



Sustentabilidade financeira dos programas de transferência de renda no Brasil: desafios e perspectivas¹

Financial sustainability of income transfer programs in Brazil: challenges and perspectives

Liziane Angelotti Meira²

Professora, Doutora, Pesquisadora e Coordenadora Adjunta do Mestrado em Políticas Públicas e Governo da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (EPPG/FGV). ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8402-8590>.

Carina Bellini Cancellia

Mestra em Políticas Públicas e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (EPPG/FGV), Procuradora da Advocacia-Geral da União.

Eduardo Silva Luz

Mestre em Direito. Assistente de Pesquisa na Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (EPPG/FGV), Advogado. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0237-5653>.

102

¹ Recebido para Publicação 29/03/2024. Aprovado para Publicação em 13/06/2024.

DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.12741099>

² Os autores agradecem o apoio da CAPES, por meio do Projeto de Pesquisa Famílias e Políticas Públicas no Brasil: Projeção Econômica das Famílias (Processo nº 88881.610990/2021-01).





Resumo

O presente artigo dedica-se a analisar a trajetória das políticas públicas sociais no Brasil, desde a Constituição de 1988, até o atual momento político, com foco fundamental nos programas de transferência de renda. Pretende-se destacar como se mostrou, e ainda é, necessário realizar uma discussão sobre tais programas, diante da crise social e econômica pela qual o país passou nos últimos anos, visando garantir a redistribuição de renda e promover a justiça social. Dessa forma, nesta pesquisa, propõe-se uma reflexão sobre os desafios atuais e as perspectivas futuras dos programas de transferência de renda em face dos desafios orçamentários.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Renda, Desafios Orçamentários e Justiça Social.

103

Abstract

This article is dedicated to analyzing the trajectory of social public policies in Brazil, from the 1988 Constitution to the current political moment, with a fundamental focus on income transfer programs. The aim is to highlight how necessary it has been, and still is, to discuss these programs in the face of the social and economic crisis the country has gone through in recent years, with a view to guaranteeing income redistribution and promoting social justice. This research therefore proposes a reflection on the current challenges and future prospects of cash transfer programs in the face of budgetary challenges.

Keywords: Public Policies, Income, Budgetary Challenges and Social Justice.





Introdução

O presente artigo concentra esforços em analisar a trajetória percorrida pelas políticas públicas sociais, desde a edição da Constituição Federal de 1988, com a institucionalização da assistência social no Brasil, até os dias atuais, a fim de demarcar o contexto histórico e promover importante reflexão com relação ao legado assistencialista na agenda governamental brasileira, com enfoque nos programas de transferência de renda e seus desafios a serem enfrentados.

Com a crise social instalada e levando em consideração estudos de que, mesmo com eventuais problemas de focalização, houve um aumento de cobertura dos programas de transferência de renda no Brasil nas últimas décadas, “que contribuíram para a redução da pobreza e da indigência” (ROCHA, 2006, p. 8), é fundamental neste momento repensar os programas sociais de garantia de renda e fomentar, acima de tudo, a redistribuição de renda da população brasileira, através de ações promotoras da justiça social com vistas a garantir o mínimo existencial e, por consequência, a dignidade da pessoa humana.

Para a concretização de programas de distribuição de renda, o estudo sobre as políticas públicas se faz salutar. Consoante a professora Gabriela Lotta (2019, p. 12), a análise das políticas públicas perpassa diferentes fases: agenda, formulação, implementação e avaliação. Neste trabalho, uma atenção especial será dada à terceira fase, atinente à implementação de políticas públicas, a qual têm crescido constantemente no âmbito da literatura, tanto em nível nacional quanto internacional, haja vista ser o momento em que os planos formulados pelos *policymakers* se tornam realidade, momento ainda no qual devem ser enfrentados os desafios orçamentários para consecução da política pública.

A importância de focar nas políticas públicas sociais e nos programas de transferência de renda encontra-se no fato de que, após mais de trinta anos da promulgação da Constituição Cidadã de 1988, assim conhecida em razão dos avanços em direção à cidadania, à dignidade da pessoa humana e à redemocratização do país, e transcorridos quase vinte anos da edição da Lei nº 10.835, de 08 de janeiro de 2004, que instituiu a renda básica cidadã, ainda não houve efetiva implementação de uma política social ampla, universal e perene, o que ganha relevância ainda maior a partir da crise mundial provocada pela Covid-19.

Ademais, no relatório *World Development Indicators* do Banco Mundial³, o Brasil permanece como um dos países mais desiguais do mundo quando se trata da distribuição de renda entre seus habitantes.

Isso se deve não apenas à pandemia, mas também ao fato de que os riscos sociais clássicos dos séculos XIX e XX, notadamente os direitos fundamentais dos cidadãos e a proteção social por meio da intervenção estatal, deparam-se com novos paradigmas no início do século XXI, como aumento da expectativa de vida, dos custos de saúde e educação cada vez maiores e da limitação orçamentária estatal para arcar com todos os direitos sociais consagrados constitucionalmente.

Diante do atual cenário econômico e social brasileiro, e levando em consideração informações extraídas de organizações internacionais, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

³ WORLD BANK. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil>. Acesso em: 6 dez. 2022.





(OCDE) e o Banco Mundial, no sentido de que a popularização de programas de transferência de renda entre países em desenvolvimento tem contribuído para a ampliação de estudos e produção de manuais de recomendação dessas práticas para a redução das desigualdades sociais (MEDGYESI; TEMESVÁRY, 2013), o presente estudo tem a pretensão de concentrar esforços na análise dos desafios para implementação de políticas públicas, principalmente diante da escassez de recursos públicos.

Com isso, esse artigo será dividido em três partes, cada uma tratando dos seguintes aspectos: a) será realizada uma sintética exemplificação sobre o que são programas de transferência de renda e aqueles que se destacaram no âmbito de políticas públicas no Brasil nos últimos anos; b) serão examinados os desafios orçamentários para implementação dessas políticas públicas e; c) no último tópico avançaremos em uma análise sobre perspectivas futuras para os programas de transferência de renda.

1. Programas de transferência de renda – experiência brasileira dos últimos 30 anos

Em que pese haver múltiplos conceitos e abordagens analíticas sobre políticas públicas, nas palavras de Celina Souza (2006) “elas assumem uma visão holística do tema, na perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores”.

105

Neste trabalho, o conceito a ser utilizado de políticas públicas deve estar associado diretamente às questões políticas e governamentais e, por consequência, à atuação do Estado e sua relação com a sociedade. Invariavelmente, dentre as diversas políticas públicas existentes, aquela que mais se aproximam da vida cotidiana são as políticas sociais, fundamentadas pelo direito coletivo.

Os programas de transferências de renda, que ganharam destaque no Brasil a partir da Constituição de 1988, são considerados um tipo de política pública que beneficia indivíduos ou famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza por meio de transferência monetária, independentemente de contribuição prévia, tendo como objetivo o enfrentamento e alívio imediato da pobreza no Brasil.

Nas palavras de Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yazbek e Geraldo di Giovanni (2004, p.19), esses programas são compreendidos “como aqueles que atribuem uma transferência monetária a indivíduos ou famílias”, tendo por objetivo romper com o “ciclo vicioso que aprisiona grande parte da população brasileira nas amarras da reprodução da pobreza”.

Os programas de transferência de renda podem ser classificados em: (i) condicionados, também chamados de renda mínima, que são aqueles programas nos quais há o estabelecimento de critérios ou imposição de obrigações para que as pessoas sejam beneficiárias do respectivo programa; e (ii) incondicionados, segundo o qual não há qualquer exigência de obrigações por parte dos beneficiários dos recursos financeiros previstos para o programa, sendo considerado um direito individual e universal, como é o caso dos programas de renda básica.

A renda mínima ou renda mínima condicionada tem como objetivo garantir o mínimo existencial e a dignidade humana por meio da redistribuição de renda, assegurando valor mínimo às pessoas em situação





de pobreza e vulnerabilidade social. Ademais, os programas de transferência de renda mínima, além de exigirem do seu beneficiário a comprovação de atendimento a determinados critérios estabelecidos pelo Governo, em geral são benefícios monetários pagos a apenas um membro da família, por um período limitado de tempo. Logo, leva-se em consideração a situação do aglomerado familiar (e não a do indivíduo), nos moldes do que acontece com o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Essa transferência condicionada de renda é largamente empregada em várias partes do mundo, reconhecendo-se seus efeitos de alívio imediato à pobreza e rompimento de seu ciclo intergeracional, na medida em que transfere renda a famílias pobres, com a condição de que estas realizem determinados investimentos em seu capital humano, ou seja, “que cumpram algumas obrigações previamente estipuladas nas áreas de saúde e/ou educação, frequentemente vinculadas às crianças e jovens” (NAZARENO; VASCONCELOS, 2015, p. 76).

Já a renda mínima incondicionada ou renda básica universal, ou simplesmente renda básica, tem como atributos inerentes ao seu conceito o princípio da liberdade e igualdade, o direito de livre escolha e a dignidade da pessoa humana, os quais costumam ser apresentados como um instrumento de libertação dos cidadãos das políticas paternalistas do Estado (BIDADANURE, 2019, p. 484).

A renda básica se diferencia dos esquemas de renda mínima condicional pelo fato de se tratar de renda monetária de caráter individual, universal e incondicional, paga de maneira regular a todas as pessoas do país, sem estabelecer restrições quanto ao nível social e econômico dos seus beneficiários. A renda básica é o instrumento que assegura, de maneira indistinta, uma autonomia financeira mínima para brasileiros e imigrantes residentes há pelo menos cinco anos no País.

O fundamental no conceito de renda básica é que seja monetária, isto é, paga em espécie (dinheiro), o que a diferencia da renda mínima garantida instituída na Europa, no século XVI, na medida em que proporciona maior liberdade para o cidadão utilizar o dinheiro da forma que entender melhor.

Outra característica da renda básica que a diferencia da renda mínima é o fato dela ser paga de maneira individual para cada indivíduo, independente da sua situação doméstica e da composição familiar. Ademais, ela não se restringe a determinado grupo – exemplificativamente, pessoas com deficiência, idosos, hipossuficientes econômicos -, mas destina-se a todos, independentemente da condição socioeconômica (PARIJS, 2000).

No âmbito brasileiro, os principais programas de transferência de renda são caracterizados como condicionados a uma contraprestação, como a manutenção de matrícula ativa nas escolas, a comprovação de vacinação, não havendo uma sólida experiência em renda básica universal incondicional como política de Estado, apesar da previsão da Lei n. 10.835/2004 nesse sentido, que não foi revogada.





1.1. A experiência brasileira

A Constituição Federal de 1988 ficou conhecida como Constituição Cidadã, haja vista a inclusão de uma série de direitos sociais como direitos fundamentais e pelos avanços em direção à cidadania e à dignidade da pessoa humana, tendo como vetor a consolidação da democracia brasileira. Em síntese, a Constituição vigente caracteriza-se por ser amplamente democrática e liberal, no sentido de garantir direitos a todos os cidadãos (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2011).

Esses avanços sociais “foram obtidos graças à organização e mobilização de expressivos segmentos da sociedade brasileira que se contrapunham à Ditadura Militar”, além do contexto de reivindicações por direitos sociais e igualdade econômica que ocorreram, na primeira metade do século XX, em diversos países da Europa e nos Estados Unidos, o que ficou conhecido como *Welfare State* ou Estado de Bem-estar Social (ALMEIDA, 2021).

Isso porque, na década de 1940, com a instituição da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), do salário-mínimo e de outras medidas sociais voltadas para a produção social dos trabalhadores inseridos no mercado de trabalho formal, o Estado Brasileiro atuou sobre algumas questões sociais sem, contudo, universalizar direitos sociais. Isso significou que os desempregados e os trabalhadores de baixa renda do mercado informal foram deixados órfãos de direitos permanentes, garantindo-se proteção estatal apenas em situações emergenciais.

Em que pese a evolução social ter sido permeada pelo primado do trabalho, o que gerava a carência “de um sistema amplo e robusto, capaz de assegurar condições mínimas de sobrevivência digna para situações de infortúnio” (AGOSTINHO; SALVADOR; SILVA, 2020, p. 33), a partir de meados da década de 1970, surgem no Brasil bandeiras democráticas para uma Constituinte livre e soberana, capaz de assegurar os valores inerentes ao Estado Social e Democrático de Direito, conforme corporificado no preâmbulo da Constituição de 1988.

Tais bandeiras levaram à composição dos objetivos fundamentais da república com os seguintes excertos “(i) construir uma sociedade livre, justa e solidária; (ii) garantir o desenvolvimento nacional; (iii) erradicar a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais; e (iv) promover o bem-estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação”.

Para tanto, ganhou-se destaque a assistência social, contida no art. 203 do texto constitucional, tendo como objetivos centrais: (i) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; (ii) o amparo às crianças e adolescentes carentes; (iii) a promoção da integração ao mercado de trabalho; (iv) a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e (v) a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.





Mais recentemente, por intermédio da Emenda Constitucional nº 114, de 2021, foi acrescentado o parágrafo único ao art. 6º, para garantir a todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social o direito ao recebimento de uma renda básica familiar, paga pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, de acordo com a legislação fiscal e orçamentária. Da mesma forma, houve o acréscimo do inciso VI ao art. 203 do Texto Constitucional, para constar do rol dos objetivos da assistência social, “a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza”.

A partir dos fundamentos constitucionais, no âmbito legal foi criado o Benefício de Prestação Continuada – BPC, por meio da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), pago mensalmente para idosos, com idade igual ou superior a 65 anos, ou portadores de deficiência de qualquer idade, desde que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, no valor de um salário-mínimo.

Para a concessão desse benefício monetário, foi exigido que a renda familiar mensal seja de até ¼ de salário mínimo por pessoa. Ademais, a partir de novembro de 2016, passou a ser requisito obrigatório para a concessão e manutenção do BPC o cadastramento do requerente e do seu grupo familiar no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), que é o instrumento de identificação e caracterização das famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população.

Entretanto, diversos autores lembram que entre os anos de 1993 e 2002 pouco se avançou nas diretrizes universalistas da reforma social que ainda estava em curso. Isso propiciou o crescimento da pobreza e da desigualdade social, além do cenário de defesa da privatização e da focalização de políticas sociais, obstaculizando a implementação dos direitos constitucionais (MONNERAT; GAMA; ALMEIDA, 2021, p. 50).

Em 2003, começou-se a perceber iniciativas e escolha de políticas sociais voltadas para o combate à pobreza. Essas políticas são marcadas preponderantemente pela inauguração de programas de transferência de renda. Oportuno, neste ponto, destacar a Renda Básica de Cidadania, criada por meio da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, com o objetivo de garantir a todos os brasileiros a satisfação de suas necessidades básicas com alimentação, educação e saúde.

Em que pese o art. 1º da referida lei ter determinado sua instituição a partir de 2005, com o pagamento de um benefício monetário a todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, independentemente da sua condição socioeconômica, o ordenamento jurídico brasileiro ainda é carente de regulamentação e, portanto, não houve a efetivação desse programa de garantia do mínimo existencial para toda a população.

Talvez a ausência de implementação dessa política de transferência de renda incondicional e universal se deve ao fato de, no dia seguinte à edição da lei que criou a renda básica cidadã, ter sido promulgada a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que instituiu o Programa Bolsa Família (PBF). O PBF originou-se da unificação de outros programas não contributivos, existentes no período 2001/2003, a saber: Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Auxílio-Gás e Bolsa Alimentação.

O Bolsa Família foi criado como um programa de transferência direta de renda condicionado, por meio do pagamento de um benefício monetário a uma ampla gama de pessoas. Para sua permanência no





programa, os beneficiários deveriam cumprir certas tarefas relacionadas à frequência escolar e aos cuidados com a saúde de seus membros, assim como estarem inseridas no Cadastro Único.

Baseado na garantia de renda, na inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos, o PBF teve por objetivo principal beneficiar famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País, que percebiam, respectivamente, renda per capita de R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) e R\$ 178,00 (cento e setenta e oito reais), de acordo com as disposições do Decreto nº 9.396, de 30 de maio de 2018,

A partir desse contexto, por meio da articulação entre transferência de renda e assistência social, o Bolsa Família se consolidou como um programa estratégico de combate à pobreza e à desigualdade social. Este programa se adensou ao Sistema de Garantia de Renda da Seguridade Social Brasileira, desenhado na Constituição Federal de 1988 e que vem sendo construído e desenvolvido no país nos últimos vinte anos (CASTRO; MODESTO, 2010, p. 7).

Não obstante os avanços apresentados, em virtude da pandemia de Covid-19, foi instituído um benefício emergencial no início de 2020, com o objetivo de garantir uma renda mínima aos brasileiros em situação de vulnerabilidade econômica durante o período em que vigorasse a pandemia. Isso porque muitas atividades econômicas foram gravemente afetadas pelas medidas de contenção do vírus, como o *lockdown* e o distanciamento social.

Assim, para fornecer proteção social emergencial para as pessoas mais desprotegidas, no enfrentamento à crise causada pelo coronavírus, foi editada a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020 que, ao alterar a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, estabeleceu parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC).

Diante do cenário pandêmico e da provisoriedade do auxílio emergencial, a Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021, além de alterar a Constituição Federal de 1988, incluiu o art. 118 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para esclarecer que “os limites, as condições, as normas de acesso e os demais requisitos para o atendimento do disposto no parágrafo único do artigo 6º e no inciso VI do artigo 203 da Constituição Federal de 1988 devem ser determinados, na forma da lei e respectivo regulamento, até 31 de dezembro de 2022, dispensada, exclusivamente no exercício de 2022, a observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa no referido exercício” (GARCIA, 2021).

Portanto, o intuito do constituinte derivado foi constitucionalizar a previsão de um programa de renda mínima para atendimento às pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Seguindo a determinação constitucional e levando em consideração ser competência do Estado Democrático de Direito o encargo emergencial do gerenciamento da crise e de seus impactos na sociedade em geral, após as alterações constitucionais foi editada a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, que instituiu o Programa Auxílio-Brasil (PAB) em substituição ao Programa Bolsa Família (PBF).

O Auxílio-Brasil foi criado como um programa de transferência direta e indireta de renda, considerado mais amplo que o Bolsa Família na medida em que integra várias políticas públicas de assistência social, saúde, educação, emprego e renda, e é destinado às famílias em situação de extrema pobreza em todo o país. “Além de garantir uma renda básica a essas famílias, o programa busca simplificar a cesta de benefícios





e estimular a emancipação dessas famílias para que alcancem autonomia e superem situações de vulnerabilidade social” (BRASIL, 2022a).

Para manutenção dos benefícios financeiros, as famílias destinatárias do Programa Auxílio-Brasil precisavam cumprir determinadas condicionalidades que, em síntese, eram compromissos assumidos tanto pela família quanto pelo Poder Público para reforçar o acesso dessas pessoas aos direitos sociais básicos e universais previstos na Constituição Federal.

Com a mudança de governo ocorrida com as eleições de 2022, e a reserva orçamentária autorizada pelo Congresso Nacional através da Emenda Constitucional 126/2022, que possibilitou uma reserva orçamentária ao Governo Lula de R\$ 145 bilhões de reais destinadas em sua essência aos programas de transferência de renda, alterou-se novamente a nomenclatura da principal política pública para Bolsa Família (PBF), através da Lei n. 14.601/2023.

O art. 3º da Lei nº 14.601/2023 estabelece como objetivos do PBF: a) combater a fome, por meio da transferência direta de renda às famílias beneficiárias; b) contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações; e c) promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza. Prescreve-se ainda que tais objetivos serão alcançados através de uma interseccionalidade de programas de ações de saúde, educação e assistência social.

Como já destacado, o Bolsa Família caracteriza-se com um programa de transferência de renda condicionado, com as seguintes obrigadoriedades para a família e beneficiário: a) realização de pré-natal; b) cumprimento do calendário nacional de vacinação; c) acompanhamento do estado nutricional, para os beneficiários que tenham até 7 (sete) anos de idade incompletos; e c) frequência escolar mínima.

Com isso, percebe-se que o Estado Brasileiro definiu como política de estado as políticas públicas voltadas a transferência direta de renda, desde que com condicionantes. No entanto, tal forma de agir enfrenta desafios orçamentários e políticos, que serão explorados no tópico a seguir.

2. Desafios à implementação de políticas públicas de transferência de renda

A pobreza é um fenômeno complexo e multidimensional, definida de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma plena e adequada (CRESPO; GUROVITZ, 2002). Nos ensinamentos de Sônia Rocha (2006, p. 9-11), “a pobreza absoluta está relacionada às questões de sobrevivência física, ou seja, ao não-atendimento das necessidades vitais mínimas, enquanto a pobreza relativa determina as necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade”.

Para superar a pobreza existente na atualidade, um dos maiores desafios do Estado Brasileiro é a redistribuição de renda e dos bens escassos na sociedade, tendo em vista existir uma limitação dos recursos públicos ante a infinitude de necessidades sociais. Para isso, é fundamental que haja uma decisão pública embasada em informações e análises confiáveis, pautadas em princípios e valores aceitos pela sociedade, que tenha por objetivo a resolução de problemas públicos em prol do bem-estar coletivo.





Pela experiência nacional e internacional, percebe-se “que os programas de transferência de renda apresentam um impacto visível sobre a pobreza e foram responsáveis por uma fração importante da queda da desigualdade de renda no Brasil entre 1995 e 2004” (MARINHO; LINHARES; CAMPELO, 2011).

Na mesma senda, há nota técnica do IPEA (2006) ressaltando que a criação de programas federais de transferência de renda foi uma das mais importantes conquistas no âmbito da política social brasileira na última década, alcançando principalmente as famílias cujos membros adultos estão em idade economicamente ativa e participam, ou desejam participar, do mercado de trabalho (MEIRA et al., 2022).

Não obstante seja um embate de difícil arranjo pelo Poder Público, é dever do Estado e dos órgãos com capacidade técnico-analítica realizar escolhas e priorizar direitos que carecem de maior efetivação, ainda que possuam um custo a ser extraído do orçamento público (NUNES, 2015, p. 13).

Em face da problemática do financiamento estatal e da alocação de recursos entre as mais diversas prioridades governamentais, não raras as vezes existirá direitos concorrentes, dentre os quais deve prevalecer aquele que implicar na máxima satisfação dos direitos e das necessidades dos cidadãos em geral.

2.1. Do financiamento dos programas de garantia de renda ante a escassez de recurso público

111

A implementação de políticas sociais em um Estado descentralizado como o Brasil traz enormes desafios aos gestores públicos, demandando inclusive a necessidade de recursos financeiros suficientes para concretização de programas de transferência de renda. Isso porque os direitos sociais, para que eles tenham plena efetivação, exigem a intervenção estatal ou a prática de uma conduta positiva do Estado, que tem consequências econômicas, diretas ou indiretas.

Tanto é verdade que a atuação proativa do Estado no âmbito social demanda dispêndio de recursos públicos que a própria Constituição Federal expressamente reconhece a necessidade de seleção dos benefícios e programas que serão objeto de escolha pelo Poder Público para consecução dos direitos sociais, assim como traz previsão de orçamento próprio de Seguridade Social para garantir o mínimo existencial e, por consequência, a dignidade da pessoa humana.

Em um contexto de escassez de recursos, em que as iniciativas voltadas à efetivação dos direitos sociais requerem tomada de decisão que envolve a análise da melhor forma de alocação desses recursos (NUNES, 2015, p. 18), é preciso que o Direito seja analisado sob o viés econômico, que no âmbito acadêmico é tratado como movimento denominado Law & Economics, conhecido como Análise Econômica do Direito (AED).

A Análise Econômica do Direito (AED) nada mais é que a “aplicação da teoria econômica para examinar as leis, instituições legais e políticas públicas, mediante a avaliação da constitucionalidade, juridicidade, legalidade e boa técnica legislativa” (TABAK, 2015, p. 321). Logo, é preciso utilizar ferramentas disponíveis na economia para a observância do Direito.





A literatura econômica, notadamente os autores Datt e Ravallion (1992) e Kakwani (1997), demonstra que “a redução da pobreza requer o aumento do crescimento econômico ou a redução da desigualdade da distribuição de renda”. Também “trabalhos como os de Barreto (2005), IPEA (2006), Soares et al. (2006b), Barros et al. (2007), Anderson (1964), Thornton et al. (1978) e Hirsch (1980) documentam essa relação” (apud MARINHO; LINHARES; CAMPELO, 2011).

Em termos gerais, a economia é a disciplina que estuda “o conjunto de atividades desenvolvidas pelos homens visando à produção, à distribuição e ao consumo de bens e serviços necessários à sobrevivência e à qualidade de vida, sob o pressuposto do comportamento racional do homem econômico, ou seja, da busca da alocação eficiente dos recursos escassos entre inúmeros fins alternativos”. Já o Direito é a lei em si, isto é, um conjunto de normas e princípios de caráter obrigatório “que garante a convivência social graças ao estabelecimento de limites à ação de cada um de seus membros” (BASTOS, 2003, p. 44).

“O objetivo do direito, na ótica da Análise Econômica do Direito, é o de analisar as normas legais de modo a promover a eficiência”, no sentido de obter o maior benefício possível dentro da quantidade fixa de recursos disponíveis. É o que os economistas chamam de maximização do bem-estar social, obtida por meio de “estudos sobre as condições suficientes para resultados eficientes” (MATTOS; TERRA, 2015, p. 211).

Nos ensinamentos de Richard A. Posner (2007), por carecer de objetividade, o Direito deve ser interpretado a partir de realidades econômicas, de modo que as decisões jurídicas devem ser orientadas pela relação custo-benefício. Em outras palavras, a avaliação econômica é um elemento que deve auxiliar o gestor na tomada de decisão para inclusão de determinada política na agenda governamental, na medida em que procura gastar o menor valor possível e obter os melhores resultados e vantagens sociais.

A despeito da sua natureza econômica, os parâmetros das políticas públicas encontram limites no próprio Texto Constitucional. No plano jurídico, à vista da Constituição ser dotada de força normativa, estabelecendo as diretrizes e metas que devem ser perseguidas em prol de toda a sociedade, é fundamental uma análise sobre a execução do orçamento e o seu respeito pela legalidade substancial (BASTOS, 2003, p. 42-3).

Trata-se do princípio da legalidade orçamentária, que tem por premissa de que antes de se efetuar qualquer ação de natureza financeira, o Estado deve obter a devida permissão legal e, ainda, é preciso que constem de um orçamento toda a previsão das receitas e a autorização para a realização das despesas (FRANCO, 1986, p. 384-5).

Assim, além do aspecto econômico, é fundamental analisar a atividade financeira do Estado, que tem por objeto o dinheiro, e por objetivo proporcionar recursos econômicos para o custeio da manutenção e funcionamento do Estado. Isso porque o aspecto financeiro estatal está intimamente relacionado com o fenômeno do ingresso ou saída de recursos públicos (BASTOS, 2003, p. 61). Nessa linha, o Direito Financeiro consagra-se como sendo a disciplina jurídica de toda a atividade financeira do Estado que abrange receitas, despesas e créditos públicos.

Para melhor compreensão, cumpre lembrar que o Orçamento Geral da União é composto pelo Orçamento da Seguridade Social, que contempla a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde, e o Orçamento Fiscal, que abrange todas as demais ações do Estado, como educação, segurança pública, relações exteriores, etc.





A arrecadação dos impostos federais, como por exemplo o Imposto de Renda sobre Pessoa Física (IRPF), é destinada ao orçamento fiscal e, por consequência aos gastos em geral, como saúde, educação, infraestrutura, cultura, esporte e lazer, não estando vinculada a qualquer finalidade específica. De outro lado, os valores arrecadados a título de contribuições sociais são destinados ao orçamento da seguridade social e vinculados a programas e políticas sociais, com a finalidade de custear a assistência e previdência social.

No ensejo do crescente desenvolvimento da Ciência das Finanças, foi publicada a Lei nº 4.320, de 1964, que estabelece as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos. Os princípios orçamentários visam a estabelecer regras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público. Para isso, é preciso que os programas orçamentários sejam ajustados à realidade.

Entretanto, em tempos de crise, como ocorre com a pandemia, identifica-se oscilações “da arrecadação de receitas, no surgimento de despesas inesperadas, no redesenho de prioridades governamentais e na administração do endividamento público”, o que leva à existência de incertezas na execução orçamentária (PINTO, 2010, p. 19).

Para contornar esse cenário de imprevisibilidade, é possível, com fulcro na discricionariedade conferida à execução orçamentária, realizar o remanejamento orçamentário a fim de atender os direitos sociais, com aplicação do mínimo existencial da política pública correspondente. Importante que se diga que esse poder discricionário do gestor público está em determinar a ordem de prioridade em que serão atendidas aquelas previsões de despesas para o exercício, ou até as despesas imprevistas (quando deverá abrir crédito especial ou extraordinário), ou seja, em escolher adequadamente as necessidades que prioritariamente serão satisfeitas com recursos à disposição do Erário.

Não obstante seja possível o remanejamento do orçamento entre políticas públicas, há uma limitação legal, especificamente nas leis orçamentárias anuais (LOA), uma vez que refletem “programas de ação governamental dos diferentes níveis da federação e respondem pela identificação contábil-financeira de como o Estado cumprirá com seus deveres constitucionais” a partir da tensão entre recursos orçamentários finitos e demandas sociais diversas e, por vezes, concorrentes (PINTO, 2010, p. 18).

No caso da política monetária, da administração da dívida pública, saúde, educação, assistência e previdência social, todas elas são políticas públicas de competência constitucional da União, que necessariamente passam pelo crivo anual de previsão do montante total de recursos necessários ao seu custeio na LOA, nos termos do art. 5º, § 1º, da LRF, de modo que a desvinculação orçamentária somente será permitida se motivada segundo as balizas constitucionais.

À formalidade da legislação orçamentária soma-se “a sustentabilidade fiscal como um direito difuso e fundamental, ou seja, um direito da própria coletividade e das gerações futuras de não sofrer as consequências de uma atividade financeira insustentável do ente público” (CANOTILHO, 2010, p. 8). Tendo em vista essa preocupação fiscal, que implica na análise de receitas e despesas públicas, é imprescindível a análise do caso concreto para se propor soluções constitucionalmente adequadas.

Nesse diapasão e considerando o tema objeto deste estudo, cumpre destacar a instituição do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, por meio da Emenda Constitucional nº 31, de 2000, com a inclusão





dos art. 79 e seguintes do ADCT, a ser regulado por lei complementar, “com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida”.

No intuito de atender ao disposto no Texto Constitucional, foi editada a Lei Complementar nº 111, de 06 de julho de 2001, cujo art. 2º elenca as receitas que constituirão o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e que serão direcionadas para atender os indivíduos e as famílias cuja renda *per capita* seja inferior à linha de pobreza, assim como as populações de municípios e localidades urbanas ou rurais, isoladas ou integrantes de regiões metropolitanas, que apresentem condições de vida desfavoráveis, a serem definidos anualmente pelo Poder Executivo.

Inclusive, a fim de garantir o financiamento de programas de distribuição de renda que tenham por objetivo assegurar a dignidade da pessoa humana, o art. 81, § 1º, do ADCT prevê que na hipótese do montante anual previsto nos rendimentos transferidos ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza não alcançar o valor de quatro bilhões de reais, será realizada uma complementação nas dotações orçamentárias. Ademais, o parágrafo 2º do referido dispositivo constitucional preceitua que também poderá ser destinado ao referido Fundo outras receitas decorrentes da alienação de bens da União. Esses dispositivos, em suma, reforçam a prevalência da garantia do mínimo existencial sobre a reserva do possível.

114

Em que pese a previsão constitucional sobre recursos financeiros complementares, não é de hoje que se fala em crise das contas públicas brasileiras ou Estado em Crise. Especificamente a crise da seguridade social, no aspecto atinente à previdenciária, acontece em razão das mudanças demográficas que vem ocorrendo na atualidade. Com o envelhecimento populacional, há um desequilíbrio lógico da solidariedade e do pacto de gerações, em que os inativos são custeados pelas contribuições dos trabalhadores formais em atividade. A partir do momento em que se aumentará o número de aposentados e pensionistas, haverá uma diminuição da quantidade de contribuintes que sustentam as despesas com benefícios previdenciários e assistenciais.

Como o modelo de financiamento brasileiro é baseado nas contribuições sociais, modalidade tributária autônoma, que incide sobre a remuneração dos empregados formais, esse modelo não funciona bem para os trabalhadores informais e desempregados, o que pode comprometer recursos de outras políticas públicas.

Nas últimas décadas, as despesas com benefícios previdenciários e assistenciais quase dobraram, quando comparados ao Produto Interno Bruto – PIB do país, crescendo mais rápido que o PIB e a arrecadação tributária. Esse crescimento dos gastos públicos brasileiros leva à reflexão de que o princípio constitucional da seletividade (art. 194, inciso III) não está sendo observado corretamente (LEAL; PORTELA, 2018, p. 75).

Nessa linha, em estudo realizado pela professora Denise Lobato Gentil (2007), consta que “se as fontes de financiamento da Seguridade Social fossem destinadas exclusivamente para seu custeio, deixando de financiar os rombos do orçamento fiscal”, o sistema que envolve políticas sociais mostrar-se-ia superavitário.

Conclui, portanto, que o desequilíbrio financeiro existente está no orçamento fiscal e não no da seguridade, até porque essa não recebe recursos do orçamento fiscal; ao contrário, “parte substancialmente





elevada de seus recursos financia o orçamento fiscal, sobretudo para compor o superávit primário para pagamento de juros da dívida pública e para fazer frente aos encargos previdenciários da União com seus servidores” (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2011).

Nesse diapasão, um dos pontos mais polêmicos que envolvem a implementação de um programa de garantia de renda de caráter universal e incondicional refere-se ao financiamento desse benefício monetário, ou seja, de onde buscar recursos públicos para arcar com essa despesa financeira a todos os cidadãos brasileiros, independentemente se ricos ou pobres, visto que quanto maior a arrecadação fiscal, maiores são as despesas públicas e, por conseguinte, maior é o envolvimento do Estado na vida econômica e social.

Essa crise intensifica-se numa arena de incertezas como ocorreu com a pandemia da Covid-19, posto que as decisões tomadas em contexto de crise nem sempre são as mais acertadas, ainda mais levando em consideração os preceitos constitucionais que impõem a construção de uma sociedade mais justa, com foco total na realização das políticas públicas sociais, porém pouco preocupada com a sustentabilidade econômica e financeira.

O dinamismo da economia mundial, com as grandes modificações nas relações de trabalho, principalmente em razão da tecnologia, da jornada parcial, do trabalho remoto ou teletrabalho, exige do implementador de políticas públicas encontrar novos métodos para financiamento de programas de garantia de renda.

A existência de regras constitucionais que vinculam receitas e impõem dever de gasto mínimo em prol de determinados direitos sociais revela prioridades orçamentárias de alto significado civilizatório. Quanto maior a escassez de recursos, maior deve ser a proteção constitucional em defesa, por exemplo, da saúde e da educação em seus respectivos pisos (PINTO, 2010).

Não obstante, Nicholas Xenos afirma que a invenção do conceito de escassez é obra da modernidade, uma vez que até então existia apenas o caráter limitado da escassez, assim entendida como o aumento exponencial de possibilidades fáticas e a diminuição da capacidade estatal para responder às demandas pretendidas. Em síntese, Xenos (*apud* LOUREIRO, 2015, p. 95) pregava que o problema da pobreza não estava na escassez dos recursos financeiros, mas na forma de distribuição.

Em estudo estatístico realizado pelos epidemiologistas britânicos Richard Wilkinson e Kate Pickett (2010, p. 283) sobre os efeitos da desigualdade para além da economia, restou demonstrado “que não é a pobreza, mas o grau de desigualdade social de um país, o fator que mais diretamente relaciona-se ao bem-estar de toda a sociedade”. Isso porque o agravamento da desigualdade social não gera consequências negativas apenas para os pobres, mas sim contamina toda a sociedade, com o sentimento de injustiça social, provocando o agravamento das divisões de classes e, por consequência, gerando um abalo na confiança entre desiguais.

O presente estudo não propõe soluções sobre o tema, mas apenas destaca a importância da adequação do financiamento da Seguridade Social como parte das medidas necessárias para seu reequilíbrio. Em meio ao debate sobre o teto de gastos, dado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, é crucial incluir na agenda governamental o desafio de como custear adequada e suficientemente a pretensão constitucional de máxima eficácia dos direitos fundamentais dentro do ciclo orçamentário existente na atualidade.





O que está em jogo é o alcance do “princípio da vedação de retrocesso e do princípio da vedação de proteção insuficiente diante de alterações constitucionais que afetam direitos e garantias fundamentais”, mediante imposição de restrição orçamentária para sua fruição (PINTO, 2010, p. 352).

Em nome da segurança jurídica, a sociedade precisa ter a garantia de que haverá financiamento juridicamente estável e fiscalmente progressivo para as políticas sociais não só no curto prazo, em virtude da pandemia da Covid-19, mas a todas as suas atribuições constitucionais no médio e longo prazo. A capacidade de proteção social do Estado depende dos recursos que esse possui para garantir um mínimo para uma existência condigna (LOUREIRO, 2015, p. 99).

Nesse contexto, sendo a assistência social financiada, em parte, pelo produto da arrecadação tributária, uma das alternativas é analisar de maneira conjunta a política social e a política tributária nacional, a fim de pensar numa estrutura de tributação em que o Estado possa alcançar os objetivos redistributivos e arrecadatários para financiar os gastos ao menor custo possível em termos de eficiência.

3. Perspectivas e alternativas aos programas de transferência de renda para efetivação de uma política social justa

116

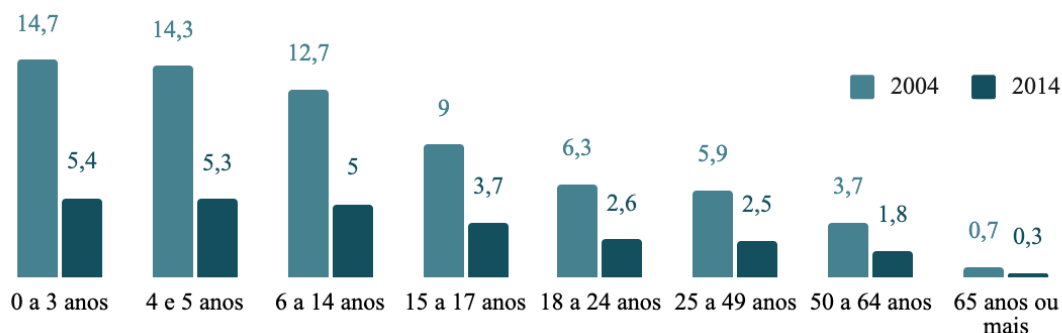
É clarividente que a partir da Constituição Federal de 1988, houve uma evolução nas políticas sociais brasileiras, tendo a população vivenciado nas duas últimas décadas uma melhora na qualidade de vida, com redução da desigualdade social. Na verdade, a partir da crise financeira global de 2008, percebe-se uma mudança no perfil da pobreza ao longo do tempo, passando a ser generalizada em toda a população, exceto aos idosos.

Isso se deve ao fato de que houve uma forte concentração de políticas sociais em favor dos idosos e incapacitados, os quais absorvem grande parte do orçamento estatal (aproximadamente entre 50% a 80 %). Inclusive as bases de dados do *Luxembourg Income Study Database* (LIS) e *Social Expenditure Database* (SOCX) “apontam para o fato de que os programas sociais voltados para a população em idade ativa absorvem menos recursos públicos e possuem efeitos redistributivos mais limitados” (MEIRA et al., 2022, p. 341-2).

Também dados do IBGE demonstram que a maior concentração de pobreza e desigualdade social no Brasil não está entre as pessoas com idade acima de 65 anos, que tem a proteção social do BPC-LOAS e da aposentadoria, mas sim entre as crianças e os jovens, justamente por conta da falta de incentivos e benefícios a essa parcela da sociedade, conforme se observa do gráfico abaixo:



Gráfico 1: População vivendo abaixo da linha da pobreza, por faixa etária (%)



Fonte: IBGE. Elaboração própria, 2022.

Percebe-se, com isso, que apesar da desigualdade social ter caído significativamente com os anos, ainda permanece alta entre os jovens, haja vista existir uma concentração de políticas sociais voltadas para os idosos (aposentadoria e benefícios assistenciais). À essa evidência soma-se o fato de que com o advento da pandemia no início do ano de 2020, muitas famílias se viram em estado de vulnerabilidade social, com perda do poder aquisitivo, aumento do desemprego e da informalidade.

Um outro aspecto que contribui para um cenário de injustiça social é a ausência de uniformização de regras protetivas. Apesar da proteção social brasileira abranger 15% do produto interno bruto (PIB) brasileiro, os cidadãos têm sistemas de aposentadoria completamente diferentes a depender das suas posições no mercado de trabalho.

Para aqueles que perdem o emprego há dois tipos de garantia de renda: o Seguro desemprego e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que não conversam entre si. Outro ponto interessante diz respeito ao conceito de deficiência, o qual é diferenciado a depender se tratar de benefícios assistenciais, previdenciários ou tributários, gerando o pagamento de valores diferentes em função do mesmo fato gerador (SOARES et al., 2019, p. 7).

Diante do contexto atual, há uma certa fragilidade dos avanços sociais feitos até o momento, desorganizados e concentrados na população idosa, sendo essencial o debate em torno do assunto tanto na esfera social quanto econômica. É preciso repensar as políticas sociais de forma mais coesa e uniforme a fim de garantir maior proteção às famílias com crianças e adolescentes, uma vez que essa é a população do futuro.

Assim, levando em consideração os dados levantados pelo IBGE, as sugestões vão desde a criação de uma transferência universal para todas as crianças brasileiras, acoplada a uma transferência de natureza focalizada, voltada para famílias extremamente pobres, programas de recuperação escolar pós-pandemia, passando por requalificação de trabalhadores, investimentos em infraestrutura e saúde, inclusão financeira e digital da população mais vulnerável, regularização fundiária, até uma otimização dos programas sociais, com a revisão de benefícios menos eficientes e adoção de uma metodologia oficial de definição de pobreza pelo país.



A existência de um benefício universal para crianças e adolescentes tem um sólido suporte conceitual. É uma proposta defendida em documentos fundamentais de política social, como por exemplo o Relatório Beveridge, de 1942, ou o essencial trabalho de Atkinson, de 2015. Ademais, esse programa já é uma realidade entre as nações ricas, e 17 dos 28 países da União Europeia (60%) têm bolsas universais para crianças (SSA-ISSA 2016). Um benefício universal dessa natureza, além de evitar estigmas em relação às pessoas, enaltece e valoriza todas as crianças e adolescentes, independentemente de suas características econômicas, sociais ou individuais (SOARES et al., 2019, p. 9).

O estudo intitulado “Uma proposta para a unificação dos benefícios de proteção social para crianças, jovens e pessoas vulneráveis à pobreza” propõe a criação de um benefício universal para crianças e um subsídio focalizado contra a extrema pobreza, por meio da reorganização do Programa Bolsa Família, do Abono Salarial, do Salário-Família e das deduções do imposto de renda relacionadas a crianças, os quais totalizam aproximadamente R\$ 52 bilhões (SOARES et al., 2019, p. 10).

Ademais, de acordo com o aludido estudo, se de um lado cerca de 2 milhões de crianças recebem recursos de mais de um programa de transferência de renda, de outro há falhas de cobertura, de modo que pessoas que se encontram em extrema pobreza não são enxergadas como beneficiárias de programas sociais, o que se considera o ponto mais grave desse desequilíbrio. Atualmente, estima-se que 17 milhões de crianças não recebem qualquer benefício social, sendo que metade delas estão entre os 30 por cento mais pobres da população.

Os pesquisadores afirmam que a proposta de unificação dos benefícios de proteção social para crianças, jovens e pessoas vulneráveis à pobreza implica na eliminação de duplicidade de pagamento e nas sobreposições eventualmente existentes, assim como auxilia na melhora da redistribuição de recursos, posto que as deduções do imposto de renda relacionadas a crianças e os orçamentos dos três programas em estudo — Bolsa Família, Abono Salarial e Salário-Família — atingem diferentes níveis da sociedade. Logo, fomentar uma política dessa natureza tornará possível atingir melhores resultados do ponto de vista distributivo com o mesmo orçamento utilizado hoje.

A elaboração de um novo benefício único e universal pautou-se em condições como o cumprimento à responsabilidade fiscal e social, respeitando o orçamento público disponível, sem cortes, com a expectativa de que 72% do orçamento passa a ser transferido para o terço mais pobre da população, contra o atual 44%. A reformulação possibilitaria, ainda, com o mesmo orçamento, reduzir a desigualdade em 2,03 pontos de Gini contra 1,10 do sistema atual, bem como aumentar o número de pessoas que deixariam a situação de pobreza ou extrema pobreza (SOARES et al., p. 33).

Além do aspecto atinente à redistribuição de renda, é importante que sejam adotadas estratégias de desenvolvimento infantil em paralelo, na medida em que o período que começa na concepção e vai até os primeiros anos de vida de uma criança é uma fase extremamente importante para o desenvolvimento cerebral. Nessa linha, há vários experimentos e evidências que mostram o impacto de programas de estímulo ao desenvolvimento infantil sobre diversos aspectos da vida das crianças atendidas, inclusive no longo prazo (HECKMAN, 2006, p. 1900).

Logo, à vista do desenvolvimento infantil ser considerado uma das chaves para a emancipação das famílias da condição de pobreza, é fundamental que a intervenção estatal vá além da entrega de dinheiro às





famílias com crianças vulneráveis economicamente. É preciso conscientizar essa geração futura da importância de participação no mercado de trabalho, criando instrumentos que assegurem uma igualdade material entre toda a população mais jovem.

Para que seja efetivada a criação de um benefício infantil universal para crianças e adolescentes até 18 anos incompletos e fomentado o desenvolvimento infantil, uma solução considerada razoável do ponto de vista do financiamento público seria a unificação de benefícios monetários existentes, como o Bolsa Família, o salário família, o abono salarial e a dedução por filhos dependentes no Imposto de Renda de Pessoa Física (SOARES et al., 2019, p. 39).

É de se destacar que esses passos de transferência de renda para jovens avançaram razoavelmente com a criação do Programa Pé-de-Meia do Governo Federal⁴, que possui como principal função a diminuição dos números de evasão escolar. O programa prevê um incentivo mensal de R\$ 200,00, que inicia com a matrícula do aluno e sua renovação no ano subsequente mais um depósito de R\$ 1.000,00 ao final de cada ano concluído.

Apesar de compreender que tal programa de transferência de renda condicionada tem uma excelente finalidade, ainda se mostra precária qualquer análise de conjectura sobre os efeitos deste programa sobre a diminuição da evasão escolar. No entanto, compreendemos que os programas de transferência de renda devem perseguir objetivos de desenvolvimento infantil e adolescentes em situação de vulnerabilidade.

Para isso, mister se faz avançar em alterações na legislação que possibilitem a instituição de novos programas, inclusive na Constituição, o que já se observa da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 133/2019, cuja ementa “Permite que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem em seus regimes próprios de previdência social as mesmas regras aplicáveis ao regime próprio da União; modifica renúncias previdenciárias; prevê benefício da Seguridade Social à criança vivendo em situação de pobreza; e dá outras providências”.

Trata-se de uma proposta de emenda à Constituição de envolve grande parte da Seguridade Social, desde aspectos relacionados à previdência social pública tanto do RGPS quanto do RPPS, até o benefício mensal a ser pago à criança em situação de pobreza, passando pelo sistema de proteção social dos militares dos Estados, e pelo equacionamento do déficit atuarial do regime próprio dos Estados e Municípios. Dispõe, ainda, sobre as contribuições das empresas de pequeno porte e das entidades beneficentes, a contribuição para o PIS/PASEP das entidades gestoras de regimes próprios, a substituição de base de cálculo da contribuição sobre a folha de salários (desoneração), as contribuições sobre receitas decorrentes de exportação e o procedimento judicial do incidente de prevenção de litigiosidade (Senado Federal).

Até o momento da conclusão deste trabalho a PEC nº 133/2019 permanece tramitando pelo Congresso Nacional, já tendo sido aprovada pelos Senadores, em Plenário, faltando apreciação pela Câmara dos Deputados. No entanto, em virtude de sua complexidade, é preciso que outras alternativas surjam para efetivação da justiça social, sendo crucial analisar, além do aspecto atinente à implementação de programas

⁴ <https://www.gov.br/mec/pt-br/pe-de-meia>.





de garantia de renda, mediante o fornecimento de benefício monetário, a forma de como será feito o seu custeio.

Considerações finais

Diante do exposto neste trabalho, depreende-se que os avanços constitucionais no campo dos direitos sociais foram e continuam sendo de extrema relevância para a busca por uma sociedade brasileira mais justa, que garanta o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana, e que seja capaz de superar as graves desigualdades sociais e combater a pobreza.

No Brasil, os programas de transferência de renda com maior repercussão em nível doutrinário e jurisprudencial são o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a renda básica cidadã, cuja Lei nº 10.835/2004 estabeleceu que sua implantação se daria em etapas, ou seja, de forma gradativa, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população, em estrita observância da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à correspondência entre receitas e despesas.

A esses dois benefícios soma-se o programa federal de transferência de renda às famílias, denominado Bolsa Família, que durante um momento chamou-se Auxílio Brasil e que passou por ampla expansão de beneficiários e mesmo de valor pago durante a pandemia do COVID-19. Esses programas, a seu tempo, apresentaram inovações no âmbito das políticas sociais, especialmente no campo das transferências não contributivas, cumprindo um papel importante no enfrentamento da pobreza e da desigualdade, inclusive de natureza jurídica diferente, de distribuição de renda exterior aos mecanismos de mercado.

Assim, independentemente da forma de transferência de renda, condicionada ou incondicionada, é fundamental focar a atenção nos programas de transferência de renda como instrumentos de implementação e efetivação de políticas sociais redistributivas, principalmente com intuito de amenizar os efeitos econômicos do isolamento social causado pela pandemia da Covid-19. O importante é que seja assegurada uma renda mínima e suficiente para garantir a subsistência digna de todas as pessoas, prevalecendo o mínimo existencial sobre a reserva do possível, além da vedação ao retrocesso social.

No entanto, para se concretizar políticas sociais, as quais demandam uma atuação ativa do Estado, implicando aporte de recursos para sua efetivação, a pesquisa realizada amplia os estudos sobre a mensuração da eficiência na área do financiamento das políticas públicas, permitindo identificar fragilidades e melhorias na alocação de receitas tributárias, a fim de auxiliar os gestores na administração dos recursos públicos e tomada de decisões, visto que a escassez de recursos financeiros pode ser um obstáculo para a concretização dos direitos sociais, de modo que não adianta ter direitos se não há recursos para financiar as políticas garantidores deles.

Portanto, para que haja uma efetivação no combate à pobreza, espera-se dos implementadores de políticas públicas a combinação entre as políticas de incentivos fiscais e de transferências de renda, seja





condicionada e incondicionada, de modo que as reformas tributárias e sociais sejam concebidas como instrumentos de políticas conexas e complementares visando a atender os objetivos de equidade e eficiência levados em consideração pela sociedade.

Para se ter uma política tributária inteligente e adequada é preciso que haja um sistema fiscal progressivo, menos desigual, propiciando, concomitantemente, a arrecadação e o direcionamento de mais recursos às políticas de um Estado de bem-estar social. Com isso, o foco não recai apenas na geração de receita para o Estado, mas também na ideia de cumprimento da sua função social, ainda mais pela característica cidadã da Constituição Federal de 1988, que demonstra uma preocupação do constituinte tanto com a garantia do mínimo existencial e de uma vida digna, a todo e qualquer indivíduo, quanto com a questão econômica e financeira do país.

Assim, do que foi exposto neste trabalho e levando em consideração evidências e estudos consistentes, verificou-se que os avanços constitucionais no campo dos direitos sociais foram e continuam sendo um passo de extrema relevância para que a sociedade brasileira caminhe rumo à superação das graves desigualdades sociais e à construção da cidadania.

No entanto, é imperioso verificar que esses avanços permanecem objeto de disputa na sociedade brasileira. Crucial, portanto, que os cidadãos os conheçam e continuem lutando por sua permanência e aprimoramento no plano jurídico e na vida real. Dessa forma, o conjunto de informações aqui trazidos destina-se a fornecer instrumentos para fomentar o debate com ideias, pois a Seguridade Social pertence a todos.

Cabe, assim, acompanhar a evolução normativa a respeito dessa relevante matéria, para que sejam alcançados os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, merecendo destaque a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, incisos I e III, da Constituição Federal de 1988).

REFERÊNCIAS

AGOSTINHO, Theodoro Vicente; SALVADOR, Sérgio Henrique; SILVA, Ricardo Leonel da. O movimento de privatização de direitos sociais e fundamentais pelo futuro regime de capitalização em substituição à apólice constitucional protetiva. In: ALENCAR, Hermes Arrais. Reforma da Previdência – EC 103/2019. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2020. ISBN 978-85-8242-431-5.

ALMEIDA, Elgonzales Magalhães. Estado de bem-estar social e neoliberalismo: fundamentos e história. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento, ano 06, v. 10, p. 54-67, dez. 2021. ISSN: 2448-0959. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/ciencias-sociais/estado-de-bem-estar>. Acesso em 05/08/2022.





BAKKE, EW. Citizens without Work: A Study of the Effects of Unemployment upon Work's Social Relations and Practices. New Haven, CT: Yale University Press, 1940. Disponível em: <https://doi.org/10.1525/9780520919242>. Acesso em 05/12/2022.

BIDADANURE, Juliana Uhuru. The Political Theory of Universal Basic Income. Annual Review of Political Science. [s.l.], v. 22, p. 481-501, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-050317-070954>. Acesso em 05/12/2022.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657, de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

BRASIL. Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Diário Oficial da União, Brasília, 8 dez. 1993.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2001. Diário Oficial da União, Brasília, 5 maio 2001.

BRASIL. Lei Complementar nº 111, de 06 de julho de 2001. Diário Oficial da União, Brasília, 9 jul. 2001.

BRASIL. Lei n. 10.835, de 08 de janeiro de 2004. Diário Oficial da União, Brasília, 9 jan. 2004.

BRASIL. Lei n. 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Diário Oficial da União, Brasília, 30 dez. 2021a.

BRASIL. Portal da Câmara dos Deputados. PL 2561/1992. 2022b. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18311>. Acesso em 30/07/2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 587970/SP. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Recorrido: Felícia Mazzitello Albanese. Relator: Ministro Marco Aurélio, 20 de setembro de 2017.

CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia. Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010. 2 v. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3246/1/livro_bolsafamilia2003-2010_vol2.pdf. Acesso em 15/06/2022

COMISSÃO EUROPEIA. Livro Branco: uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis. Bruxelas, 2012. Disponível em: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7341&langId=pt>. Acesso em 05/12/2022.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz Crespo; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. Administração Pública, v. 1, n. 2, dez. 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1676-56482002000200003>. Acesso em 31/08/2022.

FRANCO, Antônio L. de Sousa. Finanças públicas e direito financeiro. Coimbra: Livraria Almedina, 1986.





GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. Renda básica e renda mínima na recente decisão do STF em mandado de injunção. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mai-04/garcia-renda-basica-renda-minima-decisao-stf>. Acesso em 03/10/2022

JÚNIOR, Dirley da Cunha. O discurso jurídico da efetividade constitucional e o controle judicial das omissões do Estado. A virada hermenêutico-constitucional e o desbloqueio da Constituição. In: OLIVEIRA, Paulo; LEAL, Gabriel Prado (Orgs.). Diálogos Jurídicos Luso-Brasileiros. Perspectivas Atuais do Direito Público: O Direito em Tempo de Crise. Salvador: Editora Podivm, 2015.

LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. Previdência em Crise: Diagnóstico e Análise Econômica do Direito Previdenciário. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2018.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. Revista Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil. Enap, 2019.

MACHADO, Carlos Henrique; BALTHAZAR, Ubaldo. A Reforma Tributária como Instrumento de Efetivação da Justiça Distributiva: uma abordagem histórica. Revista Sequência Estudos Jurídicos, 2017.

123

MATTOS, Enlison; TERRA, Rafael. Conceitos sobre eficiência. In: BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana. Avaliação da Qualidade do Gasto Público e mensuração da eficiência. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015, p. 211-233.

MARINHO, Emerson; LINHARES, Fabricio; CAMPELO, Guaracyane. Os programas de transferência de renda do governo impactam a pobreza no Brasil? Rev. Bras. Econ. v. 65, n. 3, set. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-71402011000300003>. Acesso em 07/10/2022

MEDGYESI, M.; TEMESVÁRY, Z. Conditional cash transfers in high-income OECD countries and their effects on human capital accumulation. AIAS, GINI Discussion Paper 84, 2013.

MEIRA, Liziane Angelotti; SANTOS, Paula Gonçalves Ferreira; TABAK, Benjamim Miranda. Resenha de O capital no século XXI, de Thomas Piketty. Revista de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal, Brasília, v. 1, n. 1, ago./dez. 2014.

MEIRA, L. A.; TABAK, B. M.; VALADÃO, M. A. P; ARAÚJO, A. C. M. S; GONÇALVES, J.V.R. Incentivos Fiscais do Imposto sobre a Renda como Instrumento de Política Social Redistributiva para a Projeção Econômica das Famílias: uma Revisão da Literatura. Economic Analysis Law Review - EALR, v. 13, n. 2, p. 337-363, maio/ago. 2022 Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/13707/11160>. Acesso em 04/08/2022.

MONNERAT, Giselle Lavinias; GAMA, Andréa de Sousa; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira. Política pública de assistência social: conquistas, desafios e ameaças a sua institucionalidade. Revista de Políticas sociais brasileiras





em contextos de crise: desafios contemporâneos. (Cap. 2). Disponível em: https://editora.uemg.br/imagens/livros-pdf/catalogo-2021/Políticas_sociais/2021_Políticas_sociais_cap2.pdf. Acesso em 24/07/2022.

NAZARENO, Luísa de Azevedo; VASCONCELOS, Ana Maria Nogales. Transferências Condicionadas de Renda: origens, fundamentos e tendências recentes na África Subsaariana.

Boletim de Economia e Política Internacional – BEPI, n. 19, p. 75-86, jan./abr. 2015.

OECD. Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2021. Paris, OECD Publishing, 2021. DOI: 10.1787/96ce5287-em-es. Acesso em: 6 dez. 2022.

OLIVEIRA, Carlindo Rodrigues; OLIVEIRA, Regina Coeli. Direitos sociais na constituição cidadã: um balanço de 21 anos. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 105, mar. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282011000100002>. Acesso em 15/07/2022.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; COUTO, Cláudio Gonçalves. Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas. Revista Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil. Enap, p. 67-98, 2019.

124

PARIJS, Philippe Van. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? Estudos Avançados, v. 14, n. 40, 2000.

POSNER, Richard. A. Economic Analysis of Law. 7. Ed. New York, Aspen Publishers, 2007.

SILVA, Maria Ozanira; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo, Cortez, 2004.

SOARES, S.; BARTHOLO, L.; OSORIO, R. Uma Proposta para a Unificação dos Benefícios Sociais de Crianças, Jovens e Adultos Pobres e Vulneráveis (A proposal for the unification of social protection benefits for children, youth and those vulnerable to poverty). Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA. Brasília, Rio de Janeiro, 2019. ISSN 1415-4765.

TABAK, Benjamin Miranda. A Análise Econômica do Direito: Proposições legislativas e políticas públicas. Ano 52, n. 205, jan./mar. 2015. Acesso em 30/09/2022.

WILKINSON, Richard; PICKETT, Kate. O Espírito da Igualdade: Porque Razão as Sociedade Mais Igualitárias Funcionam Quase Sempre Melhor. Trad. Alberto Gomes. Lisboa, Editorial Presença, 2010.

WORLD BANK. Brazil Poverty and Equity Assessment: Looking Ahead of Two Crises. Washington D.C. 2022. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37657/P17469105924ae05d0bf1d0da0d29438142.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em 20/09/2022.

