parte da literatura mobiliza o termo para referir-se à ampliação da cobertura da vida social pelo direito e à previsão de instrumentos que viabilizaram demandas pela concretização de direitos. É o caso de Werneck Vianna (in AVRITZER, 2013), para quem a expressão designa uma nova relação entre os poderes, habilitada pela expansão do Direito visível nas Constituições e nas leis (in AVRITZER et. al., 2013, p. 212). Nesta acepção não parece haver um juízo sobre fronteiras extrapoladas, mas um reconhecimento da expansão das questões submetidas à jurisdição. Resultado desse processo, isto é, da previsão constitucional e da judicialização daí decorrente de uma gama ampliada de questões, é uma crescente influência do Poder Judiciário sobre o curso de políticas públicas (TAYLOR, 2007).

Para melhor compreender a dinâmica das ADIs e seu papel na relação entre e com Poderes constituídos, entre ganhadores e perdedores, retomo o levantamento de ADIs ao longo de quase duas décadas empreendido por Vianna, Burgos e Salles (2007). Ali, revelam-se importantes traços da conformação institucional a partir da Constituição de 1988, marco que substituiu a antiga representação por inconstitucionalidade e expandiu o rol de legitimados para a sua propositura. Segundo os autores, as ADIs passaram a integrar o “cenário natural da moderna democracia brasileira” e consolidaram presença em sucessivos e diferentes governos. “Escoadouro de conflitos”, instrumento de defesa de minorias, as ADIs teriam se convertido também em recurso institucional estratégico (VIANNA, BURGOS E SALLES, 2007, p. 42). O direito, afinal de contas, é também uma ferramenta que os indivíduos e atores envolvidos no conflito social podem mobilizar de maneira estratégica para perseguir os seus objetivos.

⁴² Cf. MACIEL, KOERNER, 2002, p. 57.

Os partidos políticos, por exemplo, têm presença consistente ao longo da série. O pico de sua atuação no período estudado situa-se entre 1999-2002, o segundo mandato do período FHC (VIANNA, BURGOS E SALLES, 2007, p. 66).

No geral, as ADIs de partidos buscam a impugnação de normas federais. Se observadas as correntes individualmente, partidos de esquerda e direita concentram a maior parte de suas ADIs em normas federais; partidos de centro apresentam pouco mais da metade de suas ADIs contra normas estaduais e os partidos de menor expressão, os chamados “partidos nanicos”, litigam predominantemente contra normas estaduais. Os partidos de esquerda são predominantes no ajuizamento de ADIs, o que em levantamento anterior havia se traduzido na conclusão de que a ação se consolidava como instrumento de afirmação de opiniões e defesa de interesses minoritários (WERNECK VIANNA *et al.*, 1999, p. 95). Os primeiros anos de governo Lula, no entanto, caracterizados por uma queda significativa da média anual de ADIs de partidos em consequência da diminuição da presença dos partidos de esquerda, desafiam esta interpretação (VIANNA, BURGOS E SALLES, 2007, p. 66, 67). Consideradas apenas as 393 ADIs contra normas do Executivo e Legislativo federais, tem-se que 69,7% são de autoria de partidos de esquerda. Daí concluem os autores que ADIs têm se consolidado como “mecanismo de defesa das minorias políticas” no âmbito do presidencialismo de coalizão (VIANNA, BURGOS E SALLES, 2007, p. 69).

Como adiantado acima, há uma queda da média anual de ADIs de partidos entre os períodos FHC e Lula: de 29 para 23. O PT, até então o principal proponente, se retira; os demais partidos de esquerda litigam com menor intensidade e os partidos de centro e de direita ampliam sua participação. Ganha destaque o PDT, com mais da metade das ADIs de esquerda no período entre 2003-2005 e o PSOL, que, recém-fundado, já aparece no levantamento (VIANNA, BURGOS E SALLES, 2007, p. 66). Quanto à variação da atuação dos partidos de direita, registra-se menos de uma ADI por ano no governo FHC, enquanto a média anual no governo Lula é de nove. A análise das ADIs permite concluir que o instrumento tem se configurado como **“uma via complementar de disputa política e de exercício da oposição” usada mais frequentemente pela esquerda, mas também pelas demais correntes** (VIANNA, BURGOS E SALLES, 2007, p. 70). A conclusão se alinha ao movimento que este capítulo registra.

As associações, por outro lado, impetram ADIs de maneira consistente no levantamento. A sociedade civil organizada está, assim, entre os principais mobilizadores do controle concentrado de constitucionalidade, mesmo com as limitações postas pelo critério de pertinência temática estabelecido na jurisprudência da Corte para seleção de legitimados (VIANNA, BURGOS E SALLES, 2007, p. 70). Dentre as associações, as associações de funcionários públicos e de empresários são as mais atuantes, o que indica o emprego de ADIs para a defesa de interesses de setores da administração pública. Nesse sentido, as associações de magistrados, em especial a AMB - Associação dos Magistrados Brasileiros -, respondem por 30% das ADIs de funcionários públicos. Em seu conjunto essas ações abordam tanto a defesa de interesses corporativos como questões relacionadas ao funcionamento do sistema de justiça.

As associações de trabalhadores respondem por pouco menos de 15% das ADIs de associações. Considerado apenas este universo, as centrais sindicais impetraram 28,5% das ações, o que indica ajuizamento de temas amplos de defesa do trabalho, e as categorias mais frequentemente representadas são das áreas de metalurgia, educação, transporte, comércio e saúde. (VIANNA, BURGOS E SALLES, 2007, p. 73-74).

A OAB mobiliza ADIs de modo contínuo, ao todo são 138 no período. Vianna, Burgos, Salles (2007, p. 75) chamam atenção para a singularidade da posição da Ordem, que, incumbida dos interesses de uma corporação, é legitimada para a apresentação de ADIs em qualquer tema. O balanço destas considerações conduz à reiteração da conclusão de que “a sociedade brasileira vem preservando a influência política dos profissionais do direito, originária, entre nós, do próprio processo de formação do Estado nacional” (WERNECK VIANNA et. al., 1999, p.113).

4.2. As ADIs contra a EC 95/2016

No que diz respeito à EC 95, tramitam oito ADIs, sob a relatoria da Ministra Rosa Weber. Três delas foram apresentadas por partidos políticos, o PDT, o PSOL e o PT. Outras três, por associações de funcionários públicos, (i) a AMB, Anamatra e Ajufe, (ii) o CONAMP, ANPT, ANPR e (iii) ANADEF, seguindo a classificação de Vianna, Burgos,

Salles (2007). Duas foram apresentadas por associações de trabalhadores, a FENASEPE e a CNTE. Um grande número de associações e instituições solicitaram e foram admitidas como amici curiae, de modo que participarão da instrução da lide através da entrega de razões e sua sustentação na respectiva sessão de julgamento.

Data	Autor	Amici
16/12/2016	AMB, Anamatra, Ajufe	UNAJUF, Sindicato União dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de São Paulo, DPU
19/01/2017	Fenasepe	DPU, Coletivo por um Ministério Público Transformador
13/02/2017	CONAMP, ANPT ANPR	
14/02/2017	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
24/03/2017	PSOL	DPU, Fed. de Sindicatos de professores e professoras de instituições federais de ensino superior e ensino básico, técnico e tecnológico - PROIFES, Conectas
06/05/2017	PT	DPU, CONTEE, CNTSS, FENAJUFE, CONECTAS
23/06/2017	CNTE	DPU ainda não admitida
08/08/2018	ANADEF	DPU, ANADEP

Começamos pelas ADIs de partidos.

O PDT apresentou a ADI 5658 em 14 de fevereiro de 2017, pleiteando “a declaração de 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; a declaração de inconstitucionalidade do artigo 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; a interpretação conforme do artigo 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de modo a se excluïrem de seu âmbito de incidência os gastos com educação e saúde; a interpretação conforme do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 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 pelo Executivo para reduzir as alíquotas de tributos extrafiscais”.

Interessante notar, ainda, que a atuação dos parlamentares do partido no Congresso manifesta algumas divergências programáticas. Na votação em primeiro turno da EC 95/2016 na Câmara dos Deputados, 11 pedetistas rejeitaram a PEC, enquanto 6 votaram por sua aprovação.⁴³ No segundo turno, o placar ficou em 14 a 4.⁴⁴ Na votação em primeiro turno no Senado Federal, um dos três senadores pedetistas⁴⁵ deixou de registrar voto. Na votação destacada do dispositivo constante do art. 105, inciso II ADCT, constante do art. 1º da PEC, rejeitou a correção das aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino pela variação do IPCA. O PDT votou a favor da PEC 55/2016 no segundo turno.⁴⁶

Em sua petição inicial, dada a ampla maioria parlamentar alcançada para sua aprovação, questiona-se sobretudo a afetação de direitos “dotados de alta carga de fundamentalidade”, como a educação e saúde e o prazo da interdição. Uma série de argumentos econômicos é apresentada e, embora o pedido se restrinja a alguns dispositivos da EC 95/2016, a crítica apresentada tem caráter geral, alcança a forma, o prazo, seus efeitos políticos, sociais e econômicos. Assim, apesar de desenvolver na ação uma série de argumentos que contestam a EC 95/2016 de maneira global, o pedido guarda a característica a parcialidade.

Argumenta, por exemplo, que o entrincheiramento de um mecanismo de controle de gastos públicos, que retira do campo da política ordinária a decisão sobre os meios necessários ao atingimento do equilíbrio fiscal esvazia um dos principais aspectos da democracia: a decisão sobre a adequada alocação dos recursos públicos. No campo dos direitos sociais, argumenta que o congelamento estabelecido pela EC 95/2016 abarca também os gastos com educação e saúde, o que diante da previsão de aumento da população terá por consequência a progressiva redução dos gastos públicos *per capita* nas áreas.

⁴³ Roberto Góes, Hissa Abrahão, Damião Feliciano, Carlos Eduardo Cadoca, Mário Heringer, Flávia Morais.

⁴⁴ Carlos Eduardo Cadoca, Damião Feliciano, Flávia Morais, Mário Heringer.

⁴⁵ Telmário Mota (RR).

⁴⁶ Lasier Martins (RS), Pastor Valadares (RO), Telmário Mota (RR).

Haveria então sério comprometimento das bases materiais que permitem a efetivação desses direitos e da consistência normativa dos dispositivos constitucionais, relacionados à promoção da dignidade da pessoa humana.

Foram já admitidos 10 *amici curiae* à ADI 5658.⁴⁷ Cinco das entidades admitidas situam-se no campo da educação, três no campo da saúde.

O PT e o PSOL, perdedores da fase legislativa, apresentaram ADIs que questionam a integralidade da EC 95/2016 e pedem a declaração de sua inconstitucionalidade. Tanto no Senado como na Câmara, nenhum dos membros do PT e PSOL votou a favor da PEC 241/55/2016.

A ação do PSOL foi apresentada em 24 de março de 2017 e tem por objeto a inconstitucionalidade da integralidade do art. 1º da EC 95/2016, de efeitos *erga omnes* e *extunc*. A ação do PT foi apresentada em 06 de maio de 2017 e requereu a declaração de inconstitucionalidade do inteiro teor da referida Emenda.

AUTOR	
<i>Associação de Funcionários Públicos</i>	4
5633 - AMB, Anamatra, Ajufe	
5988 - ANADEF	
5643 – Fenasepe	
5655 – CONAMP, ANPT, ANPR	
<i>Associação de Trabalhadores</i>	1
5734 - CNTE	
<i>Partido</i>	3
5658 - PDT	
5680 - PSOL	
5715 - PT	
<hr/>	
	8

⁴⁷ DPU, CONECTAS, CREMESP, Sociedade Brasileira de 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.

Na ação do PT, são apresentados argumentos relacionados aos limites materiais postos pela Constituição e à ruptura de uma identidade constitucional vocacionada à efetivação de direitos sociais; ao desrespeito às regras regimentais no Senado Federal para a regular discussão da matéria; à separação de poderes e às restrições que serão experimentadas pelo chefe do Poder Executivo, deputados e senadores na discussão e votação das leis orçamentárias (art. 60, §4º, III da Constituição) e o comprometimento da atuação dos representantes eleitos, já que limitada a sua capacidade de incidir em temas centrais da gestão financeira (art. 60, §4º, II da Constituição); apresentou dados e estudos disseminados durante a tramitação da proposta por expositores como Esther Dweck e Pedro Rossi, quanto à queda dos valores mínimos destinados à saúde e educação em proporção das receitas e do PIB; avançou para além da fixação de um teto para gastos primários, congelando o piso de gastos com educação e saúde.

A ação do PSOL, para além da discussão sobre as cláusulas pétreas, chama atenção por tratar na exposição dos fatos, das projeções que decorrem do NRF, e por trazer à consideração do Supremo Tribunal Federal também a violação de dispositivos protegidos em tratados firmados nos âmbitos dos sistemas regional e universal de direitos humanos.

As demais ações, merecem ser observadas pelo razões de contestação e pelos pedidos formulados, que terminam por classificar certos pleitos como um episódio da disputa por recursos, ao invés da contestação dos limites.⁴⁸ As associações que representam a Magistratura, por exemplo, formulam pedido de exclusão do poder Judiciário da incidência do novo regime fiscal, pela ofensa à cláusula pétrea de separação dos poderes. A associação que representa os Defensores Públicos Federais também o faz, diante especialmente da instalação ainda inconclusa da Defensoria Pública da União no país, mas a DPU solicita ingresso em todas as demais ADIs, somando-se, assim, à contestação global do teto de gastos.

4.3. Outras ações: O ajuste *sub judice*

⁴⁸ Cf. Anexo VI.

Processo	Autores	Norma
ADI 6004	ANMP	MP 849/18
ADI 5809	PSOL	MP 805/17
ADI 5807	GOV. BA	LC 156/16
ADI 5595	PGR	EC 86/2015

Trata-se aqui de ações que não atacam a EC 95/2016, mas decorrem do conflito, isto é, ora submetem as consequências do teto de gastos inscritas em outros atos normativos ora questionam outras medidas de ajuste ao escrutínio do Supremo Tribunal Federal, sob variadas imputações.

A ADI 5.595, apresentada pela Procuradoria Geral da República, à época ocupada pelo Procurador Rodrigo Janot, em 22 de setembro de 2016, e relatada pelo Min. Ricardo Lewandowski tem por objeto os artigos 2º e 3º da EC 86, de 17 de março de 2015, que reduzem o financiamento federal para ações e serviços públicos de saúde (ASPS) mediante piso anual progressivo para custeio, pela União, e nele incluem a parcela decorrente de participação no resultado e a compensação financeira devidos pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o art. 20, § 1º, da Constituição da República.

Na ação argui-se que o novo piso progressivo para aplicação em ações e serviços públicos de saúde, ao estabelecer patamares inferiores aos do regime anterior à emenda, tem por consequência o agravamento do subfinanciamento do SUS, e assim viola os direitos fundamentais à vida e à saúde (arts. 5º, caput; 6º e 196 a 198, caput e § 1º), o princípio da vedação de retrocesso social (art. 1º, caput e III), o princípio do devido processo legal substantivo (art. 5º, LIV) e, por conseguinte, a cláusula pétrea inscrita no art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal. Argumenta-se ainda a contrariedade ao princípio da proporcionalidade, no que proíbe a proteção deficiente e o descumprimento do dever de progressividade na concretização dos direitos sociais.

Foram admitidos em 11/04/17 os *amici curiae* Associação Nacional do Ministério Público de Contas - AMPCON e o Instituto de Direito Sanitário Aplicado - IDISA. Em 04/09/17, o ministro relator concedeu a liminar.

Tal análise foi submetida ao Plenário do Conselho Nacional de Saúde que, em reunião ordinária realizada no dia 6 de julho deste ano, deliberou formalmente, por meio da Resolução 551/2017, reprovar o Relatório Anual de Gestão 2016 do Ministério da Saúde, com base no apontamento de déficit de aplicação no piso federal em saúde. Diante do quadro fático ora descrito, resulta evidente a urgência na concessão da liminar, uma vez que a manutenção de eficácia das normas atacadas vem dificultando ou mesmo impossibilitando, a cada dia e de forma irreversível, o gozo dos direitos fundamentais à vida e à saúde dos cidadãos brasileiros. A isso se soma a demanda crescente do SUS, sobretudo nos últimos anos, quando houve um agravamento no quadro de desemprego no país. A norma jurídica questionada piora substancialmente a desigualdade no acesso a direitos fundamentais, a justificar a imediata concessão da cautelar pleiteada. Além disso, a existência de *periculum in mora* em caso de falta de apreciação urgente pelo Supremo Tribunal Federal do pedido de cautelar também reside na repercussão do quanto for efetivamente pago pela União nas ações e serviços públicos de saúde em 2017, para fins de fixação do piso constitucional que passará a vigorar em 2018, bem como ao longo dos próximos 19 anos, na forma do art. 110, II do ADCT, inserido pela EC 95/2016. Portanto, dado o novo regime orçamentário que passará a submeter também o piso federal da saúde a partir de 2018, a concessão de medida cautelar em data posterior consumará – de fato – o perigo de se exacerbar “quadro crônico de subfinanciamento da saúde pública do país [...], que causa número formidável de mortes e agravos evitáveis à saúde dos cidadãos brasileiros”, tal como suscitou o requerente.(G.N).

Em 05/03/18, foi admitida como *amicus curiae* a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social da CUT – CNTSS/CUT. Em 19/10/17, o julgamento da lide foi iniciado e suspenso após relatório e sustentações orais. Muito embora o art. 3º da Emenda 95/2016 tenha revogado o art. 2º da Emenda 86/2015, o percentual aplicado pela União em ações e serviços públicos de saúde foi inferior a 15% da sua receita corrente líquida em 2016.

A ADI 5.807, relatada pelo Ministro Gilmar Mendes e apresentada pelo Governador do Estado da Bahia em 06/11/17 tem por objeto o art. 4º da Lei Complementar Federal 156,

de 28 de dezembro de 2016, que estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal, medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal e dá outras providências. A liminar foi indeferida em 13/12/17 e foram admitidos como *amici curiae* dos Estados de MG, AC, AM, PB, PE, TO, MA, PA. A Procuradoria Geral da República manifestou-se pelo não conhecimento ou, sucessivamente, pela improcedência do pedido.

A ação questiona a renegociação condicionada à limitação do crescimento anual das despesas primárias correntes, nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo, exceto transferências constitucionais a Municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP-, à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA -, ou por outro que venha a substituí-lo, nos moldes previstos no art. 4º da Lei Complementar nº 156/2016. Isto é, para acessar os benefícios instituídos para minorar os efeitos da pressão fiscal sobre os estados, foi imposta a observância de limite do crescimento da despesa primária, conforme a EC nº 95/2016.

A ADI 5.809, também relatada pelo Ministro Ricardo Lewandowski foi impetrada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), tendo por objeto a Medida Provisória 805, de 30 de Setembro de 2017, que “posterga ou cancela aumentos remuneratórios para os exercícios subsequentes, altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, e a Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, quanto à alíquota da contribuição social do servidor público e a outras questões”. Com o mesmo objeto foram apresentadas as ADIs 5812; 5822; 5827; 5828; 5834; 5839; 5847; 5848; 5849; 5854; 5861; 5864.

Segundo o autor, há primeiro uma inconstitucionalidade formal da medida, pois apesar de relevante, não há urgência na matéria. Houvesse urgência, o aumento de contribuição social previsto na Medida Provisória impugnada produziria efeitos o mais rapidamente possível, sem qualquer tipo de postergação. A PGR ofereceu parecer pelo deferimento da medida cautelar, que foi concedida em parte em 01/02/18. O Min. Relator determinou assim a suspensão da eficácia dos arts. 1 ao 34 e 40, I e II, da MP 805/17, e do art. 4, I e II, 3º e art. 5º, todos da Lei 10.887/2004, com a redação que lhe foi dada pela MP 805/2017. Foram admitidos como *amici curiae* o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - Sindifisco Nacional, a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - Unafisco Nacional, o Partido Democrático Trabalhista – PDT, a

Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – Anafe, o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – Andes-SN. Por não ter sido convertida em lei, a Medida Provisória 805/2017 perdeu sua eficácia em 8 de abril de 2018, conforme atesta o ato 19/2018 do Presidente da Mesa do Congresso Nacional, de modo que a ação restou prejudicada pela perda superveniente do objeto.

A ADI 6.004, apresentada em 03/09/2018, relatada pelo Min. Ricardo Lewandowski e de autoria da Associação Nacional dos Médicos Peritos da Previdência Social - ANMP, tinha por objeto o art. 3º da Medida Provisória 849, de 31 de agosto de 2018, “posterga e cancela aumentos remuneratórios de pessoal civil da administração pública federal para os exercícios subsequentes”. Com idêntico objeto, foram apresentadas as ADIs 6.005, 6.008, 6.009, 6.010, 6.011, 6.015, 6.016 e 6.026/DF. O dispositivo atacado posterga a implementação do aumento dos vencimentos previstos em normas anteriores, contrariando, assim, segundo os autores, os preceitos constitucionais que garantem a imutabilidade das situações jurídicas consolidadas, isto é, as garantias dos servidores ao direito adquirido (art. 5º, XXXVI) e à irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV). A PGR ofereceu parecer pelo conhecimento amplo da ação e pela procedência extensiva da medida cautelar para suspender a eficácia da integralidade da Medida Provisória 849/2018. Foi admitida como *amicus curiae* a Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – Anafe.

O ministro relator deferiu a liminar, por compreender aplicáveis os mesmos fundamentos expendidos na decisão proferida na ADI 5.809/DF, contra a MP 805/2017, suspendendo assim a eficácia da MP 849/2018. Por não ter sido convertida em lei, a Medida Provisória 849/2018 perdeu sua eficácia em 8 de fevereiro de 2019 e a ação restou prejudicada.

4.4. Conclusão do capítulo: proteção social no Novo Regime Fiscal

Pois bem, o ajuste fiscal, muito além do Novo Regime Fiscal, incorporado ao ADCT está sob avaliação judicial. Embora os episódios de judicialização preventiva tenham sido caracterizados por decisões que abordam o mérito e adiantam certo alinhamento com a EC 95/2016, outras ações adiantam um cenário mais complexo. Embora o Min. Barroso assevere que “o debate sobre o tamanho do Estado e sobre o limite de gastos públicos é inadiável” e

assinta com a tese de que “o Estado no Brasil ficou grande demais e a sociedade já não consegue sustentá-lo”, as ações em que os interesses aparecem concretizados em prejuízos experimentados ou em vias de experimentar agregam complexidade à discussão da(s) matéria(s).

Além disso, insta notar o recurso dos perdedores e afetados pela aprovação da EC 95/2016 a essa instância decisória. Há de se considerar, por outro lado, que nesta arena, estão representados os atores com recursos institucionais que viabilizam o acesso à comunidade de intérpretes da Constituição.

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 houberam 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 Katálysis**, 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.

TITMUSS, 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-Methodológicos 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 Pessôa	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 Brasil 2036		Coalizão Antiausteridade 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 Finançeira: -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	INESC: Grazielle David (Org.) Alessandra Cardoso Carmela Zigoni Matheus Magalhães Nathalie Beghin Yuriê César CESR: Nicholas Lusiani (Org.) Sérgio Chaparro (Org.) Oxfam Brasil: Fernanda Papa
out/2016	A favor	Nota Técnica do TSE sobre impactos da PEC 241/2016 na Justiça Eleitoral	Luciano Fellício Fuck - Secretário-Geral da Presidência; Maurício Caldas de Melo - Diretor-geral da Secretaria

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 excluam 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 extrafiscais.
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; Associação dos Juízes Federais do Brasil - Ajufe; Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho - Anamatra	UNAJUF, SINDICATO UNIÃO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 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