

Direitos e políticas sociais no Brasil contemporâneo: no *trade off* entre exigibilidade e efetividade?

Rights and social policy in contemporary brazil: the trade off between effectiveness and enforceability?

Saylon Alves Pereira¹

Resumo: Este artigo busca analisar as políticas e direitos sociais no Brasil contemporâneo. As transformações na estrutura do Estado e do direito provocaram inflexões na forma como as políticas sociais foram conformadas; gerando modelos que oscilam entre o mais rígido, exequível, pouco maleável e em grande medida ineficiente; a outro completamente flexível, constantemente reformulado, eficiente, mas que pode ser extinto a qualquer momento. Esse movimento traz em si uma aparente *trade off*, caracterizado pela expertise do Estado em elaborar políticas sociais efetivas não dotadas de garantia formal ou criar direitos sociais exequíveis, mas com pouca efetividade. Esse fenômeno marca ainda transformação das estruturas jurídicas desses benefícios prestados pelo Estado, que também partem da forma de direitos subjetivos ou normas programáticas, em direção a sua instrumentalização executando funções específicas – moldura, ferramenta, arranjo institucional e vocalizador de demandas –, cuja ação coordenada passa a ser a responsável pela concretização de direitos constitucionais.

Palavras chave: políticas sociais; direitos sociais; arranjos institucionais; desenvolvimento.

Abstract: This article seeks to analyze current social rights and policies in Brazil. Changes in the structure of the law and of the State affected the manner in which social policies were organized; creating models oscillating among the rigid, feasible, little malleable and, in general, strongly inefficient to models that are completely flexible, constantly reformulated, efficient, but can cease to exist at any time. This movement appears to reveal a trade off, characterized by a State capable of creating public social policies effective without formal lien versus creating social rights feasible, but with little effectiveness. This phenomenon is explained by a change in the legal structure of benefits conceded by State, first understood as subjective rights or programmatic norms, to an understanding of law as instruments for

¹ Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo. Atualmente mestrando em Direito na Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – FGV – SP – e graduando em Ciências Sociais na Universidade de São Paulo.

fulfilling specific functions – frame, tool, institutional arrangement, vocalizing demands -, whose coordinated actions are responsible to achieve constitutional rights.

Key words: social policies; social rights; institutional arrangement; development.

1. Introdução

Ao longo do último século o Estado sofreu diversas transformações. De um suposto Estado liberal, avançamos ao Estado Social e talvez, nos dias atuais, para um Estado contemporâneo, cujas características ainda indeterminadas impedem uma classificação mais apropriada. Por sua vez, o direito, a cada transformação na estrutura do Estado, também sofreu transformações, na tentativa de responder as novas necessidades das estruturas sociais, constantemente reorganizadas.

No Brasil, essas transformações possuem ainda classificações subjacentes, oriundas de nossa trajetória histórico-institucional. Do Estado desenvolvimentista, caminhamos em direção ao Estado liberal e, da mesma forma que a classificação anterior, chegamos também a um Estado contemporâneo, na ausência de uma melhor denominação. Cada uma dessas transformações exigiu do direito diferentes respostas, capazes de solucionar problemas e atingir objetivos predeterminados; que resultaram em profundas alterações em sua estrutura.

Analisando essas alterações, tendo como recorte as transformações nas políticas e direitos sociais no Brasil, esse artigo discute como os mecanismos jurídicos de concretização de direitos sociais acompanharam as trajetórias de transformação do Estado, admitindo um formato inicial extremamente rígido, que vai gradativamente se flexibilizando de acordo com as mudanças e necessidades estatais; acompanhando pela diminuição de sua exigibilidade enquanto direito subjetivo, mas, em contrapartida, pelo aumento da efetividade em relação aos resultados sociais desejáveis e atendimento aos principais destinatários.

Esse movimento traz em si um aparente *trade off*. Enquanto as normas jurídicas de concretização de direitos sociais vão perdendo seu gradiente, dificultando a exigibilidade e garantia de perenidade; vão tornando-se mais efetivas; capazes de diminuir a desigualdade e alcançar os verdadeiros beneficiários. Por outro lado, os direitos sociais constituídos por normas dotadas de uma estrutura jurídica mais rígida, a despeito de serem em maior grau exigíveis e formalmente controláveis por diversas instituições - como o Judiciário -; em nossa

história institucional possuíam pouca efetividade, tendo, por vezes, a própria estrutura burocrática como empecilho à sua concretização.

Portanto, aparentemente, o estágio atual é caracterizado pela existência de modelos justapostos que oscilam entre um formato de políticas – garantidos através de políticas sociais geralmente fundamentadas nas normas programáticas, que possuem grande dificuldade de exigência subjetiva, discricionárias e flexíveis; mas com alta concretização e eficiência – até um modelo tradicional de direitos – na qual os mecanismos de *enforcement* são mais bem demarcados, mas as estruturas formais que marcam as regras de acesso, operacionalização e controle podem ter pouca efetividade.

No intuito de explicitar e fundamentar essas proposições, além desta introdução, este trabalho está dividido em outras três partes. Na seção seguinte estão descritas as transformações das políticas e direitos sociais brasileiras, reconstruindo seu contexto histórico-institucional. Feito isso, a seção 3 dedica-se a analisar especificamente as transformações direito, examinando as estruturas normativas que conformaram os singulares arranjos atribuídos a esses direitos e políticas sociais. Por fim, na seção 4 estão algumas considerações finais.

2. O Estado e as políticas sociais no Brasil

2.1. A estruturação dos direitos e políticas sociais no Brasil (1930 -1988)

A difusão de direitos sociais no Brasil e inovação institucional podem ser classificadas em três grandes fases: os anos de *bem-estar corporativo*, entre 1930 e 1964; o período de *universalismo básico*, compreendido entre os anos de 1964 a 1984; e o período pós-88, considerado como *universalismo estendido* (KERSTENETZKY, 2012).

A fase do bem estar corporativo - entre 1930 e 1964 - se caracteriza pelo desenho e implementação das legislações trabalhistas e previdenciárias, cuja ideia de expansão de direitos sociais estava quase completamente submissa ao projeto de industrialização (KERSTENETZKY, 2012).

Na década de 1930, com início da trajetória de industrialização do país, começou-se a estruturar um sistema nacionalmente articulado e regulado de proteção social. Contudo, essas políticas sociais – sobretudo arranjos previdenciários contributivos – serviram mais aos

interesses de elites políticas; sendo heterogêneas, fragmentadas e beneficiando apenas grupos sociais específicos (COUTINHO, 2012).

A configuração desse modelo se caracteriza por uma estratificação social corporativista, pois se baseia na institucionalização das categorias profissionais do núcleo urbano-industrial, voltando-se a direitos vinculados aos riscos do trabalho mercantilizado; excluindo grande parte da população ativa - em condição “pré-mercantil” ou na informalidade-, bem como temas não vinculados ao trabalho, como saúde, saneamento, educação, habitação etc. (KERSTENETZKY, 2012).

A Constituição de 1934 trouxe como grande inovação a inclusão de uma Ordem econômica e social – Título IV, arts. 115 a 140 -, basicamente tratando da intervenção do Estado na economia e dos direitos trabalhistas; fórmula adotada em todas as Constituições posteriores até a constituição de 1988, que tratou a matéria em capítulo diverso (BERCOVICI, 2005).

Importante ressaltar que a própria noção de cidadania no Brasil foi construída a partir dos direitos sociais, definidos em lei - essencialmente trabalhistas - e não através dos direitos políticos; singularidade fortalecida principalmente pela efetividade da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (1943) -, que gerou uma cultura jurídica aos trabalhadores na reivindicação do cumprimento da lei, para o qual possuíam, inclusive, uma justiça especializada (BERCOVICI, 2005). Não por acaso, a legislação social desse período é, em sua grande maioria, composta por reformas institucionais do Estado – como a criação do Ministério do Trabalho -, direitos previdenciários, políticas salariais e trabalhistas².

Assim, constituindo-se em um modelo corporativo, a proposta era a incorporação social via mercado de trabalho, nos quais a institucionalização de direitos estava relacionada às necessidades de mudanças abruptas na sociedade e economia brasileiras (KERSTENETZKY, 2012) que, da mesma forma que qualquer outra política, deveriam se submeter à estrutura autoritária e interesses do Estado desenvolvimentista.

No período de *universalismo básico*, entre os anos de 1964 a 1984, houve a unificação e extensão da cobertura previdenciária para extratos sociais tradicionalmente excluídos e a criação simultânea de um segmento privado e público de saúde; gerando uma relativa massificação, mas com universalização pouco efetiva e ampliação desigual de proteções e oportunidades (KERSTENETZKY, 2012). As políticas de criação de benefícios vinculados aos riscos do trabalho formal – em geral ampliações ou adequações de benefícios

² O mapeamento dessas leis está disponível em KERSTENETZKY, 2013:192 e 193.

previdenciários – continuam a tônica, sendo novidade apenas algumas poucas políticas de saúde e saneamento³.

Nesse período, destacam-se os programas de massa com cobertura relativamente ampla nas áreas assistência social e previdência, saúde e educação. Na previdência e assistência, nas quais são introduzidas as modalidades de *welfare* fiscal e ocupacional; há a unificação dos benefícios e criação de novos - como o relativo a acidentes de trabalho -, a inclusão do trabalhador rural e uma centralização da estrutura, com gestão exclusiva pelo governo (KERSTENETZKY, 2012).

Na saúde há a expansão da clientela de serviços no sistema contributivo, incluindo os trabalhadores rurais e a ampliação da participação do setor privado, principalmente, pelo compra de serviços por parte do governo; enquanto na educação houve a extensão da gratuidade do ensino para a faixa etária de 7 a 14 anos – já previsto desde a Constituição de 1937 - e a ênfase também no ensino profissional (KERSTENETZKY, 2012).

No período pós-1984 e com a instalação da transição democrática, o debate sobre o Estado de Bem Estar Social – EBES - no Brasil ganhou centralidade, rejeitando a tese de que o desenvolvimento social é uma decorrência espontânea do crescimento (COUTINHO, 2012). Muito influenciada por esses debates, a Constituição de 1988 incorpora em seu texto os anseios de transformação da sociedade, sendo uma Constituição dirigente, pois prevê no art. 3º uma fórmula política do Estado, seus valores inspiradores e, principalmente, seus fins (BERCOVICI, 2005).

Portanto, não havia até então uma cultura de que os direitos sociais deveriam compor a estrutura do Estado de uma forma que não fosse residual, ou que apenas servisse aos interesses de uma política macroeconômica de ideário nacional-desenvolvimentista; capaz de ser totalmente desvinculada de uma lógica contratual e adquirisse um status político, sendo garantida a todos os cidadãos (KERSTENETZKY, 2012).

O período pós-88, considerado de *universalismo estendido*, caracteriza-se pela institucionalização da assistência social, a fixação de um mínimo social, a extensão da cobertura previdenciária não contributiva, a criação do Sistema Único de Saúde – o SUS – e a política de valorização do salário mínimo (KERSTENETZKY, 2012); além das políticas de transferência de renda condicionada e diversos programas sociais ligados a emprego, renda e acesso a serviços com foco nos mais pobres (COUTINHO, 2012), que podem indicar um

³ Idem anterior. P 209.

avanço rumo a um sistema ainda não completamente concretizado, mas que pode ser denominado provisoriamente de *universalismo redistributivo* (KERSTENETZKY, 2012).

A Constituição de 1988 positivou os direitos de seguridade social (arts. 194 e 195); introduziu o modelo de federalismo cooperativo aliado ao princípio da solidariedade funcional; um rol extenso de direitos sociais que, apesar de não poderem ser exigidos subjetivamente, obrigam uma atitude positiva, constante e diligente do Estado, no intuito de promover a transformação das estruturas sociais (BERCOVICI, 2005).

No artigo 6º, que inaugura o título dos direitos sociais, estão previstos o direito a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988). Isto demonstra expressamente o caráter abrangente e o desejo vinculativo de que as estruturas estatais brasileiras observassem alguns valores impositivos no tocante à garantia da existência constante e sistemática de políticas sociais capazes de promover alterações na estrutura social. Esse modelo inaugura uma nova fase nas políticas sociais brasileiras, que passam a assumir formatos diferenciados em relação às políticas sociais anteriores, notadamente, pela sua flexibilidade legitimada por uma grande efetividade.

2.2. A nova fase e a transformação das estruturas dos direitos e políticas sociais brasileiras

As fases incluídas no período que vai da década de 1930 até os primeiros anos da Constituição de 1988 tiveram como característica uma multiplicidade de políticas sociais, mesclando tipos variáveis, cujos procedimentos burocráticos de gestão e acompanhamento tornavam-se um desafio não só para o Governo nas políticas fragmentadas em vários ministérios, como para os próprios beneficiários.

Também, como vimos, nem sempre uma política social faz parte de uma estratégia de Estado para o desenvolvimento econômico. Como afirma COMPARATO (1978), o direito, depois da grande depressão, transformou a ideia de economia política para uma ideia de política econômica, na qual as prioridades do Estado estariam presentes e teriam mecanismos para serem executadas. Ou seja, sempre há na razão do Estado alguma política econômica, todavia, isso não significa que na política econômica esteja incluída uma política social.

Disso resultou um problema na concepção da política social como separada da política econômica ou, por vezes, até antagônica a esta. O Brasil seguiu esse modelo, sendo os

benefícios sociais, na maioria dos estudos, sequer tratados de forma sistematizada e única, como uma política, mas sim como instrumentos isolados que buscavam resolver problemas pontuais (DRAIBE, 2003; COHN, 1995).

Isso ocorria pelo fato de que, paralelamente as políticas sociais “principais” – benefícios contributivos vinculados ao trabalho formal – havia as políticas de alívio à pobreza, constantemente incluídas no orçamento estatal (COHN, 1995), mas com pouca racionalidade e com estruturas completamente despreparadas para a gestão e acompanhamento. A infinidade de documentos, cadastros, prazos, burocracia, formalidades, etc.; necessários à concessão e gestão de benefícios, tornavam o procedimento de acesso extremamente complexo, causando empecilhos ou até impossibilitando que chegassem aos seus destinatários finais.

O resultado era um gasto excessivo e ineficiente do governo com estes programas, gerando a cultura de que políticas sociais eram gastos perdulários ao Estado, como salienta COHN (1995):

“Segundo cálculos aí presentes, a participação do gasto social federal nesses programas, no período 1982-1992, é em média de 9,6% da despesa líquida do Tesouro, sendo que, para o período 1986-1989, ela atinge 27%. E mais: agrupando-se o gasto federal com programas de alimentação e nutrição, habitação e benefícios assistenciais da previdência social, a despesa consolidada com esse conjunto de ações manteve-se em aproximadamente 6,4% do gasto social total entre 1982 e 1988, equivalendo a 1% do PIB. Quando somados a esse volume de recursos os gastos estaduais e municipais, calculados entre um terço e metade do gasto total com programas focalizados na população pobre, estima-se que "o gasto social público dos três níveis de governo com programas focalizados variou, nos anos 80, entre 1,3% e 1,5% do PIB"(op. cit.,p. 19). E se a esse montante de recursos forem associadas estimativas do Banco Mundial segundo as quais parte significativa do gasto nas áreas de saúde e educação (60% e 80%, respectivamente) é apropriada pela população pobre com renda familiar de até dois salários-mínimos, pode-se concluir que "o gasto social dirigido à população de baixa renda pode ter representado, na década de 80, em média, algo como 5,5% do PIB, sendo 2,6% com saúde, 1,4% com educação e 1,5% com programas de alimentação e nutrição, habitação e assistência social” (COHN , 1995)

O processo decisório centralizado, sem previsão de mecanismos de controle social nem tampouco articulação e integração entre os entes federados gerava uma apropriação de uma parcela significativa das provisões sociais pelos setores privados e classes economicamente privilegiadas (COUTINHO, 2012). A estimativa do Banco mundial era de que apenas 10% desses recursos empregados atingiram o público alvo, sendo a ausência de registro eficiente de informações, de mecanismos de controle por parte também do Governo e a pulverização dos recursos em políticas de caráter emergencial com foco nos mais pobres e visando apenas o alívio à pobreza, os principais problemas que levavam a essa ineficiência na utilização dos recursos (COHN, 1995).

O período entre 1994-2002 foi o momento em que os programas de enfrentamento à pobreza baseados em transferência monetárias (condicionados ou não) foram adicionados à política social no Brasil (COUTINHO, p.95, 2012). O período pode ser entendido como uma expansão de direitos, já que teriam cumprido um papel complementar e não confrontado as políticas sociais anteriores; porém acompanhado de maiores desafios, já que quanto mais programas implementados simultaneamente, maiores são os desafios de coordenação intersetorial que sua gestão simultânea enfrenta (COUTINHO, p.96, 2012).

Apesar da expansão essa fase gerou no Brasil um sistema dual de proteção social, que pode ser dividido entre os chamados benefícios sociais securitários e os benefícios sociais redistributivos (COHN, 1999). Os primeiros tinham como característica serem instrumentos de gestão macroeconômica, voltados para a criação de poupança interna e alavancagem das taxas de investimento na economia; tendo como exemplos as políticas de salário mínimo e benefícios previdenciários (COHN, 1995). Esse modelo gera uma clara seleção de grupos sociais – ainda o trabalhador formal – cuja disponibilidade de benefícios, por terem caráter securitário, variava de acordo com a capacidade contributiva, gerando castas com diferentes acessos a benefícios sociais.

Os benefícios redistributivos, por sua vez, eram financiados por orçamento da União; concebidos como perdulários ao Estado; e ficando a mercê da disponibilidade vontade política; na qual o grau de marginalidade dos grupos que lhes acessavam tornava-os incapazes de ver representados seus interesses em uma política social bem demarcada (COHN, 1999).

Além disso, os recursos redirecionados para políticas focalizadas eram retirados das políticas universais, reafirmando seu caráter historicamente clientelista e a concepção da vida social como uma série de “problemas sociais” a serem enfrentadas isoladamente através

políticas setorizadas; que por visarem apenas o alívio à pobreza de grupos mais vulneráveis, careciam de um projeto estrutural para a sociedade dotado de um sentido político em seu conjunto (COHN, 1999).

Em suma, os benefícios redistributivos pouco se relacionavam com a estrutura macroeconômica, sendo considerados apenas de forma residual na estrutura de proteção social e servindo como instrumento de reafirmação do caráter clientelista dos benefícios sociais no Brasil.

Até 2003 a renda per capita brasileira era “seis vezes maior do que o montante requerido para a satisfação das necessidades nutricionais de uma pessoa, e três vezes maior do que o requerido para a satisfação de todas as suas necessidades básicas”, e o país gastava com programas sociais, incluindo a previdência, em torno de 200 bilhões de reais (BARROS e CARVALHO, 2003). Portanto, o problema era claramente de eficiência na destinação dos recursos. Analisando a questão, BARROS e CARVALHO (2003), destacavam:

“Começamos esclarecendo que, certamente, não se trata de um problema de falta de amplitude do leque das políticas sociais existentes. Então, por que uma política com todas essas qualidades e com um generoso orçamento é tão pouco efetiva no combate à desigualdade? A resposta é, seguramente, complexa. Dois fatores se destacam para explicar esse aparente paradoxo. O primeiro deles diz respeito ao grau de focalização da intervenção, isto é, para que uma política social de combate à pobreza seja efetiva, é preciso que atinja os verdadeiramente pobres. O segundo fator é a eficácia, ou seja, as intervenções devem melhorar o bem-estar dos beneficiários, seja expandindo a sua capacidade produtiva ou o grau de utilização dessa capacidade, seja garantindo que as necessidades básicas desse grupo estejam sendo satisfeitas (BARROS e CARVALHO, 2003)”.

Como possível fruto desse intenso debate, em 2003 foi lançado o Programa Bolsa Família (PBF), que torna o período subsequente até os dias atuais marcado pela expansão e consolidação das transferências condicionadas de renda, que utilizando mecanismos de focalização acompanhados de condicionalidades, busca a redução da pobreza através de metas que, em longo prazo, visam também o desenvolvimento do capital humano (COUTINHO, 2012).

O PBF foi constituído em um programa de transferência de renda condicionada, criado a partir da reestruturação de programas preexistentes, voltado a famílias com renda mensal por pessoa entre R\$ 70 e R\$ 140, possuindo, atualmente, aproximadamente 45 milhões de beneficiários (COUTINHO, 2013).

A estrutura institucional é operacionalizada através do CadÚnico – cadastro contendo as informações das famílias e controle das condicionalidades – e o índice de gestão descentralizada (IGD) – que mede o desempenho e qualidade dos municípios na gestão dos cadastros. A partir desse desempenho os municípios recebem recursos do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) para aprimorar a qualidade de gestão do programa. Assim, o programa conta com uma articulação entre Estados, Municípios e Governo Federal no qual cada um dos entes possui um papel importante no desenvolvimento das atividades (COUTINHO, 2013).

Por esta característica a gestão é descentralizada e compartilhada da qual participam todos os entes estatais e a sociedade civil. Além disso, a gestão também é considerada intersetorial; pois é organizada internamente por um processo intenso de diálogo e interação entre Ministérios e órgãos da administração pública (como a Caixa Econômica Federal), apesar do MDS ser o responsável formal (COUTINHO, 2013).

O sucesso do PBF tem sido visto com entusiasmo por organismos multilaterais, especialmente, pela queda acentuada no índice GINI – índice que mede a desigualdade dos países - para 0,54 em 2009; em relação aos 0,59 computados em 2001; antes da massificação das políticas de transferência de renda (COUTINHO, 2012). Contudo, apesar dos efeitos positivos do PBF, no mesmo período houve uma mudança substancial na estratégia macroeconômica brasileira, com medidas que incluem o aumento do valor real do salário mínimo, políticas de geração de emprego e renda, aumento do gasto social etc.; que também contribuíram para a redução de desigualdade (FAGNANI, 2011). Todavia, outro dado interessante é que o programa é um dos principais protagonistas da expansão econômica, estimando-se que a cada R\$ 1 adicionado ao projeto significa R\$1,78 de incremento ao Produto Interno Bruto (PIB)⁴.

A implementação das políticas sociais de transferência de renda trouxe consigo um intenso debate entre focalização e universalização, comparando eficiências e tentando criar metodologias que justificassem a escolha por um ou outro modelo diante de determinadas circunstâncias (KERSTENETZKY, 2006; BARROS e FOGEL, 2001).

⁴ <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bolsa-familia-e-o-programa-de-transferencia-que-mais-ajuda-o-pib,167480e>

Os defensores da focalização argumentavam as vantagens de conseguir direcionar recursos de forma eficiente a grupos específicos que, por razões de natureza diversa, se viram excluídos do acesso á bens e serviços. No sistema focalizado, dentre as opções de escolha pela formulação de uma agenda e política social capaz de resgatar e inserir os cidadãos aos sistemas de proteção, um dos modelos defendia que a política poderia ser determinada de acordo com a concepção de justiça social adotada pelo Estado, podendo ser classificada em: (i) residual – a proteção apenas á pobreza imerecida -; (ii) condicional – que agindo como uma tecnologia social visa a alocação eficiente do gasto público na solução de problemas específicos-; e a (iii) ação reparatória – cujo intuito é reparar o acesso efetivo de grupos à direitos universais, resultados de injustiças do passado (KERSTENETZKY, 2006).

Em contrapartida os defensores da universalização defendiam a economia de recursos necessários à avaliação, monitoramento e correções do sistema focalizado, a eliminação do estigma social resultante daquelas caracterizadas como “políticas para pobres” e, ainda, a desmercantilização e igualdade resultante de um acesso maciço e irrestrito a bens e serviços garantidos pelo Estado (KERSTENETZKY, 2006).

Enquanto o debate voltava-se a essa aparente contraposição e disputa entre os modelos, a estratégias utilizadas por outros países que atingiram sucesso na estruturação de um Estado de Bem Estar Social (EBES) mostravam-se muito mais complexas. Como afirma KERSTENETZKY (2011):

“(...) as estratégias exitosas, em termos de redução de desigualdade e pobreza e sustentabilidade financeira, envolveram a combinação e coordenação de um conjunto de políticas: políticas de ativação – incluindo políticas ativas de mercado de trabalho, provisão de creches e serviços de cuidado em geral, emprego público no setor de BES; intitamentos sociais – envolvendo serviços sociais universais (não apenas para os pobres) e ênfase em transferências universais. As primeiras facilitam a expansão da base fiscal, no médio e no longo prazo (ao permitir maior e melhor participação no mercado de trabalho); as últimas facilitam a redistribuição (possibilitam o envolvimento da classe média no financiamento dos serviços para todos)” (KERSTENETZKY, 2011).

Como uma possível forma evoluída do PBF e resultado desse intenso debate, em junho de 2011 foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), cuja finalidade é *aprofundar a transferência de renda, priorizando crianças, gestantes e nutrizes; criando novos mecanismos de inclusão produtiva e ampliamos o acesso a serviços públicos essenciais, levando o Estado onde estão os que mais precisam dele*⁵. O foco do programa seriam 16,2 milhões de brasileiros que, segundo o censo 2010, ainda vivem em situação de extrema pobreza.

Após um ano de seu lançamento, a revista Brasil Sem Miséria – instrumento oficial de divulgação dos resultados do plano⁶ – traz expressa a menção de que *o Brasil colocou as políticas sociais como estratégia de desenvolvimento, confirmando que é possível crescer distribuindo renda e com inclusão social*⁷. Esse mesmo documento alega que o Plano Brasil Sem Miséria tem três grandes eixos de atuação:

(...) garantia de renda, relativo às transferências para alívio imediato da situação de extrema pobreza; inclusão produtiva, com oferta de oportunidades de ocupação e renda ao público-alvo; e acesso a serviços, para provimento ou ampliação de ações de cidadania e de bem-estar social⁸(sem grifos no original).

Em cada um dos eixos estão articulados diversos programas sociais – como o Bolsa Família, o Brasil Carinhoso, o Pronatec, Programa Crescer e, até mesmo, a criação de unidades básicas de saúde e escolas em regiões ainda carentes desses aparelhos, etc. Da simples análise dessas informações é possível notar que o programa, apesar de se auto definir como uma política pública do tipo focalizada, congrega também elementos de programas universais, inclusive, positivados na forma de direitos em nossa Constituição; além de ser extremamente heterogênea, já que abrange desde serviços de documentação até o auxílio ao empreendimento individual.

Outra inovação do plano é a chamada *busca ativa*, que consiste na procura minuciosa com o objetivo de localizar, cadastrar e incluir nos programas as famílias em situação de pobreza extrema, identificar os serviços existentes e a necessidade de criar novas ações para que essa população possa acessar os seus direitos. Esse mecanismo é operacionalizado através de mutirões, campanhas, palestras, atividades socioeducativas, visitas domiciliares,

⁵ Revista Brasil sem miséria, 2012, p.6. Disponível em; < www.brasilsemmiseria.gov.br >

⁶ Supra cit.10.

⁷ Id anterior.

⁸ Supra cit. 10, p.6 e 7

cruzamentos de bases cadastrais e a qualificação dos gestores públicos no atendimento à população extremamente pobre⁹.

Além disso, de acordo com o *site* do Plano Brasil Sem Miséria¹⁰, o programa articula 16 ministérios e 6 secretárias. De fato, com esse grau elevado de institucionalização acompanhado de áreas tão abrangentes de atuação, ao menos formalmente, o plano se mostra diferenciado em relação a diversos outros programas sociais do próprio governo, que já contam com estruturas complexas de execução e gestão¹¹, sobretudo pela notável característica de mesclar universalização e focalização; ora dando concretude a direitos positivados constitucionalmente, ora ampliando benefícios considerados discricionários, concebidos através de políticas públicas – em geral associadas a governos específicos - que visam provocar impacto na desigualdade e pobreza através de arranjos reparatórios ou distributivos.

Essa nova fase de direitos e políticas sociais no Brasil se diferencia completamente da anterior, notadamente, pela estrutura extremamente flexível. Enquanto os arranjos previdenciários e direitos trabalhistas orientavam-se por uma estrutura jurídica rígida, que conforma tanto a forma de acesso quanto sua operacionalização; essa nova fase é marcada por leis com conteúdo abstrato, em geral, atribuindo competências e regulando instrumentos no intuito de promover uma atividade coordenada capaz de atingir objetivos predeterminados, podendo ser alteradas ou redesenhadas constantemente, contando para isso com a participação social.

Essa afirmação pode ser fundamentada e exemplificada por uma comparação entre normas que regulam o acesso aos benefícios de aposentadoria no Regime Geral da Previdência Social (RGPS)¹² e as normas que regulam as condicionalidades que regulam o acesso a todos os programas sociais dessa nova geração de políticas. A comparação é possível pelo fato de ambas as normas regulamentarem o acesso a benefícios, selecionando que é ou não elegível através de critérios predeterminados.

As normas do RGPS, para sofrerem alteração, necessitam da edição de uma Lei, para a qual são necessários altos custos político, burocráticos, sociais, novas previsões orçamentárias, etc. Em suma, qualquer modificação nessas regras exige a mobilização de

⁹ De acordo com <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/apresentacao/conheca-o-plano>

¹⁰ Disponível em: < www.brasilsemmiseria.gov.br>

¹¹ O Programa Bolsa Família é um exemplo. Sobre isso c.f. COUTINHO, Diogo Rosenthal. *O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo sobre o programa Bolsa Família*. In: SCHAPIRO, Mário Gomes; TRUBEK, David (orgs). *Direito e Desenvolvimento, um diálogo entre os Brics*. São Paulo: Saraiva, 2012.

¹² Lei Federal n. 8.213 de 24 de julho de 1991.

inúmeras estruturas e instituições estatais, além dos elevados custos de transação no processo de deliberação e decisão entre elas.

Por sua vez, as condicionalidades e mecanismos que regulam o acesso dos novos benefícios sociais são modificados constantemente para melhor atingir os objetivos, através de uma burocracia altamente especializada e contando para isso com a participação da sociedade na reformulação da política. Em geral, essas alterações são editadas por meios de instrumentos jurídicos facilmente modificáveis - como portarias -, que disciplinam os novos procedimentos a serem adotados, sem a necessidade de grandes mobilizações e altos custos de transação como no modelo anterior. Até mesmo os próprios benefícios podem ser modificados, transferidos ou criados de forma mais simplificada, podendo até mesmo ser direcionados a objetivos capazes de satisfazer as singularidades regionais.

Feitas essas considerações, é com esse contexto delineado que analisaremos as transformações do direito nas políticas sociais. Como as políticas e direitos sociais foram capazes de se adaptar a essa fase extremamente flexível, superando problemas nas capacidades do Estado para uma concretização efetiva? Como essas estruturas do direito foram capazes de se adaptar as necessidades conjunturais sendo, inclusive, incorporados à gestão macroeconômica? É exatamente a análise da estrutura do direito o desafio da seção seguinte.

3. De direitos sociais a políticas sociais: compreendendo e classificando as transformações do direito

3.1. Da norma ao desenvolvimento: os papéis e funções do direito nas políticas sociais

Qual é o papel do direito no desenvolvimento?

Na tentativa de responder essa questão extremamente complexa, diversas teorias e concepções sobre essa relação têm sido formuladas. Primeiro, na tentativa de traçar os limites dessa relação, ou seja, criar um marco teórico e analítico que permite afirmar que o direito importa para o desenvolvimento¹³. Superada essa fase, a questão que passou a se colocar foi *como* o direito se relaciona com o desenvolvimento, devendo, nessa perspectiva, ser observados por quais meios, funções, limites e objetivos o direito pode influenciar na trajetória evolutiva dos países.

¹³ Sobre isso ver SCHAPIRO, 2010.

Enfrentando essas questões RITTICH (2004) defende que ao direito, no desenvolvimento, cabem desempenhar três tipos de função com escopo amplo: a constitutiva, a discursiva e a distributiva. A função constitutiva refere-se à reconstrução constante do próprio significado de desenvolvimento naquela determinada circunstância e momento histórico. O conteúdo do desenvolvimento é, em parte, um sentido jurídico, extraído da constante reinterpretação de diversos atores, que lhe agregam sentidos (apud COUTINHO, 2013).

A função discursiva é desempenhada à medida que a linguagem dos direitos subjetivos – ou seja, ter direito a algo – é vocalizada para assegurar a prioridade de certos objetivos, legitimando, tematizando e institucionalizando agendas políticas e dando-lhes um status diferenciado ao positivá-las. Um exemplo dessa função seria a previsão Constitucional brasileira no art.º 3, que prescreve a redução da desigualdade e pobreza (apud COUTINHO, 2013).

A função distributiva está relacionada à capacidade das normas jurídicas de alocar poder e recursos perante grupos sociais, articulando e estruturando um feixe de políticas públicas que intervêm diretamente nos fluxos econômicos, determinando perdas e ganhos num processo de equalização, identificando classes que foram privilegiadas ou não a partir da configuração de determinados arranjos (apud COUTINHO, 2013).

Por sua vez, COUTINHO (2012), ao enfrentar a mesma questão analisando a estrutura jurídica do PBF e buscando também traçar um diálogo com RITTICH, estabelece o que denomina os quatro papéis do direito nas políticas públicas: moldura, vocalizador de demandas, ferramenta e arranjo institucional.

O direito como moldura é o reconhecimento de que o arcabouço jurídico é capaz de delimitar metas ou pontos de partida das políticas. Se entendido como produção legislativa (em diferentes sentidos), o direito formaliza - em alguns casos de forma genérica sem especificar os meios - objetivos que devem ser perseguidos programaticamente por dada ação de política pública. Um exemplo seriam as normas programáticas da Constituição. Um segundo sentido do direito como moldura, sugere formalizar um programa de ação governamental ou política pública, obrigando o aplicador (ou interprete da norma) e tornando-a vinculante, distinguindo-se de meras interações, recomendações ou diretrizes; podendo transformar os direitos politicamente definidos em direitos subjetivos, permitindo, inclusive, o controle de seu conteúdo em face dos demais direitos existentes – o ordenamento jurídico.

No caso do PBF o direito moldura estipula, no próprio texto do Decreto que o instituiu¹⁴, que os objetivos do programa são promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, saúde, educação, assistência social, combater a fome e a pobreza extrema etc. (COUTINHO, 2013:114).

O Direito como vocalizador de demandas parte do pressuposto que as decisões devem ser tomadas de modo mais fundamentado possível, através de uma argumentação coerente e constante de documentos sujeitos ao escrutínio público. Ou seja, as normas jurídicas podem dotar ou privar políticas de mecanismos de deliberação, participação, consulta, controle social, colaboração e decisão conjunta; assegurando a participação até mesmo de grupos de interesse menos organizados. No caso do PBF, o exemplo seriam as instâncias de controle social que auxiliam na gestão, execução e monitoramento do plano (COUTINHO, 2013:124)

O Direito como ferramenta é uma forma de sublinhar a seleção dos meios a serem empregados para perseguir os objetivos predefinidos. Nessa classificação estão inclusas as diferentes formas de modelagem jurídica, a compreensão de diferentes formatos de políticas públicas, a análise de formas de indução de comportamentos, o alinhamento de incentivos e a escolha do “*tipo*” de norma a ser utilizada (Constituição, Lei, Decreto, Regulamento, Portaria). Demonstram o direito exercendo esse papel o CadÚnico e o sistema de monitoramento de condicionalidades na gestão do programa (COUTINHO, 2013:118-119).

O Direito como arranjo institucional define que as normas jurídicas são capazes de estruturar o funcionamento, regular seus procedimentos e viabilizar a articulação entre diferentes atores direta e indiretamente ligados a tais políticas, gerando um aproveitamento da sinergia entre eles, através de uma ação bem articulada, cujas “vertebras” são dadas pelo direito. Por fim, exemplificando esse papel do direito, podemos tomar os mecanismos intersetoriais de articulação institucional dentro do próprio Governo – entre Ministérios –, e entre este e entidades externas – como a Caixa Econômica Federal, Estados e Municípios (COUTINHO, 2013:122).

3.2. Um *trade off* entre direito social e política social?

De acordo com OFFE e LENHARDT (1984), de uma forma geral e na perspectiva funcional, a política social pode ser concebida como uma forma de criação, equalização e integração da força de trabalho para o mercado de trabalho; adequando a correspondência

¹⁴ Art. 4º do decreto n.5.209 de 17 de setembro de 2004.

entre a quantidade e demanda através da concessão de certos benefícios que, servindo para a cobertura de eventuais riscos oriundos dessa relação, seriam objeto de diversas lutas redistributivas realizadas através das instituições da burocracia estatal, responsáveis pela transformação de “necessidades” em “políticas”, mediando a relação entre o capital e democracia. Aparentemente, a atual forma de nossas políticas e direitos sociais permite confirmar essa análise.

Como alegado anteriormente, todos esses papéis do direito – hoje marcadamente diferenciados - já foram exercidos anteriormente, mas de forma imiscuída num modelo de política social baseado na concessão de direitos dotados de uma estrutura rígida, garantidos ao trabalhador formal. Seu papel demarcado em funções, no estágio atual mais facilmente perceptível, tem como resultado não só a diferenciação, mas a perda do “gradiente jurídico” das normas responsáveis pela efetivação dos direitos sociais.

Como alegoria, cada um desses papéis do direito pode ser tomado como uma peça de quebra-cabeça, no qual o direito em sentido substancial é resultado da junção de todas elas, formando a imagem completa. Contudo, se tomadas individualmente, não é possível identificar exatamente qual é a imagem completa (ou seja, o direito assegurado) e, em alguns casos, tampouco de que objeto se trata.

Esse fenômeno demonstra essa mudança estrutural do direito, que a despeito de trazerem novos mecanismos de controle, na perspectiva tradicional – jurisdicional -, sofrem uma quase impossibilidade de exigência, podendo, formalmente, ser modificados ou até mesmo cancelados a qualquer tempo, a depender das necessidades conjunturais do Estado e do Governo. Em contrapartida, essa nova forma parece mais capaz de responder as necessidades do Estado no momento contemporâneo de dialogar com uma multiplicidade de atores e interesses, que devem constantemente ser (re)conciliados a cada transformação econômica e social.

Diante disso, no atual momento das políticas sociais, talvez seja possível traçar uma importante distinção entre um direito social e política social, expressões geralmente tomadas como sinônimas quando se referem a um mesmo fenômeno – o atendimento por parte do Estado, parcial ou completamente, das necessidades básicas de sua população.

A partir da construção teórica feita anteriormente é possível defender que, de forma geral, um direito social tem a estrutura mais “rígida” ou “concentrada”, que condiciona as instituições responsáveis por concretizá-los e possibilita seu controle por instâncias externas a essa estrutura institucional. Possuem uma forma de acesso, modificação e extinção complexa,

com altos custos de transação para múltiplas instituições, além de gradientes diferentes de exigibilidade; que podem partir da obrigação subjetiva – ter direito a algo individualmente – até a obrigação da elaboração de políticas públicas – norma programática.

Em contrapartida, as políticas sociais, a despeito de serem orientadas pelo conjunto de direitos que as fundamentam, possuem uma estrutura extremamente flexível; constantemente reformulada no tocante a procedimentos, objetivos, regras de acesso e até mesmo nos tipos de benefícios. Essas modificações, em geral, são promovidas por uma burocracia especializada, orientada por resultados obtidos por processos constantes de avaliação e contando, por vezes, com a participação da sociedade. Para isso, sua estrutura jurídica é feita de normas cuja alteração pode ser feita via instrumentos flexíveis – como portarias -, revogáveis e editáveis de acordo com as necessidades; contrapondo-se a exigência da edição de lei, característica dos benefícios mais tradicionais.

Outra distinção marcante é que as políticas sociais podem ser construídas com o direito executando diferentes funções (moldura, ferramenta, arranjo institucional, vocalizador de demandas sociais), cujos conteúdos podem não estar expressamente ligados ao direito que as fundamenta, sentido que só pode ser aferível quando a política é tomada em conjunto.

Diante de tais constatações, o que se pode observar nas transformações das políticas e direitos sociais é um aparente *trade off* entre o que podemos denominar abstratamente de exigibilidade e efetividade. A efetividade seria caracterizada pelo conjunto das novas políticas sociais, que conseguem obter resultados substantivos em termos de melhoria de vida de populações específicas – especialmente os grupos com maior nível de exclusão que sequer conseguiam acessar a política por conta do grau extremo de marginalização – e de alcançar resultados expressivos verificados através de importantes indicadores – como o índice GINI o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

A grande questão embutida na ideia de efetividade e nas novas políticas sociais é que, apesar desses resultados positivos, na perspectiva jurídica, esse modelo está completamente focado na realidade material; pois, apesar de uma estrutura formal juridicamente bem delineada para operacionalização, sua possibilidade jurídica de exequibilidade enquanto direito social – sua liquidez e certeza jurídica – é completamente atenuada ou até mesmo praticamente impossível em alguns casos¹⁵.

Por sua vez a exigibilidade dos direitos sociais tradicionais corresponde à possibilidade de perenidade dos direitos, ou seja, sua liquidez e certeza através de um formato

¹⁵ O artigo 21 do Decreto n. 5.209 de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, diz expressamente que ele não gera direito adquirido.

duradouro ao longo do tempo e assimilável pelas instituições que, ao receber uma demanda com base nesse conteúdo jurídico específico, são obrigadas a respondê-las na forma procedimental. Essas instituições podem ser da estrutura do Poder Executivo, mas também contam com o Poder Judiciário como arena de cobrança pela concretização desses direitos, exatamente por conta dessa liquidez apriorística. Obviamente, como todo direito, esse modelo também pode sofrer transformações, mas o procedimento formal para sua mudança é, em geral, rígido; tornando-se uma garantia a grupos mais enfraquecidos politicamente.

Entretanto, como vimos na análise das fases dos direitos sociais no Brasil, essas estruturas mostravam-se extremamente ineficientes no tocante a consecução dos objetivos, gerando uma cultura política clientelista, excludente; um gasto excessivo ao Estado e, ainda, apesar de sua liquidez, não eram incorporados à política macroeconômica, sendo concebidos em sua grande maioria como caridade ou associadas a benevolências de governos específicos.

É esse o aparente paradoxo marcante nas políticas sociais brasileiras. Não haveria capacidades estatais suficientes para uma estrutura simultânea de efetividade e exigibilidade? Há a necessidade do direito intervir nesse sentido ou a própria estrutura participativa permitiria que a esfera política concretizasse esses direitos? Essa justaposição de formatos jurídicos sinaliza uma transição ou um conflito? Não haveria alternativas para que atingir eficiência em um modelo mais rígido? Que estruturas institucionais impedem a formulação de políticas com tais perfis?

São questões como essas, que surgiram a partir dessas análises e construções anteriores, demonstram como a relação entre direito e desenvolvimento é extremamente complexa. Traçar uma causalidade entre ambos já é uma tarefa difícil, mas identificar que nesse toada o Estado e o direito estão em um processo constante de transformação coloca o desafio em um patamar extremamente elevado. Disso decorre a necessidade de uma reflexão constante, balizada por um diálogo entre *policy makers*, pesquisadores e a sociedade; visando construir um conhecimento interdisciplinar mediado por diferentes perspectivas e capaz de oferecer parâmetros claros e satisfatórios que possam orientar análises e decisões.

4. Considerações finais

Ante todo o exposto, fica claro como a relação entre Estado e direito é complexa, assim como a relação entre direito e desenvolvimento. Mesmo a escolha de um objeto específico, que nesse caso foram os direitos sociais, além de não tornar em nenhuma hipótese

a análise mais simples; é capaz de demonstrar como as transformações são perceptíveis e constantes.

A cada mudança do Estado, há também uma transformação do direito, que passa a ser orientado por um novo sentido; o que inclui também a forma de concretização dos direitos sociais. No Estado desenvolvimentista, temos um direito rígido, demarcado; que utilizava as políticas sociais apenas para consolidar seu projeto de industrialização; através de benefícios garantidos apenas ao trabalhador formal, com alguma massificação em momentos posteriores, ainda que sem manter os padrões de qualidade.

No momento neoliberal todo o direito e o Estado são flexibilizados e, sob o pressuposto de garantir alguma maleabilidade às atividades estatais, novas formas de concretização de direitos sociais começam a emergir, especialmente as transferências condicionadas de renda; muito influenciadas pela Constituição de 1988, que cristaliza um modelo de Estado de Bem Estar Social.

Todavia, diante da trajetória de ineficiência das políticas e gastos sociais no Brasil, novos modelos de políticas sociais são desenhados, e tendo como base essa experiência de flexibilização, se aliam ao momento contemporâneo, no qual não há protagonismo nem do mercado, nem do Estado; mas uma sinergia entre esses setores, bem como entre eles e a sociedade (SCHAPIRO e TRUBEK, 2012).

Esse modelo extremamente flexível traz consigo a eficiência e o alcance de taxas elevadas de sucesso, mas não gera nenhuma garantia aos beneficiários. Este fato, traz a tona o *trade off* nas políticas e direitos sociais, no qual o Estado tem a *expertise* em um modelo mais rígido juridicamente, cristalizado e exequível de diversas formas; mas que historicamente não foi capaz de atingir os resultados esperados. Em contrapartida, a outra *expertise* do Estado é um modelo extremamente flexível, com altas taxas de sucesso e perceptíveis avanços sociais, mas com baixa exigibilidade e perenidade, podendo ser alterado a qualquer momento pelas estruturas do Estado; que não gera garantias aos beneficiários.

O direito das políticas sociais, para responder a essas necessidades, também se transforma, sendo possível, no momento atual, perceber bem demarcados diferentes papéis exercidos pelo direito – moldura, ferramenta, arranjo institucional e vocalizador de demandas -; que parecem agora permitir diferenciar um direito social de uma política social, exatamente por essa perda do gradiente jurídico da nova geração de benefícios, no tocante à sua liquidez.

Esses modelos justapostos indicariam uma fase seria transitória ou uma transformação? Como os juristas, em geral formados em tradição forense, litigiosa, com

categorias jurídicas conceituais bem demarcadas; irão assimilar essa diferenciação do direito? Que tipo de Estado de Bem Estar Social, do ponto de vista jurídico, está se constituindo no país num contexto de flexibilização de direitos? Aos diversos atores sociais passarão apenas a reivindicar políticas específicas para determinados grupos, abandonando a tradicional luta por direitos? Como as relações políticas serão influenciadas por essa dinâmica extremamente flexível? Como encontrar padrões analíticos e metodologias consistentes para enfrentar essas indagações em um contexto em que esses objetos continuam em uma transformação constante?

Todas essas questões, derivadas diretamente das reflexões anteriores, demonstram os desafios colocados aos pesquisadores, operadores do direito e *policy makers* no momento atual. Se períodos anteriores foram caracterizados pelos relativos consensos acerca de teorias e modelos mais adequados ao enfrentamento dos problemas, no momento atual o consenso parece ser as dúvidas; mas que motivam um intenso diálogo intersetorial e interdisciplinar extremamente promissor e desafiador; que se não conseguir encontrar um consenso, ao menos terá agregado diversas perspectivas ao conhecimento acadêmico e ao debate público.

7. Referências

BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan. *Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil*. Brasília, 2001. Disponível em: <
<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/1132/1031>>

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento, Uma leitura da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. *A atuação do Estado brasileiro no domínio econômico*. In: Estado, instituições e democracia: desenvolvimento. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília. Ipea. 2010.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Decreto n. 5.209 de 17 de setembro de 2004 (Regulamenta o Programa Bolsa Família)

BRASIL. Lei n. 8.213 de 24 de julho de 1991 (Regime Geral da Previdência Social)

COHN, Amélia. *Políticas sócias e pobreza no Brasil*. In: Planejamento e políticas públicas. [s.l.]. n°12, jun/dez.1995. disponível em: < <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/138> >

_____. As políticas sociais no governo FHC. In: Tempo social, Revista de Sociologia. USP. N° 11(2). São Paulo. 1999. Disponível em: < http://www.fflch.usp.br/sociologia/temposocial/site/images/stories/edicoes/v112/as_politicas.pdf >

COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável direito econômico. In Estudos e Pareceres de Direito Empresarial, Rio de Janeiro, Forense, 1978, pp. 453-472.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. *O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo sobre o programa Bolsa Família*. In: SCHAPIRO, Mário Gomes; TRUBEK, David (orgs). *Direito e Desenvolvimento, um diálogo entre os Brics*. São Paulo. Saraiva, 2012.

_____. *Direito, desigualdade e desenvolvimento*. São Paulo. Saraiva. 2013.

DRAIBE, Sônia. *As políticas sociais do governo FHC e o sistema de proteção social*. 2003. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a04v15n2> >

FAGNANI, Eduardo. *Seguridade Social: a experiência brasileira e o debate internacional*. In: Análises e propostas. n° 42. Dezembro. 2011. Disponível em: < <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/09533.pdf> >

GOVERNO FEDERAL. Revista Plano Brasil Sem Miséria. [s.l: s.n.], 2012.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. O Estado do bem estar social na idade da razão: reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de janeiro. Elsevier. 2012.

_____. Políticas Sociais sob a perspectiva do Estado do Bem estar social: desafios e oportunidades para o “catching up” social brasileiro. Rio de Janeiro: Centro de estudos sobre desigualdade e desenvolvimento. Texto para discussão 34, março, 2011. Disponível em: < <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD34.pdf> >

_____. Políticas Sociais: focalização ou universalização? [s.l]: Revista de economia política, vol 26, n°4 , pp564-574, outubro-dezembro, 2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n4/06.pdf> >

OFFE, Claus; LENHARDT, Gero. *Teoria do Estado e política social*. In: OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Tradução de Barbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1984.

SCHAPIRO, Mário G. *Repensando a relação entre Estado, direito e desenvolvimento: os limites do paradigma do rule of law e a relevância das alternativas institucionais*. São Paulo. Revista direito GV. 2010. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322010000100011 >

SCHAPIRO, Mário G; TRUBEK, David. *Redescobrimo o direito e desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal*. In SCHAPIRO, Mário G. TRUBEK, David (orgs). *Direito e desenvolvimento: um diálogo entre os Brics*. São Paulo. Saraiva. 2012.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 8ª Ed. São Paulo. Malheiros. 2012.