



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

DAYANA DE MOURA BORGES

**IMPACTOS DO TETO DE GASTOS SOBRE O ORÇAMENTO DO PROGRAMA  
BOLSA FAMÍLIA: ANÁLISE DO PERÍODO DE 2004 A 2019**

Recife  
2024

DAYANA DE MOURA BORGES

**IMPACTOS DO TETO DE GASTOS SOBRE O ORÇAMENTO DO PROGRAMA  
BOLSA FAMÍLIA: ANÁLISE DO PERÍODO DE 2004 A 2019**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Transformações em Direito Público. Linha de pesquisa: Estado e Regulação.

Orientadora: Luciana Grassano de Gouvêa Melo.

Recife  
2024

.Catalogação de Publicação na Fonte. UFPE - Biblioteca Central

Borges, Dayana de Moura.

Impactos do Teto de Gastos sobre o orçamento do programa Bolsa Família: análise do período de 2004 a 2019 / Dayana de Moura Borges. - Recife, 2024.

208p.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-graduação em Direito, Recife, 2024.

Orientação: Luciana Grassano de Gouvêa Melo.

1. Austeridade; 2. Teto de Gastos; 3. Bolsa Família. I. Melo, Luciana Grassano de Gouvêa - Orientadora. II. Título.

UFPE-Biblioteca Central

CDD 340

DAYANA DE MOURA BORGES

**IMPACTOS DO TETO DE GASTOS SOBRE O ORÇAMENTO DO PROGRAMA  
BOLSA FAMÍLIA: ANÁLISE DO PERÍODO DE 2004 A 2019**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco como requisito para a obtenção do título de Mestre Direito. Área de concentração: Transformações em Direito Público. Linha de pesquisa: Estado e Regulação.

Aprovado em: 30/07/2024.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Luciana Grassano de Gouvêa Melo (Orientadora)  
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

---

Prof. Dr. Edilson Pereira Nobre Júnior (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

---

Prof. Dr. Basile Georges Campos Christopoulos (Examinador Externo)  
Universidade Federal de Alagoas - UFAL

---

Prof. Dr. Sérgio André Rocha (Examinador Externo)  
Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ

## AGRADECIMENTOS

Os dois últimos anos foram um período de muita leitura, aprendizado e reflexão e trouxeram-me grande amadurecimento acadêmico e pessoal. Sem dúvida, saio do mestrado muito maior do que entrei, e viver essa trajetória de profundo crescimento somente foi possível graças ao apoio de várias pessoas ao meu redor.

Assim, agradeço à minha mãe, Dona Lindalva, exemplo máximo de superação das adversidades impostas às mulheres nordestinas e pobres nos anos 1960. À senhora, mãe, entrego o meu mais sincero e profundo “obrigada”, por todos os sacrifícios que fez para me proporcionar uma educação de qualidade e por todas as portas que seu esforço e dedicação incansáveis abriram para mim.

Agradeço aos meus irmãos Dalya e Dalwton e ao meu sobrinho Levi, por terem segurado a barra dos problemas familiares que surgiram durante o mestrado. Sem esse suporte, eu não teria conseguido conciliar tantos afazeres e concluir a dissertação. É um privilégio poder caminhar a vida e recontar a história ao lado de vocês. Que nosso futuro e memória sigam sempre juntos!

Ao meu marido Igor, pelo apoio incondicional nos momentos de dificuldade, pela compreensão das ausências necessárias à elaboração da dissertação, pelas aulas de Excel e pela ajuda na formatação das tabelas.

Meu muito obrigada, ainda, à minha orientadora, professora doutora Luciana Grassano de Gouvêa Melo, cujas observações foram essenciais à delimitação do objeto e ao desenvolvimento da pesquisa e cuja carreira acadêmica inspira tanta gente a compreender a necessidade de lutar por mais justiça fiscal no Brasil.

Registro agradecimentos, também, a Francisco Franciné Maia Júnior, professor doutor da Universidade Federal Rural do Semi-Árido e amigo de longa data, pela checagem dos cálculos contidos na dissertação, e à doutoranda Rafaela Guerra Monte, pelas constantes e produtivas trocas de ideias desde que ingressei no PPGD.

À Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco, instituição que integro com muito orgulho e que considero minha segunda casa.

À Universidade Federal do Ceará, onde me graduei, à Universidade Federal de Pernambuco, que tão bem me recebeu na pós-graduação, e a todos que contribuem para que as universidades públicas brasileiras sejam locais de defesa da ciência, da democracia e da construção de uma sociedade justa e solidária.

## RESUMO

A dissertação investigou os impactos das políticas de austeridade recentemente implantadas no país, em especial, com a promulgação do Teto de Gastos, em 2016, sobre o orçamento do Programa Bolsa Família (PBF), principal política pública de combate à fome no Brasil e considerado o maior programa de transferência de renda do mundo. A hipótese de pesquisa, investigada por meio do método hipotético-dedutivo e dos procedimentos técnicos de revisão bibliográfica e de pesquisa documental, cogitou que o contexto de consolidação fiscal existente no país desde 2015, agravado pela instituição do Teto de Gastos, implicou retrocesso nos direitos sociais constitucionalmente assegurados e, por conseguinte, na execução do PBF. Para tanto, foram analisados e desconstruídos os principais argumentos da retórica da austeridade, bem como se explicou o que foi o Teto de Gastos e por que ele representou um projeto deliberado de redução do tamanho do Estado brasileiro. Ademais, foram elencados os principais marcos históricos de combate à fome no Brasil, em especial, o PBF, desde sua origem, com a unificação das ações de transferência de renda que existiam de forma pulverizada no plano federal, passando-se por sua extinção, substituição pelo Auxílio Brasil (AB) e recriação em 2023. Foram esquadrinhados diversos estudos que demonstram a eficácia do PBF sobre a redução da pobreza e da desigualdade social, bem como sua importância como vetor de mobilidade social. Investigou-se o orçamento executado do PBF desde 2004 a 2019, constatando-se os efeitos negativos das políticas de austeridade implantadas a partir do choque recessivo de 2015 e aprofundados com a promulgação da EC n.º 95/2016. Discorreu-se sobre o aumento da insegurança alimentar no período e sobre a atuação do STF ante a defasagem do PBF e a proteção insuficiente no que tange ao combate à pobreza. Também foi analisada decisão em que a Corte Suprema reconheceu que, no início de 2020, a União conferiu aos moradores da região Nordeste tratamento discriminatório em relação à concessão de novos benefícios. Além disso, foram elencados os episódios em que o Teto de Gastos precisou ser flexibilizado para abrir o espaço orçamentário necessário ao financiamento dos programas de transferência de renda durante e após a pandemia. Foram estudadas as principais características do Regime Fiscal Sustentável (RFS), instituído pela Lei Complementar (LC) n.º 200/2023, que substituiu o Teto de Gastos, e suas diferenças e vantagens em relação ao regime estabelecido pela EC n.º 95/2016. Pontuaram-se os desafios enfrentados pelo novo arcabouço fiscal ante a necessidade de aumento da arrecadação para que as metas fiscais traçadas pelo governo sejam atingidas. Quanto ao PBF, demonstrou-se que, a partir de 2023, o valor do benefício passou a ser de, no mínimo, R\$ 600,00 e que houve um salto no orçamento do programa e no número de famílias atendidas. Por fim, realizaram-se ponderações sobre eventuais efeitos negativos que o RFS pode vir a acarretar sobre o orçamento do PBF.

Palavras-chave: Austeridade; Teto de Gastos; Bolsa Família.

## ABSTRACT

The dissertation investigated the impacts of austerity policies recently implemented in the country, in particular, with the enactment of the Spending Ceiling, in 2016, on the budget of the Bolsa Família Program (PBF), the main public policy to combat hunger in Brazil and considered the largest income transfer program in the world. The research hypothesis, investigated through the hypothetical-deductive method and technical procedures of bibliographic review and documentary research, considered that the context of fiscal consolidation existing in the country since 2015, aggravated by the institution of the Spending Ceiling, implied a setback in rights constitutionally guaranteed social benefits and, therefore, in the implementation of the PBF. To this end, the main arguments of the austerity rhetoric were analyzed and deconstructed, as well as what the Spending Ceiling was and why it represented a deliberate project to reduce the size of the Brazilian State. Furthermore, the main historical milestones in the fight against hunger in Brazil were listed, in particular, the PBF, since its origin, with the unification of income transfer actions that existed in a pulverized form at the federal level, going through its extinction, replacement by Auxílio Brasil (AB) and recreation in 2023. Several studies were examined that demonstrate the effectiveness of the PBF in reducing poverty and social inequality, as well as its importance as a vector of social mobility. The PBF's executed budget was investigated from 2004 to 2019, noting the negative effects of the austerity policies implemented after the recessive shock of 2015 and deepened with the promulgation of EC No. 95/2016. It discussed the increase in food insecurity during the period and the STF's actions in the face of the PBF's lag and insufficient protection in terms of combating poverty. A decision was also analyzed in which the Supreme Court recognized that, at the beginning of 2020, the Union gave residents of the Northeast region discriminatory treatment in relation to the granting of new benefits. Furthermore, the episodes in which the Spending Ceiling needed to be made more flexible were listed to open up the budgetary space necessary to finance income transfer programs during and after the pandemic. The main characteristics of the Sustainable Fiscal Regime (RFS), established by Complementary Law (LC) No. 200/2023, which replaced the Spending Ceiling, and its differences and advantages in relation to the regime established by EC No. 95/2016 were studied. . The challenges faced by the new fiscal framework were highlighted in view of the need to increase revenue so that the fiscal targets set by the government are achieved. As for the PBF, it was demonstrated that, from 2023, the value of the benefit became at least R\$600.00 and that there was a jump in the program's budget, as well as in the number of families served. Finally, considerations were made on possible negative effects that the RFS could have on the PBF budget.

Keywords: Austerity; Spending Ceiling; Bolsa Família Program.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	Orçamento Geral da União em 2016, executado (pago), por função – total = R\$ 2,572 trilhões	61
Gráfico 2	Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)	66
Gráfico 3	Evolução da desigualdade de renda no Brasil. Porcentagem da renda apropriada por diferentes grupos na população	77
Gráfico 4	Famílias beneficiárias do PBF nos registros administrativos e nas PNADs (2001- 2017)	89
Gráfico 5	Cobertura do PBF e das transferências de um salário mínimo (Previdência e BPC) entre os 20% mais pobres (2001-2017), em %	90
Gráfico 6	Coeficientes de incidência dos benefícios do PBF e das transferências de um salário-mínimo (Previdência e BPC) (2001-2017)	91
Gráfico 7	Coeficientes de Gini com e sem as transferências do PBF (2001-2007)	92
Gráfico 8	Taxa de saída geral, taxa de saída conforme o sexo e taxa de saída conforme a cor e o sexo	98
Gráfico 9	Distribuição de municípios por região segundo a taxa de saída do CadÚnico em 2019	99
Gráfico 10	Situação de acesso ao mercado formal em 2019	100
Gráfico 11	Participação (%) das linhas de atuação no orçamento do MDS de 2006 a 2016	116
Gráfico 12	Participação (%) do gasto com BPC (cenário base) em relação ao orçamento do MDS projetado pelo cenário NRF (2017 a 2036)	119
Gráfico 13	Prevalência de segurança alimentar e níveis de insegurança alimentar nos anos 2004, 2009, 2013, 2018 e 2020.	123
Gráfico 14	Quantidade de beneficiários do PBF (em milhões de R\$) em 2019	129
Gráfico 15	Valor total repassado do benefício do PBF (em bilhões de R\$) em 2019	130

Gráfico 16	Proporção de pessoas em condição de pobreza e de extrema pobreza por unidade da federação	132
Gráfico 17	Renda domiciliar <i>per capita</i> com e sem o AE em junho de 2020	148

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Casos de contração expansionista constantes nos estudos de Alesina e Ardagna (2010)	34
Tabela 2	Taxa de crescimento anual de variáveis selecionadas para a economia brasileira em cinco subperíodos	48
Tabela 3	Despesas da União com a dívida pública	62
Tabela 4	Despesas da União com educação	62
Tabela 5	Indicadores econômicos e sociais do Brasil de 2003	79
Tabela 6	Valores referenciais das linhas de pobreza e extrema pobreza no PBF de 2004 a 2021	86
Tabela 7	Espécies e valores dos benefícios do PBF de 2004 a 2021	86
Tabela 8	Proporção entre o valor executado no âmbito do PBF e o PIB nacional	93
Tabela 9	Situação cadastral, em 2019, dos beneficiários dependentes do PBF com idade entre 7 a 16 anos em 2005	95
Tabela 10	Situação, em 2019, dos beneficiários dependentes com 7 a 16 anos em 2005, por características	98
Tabela 11	Situação na RAIS entre 2015 e 2019 dos beneficiários dependentes do PBF com 7 a 16 anos em 2005	100
Tabela 12	Orçamento executado do PBF em R\$	105
Tabela 13	Perdas estimadas para a Assistência Social caso o Teto de Gastos tivesse vigorado de 2017 a 2036 (em R\$ milhões de 2016, atualizados pelo IPCA)	118
Tabela 14	Número de famílias beneficiárias do PBF e variação entre 2004 e 2019	127
Tabela 15	Número de benefícios concedidos em janeiro de 2020	133
Tabela 16	Proporção dos valores do benefício básico em relação ao salário mínimo (R\$)	138
Tabela 17	Proporção dos valores das linhas de pobreza e extrema pobreza em relação ao salário mínimo (R\$)	139
Tabela 18	Características das três rodadas de pagamento do AE	147
Tabela 19	Comparativo entre o Teto de Gastos e o RFS	162

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AB	Auxílio Brasil
ACO	Ação Cível Originária
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AE	Auxílio Emergencial
AER	Auxílio Emergencial Residual
AE 2021	Auxílio Emergencial 2021
BCE	Banco Central Europeu
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal de 1988
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CGU	Controladoria-Geral da União
CNAE	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CONOF	Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira
CONLE	Consultoria Legislativa
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
DL	Decreto Legislativo
DPOF	Decreto de Programação Orçamentária e Financeira
DPU	Defensoria Pública da União
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFI	Instituição Fiscal Independente do Senado
IMDS	Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social

IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IR	Imposto de Renda
LAI	Lei de Acesso à Informação
LC	Lei complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MI	Mandado de Injunção
MP	Medida Provisória
RADP	Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias
NRF	Novo Regime Fiscal
ONU	Organização das Nações Unidas
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PBF	Programa Bolsa Família
PCA	Programa Cartão Alimentação
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PENSSAN	Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPA	Plano Plurianual
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores

PUCRS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RBC	Renda Básica de Cidadania
RBRB	Rede Brasileira de Renda Básica
RCL	Receita Corrente Líquida
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RTN	Resultados do Tesouro Nacional
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	14
<b>2</b>	<b>TETO DE GASTOS: DA RETÓRICA À CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA AUSTERIDADE</b>	18
2.1	A RETÓRICA DA AUSTERIDADE E SUA DESCONSTRUÇÃO	18
2.2	CONTEXTO ECONÔMICO E POLÍTICO QUE ANTECEDEU O TETO DE GASTOS	37
2.3	TETO DE GASTOS E A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA AUSTERIDADE	48
<b>3</b>	<b>PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ORIGEM E EFICÁCIA</b>	68
3.1	MARCOS HISTÓRICOS DO COMBATE À FOME	68
3.2	ORIGEM E DESENHO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	75
3.3	EFICÁCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA REDUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE	87
3.4	BOLSA FAMÍLIA E MOBILIDADE SOCIAL	94
<b>4</b>	<b>IMPACTOS DO TETO DE GASTOS SOBRE O ORÇAMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA</b>	102
4.1	ANÁLISE DO ORÇAMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA ANTES E DEPOIS DO TETO DE GASTOS	102
4.2	INSEGURANÇA ALIMENTAR E TETO DE GASTOS NA JURISPRUDÊNCIA DO STF	122
4.2.1	Aumento da insegurança alimentar e Teto de Gastos	122
4.2.2	Jurisprudência do STF sobre o Programa Bolsa Família	130
4.3	FLEXIBILIZAÇÕES DO TETO DE GASTOS COMO MECANISMO DE FINANCIAMENTO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	142
<b>5</b>	<b>REGIME FISCAL SUSTENTÁVEL E NOVO BOLSA FAMÍLIA</b>	159
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	171
	<b>REFERÊNCIAS</b>	179

## 1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação objetiva investigar os impactos das políticas de austeridade recentemente implantadas no país sobre o orçamento do Programa Bolsa Família (PBF), em especial após a promulgação da Emenda Constitucional (EC) n.º 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF). A hipótese de pesquisa cogita que o contexto de consolidação fiscal existente no Brasil desde 2015, agravado pelo NRF, conhecido como Teto de Gastos, implicou retrocesso na concretização dos direitos sociais constitucionalmente assegurados e, por conseguinte, na execução do PBF.

A Constituição Federal de 1988 (CF) estabeleceu entre seus fundamentos e objetivos a dignidade da pessoa humana, a construção de uma sociedade justa e solidária, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais. Além disso, previu inúmeros direitos sociais, sacramentando-os, pela primeira vez, em um capítulo autônomo. Nessa linha, os direitos à alimentação e à assistência aos desamparados foram elencados no art. 6º, dispositivo no qual a EC n.º 114/2021 inseriu um parágrafo único estabelecendo que todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social tem direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, observada a legislação fiscal e orçamentária. O texto constitucional determinou, ainda, que o combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização é competência comum a todos os entes federados. No plano externo, em 1992, o Brasil promulgou o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no qual foi reconhecido o direito fundamental de toda pessoa a estar protegida contra a fome.

Em que pese esse vasto arcabouço normativo, pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontaram que a segurança alimentar dos brasileiros voltou a ficar comprometida a partir de 2017-2018. Com o agravamento da crise econômica pela pandemia da covid-19, tornaram-se corriqueiras, nas ruas e no noticiário, cenas de pessoas revirando lixeiras em busca de alimentos.

É certo que o fenômeno da fome é multifatorial, pois está relacionado a questões complexas como desigualdade social, distribuição de renda, desemprego, reforma agrária, etc. A dissertação, porém, realizou um recorte para enfrentá-lo sob a perspectiva do PBF, instituído em 2003 e que constitui a principal política pública de combate à miséria no Brasil. O PBF consagrou-se como o maior programa de transferência de renda do mundo e, em 2023, completaria 20 anos de existência, caso

não tivesse sido açodadamente extinto pela Medida Provisória (MP) n.º 1.061, que criou o Auxílio Brasil (AB), em 2021.

O PBF será analisado no contexto das políticas de austeridade duramente implementadas em nossa história recente e sedimentadas no Teto de Gastos. A compreensão do assunto demanda uma abordagem multidisciplinar, uma vez que as áreas do conhecimento, separadamente, não explicam todos os matizes da complexa questão. Assim, a dissertação dialogou com o campo da Ciência Econômica que trata sobre Finanças Públicas, no qual são estudados os efeitos da política fiscal sobre a atividade econômica. Por envolver análise do orçamento do PBF, o trabalho comunicou-se, ainda, com o Serviço Social.

Não obstante, o fio condutor de toda a dissertação é o Direito Financeiro, ramo do Direito Público que compreende um conjunto de normas que regula o relacionamento do Estado com o cidadão para arrecadar, gerir e aplicar os recursos financeiros de acordo com o interesse público (Abraham, 2021, p. 31). O Teto de Gastos, cuja análise atravessa o corpo da dissertação, é uma norma jurídica fiscal, inclusive de estatura constitucional, que, como tal, insere-se no ramo do Direito Financeiro. A rigidez excessiva do NRF, inclusive, impôs sucessivas modificações no texto constitucional com a promulgação de novas ECs que, “furando” o Teto de Gastos, permitiram a abertura de espaço orçamentário para financiar os programas de transferência de renda durante e após a pandemia da covid-19. Trata-se, portanto, de trabalho pertencente ao campo do Direito, em cujo bojo, aliás, foram analisadas recentes decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o PBF, motivadas sob a ótica dos direitos fundamentais, especificamente no que tange à vedação a tratamento discriminatório e à proibição a retrocesso social.

Considerando o aumento da miséria no Brasil, o tema justifica-se pela necessidade de investigar se os ajustes fiscais recentemente apresentados como suposta solução para a crise econômica de 2015 foram implementados às custas da concretização dos direitos sociais constitucionalmente consagrados, em especial, do direito à alimentação, que é salvaguardado pelo PBF. Assim, a dissertação dedicou-se a responder às seguintes perguntas: a) o que foi o Teto de Gastos e por que ele representou um projeto deliberado de redução do tamanho do Estado brasileiro e de constitucionalização da austeridade no ordenamento jurídico nacional?; b) em que medida o PBF contribuiu para reduzir a da pobreza no Brasil?; c) quais os impactos que o Teto de Gastos acarretou sobre o orçamento do PBF? Para tanto, foi adotado o

método hipotético-dedutivo (Popper, 2001, p. 43), por meio do qual se investigou se a rigidez extrema da EC nº 95/2016 acarretou cortes no orçamento do PBF e comprometimento na proteção social por ele conferida.

Quanto ao procedimento técnico, utilizou-se a revisão bibliográfica, que permite ao investigador uma cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que a pesquisada diretamente (Gil, 2002, p. 44). Assim, a dissertação teve como base material já elaborado, sobretudo livros e artigos científicos que tratam sobre austeridade, política fiscal, regras fiscais, crise econômica de 2015 e histórico dos programas de transferência de renda no Brasil. Além disso, quanto ao PBF, foram examinados diversos relatórios que tratam de sua eficácia na redução da pobreza e da desigualdade social, bem como de sua importância como vetor de mobilidade social. O trabalho explorou, ainda, estudos sobre os efeitos das políticas de austeridade na Europa após a crise de 2008, o orçamento geral da União e o percentual destinado ao pagamento da dívida pública, dados sobre o histórico da relação dívida/PIB nacional, o Relatório Geral Fiscal de 2019, projeções sobre o orçamento da Assistência Social até 2036, análise da renda *per capita* familiar com e sem o pagamento do Auxílio Emergencial (AE) e notas técnicas da consultoria orçamentária e legislativa da Câmara dos Deputados relativas ao Regime Fiscal Sustentável (RFS), instituído pela Lei Complementar n.º 200/2023.

A pesquisa bibliográfica foi associada à pesquisa documental, consistente na coleta de dados em fontes primárias pertencentes a arquivos públicos e particulares e fontes estatísticas (Lakatos, 2003, p. 174). Nesse sentido, foi investigado o orçamento executado do PBF no período de 2004 a 2019, cujos valores foram recebidos diretamente da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a partir de solicitação feita com base na Lei de Acesso à Informação (LAI). Como o PBF foi instituído em outubro de 2003, ou seja, já no fim do exercício fiscal, a análise realizada teve início a partir de 2004. O termo final escolhido foi 2019, tendo em vista que, em 2020, com a pandemia da covid-19 e a instituição do AE, o orçamento do PBF foi drasticamente reduzido. Ademais, em 2021, o PBF foi substituído pelo AB e, nesse ano, coexistiram AE e AB. A via da LAI foi adotada após tentativas frustradas de obtenção dos dados sobre o orçamento do PBF no Portal da Transparência, nos boletins mensais dos Resultados do Tesouro Nacional (RTNs), no Painel do Teto de Gastos e na página eletrônica do próprio MDS. A pesquisa documental envolveu, ainda, a análise das

recentes decisões do STF na Ação Cível Originária (ACO) n.º 3.395 e no Mandado de Injunção (MI) n.º 7.300. A natureza da pesquisa foi, portanto, qualitativa e quantitativa, adotando-se o entendimento de que só tem a ganhar a avaliação qualitativa que sabe se cercar inteligentemente de base empírica (Demo, 1987, p. 35).

Nessa trilha, a dissertação foi construída em quatro capítulos, além da introdução e da conclusão. Após a introdução, que iniciou a contagem numérica no sumário, o capítulo 2 destinou-se a analisar e desconstruir os argumentos que envolvem a retórica da austeridade, perpassando a crise do *subprime* americano em 2008, a investigar o contexto econômico e político que antecedeu a edição da EC n.º 95/2016 e a explicar o que foi o Teto de Gastos e por que ele representou um projeto deliberado de redução do tamanho do Estado brasileiro e constitucionalizou uma severa política de austeridade em nosso ordenamento jurídico.

O capítulo 3 teve como finalidade apresentar a relevância do PBF como instrumento de concretização do direito social à alimentação. Assim, foram enumerados os principais marcos históricos de combate à fome no Brasil até a instituição do PBF, em 2003, a partir da unificação dos programas de transferência de renda que existiam de forma pulverizada no plano federal. O capítulo apresentou, ainda, o desenho institucional do programa e analisou estudos que demonstram sua eficácia na redução da pobreza e sua importância como vetor de mobilidade social.

O capítulo 4 debateu os impactos do Teto de Gastos sobre o orçamento do PBF. Nele, foi analisado o orçamento executado desde 2004 a 2019, constatando-se os efeitos negativos das políticas de austeridade implantadas a partir do choque recessivo de 2015 e aprofundados com a promulgação da EC n.º 95/2016. Discorreu-se sobre o aumento da insegurança alimentar no período e sobre a atuação do STF ante a defasagem do PBF e a proteção insuficiente no que tange ao combate à pobreza. Também foi analisada decisão em que a Corte Suprema reconheceu que, no início de 2020, a União conferiu aos moradores da região Nordeste tratamento discriminatório em relação à concessão de novos benefícios. Além disso, o capítulo elencou os episódios em que o Teto de Gastos precisou ser flexibilizado para abrir o espaço orçamentário necessário ao financiamento do AE, do AB e do PBF em 2023.

Por fim, o capítulo 5 versou sobre o RFS e novo PBF, recriado no ano de 2023. Foram analisadas as principais características do novo arcabouço fiscal, que substituiu o Teto de Gastos, e suas diferenças e vantagens em relação ao regime estabelecido pela EC nº 95/2016. A aplicação prática do RFS foi examinada por meio

dos relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias relativos aos dois primeiros bimestres de 2024. O capítulo pontuou, ainda, os desafios enfrentados pelo novo arcabouço fiscal ante a necessidade de aumento da arrecadação para que as metas fiscais traçadas pelo governo sejam atingidas. Quanto ao PBF, demonstrou-se que, a partir de 2023, o valor do benefício passou a ser de, no mínimo, R\$ 600,00 e que houve um salto no orçamento do programa, bem como no número de famílias atendidas. Por fim, o capítulo trouxe ponderações doutrinárias sobre eventuais efeitos negativos que o RFS pode vir a acarretar sobre o orçamento do PBF.

Costuma-se dizer que estudar o passado é importante para conhecer o presente e idealizar o futuro. Nessa linha, a dissertação pretendeu demonstrar os efeitos do Teto de Gastos sobre o orçamento do PBF a fim de que, nos anos vindouros, sejam evitados novos retrocessos na proteção social conferida pelo programa.

## **2 TETO DE GASTOS: DA RETÓRICA À CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA AUSTERIDADE**

### **2.1 A RETÓRICA DA AUSTERIDADE E SUA DESCONSTRUÇÃO**

A palavra “austeridade” tem origem na filosofia moral. O vocabulário econômico, porém, apropriou-se da carga moral da expressão para exaltar condutas ligadas à disciplina e a sacrifícios e legitimar discursos que reprimem comportamentos dispendiosos e esbanjadores (Rossi; Dweck; Arantes, 2018, p. 15).

Na seara econômica, o conceito de austeridade ganhou destaque durante a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais, em 1914-1918 e 1939-1945, respectivamente. Nessa época, os governos nacionais planejavam o que deveria ou não ser produzido, impunham racionamento de mercadorias, contingenciamento de matérias-primas, controlavam tudo que era importado e exportado e transferiam recursos (insumos, capital, mão-de-obra, etc) da indústria de bens de consumo para outros setores. A Inglaterra, por exemplo, chegou a restringir o uso de carros pelos civis para que o combustível fosse direcionado aos veículos das frentes de batalha (Furno; Rossi, 2023, p. 94). O discurso da austeridade foi empregado, então, para legitimar o racionamento e a regulação da economia em prol do esforço de guerra.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, surgiu a necessidade de reconstruir os países destruídos e priorizar os investimentos e o fornecimento de bens públicos.

Prevaleceu o raciocínio de que, se o Estado podia inibir o consumo privado em favor do esforço de guerra, também poderia fazê-lo para prover bens coletivos, como saúde, educação e moradia. No imediato pós-guerra, portanto, o ideário de austeridade continuou em voga, não voltado ao corte nos gastos públicos, mas à atuação forte do governo na alocação de recursos.

Na Inglaterra, o trabalhista Clement Attlee venceu as eleições de 1945, derrotando o conservador Winston Churchill, e, a partir da manutenção de diversos controles da economia de guerra e da contenção do consumo privado, foram criados um sistema de saúde universal, um relevante plano de habitação e políticas voltadas ao emprego. Essa nova concepção de atuação do Estado, regulador e provedor do bem-estar social, perdurou nas décadas de 1950 e 1960, período considerado de maior crescimento econômico do capitalismo. Trata-se dos anos dourados do capital, vividos nos Estados Unidos (EUA) e na Inglaterra, dos trinta anos gloriosos da França e dos milagres japonês e italiano (Furno; Rossi, 2023, p. 95-101).

Na Itália e na Grã-Bretanha, em meados da década de 1970, as pressões inflacionárias amplificaram as vozes dos trabalhadores. As fileiras sindicais e as greves atingiram patamares, até então, nunca vistos. Os salários e demais direitos trabalhistas aumentaram, assim como as reivindicações pelo rompimento com a ordem do capital dominante.

O ano de 1979, contudo, foi marcado pela ascensão da primeira-ministra Margareth Thatcher na Grã-Bretanha. Aconselhada por especialistas da famosa Mont Pelerin Society, comunidade considerada por muitos como a inventora do neoliberalismo, a “Dama de Ferro” aproximou o Reino Unido do conceito hoje bastante conhecido de austeridade. Disciplina monetária firme e postura fiscal prudente passaram a ser exaltadas na região. Em 1984, uma grande reforma tributária reduziu os tributos pagos pelas empresas e, em 1988, anunciou-se nova expansão da tributação regressiva, com o fim dos impostos sobre o capital e o aumento substancial dos impostos sobre o consumo. Entre 1979 e 1988, mais de 40% do setor industrial controlado pelo Estado foi privatizado. Novas leis trabalhistas passaram a permitir a demissão dos grevistas e a redução da indenização em caso de dispensa. Como resultado, o percentual de trabalhadores sindicalizados caiu de metade, em 1979, para menos de um terço, em 1998. De forma similar, enquanto 4,6 milhões de trabalhadores participavam de greves em 1979, apenas 93 mil o faziam em 1988. De

outro vértice, de 1975 a 1996, as taxas de exploração quase dobraram e as taxas de lucro subiram de 21% para 32% (Mattei, 2023, p. 402-403).

Fenômeno deveras similar foi observado na Itália, onde os primeiros-ministros Carlos Ciampi (1993-1994) e Lamberto Dini (1995-1996) implementaram reformas austeras que tinham como alvo frear os avanços trabalhistas da década de 1970, enfraquecer o Estado do bem-estar social italiano e favorecer o capital sobre o trabalho. Não por acaso, enquanto o governo reduziu radicalmente os gastos sociais, a participação dos salários no PIB caiu de 70% em 1983 para 61% em 2001 (Mattei, 2023, p. 403)<sup>1</sup>. Nessa linha, Piketty aponta que a reascensão da desigualdade depois dos anos 1970-1980 deveu-se, em parte, às mudanças políticas ocorridas nas últimas décadas, principalmente no que tange à tributação e às finanças (2014, p. 27).

Por falar em Itália, Alberto Alesina, da Universidade Bocconi, é considerado um dos principais expoentes do conceito moderno e da cultura da austeridade. Ele e outros influentes economistas do país, como Silvia Ardagna, Carlos Favero, Francesco Giavazzi e Guido Tabellini, formaram um grupo que ficou conhecido como Bocconi *boys*<sup>2</sup> e cujo pensamento econômico tornou-se predominante a partir do fim dos anos de 1970 (Mattei, 2023, p. 409).

Segundo Alesina, quando os governos cortam despesas, sinalizam que os tributos não terão de aumentar no futuro, estimulando, assim, os investidores e, possivelmente, os consumidores a serem mais ativos. O italiano aponta, ainda, outra

---

1 Para mais detalhes, recomenda-se a leitura do livro “A Ordem do Capital: como os economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo”, no qual Clara Mattei conta a história da reconstrução da Europa após a Primeira Guerra Mundial e demonstra que a austeridade era e continua sendo um elaborado exercício de dominação de classe e uma colaboração tecnocrática bem-sucedida em eliminar alternativas ao capitalismo (2023, p. 424). Na mesma linha, Laura Carvalho aponta que o neoliberalismo vem sendo utilizado como instrumento bem-sucedido para evitar as consequências da radicalização da democracia pela conquista de direitos e cidadania. Segundo a autora, “o neoliberalismo é uma doutrina que promete a liberdade de escolha, mas é vendida sempre sob o slogan de falta de alternativas. E aquele Estado, potencial garantidor das demandas dessa mesma sociedade por mais proteção social, melhores serviços e maior igualdade de tratamento, torna-se um inimigo”, ao mesmo tempo em que, não só no discurso, mas também, na prática, é mantido sob o controle das oligarquias (Carvalho, 2018, p. 124).

2 A expressão guarda correspondência com os Chicago *boys*, grupo formado por 30 economistas da PUC chilena que fizeram pós-graduação na Universidade de Chicago, nos EUA. Os garotos de Chicago impulsionaram o programa econômico ultraliberal durante a ditadura de Augusto Pinochet no Chile (1973-1990), marcado por forte austeridade fiscal, abertura comercial, privatização de estatais, reforma da Previdência com adoção do sistema de capitalização, reforma trabalhista, etc (Sant’Ana, 2018). No Brasil, um dos principais representantes da vertente é o ex-ministro da Economia Paulo Guedes, que, após fazer doutorado na Escola de Chicago, chegou a dar aula na PUC chilena, já sob a intervenção de Pinochet (Gaspar, 2018). Paulo Guedes foi o principal articulador da Reforma da Previdência, em 2019, e tentou, sem sucesso, replicar aqui o modelo chileno e emplacar a modificação do sistema de repartição para o de capitalização individual (Agência Câmara de Notícias, 2019).

razão para haver aumento do investimento privado quando os governos cortam despesas, qual seja, a de que os cortes são apenas parte de um pacote de reformas mais amplo, que inclui outras medidas pró-crescimento, tais como “a desregulamentação, a liberalização dos mercados de trabalho (incluindo, em alguns casos, medidas explícitas de acordo com os sindicatos para salários mais moderados) e reformas fiscais que aumentem a participação no trabalho” (Alesina, 2012).

Nessa quadra de ideias, austeridade pode ser definida como uma forma de deflação voluntária em que a economia se ajusta por meio da redução de salários, preços e despesa pública para restabelecer a competitividade, o que é, supostamente, melhor alcançado cortando o orçamento, dívidas e déficits do Estado (Blyth, 2020, p. 26). A austeridade expansionista representa um passo adicional ao conceito ao propor que a contração do gasto público gera um aumento ainda maior do gasto privado dada a alegada maior eficiência deste (Rossi; Dweck; Arantes, 2018, p. 17).

A austeridade parte de dois pressupostos, quais sejam, o de que os setores público e privado disputam recursos e o de que a redução do gasto público cederia espaço para o investimento privado. Desse modo, em momentos de crise, o arrocho fiscal conduziria ao resgate da confiança pelos agentes econômicos, que deixariam de investir em títulos da dívida pública para investir no setor privado, abrindo caminho, assim, para a geração de emprego e retomada do crescimento econômico.

A premissa de que a austeridade seria o instrumento e a solução para restaurar a confiança do mercado é um dos mitos da retórica da austeridade (Rossi; Dweck; Arantes, 2018, p. 19). Não se sustenta, porém, diante da constatação de que é o consumo que motiva as expectativas de investimento, e não o contrário. É o consumo, e não a confiança, que provoca o investimento por meio de seu efeito sobre os preços. Afinal, em períodos de crise e insegurança sobre o futuro, agentes privados não desejam consumir e investir mais. A confiança, portanto, é um efeito do crescimento, e não uma de suas causas. Sob tal perspectiva, a despesa e, com ela, a dívida do governo tornam-se uma boa política. Quando o setor privado está em processo de desalavancagem, é o Estado que deve voltar a investir, gerando empregos e renda (Carvalho, 2018, p. 103). Já a virtude da poupança individual cede diante do paradoxo da poupança ou da parcimônia de John Keynes: se todos forem austeros e pouparem ao mesmo tempo, todos falirão juntos, já que a economia contrairá por falta de demanda (Blyth, 2020, p. 188-189).

Voltando aos Bocconi *boys*, além de cargos de professor em universidades de prestígio nos EUA (Massachusetts Institute of Technology – MIT, Harvard, Chicago, Stanford, etc) e de funções editoriais nas principais revistas econômicas internacionais, eles trabalharam como consultores do FMI, do Banco Mundial e do Banco Central Europeu (BCE) e aconselharam órgãos governamentais como o Tesouro francês, o Federal Reserve e o Tesouro e o Banco Central italianos (Mattei, 2023, p. 407). Dessa forma, a influência do grupo espalhou-se mundo afora. Economistas do Sul global passaram a buscar validação nas vertentes econômicas que disseminaram a austeridade e assumiram os contornos neoliberais vividos nos últimos anos (Mattei, 2023, p. 9). Os países da periferia do sistema capitalista entraram na globalização, sobretudo nos anos de 1990, pautados pelas orientações do Consenso de Washington, termo que faz referência não só à Casa Branca e ao poderio norte-americano, mas também ao FMI e ao Banco Mundial, instituições sediadas na capital do EUA (Furno; Rossi, 2023, p. 115).

Elaborado por John Williamson em 1989, o Consenso de Washington consistiu em uma lista de dez políticas “obrigatórias”, entre elas, disciplina fiscal, reordenamento das prioridades de despesa pública, liberalização do comércio e do investimento estrangeiro direto, privatização e desregulamentação. Sob a pecha de “programas de ajustamento estrutural”, nos anos 1990, o Consenso foi implantado nos países da América Latina, que, na década de 1980, sofriam com inflação crônica. Vendeu-se a ideia de que as teses dos economistas desenvolvimentistas latino-americanos dos anos 1960 e 1970 encontravam-se obsoletas e de que as novas diretrizes eram as aceitas como adequadas dentro da OCDE. O conceito de um papel positivo do Estado no desenvolvimento econômico cedeu espaço para as novas orientações neoliberais antiestatistas do já desenvolvido Norte global, as quais se transformaram em um verdadeiro manual de instruções a ser seguido pelos países em desenvolvimento (Blyth, 2020, p. 234-235).

Baseados no mantra “estabilizar, privatizar e liberalizar” e, com o objetivo de minimizar déficits e inflação, FMI e Banco Mundial impuseram uma série de políticas uniformes do Azerbaijão à Zâmbia. A austeridade fiscal expansionista, contudo, apresentou resultados, em geral, terríveis. Uma década depois dos “ajustamentos”, a maioria dos países “ajustados” ainda não havia voltado ao ponto de onde tinha partido em termos de PIB perdido – perdido exatamente por meio da aplicação dessas

políticas. Os êxitos, além de terem sido poucos, foram sujeitos a frequentes reversões (*Ibid.*, 2020, p. 236).

Após sofrerem com hiperinflação nos anos de 1980, Brasil, Argentina e México ingressaram na década de 1990 adotando planos de estabilização baseados na âncora cambial, ou seja, em uma política de dólar barato para que a entrada de produtos estrangeiros pudesse coibir o reajuste de preços domésticos. Com o objetivo de atrair dólares e sustentar as crescentes importações, foi realizada a abertura comercial e financeira (Furno; Rossi, 2023, p. 115). A abolição dos controles de entrada, a liberalização dos sistemas bancários e a abertura das contas de capital, ao invés de crescimento, geraram graves crises financeiras (Rodrik, 2006, p. 973-976), em especial, no México, em 1994, no Brasil, em 1999, e na Argentina, em 2001. O padrão das crises nos países que passaram por esse ciclo de crescimento com entrada excessiva de capital estrangeiro se repetiu: quando houve mudança no cenário internacional, a fuga de capitais desvalorizou o poder de compra das moedas nacionais, gerou quebra de empresas e bancos e, em alguns casos, moratórias de governos (Furno; Rossi, 2023, p. 117).

Confrontados com a realidade de que os programas de ajustamento do FMI prejudicavam o crescimento econômico, governantes de esquerda de países como o Brasil abandonaram as condicionalidades impostas pelas instituições de Bretton Woods e adotaram compostos políticos muito mais heterodoxos (Blyth, 2020, p. 236). Não por acaso, nos anos 2000, período em que o ritmo de reformas abrandou consideravelmente e, em alguns países, até parou, a América Latina apresentou registros econômicos muito melhores.

De fato, a análise das taxas de crescimento anual do PIB *per capita* dos países em desenvolvimento no período de 1960-1999 evidencia que as “boas políticas”, ou seja, aquelas prescritas pelo Consenso de Washington, são apenas uma das formas pelas quais os países atualmente desenvolvidos (PADs) “chutam a escada”<sup>3</sup> pela qual

---

3 Em “Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica”, Ha-Joon Chang mostra que, para promover as indústrias nascentes, os PADs, em especial, os EUA e o Reino Unido, recorreram a políticas industrial, comercial e tecnológicas (ICTs) fortemente intervencionistas. Relata, ainda, que muitas das instituições tidas como “boas” não existiam nos PADs quando eles se encontravam em fase de desenvolvimento, tais como as instituições financeiras, inclusive um banco central independente, forte proteção ao direito de propriedade privada, inclusive a intelectual, e governança empresarial transparente e voltada ao mercado. A título de exemplo, cita o fato de que o banco central americano, o Federal Reserve, somente foi criado em 1913 e de que a Suíça se tornou líder em tecnologia no século XIX sem contar com uma lei de patentes. Conclui que os PADs se valem de dois pesos e duas medidas e que não estariam onde estão se tivessem adotado para si as políticas e instituições que recomendam aos países periféricos, com as quais chutam a escada para longe

subiram ao topo para longe dos países em ascensão (Chang, 2004, p. 11). Com efeito, dados do Banco Mundial apontam que, nos intervalos de 1960-1970 e 1970-1980, o crescimento anual do PIB *per capita* na América Latina e no Caribe foi, respectivamente, de 2,9% e de 3,2%. Já na época das reformas orientadas pelas instituições de Bretton Woods, ou seja, nos anos 1980-1990 e 1990-1999, o crescimento anual do PIB *per capita* na América Latina e no Caribe despencou para -0,3% e 1,7%, nessa ordem (Chang, 2004, p. 219-221). As reformas neoliberais, portanto, mostraram-se incapazes de cumprir sua grande promessa de promover crescimento econômico, e as liberalizações e privatizações perseguidas pelo FMI impuseram custos efetivos a países que não estavam em condições de suportá-los (Stiglitz, 2002, p. 53).

Nesse ponto, cumpre esclarecer alguns conceitos sobre o comportamento cíclico do regime fiscal. Se o Estado responde a momentos de crise econômica com contingenciamento de gastos públicos que impacta de forma negativa a demanda agregada, tem-se o chamado regime pró-cíclico. Lado outro, caso essa resposta ocorra por meio da elevação de gastos públicos, induzindo a retomada do crescimento econômico, pode-se definir o regime fiscal como anticíclico ou contracíclico. Empregar a política fiscal de forma contracíclica significa aceitar uma expansão maior do déficit fiscal, em um primeiro momento, para que, com a economia novamente aquecendo, a arrecadação se recupere, o que, por fim, reduziria o déficit fiscal (Bem, 2018, p. 9). Nesse diapasão, a forma como o governo conduz a política fiscal é da mais alta importância para o bom funcionamento da economia e do bem-estar da sociedade (Resende, 2020, p. 100).

É cediço que todos os direitos, sejam eles de primeira ou segunda geração, têm custos aos cofres públicos<sup>4</sup>, motivo pelo qual a política fiscal constitui um

---

destes (2004, p. 11-14). No Brasil, uma das medidas neoliberais implementadas pelo governo Bolsonaro foi a independência do BACEN (Lei Complementar n.º 179/2021), que, entre outros, conferiu um mandato de quatro anos ao presidente da instituição. A ideia seria evitar a ingerência do Executivo sobre a instituição, cujas decisões de ordem técnica precisariam ser protegidas das vontades políticas do governo de turno. A visão, contudo, desconsiderou a influência do sistema financeiro no BACEN, pela origem de seus componentes, problema não resolvido pela lei, que se limitou a estipular uma quarentena de 6 meses (Ribeiro, 2022, p. 108-109). Sob a tónica da neutralidade econômica, vinculou-se o governo vindouro a uma política monetária alheia ao programa político com o qual o atual presidente da República foi eleito. Os recentes embates entre o presidente Lula e o atual presidente do BACEN, Roberto Campos Neto, revelam a grave coexistência de uma elevada taxa de juros, que compromete o crescimento do país, e de um orçamento carente de consecução de prestações sociais (Mattei, 2023, p. 13-14).

<sup>4</sup> Casalta Nabais pondera que não tem a menor base real a separação tradicional entre, de um lado, os direitos negativos, que teriam apenas custos privados e, de outro lado, os direitos positivos, que

poderoso instrumento para a garantia dos direitos previstos constitucionalmente. Uma das funções clássicas da política fiscal é a estabilizadora<sup>5</sup>, que é aquela que concentra seus esforços em influenciar o nível de emprego e de preços (Rossi; David; Chaparro, 2020, p. 29). De acordo com tal função, em caso de desemprego involuntário, deve-se aumentar o nível de demanda pública até que se alcance o pleno emprego e, quando há pressão inflacionária decorrente de excesso de demanda, cabe ao governo ajustar seus gastos de maneira a contribuir para estabilizar os preços (Musgrave; Musgrave, 1973).

A função estabilizadora, ao impor a amenização de ciclos e a prevenção de crises, está no centro da contribuição de John Keynes sobre o impacto da política fiscal no emprego e na renda. Para Keynes, o governo pode realizar cortes de gastos nos momentos de *boom* econômico, e não nos de crise. É que, na crise, como há escassez de recursos e de demanda e excesso de capacidade ociosa na economia, o aumento do gasto público implica crescimento e emprego. Já nos momentos de *boom*, os gastos públicos têm efeito menor sobre a atividade econômica. Por exemplo: estando a economia aquecida, o corte de investimentos em uma obra pública pode não ter efeito negativo, visto que a empresa que seria contratada pelo governo possivelmente o será pela iniciativa privada (Rossi; David; Chaparro, 2020, p. 30).

Confirmando a tese de Albert Hirschman (1982) de que existem “visões rivais da sociedade de mercado”<sup>6</sup>, a lógica da austeridade contrapõe-se às lições de Keynes

---

desencadeariam, sobretudo, custos públicos. Os clássicos direitos e liberdades, ou seja, os ditos direitos negativos, sob o ponto de vista do seu suporte financeiro na figura dos tributos, são tão positivos quanto os direitos sociais (Nabais, 2002, p. 20).

<sup>5</sup> As funções clássicas da política fiscal dividem-se em alocativa, distributiva e estabilizadora. Na economia ortodoxa, a função alocativa justifica-se ante a existência de “falhas de mercado” que impedem a alocação eficiente de recursos no provimento de determinados bens e serviços. Sob uma perspectiva de justiça fiscal, a função alocativa pode contribuir para garantir direitos sociais por meio de instrumentos que variam desde a prestação direta de serviços públicos até incentivos setoriais. A função distributiva, a seu turno, destina-se a compartilhar de forma equitativa uma parcela da renda da sociedade, partindo do reconhecimento de que o mercado não o consegue fazer. Sob a ótica dos direitos humanos, essa função, ao interferir na renda das pessoas, pode reduzir ou reforçar as desigualdades mercado. Como instrumentos da função distributiva, podem ser citadas, do lado das despesas, as transferências públicas de renda a pessoas em situação de pobreza, de desemprego, incapazes, etc. e, do lado das receitas, a instituição de uma carga tributária progressiva que respeite os princípios da capacidade contributiva e da igualdade (Rossi; David; Chaparro; 2020, p. 26-29).

<sup>6</sup> Hirschman (1982) exemplifica as visões rivais da sociedade de mercado com o questionamento sobre a quem se deve conceder um corte de tributos. Partidários do keynesianismo querem dá-lo aos pobres, para que gastem e impulsionem o consumo. Já os defensores do neoliberalismo optam por dá-lo aos ricos, para que invistam sensatamente. Assim, diferentes teorias dão poder a grupos políticos e econômicos distintos. No Brasil, a Lei n.º 9.249/95 concedeu isenção aos lucros e dividendos distribuídos pela pessoa jurídica sob o argumento de que o benefício fiscal estimularia o investimento nas atividades produtivas. A medida teve por substrato a teoria do *trickle down* (gotejamento), segundo a qual benefícios concedidos a indivíduos ou empresas que se encontram no topo da pirâmide social

e à função estabilizadora da política fiscal. Observe-se que gasto e renda são dois lados da mesma moeda, pois o gasto de uma pessoa implica geração de renda para outra. Assim, nos momentos de crise, quando o governo corta investimentos destinados a uma obra pública, ele reduz a renda de empresas e empregados. De igual forma, a diminuição de despesas com transferências sociais implica redução da demanda dos beneficiários e restrição ao circuito da renda. Além de gerar retração econômica, a austeridade possui efeitos negativos sobre a situação fiscal. Como o corte de gastos reduz o crescimento, ocorre piora da arrecadação e do resultado fiscal, o que leva à realização de novos cortes de gastos, em um verdadeiro círculo vicioso da austeridade (Rossi; Dweck; Arantes, 2018, p. 18).

A compreensão dos comportamentos cíclicos do regime fiscal é importante para refutar um outro importante argumento da retórica da austeridade, qual seja, o de que o orçamento público se equipara ao orçamento doméstico. Defensores da austeridade advogam que, quando as finanças de uma família vão mal, a solução a ser adotada é reduzir gastos e/ou arranjar novas fontes de renda. Transportam, então, essa lógica para a esfera pública, aduzindo que, da mesma forma, em momentos de crise econômica, caberia ao Estado cortar despesas e/ou aumentar a carga tributária. Trata-se do senso comum de que todos, famílias, empresas e, também, governos, devem procurar equilibrar receitas e despesas, evitando problemas decorrentes de endividamento excessivo.

Esse argumento da retórica da austeridade, além de ser astucioso, é incessantemente repetido, a toda hora e em toda parte, por jornalistas, economistas e políticos ditos responsáveis (Resende, 2020, p. 108). Esbarra, contudo, no fato de que, como já visto, compete ao Estado conduzir a política fiscal de forma contracíclica, direcionando investimentos com o objetivo de arrefecer o impacto das crises e dos ciclos econômicos na população. Além disso, enquanto uma família não pode definir o quanto ganha, o governo tem capacidade de estabelecer seu orçamento por meio de decisões políticas relacionadas a quem e em que medida tributar. Some-se, ainda, o fato de que, ao contrário dos governos, famílias não emitem moeda, não emitem

---

tendem a gotejar e gerar efeitos benéficos para todos, com a ampliação de investimentos, do consumo e da oferta de empregos. O projeto de lei que deu ensejo à isenção, entretanto, não foi acompanhado de nenhum estudo ou avaliação de impacto que permitisse inferir uma relação de causa e efeito entre a benesse fiscal e o alegado estímulo ao investimento nas atividades produtivas (Vieira; Melo; 2017, p. 85). Na prática, a isenção em questão, além de não trazer os propalados investimentos, contribuiu para a baixa progressividade do imposto de renda e consolidou o quadro de subtributação do lucro no país (Gobetti, Orair, 2016, p. 14-15), implicando grave ofensa ao princípio da capacidade contributiva.

títulos em sua própria moeda e não definem a taxa de juros de suas dívidas. Em síntese, governos não são famílias, e a administração do orçamento público deve seguir premissa oposta à do privado: quando as famílias contraem gastos, incumbe ao governo ampliar suas despesas de forma a contrapor o efeito contracionista do setor privado (Rossi; Dweck; Arantes, 2018, p. 20-21).

Avançando na linha do tempo da austeridade, chega-se às severas medidas que foram implantadas na Europa após a crise do *subprime*<sup>7</sup> norte-americano, em 2008. Resultado direto das políticas de liberalização financeira na globalização, fundadas na ideia de que os mercados teriam capacidade de se autorregular, o colapso de 2008, decorrente do estouro da bolha de preços dos imóveis nos EUA, foi a maior crise financeira que o capitalismo viveu desde 1929. O *crash* levou a zero o valor das ações do banco Lehman Brothers, que havia sobrevivido até mesmo à crise de 1929, e a instituição decretou falência, deixando na mão correntistas e credores.

Em entrevista concedida em setembro de 2008, Peter Steinbrück, ex-ministro alemão das finanças, afirmou categoricamente que a verdadeira causa da crise foi “a irresponsável ênfase exagerada no *laissez-faire*, ao dar às forças do mercado a máxima liberdade possível em relação à regulação estatal no sistema financeiro anglo-americano” (Mangasarian, 2008). Poucos dias depois, foi a vez do então presidente da França, Nicolas Sarkozy, declarar que a teoria de que o mercado sempre sabe o que é melhor havia acabado (Vucheva, 2008). Não por acaso, os sistemas bancários de grandes países como Brasil<sup>8</sup>, China e Índia, que gozavam de uma boa regulamentação, resistiram muito bem à tempestade (Stiglitz, 2010, p. 335-336).

Após a quebra do Lehman Brothers, em setembro de 2008, a crise, que havia se iniciado em um segmento específico do mercado financeiro americano, ganhou dimensão global. Não se sabia quais bancos tinham as carteiras recheadas com os títulos podres, quem tinha apostado no mercado de derivativos e quais seriam os próximos a falir (Furno; Rossi, 2023, p. 121-124).

No terceiro trimestre de 2008, o auge da crise, os seis maiores bancos dos EUA (Goldman Sachs, J. P. Morgan, Bank of American, Morgan Stanley Citigroup e Wells Fargo) tinham, em conjunto, um quociente de ativos em relação ao PIB de

---

<sup>7</sup> Nome dado às hipotecas de baixa qualidade, cujos devedores não tinham renda, emprego nem bens.

<sup>8</sup> No Brasil, outros fatores econômicos se somaram à boa regulação bancária de modo a minimizar os impactos da crise do subprime, como será visto na seção seguinte.

61,61% e quocientes de alavancagem (ativos/capital) que variavam de 10 para 1 a 27 para 1. O Lehman Brothers, que nem estava no rol dos maiores bancos, tinha alavancagem de 31 para 1 em uma base de ativos de US\$ 503,34 bilhões, o que equivalia a 3,5% do PIB norte-americano.

A possibilidade de lançar à fogueira mais de 60% do PIB concentrou o foco coletivo no problema do “grande demais para falir”, e o governo estadunidense resolveu carregar o *crash* nos ombros, ao custo estimado de US\$ 13 trilhões de dólares (Blyth, 2020, p. 88-89). O “grande demais para falir” foi o resultado inevitável de bancos altamente alavancados descobrirem que toda a liquidez do mundo podia secar ao mesmo tempo (*Ibid.*, p. 65), e o preço de não permitir que falisse foi abarrotar o Federal Reserve com ativos tóxicos, que foram trocados por dinheiro para manter os empréstimos. Assim, o governo federal americano abriu um rombo nas suas finanças para tapar os buracos causados pelas receitas perdidas devido ao *crash* com despesa deficitária e emissão de dívida (*Ibid.*, p. 31).

Nem de longe os custos da quebra foram partilhados conforme a capacidade de pagar e a responsabilidade pelo fracasso. Em poucos meses, a crise do setor privado foi rebatizada pelas elites políticas e financeiras como uma “crise da dívida soberana”, supostamente criada pelos Estados que “gastaram demais”. As pessoas que pagaram a conta da crise de 2008 não foram as mesmas que lhe deram causa. Essa ótima opção política para os bancos foi e é a verdadeira razão pela qual se impôs a austeridade também na Europa (*Ibid.*, p. 88-89).

Considerando que, por meio da securitização, ou seja, da transformação de créditos a receber no futuro em produtos financeiros negociados no mercado, os *subprimes* americanos também eram transacionados nos mercados internacionais, a crise logo chegou ao continente europeu (BBC, 2021). Àquela altura, quase todo o mundo, exceto o BCE e a Alemanha, passou a adotar a economia keynesiana. Ante a constatação de que os Estados estavam salvando os bancos, tornou-se praticamente impossível defender a lógica de que os mercados se autocorrigem, o que implicou o regresso global de Keynes (Blyth, 2020, p. 95). Nos terríveis meses após a falência do Lehman Brothers, quase todos os governos afirmavam que a queda inesperada da despesa privada deveria ser compensada com uma política fiscal expansionista. Era preciso gastar mais, taxar menos e ampliar fortemente a base monetária na tentativa de limitar os danos. Assim, durante a crise, boa parte do mundo passou a seguir os

conselhos dos manuais clássicos e a aplicar as lições dolorosamente aprendidas com a Grande Depressão de 1929 (Krugman, 2012, p. 213).

Em outubro de 2008, por exemplo, o governo britânico anunciou um pacote de ajuda e nacionalização parcial dos bancos do país, no valor de £ 500 bilhões. Além disso, reduziu a taxa de juros de 5%, em outubro de 2008, para 0,5%, em março de 2009, a mais baixa desde a fundação do Banco da Inglaterra. Com a manutenção da economia em recessão, iniciou-se a chamada "flexibilização quantitativa", uma estratégia de estímulo monetário, com o objetivo de injetar recursos na economia. Na prática, o governo recomprou antecipadamente títulos de sua dívida junto aos bancos, injetando nestes o valor total de £ 200 bilhões até o fim de 2009 (BBC, 2021). Vários outros países europeus seguiram essa mesma dinâmica, de modo que, assim como ocorreu nos EUA, a dívida privada dos bancos europeus acabou sendo transformada em dívida pública dos Estados.

As medidas de incentivo, contudo, foram vistas pelos alemães e pelo BCE como um desastre prestes a acontecer e cujas consequências políticas acarretariam futura inflação. Em 2010, a elite da política mundial, composta por banqueiros e pelos responsáveis pelas finanças que definem a lógica a ser compartilhada, decidiu jogar fora as lições da história e determinou que era preciso mudar de estrada (Krugman, 2012, p. 213). Nessa esteira, em junho de 2010, o ministro alemão das Finanças publicou artigo no *Financial Times* no qual relatou preocupação com déficits excessivos e perigos da inflação elevada, afirmou que a Alemanha não reagiria à crise acumulando dívida pública e conclamou os líderes europeus à volta da consolidação fiscal expansionista (Schäuble; Wolfgang, 2010). Na mesma linha, o boletim mensal publicado em junho de 2010 pelo BCE apontou que a austeridade seria o caminho porque os benefícios da consolidação a longo prazo já haviam sido comprovados no passado e seriam indiscutíveis (2010, p. 83-84). No mês seguinte, o presidente do BCE foi claro ao afirmar que não deveria mais haver estímulos, pois o momento seria para que todos apertassem os cintos (Trichet, 2010). A contraofensiva keynesiana, assim, durou apenas um ano e logo cedeu espaço para a austeridade e os cortes no orçamento como alegados meios de superação da crise (Blyth, 2020, p. 95).

Daí em diante, países europeus foram resgatados pela *troika* BCE, Comissão Europeia e FMI, na condição de aceitarem um pacote de austeridade para aprumar seus navios orçamentários. O comando era para, principalmente, cortar despesas e, em menor escala, aumentar tributos. Em maio de 2010, a Grécia recebeu um

empréstimo de €110 bilhões em troca da redução de 20% nas remunerações do setor público e de 10% nas pensões, além do aumento de impostos. A expectativa da *troika* era de que o crescimento voltasse a partir de 2012. Longe de ser estabilizada por esse pacote de empréstimos e cortes, a Grécia continuou a se deteriorar, o que implicou um novo resgate de € 110 bilhões em julho de 2011 e nova imposição de cortes salariais e na despesa pública, na casa dos 20%, além de mais aumento de impostos (Blyth, 2020, p. 117).

Ao contrário do que esperado, a economia continuou a contrair, e o desemprego na Grécia atingiu 21%, 26% e 17,1% no fim dos anos de 2011, 2014 e 2019<sup>9</sup>, respectivamente. A despeito das fortes medidas de austeridade, a relação dívida/PIB do país, que, em 2010, era de 147,50%, foi crescendo ano a ano, atingindo o montante de 186,40%, em 2018, chegando ao ápice de 207%, em 2020, primeiro ano da pandemia, e encerrando 2023 no montante de 161,90%<sup>10</sup>. Os números, por mais impressionantes que sejam, não podem exprimir a dimensão da verdadeira tragédia que se abateu sobre a Grécia. Em suma, “o país foi destruído” (Resende, 2020, p. 122).

Alemanha, Reino Unido e Estados Unidos concentraram-se na crise grega da primavera de 2010 para reforçar o discurso pró-austeridade e afastar os perigos do keynesianismo. O BCE, a seu turno, apontava a Grécia como sendo o futuro de todos os países do continente, exceto se seus orçamentos fossem cortados, e a ameaça de contágio reforçou a austeridade como a nova política do dia. Em novembro de 2010, a Irlanda recebeu um resgate de € 85 bilhões mediante um corte de 26% na despesa pública. Em março de 2011, foi a vez de Portugal fechar um pacote de reformas para receber € 78 bilhões em troca de ajustes similares aos impostos à Irlanda (Blyth, 2020, p. 117-119). O resultado das políticas de austeridade nos países da periferia europeia foi o agravamento da recessão e a frustração de receitas do governo, e os cortes no orçamento acabaram ampliando o déficit fiscal inicial (Carvalho, 2018, p. 117).

Como se vê, os custos do resgate, da recapitalização e de outras formas de salvação do sistema bancário global foram absorvidos pelos governos. À semelhança do que ocorrera nos EUA, a crise bancária europeia foi transmudada e reclassificada pelos governantes e pelo *mainstream* como crise da dívida soberana. Não existiu,

---

<sup>9</sup> Disponível em: <https://pt.tradingeconomics.com/greece/unemployment-rate>. Acesso em: 7 jun. 2024.

<sup>10</sup> Disponível em: <https://pt.countryeconomy.com/governo/divida/grecia>. Acesso em: 7 jun. 2024.

contudo, uma crise da dívida soberana causada por despesas dos soberanos ou por alguma orgia de despesa governamental. O que houve foi a política de fazer parecer que a culpa era dos Estados, para que aqueles que verdadeiramente provocaram a bancarrota não tivessem que pagar a respectiva conta (Blyth, 2020, p. 32-33). Essa recaracterização oportunista da dívida chegou a ser batizada por Mark Blyth como a maior propaganda enganosa da história moderna (*Ibid.*, p. 119).

A permanente política de austeridade implantada na Europa após a crise do *subprime* implicou o enfraquecimento de direitos consagrados, como salários, aposentadorias e pensões, e o aumento da carga tributária. Desde então, observa-se um esvaziamento do modelo social europeu, que, após a Segunda Guerra Mundial, havia conseguido compatibilizar harmoniosamente o intervencionismo econômico e social com o Estado democrático e de direito (Melo, 2014, p. 102). A realidade dos países desenvolvidos, àquela altura, mostrou-se incompatível com a teoria da ortodoxia convencionalmente aceita (Resende, 2020, p. 93).

A redução dos direitos sociais na Europa acarretou diversos protestos e uma onda de instabilidade política no continente. Eleito primeiro-ministro da Grécia em setembro de 2009, o oposicionista e socialista George Papandreou anunciou a redução de gastos públicos e congelamento de salários e de aposentadorias em maio de 2010, quando o país recebeu o primeiro pacote de ajuda de € 110 bilhões. As medidas levaram a uma nova onda de protestos violentos em Atenas, e a “tragédia grega” passou a fazer parte do noticiário internacional. Após negociar um segundo pacote de ajuda, George Papandreou renunciou em novembro de 2011. Com a economia em depressão e as ruas tomadas por manifestantes, a Grécia teve cinco diferentes primeiros-ministros até o fim de 2015 (BBC, 2021).

O preço político da crise também acarretou troca de governo em outros países. No Reino Unido, a esquerda trabalhista, representada pelo premiê Gordon Brown, foi substituída pelo conservador David Cameron, em 2010. Na Espanha, o socialista Alfredo Pérez perdeu as eleições de 2011 para o conservador Mariano Rajoy. Já nas eleições da França de 2012, o conservador Nicolas Sarkozy não conseguiu se reeleger, e o país passou ao comando do socialista François Hollande.

Nos EUA, onde a crise começou, a população também responsabilizou o governo pela recessão. O democrata Barack Obama assumiu a Casa Branca em janeiro de 2009, após derrotar nas urnas John McCain, candidato sucessor de George Bush, cuja imagem estava fortemente desgastada pela crise econômica e pela guerra

no Iraque. O desemprego nos EUA subiu de 4,6%, em 2007, para 5,8%, em 2008, 9,3%, em 2009, e 9,6%, em 2010, quadro que estimulou no país o sentimento de que era a base da pirâmide social quem estava pagando a conta da crise gerada pela elite financeira, tal como já haviam percebido os “indignados” europeus. Esses americanos diziam-se “os 99%” da população que arcava com os custos dos privilégios do 1% restante, e essa foi a bandeira do movimento que tomou conta do coração do sistema financeiro americano, o *Occupy Wall Street*.

Sabe-se que as pessoas que estão na base na pirâmide de distribuição de riqueza são as que mais dependem dos serviços públicos, tais como saúde, educação, transporte e transferências de renda. Quando os governos europeus e dos EUA alegaram excesso de gastos e aumento da dívida para legitimar a redução da proteção social, foram os da base, e não os do topo, que sentiram o impacto da austeridade no aumento do desemprego e das distorções na partilha de recursos, na redução dos salários, nas infraestruturas desgastadas, na piora do fornecimento dos bens sociais e na deterioração das oportunidades de vida.

Ao declarar, em 2010, que era hora de todos apertarem os cintos, o então presidente do BCE, Jean-Claude Trichet, esqueceu um “pequeno detalhe”: nem todos usam as mesmas calças, uma vez que, quando o Estado corta despesas, os efeitos dos ajustes são distribuídos de forma injusta. Em suma, foram aqueles que dependem dos serviços públicos os que pagaram a conta dos bancos e ficaram com uma enorme quantidade de dívida a ser “fiscalmente consolidada”, motivo pelo qual a austeridade é, acima de tudo, um problema político de distribuição de riqueza, e não um problema econômico de contabilidade (Blyth, 2020, p. 43). A história da distribuição de riqueza, na verdade, jamais deixou de ser profundamente política, o que impede sua restrição aos mecanismos puramente econômicos (Piketty, 2014, p. 27).

Além de a própria realidade ter desmascarado as falácias da austeridade e revelado suas graves consequências sociais, também no plano acadêmico os estudos que lhe deram suporte não mais prevalecem. Consoante já mencionado, a fundamentação teórica da austeridade veio dos Bocconi boys nos anos de 1990. Em 2010, Alesina e Ardagna realizaram um trabalho que teve ampla repercussão na Europa e nos EUA, no qual defenderam a tese de que cortes drásticos dos déficits fiscais são seguidos de uma rápida e sustentada recuperação da economia, inclusive no curto prazo (Resende, 2020, p. 54). Apontaram, então, que a adoção de medidas

de austeridade era o caminho a ser tomado para que os países saíssem da recessão causada pela crise de 2008.

Após analisarem 21 países integrantes da OCDE, identificaram 107 momentos de suas histórias em que foram aplicados ajustes fiscais e, por fim, argumentaram que, em 26 desses momentos, os anos posteriores ao ajuste fiscal apresentaram crescimento econômico, o que legitimaria o emprego da austeridade como remédio para a crise vivida à época.

Outros estudos, porém, colocaram em xeque a conclusão de Alesina e Ardagna de que os ajustes fiscais deveriam ser adotados em momentos de desaceleração econômica. Com efeito, Jayadev e Konczal (2010) apontaram que a austeridade fora aplicada em uma fase de desaceleração econômica em apenas 6 dos 26 episódios indicados por Alesina e Ardagna, quais sejam: Finlândia, em 2000, Grécia, em 2005 e 2006, Irlanda, em 1987, e Noruega, em 1979 e 1983. Observa-se, pois, que, além de representar uma parcela pequena dos casos analisados, a maior parte das medidas de austeridade que foram seguidas de crescimento não foi tomada quando as economias estavam efetivamente em recessão.

A tese favorável à austeridade foi enfraquecida, ainda, pela constatação de 4 episódios em que o apontado crescimento posterior aos ajustes fiscais foi menor do que o do período prévio ao ajuste (Finlândia, em 2000, Grécia, em 2005 e 2006, e Noruega, em 1979), o que evidencia que a austeridade, na verdade, contribuiu para a queda da taxa de crescimento econômico. Na tabela abaixo, Jayadev e Konczal dissecaram os estudos de Alesina e Ardagna:

Tabela 1. Casos de contração expansionista constantes nos estudos de Alesina e Ardagna (2010).

Pais	Ano	Crescimento real do PIB no ano do ajuste (T)	Crescimento real do PIB em T - 1	Média de crescimento real de T-3 a T-1 (A)	Média de crescimento real de T a T+2 (B)	Média de crescimento real (B-A)	Cortou o gasto na desaceleração? (Cresc. T-1 < A)	A média de crescimento é maior no pós-ajuste do que antes?
Espanha	1986	3,3	2,3	2,0	4,6	2,7	Não	Sim
Espanha	1987	5,5	3,3	2,5	5,1	2,7	Não	Sim
Finlândia	1973*	7,0	7,7	5,1	4,0	-1,1	Não	Não
Finlândia	1996	3,7	3,9	2,2	5,0	2,8	Não	Sim
Finlândia	1998	5,2	6,2	4,6	4,7	0,1	Não	Sim
Finlândia	2000	5,1	3,9	5,1	3,1	-2,0	Sim	Não
Grécia	1976	6,9	6,4	2,7	5,7	3,0	Não	Sim
Grécia	2005	2,2	4,6	4,6	3,7	-0,9	Sim	Não
Grécia	2006	4,5	2,2	4,2	3,7	-0,6	Sim	Não
Irlanda	1976	1,4	5,7	4,9	5,6	0,7	Não	Sim
Irlanda	1987	4,7	-0,4	2,4	5,2	2,9	Sim	Sim
Irlanda	1988	5,2	4,7	2,5	6,5	4,0	Não	Sim
Irlanda	1989	5,8	5,2	3,2	5,4	2,2	Não	Sim
Irlanda	2000	9,4	10,7	10,2	7,2	-3,0	Não	Não
Holanda	1996	3,4	3,1	2,5	3,9	1,4	Não	Sim
Noruega	1979	4,4	3,9	4,6	3,5	-1,1	Sim	Não
Noruega	1980	4,5	4,4	4,1	2,0	-2,1	Não	Não
Noruega	1983	3,9	0,1	2,0	5,1	3,0	Sim	Sim

Noruega	1996	5,1	4,2	4,0	4,4	0,4	Não	Sim
Nova Zelândia	1993**	6,4	1,1	0,1	5,3	5,2	Não	Sim
Nova Zelândia	1994	5,3	6,4	2,1	4,3	2,3	Não	Sim
Nova Zelândia	2000	2,4	5,3	2,5	3,6	1,1	Não	Sim
Portugal	1986	4,1	2,8	0,2	6,0	5,8	Não	Sim
Portugal	1988	7,5	6,4	4,4	6,0	1,5	Não	Sim
Portugal	1995	4,3	1,0	0,0	4,0	4,0	Não	Sim
Suécia	2004	4,1	1,9	1,8	3,9	2,1	Não	Sim

Fonte: Jayadev e Konczal (2010).

\* O crescimento real do PIB não estava disponível em 1970 para a Finlândia e, portanto, a taxa média de crescimento de 1970 a 1972 é a taxa de crescimento média para 1971 e 1972.

\*\* O crescimento real do PIB não estava disponível para 1990 para a Nova Zelândia e, portanto, a taxa média de crescimento de 1990 a 1992 é a taxa média de crescimento para 1989, 1991 e 1992.

Observa-se, assim, que somente 2 episódios em que os cortes de gastos foram realizados na fase de desaceleração da economia foram sucedidos de crescimento econômico maior que o existente antes do ajuste (Noruega, em 1983, e Irlanda, em 1987). Outrossim, Jayadev e Konczal chamam atenção para o fato de que apenas na Irlanda, em 1987, a dívida pública não aumentou após o ajuste fiscal, concluindo, por fim, que o argumento de que o ajuste na desaceleração econômica leva a um crescimento posterior maior e a uma redução da dívida pública vale apenas para 1 dos 107 casos históricos analisados por Alesina e Ardagna em 2010.

Partindo do trabalho de Jayadev e Konczal de 2010, o FMI começou a fazer novos testes, utilizando outros indicadores, e as principais conclusões contradisseram fortemente a tese da austeridade expansionista. Os investigadores da entidade apuraram que o excedente orçamentário ciclicamente ajustado, principal mecanismo usado para avaliar se uma contração era ou não expansionista, era altamente imperfeito e influenciava as análises originais para encontrar casos positivos e descontar os negativos. Assim, o FMI concluiu que a consolidação orçamentária tem efeito normalmente contracionista sobre o produto, sem ganho de compensação, e que um corte de 1% do PIB no orçamento leva, nos dois anos seguintes, a uma redução de 0,5% do PIB e aumento de 0,3% no desemprego (FMI, 2010, p. 94-95).

Em 2011, o Serviço de Investigação do Congresso dos EUA (CRS) decidiu realizar um estudo para averiguar a contradição existente entre as pesquisas de Alesina e Ardagna e do FMI, ambas de 2010. O CRS observou que os ajustes fiscais bem-sucedidos, apontados pela dupla italiana, foram encontrados em economias que estavam acima ou perto do pleno emprego, na linha do que já haviam observado

Jayadev e Konczal. Apontou, ademais, que reduzir o déficit enquanto a economia ainda está frágil e abaixo do pleno emprego provavelmente envolve ainda mais contração, o que não é desejável (Gravelle; Hungerford, 2011, p. 15).

A tese da austeridade fiscal expansionista foi enterrada de vez em julho de 2012, quando o outrora ortodoxo FMI emitiu documento no qual assinalou taxativamente que retirar estímulos fiscais rapidamente em economias que já estão em contração pode prolongar suas recessões sem gerar a esperada poupança fiscal, o que é particularmente verdade se a consolidação for muito grande e centrada no corte de despesas públicas. No mesmo documento, o FMI (2012, p. 32) afirmou que as estimativas obtidas no estudo sobre os efeitos multiplicadores das despesas governamentais são amplamente consistentes com os argumentos teóricos dos modelos de ciclo econômico keynesianos. Em adição, assentou que a antecipação das consolidações durante uma recessão parece agravar os custos do ajustamento fiscal em termos de perda de produção, ao mesmo tempo em que parece atrasar enormemente a redução da relação dívida/PIB, o que, novamente, afigura-se ainda mais verdadeiro no caso de consolidações baseadas principalmente em cortes de gastos públicos.

Por fim, em relação às expectativas, o estudo do FMI (2012, p. 7) afirmou que, durante as recessões, os efeitos da confiança não pareceram ser suficientemente fortes para tornar as consolidações expansionistas, pelo menos no curto prazo. A conclusão alinha-se ao relato da morte da “fada da confiança”, de Paul Krugman (2012), para quem as “alegações de que apenas a austeridade pode pacificar os mercados de obrigações têm se provado tão equivocadas quanto as alegações de que a fada da confiança traria prosperidade”.

Observa-se, pois, que nos últimos anos, o FMI tem se afastado bastante da sua posição tradicional de defesa da consolidação. Desigualdade como empecilho ao crescimento, efeitos positivos dos investimentos públicos e, até mesmo, impostos sobre a riqueza fazem parte dos estudos recentes da instituição (Blyth, 2020, p. 381). Essa virada de chave pode ser bem compreendida pelo discurso que a então Diretora-Geral do FMI fez nas *Grandes Conférences Catholiques*, em Bruxelas, no dia 17/6/2015. Em sua fala, Christine Lagarde afirmou que um dos elementos capazes de virar o jogo da desigualdade excessiva é o uso de uma política fiscal inteligente, definida como aquela que desenvolve medidas tributárias e de gastos que tenham

efeitos adversos mínimos em termos de incentivo ao trabalho, poupança e investimento, com o objetivo de promover tanto maior igualdade como mais eficiência.

Apontou que, do lado da arrecadação, essa política fiscal inteligente implicava ampliação da base da receita tributária mediante, por exemplo, o combate à evasão fiscal e a redução ou eliminação da exoneração fiscal dos ganhos de capital. Do lado da despesa, afirmou ser necessário ampliar o acesso à educação e à assistência de saúde, além de intensificar o uso das chamadas transferências condicionais de renda, “mecanismos antipobreza altamente bem-sucedidos que contribuíram de forma significativa para reduzir a desigualdade de renda em países como o Brasil, o Chile e o México” (FMI, 2015, p. 7).

Na ocasião, Lagarde mencionou estudo do FMI que demonstra que elevar em 1% a parcela da renda dos pobres e da classe média aumenta o crescimento do PIB de um país em até 0,38% em cinco anos. Em contrapartida, elevar em 1% a parcela da renda dos ricos reduz o crescimento do PIB em 0,08%. Anotou que os benefícios da renda mais alta espalham-se para cima, e não para baixo, o que demonstra claramente que os pobres e a classe média são os principais motores de um crescimento econômico mais alto, mais inclusivo e mais sustentado. Com essa observação, jogou uma pá de cal sobre a teoria do *trickle down*, segundo a qual os incentivos dados ao andar de cima acabariam chegando ao andar de baixo por meio da geração de empregos (Carvalho, 2018, p. 156). Sob esse prisma, Christine Lagarde arrematou que “reduzir a desigualdade excessiva – ao erguer os ‘pequenos barcos’ – não é apenas correto do ponto de vista moral e político, mas é um bom princípio econômico” (FMI, 2015, p. 2). Essa suavização do tom do Fundo fez com que o *Washington Post* publicasse uma matéria intitulada “Comunistas se apoderaram do FMI!” (Schneider, 2014).

Embora desacreditada no plano teórico e acadêmico pelos estudos ora mencionados, datados de 2010, a austeridade, como visto, foi duramente implantada na Europa a partir desse mesmo ano, o que implicou profunda depreciação do Estado do Bem-estar social no continente. A manutenção permanente dessa doutrina econômica destrutiva, conquanto pareça, *a priori*, irracional, pode ser facilmente explicada pela imposição dos interesses de classe dos capitalistas.

Uma análise mais atenta do fenômeno evidencia que a austeridade, na verdade, nada tem de irracional. Ao revés. Trata-se de um discurso consistente e muito bem arquitetado que corresponde à atuação dos governos em resposta às

demandas do mercado e das elites econômicas à custa de direitos sociais da população e dos acordos democráticos. Os agentes privados que estão por trás dessa agenda fiscalista beneficiam-se da austeridade nas seguintes frentes: a) na redução da quantidade e da qualidade dos serviços públicos, o que aumenta a demanda por serviços privados em setores como educação e saúde e expande os espaços de acumulação de lucro privado; b) no aumento da recessão e do desemprego, o que implica diminuição das pressões salariais e incrementa a lucratividade; c) no fato de o corte de gastos e a redução das obrigações sociais abrirem espaço para futura diminuição de tributos das empresas e das elites econômicas (Rossi; Dweck; Arantes, 2018, p. 27).

Apesar de a experiência internacional já ter comprovado que as contrações fiscais prolongam as recessões sem gerar a esperada poupança fiscal, no Brasil, os antigos trabalhos de Alesina seguem sendo citados para justificar as políticas de cortes de gastos e de reformas estruturais (Carvalho, Rossi, 2020, p. 43-44). Convidada a rever suas posições, na esteira do que já faz até mesmo o conservador FMI, que, durante anos, conduziu com mão firme o capitalismo global, a maioria dos economistas liberais brasileiros segue preferindo as trincheiras dos velhos dogmas (Resende, 2020, p. 30).

Em que pesem as inconsistências lógicas dos mitos que a sustentam e os enormes fracassos empíricos que deveriam decretar sua morte, sobretudo na Europa no período que sucedeu a crise de 2008, a austeridade, como uma ideia econômica zumbi, continua aparecendo (Quiggin, 2010). Nesse diapasão, como remédio para a crise econômica brasileira de 2015, os argumentos do dogmatismo fiscalista foram ressuscitados, o que deu ensejo à promulgação da EC n.º 95/2016, que instituiu o NRF no âmbito federal, o chamado Teto de Gastos, e constitucionalizou a austeridade no ordenamento jurídico nacional, em todas as circunstâncias e a qualquer custo.

Antes de explicar o que foi o Teto de Gastos e quais foram suas implicações no que tange aos direitos sociais, é importante esclarecer o contexto econômico e político vivido pelo país em 2015, o que será delineado na seção seguinte.

## **2.2 CONTEXTO ECONÔMICO E POLÍTICO QUE ANTECEDEU O TETO DE GASTOS**

Como visto na seção anterior, foi em momentos de crise que a agenda da austeridade ganhou mais espaço. Nessa linha, o conceito de “terapia do choque”

envolve uma das principais características do capitalismo contemporâneo, a saber, a de esperar uma grave crise para reduzir permanentemente o papel do Estado enquanto os cidadãos ainda se recuperam do trauma. Foi assim que Milton Friedman, o papa da economia liberal dos últimos 50 anos, vislumbrou na tragédia que o furacão Katrina gerou em Nova Orleans, em 2005, “uma oportunidade para reformar radicalmente o sistema educacional”. Segundo Friedman, melhor do que gastar bilhões de dólares na reconstrução das escolas públicas seria o governo oferecer *vouchers* às famílias para que fossem utilizados nas instituições particulares de ensino, sistema que não foi sugerido como uma solução emergencial, mas sim como uma reforma permanente. A ideia colou e, enquanto o conserto dos diques rompidos e a reparação da rede elétrica eram realizados a passos lentos, a privatização do sistema educacional se tornou realidade em apenas 19 meses. Assim, o número de escolas públicas na cidade caiu de 123, antes do Katrina, para apenas 4, após o furacão (Klein, 2008, p. 13-14).

A crise econômica brasileira de 2015-2016 também se revelou uma oportunidade de ouro “para bloquear agendas democráticas crescentes – das mulheres, dos movimentos sociais, das minorias e da juventude – e viabilizar uma agenda ideológica de redução do tamanho do Estado” (Carvalho, 2018, p. 125). Enquanto a sociedade brasileira enfrentava o choque da crise econômica, o modelo de desenvolvimento distributivo até então vigente foi substituído pela estratégia da austeridade, primeiro, por meio do duro ajuste fiscal realizado em 2015 e, posteriormente, pela aprovação do Teto de Gastos, em dezembro de 2016.

De acordo com Laura Carvalho (2018, p. 14), entre 2003 e 2005, o governo do ex-presidente Lula seguiu uma política econômica mais conservadora, e a principal novidade em relação às gestões passadas foi a expansão e a universalização das políticas de transferência de renda por meio do PBF, o que será objeto de maior aprofundamento no próximo capítulo. O crescimento do PIB, nos percentuais de 5,8%, em 2004, e de 3,2%, em 2005, foi liderado pela expansão das exportações a partir da maior demanda mundial e, em especial, da China, pelas *commodities* brasileiras (petróleo, minérios e produtos agrícolas).

Medidas adotadas no segundo mandato de Lula fizeram com que o mercado interno passasse a crescer mais rápido e as exportações acabassem perdendo parte de sua influência no PIB. Os três pilares da política econômica do período, que ficou

conhecido como “Milagrinho”<sup>11</sup> (2006-2010), foram distribuição de renda, acesso ao crédito e investimentos públicos. No primeiro pilar, as políticas de transferência de renda via PBF e a valorização real do salário-mínimo a partir de 2005 incluíram no mercado de consumo uma parcela significativa da população, o que levou à expansão dos setores de serviços e da construção civil, que demandavam uma mão de obra vasta e menos qualificada. Houve, portanto, forte estímulo à demanda. Essas transformações repercutiram no padrão de consumo das famílias brasileiras, e a população de baixa renda passou a desfrutar de produtos e serviços que antes eram consumidos apenas pelos mais ricos.

O segundo pilar cresceu rapidamente entre 2003 e 2009 e foi impulsionado, inicialmente, pelo acesso ao crédito livre, que reúne todas as linhas de financiamento. Com efeito, a edição da Lei n.º 10.820/2003 introduziu o crédito consignado no ordenamento jurídico brasileiro e permitiu que trabalhadores, servidores públicos e aposentados, cuja renda vinha crescendo, obtivessem crédito com taxas relativamente menores e prazos maiores. Posteriormente e, em menor escala, houve expansão do crédito direcionado, concedido pelos bancos públicos para financiamento habitacional e rural.

Por fim, o terceiro pilar da política econômica do “Milagrinho” foi o aumento dos investimentos públicos, que representou o principal motor de ampliação do mercado interno. Entre 2006 e 2010, o investimento do governo aumentou, em média, 27,6% ao ano, já descontando a inflação do período. O êxito ocorreu, sobretudo, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, e que priorizou as áreas de energia (54,5% do total), infraestrutura social e urbana, incluindo habitação e saneamento (33,9%), e infraestrutura logística, relacionada a rodovias, aeroportos, ferrovias, etc (11,6%).

Sobre as regras fiscais, importante ressaltar que, desde 2005, o Brasil permitiu a retirada do Projeto Piloto de Investimentos (PPI), antecessor do PAC, da base de cálculo da meta de resultado primário. Em 2009 e 2010, foi a vez de a Petrobrás e a Eletrobrás serem excluídas da citada meta, o que gerou críticas e

---

<sup>11</sup> A expressão faz alusão ao suposto “Milagre econômico” ocorrido durante a ditadura militar (1968-1973), período em que o país apresentou taxas de crescimento mais altas que as do “Milagrinho”, porém seguidas do aumento da desigualdade social. Nas palavras de Conceição Tavares e José Serra (1970, p. 593), durante o regime militar, “pode-se dizer que, enquanto o capitalismo brasileiro desenvolve-se de maneira satisfatória, a nação, a maioria da população, permanece em condições de grande privação econômica, e isso, em grande medida, devido ao dinamismo do sistema ou, ainda, ao tipo de dinamismo que o anima”.

acusações do emprego de “contabilidade criativa”. O certo é que a redução das economias exigidas do setor público, associada ao aumento da arrecadação, por sua vez, decorrente do maior crescimento econômico, abriu um espaço fiscal maior e que foi ocupado pelos investimentos.

A alta do preço das *commodities*, aliada aos três pilares anteriormente citados, explica a melhora no desempenho da economia brasileira em relação às duas décadas anteriores. A dívida pública líquida caiu de 62,45%, em setembro de 2002, para 38,22% em setembro de 2010<sup>12</sup>. O superávit primário, a seu turno, manteve-se na média de 3,4% entre 2002 e 2008. A valorização das *commodities* e a volta dos fluxos de capitais permitiram que o governo pagasse a totalidade dos empréstimos feitos com o FMI, no fim de 2005, e passasse a acumular vultosas reservas internacionais, cujo saldo saltou de US\$ 55 bilhões, em 2005, para US\$ 207 bilhões, em 2007. Assim, a relação entre dívida externa de curto prazo e reservas internacionais, que chegara a 90% na crise cambial de 1999, caiu para cerca de 20% em 2008, deixando o país bem menos vulnerável a modificações no cenário externo e na taxa de câmbio (Carvalho, 2018, p. 14-31).

Quando a crise do *subprime* americano chegou ao Brasil, não realizou aqui, nem de longe, os mesmos estragos causados nos Estados Unidos e na Europa, o que decorreu de múltiplos fatores. Parte desse desempenho se deveu às políticas que já vinham sendo implementadas antes da crise, uma vez que o aumento do salário mínimo, das transferências sociais e dos investimentos evitou uma queda ainda maior da demanda doméstica. A potência do mercado interno, o ciclo de investimentos e a menor vulnerabilidade externa tornaram a economia mais resistente a um choque que, se ocorrido anos atrás, teria tido um impacto muito mais profundo e prolongado (*Ibid.*, p. 37-39).

Outro fator a ser registrado foi a adoção de medidas anticíclicas por parte do Governo Federal, o que suavizou os impactos da depressão sobre a economia brasileira. Ao invés de estimular a austeridade com contingenciamento de gastos, o governo “colocou a bomba para funcionar” ao conceder crédito, incentivos e desonerações, providências que, associadas ao cenário de transformação dos mais vulneráveis em consumidores, revelaram-se capazes de fazer a economia girar e o país crescer (Melo, 2015, p. 99-101). Não se pode esquecer, ainda, o fato de o sistema

---

<sup>12</sup> Série histórica da dívida pública total disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?serid=38388>. Acesso em: 12 jun. 2024.

bancário nacional possuir uma boa regulamentação (Stiglitz, 2010, p. 335), como já mencionado na seção anterior. Esse conjunto de fatores fez com que, mesmo com os desdobramentos negativos da crise mundial, o Brasil apresentasse uma das menores quedas do PIB em 2009, de apenas -0,1%, e um relevante crescimento em 2010, na casa dos 7,5% (Ramos; Lacerda, 2019, p. 55).

O fato de a política econômica do “Milagrinho” ter sido bem-sucedida durante certo tempo, porém, não significa que sua fórmula seria eficaz para sempre ou que ela estava livre de desafios ou limites. Uma das limitações constatadas foi a baixa competitividade e a fragilidade do setor industrial brasileiro. Após a crise global de 2008, as exportações chinesas, antes direcionadas aos países desenvolvidos, buscaram mercado na América Latina. Como reflexo, no Brasil, a importação de produtos vindos da China aumentou 103,40% de 2005 a 2010, o que significa que aquela dinâmica de crescimento do consumo estava, em parte, vazando para fora. O país não tinha, no contexto do “Milagrinho”, a estrutura produtiva necessária para atender a nova demanda criada, que se referia não só a serviços, mas também a produtos industriais que não fabricávamos, como *smartphones* e computadores, por exemplo (Carvalho, 2018, p. 43-45).

Outra limitação constatada foi a de que o “Milagrinho” não logrou diminuir a forte concentração de renda existente no topo. O conjunto formado pelos benefícios previdenciários e pelas transferências de renda reduziu o índice de Gini em 7,7% em 2009, enquanto a redução foi de 4,3% em 2003. Os gastos com saúde e educação lograram reduzir a desigualdade em 17,1% em 2009, percentual que, em 2003, foi de 13,4%. Tal panorama, contudo, não foi suficiente para fazer com que a renda do topo da pirâmide escoasse para o meio ou para baixo. De 2001 a 2015, os mais pobres aumentaram sua participação na renda total somente de 11% para 12%. Já o 1% mais rico aumentou sua parcela de 25% para 28%. Os 40% intermediários, por sua vez, tiveram sua participação reduzida de 34% para 32% entre 2001 e 2005. Não por acaso, esse “miolo espremido” que ficou prejudicado com o crescimento ocorrido ao tempo do “Milagrinho” uniu-se aos protestos de junho de 2013 e posicionou-se a favor do processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, iniciado em 2015. Nessa senda, Laura Carvalho aponta que o aprofundamento do processo de redistribuição de renda, iniciado no período do “Milagrinho”, deveria ter sido acompanhado de uma reforma tributária que enfrentasse a forte regressividade do

nosso sistema, tributando menos o consumo e a produção e aumentando a tributação sobre a renda e o patrimônio (*Ibid.*, p. 51-52).

À vista da falta de competitividade da indústria nacional e dos desequilíbrios externos, muitos economistas passaram a defender uma virada de chave no modelo econômico adotado pelo país. O estímulo ao mercado interno deveria dar lugar ao desenvolvimento industrial com destaque para as exportações, similar ao que ocorria nos países asiáticos. O modelo proposto pelo setor industrial ficou conhecido como “Nova Matriz Econômica” e foi acatado pela ex-presidente Dilma Rousseff em seu primeiro mandato, de 2011 a 2014 (*Ibid.*, p. 58).

Entendeu-se que, para desenvolver crescimento sob tal estratégia, era necessário reduzir os juros e desvalorizar a moeda nacional e que, para evitar a disparada da inflação, deveria haver controle de demanda doméstica e dos preços. A política fiscal até então vigente, de matiz expansionista, foi substituída por uma política fiscal contracionista, permeada por cortes de gastos e de investimentos públicos. Nesse contexto, a média anual dos investimentos federais, que, de 2006 a 2010, havia sido de 27,6%, caiu drasticamente para 1%, entre 2011 e 2014 (*Ibid.*, p. 12). Igualmente foram redesenhados os rumos da política monetária, que saiu de um viés contracionista, marcado por juros altos, para um modelo mais frouxo, com juros mais baixos, o que facilitaria a desvalorização da moeda. O raciocínio era o seguinte: com o real mais desvalorizado que o dólar, os produtos nacionais custariam menos que os estrangeiros, o que, ao mesmo tempo, estimularia as exportações, retraindo as importações e aumentaria os investimentos privados (*Ibid.*, p. 56).

A estratégia industrialista foi caracterizada, também, por uma ampla política de subsídios e isenções fiscais que diminuiu o custo tributário das empresas. Houve redução dos encargos de insumos, como energia e combustíveis, dos custos de crédito, por meio do aumento do financiamento via bancos públicos e baixa da SELIC e do *spread* bancário, além de desonerações de encargos trabalhistas. Ao mesmo tempo em que a estratégia pró-indústria se desenvolvia, o Governo Federal lançou mão de medidas que afetaram a rentabilidade do capital financeiro, tais como a queda de juros entre 2011 e 2012, a imposição de limites para a rentabilidade das concessões públicas e o forte controle dos preços administrados, o que desagradou setores economicamente importantes do país (Furno; Rossi, 2023, p. 152-153).

Posto que tenha preservado empregos e compensado, em parte, a pressão sobre as margens de lucro de alguns setores, a agenda FIESP não funcionou. No final

do primeiro mandato de Dilma Rousseff, o crescimento desacelerou, e o desequilíbrio externo cresceu. Para piorar, o uso do orçamento público a fim de sustentar a rentabilidade do setor produtivo privado levou à deterioração do resultado fiscal, que, em 2014, pela primeira vez em muitos anos, apresentou um déficit primário (*Ibid.*, p. 152-153).

Recorde-se que, de 2002 a 2013, houve superávit primário em todos os anos, inclusive em nível acima de 3% do PIB entre de 2002 e 2008. Mesmo diante dos efeitos da crise mundial do *subprime*, em 2008, e de seus consecutivos desdobramentos, o Brasil seguiu apresentando fortes superávits primários em 2009, 2010 e 2011, respectivamente, de 1,9%, 2,6% e 2,9% do PIB. Em 2013, o debate econômico brasileiro destacava o mercado de trabalho superaquecido, a força dos sindicatos e o alegado crescimento excessivo dos salários (*Ibid.*, p. 160). As “visões rivais da sociedade de mercado” (Hirschman, 1982), novamente, ficaram claras. Enquanto Delfim Netto entendia que o país vivia um “processo civilizatório” de inclusão social com aumento de renda, Alexandre Schwartzman, expoente representante da ala conservadora, opinava que “a saída é frear a economia, demitir mesmo”. Para Schwartzman, o freio na economia e a queda do nível de emprego eram a receita para conter a inflação (Valente; Oliveira, 2013).

A partir de 2012, o resultado primário começou a diminuir, atingindo o patamar de 2,2% do PIB. Em 2013, caiu para 1,7% do PIB, até chegar ao nível negativo, em 2014, de -0,6% (Ramos; Lacerda, 2019, p. 57-59). Apesar do resultado negativo quanto à meta fiscal, o ano de 2014 foi encerrado com a taxa de desemprego na casa dos 7%, a menor da história recente do país (Agência Brasil, 2024).

A definição das causas que empurraram o país para a grave crise ocorrida em 2015-2016 é controversa. Alexandre Schwartzman (2019) aponta taxativamente que “a piora do resultado primário derivou, ao contrário do que afirmaram os Defensores [do Gasto Público], do aumento do gasto, não só no caso do governo federal, mas também dos governos locais”. Lado outro, economistas de viés heterodoxo entendem que a crise foi um fenômeno multifatorial, cujo motivo decisivo foi o choque recessivo de 2015 (Furno; Rossi, 2023, p. 155).

De fato, à vista do quadro de depreciação econômica em 2014, retratado pelo já mencionado resultado primário negativo (-0,6%) e pelo crescimento quase nulo do PIB no mesmo ano, de apenas 0,5% (Agência IBGE notícias, 2016), a austeridade, mais uma vez, reapareceu e foi prescrita como a solução dos problemas, a despeito

de sua ineficácia já ter sido comprovada nos planos teórico e empírico, como visto na seção anterior.

Na defensiva após o conturbado processo eleitoral de 2014, vencido com 51,6% dos votos, Dilma Rousseff surpreendeu e, em janeiro de 2015, nomeou o ortodoxo Joaquim Levy para o cargo de ministro da Fazenda. Até o liberal Edmar Bacha ressaltou que, “fora o Meirelles, é difícil encontrar alguém mais ortodoxo do que o Joaquim no Brasil” (Jungerfeld, 2015). O novo ministro comandou um duro ajuste fiscal que focava diretamente nos cortes de gastos e na contenção de despesas do governo, implicando a piora no nível de atividade, já que a queda do gasto público se somou à redução dos gastos das empresas e das famílias (Ramos; Lacerda, 2019, p. 56).

A estratégia de choque envolveu, também, um rápido aumento dos preços administrados. Anteriormente represados, eles foram reajustados de forma brusca e cresceram, em média, 18,1% em 2015. Os maiores aumentos ocorreram nas tarifas de energia elétrica, no gás de bujão e na gasolina, cujos custos subiram, respectivamente, 51%, 22,6% e 20,1% (Carvalho, 2018, p. 98). Houve, ainda, modificação na postura da política cambial, que passou a ser menos atuante. Enquanto, em janeiro de 2015, a taxa de câmbio estava em R\$ 2,60 por dólar, em janeiro de 2016, ela já passava de R\$ 4,00 por dólar. Assim como o choque dos preços administrados, a modificação na taxa de câmbio trouxe consequências para os custos das empresas, contribuiu para o aumento da inflação e reduziu o poder de compra das famílias, o que impactou negativamente o consumo (Furno; Rossi, 2023, p. 155-156).

Essas medidas fiscais contracionistas foram associadas a uma política monetária e creditícia igualmente restritiva. A taxa SELIC, que, em janeiro de 2014, estava no patamar de 10,5% saltou para 14,25% em dezembro de 2015 (Banco Central, 2024), mesmo mês em que se iniciou o processo de impeachment de Dilma Rousseff. A elevação da taxa de juros ocorreu em resposta ao aumento da inflação, decorrente, sobretudo, da desvalorização do real e dos reajustes dos preços administrados, que haviam sido contidos nos anos anteriores (Ramos; Lacerda, 2019, p. 56).

Outro fator que contribuiu decisivamente para a crise que antecedeu a instituição do Teto de Gastos foi o fim do *boom* das *commodities*, período em que os preços de produtos como petróleo e metais subiram de forma constante graças à

demanda crescente de economias emergentes como China e Índia. Dados do FMI apontam que, nos ciclos de 1999/2002, 2003/2005 e 2006/2010, o valor das *commodities* aumentou 10,3%, 19,1% e 10,5%, respectivamente (Carvalho, 2018, p. 12). Para a instituição, a super alta das *commodities* encontra-se relacionada à redução da pobreza e da desigualdade na América Latina, pois implicou elevação de receitas públicas, o que viabilizou o aumento dos investimentos estatais e estimulou a geração de empregos, os quais acabaram se expandindo para outros setores, como o de construção. O FMI ressaltou, ainda, que alguns governos se valeram do crescimento da arrecadação para aumentar as transferências sociais para grupos de baixa renda, a exemplo de programas dos previdência sem contrapartida *Renta Dignidad*, na Bolívia, e *Pensión 65*, no Peru, e do PBF, no Brasil (Balakrishnan; Toscani, 2018).

A partir de 2011, a maré virou, e houve forte redução no preço das *commodities* de 7%, no quadriênio de 2011/2014, e de 6,5%, no biênio 2015/2016 (Carvalho, 2018, p. 12). A queda, por conseguinte, diminuiu a receita de exportação e a capacidade de investimento das empresas, notadamente as de petróleo, mineração e siderurgia. Os efeitos da Operação Lava-jato, por sua vez, impactaram direta e negativamente as empresas de petróleo e gás e de construção civil pesada, dois dos principais segmentos da economia nacional, afetando, por tabela, toda a cadeia produtiva deles decorrente (Ramos; Lacerda, 2019, p. 56-57).

Em 9/9/2015, a agência de classificação de risco *Standard and Poor's* (S&P) retirou o selo de bom pagador do Brasil, rebaixando a nota do país de “BBB-” para “BB+”. Ao comunicar a retirada do grau de investimento, a agência mencionou, entre outros, que houve um aumento elevado do risco para a política de correção fiscal em andamento, principalmente decorrente da dinâmica fluída no Congresso, associada aos efeitos das investigações de corrupção da estatal Petrobras (Alvarenga; Laporta; Trevizan, 2015).

Aqui, um fato curioso chama atenção. A mesma S&P, poucos meses antes de rebaixar o Brasil, tornou-se ré em um processo movido pelo Departamento de Justiça dos EUA, sob a acusação de ter mascarado o grau de risco dos papéis *subprime*, os vilões da crise de 2008, ocultando propositadamente as chances de prejuízo. Em 3/2/2015, a agência celebrou um acordo no qual concordou em pagar ao Tesouro

americano o equivalente a quase US\$ 1,4 bilhão (BBC News Brasil, 2015)<sup>13</sup>. Importante ressaltar que, em 2011, quando *S&P* diminuiu a nota dos EUA de “AAA” para “AA+” pela primeira vez na história, citando desafios fiscais e econômicos e enfraquecimento das instituições políticas americanas, Paul Krugman (2011) opinou ser a agência a última instituição em cujo julgamento as pessoas deveriam acreditar, considerando que ela, juntamente com suas congêneres [leia-se: *Fitch Ratings* e *Moody’s*], desempenhou papel relevante no que se refere a provocar a crise, ao conceder classificações AAA a papéis lastreados em hipotecas que acabaram se transformando em lixo tóxico. Independentemente do nível de credibilidade das agências de classificação, o certo é que a retirada do grau de investimento contribuiu para deteriorar o cenário econômico, àquela altura já combalido.

A instabilidade política também entra nessa conjugação de fatores que acarretaram a crise de 2015-2016. Em 2/12/2015, mesmo dia em que o PT declarou apoio ao processo de cassação de Eduardo Cunha no Conselho de Ética, o ex-presidente da Câmara anunciou o acolhimento do pedido de impeachment contra Dilma Roussef. No pedido, os juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal sustentaram que a então presidente havia cometido crime de responsabilidade pela prática das chamadas “pedaladas fiscais” e pela edição de decretos de abertura de crédito sem a autorização do Congresso (Agência Senado, 2016). Na visão de Ricardo Lodi (2021, p. 34), no Brasil, a ortodoxia fiscal fez do Direito Financeiro não só um instrumento para a frustração dos direitos sociais e do desenvolvimento econômico, mas também da própria democracia, como ocorreu no impedimento de Dilma Rousseff.

O processo, aliás, foi marcado por grandes controvérsias. Em 8/12/2015, o Plenário da Câmara elegeu, em votação secreta, uma chapa avulsa com nomes da oposição para compor a comissão especial que analisaria o pedido de impeachment. No dia 17/12/2015, o STF deferiu medida cautelar na ADPF n.º 378 para determinar que não era possível haver apresentação de chapa avulsa nem votação secreta, bem como para estabelecer o rito processual na Câmara e no Senado. Em março de 2016,

---

<sup>13</sup> O episódio reacendeu o debate sobre a credibilidade das agências de classificação de risco, cujas avaliações, no Brasil, são rotineiramente utilizadas para a prática de terrorismo fiscal. *S&P*, *Fitch* e *Moody’s* controlam parcela superior a três quartos do mercado global de avaliações de risco, o que desperta questionamentos sobre conflitos de interesse em seus serviços, visto que acabam sendo pagas pelos mesmos clientes que examinam. Esse ponto se tornou ainda mais polêmico no ano 2000, quando a *Moody’s* lançou ações na bolsa de valores americana (BBC News, 2015).

foi, então, instalada nova comissão especial e, no dia 17/4/2016, a Câmara autorizou a abertura do processo de impedimento, pelo placar de 367 votos a favor, 137 votos contrários e 7 abstenções. Em 12/5/2016, com 55 votos favoráveis e 22 contrários, o Senado instaurou o processo e afastou Dilma Rousseff da presidência, a qual fora assumida pelo vice Michel Temer. Após 6 dias de julgamento e 273 dias de trâmite total, em 31/8/2016, o Senado decretou a perda do mandato, porém manteve os direitos políticos da ex-presidente (Agência Senado, 2016).

Concluído o processo, o outrora vice-presidente Michel Temer assumiu o Executivo Federal e colocou em prática a implementação do programa econômico neoliberal denominado “Uma ponte para o futuro”, cuja execução havia sido refutada pela ex-presidente Dilma Rousseff<sup>14</sup>. A instabilidade política e institucional, sem dúvida, abalou a confiança e as expectativas do mercado e somou-se a um quadro já bastante degradado.

A política contracionista adotada, consubstanciada no choque recessivo de 2015, combinada com os outros fatores ora mencionados, ao invés de melhorar as contas públicas, como anunciado, implicou significativa piora do nível de atividade e a queda do ministro da Fazenda Joaquim Levy, em 18/12/2015, o qual fora substituído por Nelson Barbosa. A elevação do cenário de deterioração fiscal pode ser facilmente compreendida pelos indicadores econômicos abaixo colacionados:

Tabela 2 - Taxa de crescimento anual de variáveis selecionadas para a economia brasileira em cinco subperíodos.

	1999-2002	2003-2005	2006-2010	2011-2014	2015-2016
Salário mínimo (% ao ano, em termos reais)	1,8	6,8	5,9	3,0	1,2
Preço das <i>commodities</i> - FMI (% ao ano)	10,3	19,1	10,5	-7,0	-6,5
Investimentos federais (% ao ano, em termos reais)	-2,0	-4,7	27,6	1,0	-28,4
PIB (% ao ano, em termos reais)	2,3	3,4	4,5	2,3	-3,5
Consumo das famílias (% ao ano, em termos reais)	1,6	2,6	5,8	3,5	-3,8
Investimento total (% ao ano, em termos reais)	-1,2	2,0	9,1	2,2	-12,1

<sup>14</sup> No dia 21/9/2016, em discurso feito em uma reunião com empresários e investidores em Nova Iorque, Temer declarou: “Há muitíssimos meses atrás, nós lançamos um documento chamado ‘Ponte para o Futuro’ porque verificávamos que seria impossível o governo continuar naquele rumo e até sugerimos ao governo que adotasse as teses que nós apontávamos naquele documento. Como isso não deu certo, não houve a adoção, instaurou-se um processo que culminou, agora, com a minha efetivação como presidente da República” (Carta Capital, 2016).

Exportações (% ao ano, em termos reais)	8,5	11,7	2,5	1,6	4,3
Inflação - IPCA (% ao ano)	8,8	7,5	4,7	6,2	8,5

Fonte: Carvalho (2018, p. 12), a partir de dados do FMI (Primary Prices Index), IBGE (Contas nacionais trimestrais e PNAD), Ipeadata e Orair (2016).

Observa-se, pois, que a valsa brasileira, que começou com um passo à frente no período do “Milagrinho”, andou de lado entre 2011 e 2014, quando da adoção da “agenda FIESP” e da “Nova Matriz Econômica”, ambas destinadas a beneficiar o setor industrial. A dança evoluiu para o grande passo atrás nos anos 2015-2016, período em que houve acelerado desmonte do frágil Estado de bem-estar social brasileiro (Carvalho, 2018, p. 11-12), golpeado de vez com a aprovação do Teto de Gastos. Sob o véu da tecnicidade, a EC n.º 95/2016 constitucionalizou a austeridade e sedimentou um eficiente projeto de redução do tamanho do Estado brasileiro, como a seguir se detalhará.

### **2.3 TETO DE GASTOS E A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA AUSTERIDADE**

A CF estabeleceu a dignidade da pessoa humana como fundamento da República, que tem como objetivos, entre outros, construir uma sociedade justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Não por acaso, a Constituição Cidadã foi a primeira a trazer um capítulo próprio dos direitos sociais, dado que as Cartas anteriores tratavam sobre os direitos sociais em capítulos que fusionavam as ordens social e econômica. Apesar dessa separação no corpo do texto constitucional atual, deve-se ter em mente que os direitos econômicos são pressupostos da existência dos direitos sociais, pois, sem uma política econômica voltada à intervenção estatal na economia, não se compõem as premissas necessárias ao surgimento de um regime democrático de conteúdo tutelar dos fracos e mais numerosos (Silva, 2014, p. 470).

Além de prever inúmeros direitos sociais e de tê-los sacramentado em um capítulo autônomo, a CF tentou garantir meios de tornar esses direitos eficazes, como, por exemplo, as vinculações constitucionais de recursos para saúde e educação. Com efeito, o art. 112 da CF impôs que a União aplique nunca menos que 18% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. De forma similar, o art. 198, § 2º, com redação conferida pela EC n.º 29/2000, estabeleceu para as

despesas federais com saúde uma vinculação ao montante empenhado em 1999, acrescido de, no mínimo, 5%, valor que passou ser corrigido, ano a ano, pela variação nominal do PIB, por determinação do art. 77 do ADCT e da LC nº 141/2012. Após a promulgação da EC n.º 85/2016, os gastos em saúde do governo federal passaram a ser de, no mínimo, 15% da receita corrente líquida (RCL) (Vieira; Piola; Benevides, 2019, p. 16-17).

Tendo em vista a necessidade de concretizar os direitos constitucionalmente assegurados, o orçamento público tornou-se uma peça da mais alta relevância econômica e social, por seus importantes impactos alocativos e distributivos (Resende, 2020, p. 76). Pode ser o orçamento público definido como o ato pelo qual o Executivo prevê e o Legislativo autoriza, por certo período, a arrecadação das receitas já criadas em lei e a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e a outros fins adotados pela política econômica ou geral do país (Baleeiro, 1997, p. 387). Mais do que uma peça de natureza meramente contábil empregada para identificar os recursos a serem arrecados e programar as despesas a serem realizadas, o orçamento público possui um aspecto político relevante por descortinar as políticas públicas que são prioritárias para determinado governo e, por força do princípio democrático, para a própria população.

Considerando que cabe ao orçamento refletir as prioridades constitucionais conjugadas com as necessidades sociais (Abraham, 2021, p. 306), a perseguição do equilíbrio fiscal não deve ou, ao menos, não deveria ser um fim em si mesmo, o que, inclusive, foi reconhecido pelo STF no MI nº 7.300, como se verá no capítulo 3. Entretanto, a hipervalorização da necessidade de equilíbrio fiscal tem se apresentado como um empecilho à concretização dos direitos constitucionalmente previstos e, na história recente do país, um claro exemplo disso é o Teto de Gastos.

Importante esclarecer que, anteriormente ao advento da EC n.º 95/2016, o Brasil já contava com regras fiscais sob cuja vigência governaram presidentes de variados espectros políticas, da direita à esquerda. Cabe alertar, ainda, que, ao contrário do que a expressão consagrada pela EC n.º 95/2016 dá a entender, o NRF por ela instituído não substituiu as regras fiscais anteriormente existentes, mas a elas se somou. Dessarte, com a instituição do Teto de Gastos, o Brasil passou a contar com dois instrumentos de gestão da estabilidade fiscal: o resultado primário, incidente no curto prazo, e o limite de despesa, para médio e longo prazos (Brasil, 2016).

A rigor, a CF já havia previsto em seu art. 167, III, a denominada regra de ouro, a qual veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pela maioria absoluta do Legislativo. O objetivo do dispositivo foi o de impedir o endividamento para financiamento de despesas correntes (salários, aposentadorias, custeio da máquina pública, etc), partindo-se da premissa de que estas não trazem ganhos diretos às gerações futuras. Ao condicionar a tomada de dívida, no mínimo, ao equivalente montante de despesas de capital, destinadas à acumulação de capital público, a regra buscou assegurar um endividamento público intergeracionalmente equitativo (Lima, 2021, p. 199).

A regra de ouro caiu em desuso em âmbito internacional. Antes adotada por países como Reino Unido e Alemanha, levantamento feito pelo FMI em 2017 demonstrou que apenas 4 dos 96 países analisados ainda continham dispositivo similar à regra de ouro, a saber: Brasil, Costa Rica, Japão e Malásia. Destes, apenas no Brasil a regra de ouro possui estatutura constitucional (*Ibid.*, p. 200-201).

Especialistas em finanças públicas criticam a regra de ouro nacional. Alguns defendem sua extinção por ela desconsiderar que as despesas correntes não são aptas a gerar benefícios intergeracionais futuros, a exemplo do que ocorre com os gastos com saúde e educação, que possuem alto potencial de gerar retornos positivos à sociedade. Essa vertente entende que, para fins de controle do endividamento público, seria mais adequada a análise substantiva das despesas, sem descartar, *a priori*, a possibilidade de as operações de crédito pagarem despesas correntes produtivas (Ribeiro, 2022, p. 126). Uma segunda corrente defende que a regra de ouro deveria ser aprimorada tendo em conta o conceito de endividamento sustentável. Sob essa perspectiva, o controle das finanças não deveria ser feito por meio da busca de limites formais de endividamento, mas sim pela investigação de seu objetivo, o que implicaria não apenas a flexibilização da regra de ouro, mas também a promoção de reformas estruturais nas práticas de finanças públicas nacionais (Ferreira, 2018, p. 633).

As metas de resultado primário, por sua vez, tiveram origem na década de 1990, período em que, como visto na seção anterior, o Brasil sofreu forte influência das políticas liberalizantes impostas pelo FMI e pelo Banco Mundial. Em 1998, no contexto da crise da dívida externa, o país fez um acordo com o FMI por uma ajuda

de aproximadamente US\$ 41 bilhões<sup>15</sup>, em troca da qual se comprometeu a cumprir diversas exigências relacionadas à estabilidade econômica e a reformas da Previdência e fiscal. Como consequência, em 1999, foi implantado o conhecido tripé macroeconômico, composto por meta de câmbio flutuante<sup>16</sup>, meta de inflação<sup>17</sup> e meta fiscal. No elemento meta fiscal, passou-se a buscar a obtenção de superavit primário, que é o saldo das receitas após a subtração das despesas do governo, excluindo-se os gastos com pagamento de juros. O superavit primário é encarado pelos economistas como uma forma de mostrar aos investidores estrangeiros a capacidade do país de honrar com seus compromissos. Essa meta, contudo, possui efeitos pró-cíclicos, uma vez que, quando a economia vai mal, para cumpri-la, o governo é obrigado a reduzir gastos e investimentos, agravando a própria crise<sup>18</sup>. Ressalte-se, por oportuno, que não faz sentido que os investimentos sejam sempre a primeira despesa a ser cortada quando há dificuldade em cumprir a meta, tanto pelo papel que desempenham quanto pelo retorno que trazem no longo prazo. Nesse ponto, Laura Carvalho sugere que o Brasil deveria seguir modelo similar ao existente no Reino Unido, onde os investimentos são poupados da meta fiscal (2018, p. 170-171).

Ante tal quadro, pode-se afirmar que, desde 1999, a dívida pública assumiu a centralidade do processo de execução orçamentária brasileiro. Suas exigências, expressas nas metas de superávit primário inseridas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), levaram o Estado a executar uma política fiscal dissociada dos objetivos constitucionais e alheia às necessidades de financiamento do acesso às políticas públicas e da infraestrutura do país (Ferreira, 2021, p. 229).

Também para satisfazer as imposições do consenso macroeconômico da época (Resende, 2020, p. 102), em 4/5/2000, foi publicada a Lei Complementar (LC) n.º 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelecendo que a

---

<sup>15</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/superavit-o-que-e/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

<sup>16</sup> Por meio do Comunicado BACEN 6.565, de 18/1/1999, o Brasil abandonou o sistema da âncora cambial, em que o preço do real não variava no mercado de câmbio internacional, e adotou o sistema de câmbio flutuante, permitindo que o mercado definisse o preço da moeda de acordo com a oferta e a procura. Ademais, a taxa de câmbio deixou de ter o papel principal no controle da inflação, o que ficou a cargo da meta de inflação (Silva, 2016).

<sup>17</sup> O Decreto 3.088, de 21/6/1999, estabeleceu a “sistemática de ‘metas para a inflação’ como diretriz para a fixação do regime de metas política monetária”. Por esse mecanismo, o governo define a taxa de inflação que a economia deve ter a cada ano, e o Comitê de Política Monetária (COPOM) se reúne periodicamente e estabelece qual será a taxa básica de juros (SELIC) para alcançar a inflação desejada. Assim, a taxa SELIC passou a ser o principal instrumento de controle da inflação (Silva, 2016) Disponível em <https://www.politize.com.br/tripe-macroeconomico-o-que-e/>. Acesso em 29/7/2021.

<sup>18</sup> Quando a economia vai bem, e a arrecadação cresce, o superavit primário também aumenta, abrindo espaço para maiores gastos e investimentos, o que reforça a expansão (Carvalho, 2018, p. 170).

responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita e à geração de despesas com pessoal e com a Seguridade Social.

O critério de avaliação da gestão fiscal no Brasil ficou ainda mais claro com o art. 4º, § 1º, da LRF, o qual determinou que o projeto de LDO será integrado pelo Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais relativas, entre outros, aos resultados primário e nominal, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Além de inovar em termos de transparência, organização e controle na gestão dos recursos públicos, a LRF, a pretexto de acomodar a busca de credibilidade do país perante investidores estrangeiros, previu uma forma de alojar os direitos dos credores da dívida pública em posição de prevalência em relação aos direitos sociais (Ribeiro, 2022, p. 127).

De saída, cabe mencionar que o projeto de lei que deu origem à LRF continha dispositivo que determinava que a LDO estabeleceria um limite referencial para o montante das despesas com juros com base em percentual da RCL. O artigo, no entanto, foi vetado pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, sob o argumento de que a introdução de limite “suscitaria a interpretação de que o objetivo seria o não pagamento de juros”, o que apresentaria “caráter oposto à tônica do projeto de lei complementar” (Brasil, 2000).

Outro dispositivo da LRF que tem sido empregado em benefício dos credores da dívida pública é aquele que determina que, ao final de um bimestre, caso haja frustração da arrecadação tributária e vislumbre-se a possibilidade de descumprimento das metas fiscais, deverá ser realizada limitação de empenho e de movimentação financeira. Trata-se do famoso contingenciamento de despesas, levado a cabo por meio de decreto do Executivo.

Tão logo constatados desvios da meta de resultado primário, as correções via contingenciamento se impõem de imediato no curso da execução orçamentária. Ao contrário do que estabelecido na LRF nacional, na maioria dos outros países existe uma tendência de que se preveja um prazo para que sejam concretizadas as correções, permitindo que elas sejam incorporadas ao planejamento orçamentário, em obediência aos princípios da ação planejada e da segurança fiscal. Outrossim, a possibilidade de alongamento temporal do ajuste constitui importante forma de se

mitigar e/ou prevenir o possível agravamento do ciclo econômico, é dizer, o impacto pró-cíclico da medida (Lima, 2021, p. 235-236). No Brasil, essa cautela, como já dito, não se aplica aos desvios da meta de resultado primário, que exigem correções imediatas por parte do órgão ou Poder.

As despesas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, aliás, estão expressamente excluídas da possibilidade de contingenciamento, o que também ocorre com as despesas relativas às obrigações constitucionais e legais do ente e as ressalvadas pela LDO (art. 9º, § 2º, da LRF).

Note-se que, pela literalidade do art. 9º da LRF, a única motivação que legitima o contingenciamento de gastos é a comprovada redução da arrecadação estimada e considerada na fixação das metas fiscais da LDO e na própria LOA (Pinto, 2006, p. 12). Entretanto, a imposição de gerar superávits primários e a priorização do pagamento dos juros da dívida têm levado governos a adotar, reiteradamente, o contingenciamento preventivo, em nítido desvio de finalidade do instituto. Explica-se. No começo do exercício fiscal, são limitados os gastos de diversos órgãos da Administração, e a liberação destes ocorre ao longo dos meses, após a realização do pagamento de juros e encargos de dívidas e do cumprimento das metas econômicas. Desse modo, em quase todo início de ano, ocorre interrupção na execução das políticas públicas para, no fim do exercício fiscal, os programas serem implementados a toque de caixa mediante liberações exorbitantes de recursos (Sadeck; Gerin; Valle, 2005, p. 2). Esse contingenciamento preventivo, em síntese, prestigia o cumprimento da meta de superávit primário e o pagamento de juros da dívida em detrimento da entrega dos bens sociais constitucionalmente previstos.

Fernando Scaff (2022) denominou de cláusulas pétreas orçamentárias<sup>19</sup> aquelas que afastam certas matérias da análise do Legislativo. Uma dessas cláusulas encontra-se prevista no art. 166, § 3º, II, da CF, o qual estabelece que as emendas ao projeto da LOA ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa e excluídas aquelas que incidam sobre dotações para pessoal e sobre o serviço da dívida.

---

<sup>19</sup> Outros exemplos de cláusulas pétreas orçamentárias são a proibição de que, no âmbito da receita, o legislador aumente a arrecadação tributando os fatos estabelecidos como imunidades tributárias e de que, na esfera da despesa, o legislador tredestine arrecadação vinculada ao custeio dos direitos fundamentais (artigo 167, IV, CF).

A previsão significa que o Congresso não pode emendar o projeto da LOA acerca dessas duas matérias. Veja-se, que, embora não seja possível ao Congresso emendar o projeto da LOA no que tange às despesas com pessoal e encargos, para estas, pelo menos, existe limite legalmente previsto. Essa limitação, contudo, não existe para os gastos com o serviço da dívida. Dessa maneira, o montante a ser pago a título de serviço da dívida “é blindado no Congresso e é privilegiado em face de todas as demais despesas, inclusive as sociais” (Scaff, 2022). Em síntese, a interpretação conjunta do art. 166, § 3º, II, da CF com os arts. 4º, § 1º e 9º da LC n.º 101/2000 conduz à seguinte conclusão: anualmente, a LDO determina o montante a ser pago pelo serviço da dívida pública. Caso a receita não seja suficiente para essa finalidade, os demais gastos são contingenciados a fim de garantir o pagamento do serviço da dívida, e o Congresso não pode alterar esses valores quando deliberar sobre o conjunto de receitas e despesas ao aprovar a LOA (*Ibid.*).

Diversos outros artigos da LRF conferem proteção especial ao pagamento dos juros da dívida, podendo ser citados o art. 17, § 6º, que dispensa as despesas destinadas ao serviço da dívida das exigências estabelecidas para a criação de despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17, *caput*), e o art. 23, § 3º, III, o qual estabelece que, enquanto perdurar o excesso de despesa com pessoal, o Poder ou órgão não poderá, entre outros, contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária.

Essas poucas linhas demonstram que os credores da dívida pública brasileira, ou seja, aqueles que têm dinheiro suficiente para emprestar ao Estado e usam o sistema financeiro para investir em títulos públicos, têm diversas normas que garantem o recebimento do que foi emprestado, sem que haja um valor específico delimitado no orçamento para tanto, em detrimento das diversas normas constitucionais que garantem os direitos sociais e que ficam em segundo plano (Scaff, 2022). A institucionalidade fiscal-financeira pouco republicana em torno do serviço da dívida (Delgado, 2018, p. 141), já sacramentada nos dispositivos ora mencionados, foi escancarada com a promulgação da EC n.º 95/2016, que estabeleceu limites apenas para as despesas primárias, o que logo mais será detalhado.

Após o impedimento de Dilma Roussef, Michel Temer, que assumira a presidência em 12/5/2016, nomeou para o cargo de ministro da Fazenda Henrique Meirelles, aquele que, recorde-se, fora apontado por Edmar Bacha como o único mais ortodoxo que Joaquim Levy. Em sua primeira entrevista, Meirelles afirmou que o

governo interino pretendia seguir as diretrizes descritas no “Uma ponte para o futuro” (Branco, 2016), documento cujas orientações foram rechaçadas por Dilma Rousseff antes de seu impedimento, como já dito.

Elaborado pelo PMDB e divulgado em 29/10/2015, o “Uma ponte para o futuro” bebeu na fonte da retórica da austeridade tratada no item 2.1. Nele se afirmou que a dívida pública brasileira situava-se em torno de 67% do PIB, “com tendência de seguir crescendo, podendo chegar, na ausência de reformas estruturais, a 75% ou 80% ainda no atual governo” (PMDB, 2015, p. 13). Seguiu o “Uma ponte...” aduzindo que, “sem um ajuste de caráter permanente que sinalize um equilíbrio duradouro das contas públicas, a economia não vai retomar seu crescimento e a crise deve se agravar ainda mais” (*ibid.*, p. 5). Com base nessa articulação ideológica, o PMDB propôs a adoção de uma política de equilíbrio fiscal, cujo objetivo primordial seria interromper o crescimento da dívida pública e, posteriormente, iniciar o processo de sua redução como porcentagem do PIB. Essa reforma fiscal permitiria “não apenas controlar a trajetória explosiva da dívida pública”, mas também contribuiria “para a redução da taxa de inflação e a redução da taxa de juros e do custo da dívida” (*ibid.*, p. 13).

Quanto aos direitos sociais, os servidores públicos e os investimentos estatais, a agenda econômica peemedebista tratou-os como causa da crise ao afirmar que, nos últimos anos, “o Governo Federal cometeu excessos, seja criando novos programas, seja ampliando os antigos, ou mesmo admitindo novos servidores ou assumindo investimentos acima da capacidade fiscal do Estado” (*ibid.*, p. 5). Em tom ameaçador, o plano assentou que, sem a adoção das reformas estruturais propostas, “a crise voltará sempre e cada vez mais intratável, até chegarmos a uma espécie de colapso”. Além disso, a “teoria do choque” foi expressamente mencionada no trecho em que se invocou que “o nosso desequilíbrio fiscal tem muitas faces e foi se constituindo ao longo do tempo” e que “só um choque institucional pode revertê-lo” (*ibid.*, p. 15).

A intenção de revogar a agenda de desenvolvimento distributivo que vigorou, ao menos em parte, nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) e substituí-la por uma estratégia neoliberal ficou evidente diante das medidas que o “Uma ponte...” reputou essenciais para a saída da crise. De pronto, o documento taxou como fundamental executar uma política de desenvolvimento “centrada na iniciativa privada, por meio de transferências de ativos que se fizerem necessárias, concessões amplas

em todas as áreas de logística e infraestrutura, parcerias para complementar a oferta de serviços públicos e retorno a regime anterior de concessões na área de petróleo, dando-se à Petrobras o direito de preferência” (*ibid.*, p. 18).

Outrossim, o receituário da austeridade foi reforçado quando o documento rogou a necessidade de desvincular, desindexar e desobrigar, sob o pretexto de que a CF e leis posteriores criaram dispositivos que tornaram “muito difícil a administração do orçamento”, o que teria contribuído para a crise de 2015. De forma clara, o programa econômico do PMDB afirmou ser indispensável, “em primeiro lugar, acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação”, bem como as “indexações de rendas e benefícios de vários segmentos”, pois ambas seriam impeditivas de “ações de ajuste, quando necessários”. Assim, o “Uma ponte...” propôs um novo regime orçamentário que contemplasse “o fim de todas as vinculações” e “o fim de todas as indexações, seja para salários, benefícios previdenciários e tudo o mais” (*ibid.*, p. 9-10).

A Reforma Trabalhista, realizada por Temer em 2017, foi gestada no programa, que sugeriu mudanças nessa seara para “permitir que as convenções coletivas prevaleçam sobre as normas legais, salvo quanto aos direitos básicos” (*ibid.*, p. 18). A Reforma da Previdência, efetivada no governo Bolsonaro, em 2019, também esteve presente no planejamento no PMDB, que argumentou a necessidade de introduzir uma idade mínima que não inferior a 65 anos para homens e a 60 anos para mulheres, “com previsão de nova escalada futura dependendo dos dados demográficos” e, mais uma vez, eliminar “a indexação de qualquer benefício ao valor do salário mínimo” (*ibid.*, p. 19).

Por fim, a proposta de reforma tributária mencionada no programa limitou-se a invocar a necessidade de um vasto esforço de simplificação, redução do número de tributos, unificação da legislação do ICMS e desoneração das exportações e dos investimentos. É dizer, a reforma tributária sugerida pelo PMDB sequer tangenciou a necessidade de realização de justiça fiscal, com redução de tributação sobre consumo e produção e aumento da tributação sobre renda e patrimônio. Em síntese, o modelo econômico proposto no “Uma ponte...” previa a retirada de cena do Estado do bem-estar social, que protege os vulneráveis por meio de serviços públicos universais de qualidade e programas sociais, e sua substituição pelo Estado do “bem-estar empresarial”, centrado em oferecer tratamento especial às grandes corporações,

expressão que também cai como uma luva para a agenda FIESP implantada por Dilma Rousseff a partir de 2011 (Carvalho, 2018, p. 157).

Em entrevista concedida em 9/7/2016, Henrique Meirelles resumiu a tônica do governo interino: “O plano A é controle de despesa. O B é privatização, e o C é aumento de imposto” (Fernandes; Otta, 2016). Como se vê, o ajuste de curto prazo promovido em 2015 não foi suficiente para satisfazer o conservadorismo econômico brasileiro. Era necessário ir além e reformar a CF, taxada como pródiga em bens sociais, reduzindo a obrigatoriedade de gastos públicos e modificando os pisos constitucionais. Não bastava recuar no uso dos bancos públicos e das estatais. Era necessário avançar nas privatizações. Igualmente, não bastava frear a economia e gerar desemprego. Era preciso realizar a reforma trabalhista para retirar direitos dos trabalhadores e enfraquecer os sindicatos (Furno; Rossi, 2023, p. 160-161).

Assim, dando concretude ao plano econômico apresentado pelo PMDB em 2015, a dupla Temer/Meirelles dobrou a aposta na austeridade e fez aprovar o Teto de Gastos, vendendo-o como suposta única alternativa ao alcance do equilíbrio fiscal.

O NRF estabeleceu que, nos próximos 20 anos, o crescimento das despesas primárias estava limitado ao montante das despesas do ano anterior, corrigido pela inflação do período medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Isto é, o Teto de Gastos impôs um crescimento real nulo das despesas primárias até 2036, situação que somente poderia ser alterada a partir do 10º ano, por meio de projeto de lei complementar proposto pelo Presidente da República (art. 108 do ADCT).

Além disso, o Teto de Gastos estabeleceu que, durante sua vigência, as aplicações mínimas em saúde e educação equivaleriam, nos exercícios posteriores, aos valores calculados para o exercício anterior, também corrigidos pelo IPCA (art. 110 do ADCT). Dessa forma, sob a alegação de que despesas obrigatórias engessam o orçamento, a EC n.º 95/2016 alterou o mínimo destinado a essas áreas para o valor vigente quando da implementação da regra, a ser ajustado pela inflação do ano anterior. Por tal razão, Laura Carvalho (2018, p. 121) asseverou que, “em um governo transparente, a PEC do ‘teto de gastos’ deveria chamar-se PEC da ‘desvinculação de recursos’”.

A EC n.º 95/2016, a pretexto de estabelecer um teto global de despesa primária, impôs, via ADCT, uma espécie de “estado de sítio fiscal”, suspendendo a eficácia dos direitos fundamentais por 20 anos, independentemente do

comportamento da riqueza na economia e da arrecadação governamental (Pinto, 2018, p. 68).

Qualquer semelhança entre as diretrizes traçadas no “Uma ponte...” e a exposição de motivos da PEC n.º 241/2016, originária do Teto de Gastos, não é mera coincidência. De acordo com a exposição, a dívida bruta do governo geral passou de 51,7% do PIB, em 2013, para 67,5% do PIB, em abril de 2016, “e as projeções indicam que, se nada for feito para conter essa espiral, o patamar de 80% do PIB será ultrapassado nos próximos anos” (Brasil, 2016).

Na esteira de tal raciocínio, a referida exposição de motivos avaliou que ações para “dar sustentabilidade às despesas públicas não são um fim em si mesmas, mas o único caminho para a recuperação da confiança, que se traduzirá na volta do crescimento” (*ibid.*, 2016). Desse modo, a implantação do Teto de Gastos traria os benefícios de aumentar a previsibilidade da política macroeconômica, fortalecer a confiança dos agentes e diminuir o risco-país, abrindo espaço para a redução estrutural da taxa de juros. Além disso, a medida alavancaria a capacidade da economia de gerar empregos e renda e estimularia a aplicação mais eficiente dos recursos públicos, o que contribuiria para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs brasileiros (*ibid.*, 2016).

A exposição de motivos da PEC n.º 241 replicou as alegações de ineficiência na vinculação dos recursos destinados à saúde e à educação e apontou-a como uma das causas das crises fiscais recorrentes. Defendeu a necessidade de alterar esse sistema, “para evitar que, nos momentos de forte expansão econômica, seja obrigatório o aumento de gastos nessas áreas e, quando da reversão do ciclo econômico, os gastos tenham que desacelerar bruscamente” (*ibid.*, 2016).

De acordo com o Teto de Gastos, a despesa primária total, que já havia sofrido um grande corte a partir de 2015, foi congelada por 20 anos no mesmo patamar real de 2016. Trata-se de regra considerada única no cenário mundial devido à sua previsão constitucional, ao longo prazo de duração (20 anos) e a particularidades como o foco em despesa (Ramos; Lacerda, 2019, p. 66).

Importante lembrar que, como já visto, à exceção regra de ouro, a CF não possuía regras de política macroeconômica em seu texto. De fato, não estão na CF “o regime de metas de inflação, a regra de superávit primário e, mesmo lá no Plano Real, não havia nada na Constituição para estabelecer a âncora cambial” (Furno; Rossi, 2023, p. 164). Edilson Nobre pontua que, em virtude de a matéria apresentar

certa oscilação, tendo em vista a diversidade de conjunturas econômicas, mais adequado seria discipliná-la pela via da LDO, de elaboração anual (2017, p. 350).

A realidade do jogo político, entretanto, fez com que o Teto de Gastos fosse inserido no texto constitucional com o objetivo de afastar, sem maiores alardes, os pisos constitucionais. Prevaleram os “interesses velados”, isto é, não explicitados diretamente na narrativa da austeridade, que são o subfinanciamento e o desfinanciamento de políticas públicas, a fim de que se abram portas à exploração de vários setores pela iniciativa privada, em especial, nas áreas de saúde e educação (Dweck; Rossi, 2018, 79-84). O porquê de a regra do Teto de Gastos ter sido inserida na CF foi didaticamente explicado por Juliane Furno e Pedro Rossi (2023, p. 164):

A única medida relevante da EC 95 em matéria constitucional era a desvinculação das receitas destinadas à saúde e à educação. Isto é, o Novo Regime Fiscal não precisava de emenda constitucional. O que precisava de mudança constitucional era a desvinculação de receitas para saúde e educação. A antiga regra vinculava os gastos com saúde e educação com as receitas públicas, quando o país crescia e arrecadava mais, havia mais dinheiro para saúde e educação. Já com a EC 95, o gasto mínimo com saúde e educação fica congelado e, se o país crescer e arrecadar mais, esses recursos não vão para saúde e educação.

Quanto ao longo prazo de duração, outra característica que fez do Teto de Gastos uma regra considerada única no cenário mundial, cabe observar que o interregno de 20 anos amarrou as decisões dos governantes futuros e retirou do legislador orçamentário uma decisão que ele deveria tomar a partir das prioridades definidas pela população ano a ano (Ribeiro, 2021, p. 46-47).

Linhas atrás, mencionou-se que a EC n.º 95/2016 escancarou a institucionalidade fiscal-financeira pouco republicana em torno do serviço da dívida (Delgado, 2018, p. 141). Isto ocorreu porque o Teto de Gastos estabeleceu limites individualizados para as despesas primárias, ou seja, aquelas que não se caracterizam como despesas financeiras. Logo, “todos os gastos não financeiros devem estar sob o teto de gastos, para que a arrecadação seja utilizada no pagamento da dívida” (Scaff, 2022). Desse modo, a EC n.º 95/2016 criou “uma espécie de contingenciamento preventivo de despesa primária (...), sem se dirigir às despesas financeiras”, cujos limites de dívida consolidada e mobiliária ainda aguardam<sup>20</sup>, no

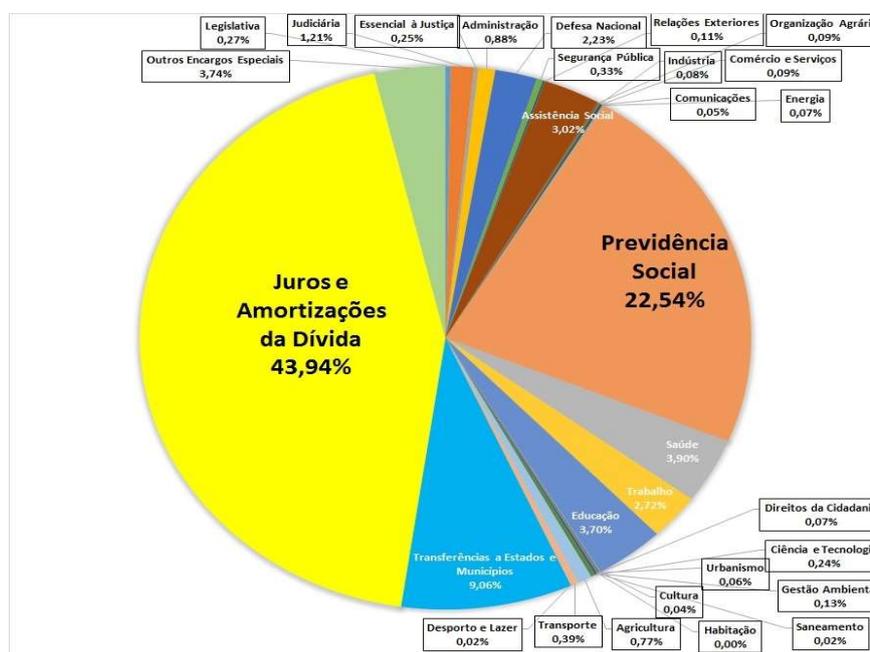
---

<sup>20</sup> No acórdão n.º 1.084/2018 (2018, p. 1), lavrado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) no bojo da TC n.º 033.619/2016-6, os ministros acordaram em informar ao Presidente do Senado que a não edição da lei prevista no art. 48, XIV, e da resolução de que trata o art. 52, VI, ambos CF, para o estabelecimento de limites para os montantes das dívidas mobiliária federal e consolidada da União, assim como da lei que prevê a instituição do conselho de gestão fiscal, constitui fator crítico para a limitação do endividamento público e para a harmonização e a coordenação entre os entes da

âmbito da União, parâmetro normativo, no mínimo, desde 2000, conforme art. 52, VI da CF e art. 30 da LRF (Pinto, 2018, p. 61).

De acordo com a Auditoria Cidadã da Dívida (ACD), todo ano, quase a metade dos recursos do Orçamento Geral da União é destinada a pagar a dívida (Avila, 2017). A título de exemplo, o gráfico abaixo demonstra que em 2016, ano de promulgação da EC n.º 95, 43,94% do orçamento geral da União foi utilizado para pagamento de juros e amortizações da dívida. Observe-se:

Gráfico 1 – Orçamento Geral da União em 2016, executado (pago), por função – total = R\$ 2,572 trilhões.



Fonte: ACD (Avila, 2017).

Dados do TCU mostram que, em 2019, a despesa da União com juros e encargos da dívida<sup>21</sup> alcançou R\$ 285,2 bilhões, o que representa 10,02% de todas as despesas empenhadas e 3,93% do PIB. Essa exorbitância fica ainda mais evidente

Federação, comprometendo, notadamente, efetividade do controle realizado pelo TCU com base no art. 59, § 1º, IV, da LC 101/2000, e o exercício do controle social sobre o endividamento público e demais limites fiscais.

<sup>21</sup> Em complemento, menciona-se estudo do IPEA em que se apurou que, de 1998 a 2014, o serviço acumulado dos juros da dívida pública custou R\$ 4,076 trilhões. No mesmo período, o gasto social do governo central com saúde e educação exclusive transferências, custou R\$ 1,235 trilhão, e o investimento público em infraestrutura foi de R\$ 614,2 bilhões (...). Dessa forma, para cada real gasto com saúde e educação, foram dispendidos quatro reais com serviço de juros; e para cada real investido em infraestrutura, quase sete reais. Com isso, esse serviço consumiu quase um PIB brasileiro em dezessete anos. Se o montante pago de serviços de juros tivesse sido menor em 20%, isto resultaria numa economia de R\$ 815,2 bilhões para o Tesouro Nacional (Magalhães; Costa, 2018, p. 19).

diante da constatação de que, no mesmo ano, a União despendeu com educação R\$ 114 bilhões, o que significa 4,01% de todas as despesas empenhadas e 1,57% do PIB. Em outras palavras, em 2019, a União empregou em educação menos da metade dos recursos que gastou com o pagamento dos juros e encargos da dívida, conforme se observa nas tabelas abaixo:

Tabela 3 – Despesas da União com a dívida pública.

	2015	2016	2017	2018	2019
Despesa empenhada total (A)	2.382.042.570.390	2.661.473.991.965	2.583.727.159.185	2.757.365.927.774	2.846.791.430.269
Despesa empenhada com juros e encargos da dívida (B)	208.362.864.732	205.008.766.239	203.158.870.839	279.593.978.184	285.231.007.488
Proporção B/A	8,75%	7,70%	7,86%	10,14%	10,02%
Percentual do PIB	3,48%	3,27%	3,09%	4,06%	3,93%

Fonte: TCU (Fatos fiscais Brasil 2019, p. 11).

Tabela 4 – Despesas da União com educação.

	2015	2016	2017	2018	2019
Despesa empenhada total (A)	2.382.042.570.390	2.661.473.991.965	2.583.727.159.185	2.757.365.927.774	2.846.791.430.269
Despesa empenhada com Educação(B)	103.779.651.895	106.738.195.558	111.405.469.319	112.189.694.762	114.081.564.557
Proporção B/A	4,36%	4,01%	4,31%	4,07%	4,01%
Percentual do PIB	1,73%	1,70%	1,69%	1,63%	1,57%

Fonte: TCU (Fatos fiscais Brasil 2019, p.10).

O arcabouço normativo ora existente, portanto, permite o direcionamento dos recursos públicos prioritariamente ao setor financeiro, “mediante a prática de juros abusivos, a exigência de cumprimento de metas de resultado primário (sempre insufladas pela grande mídia) e, mais recentemente, pelo teto de gastos sociais” (Avila, 2018). A dívida pública, pois, “é o grande instrumento de transferência de recursos públicos e renda da classe trabalhadora para grandes bancos e rentistas” (*Ibid.*), endividamento esse que é fortemente pressionado pelas altas taxas de juros nominais que remuneram os credores, conferindo à dívida nacional um custo bastante elevado (TCU, 2016, p. 13).

Ao restringir as limitações às despesas primárias, deixando de fora o pagamento da dívida pública, o constituinte reformador constitucionalizou a

austeridade seletiva e reservou aos credores do Estado todo o crescimento real de arrecadação que o Brasil viesse a conhecer até 2036, “uma solução trágica que não tem precedentes na história das finanças públicas, seja no Brasil, seja no exterior” (Ribeiro, 2021, p. 35). Fernando Scaff (2022) opina que, por tal razão, por mais que se pague cerca de 35% do PIB em tributos, a arrecadação nunca é suficiente para enfrentar o dilema do combate à pobreza e a redução das desigualdades sociais. Como solução, aponta que “não basta fazer uma reforma tributária; é necessário fazer uma reforma que envolva a arrecadação e o gasto, em especial o que diz respeito ao pagamento da dívida pública, que é invisível, mas está presente” (Scaff, 2022).

Como já mencionado, um dos argumentos da retórica da austeridade usado para justificar a instituição do Teto de Gastos foi a ameaça do crescimento desenfreado da dívida pública. Para estabilizar a relação dívida/PIB, o velho consenso exige o corte de despesas, a venda de ativos estatais, a Reforma da Previdência e o aumento de tributos. Essa dogmática fiscalista, que embasou a edição da EC n.º 95/2016, aliás, foi também o roteiro seguido no governo Jair Bolsonaro sob a batuta de Paulo Guedes (Resende, 2020, p. 101).

Ocorre que o mantra obrigatoriedade de reduzir a relação dívida/PIB a qualquer custo foi rechaçado até mesmo pelo FMI em junho de 2016, é dizer, antes da edição da EC n.º 95/2016. Com efeito, no documento *Neoliberalism: oversold?*, o FMI admitiu que algumas políticas neoliberais, ao invés de gerarem crescimento, acabaram elevando as desigualdades. Uma dessas políticas foi a relacionada à redução da relação dívida/PIB via aumento de tributos e cortes de gastos. Nesse ponto, a instituição claramente afirmou que, diante da escolha entre viver com uma dívida mais alta – permitindo que a razão dívida/PIB caia organicamente pela via do crescimento – ou promover deliberadamente superávits fiscais para reduzir a dívida, governos com espaço fiscal mais amplo se dão melhor (Ostry; Loungani; Furceri, 2016).

Ademais, em 2015, ano que antecedeu a instituição do Teto de Gastos, o nível da relação dívida/PIB nos diversos países era bastante heterogêneo: Japão (242%), Itália (133%), Estados Unidos (107%), Reino Unido (95,3%), França (94,8%), Canadá (88,5%), Alemanha (78,1%) Brasil (69%), Suíça (46,6%) (Caleiro, 2015). Assim, não existe um número ideal nem uma explicação técnica razoável que defina um limite máximo para a dívida pública. O único consenso entre os economistas é de que não há consenso quanto ao patamar ótimo da dívida pública (Rossi, 2015).

Para Laura Carvalho e Pedro Rossi (2020, p. 44-45), a questão do tamanho da dívida depende de alguns fatores. Um desses fatores é a moeda em que se encontra a dívida, se estrangeira ou nacional. Considerando que o Governo Federal pagou a totalidade dos empréstimos feitos com o FMI no fim de 2005 e, a partir de então, passou a acumular expressivas reservas em dólar, o país encontra-se bem menos vulnerável a modificações no cenário externo, o que, *a priori*, não impede a continuidade da emissão de dívida pública.

A relação dívida/PIB, assim como o percentual da carga tributária, depende, ainda, do tamanho do Estado desejado pela população brasileira. Em relação a esse ponto, oportuno citar que uma pesquisa feita na manifestação que pedia o impeachment de Dilma Roussef na Avenida Paulista, no dia 16/8/2015, revelou que, 97% e 96% dos manifestantes entendiam que os serviços públicos de saúde deveriam ser universais e gratuitos, respectivamente. De forma similar, 98% e 97% dos manifestantes apoiaram a universalidade e a gratuidade da educação (Carvalho, 2018, p. 138). Pablo Ortellado, professor da USP e coordenador da pesquisa, observou que o conteúdo nela observado é “extremamente progressista” e que a direita havia se apropriado de pautas tradicionalmente ditas de esquerda como um resquício dos protestos de junho de 2013 (Rossi, 2015).

Aos anseios sociais por melhores serviços públicos, exteriorizados em diversos protestos e nas ocupações das escolas em 2015, o Executivo Federal respondeu com o amargo remédio da austeridade, consubstanciado no Teto de Gastos, que implicou o crescimento real nulo das despesas primárias, inclusive em saúde e educação – estas sempre acusadas de serem as principais responsáveis pelo suposto engessamento e falta de espaço de manobra do orçamento.

Naturalmente, o Estado brasileiro, provedor de bens sociais por determinação constitucional, demanda mais gastos públicos do que os países que optaram por não oferecer sistemas gratuitos de saúde, educação e previdência, por exemplo. Diante da necessidade de realização gastos sociais, surge uma corrente que defende que o endividamento é uma capacidade especial que não pode ser descartada como mecanismo auxiliar da atuação do Estado na economia (Oliveira, 2012, p. 283). Sob essa perspectiva, o endividamento, por si só, não seria um problema. A questão central sobre o tema envolveria, a rigor, apurar se a dívida pública está sendo utilizada para melhoria de vida da maior parte da população ou como forma de garantir

rendimentos financeiros a algumas classes sociais (Ribeiro, 2022, p. 91), como no caso do Brasil.

A incompatibilidade do Teto de Gastos com a realidade econômica e social era tão grande que, durante sua vigência, de 2017 a agosto de 2023, quando entrou em vigor o novo arcabouço fiscal, ele foi flexibilizado seis vezes. Esclareça-se, por oportuno, que, no rol abaixo, não está sendo contabilizado o Orçamento de Guerra, aprovado pela EC n.º 106, de 7/5/2020, que instituiu um orçamento paralelo e excepcional ao Teto de Gastos no qual foram computados os R\$ 530 bilhões destinados ao enfrentamento da pandemia da covid-19, dos quais R\$ 231,4 bilhões foram alocados para o pagamento do Auxílio Emergencial (AE) de R\$ 600,00 a partir de abril de 2020 (CGU, 2022).

Maiores detalhes sobre o Orçamento de Guerra e as vezes em o Teto de Gastos foi “furado” para garantir a execução dos programas de transferência de renda serão objeto da seção 3.3. Por ora, o que se pretende mostrar é a insustentabilidade do regime instituído pela EC n.º 95/2016, cuja rigidez excessiva pode ser comprovada pelos seguintes episódios de flexibilização, que totalizaram R\$ 374,35 bilhões de reais:

a) EC n.º 102, de 26/9/2019 (“PEC da cessão onerosa”): aprovada no primeiro ano do governo do ex-presidente Jair Bolsonaro, para excluir do Teto de Gastos os valores que a União repassou aos Estados e Municípios em razão da cessão onerosa do pré-sal, de aproximadamente R\$ 46 bilhões (Schreiber, 2019);

b) Capitalização da Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON): o art. 107, § 6º, IV, do ADCT, inserido pela EC n.º 95/2016, permitia a exclusão da base de cálculo do Teto de Gastos de despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes. Em 2019, o governo registrou fora do Teto de Gastos a capitalização da EMGEPRON, estatal ligada à Marinha, em R\$ 7,6 bilhões, com objetivo de usar esses recursos na compra de novos navios. O TCU (2019), porém, verificou que os aportes à referida empresa se destinaram à aquisição de equipamentos navais que seriam utilizados pela própria Marinha, o que entraria no âmbito do Teto de Gastos, concluindo, assim, que “a modelagem adotada configurou uma medida de escape à EC 95/2016, visando à execução de despesas públicas por meio de uma empresa estatal em favor de órgão da Administração direta”;

c) EC n.º 109, promulgada em 15/3/2021: findo o prazo do decreto de calamidade pública (31/12/2020), o Orçamento de Guerra foi automaticamente

revogado. Após um hiato no pagamento do AE entre janeiro e março de 2021, a EC nº 109 abriu espaço fiscal de R\$ 44 bilhões para pagamento de nova rodada de auxílio entre abril e julho de 2021;

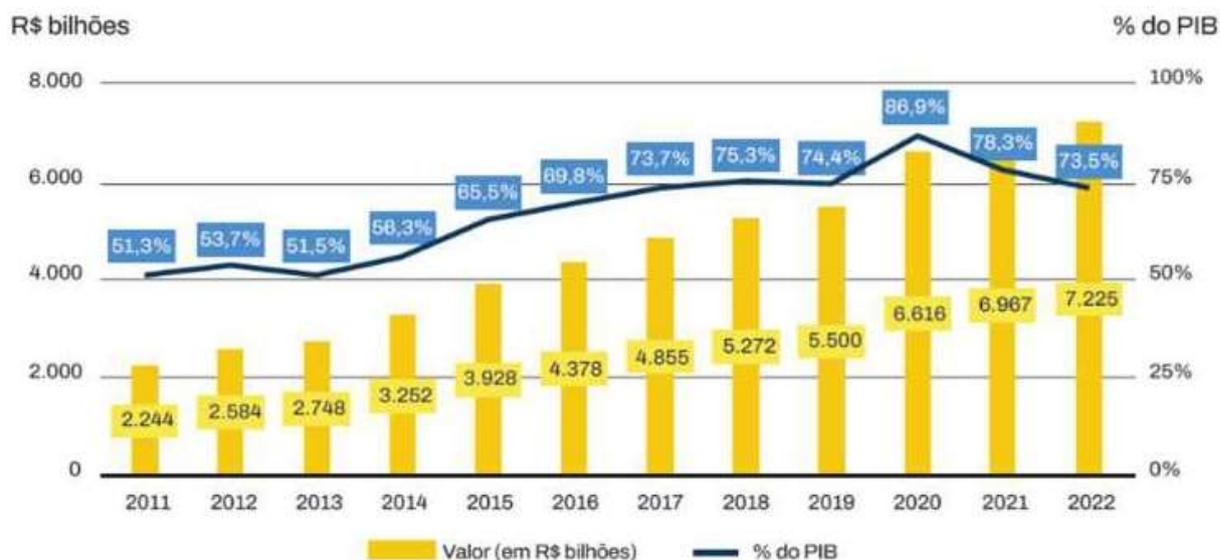
d) EC n.º 113, de 8/12/2021, e EC n.º 114, de 16/12/2021 (“PEC dos precatórios”): essas emendas estabeleceram um novo regime de pagamentos de precatórios e implicaram furo no Teto na ordem de R\$ 90,55 bilhões, recursos que foram destinados ao pagamento do Auxílio Brasil;

e) EC n.º 123, de 14/7/2022 (“PEC Kamikase”): excepcionou o Teto de Gastos R\$ 41,2 bilhões, para financiar um acréscimo extraordinário de R\$ 200,00 ao AB, totalizando o valor mensal de R\$ 600,00, por apenas 5 meses (de 1/8/2022 a 31/12/2022), bem como os demais benefícios concedidos a taxistas, caminhoneiros e outras categorias, em regra, favoráveis ao ex-presidente Jair Bolsonaro, também somente até dezembro de 2022;

f) EC n.º 126, de 21/12/2022 (“PEC da Transição”): “furou” o Teto de Gastos em R\$ 145 bilhões para o exercício de 2023, a fim de garantir o pagamento do PBF no valor de R\$ 600,00 e a manutenção de outros programas sociais para os quais não havia previsão orçamentária a partir de 1/1/2023, além do aumento real do salário mínimo para R\$ 1.320,00.

Além de ser inexecutável do ponto de vista prático, é certo que, embora o Teto de Gastos tenha sido aprovado sob o pretexto de conter a dívida pública por meio do controle das despesas, tal objetivo não foi atingido, uma vez que a dívida bruta passou de 69,8%, em 2016, para 75,3%, em 2019, como se vê no gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG).



Fonte: Banco Central.

Igualmente não se sustentam as alegações de que a conta da pandemia deveria ser paga e de que o excesso de gastos com a covid-19 faria a dívida “explodir”, pois o gráfico evidencia que a relação dívida/PIB, na verdade, caiu depois da crise sanitária e econômica enfrentada em 2020-2021.

O que se constata, enfim, é que o liberalismo econômico acusa o aumento do passivo do Estado de ser a razão da crise e reforça a camisa de força ideológica da necessidade de restringir o seu poder financeiro (Resende, 2022). Dessa maneira, a suposta preocupação com o patamar da dívida em relação ao PIB tem sido reiteradamente utilizada pelos economistas e meios de comunicação tradicionais como instrumento para legitimar a redução do tamanho do Estado e a retirada dos direitos sociais constitucionalmente assegurados.

Segundo a exposição de motivos da PEC n.º 241/2016, o NRF possuiria caráter anticíclico, dado que uma trajetória real constante para os gastos, associada a uma receita variando com o ciclo, acarretaria maiores poupanças nos momentos de expansão e menores superávits em momentos de recessão. A doutrina, porém, questiona essa classificação e aponta que o Teto de Gastos, por não possuir qualquer relação com o estado da economia, foi uma regra fiscal, na verdade, acíclica. Veja-se que cada Poder tinha exatamente o mesmo montante para gastar todos os anos, ajustando-se esse valor apenas pela inflação do ano anterior. Se a inflação se mantivesse de um ano para o outro, isso significava que, mesmo que o governo

arrecadasse mais ou menos, o Teto permaneceria exatamente no mesmo lugar. Importante perceber que essas alterações na taxa de inflação podiam até afetar o Teto de Gastos em termos reais, porém estavam muito longe de torná-lo uma regra anticíclica (Carvalho, 2020, p. 22).

O Teto de Gastos partiu de um grande corte já realizado em 2015 e, ao impedir o crescimento real das despesas por duas décadas, implicou forte redução da prestação de serviços públicos, notadamente nas áreas de saúde, educação e de investimentos, o que, por óbvio, atingiu em cheio a população mais carente e que dela mais necessita. É considerado, pois, o “ápice do controle dos gastos públicos em nome da política de austeridade neoliberal sob a égide do equilíbrio orçamentário” (Ribeiro, 2021, p. 35).

Vislumbram-se diversos erros inerentes à opção política pelo Teto de Gastos, destacando-se entre eles: a) a aposta de que os cortes implicarão retomada da credibilidade e terão o condão de reverter a crise – o velho dogma da fada da confiança; b) a equiparação entre a macroeconomia e a economia doméstica, mito também já tratado neste capítulo; c) a desconsideração absoluta do aumento e do envelhecimento da população brasileira, o que significa aumento da demanda por serviços públicos, cujo financiamento, contudo, encontra-se congelado por 20 anos e d) inclusão dos investimentos na regra, o que impacta a infraestrutura, a competitividade, nível de atividade e potencial de crescimento econômico (Ramos; Lacerda, 2019, p. 74). Quanto a esse último item, após a instituição do Teto, os gastos com investimentos caíram de R\$ 160 bilhões, em 2016, para R\$ 132 bilhões, em 2019, ou seja, de 1,04% para 0,78% do PIB, atingindo um dos menores níveis da última década (Santos, 2020, p. 53). Por tais motivos, a EC n.º 95/2016 foi batizada de “engodo do teto dos gastos” e de “autoengano coletivo” (Ramos; Lacerda, 2019, p. 53, 70).

Dweck opina que o efeito mais grave da EC n.º 95/2016 seria a redução real do gasto público *per capita* decorrente da sujeição das despesas primárias ao Teto de Gastos. Com efeito, estudos apontam que o gasto público *per capita* cairia de R\$ 6.300,00, em 2017, para a projeção de R\$ 5.600,00, em 2036. Veja-se que o Brasil já gasta por cidadão menos da metade da média da OCDE e até três vezes menos do que Estados de Bem-estar Social desenvolvidos. Assim, a estimativa ora mencionada, que, por si, já é bastante trágica, afigura-se ainda mais desoladora ao constatar-se que o Brasil apresenta um gasto por cidadão muito baixo quando comparado a países

com atuação do Estado semelhante, com serviços públicos de saúde e educação e mecanismos de transferência de renda (Dweck, 2020, p. 87-88).

Posto que tenha sido discutido como uma mera regra fiscal, o Teto de Gastos representou uma verdadeira revisão da concretização dos direitos sociais que vinha ocorrendo desde a promulgação da CF. O objetivo precípua da EC n.º 95/2016 não foi controlar a trajetória da dívida pública e reverter o propalado desequilíbrio fiscal, mas sim reduzir o papel e o tamanho do Estado brasileiro.

Mesmo com a Reforma da Previdência, aprovada em 2019, e com os mínimos de saúde e educação reduzidos pela própria EC n.º 95/2016, “todas as demais despesas federais precisarão encolher de 7,2% do PIB, em 2017, para 4,1% do PIB, em 2026, e 0,7% do PIB, em 2036” (*Ibid.*, p.84). Como o corte nas despesas discricionárias não seria suficiente, para manter o Teto de Gastos seria necessário revisar “as demais despesas obrigatórias que incluem todos os benefícios sociais, como abono e seguro-desemprego e Bolsa Família” e o pagamento de servidores públicos de todas as áreas (exceto, parcialmente, educação e saúde), o que significa uma contração nos serviços públicos (*Ibid.*, p. 84).

A EC n.º 95/2016, ao constitucionalizar a austeridade em nosso ordenamento jurídico, afetou o funcionamento da máquina pública e o financiamento das atividades estatais, o que gerou impactos negativos no orçamento do PBF, principal política pública de combate à miséria no Brasil e cuja eficácia já havia sido exaustivamente comprovada, como se demonstrará a seguir.

### **3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ORIGEM E EFICÁCIA**

#### **3.1 MARCOS HISTÓRICOS DO COMBATE À FOME**

Ao longo do tempo, políticas públicas, entidades, leis e estudos têm sido criados com o objetivo de garantir o direito fundamental à alimentação. Nesta seção, será realizada uma breve análise desses principais marcos históricos, sem a pretensão de esgotá-los, mas sim de direcioná-los ao objeto central da pesquisa, qual seja, o PBF.

Sob tal perspectiva, é imprescindível iniciar a presente compilação mencionando o livro “Geografia da fome - o dilema brasileiro: pão ou aço”, publicado em 1946 pelo médico, cientista político, professor e político pernambucano Josué de

Castro. No Brasil dos anos 1940, imperava uma ideia generalizada de que possuíamos grandes áreas a explorar e de que nossa população, pouco densa, alimentava-se bem. A ocorrência da fome somente era admitida em épocas específicas e em áreas atingidas por problemas climáticos, como as secas periódicas do Nordeste. Tais secas, que, geralmente, aconteciam de dez em dez anos, provocavam a morte da vegetação, dos animais e dos homens, bem como a migração dos que sobreviviam em condições muito precárias<sup>22</sup>. Àquele tempo, programas governamentais fortemente assistencialistas divulgavam o mito de que a seca era a responsável pela miséria e pelo subdesenvolvimento dessas regiões (Castro, 2010, p. 18).

“Geografia da fome - o dilema brasileiro: pão ou aço” representou uma verdadeira virada de chave na compreensão do fenômeno da fome no Brasil, pois na obra, de forma pioneira, Josué de Castro refutou os argumentos até então vigentes de que a fome era um fenômeno natural, inevitável, que resultava da seca e da índole do povo pobre, como repetiam as elites dos séculos XIX e XX (Campello, 2021, p. 13). Após viajar por diferentes regiões do país, Castro definiu cinco áreas de fome e concluiu que a pouca importância dada à agricultura, a desigualdade na distribuição de terras e a ênfase na industrialização do Sudeste e do Sul ampliavam o abismo social existente àquele tempo. Desse modo, contrariando as teorias outrora prevalentes, o pernambucano denunciou que a miséria é fruto do subdesenvolvimento e da condução econômica que os governantes dão a seus países e comprovou que a fome é uma escolha política, um flagelo praticado pelos homens contra outros homens, quadro que, infelizmente, mantém-se até hoje (Melo, 2023, p. 30).

Josué de Castro foi um dos precursores na defesa do salário mínimo, por ter compreendido que era imprescindível aumentar a renda do trabalhador, e um dos colaboradores da formulação da política de merenda escolar, cuja existência, aliás,

---

<sup>22</sup> Em “O Quinze”, Rachel de Queiroz descreve a migração de uma família do sertão do Ceará para a capital, em razão da seca de 1915. Um dos filhos do casal não sobrevive à jornada: “Lá tinha ficado Josias, na cova à beira da estrada, com uma cruz de dois paus amarrados, feita pelo pai. Ficou em paz. Não tinha mais que chorar de fome, estrada afora. Não tinha mais alguns anos de miséria à frente da vida, para cair depois no mesmo buraco, à sombra da mesma cruz. Cordulina, no entanto, queria-o vivo. Embora sofrendo, mas em pé, andando junto dela, chorando de fome, brigando com os outros... [...]. Dia a dia, com forças que iam minguando, a miséria escalavrava mais a cara sórdida, e mais fortemente os feria com a sua garra desapiedada. Só talvez por um milagre iam aguentando tanta fome, tanta sede, tanto sol. O comer era quando Deus fosse servido [...]. E se não fosse uma raiz de mucunã arrancada aqui e além, ou alguma batata-brava que a seca ensina a comer, teriam ficado todos pelo caminho, nessas estradas de barro ruivo, semeado de pedras, por onde eles trotavam trôpegos, se arrastando e gemendo [...].”

revelou-se ainda mais indispensável na pandemia da covid-19<sup>23</sup>. O médico entendeu que estava na agricultura familiar a melhor forma de manter o homem no campo e de possibilitar sua alimentação, combateu o latifúndio, defendeu a reforma agrária e, em diversos pronunciamentos, repudiou a economia armamentista. Castro foi o único brasileiro a presidir o Conselho Executivo da *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), o que ocorreu entre 1952 e 1956, e, por sua trajetória, recebeu três indicações ao prêmio Nobel – da Medicina, em 1954, e da Paz, em 1963 e em 1970 (Bropp, 2021).

Passando ao próximo ponto, em 1948, a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, cujo art. 25 assentou que todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família, entre outros, saúde, bem-estar, inclusive alimentação, e direito à segurança em caso de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

No Brasil, em 1953, foi publicado o I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, elaborado pela Comissão Nacional da Alimentação, que havia sido instituída alguns anos antes, pelo Decreto n.º 7.328/1945, com as funções de propor as normas da política nacional de alimentação e estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população brasileira.

O ano de 1955 foi marcado pela instituição da Campanha Merenda Escolar (Decreto n.º 37.106), promovida no âmbito do Programa Nacional de Merenda Escolar, o qual era vinculado ao Ministério da Educação (MEC).

Com a ideia de garantir uma renda mínima para o sustento, a Lei n.º 4.266/1963 instituiu o salário-família, que passou a ser devido pelas empresas a todo empregado, como tal definido na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), na proporção do número de filhos menores de 14 anos. Para cada filho, o valor a ser

---

<sup>23</sup> Segundo a FAO, a pandemia mostrou que a alimentação escolar é mais importante do que nunca. No mundo todo, quase 390 milhões de estudantes são beneficiados com políticas de alimentação escolar. No Brasil, em média, 40 milhões de alunos da rede pública, divididos em 150 mil estabelecimentos, recebem merenda escolar. Para a FAO, a política de alimentação escolar nacional, regida pela Lei n.º 11.947/2009, é referência global por entregar alimentos de qualidade, saudáveis e adequados à faixa etária do estudante e pelo fato de que ao menos 30% das compras públicas para a merenda escolar é proveniente da agricultora familiar, o que garante alimentos mais frescos, com circuitos mais curtos, menor preço, maior qualidade e, ainda, regionalizados (ONU, 2022).

recebido era de 5% do salário-mínimo local, independentemente do nível de renda do empregado<sup>24</sup>.

O Estatuto da Terra, estabelecido pela Lei n.º 4.504/1964, regulou os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola. A importância dessa regulamentação decorre do fato de o nosso país ser caracterizado por um cenário de forte concentração fundiária, o que, por óbvio, reverbera na questão da fome<sup>25</sup>.

O Decreto n.º 56.886/65 alterou o nome de Campanha Merenda Escolar para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), em cujo bojo surgiram diversos programas financiados com o auxílio internacional, tais como o “Alimentos para a paz”, bancado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, o “Alimentos para o desenvolvimento”, voltado ao atendimento das populações carentes e à alimentação de crianças em idade escolar, e o Programa Mundial de Alimentos da FAO (Brasil, 2013).

A suplementação alimentar tendo como público-alvo gestantes, nutrizes e crianças de baixa renda foi prevista em 1972 (Decreto n.º 5.829), no seio do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN)<sup>26</sup>, coordenado pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, autarquia vinculada ao Ministério da Saúde e cuja criação extinguiu a Comissão Nacional da Alimentação. O público-alvo do PRONAN pode ser considerado a semente dos destinatários protegidos pelo benefício variável do PBF, como se verá adiante.

Em 1976, a Lei n.º 6.321 instituiu o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), determinando que suas ações deveriam priorizar o atendimento dos trabalhadores de baixa renda e concedendo às pessoas jurídicas participantes o benefício fiscal de deduzir o dobro das despesas realizadas no PAT do lucro tributável

---

<sup>24</sup> O salário-família também foi previsto na CF. A EC nº 20/1998, porém, restringiu-o aos dependentes do trabalhador de baixa renda (arts. 7º, XII, e 201, IV). Atualmente, o valor da cota do salário-família, por filho de até 14 anos de idade ou inválido de qualquer idade, é de R\$ 59,82 para o segurado com remuneração mensal não superior a R\$ 1.754,18 (Portaria Interministerial MPS/MF nº 26, de 10/1/2023).

<sup>25</sup> Apesar do disciplinamento legal da reforma agrária, o Brasil não logrou avançar nessa agenda, como evidencia o índice de Gini, instrumento empregado para medir o grau de concentração, que varia de 0 a 1, sendo 0 o panorama ideal de igualdade e 1 o lado oposto. Em 1940, o índice de Gini da concentração fundiária era de 0,83. Passados mais de 70 anos, em 2017, o índice cresceu para 0,85 (Chamma, Sparovek, 2021, p. 220), ou seja, houve aumento na concentração de terras em nosso país.

<sup>26</sup> Devido a irregularidades na operacionalização de suas ações, o PRONAN foi extinto em 1974 e recriado em 1976 (Cátedra Josué de Castro, 2021, p. 80).

para fins de imposto de renda (IR). Em 1979, a Campanha Merenda Escolar foi substituída pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O presidente Tancredo Neves traçou o Plano Subsídios para a Ação Imediata contra a Fome e o Desemprego em 1985. Contudo, os sucessivos planos econômicos lançados no Brasil entre 1987 e 1989, que visavam a combater a elevada inflação, acabaram dissolvendo as prioridades sociais outrora estabelecidas (Guimarães; Silva, 2020, fl. 77).

A CF de 1988, a seu turno, elencou entre seus objetivos construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e promover o bem de todos. Foram consagrados, ainda, os direitos sociais à proteção à maternidade, à infância e à assistência aos desamparados, previstos no art. 6º. Especificamente quanto às escolas, a Carta Magna assentou a garantia de atendimento ao educando por meio de programa suplementar de alimentação, fortalecendo na sociedade o entendimento de que a merenda não era mais uma opção dos governantes, e sim uma obrigação constitucional (Peliano, 2010, p. 31).

No título sobre a ordem social, previu-se que esta tem como base o primado do trabalho, o bem-estar e a justiça sociais. A área social passou a contar com um pilar sólido de sustentação no capítulo da seguridade social, regida pela universalidade da cobertura e do atendimento e dividida pelo constituinte no tripé previdência social, saúde (com destaque especial para o sistema único de saúde, que se revelou ainda mais imprescindível na pandemia da covid-19) e assistência social.

A CF conferiu à assistência social, pela primeira vez, a condição de política pública, colocando-a no mesmo patamar da saúde e da previdência. O texto constitucional determinou que a assistência social, área da seguridade social que possui maior pertinência com a presente dissertação, será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição ao sistema de seguridade. Entre os objetivos estabelecidos para a assistência social, encontram-se proteger a família, amparar crianças e adolescente carentes e garantir um benefício mensal no valor de um salário mínimo à pessoa com deficiência e ao idoso que não têm condições de prover a própria subsistência (art. 203).

Avançando na linha do tempo, a curta passagem de Fernando Collor pela Presidência da República, entre 1990 e 1992, ficou caracterizada pelo esvaziamento ou pela extinção de políticas ligadas à saúde e nutrição, dado que, dos cinco

programas existentes, foram mantidos apenas o PAT e o PNAE (Guimarães; Silva, 2020, fl. 78). A título exemplificativo, menciona-se que, em 1992, embora a meta da merenda escolar fosse de 180 dias/ano, o atendimento ficou limitado a 30 dias anuais em média (Peliano, 2010, p. 32).

No plano internacional, em 1992, o Brasil promulgou o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no qual foi reconhecido o direito fundamental de toda pessoa a estar protegida contra a fome (Decreto n.º 591). No mesmo ano, promulgou-se, também, o Pacto de São José da Costa Rica, por meio do qual o país se comprometeu a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, a fim de garantir o desenvolvimento progressivo dos direitos econômicos, sociais e culturais (Decreto n.º 678).

O ano de 1993 foi especialmente relevante na luta pela garantia do direito à alimentação. Nesse ano, foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n.º 8.742), determinando que a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. Também em 1993, o então presidente Itamar Franco editou o Decreto n.º 807, que instituiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), órgão de caráter consultivo e vinculado à Presidência da República. A medida foi adotada considerando a prioridade absoluta conferida à política de segurança alimentar, a complexidade e o inter-relacionamento dos fatores que determinavam o quadro de carência das pessoas menos favorecidas, a multiplicidade de instituições governamentais e não-governamentais envolvidas no combate à fome e a necessidade de estabelecer mecanismos eficazes e estratégicos de coordenação intersetorial e interinstitucional para assegurar coerência e consistência à programação.

Ao CONSEA coube propor ações voltadas para o atingimento de condições plenas de segurança alimentar no Brasil e medidas de incentivo à parceria e à integração entre os órgãos públicos e privados, nacionais e internacionais, visando a garantir a mobilização e racionalização do uso dos recursos, bem como a complementariedade das ações desenvolvidas. Competiu-lhe, ademais, apoiar a criação de comitês estaduais e municipais de combate à miséria e sugerir campanhas de conscientização da opinião pública, com vistas à conjugação de esforços do governo e da sociedade para o combate à fome.

Com o objetivo de integrar ações públicas e privadas, definiu-se que o CONSEA seria composto pelos ministros da Secretaria-geral da Presidência da República, da Fazenda, do Planejamento, da Saúde, da Educação, do Trabalho, do Bem-estar social e da Agricultura, além de 21 representantes da sociedade civil<sup>27</sup>.

Uma das entidades privadas que trabalhou em parceria com o CONSEA foi a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, fundada pelo sociólogo Herbert de Souza, conhecido como Betinho, em 1993, ano em que, de acordo com o IPEA, 32 milhões de brasileiros encontravam-se abaixo da linha da pobreza. No documento denominado "Carta de Ação da Cidadania", Betinho apontou que um dos principais problemas do país era a miséria de milhões de concidadãos. O sociólogo e vários artistas foram à TV e aos jornais estimular cada brasileiro a fazer o que estivesse ao seu alcance para resolver ou, ao menos, minimizar o grave quadro de insegurança alimentar então existente<sup>28</sup>.

Um ano após sua criação, o CONSEA convocou a 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar, cujo tema era "Fome: uma questão nacional". O relatório final produzido indicou a concentração de renda e a concentração de terras como fatores determinantes para a insegurança alimentar (Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 2023).

Apesar da sua importância, essa primeira fase<sup>29</sup> do CONSEA não durou muito tempo. Logo após assumir a presidência da República, Fernando Henrique Cardoso

---

<sup>27</sup> Com o CONSEA, inaugurou-se uma nova forma de articular as políticas públicas por meio da ampliação da participação social nas ações governamentais. Os maiores logros do órgão ocorreram no campo da assistência alimentar, pois, entre 1993 e 1994, foram descentralizadas a distribuição de merenda escolar e de leite, esta focalizada em gestantes e crianças em risco nutricional. Além disso, houve distribuição de estoques de alimentos do governo para mais de duas milhões de famílias atingidas pela seca e, em 1994, os recursos financeiros destinados aos programas, em relação ao ano de 1993, haviam mais que dobrado (Peliano, 2010, p. 36). Ao fazer um balanço das ações adotadas no combate à fome em 1993, o IPEA ressaltou como pontos positivos a politização do problema da fome, a inédita mobilização social atingida em torno do tema e a participação cidadã na formulação e controle das políticas pública por meio do CONSEA. Como pontos negativos, o IPEA indicou que a concentração da atuação em políticas compensatórias, em especial, de distribuição de alimentos, não foi acompanhada de providências voltadas para o enfrentamento das causas básicas da miséria, como, por exemplo, o combate à exclusão social por meio do estímulo ao emprego (Peliano, 2022, p. 179).

<sup>28</sup> A Ação da Cidadania nasceu em um ano relevante para a história brasileira. Em abril de 1993, foi realizado o plebiscito no qual se decidiu que o Brasil continuaria adotando o sistema presidencialista. Em maio, Fernando Henrique Cardoso assumiu o Ministério da Fazenda tendo como principal desafio combater a hiperinflação, que chegou a atingir 2.708% nesse ano. Em agosto, a moeda mudou de cruzeiro para o transitório cruzeiro real, que veio a ser substituído pelo real em 1994. Ao tempo em que a instabilidade econômica assustava o país, em 23 de julho e em 29 de agosto, aconteceram as chacinas da Candelária e de Vigário Geral, no Rio de Janeiro, nas quais foram assassinadas, respectivamente, 8 e 21 pessoas (Ação da Cidadania, 2023)

<sup>29</sup> O CONSEA foi recriado em 2003 e novamente extinto em 2019, como se mostrará adiante.

(FHC) editou o Decreto n.º 1.366, de 12/1/1995, extinguindo o referido conselho e substituindo-o pelo Programa Comunidade Solidária. A medida, contudo, foi apontada por especialistas como um dos eixos de desmonte do Estado interventor e uma reprivatização da questão social. Pereira e Teixeira (2013, p. 119) entendem que o repasse de responsabilidade para o setor privado (mercantil ou não mercantil) constituiu parte de um processo de mercantilização dos serviços sociais para os que podem pagar e de refilantropização dos serviços e bens para os mais pobres. Na mesma linha, para a Cátedra Josué de Castro (2022, p. 83), a extinção do CONSEA refletiu uma redução da temática de segurança alimentar na agenda do governo federal e a minimização da participação da sociedade civil no debate sobre segurança alimentar e nutricional – avaliação que também é válida para a segunda vez em que o CONSEA fora extinto, em 2019, o que será objeto de análise ulterior.

### **3.2 ORIGEM E DESENHO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

A década de 1990 é considerada a antessala da criação dos programas de transferência de renda no Brasil (Leite; Peres, 2013). De fato, em 16/4/1991, o então senador Eduardo Suplicy propôs o Projeto de Lei (PL) n.º 80, a fim de instituir um programa de garantia de renda mínima que beneficiaria com 2,25 salários mínimos todos os brasileiros residentes no país maiores de 25 anos de idade.

Em 1995, a primeira política pública de renda mínima foi instituída em Campinas/SP, mesmo ano em que os municípios de Ribeirão Preto/SP e Santos/SP e o Distrito Federal (DF) lançaram seus programas<sup>30</sup>. Em Campinas, inicialmente, a ação beneficiava 2.500 famílias, ao passo que em Ribeirão, Santos e no DF havia 750, 400 e 6.000 famílias beneficiárias, respectivamente (Justo, 2007, p. 3).

Na esfera federal, em 10/12/1997, foi aprovada a Lei n.º 9.533, a qual autorizou o Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituíssem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Os recursos federais eram destinados exclusivamente a famílias que, cumulativamente, possuísem renda *per capita* inferior a meio salário-mínimo, tivessem filhos ou dependentes menores de 14 anos e comprovassem a matrícula e a frequência escolar

---

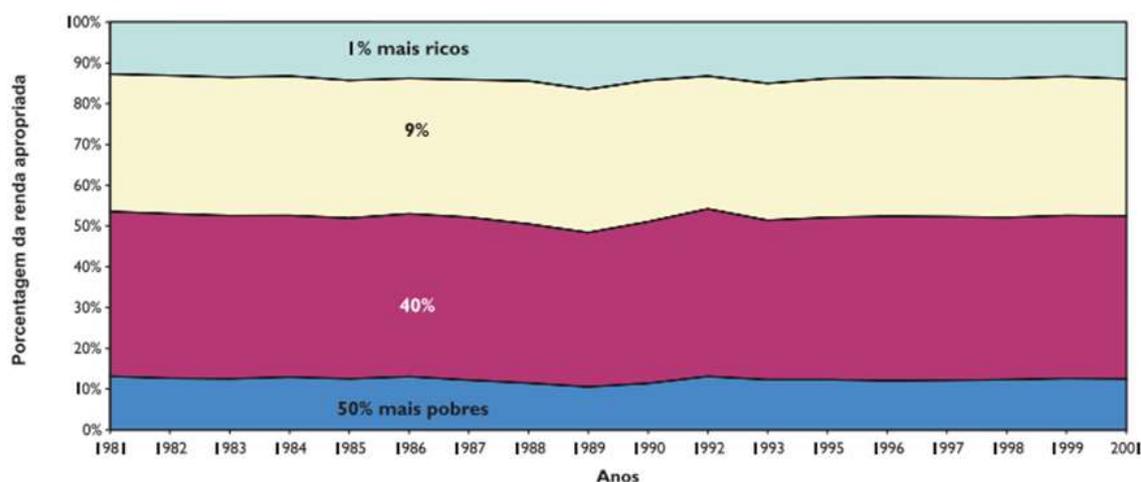
<sup>30</sup> Em 1995, os prefeitos de Campinas, Ribeirão Preto e Santos eram, respectivamente, Magalhães Teixeira, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Antônio Palocci Filho, do Partido dos Trabalhadores (PT) e David Capistrano Filho, também do PT. O Distrito Federal era governado por Cristóvam Buarque (PT).

destes. O alcance do apoio financeiro previsto na Lei n.º 9.533/1997, contudo, era limitado aos Municípios com receita tributária por habitante, incluídas as transferências constitucionais correntes, inferior à respectiva média estadual e com renda média familiar por habitante inferior à renda média familiar por habitante do Estado. O valor a ser percebido por família era obtido por meio da seguinte equação: R\$ 15,00 x número de dependentes entre zero e catorze anos - [0,5 (cinco décimos) x valor da renda familiar *per capita*].

Em 2001, foi divulgado o resultado da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) sobre a desigualdade de renda no Brasil, realizada pelo IBGE entre 1981 e 2001. A análise desses dados é importante para a compreensão do contexto econômico e social de criação dos programas de transferência de renda no Brasil.

Reconhecendo a relevância conceitual da relação entre as rendas auferidas pelos segmentos extremos de uma sociedade enquanto parâmetro econômico de justiça social, ao analisar os dados da PNAD 1981/2001, pesquisadores do IPEA declararam-se “perturbados e atônitos” e chamaram atenção tanto para a surpreendente intensidade da desigualdade como, sobretudo, para sua estabilidade, cenário que se encontra didaticamente delineado no gráfico abaixo (Barros; Henriques; Mendonça, 2001, p. 18):

Gráfico 3. Evolução da desigualdade de renda no Brasil. Porcentagem da renda apropriada por diferentes grupos na população.



Fonte: Barros; Henriques; Mendonça (2001, p. 18), com base nas PNADs de 1981 a 2001.

Do gráfico, extrai-se que os indivíduos que se encontravam entre os 10% mais ricos da população se apropriavam de cerca de 50% do total da renda das famílias. Na outra ponta, os 50% mais pobres da população detinham, ao longo de todo o período analisado, pouco mais de 10% da renda. Além disso, observa-se que o grupo

dos 20% mais pobres se apropriava, em conjunto, somente de cerca de 2% do total da renda. Por fim, o seletivo grupo composto pelo 1% mais rico da sociedade concentrava uma parcela da renda superior à apropriada por todos os 50% mais pobres<sup>31</sup>.

Compreendido o panorama social preponderante em 2001, retorna-se ao resgate histórico das políticas de transferência de renda que desaguarão, por fim, no PBF. A Medida Provisória (MP) n.º 2.140-1, editada em 14/3/2001 e, posteriormente, convertida na Lei n.º 10.219, de 11/4/2001, criou o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação, também denominado Bolsa Escola, prevendo a participação financeira da União em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, desde que, entre outros, as famílias beneficiárias tivessem renda *per capita* inferior ao valor fixado nacionalmente pelo Executivo para cada exercício e que possuíssem crianças com idade entre 6 e 15 anos, matriculadas em estabelecimentos de ensino fundamental regular e com frequência escolar igual ou superior a 85%.

O cadastro único (CadÚnico) para programas sociais do governo federal foi instituído em 24/7/2001 pelo Decreto n.º 3.877, o qual previu, ainda, que os órgãos federais gestores dos programas de transferência de renda ficaram responsáveis por articular com os Municípios ações para a logística da coleta de dados relativos às populações-alvo e aos beneficiários dos diversos programas já existentes. Também de acordo com o Decreto n.º 3.877, o processamento das informações coletadas ficou a cargo da Caixa Econômica Federal (CEF), a quem cabia identificar os beneficiários e atribuir-lhes o número de identificação social, visando garantir a unicidade e a integração do cadastro.

---

<sup>31</sup> A situação retratada no gráfico nunca foi modificada no Brasil, país que se tornou referência expressiva na estabilidade secular do padrão de repartição da renda e riqueza. A despeito de ter ultrapassado a condição de colônia portuguesa, o regime imperial e de ter ingressado na fase republicana, o país permaneceu praticamente incólume à apropriação de 4/5 de toda a riqueza nacional por uma restrita elite branca, formada por 10% da população nacional. Marcio Pochmann atribui esse quadro de permanência do padrão excludente à estabilidade do conservadorismo da elite brasileira, assentada em mais de três séculos de escravidão e que sempre conseguiu massacrar as experiências revolucionárias e evitar as reformas civilizatórias do capitalismo contemporâneo (agrária, tributária e social). Além disso, Pochmann defende que a concentração de poder e a prevalência do conservadorismo decorrem, ainda, da ausência de democracia consolidada, dado que, em 500 anos de existência, o Brasil não logrou alcançar mais de 50 anos seguidos de regime democrático (2015, p. 17-43).

Já a MP n.º 2.206-1, editada em 6/9/2001, criou o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde, também chamado de Bolsa Alimentação, visando à promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de 6 meses a 6 anos e 11 meses de idade, mediante complementação da renda no valor mensal de R\$ 15,00 por beneficiário, até o limite de R\$ 45,00 por família. A referida MP previu que ato do Executivo fixaria, para cada exercício financeiro, a renda *per capita* familiar abaixo da qual as pessoas seriam beneficiadas com o programa. Permitiu-se a todos os Municípios e ao Distrito Federal a adesão ao Bolsa Alimentação, tendo prioridade na implantação do programa aqueles pertencentes aos 14 Estados com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e aos situados em microrregiões dos demais Estados com IDH menor ou igual a 0,5.

A MP n.º 18, de 28/12/2001, convertida na Lei n.º 10.453, de 13/5/2002, autorizou a concessão de subsídios ao preço do gás liquefeito de petróleo a famílias de baixa renda por meio do programa federal Auxílio Gás<sup>32</sup>.

Chega-se, enfim, a 2003, ano em que Lula assumiu, pela primeira vez, a presidência de um país que contava com 55 milhões de pessoas vivendo em situação de pobreza (com meio salário mínimo *per capita* por família) e, dentre elas, 24 milhões na condição de extrema pobreza (com um quarto de salário mínimo *per capita* por família). Os indicadores econômicos e sociais de 2003 eram os seguintes:

Tabela 5. Indicadores econômicos e sociais do Brasil de 2003.

População	IDH	Índice de Gini	Salário mínimo	Famílias situação de pobreza*	Famílias situação de extrema pobreza**	Beneficiários do PBF
182.629.278	0,589	0,61	R\$ 240,00	55.000.000	24.000.000	3.615.596

Fonte: Tapajós; Rodrigues; Coelho (2010, p. 44), a partir de dados do IBGE.

[\*] Foram considerados pobres os que vivem com menos de meio salário mínimo *per capita* por família.

[\*\*] Foram considerados extremamente pobres os que vivem com menos de um quarto salário mínimo *per capita* por família.

Lula estabeleceu que o combate à fome seria prioridade em seu governo, o que se materializou por meio do lançamento do Programa Fome Zero. Inspirado na

<sup>32</sup> O Decreto n.º 4.102, de 24/1/2003, regulamentou o Auxílio Gás prevendo a concessão do valor mensal de R\$ 7,50, a ser pago a cada bimestre, a integrantes de famílias com renda mensal *per capita* inferior a meio salário-mínimo.

lição de Josué de Castro, segundo a qual a fome não deve ser combatida com assistencialismo (Castro, 2010, p. 24), o programa previu em seu bojo um conjunto de ações envolvendo cinco áreas: segurança alimentar e nutricional, renda e cidadania, programas complementares estruturais, ações emergenciais e de educação cidadã.

Dessa maneira, o Fome Zero foi um programa de Estado que exigiu decisão política e que envolveu questões técnicas ligadas à produção, comercialização e conservação de alimentos, educação alimentar, preservação do meio ambiente, geração de emprego e renda, distribuição de terras e crédito para ampliação da oferta rural (Tapajós; Rodrigues; Coelho; 2010, p. 49). O programa desenhou um novo modelo de desenvolvimento econômico, privilegiando o crescimento com distribuição de renda, a fim de ampliar o mercado interno com geração de mais empregos e recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo, o qual passou a funcionar como uma espécie de “farol” para as rendas desses segmentos mais pobres da população.

Desse modo, foram traçados três níveis de ação simultâneos: i) políticas estruturais, voltadas a combater as causas da fome, por meio do aumento da renda familiar, da universalização dos direitos sociais e do acesso à alimentação de qualidade; ii) políticas específicas de segurança alimentar e nutricional, que englobavam também as ações emergenciais, mas a ela não se resumiam; iii) políticas locais, com ações diferenciadas conforme o tamanho do município. O resultado foi um amplo leque de ações articuladas e a defesa das políticas específicas de segurança alimentar (Takagi, 2010, p. 55-56).

Em seu primeiro dia de governo, Lula editou a MP n.º 103, por meio da qual recriou o CONSEA e instituiu o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar, nomeando como ministro José Graziano da Silva<sup>33</sup>, que havia coordenado a concepção e o desenvolvimento do Programa Fome Zero desde 2001.

Desse modo, no âmbito do Programa Fome Zero, foi editada a MP n.º 108, de 27/2/2003 (posteriormente convertida na Lei n.º 10.689, de 13/6/2003), que criou o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), também denominado Programa Cartão Alimentação (PCA), cujos benefícios destinavam-se às unidades familiares com renda mensal *per capita* inferior a meio salário-mínimo e eram repassados por

---

<sup>33</sup> A experiência de sucesso do Fome Zero foi levada por Graziano à ONU em 2006, ano em que ele foi nomeado Diretor-geral Adjunto da FAO para a América Latina e o Caribe. Graziano foi, ainda, Diretor-geral da FAO por dois mandatos consecutivos, entre 2012/2015 e 2016/2019.

meio de um cartão unificado ou pela entrega de alimentos em espécie às famílias em situação de insegurança alimentar.

A equipe de transição do governo identificou que, no início de 2003, havia cerca de 800 municípios do semiárido em situação de emergência decretada devido à seca e à ausência de recursos para continuidade do programa de atendimento emergencial até então existente, qual seja, o Bolsa-renda, de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional. Com o objetivo de contemplar agricultores familiares atingidos pelos efeitos da estiagem, o Bolsa-renda fornecia R\$ 30,00 mensais para cada família cadastrada nos municípios em situação de emergência ou calamidade decretada. Tratava-se de um programa de caráter eminentemente temporário, que não tinha sido previsto no orçamento de 2003 e cuja interrupção poderia prejudicar cerca de um milhão de famílias (*Ibid.*, p. 61).

Desse modo, o PCA teve seu início voltado para as famílias cadastradas no semiárido e que recebiam o Bolsa-renda. Foram criados Comitês Gestores em nível municipal, constituídos por integrantes dos Conselhos Municipais já existentes, tais como os de Assistência Social, Criança e Adolescente e Saúde, aos quais cabia o encaminhamento dos membros das famílias para a realização de cursos de alfabetização, inclusive de adultos, qualificação profissional, frequência a postos de saúde e à escola, etc (*Ibid.*, p. 61).

O PCA, então, começou a substituir o Bolsa-renda em uma experiência piloto nos municípios de Guaribas<sup>34</sup> e Acauã, ambos no Piauí. Posteriormente, a substituição do Bolsa-renda pelo PCA foi ampliada para municípios do semiárido com até 75 mil habitantes e IDH inferior à média nacional que possuíssem algum tipo de organização da sociedade civil, a partir de atuação conjunta com Estados e Municípios. Por fim, o PCA foi estendido a todo o país. Ao final do primeiro ano de implantação, o PCA beneficiou 1,9 milhão de famílias distribuídas em 2.369 municípios brasileiros de todas as regiões brasileiras. Em torno de 1,4 milhão dessas famílias ficavam no semiárido, o que implicou uma cobertura de 72% das famílias extremamente pobres do Nordeste (*Ibid.*, p. 64).

---

<sup>34</sup> Em entrevista, José Graziano deu detalhes da experiência piloto em Guaribas, que tinha 4.800 habitantes em 2003. Esclareceu que o cenário era de precariedade total, pois 60% da lista de beneficiários do Bolsa-renda era de parentes do prefeito, correligionários e vereadores. As pessoas mais pobres estavam fora do cadastro e uma comunidade remanescente de quilombo sequer havia sido cadastrada por ausência de certidão de nascimento (MDS, v. 1, 2010, p. 102).

Observe-se que os Ministérios da Educação, da Saúde, de Minas e Energia e Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome eram os responsáveis por gerir, respectivamente, os programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação, enquanto cabia à CEF a operacionalização do CadÚnico. Existia, portanto, um cenário de ausência de articulação entre os programas, de fragmentação e sobreposição de ações e de pulverização de recursos, o que tornava pouco eficientes as políticas de transferência de renda até então existentes.

A fim de unificar os procedimentos de gestão e execução do cadastramento único e das ações de transferência de renda do governo federal, especialmente as relativas ao Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e ao PCA, a MP n.º 132, de 20/10/2003, instituiu o PBF. Conforme consignado na exposição de motivos da citada MP, a unificação dos programas significou um importante avanço em termos de racionalização administrativa, acabando com a replicação de estruturas responsáveis pelo gerenciamento das ações em diferentes órgãos e entidades, relevância que foi potencializada pela centralização da gestão do CadÚnico, do pagamento e da avaliação do PBF. Ainda de acordo com a exposição de motivos da MP n.º 132/2003, a medida viabilizou, também, o aumento do número de famílias contempladas e o incremento do montante do benefício, pois enquanto o complemento médio das famílias que recebiam o Bolsa Escola era de R\$ 25,00, estimou-se que o PBF triplicaria esse valor (Brasil, 2003).

O PBF unificou os diversos programas federais de transferência de renda e, a partir de então, a comunicação do Governo Federal com os Municípios sobre políticas de transferência de renda passou a ocorrer somente por meio do MDS. Ademais, o PBF transformou o CadÚnico na principal fonte de dados sobre a população vulnerável. Embora o Decreto n.º 3.877/2001 tenha buscado garantir a unicidade e a integração do cadastro, ele não estabeleceu um critério de renda para que as pessoas pudessem se cadastrar, restringindo-se apenas a prever a obrigatoriedade do uso do formulário por todos os órgãos públicos federais para a concessão de programas focalizados de caráter permanente do governo federal. À época, o formulário era um documento de quatro páginas, com dezenas de questões referentes à identificação do domicílio e da família, à qualificação escolar e profissional e à renda (Koga *et al*; 2022, p. 554).

Após a criação do PBF, foi editado o Decreto n.º 6.135/2007, prevendo o CadÚnico como o instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das

famílias de baixa renda e definindo estas como as com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo ou com renda familiar mensal de até três salários mínimos.

Atualmente, é considerada de baixa renda apenas a família com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo. Famílias com renda superior a tal limite podem ser incluídas no CadÚnico, desde que estejam vinculadas à seleção de programas sociais implementados por quaisquer das esferas de governo e que a entidade executora do programa tenha firmado o termo de uso do CadÚnico (Decreto n.º 11.106/2022).

De acordo com o Ministério da Cidadania, em agosto de 2012, havia 24.201.831 famílias cadastradas. Em agosto de 2023, o número saltou para 42.680.0004 famílias, que se encontravam divididas nos seguintes estratos: i) em situação de pobreza: 23.006.194 (54%); ii) em situação de baixa renda: 7.546.255 (18%) e iii) acima de meio salário: 12.127.555 (28%)<sup>35</sup>.

Paulatinamente, o CadÚnico foi deixando de ser visto como apenas o “cadastro do Bolsa”. A imensa proporção que o CadÚnico tomou, tendo como pontapé inicial a unificação dos diversos programas de transferência de renda por meio do PBF, fica ainda mais evidente quando analisado o número de pessoas (e não de famílias) cadastradas.

Segundo o Ministério da Cidadania, em agosto de 2012, havia 79.618.943 pessoas cadastradas, número que evoluiu para 95.856.677 em agosto de 2023. Considerando que, no último censo demográfico, nossa população atingiu o número de 203.062.512 (Cabral, 2023), pode-se afirmar que 47,2% de toda a população brasileira encontra-se registrada no CadÚnico. Em agosto de 2023, as quase 96 milhões de pessoas cadastradas encontravam-se divididas nas seguintes camadas: i) em situação de pobreza: 53.709.271 (56%); ii) em situação de baixa renda: 20.827.750 (22%) e iii) acima de meio salário: 21.319.656 (22%)<sup>36</sup>.

Nessa senda, percebe-se que o processo de constituição e evolução do CadÚnico aconteceu imbricado à implementação e desenvolvimento do PBF. O cadastro absorveu conceitos e procedimentos do PBF e tornou-se a principal fonte de

---

<sup>35</sup> Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/dash/painel.php?ag=p&codigo=0&d=148>. Acesso em 4 out. 2023.

<sup>36</sup> Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/dash/painel.php?ag=p&codigo=0&d=148>. Acesso em 4 out. 2023.

conhecimento para atuação da burocracia federal na formulação de políticas públicas relacionadas à pobreza (Koga *et al.*, 2022, p. 574). A importância do CadÚnico foi novamente confirmada durante a pandemia da covid- 19, uma vez que ele desempenhou um papel crucial na rápida implementação e distribuição do AE.

Além da inscrição no CadÚnico, os beneficiários do programa foram sujeitos ao cumprimento de condicionalidades, consistentes na realização de exame pré-natal, acompanhamento nutricional e de saúde e na frequência escolar mínima de 85%, para crianças e adolescentes de até 15 anos, e de 75%, para adolescentes de 16 e 17 anos.

Inicialmente, o PBF adotou duas categorias de elegibilidade (pobreza e extrema pobreza), as quais garantiam acesso a dois diferentes benefícios (básico e variável). Em relação à possibilidade de habilitação ao benefício, a Lei n.º 10.836/2004 definiu como de extrema pobreza a situação das famílias que possuíam renda *per capita* de até R\$ 50,00 e como de pobreza a situação daquelas com renda máxima de R\$ 100,00.

No tocante às espécies de auxílio, o benefício básico, no valor de R\$ 50,00, destinou-se às unidades familiares que se encontravam em situação de extrema pobreza, ou seja, que possuíam renda *per capita* de até R\$ 50,00. Já o benefício variável, no montante de R\$ 15,00 por beneficiário, até o limite de R\$ 45,00, passou a ser pago a famílias tanto em situação de pobreza como de extrema pobreza que tinham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 e 12 anos e adolescentes até 15 anos.

Ao lado da retomada do CONSEA, do lançamento da Estratégia Fome Zero e da instituição do PBF, seguindo a ordem cronológica aqui traçada, outra importante medida no combate à miséria deve ser destacada. Trata-se da edição da Lei n.º 11.346/2006, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e erigiu a alimentação à condição de direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na CF. Para a realização de tal direito fundamental, a LOSAN determinou que compete ao poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias, levando em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

Promulgada no mesmo ano em que “Geografia da Fome” completou 60 anos de idade, a LOSAN deve ser exaltada por ter representado verdadeiro marco

institucional que transformou a Política de Segurança Alimentar e Nutricional em uma política de Estado (Castro, 2010, p. 25). Nessa quadra de ideias, a LOSAN estabeleceu que a segurança alimentar e nutricional possui um conceito vasto, abrangendo a ampliação de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, a geração de emprego e a redistribuição da renda. O conceito alcança, ainda, a conservação da biodiversidade, a utilização sustentável dos recursos, a priorização de populações em situação de vulnerabilidade social e de grupos populacionais específicos, a garantia da qualidade sanitária e nutricional dos alimentos, com estímulo a práticas alimentares saudáveis e que respeitem a diversidade étnico-racial e a cultura da população, e, por fim, o acesso à informação.

Avançando no aprimoramento legislativo referente ao combate à fome, após a LOSAN, em 2006, ter erigido a alimentação à condição de direito fundamental do ser humano, o Congresso Nacional promulgou a EC n.º 64/2010, que alterou o art. 6º da CF para incluir a alimentação como um direito social. A citada emenda foi fruto da aprovação da PEC n.º 47, apresentada no início do governo Lula, em 30/4/2003, pelo à época Senador Antônio Carlos Valadares (PSB/SE).

Durante a tramitação da PEC, foram realizadas três audiências públicas com especialistas nos dias 9, 15 e 17/9/2009. Nos debates, destacaram-se as falas do presidente do CONSEA, Renato Maluf, e da representante da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, Valéria Getúlio, os quais ressaltaram que a aprovação da proposta seria muito importante por conferir à alimentação um caráter de política de Estado, não transitória e não variável de acordo com a troca de governos. O relator do parecer na Comissão Especial, Deputado Lelo Coimbra (MDB/ES), por sua vez, consignou que a inclusão do direito à alimentação no art. 6º da CF seria a melhor forma de o Estado brasileiro reafirmar o seu compromisso de cumprir as obrigações assumidas com a ratificação dos tratados internacionais de direitos humanos e com a promulgação de instrumentos legais normatizadores desse direito (Brasil, 2003).

Dando continuidade à trilha cronológica idealizada para este capítulo, volta-se ao PBF, tendo em vista que seus traços originais foram sucessivamente redesenhados ao longo dos anos. De fato, a MP n.º 411/2007, posteriormente convertida na Lei n.º 11.692/2008, criou o benefício variável vinculado ao adolescente, no montante de R\$ 30,00, abrangendo famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza e pago até o limite de 2 prestações por família.

Em 2011, o benefício variável (concedido a famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza que tinham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes até 15 anos) foi ampliado para contemplar até 5 prestações por família (Lei n.º 12.512).

Adiante, a MP n.º 570/2012, convertida em Lei n.º 12.722/2012, e a Lei n.º 12.817/2013 criaram o benefício para superação da extrema pobreza, estabelecendo sua concessão a famílias que apresentavam a soma da renda familiar mensal com os benefícios básico e variável vinculado ao adolescente inferior a R\$ 70,00. Quanto à composição familiar, para fazer jus ao benefício de superação da extrema pobreza, de início, era necessário que a família possuíse crianças de, no máximo, 6 anos, requisito que foi flexibilizado para abranger famílias formadas, também, por adolescentes de até 15 anos. Por fim, a Lei n.º 12.817/2013 determinou que o benefício de superação da extrema pobreza fosse deferido a todas as famílias cuja renda *per capita* mensal fosse inferior a R\$ 70,00, independentemente do número de filhos. O valor da prestação a ser pago correspondia ao montante necessário para que a soma da renda familiar, incluindo os benefícios do PBF, superasse o limite de R\$ 70,00 *per capita*.

Em arremate, tem-se que, com o passar do tempo, a estrutura inicial do PBF foi sendo modificada: em 2007, com efeitos a partir de 2008, pela introdução do benefício para adolescentes de até 17 anos; em 2011, mediante expansão do limite de 3 para 5 crianças e por meio da inclusão dos benefícios por gestante e por nutriz; e, em 2012, pela instituição do benefício para a superação da extrema pobreza, ulteriormente universalizado em 2013.

A Lei n.º 10.836/2004 estabeleceu que os valores referenciais para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza e os valores dos benefícios poderiam ser majorados pelo Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do país e de estudos técnicos sobre o tema, desde que observadas as dotações orçamentárias existentes. Assim, o parâmetro da renda *per capita* familiar considerada de extrema pobreza e de pobreza, que, como visto, iniciou-se em R\$ 50,00 e R\$ 100,00, foi sendo aumentado por meio da edição de sucessivos decretos:

Tabela 6. Valores referenciais das linhas de pobreza e extrema pobreza no PBF de 2004 a 2021.

**Renda mínima familiar *per capita* de até  
(R\$)**

Decreto n.º	Pobreza	Extrema pobreza
5.209/2004	100,00	50,00
5.749/2006	120,00	60,00
6.824/2009	137,00	69,00
6.917/2009	140,00	70,00
8.232/2014	154,00	77,00
8.794/2016	170,00	85,00
9.396/2018	178,00	89,00
10.851/2021	200,00	100,00

Fonte: Elaborado pela autora com base no Decreto n.º 5.209/2004 e suas posteriores alterações.

De modo similar, o valor dos benefícios também sofreu acréscimos:

Tabela 7. Espécies e valores dos benefícios do PBF de 2004 a 2021.

Valor dos benefícios (R\$)				
Decreto n.º	Básico	Variável	Variável vinculado ao adolescente	Superação da extrema pobreza (Valor do hiato <i>per capita</i> remanescente para que se atinja o montante de)
5.209/2004	50,00	15,00 a 45,00	-	-
6.157/2007	58,00	18,00 a 54,00	-	-
6.491/2008	62,00	20,00 a 60,00	-	-
6.917/2009	68,00	22,00 a 66,00	33,00 a 66,00	-
7.447/2011	70,00	32,00 a 96,00	38,00 a 76,00	-
7.494/2011	70,00	32,00 a 160,00	38,00 a 76,00	-
7.758/2012	70,00	32,00 a 160,00	38,00 a 76,00	70,00
8.232/2014	77,00	35,00 a 175,00	42,00 a 84,00	77,00
8.794/2016	85,00	39,00 a 195,00	46,00 a 92,00	85,00
9.396/2018	89,00	41,00 a 205,00	48,00 a 96,00	89,00
10.851/2021	100,00	49,00 a 245,00	57,00 a 114,00	100,00

Fonte: Elaborado pela autora com base no Decreto n.º 5.209/2004 e suas posteriores alterações.

No início do governo do ex-presidente Jair Bolsonaro, as atribuições do CONSEA, órgão que, desde 2003, auxiliou na formulação de políticas importantes de combate à fome, foram esvaziadas pela MP n.º 870. Editado em 1/1/2019, o citado ato normativo revogou os artigos que previam todas as competências do CONSEA, bem como os dispositivos que tratavam de sua composição.

Na esteira das recentes políticas de desmonte do Estado social brasileiro, fatores exógenos ao PBF impediram-no de completar 18 anos de existência. Com efeito, a chegada da pandemia da covid-19 ao Brasil, em março de 2020, fez com que fossem adotadas, ainda que parcialmente, medidas de fechamento provisório de atividades econômicas, distanciamento físico e limitação de aglomerações. Após aprovar o chamado Orçamento de Guerra (EC n.º 106, de 7/5/2020) para combater

as crises sanitária e econômica, o governo federal acabou concedendo o AE no valor de R\$ 600,00. O AE, na maioria dos casos, sobrepôs-se ao PBF, uma vez que as famílias puderam escolher a prestação mais vantajosa (Tomazini, 2023, p. 89).

Com a concessão do AE, o então presidente Jair Bolsonaro surfou uma onda momentânea de aumento em sua popularidade. Efetivamente, pesquisa CNI/IBOPE apontou que, enquanto em dezembro de 2019, 29% dos entrevistados atribuíam a Bolsonaro avaliação ótima ou boa, esse percentual subiu para 40% em setembro de 2021, após o pagamento do AE. Entre os eleitores com renda familiar de até um salário mínimo, a aprovação, que era de 19% em dezembro de 2019, subiu para 35% no ano seguinte (Gorziza; Buono, 2021).

De olho na eleição que se avizinhava, Jair Bolsonaro editou a MP n.º 1.061, de 9/8/2021, convertida na Lei n.º 14.284, de 29/12/2021, que extinguiu o PBF, fortemente associado à imagem do ex-presidente Lula, substituindo-o pelo denominado Auxílio Brasil (AB).

Como se vê, todo o arcabouço institucional e legislativo historicamente construído ao longo de anos a fim de transformar o direito à alimentação em uma política de Estado, e não de governo, não foi suficiente para evitar a persecução de interesses pontuais. O marco institucional firmado pela LOSAN, em 2006, e a constitucionalização do direito social à alimentação pela EC n.º 64/2010 não conseguiram impedir o casuísmo de plantão. A jogada política feita por Jair Bolsonaro, qual seja, a de tentar imprimir seu DNA à assistência social nas vésperas do período eleitoral, acabou implicando a extinção do PBF, cuja eficácia já havia sido reconhecida nacional e internacionalmente, consoante será descrito na próxima seção.

### **3.3 EFICÁCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA REDUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE**

O PBF, além de ser a principal política social do Brasil, é o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo (Carvalho, 2020, p. 67).

Em agosto de 2019, o IPEA publicou o relatório 2499, no qual realizou um balanço dos 15 primeiros anos do PBF (período de 2003 a 2018) e analisou seus efeitos sobre a pobreza e a desigualdade social. Em novembro de 2022, a referida fundação pública divulgou o relatório 2813, no qual fez uma avaliação final da focalização e da efetividade do PBF em uma perspectiva comparada.

A conjugação desses documentos permite concluir que o PBF ficou entre os melhores programas de transferência de renda da amostra de vinte países<sup>37</sup>, independentemente da linha de pobreza ou da métrica de focalização utilizada, destacando-se por apresentar desempenho tão bom quanto ou até melhor do que o de muitos países que recorrem a mecanismos mais caros e menos transparentes para a seleção de beneficiários (Souza; Bruce, 2019, p. 57).

Conforme apurado, o sucesso do PBF, entre 2003 a 2017, deveu-se a dois fatores primordiais: o número de famílias atendidas e a focalização do programa (Souza *et al.*, 2019).

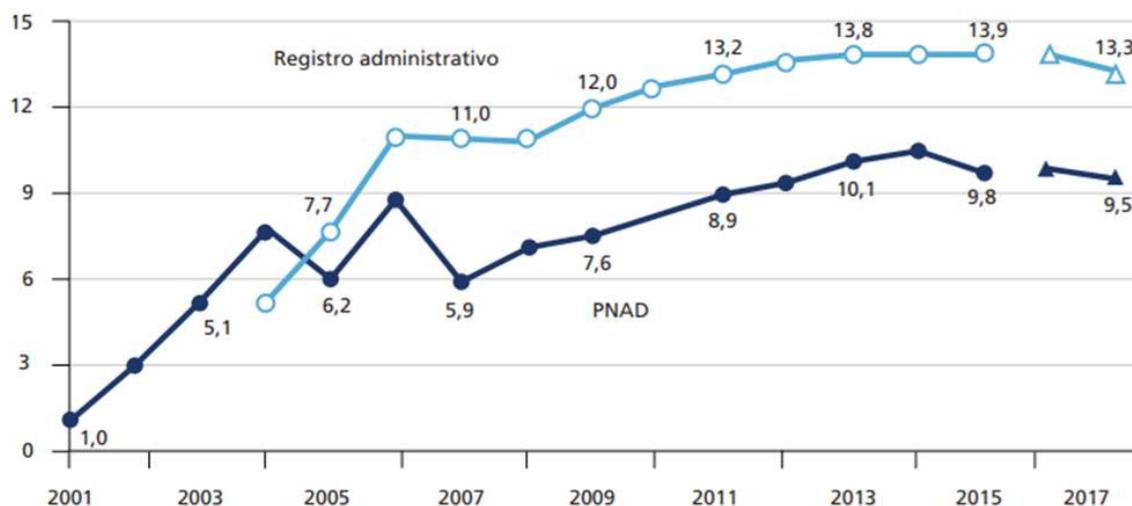
Quanto à abrangência, o PBF teve início com 6 milhões de famílias beneficiárias em 2004, a maioria delas advindas das políticas públicas de transferência de renda que existiam de forma pulverizada, como já descrito na seção anterior. Logo de saída, o programa expandiu-se rapidamente, e a primeira meta nacional foi alcançada já em 2006, quando a ação passou a contemplar 11 milhões de famílias. Desde então, o crescimento do PBF foi mais gradual, e a meta foi revista em 2009 e 2011, almejando atingir, respectivamente, 13 e 13,8 milhões de famílias. Em 2014, 14 milhões de famílias passaram a ser contempladas, patamar no qual o PBF permaneceu até 2018, com algumas oscilações temporárias<sup>38</sup>, como se vê no gráfico abaixo (*Ibid.*, p. 11):

---

<sup>37</sup> Os dados referem-se ao período de 2014 a 2019 e foram calculados a partir do *Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity (Aspire)*, do Banco Mundial, que compilou indicadores de programas sociais de 125 países. A pesquisa limitou-se àqueles países cujos programas exigiam o cumprimento de condicionalidades por parte dos beneficiários, o que implicou uma amostra de 20 países (Souza; Bruce, 2019, p. 20-21). Embora não seja objetivo deste trabalho fazer uma análise comparativa do PBF com congêneres de outros países, não se pode deixar de mencionar o êxito do programa também sob a perspectiva internacional.

<sup>38</sup> As pesquisas domiciliares (PNAD e PNAD contínua) tendem a subestimar o número de beneficiários quando realizado um confronto com os registros administrativos do PBF. Esse fenômeno, contudo, não é exclusivo do PBF, pois ocorre também quando da análise dos dados do benefício de prestação continuada (BPC) e, até mesmo, em programas de transferência de renda de outros países, como Estados Unidos, Reino Unido e Suécia. A diferença ocorre por fatores diversos, que incluem desde o estigma no recebimento de transferências diretas de renda até a confusão entre os diversos benefícios existentes (*Ibid.*, p. 12).

Gráfico 4. Famílias beneficiárias do PBF nos registros administrativos e nas PNADs (2001- 2017).



Fonte: IPEA, a partir das PNADs (2001-2015), PNADs contínuas (2016-2017) e das informações sociais do Ministério da Cidadania<sup>39</sup>.

De acordo com o IPEA, o programa passou por dois grandes cortes temporários. O primeiro ocorreu entre fevereiro e junho de 2017, com queda de público de 13,7 para 12,7 milhões, retornando ao patamar anterior nos meses subsequentes. O segundo corte aconteceu entre maio de 2019 e março de 2020, com a redução de 14,3 para 13,1 milhões de benefícios, causada pela contenção de novas concessões por restrições fiscais. Tal queda foi revertida em abril de 2020, quando já se encontrava em curso o AE, e somente um número residual de famílias continuou recebendo o PBF (Souza; Bruce, 2022, p. 15). Esses cortes serão mais bem explicados no próximo capítulo. Por ora, o que se pretende mostrar é que, a despeito de tais oscilações, o PBF, por sua vasta abrangência, transformou-se na principal política pública de combate à fome no país.

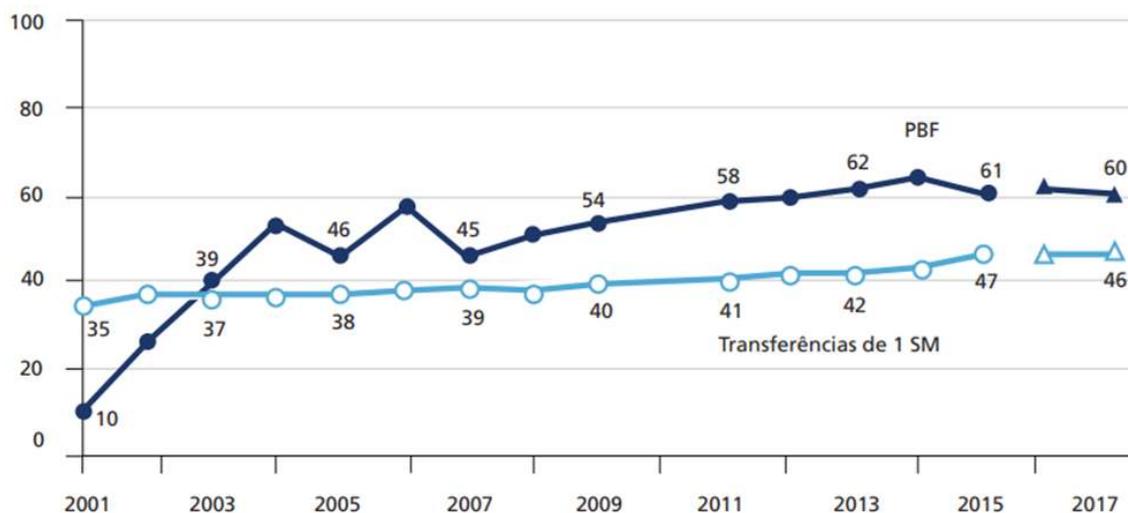
O segundo eixo do sucesso do PBF, como já dito, é a focalização, ou seja, sua capacidade de atingir a população mais carente. Aqui, é imperioso destacar que a focalização do PBF alcança níveis superiores quando confrontada com a das transferências no valor de um salário mínimo (BPC e aposentadorias), as quais possuem um custo orçamentário muito maior.

De fato, enquanto a cobertura do PBF cresceu de forma relevante desde 2004, firmando-se em, aproximadamente, 60% do quinto da população mais carente a partir

<sup>39</sup> Informações da PNAD incluem os programas predecessores do PBF e excluem as áreas rurais dos estados da região Norte, exceto Tocantins, até 2003. Informações dos registros administrativos incluem somente o PBF e são referentes a setembro (2001-2015) e junho (2016-2017).

de 2012, as transferências de um salário mínimo tiveram cobertura mais restrita e evolução mais vagarosa. Observe-se (Souza *et al.*, 2019, p. 15):

Gráfico 5. Cobertura do PBF e das transferências de um salário mínimo (Previdência e BPC) entre os 20% mais pobres (2001-2017), em %.

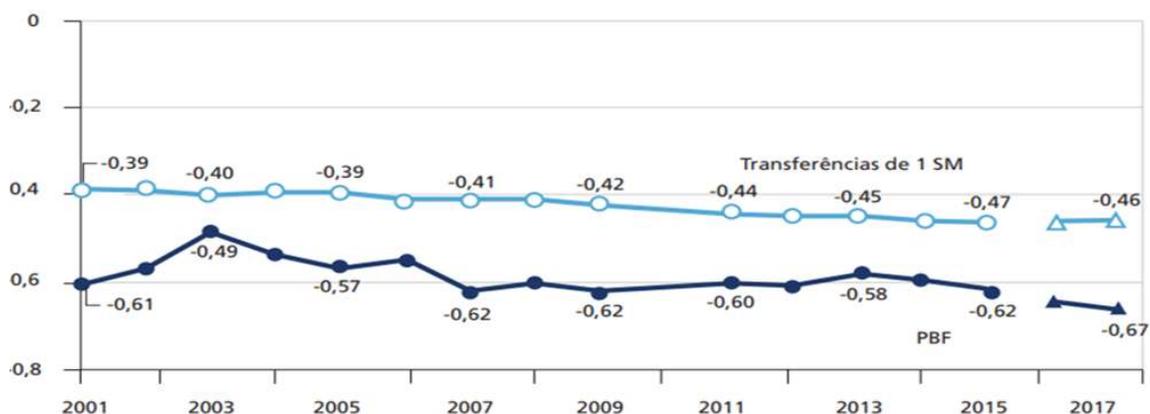


Fonte: IPEA, a partir das PNADs (2001-2015) e PNADs contínuas (2016-2017)<sup>40</sup>.

O gráfico abaixo (*Ibid.*, p. 16) também compara o coeficiente de incidência do PBF e das transferências de um salário mínimo ao longo do tempo. Esse coeficiente é calculado com base na renda *per capita* líquida de cada benefício e varia entre -1 e + 1, considerando-se o valor mínimo (-1) quando ocorre focalização ideal nos mais pobres e o valor máximo (+1) como a pior focalização possível. A interpretação do gráfico evidencia que os rendimentos do PBF beneficiam muito mais a população vulnerável quando comparados com as transferências de um salário mínimo.

<sup>40</sup> Informações da PNAD incluem os programas predecessores do PBF e excluem as áreas rurais dos estados da região Norte, exceto Tocantins, até 2003. Informações dos registros administrativos incluem somente o PBF e são referentes a setembro (2001-2015) e junho (2016-2017).

Gráfico 6. Coeficientes de incidência dos benefícios do PBF e das transferências de um salário mínimo (Previdência e BPC) (2001-2017).



Fonte: IPEA, a partir das PNADs (2001-2015) e PNADs contínuas (2016-2017)<sup>41</sup>.

Outrossim, a focalização do PBF continuou sendo aprimorada ao longo do tempo, dado que, de 2012 a 2018, o percentual de beneficiários entre os 10% mais pobres aumentou de 32,6% para 38,9%, enquanto que o percentual de contemplados entre os 20% de menor rendimento passou de 58% para 65,5% (Paiva; Sousa; Nunes, 2020, p. 38).

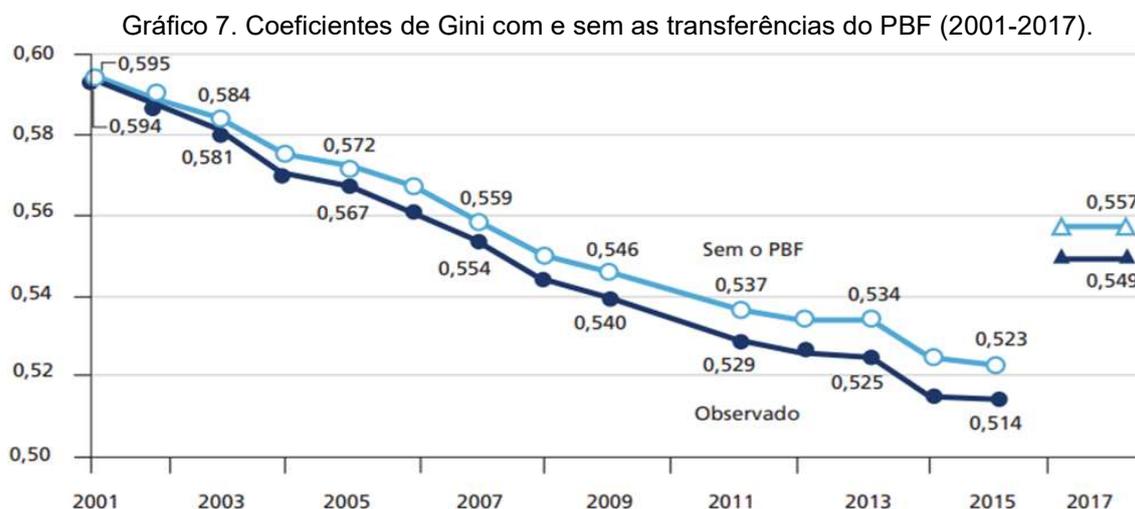
Nessa quadra de ideias, a cobertura ampla e a boa focalização nos mais carentes são característica do PBF que contribuíram significativamente para a redução tanto da extrema pobreza (rendimento familiar *per capita* de até R\$ 89,00) como da pobreza (rendimentos de até R\$ 178,00) entre 2004 e 2017.

Efetivamente, com o PBF, no período indicado, a pobreza extrema caiu, em média, 1,3% por ano de transferência, o que, em termos relativos, implica diminuição de 25%. Já a pobreza teve redução média de 1,6% ou, em termos relativos, em torno de 15%. Trocando em miúdos, o IPEA concluiu que, em 2017, o PBF retirou 3,4 milhões de pessoas da pobreza extrema e 3,2 milhões da pobreza (*Ibid.*, p. 18).

Deve-se acrescentar que, além de implicar redução significativa nos índices de pobreza, o PBF constitui instrumento poderosíssimo na redução da desigualdade social. Com efeito, o gráfico abaixo demonstra que os programas de transferência de renda que existiam de modo pulverizado até 2004 possuíam pouco efeito sobre o

<sup>41</sup> Informações da PNAD incluem os programas predecessores do PBF e excluem as áreas rurais dos estados da região Norte, exceto Tocantins, até 2003.

coeficiente de Gini<sup>42</sup>. Lado outro, pode-se observar que, pós 2004, os Ginis caem, em média, entre 1% e 1,5%, o que demonstra, a um só tempo, a importância da unificação das políticas públicas que existiam de forma esparsa e a eficiência no caráter redistributivo do PBF (*Ibid.*, p. 23).



Fonte: IPEA, a partir das PNADs (2001-2015) e PNADs contínuas (2016-2017)<sup>43</sup>.

O IPEA aprofundou a pesquisa, realizando a decomposição do coeficiente de Gini por fontes de renda entre 2001 e 2006 (período crítico de expansão do programa) e entre 2001 e 2015<sup>44</sup>, ou seja, analisando quanto cada fonte de renda (trabalho, previdência acima de um salário mínimo, transferências de um salário mínimo, PBF e outras) contribuiu para a diminuição da desigualdade social.

Como resultado, observou-se que, nos dois períodos investigados, o principal componente da queda da desigualdade foi a renda do trabalho. A constatação não causou surpresa aos pesquisadores, uma vez que esses rendimentos correspondem a mais de 75% da renda total e quaisquer mudanças neles têm efeitos grandes sobre a variação do coeficiente de Gini. Como houve significativa redução da desigualdade

<sup>42</sup> Cumpre esclarecer que os resultados de 2001 a 2015 não são diretamente comparáveis aos obtidos entre 2016 e 2017 por força das diferentes metodologias adotadas entre a PNAD e a PNAD contínua (Souza *et al*, 2019, p. 23).

<sup>43</sup> Informações da PNAD incluem os programas predecessores do PBF e excluem as áreas rurais dos estados da região Norte, exceto Tocantins, até 2003.

<sup>44</sup> Foi omitida a comparação com os anos de 2016 e 2017 porque neles não houve mudança considerável na distribuição de renda no país (Souza *et al*, 2019, p. 26).

no mercado de trabalho nos anos 2000, a renda do trabalho respondeu por algo entre 55% e 60% da diminuição do Índice de Gini (*Ibid.*, p. 28).

Em relação às políticas sociais, a pesquisa apurou que o PBF teve efeitos na redução do Índice de Gini iguais ou até maiores que outras transferências muito mais caras do ponto de vista orçamentário. As aposentadorias e pensões acima do salário mínimo têm participação na renda pelo menos vinte vezes maior, mas contribuíram menos para a queda da desigualdade que o PBF, continuando muito concentradas entre os mais ricos.

Quanto às transferências no montante exato de um salário mínimo, concluiu-se que elas contribuíram menos que o PBF entre 2001 e 2006, mas o superaram no período mais longo de 2001 a 2015. O IPEA destacou, nesse ponto, que tais transferências implicam um volume de gastos pelo menos dez vezes maior que o PBF, de modo que o custo-benefício do PBF na redução do Gini é incomparavelmente melhor. Os resultados da pesquisa confirmaram, portanto, o importante êxito do PBF em reduzir o coeficiente de Gini, sobretudo diante da constatação de que o volume de recursos para o programa é 10 vezes menor que o destinado às transferências de um salário mínimo (*Ibid.*, p. 28).

Além disso, ao se realizar um cotejo entre o valor orçamentário executado no PBF e o PIB nacional, conclui-se que, até 2019, o PBF não atingiu sequer 0,5% da soma de todos os bens e serviços produzidos no Brasil. Confira-se:

Tabela 8. Proporção entre o valor executado no âmbito do PBF e o PIB nacional.

Ano	PBF (R\$)	PIB (R\$)	Proporção PBF/PIB
2014	26.155.890.000,00	5.778.953.000.000	0,45%
2015	26.915.890.000,00	5.995.787.000.000	0,45%
2016	27.491.590.000,00	6.269.328.000.000	0,44%
2017	27.749.908.880,17	6.585.479.000.000	0,42%
2018	29.425.690.000,00	7.004.141.000.000	0,42%
2019	32.481.620.000,00	7.389.131.000.000	0,44%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados encaminhados pelo MDS no pedido de acesso à informação NUP 71003.058531/2023-12 e do IBGE sobre o PIB.

Convém realçar que, enquanto, no Brasil, até 2019, o PBF não ocupou nem 0,5% do PIB, nos 35 países da OCDE para os quais há dados relacionados a políticas públicas equivalentes, em 2015, o gasto público atingiu, em média, 2,5% dos

respectivos PIBs, variando entre 0,5%, na Turquia, e 4,9%, na Dinamarca (Paiva *et al.*, 2021, p. 9).

É digno de nota, pois, que o PBF, ao mesmo tempo em que possui abrangência nacional elevada e impacta significativamente na redução da pobreza e da desigualdade social, custou muito pouco ao governo federal no período investigado (Dweck, 2020, p. 94). Trata-se de um programa muito focalizado e, por isso, barato (Carvalho, 2020, p. 68), o que foi reconhecido, inclusive, pela então Diretora-Geral do FMI, no já mencionado discurso feito em Bruxelas no dia 17/6/2015. Nas palavras de Christine Lagarde, “o Bolsa Família provou ser não só eficiente, mas também econômico: com gastos de 0,5% do PIB por ano, 50 milhões de pessoas estão sendo assistidas – ou seja, um em cada quatro brasileiros” (FMI, 2015, p. 7).

Além de ter se afirmado como uma experiência bem-sucedida, ante os fatores acima apontados, um estudo divulgado em junho de 2023 revelou que o PBF funciona como um importante vetor de ascensão social para seus beneficiários, quadro que será delineado na próxima seção.

### **3.4 BOLSA FAMÍLIA E MOBILIDADE SOCIAL**

Uma das críticas mais recorrentes sobre os programas de transferência condicionada de renda é a de que seus beneficiários passam a sofrer do que se convencionou chamar de “efeito preguiça”. Segundo tal raciocínio, um benefício condicionado ao fato de uma família possuir uma renda baixa desincentiva o trabalho dos adultos, leva à acomodação e gera dependência (Campello, 2014, p. 13), o que, em última análise, frustraria os próprios objetivos do programa (Oliveira, Soares, 2014, p. 57). Indagar se o “efeito preguiça” realmente existe é importante, pois, em caso afirmativo, seria necessário reformular todo o desenho e a estrutura que compõem as bases do PBF.

Em junho de 2023, o Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS) divulgou os resultados de uma pesquisa feita em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), com a *Oppen Social* e com a *Università Bocconi* que bem enfrenta a crítica ora tratada, porquanto, de forma pioneira no país, investigou os efeitos do PBF sobre a ascensão social dos beneficiários no longo prazo. Trata-se do estudo “Mobilidade Social no Brasil: Uma análise da primeira geração de beneficiários do Programa Bolsa Família”, que acompanhou 11.628.308 jovens com idade entre 7 e 16 anos, todos dependentes de beneficiários do PBF, desde dezembro de 2005 até 2019,

quando atingiram idade de 21 a 30 anos. Esses mais de 11 milhões de jovens que se encontravam na folha de pagamentos do programa em dezembro de 2005 formaram um conjunto que, à época, compreendia 73% dos cerca de 16 milhões dos dependentes beneficiários.

A pesquisa valeu-se de dados extraídos do CadÚnico, das folhas de pagamento do PBF e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), além de dados socioeconômicos e demográficos municipais computados com base no Censo Demográfico e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A mobilidade social dos beneficiários do PBF foi medida por dois indicadores. O primeiro deles analisou a emancipação futura de programas sociais do governo federal, ou seja, se os indivíduos ainda se encontravam no CadÚnico. O segundo indicador referiu-se à entrada no mercado formal de trabalho a partir da análise da RAIS.

Os resultados a seguir descritos fazem cair por terra a tese do “efeito preguiça”, pois são indicativos de uma significativa mobilidade social na base da distribuição de renda do Brasil para os beneficiários do PBF no período analisado (IMDS, 2023, p. 14).

No tocante ao primeiro indicador, a análise da situação cadastral da população de interesse em 2019 apurou taxa de saída do CadÚnico na ordem de 64%, conforme detalhado na tabela abaixo:

Tabela 9. Situação cadastral, em 2019, dos beneficiários dependentes do PBF com idade entre 7 a 16 anos em 2005.

Situação observada	Número de beneficiários	Distribuição (%)
<b>Total</b>	<b>11.628.300</b>	<b>100%</b>
Permanecem beneficiários do PBF	2.372.528	20%
Cadastrados não beneficiários do PBF	1.628.291	14%
Não encontrados no CadÚnico:	7.627.481	66%
Falecidos (estimativa)	176.376	2%
Fora do CadÚnico (Taxa de saída)	7.451.105	64%

Fonte: IMDS, 2023, p. 14, a partir dos dados identificados do CadÚnico e da folha de pagamentos do PBF, do Ministério da Cidadania/do Desenvolvimento Social.

Nota: O grupo de “Não encontrados no CadÚnico” é subdividido entre os falecidos e os que saíram do cadastro por outros motivos, como falta de atualização cadastral e não adequação aos requisitos do programa. Estimativa de mortalidade a partir dos dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade e da população da PNAD/IBGE.

Recorde-se, por oportuno, que ser beneficiário do PBF e estar no CadÚnico são situações distintas. Nem todos os indivíduos que estão no cadastro do governo federal são elegíveis ao PBF. Em 2019, encontravam-se habilitadas a receber o benefício pessoas que possuíam renda *per capita* familiar de até R\$ 178,00. Já a elegibilidade para estar no CadÚnico referia-se à renda *per capita* familiar de até meio salário mínimo. Desse modo, deve-se ressaltar a pesquisa ora examinada não versou apenas sobre a saída dos indivíduos da folha de pagamentos do PBF, mas sim do próprio CadÚnico. Em outras palavras, esses 64% emancipados deixaram de ser pobres ao ponto de receberem o PBF e, também, de estarem registrados no CadÚnico.

A tabela acima evidencia que, em 2019, cerca de 7,5 milhões dos 11 milhões de indivíduos acompanhados não foram mais encontrados no CadÚnico, ou seja, não eram mais beneficiários dos diversos programas sociais do governo federal, o que significa uma taxa de saída na ordem de 64%. Dentro dos 34% que permaneceram no cadastro (cerca de 4 milhões de pessoas), 20% (quase 2,4 milhões) seguiram como beneficiários do PBF, agora na condição de titulares. Já 14% dos indivíduos (em torno de 1,6 milhões) continuaram no cadastro, porém, sem receber o PBF, possivelmente porque ainda eram elegíveis a outros programas sociais do governo federal (IMDS, 2023, p. 14).

Posto que questões relacionadas à interseccionalidade não constituam objeto específico desta dissertação, não se pode deixar de mencionar que o diagnóstico das características dos beneficiários do PBF ratifica outros estudos<sup>45</sup> que comprovam que a pobreza no Brasil atinge mais as mulheres pretas residentes das regiões Nordeste e Norte<sup>46</sup>. Isso porque foram apuradas maiores taxas de saída do CadÚnico para homens, brancos, mais velhos e que residiam nas regiões centro-sul do país, conforme a tabela abaixo.

---

<sup>45</sup> Por todos, conferir a “Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira (2022)”, feita pelo IBGE. De acordo com o Instituto, em 2021, a proporção de pessoas em situação de pobreza extrema (até US\$ 1,9 por dia) e de pobreza (até US\$ 5,5 por dia), respectivamente, de acordo com as regiões foi de: Nordeste – 16,5% (extrema pobreza) e 48,7% (pobreza); Norte – 12,5% e 44,9%; Sudeste – 5,1% e 20,6%; Centro-Oeste – 3,5% e 20,6%; e Sul – 3% e 14,2% (IBGE, 2022, p. 62). Analisando a pobreza extrema e a pobreza sob a perspectiva de gênero e raça, as proporções alcançadas foram, respectivamente: mulheres pretas ou pardas – 39,1% (extrema pobreza) e 37,4% (pobreza); homens pretos ou pardos – 34,6% e 34,5%; mulheres brancas – 13,7% e 14,6% e homens brancos – 11,7% e 12,7% (IBGE, 2022, p. 67).

<sup>46</sup> Ao analisar estudos promovidos pelo IBGE sobre indicadores de desigualdade de gênero e de desigualdade de cor/raça no Brasil, Luciana Grassano taxativamente conclui que, em nosso país, “a invisibilidade da mulher negra é evidente, tanto social como economicamente” (2020, p. 16).

Tabela 10. Situação, em 2019, dos beneficiários dependentes com 7 a 16 anos em 2005, por características<sup>47</sup>.

Característica	N no PBF	% de 2005	N no CadÚnico mas não no PBF	% de 2005	N fora do CadÚnico	% de 2005
<i>Por faixa etária em 2005</i>						
07 a 09 anos	845.850	24%	579.848	16%	2.067.246	59%
10 a 16 anos	1.526.678	19%	1.048.443	13%	5.383.860	67%
Total	2.372.528	20%	1.628.291	14%	7.451.105	64%
<i>Por sexo</i>						
Homem	742.198	15%	661.897	14%	3.376.119	69%
Mulher	1.342.923	28%	753.562	16%	2.616.416	55%
Total	2.085.121	22%	1.415.459	15%	5.992.535	62%
<i>Por cor ou raça</i>						
Amarela	8.274	28%	4.795	17%	14.872	51%
Indígena	13.892	39%	4.521	13%	16.461	46%
Branca	427.221	17%	424.492	17%	1.669.931	65%
Negra	1.609.327	28%	969.756	17%	3.183.893	55%
Total	2.058.714	24%	1.403.564	17%	4.885.156	58%
<i>Por região do Brasil</i>						
Centro-Oeste	64.980	11%	87.083	15%	425.630	72%
Sul	138.089	10%	193.618	14%	1.009.766	74%
Norte	273.165	25%	138.836	13%	660.532	61%
Sudeste	445.533	14%	484.971	15%	2.308.451	70%
Nordeste	1.450.761	27%	723.783	14%	3.046.727	58%
Total	2.372.528	20%	1.628.291	14%	7.451.105	64%

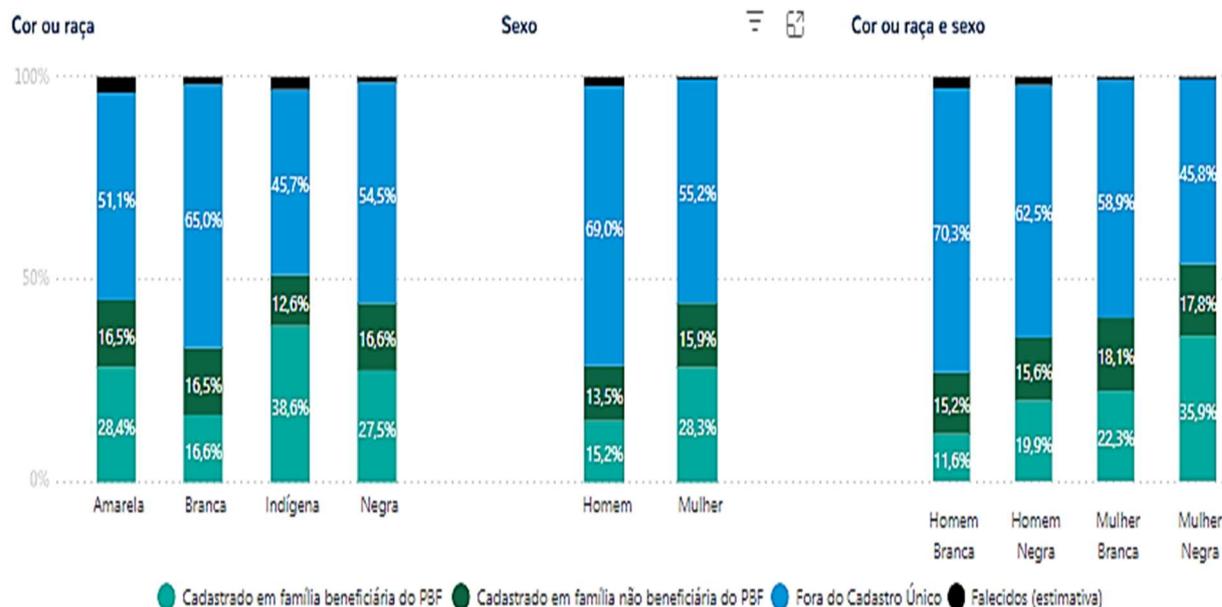
Fonte: IMDS, a partir dos dados identificados do CadÚnico e da folha de pagamentos do PBF, do Ministério da Cidadania/do Desenvolvimento Social.

Com efeito, ao realizar-se um recorte de cor/raça nos dados acima, constata-se que, enquanto a taxa de saída para brancos foi de 65%, a taxa para negros, amarelos e indígenas foi de, respectivamente, 54%, 51% e 46%.

Considerando-se o gênero, observa-se que, entre todas as pessoas que deixaram o CadÚnico, 69% são homens e apenas 55% são mulheres. Juntando-se os critérios de cor/raça e gênero, conclui-se que, em 2019, embora 70,3% dos homens brancos tenham conseguido sair do CadÚnico, somente 45,8% das mulheres negras repetiram tal façanha:

<sup>47</sup> O total de indivíduos por características não soma a totalidade de beneficiários dependentes com idade entre 7 e 16 anos em 2005 para todas as características dadas as limitações e disponibilidade de informações apresentadas na seção 5 do estudo em questão.

Gráfico 8. Taxa de saída geral, taxa de saída conforme o sexo e taxa de saída conforme a cor e o sexo.

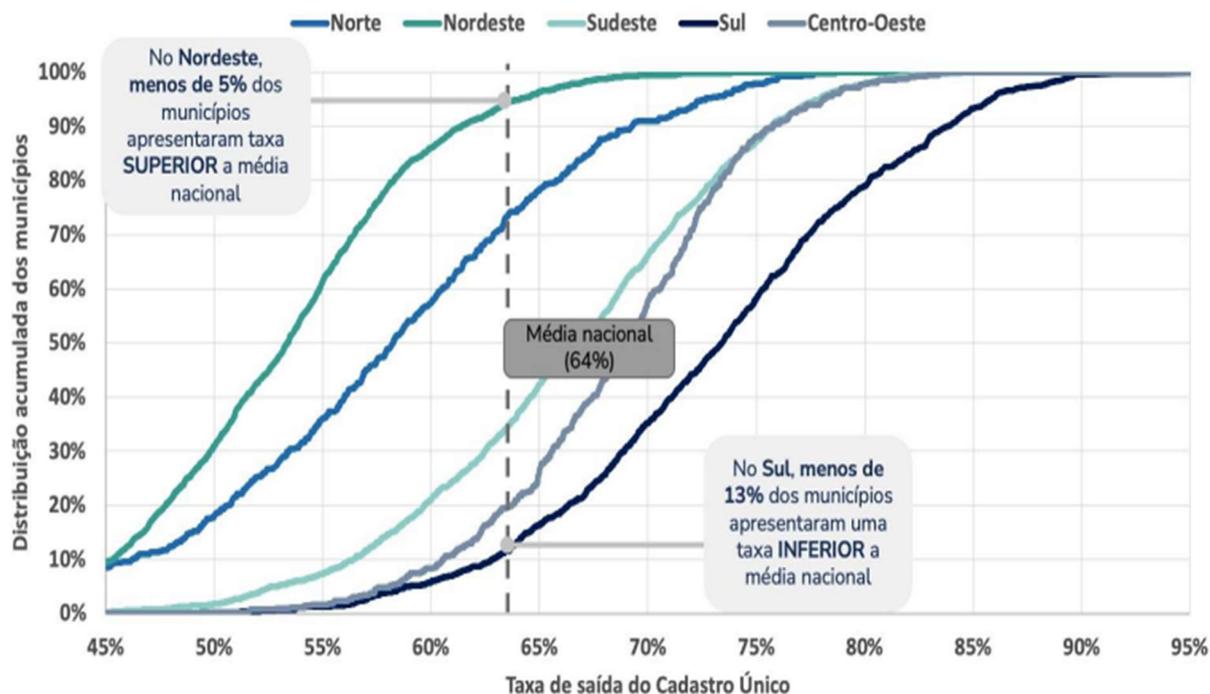


Fonte: IMDS, 2023.<sup>48</sup>

A discrepância entre os diversos Brasis pode ser percebida pela análise das diferenças regionais na taxa de saída do cadastro: superior a 70% nas regiões centro-sul do país, 61% na região Norte e 58% no Nordeste. Desse modo, o resultado da pesquisa indica que a capacidade de mobilidade social dos beneficiários do PBF apresenta grande variabilidade a depender dos seus municípios de residência, o que pode ser compreendido pelo gráfico abaixo:

Gráfico 9. Distribuição de municípios por região segundo a taxa de saída do CadÚnico em 2019.

<sup>48</sup> Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social. **Saída e permanência no CadÚnico**. Disponível em: <https://imdsbrasil.org/bolsa-familia/saida-e-permanencia-no-cadunico>. Acesso em: 6 out. 2023.



Fonte: IMDS, 2023, p. 21, a partir dos dados identificados do CadÚnico e da folha de pagamentos do PBF, do Ministério da Cidadania/do Desenvolvimento Social.

O desenho acima aponta um verdadeiro abismo entre os beneficiários do PBF que moram no Nordeste e no Norte e os que moram na região Sul, pois, enquanto o percentual de municípios com taxa de saída do CadÚnico acima da média nacional é de apenas 5% na região Nordeste e 25% no Norte, tal proporção chega a 87% no Sul.

A disparidade diminui nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, que contam com 63% e 78% de seus municípios, respectivamente, acima da taxa média nacional de saída do cadastro do governo federal. Nessa toada, como já dito, o ensaio apontou que a mobilidade social dos beneficiários do PBF não depende apenas das suas características individuais, mas também das características das áreas em que residem. As questões regionais ora tratadas, que, por si sós, já são bastante alarmantes, revelam-se ainda mais graves diante da constatação de que, na concessão dos benefícios em janeiro de 2020, o Governo Federal imprimiu tratamento discriminatório à população nordestina, como reconhecido pelo STF na Ação Cível Originária n.º 3.359, cuja análise será objeto do item 4.2.2.

O segundo indicador sugestivo de mobilidade social adotado pelo IMDS foi a inserção da população de interesse no mercado de trabalho formal, o que foi investigado por meio da exploração das RAIS no período de 2015 a 2019. As respostas encontradas foram as seguintes:

Gráfico 10. Situação de acesso ao mercado formal em 2019.



Fonte: IMDS, 2023<sup>49</sup>.

Na tabela abaixo, são descritos, em detalhes, os números absolutos e proporcionais de beneficiários não encontrados e encontrados na RAIS e o período em que a população de interesse permaneceu empregada formalmente.

Tabela 11. Situação na RAIS entre 2015 e 2019 dos beneficiários dependentes do PBF com 7 a 16 anos em 2005

Situação	Beneficiários	Distribuição (%)
Total	11.628.308	100%
Não encontrado na RAIS	6.433.105	55%
Encontrado na RAIS entre 2015 e 2019:	5.195.203	45%
em 1 ano	1.670.871	8%
em 2 anos	905.573	8%
em 3 anos	892.818	7%
em 4 anos	875.040	8%
em 5 anos	850.901	14%

Fonte: IMDS, a partir dos dados da RAIS, do CadÚnico e da folha de pagamentos do PBF.

Nota-se que 45% dos beneficiários dependentes do PBF com idade entre 7 e 16 anos em 2005 entraram no mercado formal de trabalho de 2015 a 2019, tendo, inclusive, 14% deles permanecido formalmente empregados por até 5 anos. Lado outro, 55% dos beneficiários em questão não foram localizados na RAIS. Tal constatação, contudo, não indica que esses indivíduos não estavam trabalhando, mas tão somente que não ocuparam postos formais de trabalho. Assim, esse dado deve ser lido com cuidado e em conjunto com a taxa de informalidade em nosso mercado

<sup>49</sup> Disponível em: <https://imdsbrasil.org/indicador/bolsa-familia-primeiras-geracoes/#acesso-ao-mercado-de-trabalho-formal>. Acesso em: 6 out. 2023.

de trabalho, que, no ano de 2019, atingiu 41,1%, totalizando 38,4 milhões de brasileiros, de acordo com a PNAD Contínua 2012-2020 (IBGE, 2020).

Desde a sua criação, o PBF é colocado em xeque ante a suposição de que o valor recebido poderia influenciar negativamente o comportamento laboral dos beneficiários adultos. Como um mantra, repete-se que programas sociais dessa natureza fazem com que seus beneficiários trabalhem menos do que trabalhariam se não recebessem a transferência de renda, caracterizando o “efeito preguiça”.

O argumento encaixa-se perfeitamente à tese contrarrevolucionária da perversidade<sup>50</sup> desenvolvida por Hirschman (1989), pois, à margem de qualquer evidência científica, defende-se que as políticas de transferência direta de renda, ao invés de gerarem efeitos positivos, apenas teriam o condão de desestimular a busca voluntária por trabalho e por melhores condições de vida. O vencedor do prêmio Nobel de Economia em 2019, Abhijit Banerjee, porém, já havia alertado de forma categórica desde 2014: não existe evidência sistemática global de que programas de transferência de renda desencorajem o trabalho (IPEA, 2013).

Ao contrário do que os detratores do PBF pregam, este não gera dependência financeira, pois, como o estudo do IMDS comprovou, a maioria dos beneficiários consegue quebrar um ciclo geracional de pobreza, encontrar uma “porta de saída” e ascender socialmente. As condicionalidades do programa surtiram efeito, uma vez que a manutenção das crianças na escola e os cuidados com sua saúde permitiram a acumulação de capital humano que lhes garantisse um emprego formal e a saída da pobreza (Andersen, 2023). É falso, portanto, o dilema entre “dar o peixe” ou “ensinar a pescar”.

Por possuir vasta abrangência e ser comprovadamente eficaz na redução da pobreza e na condição de vetor de mobilidade social, o PBF tornou-se a principal política pública de combate à fome no Brasil. Considerando que a EC nº 95/2016 representou a constitucionalização de uma verdadeira política econômica de

---

<sup>50</sup> Em “Duzentos anos de retórica reacionária”, Hirschman (1989) descreve a primeira onda reacionária como o discurso contrarrevolucionário radical surgido logo após o período de 1789/1799 e que se recusava a reconhecer qualquer aspecto positivo da Revolução Francesa. À ampliação do direito ao voto no século XIX opôs-se a segunda onda contrarreformista, que, entre 1870 e a 1ª Guerra Mundial, reuniu argumentos nos campos da filosofia, psicologia e da política para desmerecer as “massas”, o regime parlamentar e o governo democrático. A terceira onda reacionária, por sua vez, relaciona-se à atuação de forças políticas poderosas que visam a dismantelar ou, ao menos, reduzir o chamado Estado do bem-estar social. O autor, então, ataca as referidas três ondas por meio de três teses reativo-reacionárias denominadas de perversidade, inutilidade e ameaça. De acordo com a tese do efeito perverso, a ação progressista produzirá, por meio de uma série de consequências involuntárias, exatamente o contrário do objetivo que está sendo buscado.

austeridade no país, torna-se importante investigar os impactos do Teto de Gastos sobre o orçamento do PBF, o que será realizado no capítulo seguinte.

#### **4. IMPACTOS DO TETO DE GASTOS SOBRE O ORÇAMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

##### **4.1 ANÁLISE DO ORÇAMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA ANTES E DEPOIS DO TETO DE GASTOS**

Como visto no capítulo 1, a pretexto de equilibrar as contas públicas, foi promulgado o Teto de Gastos, que determinou o congelamento das despesas primárias da União nos patamares de 2016 pelo período de vinte anos. Por conseguinte, o tamanho do orçamento federal, por duas décadas, passou a ser regido pelos gastos efetuados em 2016, e não mais pela estimativa de receitas para o exercício de vigência da lei orçamentária.

O Teto de Gastos impôs que os incrementos na arrecadação não poderiam ser revertidos para o custeio das políticas públicas, afetando os investimentos governamentais e os serviços básicos prestados à população, sobretudo aos mais carentes. O comprometimento do financiamento das áreas de saúde, educação, assistência social e de investimentos visou, de forma deliberada, a reduzir o tamanho do Estado e suas áreas de atuação (Ramos; Lacerda, 2019, p. 54).

Para melhor compreensão do raciocínio esboçado no presente capítulo, cumpre esclarecer, ainda que brevemente, alguns conceitos de Direito Financeiro relacionados à programação orçamentária e financeira (Brasil, 2012). Despesas discricionárias são aquelas que o governo pode ou não executar em função de sua própria decisão. De outro vértice, são consideradas obrigatórias as despesas que não podem sofrer contingenciamento em decorrência de serem obrigações constitucionais e legais da União. Caracterizam-se como obrigatórias, ainda, as despesas ressalvadas, que são aquelas que, a critério da LDO, ficam fora de possíveis contingenciamentos quando da edição do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF). Assim, não podem ser objeto de limitação as despesas que constituem obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela LDO (art. 9º, § 2º, da LRF).

As despesas obrigatórias podem ter, ou não, controle de fluxo, caso suas características permitam, ou não, acompanhamento pelos mecanismos de limitação de empenho e de pagamento previstos no DPOF (Brasil, 2012).

A política de assistência social não conta com vinculações constitucionais que estabeleçam limites mínimos a serem aplicados pelos entes, tal como ocorre nas áreas de educação e saúde (art. 198, § 2º, e art. 212 da CF). Ademais, ao contrário do que acontece com os benefícios previdenciários que substituem o salário de contribuição ou o rendimento médio do empregado e com o BPC, concedido à pessoa com deficiência ou ao idoso hipossuficientes (art. 201, § 2º, e art. 203, V, da CF), os valores transferidos aos beneficiários do PBF não se encontram indexados ao salário-mínimo.

Nessa toada, o PBF é classificado como uma despesa obrigatória sujeita a controle de fluxo. Trata-se, portanto, de despesa que permite seu acompanhamento e controle pelos mecanismos de limitação de empenho e pagamento estabelecidos no DPOF. É dizer, não havendo previsão orçamentária, o governo federal pode decidir não incorporar novas famílias, mesmo que elegíveis ao programa, bem como optar por não reajustar o valor dos benefícios (Dweck, 2020, p. 89).

Tecidas essas considerações, deve-se registrar o longo caminho percorrido até que fossem obtidos os dados relativos à execução do PBF no período estudado, qual seja, de 2004 a 2019.

De partida, foram realizadas buscas no Portal da Transparência<sup>51</sup>, ligado à Controladoria-Geral da União (CGU). De forma surpreendentemente negativa, porém, constatou-se que a citada página eletrônica apenas continha informações relativas aos exercícios de 2014 e subsequentes.

Em seguida, foram executadas pesquisas no *site* do Tesouro Nacional<sup>52</sup>, especificamente nos boletins mensais com os Resultados do Tesouro Nacional (RTNs) desde 2004. Também por essa fonte não foi possível obter a integralidade dos dados pretendidos, uma vez que apenas os RTNs de 2019 em diante contêm o item despesas obrigatórias com controle de fluxo subdividido em despesas específicas, quais sejam, bolsa família, benefícios a servidores públicos, saúde, educação e

---

<sup>51</sup> Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/programas-e-aco/acao/8442-transferencia-direta-e-condicionada-de-renda-as-familias-beneficiarias-do-programa-bolsa-familia?ano=2018>. Acesso: 4 out. 2023.

<sup>52</sup> Disponível em: [https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-resultado-do-tesouro-nacional-rtn/2019/12?ano\\_selecionado=2019](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-resultado-do-tesouro-nacional-rtn/2019/12?ano_selecionado=2019). Acesso em: 12 dez. 2023.

outras. No RTN de 2019, foi possível obter os dados relativos ao PBF do ano anterior 2018. De 2017 para trás, entretanto, a análise da execução orçamentária ficou prejudicada, dado que, nos respectivos RTNs, o campo “despesas com controle de fluxo do Poder Executivo” encontra-se decomposto apenas em obrigatórias e discricionárias, sem qualquer outra subdivisão específica. É dizer, nos RTNs de 2004 a 2017, não houve êxito em identificar os valores despendidos especificamente com o PBF.

Além disso, ainda na página eletrônica do Tesouro Nacional, foi explorado o Painel do Teto de Gastos<sup>53</sup>, onde foram localizados os pagamentos totais do PBF a partir de 2016. A confiabilidade dos números, todavia, ficou em xeque, considerando que foi apurada diferença de mais de R\$ 500 milhões em relação aos dados de cada exercício financeiro constantes no Portal da Transparência.

Ato contínuo, foram empreendidas diligências na página eletrônica do MDS. Logrou-se encontrar um documento denominado “caderno de resultados” do plano Brasil sem Miséria, elaborado pelo próprio MDS em janeiro de 2015. Posto que o documento em questão contenha os montantes anuais transferidos aos beneficiários do PBF de 2003 a 2015, tais dados não se revelaram satisfatórios. A uma, porque se tratava de valores aproximados (por exemplo, R\$ 9,3 bilhões, R\$ 10,7 bilhões, etc), e não nominais. A duas, porque foi constatada divergência relevante entre os dados da cartilha do MDS e os obtidos no Portal da Transparência. Observa-se, pois, que, a despeito de a Lei de Acesso à Informação (LAI) ter sido editada há mais de doze anos (Lei n.º 12.527/2011), prevendo ser dever dos órgãos e entidades públicos promover, independentemente de requerimentos, a divulgação de informações de interesse coletivo em local de fácil acesso, a Administração Pública ainda precisa evoluir bastante em termos de transparência ativa.

Diante das inconformidades ora narradas, optou-se por realizar um pedido de acesso à informação na página eletrônica da CGU<sup>54</sup>, com base na LAI. Por fim, em 28/12/2023, foram recebidos os dados oriundos da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), do MDS. Ressalte-se, por oportuno, que os dados encaminhados pelo MDS via LAI/CGU divergem consideravelmente dos obtidos pelas

---

<sup>53</sup> Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-do-teto-de-gastos>. Acesso em 12 dez. 2023.

<sup>54</sup> <https://falabr.cgu.gov.br/web/manifestacao/criar?tipo=8>.

fontes anteriormente narradas, excetuando-se os exercícios de 2016, 2018 e 2019, cujos valores são idênticos aos obtidos no Portal da Transparência.

Desse modo, para fins de análise da execução orçamentária do PBF, foram abandonados os dados obtidos nas outras fontes anteriormente citadas e adotadas as informações oficialmente enviadas pelo MDS em 28/12/2023 por meio da LAI.

Como o PBF foi instituído em outubro de 2003, ou seja, já no fim do exercício fiscal, a análise ora realizada teve início a partir de 2004. O termo final escolhido para esta seção foi 2019, tendo em vista que, em 2020, com a pandemia da covid-19 e a instituição do AE, o orçamento do PBF foi drasticamente reduzido. Ademais, em 2021, o PBF foi substituído pelo AB e, nesse ano, coexistiram AE e AB.

Na tabela adiante, há uma coluna com os valores nominais executados entre 2004 e 2019 e outra com os montantes atualizados. A correção monetária foi realizada pelo IPCA, publicado pelo IBGE. O IPCA foi adotado tanto porque é o índice considerado oficial pelo governo federal como porque foi esse índice o adotado pela EC n.º 95/2016 para calcular os limites de despesas primárias dos exercícios posteriores a partir dos valores das despesas referentes aos exercícios anteriores, conforme art. 107 do ADCT.

De posse dos valores nominais e corrigidos, foram calculadas as variações ano a ano, a fim de apurar se houve aumento ou decréscimo na execução orçamentária do PBF. Observem-se os resultados:

Tabela 12. Orçamento executado do PBF em R\$.

	Valor nominal	Variação	Valor corrigido	Variação valor corrigido	IPCA
2004	4.802.403.104,00		5.075.646.874,13		
2005	4.308.508.006,00	-10,28%		-15,11%	5,68%
2005	4.308.508.006,00		4.443.871.417,98		
2006	5.854.254.134,00	35,88%		31,74%	3,14%
2006	5.854.254.134,00		6.115.197.559,79		
2007	8.755.556.796,00	49,56%		43,18%	4,45%
2007	8.755.556.796,00		9.272.336.900,33		
2008	10.522.086.125,00	20,18%		13,48%	5,90%
2008	10.522.086.125,00		10.975.801.635,34		
2009	11.844.280.000,00	12,57%		7,91%	4,31%
2009	11.844.280.000,00		12.544.166.796,20		
2010	13.457.000.000,00	13,62%		7,28%	5,90%

2010	13.457.000.000,00		14.332.123.512,70		
2011	16.699.040.000,00	24,09%		16,51%	6,50%
2011	16.699.040.000,00		17.674.025.139,73		
2012	20.530.030.000,00	22,94%		16,16%	5,83%
2012	20.530.030.000,00		21.743.523.119,25		
2013	23.997.460.000,00	16,89%		10,37%	5,91%
2013	23.997.460.000,00		25.535.126.046,45		
2014	26.155.890.000,00	8,99%		2,43%	6,40%
2014	26.155.890.000,00		28.947.638.919,15		
2015	26.915.890.000,00	2,91%		-7,02%	10,67%
2015	26.915.890.000,00		28.608.377.312,73		
2016	27.491.590.000,00	2,14%		-3,90%	6,28%
2016	27.491.590.000,00		28.301.863.377,86		
2017	27.913.867.699,00	1,54%		-1,37%	2,94%
2017	27.913.867.699,00		28.959.376.030,89		
2018	29.425.690.000,00	5,42%		1,61%	3,74%
2018	29.425.690.000,00		30.692.771.981,68		
2019 (com 13º)	32.481.620.000,00	10,39%		5,83%	4,30%
2018	29.425.690.000,00		30.692.771.981,68		
2019 (sem 13º)*	29.955.873.993,00	1,80%		-2,40%	4,30%

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados do MDS (pedidos de acesso à informação NUP 71003.058531/2023-12 e 71003.058584/2023-25).

\* Como o abono natalino constituiu uma medida circunstancial, que não se repetiu nos exercícios posteriores, foi realizada também a comparação excluindo o montante de R\$ 2.525.746.007,00, relativo ao pagamento do 13º do PBF apenas no exercício de 2019.

Quem tributar, para quem transferir e onde alocar recursos são questões que norteiam as decisões de política fiscal (Rossi; David; Chaparro, 2020, p. 23). Posto que tenha sido concebido inicialmente como um mecanismo de controle do Legislativo sobre o Executivo, o orçamento público passou a ganhar contornos de instrumento de política fiscal, uma vez que as escolhas orçamentárias podem ser decisivas tanto para a garantia quanto para a violação de direitos fundamentais. Com a transformação, as características de cada gestão passaram a ficar marcadas no orçamento tais como impressões digitais. Dessa forma, investigando as peças orçamentárias e as

despesas nelas elencadas, é possível entrever quais são as prioridades estabelecidas por determinado governo (Christopoulos, 2009, p. 8.591).

A análise da tabela acima evidencia que, entre 2005 e 2014, houve sucessivos e significativos aumentos no orçamento do PBF a cada ano. Essa mobilização crescente de aportes orçamentários constituiu reflexo da decisão política de combater a fome e enfrentar a pobreza por meio da expansão da transferência de renda realizada no seio do PBF, como visto no capítulo anterior. De fato, a elevação do gasto público em assistência social, inclusive no PBF, representou uma estratégia deliberada de ampliar a cobertura prestada aos mais vulneráveis, de forma a prover um modelo de desenvolvimento mais inclusivo (Paiva *et al.*, 2016, p. 6).

O alargamento do orçamento do PBF deve ser compreendido no contexto das políticas sociais desenvolvimentistas que ganharam espaço nos dois primeiros mandatos de Lula (2003-2006 e 2007-2010), inclusive no período de reação à crise do *subprime* americano, ocorrida em 2008, e no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). Além da instituição e expansão do programa de transferência de renda, essa época foi marcada pela inclusão social via consumo, mediante a criação de 15 milhões de empregos, em sua maioria, formais, entre 2003 e 2014, e implementação de uma política de aumento real do salário mínimo, que cresceu mais de 50% entre 2003 e 2010. Todas essas medidas constituíram um conjunto que beneficiou a população mais pobre e a classe média baixa, até então sistematicamente marginalizadas das prioridades estabelecidas pelos governos anteriores (Ferreira, 2019, p. 95-96).

Em 2014, teve início a crise enfrentada pelo governo Dilma Rousseff, o que implicou, também, o início de um período de cortes de gastos sociais. Em janeiro de 2015, a política econômica sofreu uma guinada oficial, com a nomeação do ortodoxo Joaquim Levy para o cargo de ministro da Fazenda, e o país entrou no período conhecido como “choque recessivo”, já explicado no item 2.2.

A nova escolha política teve reflexo no orçamento do PBF e foi interrompida a trajetória de crescimento relevante, com altos percentuais de 35,88% (2005/2006), 49,56% (2006/2007), 20,18% (2007/2008), 12,57% (2008/2009), 13,62% (2009/2010), 24,09% (2011/2011), 22,94% (2011/2012), 16,89% (2012/2013) e 8,99% (2013/2014). Assim, de 2014 para 2015, o orçamento nominal do PBF aumentou apenas 2,91%. Caso seja considerada a atualização monetária do período, constata-se, na verdade, decesso na ordem de 7,02%.

O controverso processo de impedimento de Dilma Rousseff implicou o afastamento inicial da gestora em 12/5/2016, data a partir da qual assumiu a presidência interinamente o vice Michel Temer, responsável por revogar a agenda de desenvolvimento distributivo que prevalecera, ao menos em parte, nos governos do PT e substituí-la pela estratégia neoliberal sumarizada no “Uma ponte para o futuro”. Em 31/8/2016, foi concluído o impeachment de Dilma Rousseff e, poucos meses depois, em 15/12/2016, a constitucionalização da austeridade foi colocada em prática com a aprovação do Teto de Gastos.

Nesse contexto de implementação e reforço de uma severa política de austeridade no Brasil, no biênio 2015/2016, o orçamento do PBF teve acréscimo nominal de somente 2,14%. Levando-se em conta os valores atualizados monetariamente, o que se observa é o decurso de 3,9% do orçamento de 2016 quando confrontado com o de 2015.

Da mesma forma, também considerando o valor executado atualizado, em 2017, ano em que entrou em vigor o Teto de Gastos, houve redução de 1,37% no orçamento do PBF, o que equivale ao aumento nominal ínfimo de 1,54% em relação a 2016.

Imperioso recordar que, como já explicado na seção 3.3, o PBF passou por um grande corte temporário entre fevereiro e junho de 2017, com queda de público de 13,7 para 12,7 milhões de famílias. Justamente no período dessa forte contração, a taxa de desocupação, que atingiu 12,2% no trimestre de outubro a dezembro de 2016, saltou para 13,9%, no intervalo de janeiro a março de 2017, e para 13,1%, de abril a junho de 2017<sup>55</sup>.

Esse grande corte coincidiu com o fato de, no dia 29/3/2017, o Governo Federal ter anunciado um contingenciamento de despesas na ordem de R\$ 42,1 bilhões para viabilizar o cumprimento da meta fiscal do ano (Carvalho, 2018, 136). Além de mais de um milhão de famílias terem ficado desassistidas em um momento de relevante índice de desemprego, o reajuste de 4,6% nos valores do PBF, anunciado pelo governo em maio de 2017, para surtir efeitos a partir de julho, foi suspenso, e a explicação dada foi a de que, como as receitas ficaram abaixo do esperado, “a equipe

---

<sup>55</sup> Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm\\_source=landing&utm\\_medium=explica&utm\\_campaign=desemprego](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego). Acesso em? 1 jan. 2023.

econômica de Temer passou a cobrar um controle maior de gastos para evitar que a meta fiscal do ano seja descumprida” (Valor Econômico, 2017). Trata-se do contingenciamento preventivo<sup>56</sup> e, também, seletivo, já explicado no item 2.3 da dissertação. Constata-se, pois, que justamente em um momento de crise econômica, em que a população sofria com alto índice de desemprego, o orçamento do PBF, que já havia sofrido profundo corte em 2015, foi ainda mais reduzido no biênio 2016/2017. Ou seja, quando a economia brasileira desacelerou, e a arrecadação também foi contraída, o governo realizou cortes nas despesas discricionárias ou impediu a ampliação das despesas obrigatórias sujeitas a controle fiscal, como o PBF (Dweck, 2020, p. 89).

Comparando-se os exercícios de 2017 e 2018, nota-se elevação do orçamento de R\$ 27.913.867.699,00 para R\$ 29.425.690.000,00, o que, a rigor, significa variação nominal positiva de 5,42%. Não obstante, tendo em conta a correção monetária do período, essa variação positiva cai para 1,61%, percentual que praticamente não compensa a oscilação negativa do biênio 2016/2017 (-1,37%) e que, nem de longe, é suficiente para contrabalancear as reiteradas perdas reais desde 2014/2015 (-7,02%) e 2015/2016 (-3,90%).

Outro ponto digno de nota é que, em 2019, houve o pagamento do 13º salário do PBF, o que, a rigor, explica o *boom* no orçamento do programa nesse exercício financeiro. De fato, por força desse pagamento extraordinário, a dotação do PBF saltou de R\$ 29.425.690.000,00, em 2018, para R\$ 32.481.620.000,00, em 2019, o que implicou aumento nominal de 10,39% e, caso descontada a inflação do período, de 5,83%.

O benefício adicional foi uma promessa da campanha eleitoral do ex-presidente Jair Bolsonaro em 2018, que alegou que iria “gastar menos (...) combatendo a fraude, a corrupção e a roubalheira que existe (*sic*) no Bolsa Família”

---

<sup>56</sup> O contingenciamento de despesas no primeiro semestre de 2017 foi tal que, mesmo arrecadando taxa de R\$ 257,25 por cada passaporte emitido, a Polícia Federal teve que suspender a expedição do documento a partir de em 27/6/2017, em razão da insuficiência orçamentária (Matais, 2017). A descontinuidade do serviço ocorreu porque o orçamento destinado às atividades de controle migratório e emissão de documentos de viagem foi contingenciado para o cumprimento da meta fiscal de 2017, estimada em déficit primário de R\$ 142 bilhões para a União (Agência Senado Notícias, 2017). Para resolver o problema dos passaportes, inicialmente, o Executivo havia definido retirar recursos do Ministério da Educação. Diante de protestos de parlamentares, o Planalto optou por remanejar valores que seriam destinados às despesas da participação do Brasil na ONU (Conjur, 2017). Por fim, a retomada do serviço ocorreu em 27/7/2017, após o remanejamento de R\$ 102 milhões, “afinal a arrecadação maior em taxas de emissão não importava em nada para o cumprimento do teto de despesas” (Carvalho, 2018, p. 138).

e, assim, financiar o 13<sup>o57</sup>. O ex-presidente, então, editou a MP n.º 898, em 15/10/2019, alterando a Lei n.º 10.836/2004 para o fim de determinar que a parcela do PBF relativa exclusivamente ao mês de dezembro de 2019 seria paga em dobro.

Na exposição de motivos da MP n.º 989, os ministros da Cidadania e da Economia, respectivamente, Osmar Terra e Paulo Guedes, informaram que, quanto ao impacto orçamentário e financeiro, seria necessário adicionar o valor estimado de R\$ 2,58 bilhões de reais ao orçamento do PBF (Brasil, 2019). Não informaram, contudo, de qual fonte sairiam tais recursos.

O ponto não passou despercebido pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado. O órgão elaborou a nota técnica de adequação orçamentária e financeira n.º 33, de 24/10/2019, consignando que a exposição de motivos interministerial não indicou de qual mecanismo o governo federal se valeria para implementar a suplementação dos R\$ 2,58 bilhões. É dizer, o Executivo não apontou se os R\$ 2,58 bilhões surgiriam a partir de crédito adicional a ser enviado ao Congresso Nacional<sup>58</sup> ou por meio da prerrogativa de abertura de créditos suplementares mencionados na LOA de 2019 (Brasil, 2019).

A mencionada nota técnica registrou que, diante da necessidade de realizar os pagamentos dos meses de novembro e de dezembro de 2019, o orçamento disponível do PBF não seria suficiente para cobrir o custo estimado de R\$ 2,58 bilhões, pois faltariam, em média, R\$ 759 milhões de reais. Assim, a Consultoria do Senado foi clara ao afirmar que a MP n.º 898/2019 não observou o disposto no art. 16 da LRF, que exige que a criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa seja acompanhada de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o plano plurianual (PPA) e com a LDO.

A Consultoria do Senado apontou, ainda, violação à LDO de 2019, cujo art. 114 estabeleceu que a proposição que implique aumento de despesa deveria estar acompanhada de estimativa de efeitos no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como de memória de cálculo contendo a correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira.

---

<sup>57</sup> Declarações dadas em *live* realizada no dia 10/10/2018, ao lado de Luciano Hang, dono das lojas Havan. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=rA-NKwovbfQ>. Acesso em: 3 jan. 2024.

<sup>58</sup> A Consultoria de Orçamentos do Senado apontou que o PLN 27/2019, que havia estendido para 14/11/2019 o prazo para que o presidente da República encaminhasse os PLs relativos a créditos suplementares e especiais, já havia sido aprovado pelo Congresso em 23/10/2019 e aguardava sanção.

Por fim, a nota técnica registrou que, diante da ausência de informação sobre a origem dos recursos que dariam suporte à MP n.º 898/2019, não foi possível aferir se a proposição se encontrava em consonância com as metas fiscais estabelecidas para o exercício, bem como com os limites impostos pelo Teto de Gastos.

Além da questão da falta da fonte de financiamento quando da data da publicação da MP n.º 898, de 15/10/2023<sup>59</sup>, chama atenção o fato de o referido ato normativo ter sido objeto de diversas emendas durante sua tramitação. Dezoito delas visaram alterar o dispositivo que previa o pagamento do abono natalino do PBF somente no exercício de 2019, transformando-o em prestação a ser concedida de forma anual e por período indeterminado<sup>60</sup>.

De outro lado, a emenda de autoria do deputado Paulo Paim (PT/RS) propunha que o pagamento do 13º do PBF ocorresse pelo período de 2019 a 2023. Argumentou o citado parlamentar que se o governo pretendia cumprir a promessa de campanha, deveria fazê-lo pelos próximos cinco anos, não criando “uma despesa permanente, mas dando uma garantia de que os beneficiários tenham o abono durante um período suficiente para que seja avaliado e mantido, se necessário, pelo próximo governo”<sup>61</sup>. A deputada Professora Dorinha (DEM/TO), a seu turno, ofereceu emenda para que o pagamento do abono natalino ocorresse nos anos de 2019 a 2022.

Outras três emendas visaram estender o pagamento do 13º do PBF ao BPC<sup>62</sup>.

Ademais, seis parlamentares aproveitaram a tramitação da MP n.º 989 para tentar introduzir na Lei n.º 10.836/2004 algum dispositivo que garantisse uma forma de reajuste no valor dos benefícios.

---

<sup>59</sup> Em resposta ao pedido de acesso à informação NUP 71003.000589/2024-40, o MDS informou que o 13º do PBF foi financiado com crédito suplementar no valor de R\$ 2.665.288.321,00, aberto por meio da portaria n.º 7.195, publicada no DOU em 23/10/2019.

<sup>60</sup> Nesse sentido, apresentaram emenda os deputados federais Daniel Coelho (Cidadania/PE), Jandira Feghali (PCdoB/RJ), André Figueiredo (PDT/CE), Osires Damaso (PSC/TO), Daniel Almeida (PCdoB/BA), Renildo Calheiros (PCdoB/PE), Alice Portugal (PCdoB/BA), Paulo Pereira (Solidariedade/SP), Eduardo Barbosa (PSDB/MG), Orlando Silva (PCdoB/SP), Reginaldo Lopes (PT/MG), Lucio Mosquini (MDB/RO), Eliziane Gama (Cidadania/MA), Rose Modesto (PSDB/MS) e Paulo Pimenta (PT/RS) e os senadores Rogério Carvalho (PT/SE), Angelo Coronel (PSD/BA) e Randolfe Rodrigues (Rede/AP).

<sup>61</sup> Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8029018&ts=1652814238082&disposition=inline>. Acesso em: 3 jan. 2024.

<sup>62</sup> Enquanto o deputado federal Daniel Coelho (Cidadania/PE) ofereceu emenda com o objetivo de estender de forma definitiva o abono natalino aos titulares do BPC, o deputado Lucio Mosquini (MDB/RO) propôs que a extensão do 13º aos titulares do BPC fosse na proporção 50% do valor do benefício (meio salário mínimo). Já a emenda de autoria da deputada Dulce Miranda (MDB/TO) almejava estender o abono natalino do PBF em 2019 aos titulares do BPC nesse mesmo ano.

Nessa esteira, o senador Jaques Wagner (PT/BA) apresentou emenda modificativa visando assegurar o reajuste em janeiro de cada ano, como já ocorre com BPC e com os benefícios do RGPS, com base na variação ou do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), “que seria o índice mais adequado em vista do perfil de renda das famílias<sup>63</sup>, ou do IPCA, se inferior, dado que, nos termos da EC 95/2016, a despesa total da União não pode variar acima desse índice de um ano para o outro”.

O senador Rogério Carvalho (PT/SE) apresentou emenda para que os valores dos benefícios do PBF fossem reajustados pelo IPCA acumulado durante o exercício anterior, enquanto o senador Humberto Costa (PT/PE) e o deputado Ivan Valente (PSOL/SP) propuseram a adoção do INPC.

Algumas emendas pretendiam inserir o PIB na fórmula do reajuste. Foi o caso da modificação apresentada pelo deputado Reginaldo Lopes (PT/MG), para quem o aumento deveria ocorrer anualmente, pela “correção da inflação oficial positiva do ano anterior, acrescentando a variação positiva do PIB do ano anterior”. Já a emenda de autoria do deputado Paulo Pimenta (PT/RS) foi no sentido de que, a título de aumento real, fosse empregada a taxa de crescimento do PIB dos dois anos anteriores.

Outras quatro emendas pretenderam que não somente os valores dos benefícios, mas também os valores referenciais para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza fossem majorados, no mínimo, pelo valor do INPC<sup>64</sup>.

Quando da edição da MP n.º 898, em 15/10/2019, o ex-ministro da Cidadania declarou ser “praticamente impossível” que o ato normativo não fosse aprovado pelo Congresso, ante sua importância no combate à miséria (Agência Senado, 2019). Entretanto, quando a MP n.º 898/2019 foi submetida ao parecer da Comissão Mista, em fevereiro de 2020, a tropa de choque do governo tratou de barrar as tentativas de

---

<sup>63</sup> Tanto o IPCA como o INPC são usados para medir a variação de preços de uma cesta de produtos e serviços consumida pela população. Essa cesta é definida pela Pesquisa de Orçamentos Familiares (POFs), do IBGE, que verifica o que a população consome e quanto do rendimento familiar é gasto em cada produto: arroz, feijão, passagem de ônibus, material escolar, etc. Os dois índices, portanto, levam em conta não apenas a variação de preço de cada item, mas também o peso que ele tem no orçamento familiar. A diferença entre IPCA e INPC está no termo “amplo”, dado que o IPCA engloba uma parcela maior da população, por apontar a variação do custo de vida médio de famílias com renda mensal de 1 a 40 salários mínimos. Já o INPC verifica a variação do custo de vida médio apenas de famílias com renda mensal de 1 a 5 salários mínimos. Esses grupos são mais sensíveis às variações de preços, pois tendem a gastar todo o seu rendimento em itens básicos, como alimentação, medicamentos, transporte, etc. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>. Acesso em: 3 jan. 2024.

<sup>64</sup> Emendas de autoria dos deputados Daniel Almeida (PCdoB/BA), Alice Portugal (PCdoB/BA), Renildo Calheiros (PCdoB/PE) e Orlando Silva (PCdoB/SP) e da senadora Eliziane Gama (Cidadania/MA).

votação, com obstruções, pedidos de vista e adiamentos por falta de quórum (Agência Câmara de Notícias, 2019).

O relatório inicialmente confeccionado pelo senador Randolfe Rodrigues sofreu modificações em busca de um acordo com a base governista (Agência Câmara de Notícias, 2019). Ainda assim, o texto final apontou que, a despeito de ter deixado de observar as exigências constitucionais e legais impostas pela LRF, pela LDO de 2019 e de 2020 e pelo Teto de Gastos, o governo determinou o pagamento do abono do PBF em dezembro de 2019. Sugeriu-se o acatamento das emendas que tornavam permanente o 13º do PBF e estendiam-no ao BPC. Para tentar garantir a aprovação do parecer na Comissão Mista, Rodrigues voltou atrás e retirou do texto final a previsão de reajuste anual dos benefícios, incluída em versões anteriores do documento, apontando que o tema deveria ser analisado posteriormente, por meio do processo legislativo ordinário<sup>65</sup>.

Consciente de que o acatamento das emendas implicaria a assunção de despesa obrigatória de caráter continuado, a demandar a adoção de medidas de compensação (art. 17 da LRF), o relator propôs que a criação do 13º do PBF e do BPC fosse financiada por meio da previsão de incidência de imposto de renda (IR) sobre aplicações em fundos de investimento constituídos sob a forma de condomínio fechado, que se caracterizam pelo pequeno número de cotistas e por forte planejamento tributário<sup>66</sup>. A regra a ser estabelecida definiria a incidência de IR na fase anterior à amortização ou ao resgate, à medida em que os rendimentos fossem sendo auferidos, tal como ocorre com os fundos de investimentos abertos. Definiria, ainda, mecanismos de apuração e recolhimento semestrais para os fatos gerados futuros. Segundo cálculos apresentados pelo relator, tornar perene o abono natalino do PBF e estendê-lo às famílias que recebem o BPC custaria R\$ 2,58 bilhões e R\$ 4,8 bilhões, respectivamente. A compensação viria da tributação dos fundos come-cotas, que implicaria arrecadação de R\$ 10,7 bilhões e ainda deixaria o governo com sobra de caixa de R\$ 3,32 bilhões (Brasil, 2020).

---

<sup>65</sup> Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1865078](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1865078). Acesso em: 6 jan. 2024.

<sup>66</sup> A tributação dos fundos de investimento fechados como fonte de financiamento do 13º foi ideia do deputado Marcelo Ramos (PL/AM), para quem a mudança legislativa, além de beneficiar os assistidos pelo PBF e pelo BPC, contribuiria para diminuir a regressividade do sistema tributário brasileiro, que, proporcionalmente, pune mais os que têm menos recursos (Câmara de Notícias, 2020).

O relatório oferecido por Rodrigues foi denominado de “bomba fiscal sem precedente” pelo então vice-líder do governo na Câmara, deputado Darcísio Perondi (MDB/RS). Ademais, sem base em qualquer estudo especializado, Perondi argumentou que conceder o 13º aos titulares do BPC tornaria o benefício mais próximo da aposentadoria, o que poderia desestimular as pessoas a contribuírem para o RGPS<sup>67</sup>. Não há, contudo, evidência científica de que a desfiliação previdenciária seja resultado de uma escolha. Ao contrário, diversos estudos apontam que a baixa cobertura previdenciária reflete, principalmente, as características do mercado de trabalho brasileiro, que sujeita os empregados a reduzidos rendimentos, à informalidade, à precarização e à alta rotatividade em algumas atividades<sup>68</sup>.

A deputada Bia Kicis (PSL/DF), vice-líder do governo no Congresso, tentou barrar a medida aduzindo que, diante das limitações impostas pelo Teto de Gastos, mesmo que o governo passasse a arrecadar mais com a tributação do IR sobre os fundos fechados, esse dinheiro não poderia ser usado para o pagamento das despesas relativas ao 13º (Agência Câmara de Notícias, 2020).

Em que pesem as sucessivas manobras do Executivo para adiar a votação, em 3/3/2020, o relatório apresentado por Rodrigues foi aprovado e passou a constituir o parecer da Comissão Mista encarregada de examinar a constitucionalidade da MP n.º 898/2019. A vitória, contudo, foi apenas parcial e não durou muito. Justificando que não havia recursos orçamentários disponíveis para pagamento do abono natalino do BPC, o então ministro da Economia solicitou ao Congresso Nacional que a MP n.º 898 não fosse votada<sup>69</sup> (*Ibid.*, 2020). O ato normativo, assim, teve sua vigência encerrada

---

<sup>67</sup> O suposto desestímulo à filiação previdenciária é sempre um dos argumentos que permeiam propostas de alterações no BPC. A Previdência Social garante proteção diante de um largo espectro de riscos, inclusive durante a vida ativa dos trabalhadores, tais como doença, invalidez e maternidade, além de alcançar também sua família por meio da pensão por morte do e auxílio reclusão. Não parece racional que o trabalhador recuse a contribuição e a proteção previdenciária para si e sua família ao longo de toda a sua vida laboral (e ao final desta) pela possibilidade de estar protegido somente na velhice por um benefício assistencial. Ademais, o acesso futuro ao BPC é apenas uma possibilidade, cuja efetivação depende de um nível de renda familiar menor que um quarto de salário mínimo, ou seja, em patamar de miserabilidade (Brasil, 2018, p. 24).

<sup>68</sup> Por todos, conferir GUIMARÃES, Leonardo José Rolim; COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. Possibilidades e limites para a expansão da proteção social pela via contributiva clássica: notas sobre a inclusão previdenciária da população ocupada. *In*: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Orgs.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

<sup>69</sup> Recentemente, foi publicada a MP n.º 1.184, de 28/8/2023, convertida na Lei n.º 14.754, de 12/12/2023, com o objetivo de, em suma, igualar o regime de tributação dos fundos fechados ao aplicável aos fundos abertos, ou seja, com obrigação de antecipação do imposto de renda devido, por meio do “come-cotas”, a ser pago no último dia dos meses de maio e novembro de cada ano. Houve tributação, ainda, das empresas *offshore*.

em 24/3/2020 e, em 2020 e nos anos subsequentes, não houve mais pagamento do 13º salário do PBF<sup>70</sup>.

Compreendido o contexto econômico e político por trás do orçamento do PBF em 2019, buscou-se apurar quanto havia sido executado especificamente com o abono natalino do programa. Diante da ausência de informação nos portais eletrônicos consultados, foi feito novo pedido de acesso à informação<sup>71</sup>, por meio do qual se descobriu que o custo do 13º do PBF atingiu a cifra de R\$ 2.525.746.007,00.

Retomando a análise comparativa entre um ano e o subsequente, observa-se que, em razão da MP n.º 898, houve um aumento extraordinário no orçamento do PBF, que passou de R\$ 29.425.690.000,00 para R\$ 32.481.620.000,00, o que implicou aumento nominal de 10,39% e, caso se considere a atualização monetária, de 5,83%.

Como o abono natalino constituiu uma medida circunstancial, que não se repetiu nos exercícios posteriores, foi realizada também a comparação excluindo o montante de R\$ 2.525.746.007,00. Não fossem os recursos adicionais que patrocinaram o 13º, diga-se de passagem, à revelia da LRF e da LDO, o orçamento executado do PBF teria sido de R\$ 29.955.873.993,00, o que significaria um aumento nominal de apenas 1,80% em relação a 2018 (R\$ 29.425.690.000,00) e uma perda de 2,40% se considerada a correção monetária do período.

Especificamente quanto às implicações do Teto de Gastos para a política de assistência social no Brasil, o IPEA já havia previsto, desde 2016, que a manutenção do regime instituído pela EC n.º 95 acarretaria asfixia do financiamento do PBF e o comprometimento dos avanços realizados em relação ao combate à pobreza, nos termos da Nota Técnica n.º 27/2016 (Paiva *et al.*, 2016).

A metodologia adotada pelo IPEA no estudo em questão consistiu na construção de dois cenários, doravante denominados cenário base e cenário NRF, em que foram projetadas as despesas do MDS de acordo com a trajetória anterior e posterior ao Teto de Gastos<sup>72</sup>. Partiu-se da premissa de que, no período de 2017 a

---

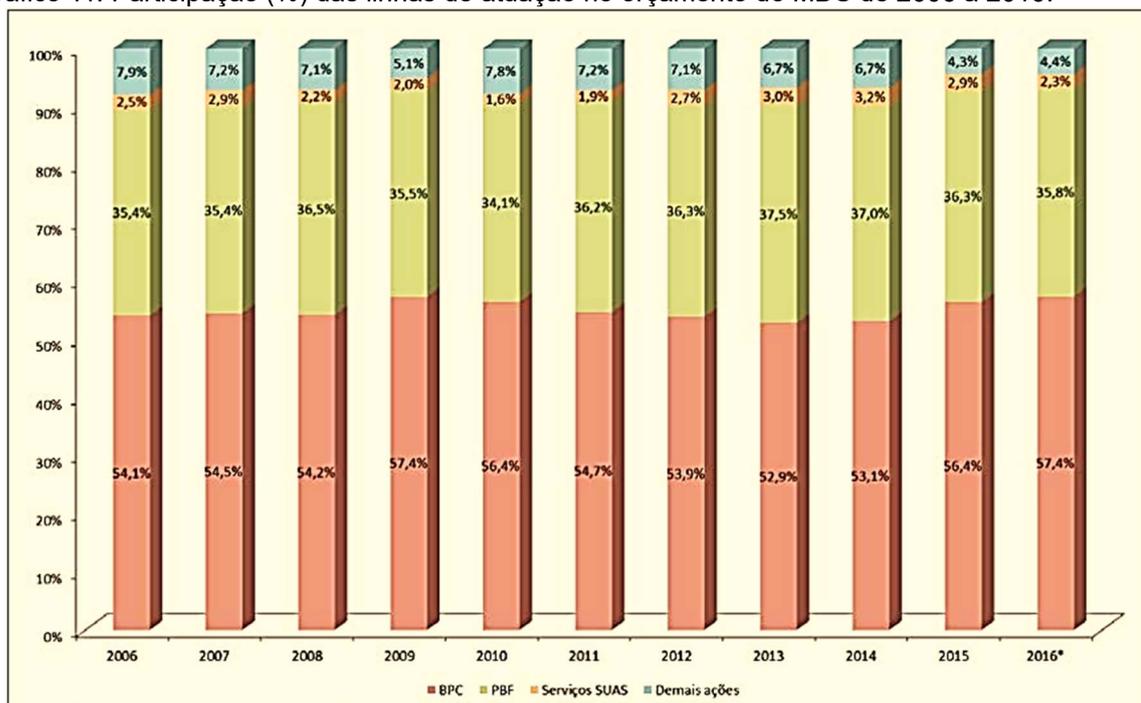
<sup>70</sup> No final de 2023, começaram a circular notícias falsas de que a atual gestão do presidente Lula acabou com o 13º salário do PBF. Em 19/12/2023, o MDS se viu obrigado a publicar a seguinte nota: "(...) O pagamento foi instituído uma única vez por medida provisória na gestão anterior, no ano de 2019. No ano seguinte, a medida não foi renovada. Assim, esse complemento não foi pago em 2020, nem 2021 ou 2022, ou seja, não existiu nos 3 anos seguintes" (MDS, 2023).

<sup>71</sup> NUP 71003.058584/2023-25.

<sup>72</sup> Os parâmetros utilizados para a projeção, tais como as taxas de inflação, de reajuste do salário mínimo e de crescimento real do PIB, foram extraídos das projeções atuariais para o RGPS constantes do projeto de LDO de 2017.

2036, seriam mantidas as quatro principais linhas de atuação do MDS, quais sejam, BPC, PBF, serviços socioassistenciais do SUAS<sup>73</sup> e demais ações<sup>74</sup>. Antes do Teto de Gastos, no período de 2006 a 2016, essas linhas de atuação encontravam-se estabilizadas e ocupavam, em média, 55%, 36%, 2,5% e 6,5% do orçamento total do MDS, como demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 11. Participação (%) das linhas de atuação no orçamento do MDS de 2006 a 2016.



Fonte: Nota Técnica n.º 27/2016 do IPEA, a partir do Siga Brasil, matriz de informações sociais (beneficiários do PBF e valor médio do benefício), IBGE (estimativa da população e PIB); Anexo IV.6 da LDO 2017 (projeção do IPCA, do PIB e do reajuste do salário mínimo).

O IPEA adotou, ainda, o pressuposto conservador de que o MDS garantiria a manutenção das políticas sob sua responsabilidade, sem, contudo, inaugurar novas frentes de atendimento aos vulneráveis ou expandir a cobertura do número de beneficiários, independentemente de variáveis que poderiam surgir nas próximas duas décadas, tais como flutuações na taxa de desemprego e nos patamares de remuneração garantidos pelo mercado de trabalho e piora nos níveis de pobreza. Desse modo, a projeção do PBF foi levada a cabo sob um quadro pessimista de

<sup>73</sup> Pagamento de serviços da proteção social básica (PSB) e proteção social especial (PSE), de média e alta complexidade.

<sup>74</sup> Relacionadas a programas para construção de cisternas e para inclusão produtiva, bem como a despesas com operacionalização do BPC, gestão do PBF e estruturação de redes da PSB e PSE.

ausência de aumento do número de benefícios e de qualquer elevação real no valor das prestações.

A contraposição entre os cenários base e NRF mostrou que, com o passar dos anos, a distância entre o gasto projetado para o primeiro, que reflete as despesas com assistência social antes da aprovação do Teto de Gastos, e o gasto previsto para o segundo vai se tornando cada vez maior.

A explicação do comportamento das perdas que seriam impostas pelo Teto de Gastos à política de assistência passa pela estabilização do patamar de gastos do MDS no cenário NRF, que ficou em torno de R\$ 80 bilhões ao longo dos 20 anos, em conflito com o aumento real dos gastos projetados pelo cenário base, na ordem de R\$ 173 bilhões, influenciados pela dinâmica populacional (crescimento e envelhecimento) e pelo aumento real do valor do BPC.

O IPEA concluiu que as perdas orçamentárias tendiam a aumentar de maneira progressiva, alcançando 54% (em torno de R\$ 93 bilhões) em 2036. Em outros termos, para financiar a oferta de serviços e benefícios que correspondem à política de assistência social anterior ao Teto de Gastos, em 20 anos, o MDS contaria com menos da metade dos recursos necessários. A tabela abaixo explicita que as perdas acumuladas para o financiamento da assistência social nos 20 anos de vigência do Teto de Gastos atingiriam a ordem de R\$ 868 bilhões. Veja-se (Paiva *et al.*, 2016, p. 12-13):

Tabela 13. Perdas estimadas para a Assistência Social caso o Teto de Gastos tivesse vigorado de 2017 a 2036 (em R\$ milhões de 2016, atualizados pelo IPCA)

<i>em R\$ milhões de 2016 (atualizados pelo IPCA médio)</i>					
Ano	Despesa Cenário Base (A)	Despesa Cenário NRF (B)	Perda estimada (C=B-A)		
			em R\$ milhões 2016 (C)	% (D=C/A)	
2017	85.646,38	79.052,09	- 6.594,29	-8%	
2018	87.657,64	79.297,59	- 8.360,05	-10%	
2019	90.239,05	79.462,35	- 10.776,70	-12%	
2020	93.094,06	80.088,05	- 13.006,01	-14%	
2021	96.710,01	80.088,05	- 16.621,95	-17%	
2022	100.510,11	80.088,05	- 20.422,06	-20%	
2023	104.492,43	80.088,05	- 24.404,38	-23%	
2024	108.672,08	80.088,05	- 28.584,02	-26%	
2025	113.042,91	80.088,05	- 32.954,85	-29%	
<b>2026</b>	<b>117.617,91</b>	<b>80.088,05</b>	<b>- 37.529,86</b>	<b>-32%</b>	
2027	122.403,08	80.088,05	- 42.315,03	-35%	
2028	127.391,18	80.088,05	- 47.303,12	-37%	
2029	132.567,22	80.088,05	- 52.479,16	-40%	
2030	137.912,70	80.088,05	- 57.824,65	-42%	
2031	143.434,45	80.088,05	- 63.346,39	-44%	
2032	149.139,74	80.088,05	- 69.051,69	-46%	
2033	155.023,83	80.088,05	- 74.935,78	-48%	
2034	161.096,52	80.088,05	- 81.008,46	-50%	
2035	167.360,76	80.088,05	- 87.272,70	-52%	
<b>2036</b>	<b>173.820,55</b>	<b>80.088,05</b>	<b>- 93.732,49</b>	<b>-54%</b>	
<b>Perda acumuladas em 10 anos (2017 a 2026)</b>			<b>-199.254,17</b>		
<b>Perda acumuladas em 20 anos (2017 a 2036)</b>			<b>-868.523,66</b>		

Fonte: Nota Técnica n.º 27/2016 do IPEA, a partir do Siga Brasil, matriz de informações sociais (beneficiários do PBF e valor médio do benefício), IBGE (estimativa da população e PIB); Anexo IV.6 da LDO 2017 (projeção do IPCA, do PIB e do reajuste do salário mínimo).

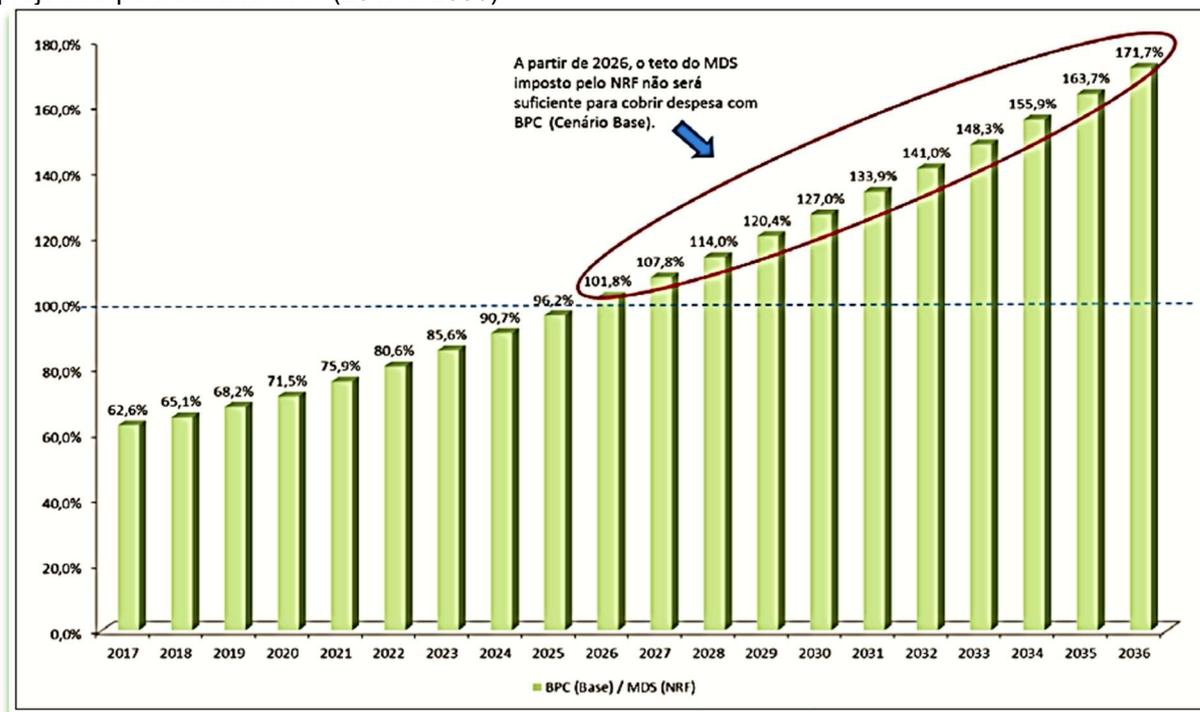
Para compreender as demais conclusões a que chegara o IPEA, importante recordar que o BPC possui natureza obrigatória por imperativo constitucional e provê uma renda de substituição no valor de um salário-mínimo destinada a idosos e pessoas com deficiência incapacitados para o trabalho.

O PBF, por sua vez, possui responsabilidade protetiva distinta, não substituindo, mas complementando a renda de famílias vulneráveis, com atenção especial àquelas com a presença de crianças e adolescentes, as quais perfazem, no mínimo, 80% das famílias beneficiárias do programa (Paiva *et al.*, 2016, p. 22). Nos normativos que regem o PBF, como já visto, não há previsão de periodicidade do

reajuste do benefício nem garantia de atualização de seus valores com base em variação da inflação. Ademais, a quantidade de benefícios concedidos depende diretamente das dotações orçamentárias existentes e consignadas a tal fim, como determina o art. 6º, p. ú., da Lei n.º 10.836/2004.

Considerando que os gastos com BPC constituem despesa obrigatória sem sujeição a controle de fluxo, o IPEA projetou a participação das despesas desse benefício em relação ao orçamento do MDS previsto no cenário NRF, ou seja, caso o Teto de Gastos efetivamente tivesse vigorado de 2017 a 2036. O resultado do estudo, detalhado no gráfico abaixo, mostrou que, a partir de 2026, o financiamento do BPC tomaria todo o orçamento do MDS e, ainda assim, seria insuficiente.

Gráfico 12. Participação (%) do gasto com BPC (cenário base) em relação ao orçamento do MDS projetado pelo cenário NRF (2017 a 2036)



Fonte: Nota Técnica n.º 27/2016 do IPEA, a partir do Siga Brasil, matriz de informações sociais (beneficiários do PBF e valor médio do benefício), IBGE (estimativa da população e PIB); Anexo IV.6 da LDO 2017 (projeção do IPCA, do PIB e do reajuste do salário mínimo).

As projeções realizadas pelo IPEA apontaram que as restrições impostas pelo Teto de Gastos implicariam um comportamento autofágico entre as quatro áreas de atuação do MDS. Como o BPC ostenta feição constitucional e obrigatória, no valor de um salário mínimo, as despesas decorrentes de sua execução precisariam ser

contrabalanceadas com a contenção de gastos em outras áreas a fim de respeitar o limite de reajuste da despesa primária total estabelecido pela EC n.º 95/2016.

Tendo em vista que as demais políticas a cargo do MDS submetem-se à existência de dotação orçamentária, estas se deteriorariam ano a ano. Considerando que, a partir de 2026, o orçamento do MDS sequer seria suficiente para financiar o BPC, conclui-se que ficariam inviabilizadas as outras linhas de atuação do MDS, quais sejam, o PBF, os serviços socioassistenciais do SUAS e as demais ações, por absoluta falta de fonte de financiamento. Essa tensão entre as linhas de atuação do MDS, na verdade, implicaria a necessidade de reformas e o endurecimento nas normas de concessão do PBF e do BPC, como o aumento da idade mínima, a desvinculação ao salário mínimo ou mesmo a extinção dos programas. Assim, caso tivessem sido mantidas as limitações de despesas impostas pelo Teto de Gastos, havia chance concreta de o PBF ser extinto ou reduzido por falta de recursos para seu financiamento.

Consciente de que, com o passar dos anos, a manutenção do BPC geraria “efeito achatamento” sobre os demais programas assistenciais, para cuja manutenção não haveria mais espaço orçamentário, como bem exposto na Nota Técnica n.º 27/2016 do IPEA, em 15/12/2016, é dizer, no dia seguinte à promulgação do Teto de Gastos, o governo Temer apresentou sua proposta de Reforma da Previdência (PEC n.º 287/2016), que, entre outros, buscou realizar duas alterações no BPC: i) elevação na idade mínima de acesso, de 65 para 70 anos; e ii) desvinculação do valor do benefício do salário mínimo. Na exposição de motivos da PEC n.º 287/2016, constou a suposta necessidade de não gerar incentivos inadequados, com a consequente migração do sistema previdenciário, que exige contribuição, para o assistencial, desequilibrando a seguridade social.

Em maio de 2017, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados alterou o texto da PEC n.º 287/2016 para propor a extinção do BPC e sua substituição por dois diferentes benefícios: i) a transferência de um salário mínimo à pessoa com deficiência, sem previsão de idade mínima, quando a renda mensal familiar integral *per capita* for inferior ao limite estabelecido em lei; e ii) a transferência de um salário mínimo ao idoso com idade igual ou superior a 68 anos, quando a renda mensal familiar integral *per capita* for inferior ao limite estabelecido em lei. Nessa alternativa, o critério de acesso aos novos benefícios ficaria pendente de regulamentação futura,

abrindo a perspectiva de uma diferenciação no tratamento dos dois públicos e de enrijecimento das regras de entrada (Brasil, 2018, p. 23).

O “efeito achatamento” do Teto de Gastos, didaticamente exposto na Nota Técnica n.º 27/2016 do IPEA, alinha-se à posição de Pedro Rossi (2023), segundo o qual, nos debates ocorridos durante a tramitação da PEC n.º 241, ficou claro que os parlamentares sabiam que a reforma implementada pelo Teto de Gastos não se sustentaria sozinha e demandaria outras reformas. Para o economista da UNICAMP, dentro de um orçamento que, em conjunto, cresceria zero em termos reais, por força do Teto de Gastos, havia outros gastos que, por determinação constitucional, cresceriam necessariamente acima de zero, como a Previdência Social, que tem um crescimento vegetativo, inclusive pelo envelhecimento da população. Além disso, a CF estabeleceu que os pisos de saúde e educação também deveriam aumentar conforme a receita.

Para Rossi, os parlamentares tinham consciência de que seria insustentável manter despesas que necessariamente aumentam acima da receita em um conjunto que não poderia ter crescimento real. A solução encontrada, então, foi o Teto de Gastos modificar a vinculação dos pisos de saúde e educação, inserindo-os na regra geral de crescimento apenas conforme o IPCA do ano anterior, ou seja, de aumento zero e, posteriormente, propor a Reforma da Previdência. A estratégia neoliberal foi resumida nos seguintes termos: “primeiro você coloca o Teto e depois você vê o que cabe dentro dele” (Rossi, 2023). É dizer, desde o nascedouro, a EC n.º 95/2016 era insustentável, e seus idealizadores tinham consciência disto e utilizaram-na como instrumento para forçar a ulterior aprovação de novas reformas destinadas a promover mais cortes de gastos sociais.

Posto que Michel Temer não tenha conseguido aprovar a PEC n.º 287/2016, ficaram claras as mudanças de prioridades em sua gestão, com importantes repercussões para o sistema de proteção social brasileiro. O emedebista, aliás, obteve êxito na Reforma Trabalhista. Implementada por meio da MP n.º 808/2017, posteriormente convertida na Lei n.º 13.467/2017, a “deforma” reduziu e flexibilizou direitos dos trabalhadores, avançou na terceirização, enfraqueceu os sindicatos e garantiu a prevalência do negociado sobre o legislado (como já previsto no plano “Uma ponte para o futuro”), precarizando as relações trabalhistas. A promessa de que a reforma iria gerar mais e melhores empregos se revelou uma farsa (Furne; Rossi, 2023, p. 165), pois a propalada modernização não veio, e o que se viu posteriormente

à aprovação da Lei n.º 13.467/2017 foram o aumento do desemprego e a “uberização” do trabalhador brasileiro.

A contundente expansão do orçamento do PBF desde sua criação até 2014 conferiu efetiva proteção ao público em situação de vulnerabilidade, uma vez que o PBF tanto reduziu os índices de pobreza e de extrema pobreza como permitiu que parte considerável de seus beneficiários ingressassem no mercado de trabalho, emancipando-se e encontrando a porta de saída do programa. Entretanto, desde 2015 e, sobretudo, após a promulgação do Teto de Gastos, o orçamento do PBF sofreu forte deterioração. As projeções realizadas pelo IPEA, por sua vez, evidenciam que o “efeito achatamento” e a insustentabilidade do Teto de Gastos teriam levado o orçamento do MDS ao colapso a partir de 2026, implicando o enrijecimento das normas concessivas do PBF ou do PBC ou mesmo a extinção de tais programas e, por conseguinte, o encolhimento da cobertura e a redução da efetividade da política de assistência social.

Em meio ao quadro de crise econômica, aumento do desemprego e queda na renda das famílias, segmentos sociais mais sensíveis que outrora se encontravam salvaguardados pelo PBF passaram a sucumbir diante das restrições orçamentárias impostas, consoante se demonstrará na seção seguinte.

## **4.2 INSEGURANÇA ALIMENTAR E TETO DE GASTOS NA JURISPRUDÊNCIA DO STF**

### **4.2.1 AUMENTO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR E TETO DE GASTOS**

Como visto no capítulo 2, a estratégia Fome Zero procurou promover distribuição de renda como fonte geradora de crescimento. Assim, a partir de 2003, medidas como o aumento do poder aquisitivo do salário mínimo, o incremento dos benefícios do RGPS, em grande parte, vinculados ao mínimo, e a instituição do PBF voltaram-se à ampliação do mercado interno.

Os exponenciais aportes de recursos orçamentários ao PBF desde sua instituição até o período anterior ao Teto de Gastos transformaram o programa na principal política social do Brasil e constituíram reflexo da escolha política de enfrentamento da miséria, opção que não tardou a produzir efeitos.

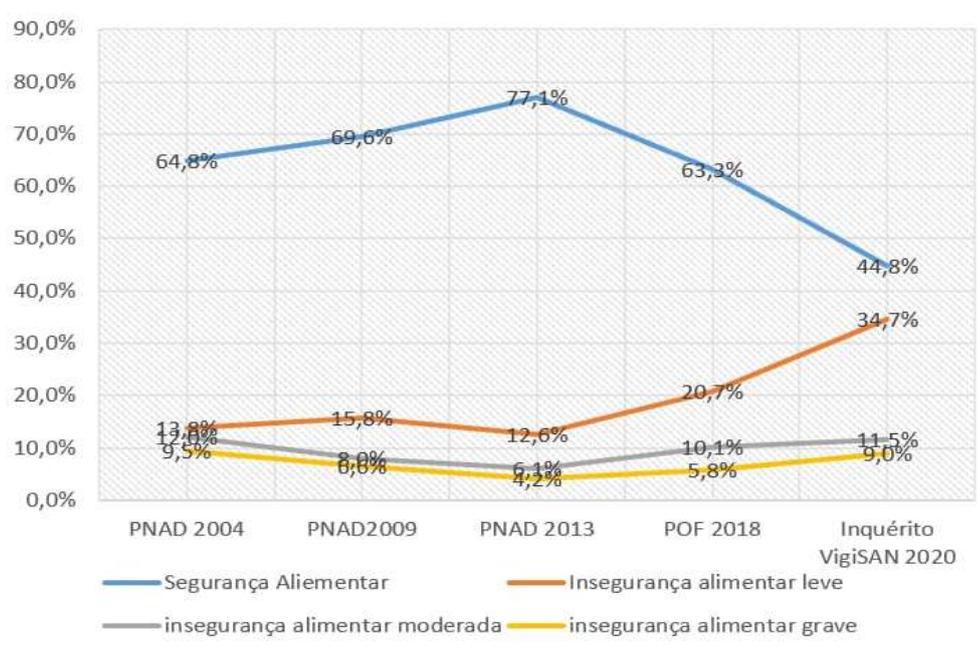
Segundo a FAO, um país ingressa no mapa da fome quando mais de 2,5% da população se encontra em situação de prevalência de desnutrição. Como resultado

da inclusão dos vulneráveis nas prioridades governamentais, o Brasil conseguiu reduzir o percentual da população em situação de desnutrição na seguinte medida: 10,7% no período de 2000 a 2002; 6,5%, de 2004 a 2006; 3,7%, de 2009 a 2011. Entre 2014 e 2016, enfim, o país saiu do mapa da fome mundial ao atingir índice de desnutrição inferior a 2,5%, cenário que se repetiu quando analisado o intervalo 2017/2019. Entre 2018 e 2020, porém, os dados da FAO demonstram que o Brasil retornou a esse terrível mapa com a subida do percentual de desnutrição para 2,6% (Melo, 2023, p. 15-18).

Igual cenário foi constatado pelo IBGE, que adota como ferramenta a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar desde 2004, dividindo-a em quatro níveis: segurança alimentar e insegurança alimentar leve, moderada e grave. O nível mais severo (insegurança alimentar grave) é o que permite o monitoramento da fome no país.

Baseado nas PNADs 2003-2004, 2008-2009, 2013-2014 e na POF 2017-2018, o IBGE concluiu que a alimentação no Brasil já estava comprometida desde antes da pandemia (Salles-Costa, 2022, p. 130). Veja-se:

Gráfico 13. Prevalência de segurança alimentar e níveis de insegurança alimentar nos anos 2004, 2009, 2013, 2018 e 2020.



Fonte: Salles-Costa, 2022, p. 130, a partir das PNADs/IBGE 2003-2004, 2008-2009 e 2013-2014 e POF 2017-2018.

Em outros termos, dois anos antes do advento da pandemia, o país, que havia saído do mapa da fome da ONU em 2014, atingiu um ponto de inflexão e passou a andar na contramão dessa agenda.

Diante da depreciação econômica de 2015, o choque recessivo imprimido pelo governo nesse mesmo ano não foi suficiente para satisfazer o conservadorismo econômico brasileiro. Era preciso ir além e enfrentar a alegada generosidade social garantida pela CRFB. Requentaram-se argumentos como “a Constituição não cabe no orçamento” e o “Estado não cabe no PIB” (Furno; Rossi, 2023, p. 160).

Nessa quadra de ideias, as políticas de austeridade, já implantadas no Brasil da década de 1990, foram ressuscitadas e apresentadas como suposta única alternativa à obtenção de equilíbrio fiscal e à saída da crise. O pensamento econômico vigente em 2015 encontra-se bem representado pelo impasse em torno da rubrica orçamentária a ser disponibilizada para o PBF em 2016.

Em dezembro de 2015, o relator do projeto da lei orçamentária para 2016, deputado federal Ricardo Barros (PP/PR), encaminhou proposta reduzindo o orçamento do PBF de R\$ 28,2 bilhões para 18,2 bilhões. O corte assombroso de R\$ 10 bilhões representaria redução de mais 1/3 dos recursos destinados ao programa. Ao tempo em que registrou que programas como o PRONATEC, o Ciência Sem Fronteiras e o Minha Casa, Minha Vida haviam sofrido corte de mais de 50%, o parlamentar lembrou que as regras do PBF condicionam a concessão dos benefícios à existência de recursos. Barros declarou, à época, que “o Bolsa Família é um programa muito importante, que tirou muita gente da miséria, mas pode também contribuir para o esforço fiscal que estamos fazendo neste ano” (Agência Câmara de Notícias, 2015).

A Comissão de Seguridade Social da Câmara reagiu e, à unanimidade, aprovou moção de repúdio ao anúncio de Barros. O rechaço ocorreu após o MDS ter apresentado à Comissão simulação por meio da qual apontava que a diminuição de R\$ 10 bilhões do orçamento do programa implicaria o desligamento de 6.681.172 famílias, das quais 2.518.300 entrariam na extrema pobreza. Ao todo, 23 milhões de pessoas deixariam o programa, dentre elas 11 milhões menores de 18 anos (Agência Brasil, 2015). Ante forte pressão, a Comissão Mista do Orçamento aprovou destaques apresentados por diversos deputados e senadores e derrubou o corte de R\$ 10 bilhões da dotação do PBF, que retornou à casa dos R\$ 28,1 bilhões inicialmente

propostos pelo governo (Agência Senado, 2015). Desse modo, no PPA 2016-2019, a cobertura do programa manteve a meta de atendimento em 13,8 milhões de famílias (Brasil, 2018, p. 14).

A deferência à austeridade também pode ser bem compreendida pelo PL n.º 5.403. Apresentado pelo deputado federal Eduardo Barbosa (PSDB/MG) em 24/5/2016, ou seja, doze dias após o Senado ter aprovado o afastamento de Dilma Rousseff, o projeto pretendia alterar a Lei n.º 10.836/2004 para “vedar a majoração, pelo Poder Executivo, em percentual diferenciado e acima da variação acumulada do INPC, dos valores dos benefícios e dos referenciais para caracterização de pobreza ou de extrema pobreza”. O parlamentar argumentou que o Executivo se valeu da prerrogativa prevista no art. 2º, § 6º, da Lei n.º 10.836/2004<sup>75</sup>, para editar decretos nos anos de 2004, 2006 a 2009, 2011 e 2013 a 2015, reajustando o limite máximo do benefício variável em 322%, ou seja, superando a variação do INPC no mesmo período, que foi de 110%. Acrescentou que essa majoração correspondia “a valores vultosos e com um impacto expressivo no orçamento do país” e, por isso, deveria ter sido objeto de avaliação pelo Congresso. Por fim, sustentou uma suposta assimetria entre os aumentos conferidos ao benefício variável e ao benefício básico, este reajustado em apenas 64% no intervalo indicado. O PL n.º 5.403/2016, portanto, na esteira da austeridade, visava impedir a concessão de aumento real, ou seja, acima da inflação, ao valor dos benefícios e das linhas de pobreza e de extrema pobreza<sup>76</sup>.

O ajuste fiscal, embora presente na agenda do segundo mandato de Dilma, sobretudo no choque recessivo de 2015, ganhou intensidade no governo de Temer. Sob o pretexto de que um arrocho nas contas públicas resgataria a confiança dos agentes privados e alavancaria a capacidade da economia de gerar empregos, o Teto de Gastos foi aprovado em 2016, determinando que, nos 20 anos subsequentes, o crescimento das despesas primárias ficaria limitado ao montante das despesas do ano anterior, corrigido pelo IPCA. Assim, a despeito de já ter sido comprovado que a austeridade é uma doutrina falaciosa e que não traz o crescimento econômico pretendido, como já demonstrado no capítulo 1, a crise brasileira foi seguida de um forte processo de consolidação fiscal representado pela EC n.º 95/2016.

---

<sup>75</sup> O dispositivo determina que os valores dos benefícios e os valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza podem ser majorados pelo Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do país e de estudos técnicos sobre o tema, observadas as dotações orçamentárias existentes.

<sup>76</sup> A proposta, todavia, não encontrou apoio suficiente no Congresso e acabou arquivada em 2019.

O Teto de Gastos e seu longo período de vigência precisam ser lidos à luz dos resultados do censo. A população brasileira saltou de 190 milhões, em 2010, para 203 milhões, em 2022, o que significou alta de 6,4%. Em relação aos idosos, o último censo mostrou que, em 2022, a população com mais de 60 anos chegou a 15,6% do total (32.113.490), o que significou um aumento de 56% em relação a 2010, quando os com mais de 60 anos somavam 10,8% (20.590.597) da população geral. Já o total de pessoas com 65 anos ou mais no país atingiu 10,9% (22.169.101) da população em 2022, o que significa aumento de 57,4% frente a 2010, ano em que esse contingente era de 7,4% (14.081.477) da população (Gomes; Britto, 2023).

Trazer os dados do censo é fundamental para que se perceba que a EC n.º 95/2016 congelou os gastos sociais, desconsiderando o aumento e o envelhecimento da população brasileira e, por conseguinte, o avanço da demanda por serviços públicos, em especial relacionados à saúde, previdência e assistência social. Recorde-se que, partindo da tese de que a vinculação constitucional de receitas em saúde e educação cria problemas fiscais e é fonte de ineficiência na aplicação de recursos (Brasil, 2016), a EC n.º 95/2016 determinou que os valores das referidas aplicações também seriam corrigidos pelo IPCA, o que deixa bastante claro o fato de o Teto de Gastos ser um projeto deliberado de contração dos gastos sociais e de redução do papel do Estado brasileiro (Melo; Santos, 2021, p. 219). Ademais, não se pode deixar de rememorar que o âmbito de incidência da EC n.º 95/2016 se restringiu apenas às despesas primárias, deixando de fora o pagamento da dívida pública, o que beneficiou a elite financeira.

Ainda no momento dos debates prévios à aprovação da EC n.º 95/2016, uma nota conjunta dos colegiados nacionais de gestores municipais das áreas de saúde, educação e assistência social foi emitida, alertando que o Teto de Gastos implicaria retrocesso no adensamento da proteção social por trazer impactos desastrosos para as políticas públicas, principalmente no âmbito municipal, em que já se registrava carência de recursos (Brasil, 2018, p. 9).

O PBF, indubitavelmente, sofreu o influxo dessa nefasta política de austeridade seletiva, como já articulado no capítulo 2. Operou-se a lógica de que os gastos têm que encolher para caberem no Teto. A falta de aumento real no orçamento do PBF prejudicou o número de famílias atendidas, conforme evidenciam as informações fornecidas pelo MDS, trabalhadas na seguinte tabela:

Tabela 14. Número de famílias beneficiárias do PBF e variação entre 2004 e 2019.

Ano	Famílias beneficiárias	Varição
2004	6.571.842	
2005	8.700.451	32,39%
2005	8.700.451	
2006	10.965.810	26,04%
2006	10.965.810	
2007	11.043.076	0,70%
2007	11.043.076	
2008	10.557.996	-4,39%
2008	10.557.996	
2009	12.370.915	17,17%
2009	12.370.915	
2010	12.778.220	3,29%
2010	12.778.220	
2011	13.361.503	4,56%
2011	13.361.503	
2012	13.902.155	4,05%
2012	13.902.155	
2013	14.086.199	1,32%
2013	14.086.199	
2014	14.003.441	-0,59%
2014	14.003.441	
2015	13.939.791	-0,45%
2015	13.939.791	
2016	13.569.576	-2,66%
2016	13.569.576	
2017	13.828.609	1,91%
2017	13.828.609	
2018	14.142.764	2,27%
2018	14.142.764	
2019	13.170.607	-6,87%

Fonte: Elaborado pela própria autora a partir de dados encaminhados pelo MDS (pedido de acesso à informação NUP 71003.058531/2023-12).

Os números acima apontam que, logo de saída, o programa expandiu-se rapidamente, e a primeira meta nacional foi alcançada já em 2006, quando a ação passou a contemplar 11 milhões de famílias. Desde então, o crescimento do PBF foi mais gradual, e a meta foi revista em 2009 e 2011, almejando atingir, respectivamente, 13 e 13,8 milhões de famílias. Em 2014, 14 milhões de famílias passaram a ser contempladas com o PBF, e a meta não foi mais modificada até a extinção do programa, em 2021. Nesse ponto, importa esclarecer que o desenho institucional do

PBF, além de não impor a atualização periódica das linhas de pobreza e do valor dos benefícios, também não determina uma revisão recorrente das metas estabelecidas, visto que todos esses fatores se encontram submetidos à existência de dotação orçamentária.

Os dados da tabela 14 corroboram estudo no qual o IPEA apontou mudanças na prioridade de focalização do PBF ao longo do tempo. Com efeito, a preocupação em reduzir erros de exclusão, observada até 2014, inclusive por meio da busca ativa de beneficiários, deu lugar à primazia do combate aos erros de inclusão.

De fato, após o afastamento de Dilma, em 12/5/2016, a nova gestão do MDS adotou forte ênfase na identificação de irregularidades, afirmando a necessidade de maior eficiência para que o PBF atenda “realmente a quem precisa”, segundo entrevistas do ministro Osmar Terra (Brasil, 2018, p. 16). Esse escopo crescente fez com que o número de famílias com benefícios cancelados anualmente avançasse de cerca de 300 mil por ano, entre 2007 e 2014, para quase 1,4 milhão por ano, entre 2015 e 2019 (Souza; Bruce, 2022, p. 13-17).

A interação entre o número de beneficiários e o contexto econômico dá sentido às oscilações ora narradas. Quando o imperativo político foi o de expandir a cobertura do PBF, o governo focou em reduzir os erros de exclusão, inclusive por meio da busca ativa de famílias extremamente pobres, e pela expansão das metas de cobertura. As crises política e econômica de 2014-2016 e o Teto de Gastos, contudo, inverteram essa prioridade. Em meio a pressões fiscais, o tamanho do PBF foi congelado, e a redução dos erros de inclusão predominou sobre o combate aos erros de exclusão (Souza; Bruce, 2022, p. 30).

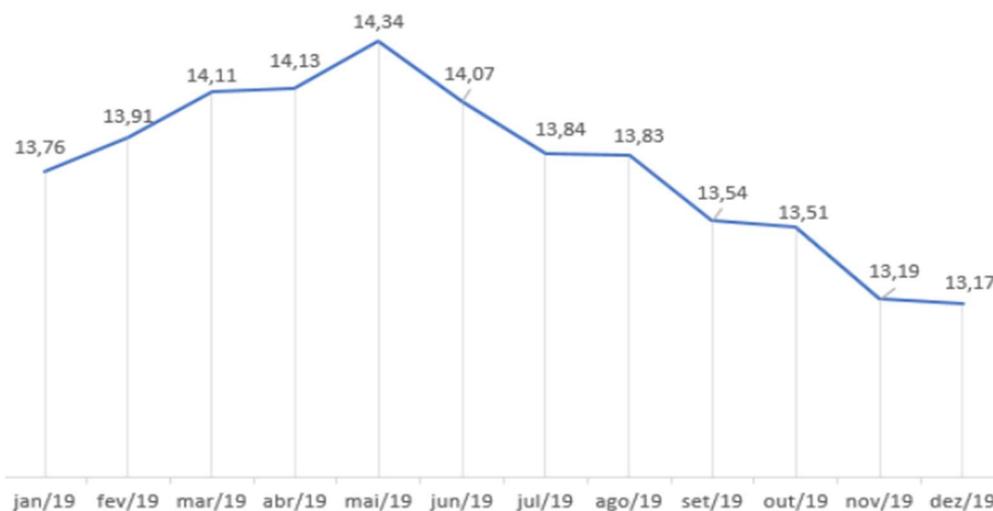
Além disso, em duas ocasiões, o programa passou por grandes cortes temporários. O primeiro foi entre fevereiro e julho de 2017, quando o público caiu de 13,7 para 12,7 milhões de famílias. Apenas entre junho e julho de 2017, o corte atingiu 543 mil famílias, o que representou a maior redução em relação a um mês anterior desde o lançamento do programa em 2003 (Madeiro, 2017). Em agosto de 2017, o número de beneficiários retornou para a casa dos 13,5 milhões e cresceu paulatinamente até março de 2018, quando atingiu o patamar de 14,17 milhões.

No intervalo de agosto de 2017 a maio de 2019, a fila de espera, composta por pessoas elegíveis não beneficiárias, foi, em tese, zerada, por força da averiguação cadastral e do aumento dos cancelamentos.

O sufocamento das concessões a partir de maio de 2019 encerrou um período de quase dois anos sem fila. A segunda retração se deu, então, entre maio de 2019 e março de 2020, com encolhimento de 14,3 para 13,1 milhões de famílias causado pelo represamento de novos pedidos de benefício (Souza; Bruce, 2022, p. 13-17).

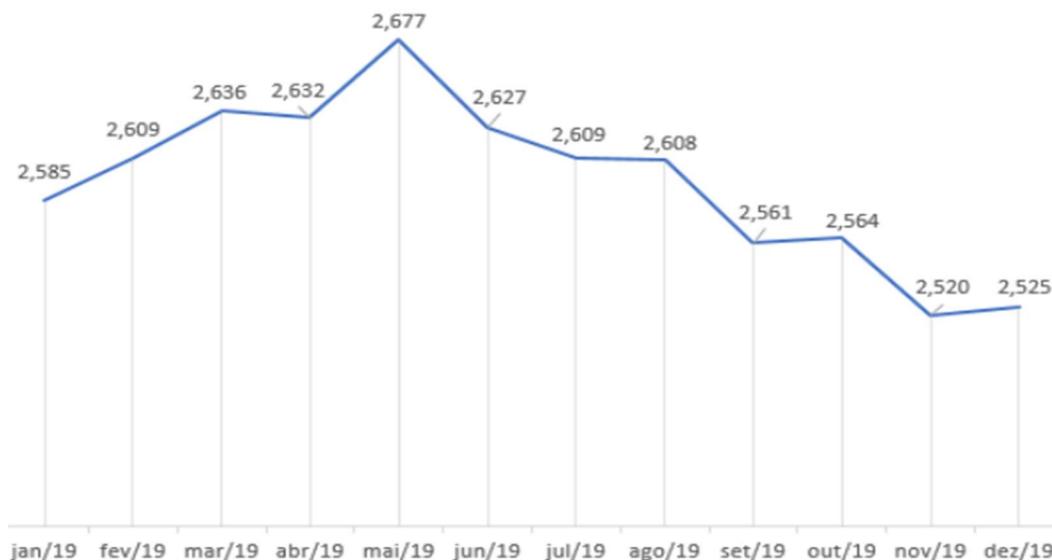
Com efeito, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) de 2019 foi claro ao afirmar que as crescentes ações de averiguação e revisão cadastrais, associadas às restrições orçamentárias, fizeram com que houvesse, a partir de maio de 2019, a “redução do número de famílias beneficiárias e do valor total repassado pelo Programa”. Os números constantes no RGF dão conta do sucateamento do PBF no período em questão (Brasil, 2019):

Gráfico 14. Quantidade de beneficiários do PBF (em milhões de R\$) em 2019.



Fonte: RGF de 2019, a partir de dados do MDS.

Gráfico 15. Valor total repassado do benefício do PBF (em bilhões de R\$) em 2019.



Fonte: RGF de 2019, a partir de dados do MDS<sup>77</sup>.

Ao tempo em que a quantidade de beneficiários e as dotações do PBF foram caindo, a fila de espera foi aumentando de modo considerável. Em junho de 2019, 230 mil pessoas encontravam-se na condição de habilitadas não beneficiárias, número que aumentou para 1,44 milhões em dezembro de 2019 e explodiu para 1,59 milhões em fevereiro de 2020, às vésperas da chegada da pandemia da covid-19 no Brasil (Souza; Bruce, 2022, p. 70-73).

Os dados do RGF de 2019 acima apontados evidenciaram a patente redução do número de famílias atendidas pelo PBF nesse ano. Chegou-se, assim, à drástica redução observada em 2019, quando quase um milhão de famílias foram excluídas do PBF em relação ao ano de 2018 (-6,87%), conforme tabela 14, o que contribuiu decisivamente para o aumento da insegurança alimentar no país.

#### 4.2.2 JURISPRUDÊNCIA DO STF SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Aprofundando a questão em torno dos cortes no PBF após o Teto de Gastos, a investigação sobre em que termos os contingenciamentos foram realizados revela o tratamento discriminatório e odioso que o Governo Federal conferiu à população nordestina em 2019.

Nesse ponto, cabe recordar que a CF estabelece como objetivos fundamentais da República erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem e quaisquer outras

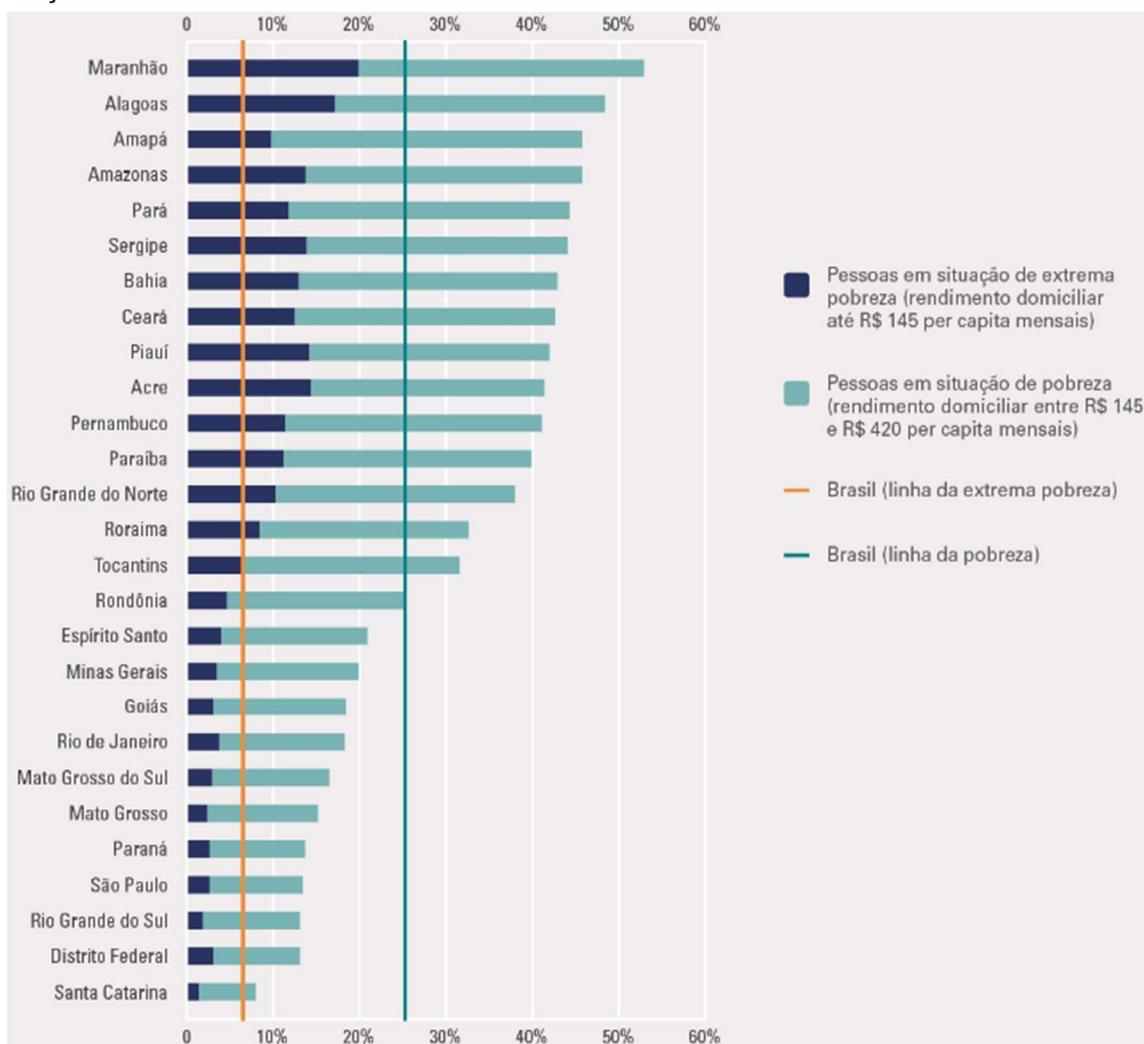
<sup>77</sup> O RGF não considerou no gráfico o abono natalino do PBF, pago em dezembro de 2019.

formas de discriminação (art. 3º, III e IV) e veda que os entes nacionais criem distinções ou preferências entre brasileiros (art. 19). Outrossim, o texto constitucional elencou a redução das desigualdades regionais e sociais como princípio geral da atividade econômica (art. 170, VII). Trata-se de um conjunto normativo que visa, em síntese, a resguardar o princípio da igualdade.

Em 2019, além de ter realizado uma redução geral de beneficiários do PBF, a União, deliberadamente, optou por ignorar o vasto arcabouço constitucional acima mencionado e concentrar os cortes nos Estados no Nordeste, apesar de estes possuírem o maior número de famílias em situação de pobreza no país.

Não é necessário grande esforço argumentativo para que se entenda a questão aqui exposta. O IBGE apurou que, em 2018, a extrema pobreza chegou a seu maior nível em 7 anos e atingiu 13,5 milhões de brasileiros, número equivalente a toda a população da Bolívia. Quase metade (47%) desses 13,5 milhões de brasileiros na miséria concentrava-se no Nordeste. Os Estados do Maranhão e de Santa Catarina, respectivamente, apresentaram o maior (53%) e o menor (7%) percentual de pessoas com rendimento abaixo da linha de pobreza. Todos os estados do Norte e Nordeste apresentaram indicadores de pobreza acima da média nacional. A distribuição das pessoas em situação de pobreza por unidade federativa pode ser compreendida pelo gráfico abaixo (Nery, 2019):

Gráfico 16. Proporção de pessoas em condição de pobreza e de extrema pobreza por unidade da federação.



Fonte: Síntese de indicadores sociais (IBGE), apresentada em 2019 e referente ao ano de 2018.

A análise das concessões ocorridas em janeiro de 2020 comprova que, apesar de possuir o maior número de famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza do país, o Nordeste foi a região que recebeu o menor número de novos benefícios, o que evidencia a total inversão dos objetivos traçados pela CF e a absoluta desobediência aos critérios previstos na Lei n.º 10.836/2004.

De fato, os dados oficiais encaminhados pelo Ministério da Cidadania<sup>78</sup> ao Congresso Nacional dão conta de que, do total dos 100.000 benefícios concedidos em janeiro de 2020, apenas 3.035 destinaram-se ao Nordeste, embora nessa região do país vivesse o maior número de famílias em situação de pobreza/extrema pobreza (1.314.902).

<sup>78</sup> À época, o órgão responsável pela gestão do PBF.

As regiões Centro-Oeste e Sul, a despeito de contarem com o menor número de famílias em situação de miséria (235.047 e 308.874, respectivamente), foram agraciadas com 15.037 e 29.308 novos benefícios em janeiro de 2020.

Acrescente-se que o Sudeste, que se aproximava do Nordeste em termos de número de famílias carentes (1.288.805 x 1.314.902), foi contemplado com 45.763 novos benefícios, número quinze vezes maior do que os benefícios destinados ao Nordeste no mesmo mês (3.035). Observe-se:

Tabela 15. Número de benefícios concedidos em janeiro de 2020.

UF	FAMÍLIAS NO CADÚNICO SEM ACESSO AO PBF (Dez/2019)			Benefícios Concedidos janeiro/2020	% de Benefícios Liberados
	Extrema Pobreza	Pobreza	Total (Ext. Pobreza e Pobreza)		
Alagoas	54.407	21.904	76.311	111	0,15%
Bahia	258.052	104.960	363.012	1.123	0,31%
Ceará	138.923	58.297	197.220	516	0,26%
Maranhão	121.561	48.169	169.730	361	0,21%
Paraíba	61.873	18.957	80.830	116	0,14%
Pernambuco	163.943	67.808	231.751	414	0,18%
Piauí	56.041	15.542	71.583	86	0,12%
Rio Grande do Norte	48.242	22.062	70.304	207	0,29%
Sergipe	36.552	17.609	54.161	101	0,19%
<b>Nordeste</b>	<b>939.594</b>	<b>375.308</b>	<b>1.314.902</b>	<b>3.035</b>	<b>0,23%</b>
Acre	12.743	4.481	17.224	45	0,26%
Amazonas	57.482	32.320	89.802	469	0,52%
Amapá	13.325	7.121	20.446	26	0,13%
Pará	138.601	80.164	218.765	488	0,22%
Rondônia	11.444	14.526	25.970	4.785	18,43%
Roraima	13.029	7.223	20.252	237	1,17%
Tocantins	18.291	14.621	32.912	807	2,45%
<b>Norte</b>	<b>264.915</b>	<b>160.456</b>	<b>425.371</b>	<b>6.857</b>	<b>1,61%</b>
Brasília	24.040	10.541	34.581	41	0,12%
Goiás	47.623	47.204	94.827	9.404	9,92%
Mato Grosso do Sul	28.352	20.233	48.585	1.839	3,79%
Mato Grosso	30.614	26.440	57.054	3.753	6,58%
<b>Centro Oeste</b>	<b>130.629</b>	<b>104.418</b>	<b>235.047</b>	<b>15.037</b>	<b>6,40%</b>
Espírito Santo	39.195	24.365	63.560	2.560	4,03%
Minas Gerais	178.965	102.953	281.918	17.393	6,17%
Rio de Janeiro	235.078	81.047	316.125	4.085	1,29%
São Paulo	415.015	212.187	627.202	21.725	3,46%
<b>Sudeste</b>	<b>868.253</b>	<b>420.552</b>	<b>1.288.805</b>	<b>45.763</b>	<b>3,55%</b>
Paraná	75.747	57.991	133.738	11.293	8,44%
Rio Grande do Sul	80.034	45.232	125.266	11.886	9,49%
Santa Catarina	30.943	18.927	49.870	6.129	12,29%
<b>Sul</b>	<b>186.724</b>	<b>122.150</b>	<b>308.874</b>	<b>29.308</b>	<b>9,49%</b>
<b>Brasil</b>	<b>2.390.115</b>	<b>1.182.884</b>	<b>3.572.999</b>	<b>100.000</b>	<b>2,80%</b>

Fonte: Ministério da Cidadania, a partir do Relatório de Informações Sociais (nov/2019) e Cadúnico (jan/2020).

Esse tratamento discriminatório foi levado pelos Estados da Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte ao STF em sede de ação cível originária, por envolver conflito federativo com a União. A inicial da ACO n.º 3359, que havia sido protocolada em 12/3/2020, foi aditada em 20/3/2020, para acrescentar que o governo federal fez, no mês de março e em plena pandemia, um corte de mais de 158.452 bolsas do programa, sendo 96.861 (61%) delas só no Nordeste. Segundo o governo federal, os cancelamentos decorreram de procedimentos rotineiros de averiguação e revisão cadastrais (Madeiro, 2020).

Ainda em 20/3/2020, o relator, ministro Marco Aurélio, deferiu medida cautelar para determinar que a União: i) disponibilizasse os dados que justificassem a concentração de cortes de benefícios do PBF na região Nordeste; ii) dispensasse aos beneficiários inscritos nos estados autores tratamento isonômico em relação aos beneficiários dos demais entes federativos; iii) suspendesse os cortes no PBF enquanto perdurasse o estado de calamidade pública; iv) liberasse recursos para novas inscrições de modo uniforme, considerados todos os estados. Na fundamentação da decisão, o relator pontuou:

Não se pode conceber comportamento discriminatório da União, em virtude do local onde residem, de brasileiros em idêntica condição. A diferença numérica aludida pelos autores sinaliza desequilíbrio tanto na concessão de novos benefícios quanto na liberação daqueles já inscritos na Região Nordeste. A postura de discriminação, ante enfoque adotado por dirigente, de retaliação a alcançar cidadãos – e logo os mais necessitados –, revela o ponto a que se chegou, revela descalabro, revela tempos estranhos. A coisa pública é inconfundível com a privada, a particular. A coisa pública é de interesse geral. Deve merecer tratamento uniforme, sem preferências individuais. É o que se impõe aos dirigentes. A forma de proceder há de ser única, isenta de paixões, especialmente de natureza político-governamental.

Posteriormente, já em 25/4/2023, o Plenário do STF confirmou a liminar e julgou procedentes os pedidos formulados na ACO n.º 3.359, determinando, entre outros, a imediata liberação de recursos destinados a inscrições no PBF, respeitada a proporcionalidade, considerados aqueles que necessitam do benefício e residem nos Estados do Nordeste, em face dos demais entes federados, e observados os índices de pobreza e extrema pobreza aferidos pelo IBGE, além da disponibilidade orçamentária do programa.

Além do conflito entre os Estados do Nordeste e a União, decorrente da alocação discriminatória dos benefícios concedidos em janeiro de 2020, o STF foi chamado a se manifestar sobre outro aspecto do PBF. Com efeito, no MI n.º 7.300/DF, impetrado em 1/4/2020, a Corte Suprema discutiu o desmonte do PBF e a proteção insuficiente no que tange ao combate à pobreza.

Na inicial, o autor, representado pela Defensoria Pública da União (DPU), alegou que estava desempregado e em situação de rua, que possuía deficiência intelectual e física e que o valor recebido a título de PBF era insuficiente para garantir sua subsistência. Requereu, assim: i) que fosse reconhecida a omissão inconstitucional do Executivo Federal em não implantar o benefício assistencial previsto na Lei n.º 10.835/2004 e a fixação de prazo razoável para a adoção de providências e ii) a concessão de um benefício mensal no valor de um salário mínimo,

nos termos do BPC (art. 20, § 3º, da Lei n.º 8.742/1993) ou, subsidiariamente, metade desse montante.

Um mês antes do início do julgamento, que ocorreu em sessão virtual do Plenário realizada entre 16/4/2021 e 26/4/2021, a Rede Brasileira de Renda Básica (RBRB), representada por seu presidente honorário, o ex-senador Eduardo Suplicy, encaminhou carta ao relator, Ministro Gilmar Mendes, por meio da qual se posicionou favoravelmente à procedência do pleito. Argumentou, entre outros, que o MI n.º 7.300/DF envolvia princípios caros ao ordenamento jurídico brasileiro e que a lei que criou a Renda Básica de Cidadania (RBC) conferiu ao Executivo discricionariedade sobre a forma de implementação das prestações materiais referentes a tal direito, mas não a opção de regulamentar ou não a sua implementação.

De forma taxativa, a RBRB consignou que a omissão do Executivo em cumprir seu dever de prestação normativa e, posteriormente, material, no que tange à regulamentação da Lei n.º 10.835/2004, configurava conduta inconstitucional do Estado desde o longínquo ano de 2005 (Suplicy; Ferreira, 2021).

A controvérsia, de fato, possui assento na CF, especificamente na dignidade da pessoa humana, na busca pela erradicação da pobreza, nos direitos sociais à alimentação e à assistência aos desamparados e na competência comum de todos os entes federados para combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização (arts. 1º, III, 3º, III, 6º e 23, X).

Ao conhecer o MI n.º 7.300, o STF declarou a existência de omissão na regulamentação de uma das formas de concretização dos mandamentos constitucionais acima mencionados, qual seja, a Lei n.º 10.835/2004, que instituiu a RBC, também denominada renda básica universal (RBU).

A despeito de a Lei nº 10.835 e a Lei nº 10.836 versarem sobre transferência de renda e de terem sido editadas de forma praticamente simultânea, nos dias 8 e 9 de janeiro de 2004, os institutos nelas previstos não se confundem.

A Lei nº 10.835/2004 instituiu a RBC e definiu-a como o direito de todos os brasileiros e estrangeiros residentes há pelo menos 5 anos no Brasil de receber um benefício monetário, independentemente de sua condição socioeconômica. Estabeleceu, também, que a abrangência da RBC deve ser alcançada em etapas, a critério do Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população e que seu valor há de ser suficiente para atender às despesas mínimas com

alimentação, educação e saúde. O valor da RBC deve ser igual para todos os beneficiários e pode ser pago em parcelas mensais ou anuais.

Além disso, a legislação determinou que a implementação da RBC necessita considerar o grau de desenvolvimento do país, e a concessão do respectivo benefício depende das possibilidades orçamentárias e da observância dos requisitos impostos pela LRF para geração de despesa. Embora tenha sido publicada há exatos vinte anos, a lei instituidora da RBC “não pegou”, e o benefício jamais saiu do papel.

De outro bordo, o PBF foi criado pela Lei n.º 10.836/2004 e constitui um programa de transferência direta de renda sujeito a condicionalidades. Ao tempo da impetração do MI n.º 7.300, o PBF beneficiava famílias em situação de extrema pobreza e pobreza, com perfil de renda *per capita* de R\$ 89,00 e R\$ 178,00 e encontrava-se dividido em quatro tipos de benefícios. Para fazer jus à prestação, a família precisa estar cadastrada no CadÚnico, instrumento pelo qual o governo federal identifica as pessoas de baixa renda.

Algumas características, portanto, diferenciam as referidas políticas de transferência de renda. O PBF é um programa focalizado, que possui como alvo famílias pobres e cujos beneficiários encontram-se sujeitos a condicionalidades relacionadas a investimentos em capital humano, como frequência à escola por crianças e adolescentes, cumprimento do calendário de vacinação infantil, consultas pré-natais e acompanhamento de saúde. A RBC, por sua vez, adota como unidade de referência “indivíduos”, e não “famílias”, sob uma perspectiva universal e sem condicionalidades (Britto; Soares, 2010, p. 10-14).

Além disso, o debate sobre as “portas de saída” do PBF fomenta sua articulação com políticas públicas de educação, qualificação profissional e geração de emprego. Já a lógica da RBC requer pensar em “portas de entrada”, de modo a contemplar parcela cada vez maior da população, e não apenas fazer “circular” certa quantidade de pobres dentro de uma meta relativamente fixa de cobertura (Soares; Sátyro, 2009, p. 15).

Apesar da proximidade temática e temporal, a relação entre as Lei nº 10.835/2004 e nº 10.836/2004 tem sido interpretada de forma divergente. Corrente liderada por Eduardo Suplicy<sup>79</sup>, expoente do tema RBC no Brasil e autor do PL que

---

<sup>79</sup> O maior estímulo à economia, a eliminação da burocracia intrínseca à verificação da renda e ao acompanhamento das condicionalidades, o fim dos estigmas que afligem os beneficiários, a facilidade

culminou com a aprovação da Lei n.º 10.835/2004, entende que o PBF, por ser um benefício focalizado na população vulnerável, deve ser entendido como a primeira etapa de implementação da RBC (Suplicy, 2020).

De outro vértice, Britto e Soares ponderam que a Lei n.º 10.836/2004, instituidora do PBF, não trouxe em seu bojo nenhum mecanismo efetivo de transição deste para a RBC, o que dificultaria a conversão. Anotam, ainda, que enquanto o PBF foi objeto de 34 PLs entre 2004 e 2010, apresentados por 30 parlamentares, representantes de 16 unidades da federação e pertencentes a 12 legendas de diferentes prismas ideológico-partidários, tanto da base governista quanto da oposição, a Lei n.º 10.835/2004 sequer chegou a ser regulamentada. Com base nessas concepções e trajetórias históricas distintas, concluem que o PBF e a RBC não consistem em proposições legislativas articuladas, e sim em modelos distintos e autônomos de políticas de transferência de renda (Britto; Soares, 2010, p. 15).

Como o próprio legislador optou por implementar a RBC paulatinamente, a critério do Executivo e mediante primazia dos necessitados, o PBF monopolizou o debate sobre o combate à pobreza e acabou se consolidando como a opção política nacional por programas de transferência de renda condicionada (Nascimento; Proni, 2022, p. 25).

Com base nesse raciocínio, o MI n.º 7.300 foi conhecido apenas em parte pelo STF, especificamente quanto à implementação da RBC para pessoas hipossuficientes. No que tange aos não vulneráveis, a Corte Suprema entendeu que não havia omissão inconstitucional, diante do fato de inexistir, na CF, qualquer determinação de atuação estatal no sentido de assegurar renda mínima em benefício concedido a toda a população brasileira, independentemente de critério socioeconômico.

No mérito, o STF jogou luzes sobre o aumento da pobreza no Brasil após a crise econômica de 2015 e a ineficiência do PBF em combater esse quadro.

No voto condutor do julgado, o ministro Gilmar Mendes referiu-se a estudo do Banco Mundial que mostrou que, de 2014 a 2019, embora a renda média do total dos brasileiros tenha crescido 0,3%, a renda dos 40% mais pobres caiu em torno de 1,4% ao ano. Como consequência dessa recuperação assimétrica pós crise, houve

---

de explicação e divulgação dos direitos aos cidadãos e a neutralização da “armadilha do desemprego” são apontados como vantagens das transferências universais sobre as condicionadas (Suplicy, 2006).

aumento da desigualdade social. Medida pelo Índice de Gini, ela estava em 0,525 em 2015, a menor da história do país, e alcançou 0,550 em 2018 (Lupion, 2020).

O Banco Mundial apontou que o principal motivo para a perda de recursos dos 40% mais pobres nesse período foi a queda da renda do trabalho dos homens, ainda responsáveis pela maior parte do sustento dos lares brasileiros. Esse fator determinou 75% da alta da pobreza e da pobreza extrema e, também, 75% da alta da desigualdade de 2014 a 2019. O fenômeno foi explicado pelo fato de a base da população nacional possuir trabalhos informais, precários e, portanto, encontrar-se sujeita a maior volatilidade.

Nessa esteira, o Banco Mundial concluiu que, apesar de ser reconhecido internacionalmente por sua capacidade em focalizar recursos em quem mais precisa, o PBF, nos últimos tempos, não logrou amortecer a crise para os mais miseráveis, e mais de 4,6 milhões brasileiros caíram para a pobreza extrema de 2014 a 2017. Como deficiências do PBF no período, o Banco Mundial indicou o represamento dos pedidos de concessão, a redução das equipes que fazem a busca ativa de possíveis beneficiários e a ausência de reajustes anuais para repor a inflação. Tais deficiências, como já visto, decorreram justamente dos cortes nas dotações orçamentárias do PBF, os quais, por sua vez, refletiram a decisão governamental de vestir novamente a política fiscal brasileira com a camisa de força ideológica da austeridade.

Quanto à inexistência de aumento, Gilmar Mendes ponderou que o valor do benefício básico, no caso de extrema pobreza, passou de R\$ 50,00, em 2004, para R\$ 89,00, em 2018, e manteve-se inalterado desde então. Em outras palavras, enquanto em 2004 o valor do benefício básico equivalia a quase 20% do salário mínimo, em 2018 a proporção caiu para pouco mais de 9%. O raciocínio do ministro foi destrinchado na tabela a seguir:

Tabela 16. Proporção dos valores do benefício básico em relação ao salário mínimo (R\$).

Decreto n.º	Benefício básico (R\$)	Salário mínimo (R\$)	Proporção benefício básico/SM
5.209/2004	50,00	260,00	19,23%
2005	50,00	300,00	16,67%
2006	50,00	350,00	14,29%
6.157/2007	58,00	380,00	15,26%
6.491/2008	62,00	415,00	14,94%
6.917/2009	68,00	465,00	14,62%
2010	68,00	510,00	13,33%
7.494/2011	70,00	545,00	12,84%
7.758/2012	70,00	622,00	11,25%
2013	70,00	678,00	10,32%

8.232/2014	77,00	724,00	10,64%
2015	77,00	788,00	9,77%
8.794/2016	85,00	880,00	9,66%
2017	85,00	880,00	9,07%
9.396/2018	89,00	954,00	9,33%
2019	89,00	998,00	8,92%
2020	89,00	1.045	8,52%

Fonte: Elaborado pela própria autora com base no Decreto n.º 5.209/2004 e alterações posteriores (valor do benefício básico) e informações do DIEESE (salário mínimo).

De forma similar, Mendes ressaltou a defasagem das linhas de corte caracterizadoras da situação de vulnerabilidade em relação ao salário mínimo. Considerou que, proporcionalmente, em 2004, quando o valor do salário mínimo era R\$ 260,00, a linha de pobreza foi fixada em R\$ 100,00, o que equivalia a 38,46% daquele. Já em 2019, com o salário mínimo na casa dos R\$ 998,00 e a linha pobreza fixada em R\$ 178,00 (desde 2018), esta equivalia a 17,84% daquele. O raciocínio empregado pelo STF foi expandido na tabela abaixo, em que foram calculadas as proporções tanto da linha de pobreza como da de extrema pobreza em relação ao salário mínimo entre 2004 e 2020.

Tabela 17. Proporção dos valores das linhas de pobreza e extrema pobreza em relação ao salário mínimo (R\$).

Renda mínima familiar <i>per capita</i> de até (R\$)					
Decreto n.º	Pobreza	Extrema pobreza	Salário mínimo (R\$)	Proporção linha de pobreza/SM	Proporção linha de extrema pobreza/SM
5.209/2004	100,00	50,00	260,00	38,46%	19,23%
2005	100,00	50,00	300,00	33,33%	16,67%
5.749/2006	120,00	60,00	350,00	34,29%	17,14%
2007	120,00	60,00	380,00	31,58%	15,79%
2008	120,00	60,00	415,00	28,92%	14,46%
6.824/2009	137,00	69,00	465,00	29,46%	14,84%
6.917/2009	140,00	70,00	465,00	30,11%	15,05%
2010	140,00	70,00	510,00	27,45%	13,73%
2011	140,00	70,00	545,00	25,69%	12,84%
2012	140,00	70,00	622,00	22,51%	11,25%
2013	140,00	70,00	678,00	20,65%	10,32%
8.232/2014	154,00	77,00	724,00	21,27%	10,64%
2015	154,00	77,00	788,00	19,54%	9,77%
8.794/2016	170,00	85,00	880,00	19,32%	9,66%
2017	170,00	85,00	937,00	18,14%	9,07%
9.396/2018	178,00	89,00	954,00	18,66%	9,33%
2019	178,00	89,00	998,00	17,84%	8,92%
2020	178,00	89,00	1.045,00	17,03%	8,52%

Fonte: Elaborado pela própria autora com base no Decreto n.º 5.209/2004 e alterações posteriores (valor do benefício básico) e informações do DIEESE (salário mínimo).

Presente tal panorama, o STF concluiu que houve diminuição real, por via oblíqua, do valor limite para fins de enquadramento, passando a linha de corte a prejudicar quem outrora satisfazia os requisitos legais para a concessão do benefício comparativamente ao salário mínimo. Assim, milhões de pessoas foram excluídas do PBF, apesar de ainda serem consideradas abaixo da linha da pobreza, segundo critérios socioeconômicos mundiais<sup>80</sup>.

Na mesma linha, em 2019, o IPEA constatou que o que impedia o PBF de ser mais eficaz no combate à pobreza e à desigualdade era o valor modesto dos benefícios, pois o montante médio de R\$ 180,00, embora representasse um avanço em relação aos primeiros anos do programa, era baixo para cumprir sua vocação de garantir uma renda mínima aos mais vulneráveis (Souza *et al.*, 2019, p. 30).

Não se pode, portanto, cair no discurso simplista e falacioso de que o recrudescimento da fome, visto a olhos nus nos últimos anos, é fruto exclusivo da pandemia da covid-19, que chegou ao Brasil em março de 2020.

Como apontado pelo Banco Mundial, entre 2014 e 2019, a renda dos 40% mais pobres já havia caído consideravelmente em razão do desemprego, da alta da informalidade e da precarização nas relações trabalhistas. A queda de 1,4% na renda dos que já integram o quadro dos 40% mais vulneráveis constituiu fator determinante para o aumento exponencial de 75% nos patamares de pobreza, extrema pobreza e de desigualdade.

O PBF, política pública que deveria fazer face a tal cenário, não foi eficiente em amortecer a crise em razão do congelamento tanto do valor dos benefícios como das linhas caracterizadoras de pobreza.

A esse quadro, somou-se a virada de chave nos objetivos do programa, que, após o afastamento de Dilma Rousseff, em maio de 2016, passou a enfatizar os erros de inclusão, com incremento dos processos de averiguação cadastral, em detrimento dos erros de exclusão e da busca ativa por potenciais beneficiários. Assim, o número de cancelamentos de 2015 a 2019 quase quintuplicou em relação ao período de 2007 a 2014. Completam o contexto de desmonte do PBF o corte temporário de 2017 e o sufocamento de novas concessões de benefícios a partir de maio de 2019, imposto

---

<sup>80</sup> De modo similar, ao comparar os valores das linhas de elegibilidade do PBF com a linha de \$ 1,90 *per capita*, empregada pelo Banco Mundial para monitorar a extrema pobreza global, o IPEA apurou que aquelas foram corroídas pela inflação, atingindo menor valor real da série em dezembro de 2020, 33% abaixo do pico, em junho de 2006, e 19% abaixo da média histórica (Souza; Bruce, 2022, p. 12).

por restrições orçamentárias que implicaram redução do número de famílias atendidas e do valor total executado mensalmente.

Recordando que os direitos fundamentais expressam não apenas as proibições de excesso, mas também as proibições de proteção insuficiente, o STF entendeu que se encontrava em xeque garantia individual da mais absoluta centralidade para a ordem democrática, qual seja, a promoção do combate à pobreza como condição de superação das desigualdades sociais e econômica. Concluiu, assim, que a política pública executada por meio do PBF necessitava de repaginação ou atualização de valores a fim de adequar-se à realidade socioeconômica vigente.

Desse modo, em 27/4/2021, a Corte concedeu, em parte, a ordem injuncional para: i) determinar ao presidente da República que implemente, no exercício fiscal de 2022, a fixação da RBC para o estrato da população brasileira em situação de vulnerabilidade socioeconômica (extrema pobreza e pobreza), devendo adotar todas as medidas legais cabíveis, inclusive alterando o PPA e promovendo inclusão na LDO e na LOA; ii) realizar apelo ao Legislativo e ao Executivo, a fim de que adotem as medidas administrativas e/ou legislativas necessárias à atualização dos valores dos benefícios básico e variáveis do PBF, isolada ou conjuntamente, e, ainda, para que aprimorem os programas sociais de transferência de renda atualmente em vigor, mormente a RBC, unificando-os, se possível.

Por fim, cabe ressaltar que, inconformada, a União opôs embargos de declaração contra o acórdão proferido em 27/4/2021, alegando que houve omissão quanto à necessidade de observância das restrições impostas pelo Teto de Gastos. O recurso, todavia, foi improvido em 22/11/2021, tendo o STF afirmado expressamente que “o disposto no art. 107 do ADCT não pode, nesse momento processual, ser utilizado como escudo para o descumprimento de decisões judiciais”. Acrescentou a Corte Suprema que, do ponto de vista orçamentário, nada seria mais prioritário do que prever políticas públicas de assistência alimentar à população desassistida, mormente após o arrefecimento da pandemia, visando à manutenção das condições mínimas de dignidade humana. Recordou, ainda, ser firme a jurisprudência do próprio STF no sentido de que o Judiciário pode determinar a implementação de políticas públicas em defesa de direitos fundamentais sem que fique caracterizada violação à separação de poderes ou à reserva do financeiramente possível.

### 4.3 FLEXIBILIZAÇÕES DO TETO DE GASTOS COMO MECANISMO DE FINANCIAMENTO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

A EC n.º 95/2016, embora tenha sido debatida apenas como uma regra fiscal, representou forte guinada na condução da política econômica e significou o ápice da adoção de um modelo calcado na austeridade e na redução do papel do Estado brasileiro. A instituição do Teto de Gastos foi a primeira grande reforma de uma agenda de retomada do discurso neoliberal de redução do gasto público, após a qual foram realizadas as Reformas Trabalhista, em 2017, e a Previdenciária, em 2019.

A pandemia da covid-19 chegou ao Brasil no final de fevereiro de 2020, quando o país já sofria com desemprego e profunda piora nos indicadores sociais em decorrência da lógica da austeridade. A superposição das crises econômica e sanitária transformou o país em terra arrasada, descortinando um grave cenário de piora da retração econômica, aumento do desemprego, elevação da desigualdade social e ampla disseminação da pobreza. Tornaram-se corriqueiras, nas ruas e no noticiário, cenas de pessoas revirando lixeiras em busca de alimentos<sup>81</sup>. Paradoxalmente, em 2021, enquanto milhões de concidadãos encontravam-se mergulhados na miséria, o agro seguiu batendo recordes, e o Brasil ocupou o posto de 4º maior produtor de grãos do mundo, ficando atrás apenas de China, Estados Unidos e Índia (IBGE, 2022). No mesmo ano, o rebanho bovino nacional chegou a 224,6 milhões de cabeças (*Ibid.*) e consagrou o país como o detentor do maior rebanho comercial do mundo (Moitinho, 2023). O país vive, assim, um novo tipo de tecnocolonialismo, pois, ao mesmo tempo em que chegou ao andar de cima em termos de tecnologia e de volumes de extração, possui milhões de cidadãos passando fome (Dowbor, 2022, p. 8), sendo certo que, enquanto houver incentivo à produção de *commodities* sem atenção a políticas que, efetivamente, ocupem-se de alimentar com qualidade a população brasileira, colheitas recordes significarão pouco na agenda de combate à fome (Cátedra Josué de Castro, 2022, p. 147).

O advento da pandemia, contudo, representou um freio temporário na cartilha neoliberal. Em poucos dias, a despesa pública, até então encarada como um mal a ser enfrentado a qualquer preço, mesmo que às custas do sacrifício dos direitos

---

<sup>81</sup> Tais episódios lamentáveis trazem à memória o poema O Bicho, de Manuel Bandeira (1947): Vi ontem um bicho Na imundície do pátio Catando comida entre os detritos. Quando achava alguma coisa Não examinava nem cheirava: Engolia com voracidade. O bicho não era um cão, Não era um gato, Não era um rato. O bicho, meu Deus, era um homem.

sociais constitucionalmente garantidos, passou a ser considerada essencial no enfrentamento do vírus e da estagnação econômica. Afinal, “nada como uma crise para transformar liberais convictos em keynesianos aplicados” (Scaff, 2020, p. 97).

Assim, durante a crise sanitária, o dogma da austeridade entrou em quarentena. O Estado, outrora apontado como “quebrado”, reconfigurou-se, e o dinheiro, que supostamente havia acabado, reapareceu. O arrocho nas contas públicas foi momentaneamente deixado de lado ante a necessidade de fazer gastos nas áreas de saúde, assistência social e de apoio a trabalhadores e empresas, o que ocorreu por meio de sucessivas flexibilizações ao rígido regime do Teto dos Gastos (Furno; Rossi, 2023, p. 167).

O Congresso Nacional, com protagonismo decisivo dos partidos de oposição e pressionado por movimentos sociais, respondeu rápido aos impactos das restrições às atividades econômicas e da consequente perda de rendimentos dos trabalhadores, especialmente os informais. De início, foi editado o Decreto Legislativo (DL) n.º 6, de 20/3/2020, reconhecendo a ocorrência do estado de calamidade pública até 31/12/2020, o que implicou a suspensão do cumprimento das metas de superávit fiscal estabelecidas anualmente pela LDO, bem como o afastamento dos limites de gastos com pessoal e da dívida pública consolidada até o final de 2020 (Scaff, 2020, p. 99).

Na sequência, foi promulgada a EC n.º 106, de 7/5/2020, que, em paralelo ao Teto de Gastos, instituiu o que se convencionou chamar de Orçamento de Guerra. Modelo inédito de orçamento público, o Orçamento de Guerra estabeleceu um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia, apenas nos aspectos em que a urgência se revelava inconciliável com o regime regular. A EC n.º 106/2020 convalidou os atos de gestão praticados a partir da edição do DL n.º 6, de 20/3/2020, desde que com ela compatíveis, e foi automaticamente revogada na data do encerramento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso, ou seja, em 31/12/2020.

A pandemia implicou a necessidade de injetar expressivo volume de recursos nas áreas de saúde, assistência social e de preservação de empregos e empresas. Como os limites de despesas primárias estabelecidos pela EC n.º 95/2016 nem de longe permitiriam a realização dos robustos dispêndios indispensáveis ao enfrentamento da crise humanitária, a solução encontrada pelo Congresso foi criar um orçamento paralelo, que excepcionou temporariamente o regime estabelecido pela EC n.º 95/2016 e com ele coexistiu durante o ano de 2020.

O Orçamento de Guerra isolou os gastos com o combate à covid-19 das demais despesas previstas no orçamento geral anual. Nesse sentido, a EC n.º 106/2020 estabeleceu que tais dispêndios deveriam constar em programações orçamentárias específicas ou contar com marcadores que os identificassem, bem como que deveriam ser avaliados separadamente na prestação de contas bimensal que o presidente da República encaminha ao Congresso (art. 165, §3º, da CRFB).

Além de ter determinado a execução de um orçamento excepcional, separado do orçamento ordinário, EC n.º 106/2020 representou a adoção de uma técnica de planejamento e gestão orçamentária que permitiu o afastamento temporário da responsabilidade fiscal e da busca pelo equilíbrio das contas públicas (Scaff, 2020, p. 101). De fato, para o enfrentamento da pandemia e suas consequências sociais e econômicas e, desde que não acarretasse despesa permanente, o legislador reformador afastou a necessidade de obediência aos limites legais para expansão dos gastos públicos, inclusive quanto à concessão de benefício tributário ou fiscal que implicasse renúncia de receita.

Ademais, foi autorizado o descumprimento da chamada regra de ouro (art. 167, III, da CRFB), segundo a qual o aumento da dívida pública, por meio de operações de crédito, não pode ultrapassar o montante das despesas de capital no ano corrente, salvo autorização parlamentar por maioria absoluta. É dizer, a relativização da regra de ouro permitiu que a União se endividasse para pagar despesas correntes, o que se justificou pela necessidade premente de realizar gastos de interesse público e, portanto, de contratar dívida pública ante a severa queda da arrecadação tributária decorrente da pandemia (Scaff; Guimarães, 2021, p. 35). Todas essas características excepcionais e específicas do orçamento paralelo que se instalou para enfrentamento da pandemia fizeram com que, neste trabalho, o Orçamento de Guerra não fosse classificado como um dos “furos” ao Teto de Gastos, os quais foram abordados na seção 3.3.

O advento da pandemia impôs a necessidade de realização de gastos sociais em larga escala. Mesmo diante desse quadro, Fernando Scaff destaca que, “como de hábito” (Scaff, 2020, p. 102), foi permitido o pagamento dos juros e encargos da dívida com os recursos decorrentes de operações de crédito realizadas para o refinanciamento da dívida mobiliária. Mais uma vez, foram salvaguardados os

interesses dos credores do Estado, que já haviam sido beneficiados com a inexistência de Teto de Gastos para o pagamento da dívida pública<sup>82</sup>.

A aprovação da EC n.º 106/2020, portanto, retirou dos limites impostos pelo Teto de Gastos os recursos necessários ao enfrentamento da covid-19. Com efeito, os R\$ 530 bilhões<sup>83</sup> gastos em decorrência da crise humanitária no ano de 2020 foram integralmente contabilizados nesse orçamento paralelo e excepcional (Brasil, 2022). O Orçamento de Guerra, portanto, constituiu uma moldura, cuja tela passou a ser preenchida pelo Executivo, com a vantagem de este se encontrar momentaneamente afastado dos limites financeiros e das obrigações de equilíbrio impostos pela CRFB e pela LRF. Nas palavras de Fernando Scaff, “nenhum presidente teve tanta folga para usar o orçamento nos últimos 20 anos” (2020, p. 103).

A despeito da rápida atuação do Congresso Nacional e da “folga” no manejo do Orçamento de Guerra, o ex-ministro da Economia Paulo Guedes, inicialmente, não se mostrou sensível à pressão para que o PBF fosse aumentado e outras medidas de apoio aos trabalhadores, em especial, aos informais, fossem adotadas. Alinhado à Escola de Chicago, Guedes optou por insistir na austeridade e esboçou oferecer um auxílio de R\$ 200,00 durante apenas três meses.

Todavia, coagido pela opinião popular e pelo Congresso, o governo acabou cedendo. O AE foi instituído no montante de R\$ 600,00 pela Lei n.º 13.982/2020, por um período de três meses, que foi prorrogado por dois meses pelo Decreto n.º 10.412/2020. Assim, foram pagas 5 parcelas, entre abril e agosto de 2020, beneficiando 68,2 milhões de brasileiros e sobrepondo-se ao PBF, uma vez que as famílias puderam optar pela prestação mais vantajosa. Foi a cobertura orçamentária aberta pela EC n.º 106 que permitiu o pagamento do AE a partir de abril de 2020, o que implicou gasto total de R\$ 231,4 bilhões com o benefício<sup>84</sup>.

Ao contrário do que entendido por Guedes, os principais economistas do país, vinculados a diversas correntes ideológicas, de Armínio Fraga a Monica de Bolle, ou

---

<sup>82</sup> Conforme explicado anteriormente, o âmbito de incidência da EC n.º 95/2016 se restringiu apenas às despesas primárias, deixando de fora o pagamento da dívida pública. Assim, todo o aumento real de arrecadação que o Brasil viesse a ter até 2036 foi reservado aos credores do Estado, determinação que não encontra precedente em nenhum outro país (Ribeiro, 2021, p. 35).

<sup>83</sup> Informação extraída do 9º Relatório de Acompanhamento da Tomada de Contas n.º 016.873/2020-3, realizada pelo TCU sob a relator do Ministro Bruno Dantas. Data da publicação: 20 de setembro de 2022.

<sup>84</sup> Conforme Relatório de Avaliação n.º 1094221, da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU, cujo escopo foram as ações relacionadas ao pagamento dos Auxílios Emergenciais no período de 16/4/2020 a 31/12/2021.

seja, desde os ortodoxos aos considerados progressistas, mostraram apoio inquestionável à concessão do AE e à necessidade de sua extensão, com ou sem alteração de valor, enquanto durassem os impactos negativos da covid-19 (Chahad, 2020, p. 25).

De fato, o benefício emergencial ajudou a reduzir a pobreza no ápice da pandemia, em 2020. Entretanto, quando a MP n.º 1.000, de 2/9/2020, instituiu o chamado Auxílio Emergencial Residual (AER), diminuindo pela metade o montante da prestação e estabelecendo que os R\$ 300,00 seriam pagos por mais 4 meses (de setembro a dezembro de 2020), a pobreza voltou a crescer (Tomazini, 2023, p. 85).

Findo o prazo do decreto de calamidade pública (31/12/2020), o Orçamento de Guerra foi automaticamente revogado, e tornou a vigor o rigoroso Teto de Gastos estabelecido nos arts. 106 a 114 do ADCT. Em paralelo, a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN) calculou que o ano de 2020 foi encerrado com 19,1 milhões (9% dos brasileiros) passando fome (2021, p. 9), o que equivale, praticamente, a toda a população do Chile, composta por 19,6 milhões de habitantes (Gorziza; Guimarães; Bueno, 2021).

A despeito desse quadro desolador, bem como da manutenção das crises sanitária e econômica, o orçamento de 2021 somente foi votado e aprovado no mês de março (Agência Senado, 2021). As indefinições políticas e a ausência de recursos implicaram a ocorrência de um hiato no pagamento do AER entre janeiro e março de 2021. Nesse intervalo, as famílias que eram beneficiárias do PBF voltaram automaticamente para este, cujo *ticket* médio, todavia, encontrava-se defasado, na casa dos R\$ 190,00 (G1, 2021). As demais famílias ficaram sem acesso ao AE/AER e ao PBF (Salata; Ribeiro, 2023, p. 3).

Importante frisar que, entre janeiro e março de 2021, quando não houve pagamento de AE ou AER, 45.000 novos casos de infecção e mais de 1.000 mortes eram confirmados diariamente, conforme admitido pelo próprio governo federal na exposição de motivos da MP n.º 1.039/2021, que veio a restabelecer o AE a partir de abril de 2021.

A evidente necessidade de dar seguimento ao pagamento de um benefício assistencial mais robusto e a inexistência de dotação orçamentária para tal finalidade implicaram novo “furo” no Teto de Gastos, o que ocorreu por meio da promulgação da EC n.º 109, de 15/3/2021. Essa nova modificação no texto constitucional dispensou a observância das limitações legais quanto à criação de ação governamental que

acarrete aumento de despesa para proposições legislativas destinadas a conceder auxílio emergencial residual para o enfrentamento da covid-19 (art. 3º). Além disso, instituiu-se, também para 2021, exceção às limitações impostas pelo Teto de Gastos para as despesas decorrentes da concessão do auxílio emergencial residual até o limite de 44 bilhões de reais (art. 3º, §1º, II). A EC n.º 109/2021, portanto, ao permitir a assunção de despesas fora do Teto de Gastos na ordem de R\$ 44 bilhões, abriu o espaço fiscal necessário ao financiamento de nova rodada do AE.

Em 18/3/2021, foi editada a MP n.º 1.039, que restabeleceu o pagamento do AE, denominando-o Auxílio Emergencial 2021 (AE 2021), em 4 parcelas mensais, de abril a julho de 2021. Desse modo, em abril de 2021, o AE voltou a ser pago, mas com valor muito inferior: R\$ 150,00 para pessoas que moravam sozinhas; R\$ 375,00 para mulheres responsáveis por famílias monoparentais e R\$ 250,00 para famílias compostas por mais de uma pessoa. A cobertura do benefício também foi bem menor do que a AE e do AER, pois alcançou, aproximadamente, 39 milhões de famílias apenas.

Posteriormente, foi editado o Decreto n.º 10.740, de 5/7/2021, prorrogando o AE 2021 pelo período complementar de três meses, ou seja, de agosto a outubro de 2021. As características das diversas rodadas de pagamento do AE que interessam à presente dissertação podem ser assim resumidas:

Tabela 18. Características das três rodadas de pagamento do AE.

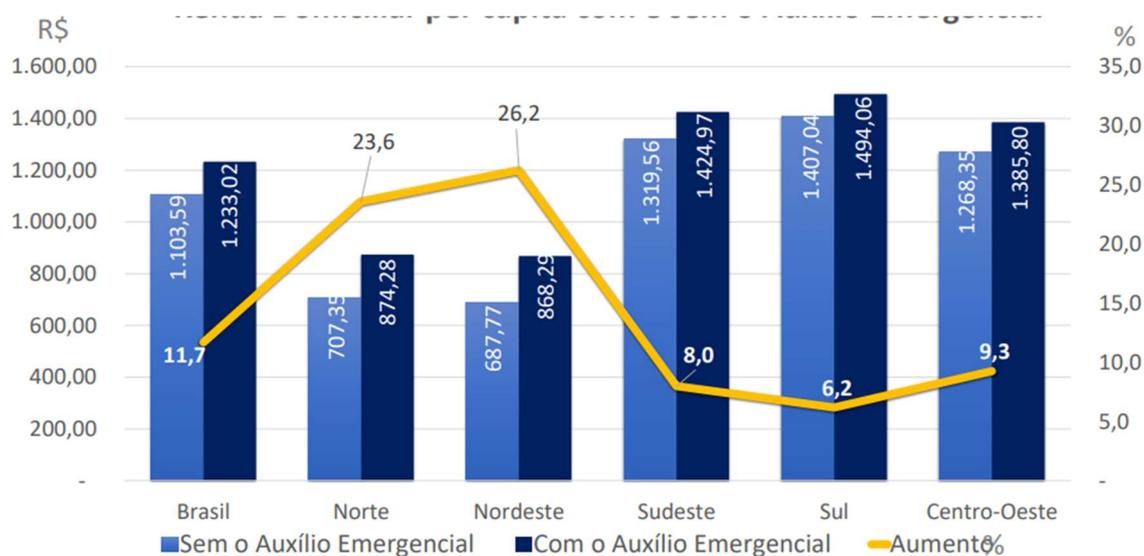
	1ª rodada	2ª rodada	Sem pagamento	3ª Rodada
Benefício	<b>AE</b>	<b>AER</b>		<b>AE 2021</b>
Período	Abril a agosto de 2020	Setembro a dezembro de 2020	Janeiro a março de 2021	Abril a outubro de 2021
Ato normativo	Lei n.º 13.982/2020 Decreto n.º 10.412/2020	MP n.º 1000/2020 Decreto n.º 10.488/2020		MP n.º 1.039/2021 Decreto n.º 10.740/2021
Valor executado	R\$ 231.452.355.556,50	R\$ 63.018.125.798,32		R\$ 59.522.091.251,71
Beneficiários	68.264.564	57.337.304		39.350.881
Número de parcelas x valores	5 x R\$ 600,00	4 x R\$ 300,00		7 x R\$ 250,00
Número de parcelas x	5 x R\$ 1.200,00	4 x R\$ 600,00		7 x R\$ 375,00

valores família monoparental				ou 7 x R\$ 150,00 <sup>85</sup>
------------------------------	--	--	--	------------------------------------

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da CGU (Relatório de Avaliação nº 1094221).

Embora não seja objetivo da presente dissertação investigar especificamente o AE, não se pode deixar de registrar, ainda que brevemente, seus efeitos sobre as taxas de pobreza e de desigualdade social. É cediço que a paralisação das atividades econômicas teve como consequência principal a queda da renda do trabalho. Mesmo com a forte diminuição dos rendimentos do trabalho, a renda domiciliar *per capita* em todas as regiões brasileiras acabou crescendo por força do pagamento do AE. Os dados a seguir referem-se aos meses de maio e junho de 2020 e foram extraídos da PNAD covid-19, realizada logo no início da pandemia, em junho de 2020.

Gráfico 17: Renda domiciliar *per capita* com e sem o AE em junho de 2020.



Fonte: PNAD covid-19 de junho de 2020 (IBGE).

Em 2021, porém, o êxito do AE caiu por terra em decorrência da interrupção de seu pagamento e da posterior retomada com valores mais baixos. Foi o que demonstrou estudo mais amplo, realizado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), acerca do papel desempenhado pelo AE entre 2019 e 2021 nas metrópoles brasileiras, em especial seus efeitos sobre as variações no nível de desigualdade e de pobreza. A pesquisa se valeu dos microdados da PNAD contínua

<sup>85</sup> Valor de R\$ 150,00 pago ao beneficiário de família unipessoal.

do IBGE de 2012 a 2021, dando ênfase ao período de 2019 a 2021 (Salata; Ribeiro, 2023).

Com efeito, as decomposições do Índice de Gini apontaram que, como já esperado, entre 2019 e 2020, a piora da concentração da renda do trabalho puxou a desigualdade para cima. De outro lado, os pesquisadores da PUCRS apuraram que o aumento do montante de rendimentos provenientes do AE fez um importante contrapeso e trouxe a desigualdade para baixo. O resultado da equação foi a melhoria da distribuição de rendimentos naquele período e, também, da contenção do aumento da pobreza. Observou-se, pois, que, em 2020, o AE foi o grande responsável por segurar as taxas de pobreza e desigualdade diante de um mercado de trabalho fortemente atingido pela pandemia.

Em 2021, porém, o cenário geral sofreu deterioração. De um lado, a vacinação em massa começou a permitir um retorno mais seguro das atividades econômicas, contribuindo para a retomada da renda dos mais pobres. A recuperação do mercado de trabalho, assim, passou a puxar a desigualdade para baixo e pouco contribuía para o aumento da pobreza.

Quanto à renda oriunda de benefícios assistenciais, deve-se recordar que, de janeiro a março de 2021, o pagamento do AE foi totalmente interrompido. Posteriormente, a concessão foi retomada, mas com valores e cobertura bem menores do que no primeiro ano da pandemia. De forma mais específica, Salata e Ribeiro (2023) anotaram que a taxa de pobreza aumentou 4,6% entre 2020 e 2021, sendo que 3,4% deve ser atribuída às variações nas políticas do AE. Acrescentaram, ainda, que a extrema pobreza aumentou 1,9%, sendo que 1,8% desses 1,9% deve-se também à instabilidade do AE.

Desse modo, o citado estudo concluiu que, para o período 2020-2021, as inconstâncias nas políticas do AE mais do que compensaram, negativamente, a tendência positiva da recuperação do mercado de trabalho, fazendo a desigualdade e a pobreza subirem. Assentou, por fim, que, como consequência dos fortes e abruptos cortes no AE em 2021, os níveis de desigualdade e pobreza atingiram os maiores valores de toda a série histórica nesse ano.

Analisar os momentos de sucesso e de insucesso do AE auxilia a compreender os passos dados pelo Executivo no segundo semestre de 2021. Posto que, de início, o ex-ministro da Economia Paulo Guedes tenha assumido posição contrária ao aumento do gasto com programas de transferência de renda,

representantes do governo federal perceberam os efeitos imediatos que o AE teve na popularidade do então presidente Jair Bolsonaro, tanto na subida que ocorreu com o início do benefício quanto na queda que acompanhou a interrupção de janeiro a março de 2021. Tal constatação, somada ao reconhecimento dos dividendos políticos que o PBF rendeu às administrações petistas, induziu a uma escolha claramente oportunista: a criação do AB (Nascimento; Proni, 2022, p. 33).

Os nomes inicialmente gestados e anunciados para o benefício (Renda Brasil e Renda Cidadã) foram abandonados pelo governo que, na tentativa de tirar proveito do sucesso do AE, optou por uma nomenclatura que remetesse ao antecessor: auxílio, e não mais renda (Tomazini, 2023, p. 87).

Não se pode deixar de recordar que o ex-presidente Bolsonaro, há 23 anos, votou contra o aumento de recursos para o programa Bolsa-Escola, antecessor do PBF. No Plenário do Congresso Nacional, afirmou que a medida estimularia a classe mais pobre a ter mais filhos. Nas palavras do então Deputado Federal: "Ou seja, eu quero ser reprodutor. Quanto mais filhos tiver, mais salário mínimo vou ganhar" (BBC News, 2022).

Findo o prazo do AE 2021 (julho), o ex-presidente Jair Bolsonaro editou a MP n.º 1.061, de 9/8/2021<sup>86</sup>, que extinguiu o PBF a partir de 7/11/2021 e instituiu o AB. A tentativa de apropriação do capital político ligado ao PBF levou a óbito a principal política pública de combate à fome de nosso país. Desse modo, Bolsonaro, que sempre se posicionou desfavoravelmente ao PBF, criou um programa "para chamar de seu" às custas da extinção, em plena pandemia, daquele que é considerado o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo e já se encontrava consolidado no cenário nacional há quase 18 anos.

Após a edição da MP n.º 1.061, de 9/8/2021, especialistas logo apontaram falhas estruturais, uma vez que não foram definidos os valores do AB nem o número de famílias contempladas. Ademais, foram criadas nove modalidades de benefícios<sup>87</sup>, o que dificultou a compreensão da população, inclusive quanto ao aumento do número de requisitos a serem preenchidos para obter acesso às novas prestações<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Posteriormente convertida na Lei n.º 14.284, de 29/12/2021.

<sup>87</sup> Os benefícios denominados primeira infância, composição familiar e superação da extrema pobreza aproximavam-se dos já existentes no âmbito do PBF. Além deles, foram instituídos os benefícios auxílio esporte escolar, iniciação científica júnior, auxílio criança cidadã, auxílio inclusão produtiva rural auxílio inclusão produtiva urbana e o benefício compensatório de transição.

<sup>88</sup> Ver nota técnica da RBRB, disponível em: <https://rendabasica.com.br/notas-tecnicas/#>. Acesso em: 19 jan. 2024.

Um desses novos benefícios foi o auxílio creche cidadã, a ser pago em caso de inexistência de vaga na rede pública e condicionado à ampliação de renda do(a) chefe da família mediante atividade remunerada ou comprovação de vínculo empregatício formal. Para o IPEA, a previsão buscou satisfazer uma clientela política paralela (atores privados<sup>89</sup>) e desrespeitou a estrutura federativa brasileira, a coordenação com os Municípios e o FUNDEB (Tomazini, 2023, p. 88). A RBRB, por sua vez, afirmou que o benefício constituiu um equívoco por deixar de focalizar justamente nas pessoas que estão desempregadas, subvertendo a lógica do PBF de combater a extrema pobreza. Adicionou que a previsão impôs às famílias a responsabilidade de aumentar sua renda para receber o benefício e que o direito das crianças acabou vinculado às condições profissionais de seus pais (Betim, 2021).

Outra novidade negativa foi a previsão de benefícios com componentes “meritocráticos” (critérios de desempenho escolar e esportivo e reinserção no mercado de trabalho), apontados pelo IPEA como equivocados por partirem da crença estigmatizante de que a pobreza é fruto de escolha individual e da falta de esforço pessoal (Tomazini, 2023, p. 88). Para a RBRB, a MP n.º 1.061 foi cruel por criar categorias de benefícios que dependem de desempenho científico e esportivo que crianças e adolescentes não podem vislumbrar na rede escolar pública atual.

Outro ponto que chamou atenção quando da criação do AB foi a celeuma em torno de seu público-alvo. Com efeito, a Lei n.º 14.284, de 29/12/2021, resultado da conversão da MP que instituiu o programa, trouxe em seu bojo dispositivo prevendo que as dotações ao programa deveriam ser suficientes para atender a todas as famílias elegíveis aos benefícios (art. 21, *caput*).

Esse dispositivo acabou sendo vetado pelo ex-presidente, por alegada contrariedade ao interesse público, sob o argumento de que a vinculação de atendimento a todas as famílias elegíveis violaria os dispositivos da LRF que versam sobre criação de despesas (arts. 16, 17 e 24), bem como o art. 113 do ADCT, inserido pela EC n.º 95/2016, segundo o qual a proposição legislativa que gere despesa obrigatória deve ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Aduziu-se, ainda, que o art. 21, *caput*, seria conflitante com seu § 1º, o qual conferiu ao Executivo a prerrogativa de compatibilizar a quantidade de benefícios com as dotações orçamentárias disponíveis.

---

<sup>89</sup> A situação remete à teoria do choque e à privatização das escolas de Nova Orleans, após o furacão Katrina, como mencionado na seção 2.2.

Além das falhas qualitativas já exemplificadas, a MP que criou o AB não resolveu o problema de seu financiamento, pois, embora o governo tivesse prometido garantir um benefício de R\$ 400,00 para as famílias que eram atendidas pelo extinto PBF (14,7 milhões) e para aquelas que esperavam na fila, com o orçamento então disponível, o benefício médio chegaria a apenas R\$ 220,00 por mês (Tomazini, 2023, p. 90).

Considerando a referida promessa, quase quatro meses após a instituição do AB, sobreveio a MP n.º 1.076, de 7/12/2021, que criou um benefício extraordinário cujo valor seria o equivalente ao necessário para que o AB alcançasse o montante de R\$ 400,00.

A fim de resolver o problema de falta de orçamento para o AB, em especial, para o valor mensal prometido de R\$ 400,00, sobrevieram novas alterações ao Teto de Gastos, concretizadas pela EC n.º 113, de 8/12/2021, e pela EC n.º 114, de 16/12/2021, as quais, entre outros, estabeleceram um novo regime de pagamentos de precatórios. As referidas emendas tiveram origem na PEC n.º 23/2021, que previa, em síntese, a moratória de precatórios federais, o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios, medidas de auxílio aos vulneráveis e compensação de precatórios com créditos tributários dos entes federados.

Em razão da forte resistência oferecida pela sociedade e pela imprensa em geral, o Executivo optou por fatiar a PEC n.º 23/21, votando inicialmente a parte palatável da proposta, como a compensação de precatórios e o parcelamento de débitos previdenciários dos municípios. Essa primeira parte da PEC n.º 23/21 implicou a promulgação da EC n.º 113, de 8/12/2021 (Harada, 2022). Passados oito dias da promulgação da EC n.º 113/2021, veio à luz a segunda parte da PEC n.º 23/2021, “votada de afogadilho pelo Congresso Nacional turbinado pela liberação de bilionárias verbas oriundas de emendas parlamentares” (Harada, 2022).

De saída, a EC n.º 114, de 16/12/2021, inseriu o parágrafo único no art. 6º da CF, para determinar que todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária. Acrescentou, também, o inciso VI ao art. 203 da CF, prevendo a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza como um dos objetivos da assistência social. Tais modificações no texto constitucional, recorde-

se, vieram a reboque do julgamento do MI n.º 7.300, em 27/4/2021, no qual o STF entendeu que o PBF precisava de atualização ou repaginação de valores e determinou a implementação da RBC para o estrato da população brasileira em situação de vulnerabilidade no exercício fiscal de 2022.

Quanto ao novel regime de pagamento dos precatórios, a EC n.º 114/2021 inseriu o art. 107-A na CF, impondo que, até o fim de 2026, a alocação orçamentária das despesas com precatório encontrava-se limitada ao montante pago em 2016, corrigido, no ano de 2017, em 7,2% e, nos anos seguintes, pelo IPCA, “devendo o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o respectivo limite ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal”.

Na prática, a EC n.º 114/2021 “furou” o regime previsto pela EC n.º 95/2016 e criou um subteto para os precatórios ao determinar que, a partir de 2021, o montante que ultrapassasse o valor corrigido desde 2016 deveria ser colocado em uma fila para pagamento no ano posterior e, assim sucessivamente. A bola de neve criada deveria cessar em 2026, quando o valor acumulado seria pago integralmente, em conjunto com os rotineiros precatórios anuais (Scaff, 2023).

De acordo com a Exposição de Motivos da PEC n.º 23/2021, a flexibilização no regime se justificaria pelo fato de a LOA de 2022 conter a previsão de que o pagamento de precatórios atingiria a casa dos R\$ 89,1 bilhões, o que representaria um aumento de R\$ 33,7 bilhões (46%) em relação a 2021 e equivaleria a mais de dois terços do orçamento federal destinado a despesas discricionárias no ano seguinte. Argumentou-se que o salto de R\$ 54,4 bilhões para R\$ 89,1 bilhões necessários ao pagamento de precatórios não encontrava precedentes nos processos orçamentários anteriores e que a criação de um teto para essa despesa evitaria o colapso financeiro da máquina pública diante do esvaziamento quase completo dos recursos discricionários pelas despesas decorrentes dos precatórios.

Durante a tramitação da PEC no Senado, foi emitido parecer no qual se registrou a necessidade de abertura de espaço fiscal dentro do Teto de Gastos para financiar o AB, especificamente o aumento do tíquete médio, que era de R\$ 224,01, para o mínimo prometido de R\$ 400,00. Pontuou-se, ainda, que, se aprovada, a PEC n.º 23/2021 permitiria a ampliação do número de famílias beneficiárias, de 14,6 milhões que recebiam o PBF, para 17 milhões.

A SENARC/MDS, por sua vez, confirmou que o espaço fiscal proporcionado pelas ECs n.º 113/2021 e n.º 114/2021 implicou disponibilização de R\$ 90,55 bilhões na LOA de 2022 para o pagamento do AB. De acordo com a SENARC, o espaço fiscal gerado pela flexibilização do regime de pagamento dos precatórios viabilizou também a edição da MP n.º 1.092, de 31/12/2021, que designou ao Ministério da Cidadania R\$ 700,00 milhões a serem destinados aos estados da Bahia e Minas Gerais, acometidos por fortes chuvas. Ademais, permitiu a abertura de crédito extraordinário de R\$ 167,29 milhões, implementado pela MP n.º 1.087, de 28/12/2021, para atendimento à ADPF n.º 742, em cujo julgamento o STF determinou a distribuição de alimentos às comunidades quilombolas por parte do Governo Federal. Com esses recursos, segundo a SENARC, foram atendidas cerca de 200 mil famílias de quilombolas, com a distribuição de cestas por, no mínimo, 6 meses.

As ECs n.º 113 e n.º 114/2021 foram duramente criticadas pela comunidade jurídica. Após lembrar que Estados e Municípios já vinham dando o calote em seus precatórios desde a primeira moratória decretada pelo art. 33 do ADCT, seguida de sucessivas emendas (ECs n.º 30/2000, n.º 62/2009, n.º 94/2016 e n.º 109/2021, que prorrogou o pagamento das dívidas até 31/12/2029), Kiyoshi Harada (2021) destacou que a União, pela vez primeira, valeu-se do expediente, violando a coisa julgada e o direito de propriedade dos titulares dos créditos. Já Fernando Scaff (2021) alertou que o procedimento não daria certo, pois, em 2026, o valor a ser pago seria enorme, e o Teto de Gastos ainda estaria em vigor, obrigando a novas pedaladas. Definiu-o como “uma manobra para furar o teto de gastos entre 2021 e 2026, período coincidente com as eleições de 2022 e o novo mandato presidencial”.

Inconstitucionalidades à parte, o certo é que a manobra feita com os precatórios permitiu a abertura de espaço orçamentário para pagamento do AB no valor de R\$ 400,00 por mês.

Por fim, em 14/7/2022, às vésperas da eleição presidencial, foi promulgada a EC n.º 123, cuja proposta ficara conhecida como “PEC Kamikase”. Após decretar um alegado estado de emergência decorrente da elevação extraordinária do preço dos combustíveis, o Congresso Nacional autorizou a realização de uma série de despesas, excluindo-as do Teto de Gastos do Executivo Federal. Tratou-se, em síntese, de um “pacote de bondades”, concebido para acariciar grupos de pressão que compunham a base governista, caso de taxistas e caminhoneiros (Felix, 2022) e, assim, turbinar a campanha do ex-presidente Jair Bolsonaro em busca da reeleição.

A legislação eleitoral impede a concessão de benefícios em ano de votação, exceto nos casos de calamidade pública ou emergência (art. 73, § 10º, da Lei n.º 9.504/97). Nessa senda, o propalado estado de emergência, criado artificialmente, representou uma forma de burlar a vedação eleitoral e viabilizar a concessão das benesses. A EC n.º 123/2022, assim, já nasceu eivada de vício de desvio de finalidade (Suzuki, 2022).

Ademais, como bem assentado pelo ministro Gilmar Mendes no MI n.º 7.300, na EC n.º 123/2022, o legislador derivado foi ainda mais permissivo ao estabelecer que essas despesas seriam atendidas por créditos extraordinários, para cuja abertura foi dispensada a observância dos requisitos estabelecidos no art. 167, § 3º da CF, quais sejam, guerra, comoção interna ou calamidade pública. Também se abriu mão da exigência de medidas de compensação.

Sob essa perspectiva, mais uma vez, o regime fiscal criado pela EC n.º 95/2016 foi violado para excluir do Teto de Gastos o valor aproximado de R\$ 41,2 bilhões, que foi utilizado para patrocinar:

a) Um acréscimo extraordinário de R\$ 200,00 ao AB, totalizando o benefício o valor de R\$ 600,00, por apenas 5 meses (de 1/8/2022 a 31/12/2022), até o limite de R\$ 26 bilhões;

b) Aumento do auxílio gás (Lei n.º 14.237/2021), de R\$ 60,00 para R\$ 120,00, a cada bimestre, também apenas no segundo semestre de 2022, até o limite de R\$ 1,05 bilhões;

c) A concessão de auxílio de R\$ 1.000,00 aos transportadores autônomos de cargas, de 1/7/2022 a 31/12/2022, até o limite de R\$ 5,4 bilhões;

d) O aporte de R\$ 2,5 bilhões à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para custeio do benefício de gratuidade dos transportes coletivos urbanos (art. 230, § 2º, da CF), até 31/12/2022;

e) A concessão de auxílio financeiro de R\$ 3,8 bilhões, em 5 parcelas de R\$ 760 milhões, pagas de agosto a dezembro de 2022, para que os Estados outorgassem créditos de ICMS a produtores e distribuidores de etanol em montante equivalente ao valor recebido;

f) O auxílio a motoristas de táxi, até o valor de R\$ 2 bilhões, também de julho a dezembro de 2022;

g) A suplementação de R\$ 500 milhões ao Programa Alimenta Brasil (Lei n.º 14.284/2021).

No que tange ao programa de transferência de renda, observe-se que o acréscimo de R\$ 200,00 ao AB somente possuía cobertura orçamentária até dezembro de 2022, não havendo espaço fiscal para a manutenção do benefício no montante de R\$ 600,00 já a partir do primeiro dia do ano seguinte. A EC n.º 123/2022, portanto, revelou o caráter provisório e fiscalmente instável do AB. Além disso, significou ofensa à decisão proferida pelo STF no MI n.º 7.300 e frustrou a explícita exigência do parágrafo único do art. 6º da CF sobre um “programa permanente” para a correspondente transferência de renda (Pinto; Ribeiro; Afonso, 2022).

A instabilidade fiscal do AB e a falta de orçamento para a manutenção do benefício no valor de R\$ 600,00 a partir de 1/1/2023 não passaram despercebidas ao partido Rede Sustentabilidade, o qual bateu às portas do STF para alegar que a União estava descumprindo a determinação exarada nos autos do MI n.º 7.300.

Diante desses fatos, nova decisão foi proferida. Nela, o STF consignou que nos três últimos exercícios financeiros (de 2020 a 2022), o Legislativo e o Executivo tinham, sucessivamente, lançado mão de mecanismos de exceção ao Teto de Gastos com o objetivo de responder a situações atípicas e promover o enfrentamento de intercorrências externas relevantes, como a pandemia da Covid-19, e fazendo-o, “em especial, para garantir a manutenção e a continuidade de programas de renda mínima como é o caso do antigo Auxílio Emergencial, atual Auxílio Brasil”.

Assim sendo, acrescentou que a mera alusão à reserva do financeiramente possível, à exemplo da justificativa que acompanhava a proposta da LOA de 2023 encaminhada pelo Governo Federal e em trâmite no Congresso, não satisfazia o ônus de justificação necessário ao descumprimento da decisão no MI n.º 7.300 e da EC n.º 114/2021, o qual determinou que todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social tem direito a uma renda básica familiar garantida em programa permanente de transferência de renda.

Anotou o STF que a PLOA para 2023 não contemplava cobertura orçamentária para manter o AB no valor de R\$ 600,00 e que a volta ao montante de R\$ 405,00, a partir de 1/1/2023, implicaria corte de quase um terço do montante nominal do benefício e perda de seu valor real ainda mais acentuada, considerada a inflação. Entendeu que, desse modo, persistia a mora legislativa diante da iminência de considerável esvaziamento do AB, “que hoje faz as vias do programa permanente

de transferência renda previsto pela norma constitucional e afirmado pela ordem injuncial, em especial após a extinção possivelmente açodada de todo o plexo de políticas públicas de assistência social que perfaziam o antigo programa Bolsa Família (Lei 10.836/2004), por ele substituído”.

Sobre a necessidade de conciliação entre uma política de responsabilidade fiscal e uma política de responsabilidade social, ressaltou o STF que a instituição de normas de boa governança fiscal, orçamentária e financeira não pode ser concebida como um fim em si, já que os recursos existem para fazer frente às inúmeras despesas que decorrem dos direitos fundamentais preconizados pela CF. Afirmou, ainda, que a própria LRF traz consigo mecanismos que permitem conjugar responsabilidade fiscal com responsabilidade social, a exemplo do art. 24, que, ao tempo em que impõe a existência de compensação financeira (art. 17) para a criação ou majoração de benefício ou serviço relativo à Seguridade Social, dispensa a necessidade dessa compensação para as despesas decorrentes de “concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente”, “expansão qualitativa do atendimento e dos serviços prestados” e do “reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real” (art. 24, §1º, I a III da LRF).

Com base na fundamentação ora resumida, no dia 18/12/2022, o STF deferiu, em parte, as medidas solicitadas pela Rede Sustentabilidade no MI n.º 7.300 para, conferindo interpretação conforme à CF ao art. 107-A, II, do ADCT, assentar que, no ano de 2023, o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o limite estabelecido no seu *caput* deverá ser destinado exclusivamente ao programa social de combate à pobreza e à extrema pobreza, nos termos do parágrafo único do art. 6º, da CF, ou outro que o substitua, “determinando que seja mantido o valor de R\$ 600,00, e, desde já, autorizando, caso seja necessário, a utilização suplementar de crédito extraordinário (art. 167, § 3º, da CF)”.

Presente esse panorama, não restou ao presidente eleito Lula outra solução que não articular com o Congresso Nacional a aprovação da PEC n.º 32/2022, conhecida como PEC da Transição, a fim de obter espaço fiscal suficiente para acomodar o AB, ou o programa de transferência de renda que viesse a substituí-lo, garantindo a manutenção do montante mensal de R\$ 600,00. Não por acaso, constou na justificção da PEC que “o projeto de lei orçamentária para 2023 não previu o valor necessário para assegurar a renda dos mais vulneráveis, de modo que implicaria redução das transferências às famílias em situação de pobreza”.

Cumprir registrar que o já estrondoso número de 19,1 milhões de brasileiros passando fome no final de 2020 saltou para a inaceitável esfera de 33,1 milhões entre o fim de 2021 e o início de 2022 (PENSSAN, 2022). Nessa conjunção, admitir a redução do valor do AB ou do programa que lhe fizesse as vezes, a pretexto de falseada restrição fiscal, configurar-se-ia comportamento evidentemente fraudulento e contraditório, além de risco de grave retrocesso no estágio alcançado de proteção estatal do direito a que se refere o parágrafo único do artigo 6º da CRFB (Pinto; Ribeiro; Afonso, 2022).

A despeito da iminente falta de recursos orçamentários para garantir a continuidade do AB e/ou programa de transferência de renda equivalente, a tramitação da PEC da Transição não passou impune aos fiscalistas de plantão. Em 20/12/2022, a *Fitch Ratings* divulgou uma análise sobre suas expectativas para o governo que assumiria a partir de 1/1/2023. A agência justificou a manutenção do *rating* do Brasil em BB-, entre outros, com a expectativa de que “o crescimento desacelerará no próximo ano e de que a recente melhora fiscal será corroída sob um novo governo”. Outrossim, mencionou a previsão de “erosão fiscal à frente”, resultado de “soluções alternativas ao teto de gastos para abrir espaço para maiores gastos sociais e de investimento”.

Não obstante o terrorismo fiscal, a PEC da Transição foi aprovada, convertendo-se na EC n.º 126, de 21/12/2022, que acrescentou R\$ 145 bilhões de reais ao Teto de Gastos para o exercício de 2023. Previu, ainda, a revogação da EC n.º 95/2016 após a aprovação de lei complementar com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do país e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, cujo projeto deveria ser encaminhado ao Congresso até o dia 31/7/2023.

A EC n.º 126/2022 permitiu a abertura do espaço orçamentário necessário ao pagamento do AB de R\$ 600,00, no início de 2023, e à recriação do PBF pela MP n.º 1.164, de 2/3/2023, na qual constou expressamente que o programa constitui etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania prevista no art. 6º, parágrafo único, da CRFB, e na Lei n.º 10.835/2004.

Os novos benefícios do PBF passaram a ser pagos em março de 2023 e foram desenhados nos seguintes termos: a) Benefício de Renda de Cidadania: pago para todos os integrantes da família, no valor de R\$ 142,00 por pessoa; b) Benefício

Complementar: pago caso o Benefício de Renda de Cidadania não seja o suficiente para alcançar o valor mínimo de R\$ 600,00 por família. O complemento é calculado para garantir que nenhuma família receba menos que o valor de R\$ 600; c) Benefício Primeira Infância: no valor de R\$ 150,00 por criança com idade entre 0 e 6 anos; d) Benefício Variável Familiar: pago às famílias que tenham em sua composição gestantes e/ou crianças, com idade entre 7 e 12 anos incompletos e/ou adolescentes, com idade entre 12 e 18 anos incompletos, no valor de R\$ 50,00 por pessoa que atenda a esses critérios.

Ademais, a EC n.º 126/2022 viabilizou o aumento real do salário mínimo, para o montante de R\$ 1.320,00, ao custo de R\$ 6,8 bilhões, a manutenção e ampliação dos programas Farmácia Popular, Auxílio Gás e Minha Casa, Minha Vida, por meio da recomposição dos Ministérios da Saúde (R\$ 22,7 bilhões), Desenvolvimento Regional (R\$ 18,8 bilhões), Infraestrutura (R\$ 12,2 bilhões) e Educação (R\$ 10,8 bilhões) e a autorização para realização de investimentos na ordem de R\$ 23 bilhões fora da regra fiscal, relativos ao excesso de arrecadação acumulado do ano anterior (Melo, 2023, p. 26-27).

## **5 REGIME FISCAL SUSTENTÁVEL E NOVO BOLSA FAMÍLIA**

Embora o escopo do presente trabalho seja analisar o Teto de Gastos e seus impactos sobre o orçamento do PBF, diante da entrada em vigor do novo arcabouço fiscal, não se pode encerrar a dissertação sem tecer algumas considerações acerca da atual regra fiscal, em especial para compará-la com o regime estabelecido pela EC n.º 95/2016.

Em 30/8/2023, foi publicada a LC n.º 200, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS) de que tratou o art. 6º da EC n.º 126/2022 e que, assim, revogou o Teto de Gastos. A LC n.º 200/2023 regulamentou o art. 163, VIII, da CF, com redação dada pela EC n.º 109/2021, o qual determinou que LC disporá sobre a sustentabilidade da dívida, especificando, entre outros, indicadores de sua apuração, níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com sua trajetória, caminho de convergência do montante da dívida com os limites definidos e medidas de ajuste, suspensões e vedações.

O RFS, que também se notabilizou pela expressão “novo arcabouço fiscal”, fixou dois limites ao crescimento da despesa primária. De acordo com a Nota Técnica

Conjunta n.º 4/2023, elaborada pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF) e Consultoria Legislativa (CONLE) da Câmara dos Deputados, o primeiro limite diz respeito a um incremento real máximo que estará entre 0,6% ao ano e 2,5% ao ano. O segundo limite, dentro do primeiro intervalo, encontra-se atrelado ao crescimento das despesas primárias, que não poderá superar 50% ou 70% da variação real da receita a depender do cumprimento da meta do resultado primário no ano anterior. Quanto maior (menor) o crescimento da receita real, mais próximo do limite superior (inferior) de 2,5% (0,6%) estará o crescimento real da despesa (Almeida *et al.*, 2023, p. 10).

Ao instituir um regime de duplo limite ao crescimento da despesa que permite modular situações de retração ou expansão econômica, o RFS pretendeu materializar uma política fiscal anticíclica (*Ibid.*, p. 10). O limite mínimo de 0,6% baseou-se no crescimento vegetativo da população, a fim de que seja mantido o gasto *per capita*, e o limite máximo de 2,5% referiu-se ao potencial de crescimento do PIB no médio prazo (Dubeux, 2023).

Quanto aos investimentos, o RFS estabeleceu que, a cada ano, deverão ser, no mínimo, equivalentes a 0,6% do PIB estimado no respectivo projeto da LOA. Caso o governo consiga fazer um resultado primário melhor que o limite superior do intervalo de tolerância, ou seja, 0,25% do PIB a mais que a meta, até 70% do excedente poderá ser aplicado em investimentos no ano seguinte (Agência Senado, 2023). Para o Governo Federal, este é um dos principais pontos do RFS, uma vez que, na vigência das regras fiscais anteriores, em momentos em que ajustes eram necessários, os investimentos eram as primeiras despesas a serem cortadas (Dubeaux, 2023). Na opinião de Pedro Rossi (2023), porém, ainda que a utilização do excedente do superávit primário para investimento também seja uma boa ideia e que a banda represente um avanço em relação ao regime de metas tradicional, a melhor alternativa seria retirar os investimentos da meta e estabelecer uma banda mais larga para acomodar choques.

Aos limites para o crescimento da despesa real, a LC n.º 200/2023 acrescentou um conjunto de medidas de ajuste para o caso de descumprimento da meta de resultado primário, que incluem o contingenciamento durante a execução do orçamento e várias restrições ao aumento de despesas obrigatórias e à criação de novas renúncias tributárias. Quanto aos contingenciamentos, uma das principais novidades do RFS foi o fato de que os bloqueios devem preservar o nível mínimo de

despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração, as quais foram definidas como 75% do valor das despesas discricionárias autorizadas na LOA.

Segundo o Governo Federal, em relação aos problemas das regras fiscais anteriores (superávit primário e Teto de Gastos), o RFS apresenta as seguintes vantagens: a) estabelece metas críveis para o contenção das despesas, uma vez que estas sempre crescerão em menor proporção que as receitas, o que, com o tempo, recupera o superávit primário e impede a trajetória explosiva da dívida; b) utiliza as receitas correntes como base de cálculo para o aumento de despesas, eliminando a possibilidade de expansão exacerbada dos gastos para cumprimento da meta com receitas extraordinárias; c) é uma regra anticíclica, pois, ao criar um piso e um teto para expansão dos gastos, garante que não sejam feitos cortes extremos em momentos de crise, ao mesmo tempo em que evita que, em momentos de maior crescimento, sejam feitos gastos exagerados; d) insere bandas entre as quais o resultado primário pode variar, permitindo a acomodação de choques econômicos com a execução adequada de políticas públicas; e) substitui a criminalização do descumprimento da meta de resultado primário por incentivos econômicos e políticos, alinhando-se às melhores práticas fiscais de promoção de governança fiscal em detrimento de punições para garantir um arcabouço crível<sup>90</sup>; f) não estimula desonerações, porque, simultaneamente, controla a despesa e considera a recuperação de ativos; g) combina credibilidade e flexibilidade, ancorando expectativas e evitando que se promovam sucessivos “puxadinhos” para o cumprimento da regra; h) a fixação dos parâmetros para as metas de resultado primário e de crescimento real do gasto ficará a cargo de cada governo, permitindo ajustes mais suaves ou rápidos, conforme a orientação da agenda econômica vencedora das eleições, o que prestigia a democracia, além de permitir o acompanhamento da conjuntura nacional e internacional (Dubeux, 2023).

Na linha do governo, André Roncaglia (2023) defende que o RFS é um avanço institucional, pois seu desenho permite calibragem da regra de forma a refletir os

---

<sup>90</sup> Na hipótese de descumprimento da meta resultado primário, a punição econômica prevista é a redução do crescimento real do gasto de 70% para 50% das receitas. O incentivo político consiste em o Governo ter que dar uma explicação formal das causas do descumprimento e apresentar um plano de ação para a retomada da trajetória (Dubeux, 2023)

anseios das urnas, à direita e à esquerda. As principais diferenças entre o Teto de Gastos e o RFS encontram-se descritas na tabela a seguir.

Tabela 19. Comparativo entre o Teto de Gastos e o RFS.

	EC n.º 95/2016 (Teto de Gastos)	LC n.º 200/2023 (RFS)
Diretriz geral	Foco na despesa primária. Ajuste fiscal pelo lado da despesa primária.	Foco nos resultados fiscais. Ajuste fiscal pelo lado da despesa e da receita primária.
Vigência	Temporário – 20 exercícios (art. 106).	Permanente.
Método de correção dos limites das despesas primárias	Limites corrigidos somente pela variação anual do IPCA (art. 107).	Limites corrigidos pela variação do IPCA mais um percentual de crescimento real (de 0,6% a 2,5%), proporcional (70% ou 50%) à variação real da receita.
Planejamento Fiscal (LDO) compatível com a sustentabilidade da dívida	-	Metas plurianuais compatíveis com uma trajetória de convergência da dívida a determinado patamar. Metas com intervalo de tolerância (arts. 1º, 2º e 11).
Aplicabilidade do limite de despesa	Limites financeiros (valores pagos, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário) e orçamentários (montante autorizado) (art. 107).	Limites orçamentários, podendo o montante dos pagamentos ultrapassá-los caso a meta de resultado primário seja observada (arts. 3º e 4º).
Despesas excluídas da incidência do limite	Despesas relacionadas nos arts. 107, §§ 6º (transferências constitucionais, créditos extraordinários, realização de eleições, aumento de capital de estatais não dependentes e transferências de renda do petróleo) e 6º-A (projetos sócio ambientais, despesas de instituições federais de ensino e tecnologia, despesas de transferências para obras e serviços de engenharia), e 107-A, § 6º (determinadas despesas com pagamentos de sentença judiciária) do ADCT, e no art. 4º da EC 114/2021 (precatórios Fundef).	Despesas relacionadas no art. 3º, § 2º, da LC nº 200/2023 (transferências constitucionais, créditos extraordinários, despesas de valores custeados com doações ou recursos de acordos judiciais/extrajudiciais, despesas das universidades públicas federais e outros entes com ensino e inovação, transferências para obras e serviços de engenharia, realização de eleições, determinados precatórios, recursos de concessão florestal repassados a estados e municípios, repasse de 20% de alienação de imóveis).
Contingenciamento durante a execução orçamentária	Obrigatório (art. 9º da LRF).	Obrigatório, preservado o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública (75% do valor das despesas discricionárias autorizado na lei orçamentária (art. 7º).
Mecanismos de correção no caso de a relação entre despesa obrigatória e despesa primária superar 95% (gatilhos).	Limita aumento de despesas obrigatórias quando verificado, na aprovação da LOA, que a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total foi superior a 95% (art. 109).	Limita aumento de despesas obrigatórias quando verificado, no exercício anterior, que a proporção da despesa primária obrigatória em relação à despesa primária total foi superior a 95% (art. 8º).
Mecanismos de correção no caso de descumprimento da meta de resultado	-	Limita aumento de despesas obrigatórias (art. 6º).

primário do exercício anterior (gatilhos).	-	Reduz o limite de crescimento real da despesa de 70% para 50% da variação real da receita (art. 5º).
Investimento	-	Limite mínimo para programação no projeto e na lei orçamentária, correspondente a 0,25% do PIB (art. 10).  70% do excedente de resultado primário apurado no exercício anterior em relação ao limite superior do intervalo de tolerância da meta pode ser direcionado para a expansão dos investimentos, acima do limite do Executivo, desde que observada a meta definida para o exercício financeiro (art. 9º).

Fonte: Nota técnica conjunta CONOF-CONLE/CD n.º 4/2023.

Dois dispositivos do RFS foram vetados. O primeiro foi o art. 7º, § 3º, da LC n.º 200/2023, o qual havia determinado que, na hipótese de contingenciamento para garantir o cumprimento das metas, as despesas com investimento somente poderiam ser reduzidas na mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias. O argumento do presidente da República foi de que o artigo ampliava a rigidez nos processos de gestão orçamentária, com impacto potencial sobre as despesas essenciais da União.

A Nota Técnica n.º 19/2023, elaborada pela CONOF da Câmara, esclareceu melhor a questão ao explicar que o dispositivo vetado pretendeu estender aos investimentos a proteção concedida às despesas essenciais de custeio, ou seja, a proibição de contingenciamento que prejudique o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública, definido como 75% do valor autorizado na LOA (Almeida *et al.*, 2023, p. 8). Para os técnicos da Câmara, ainda que despesas com investimentos e com custeio sejam consideradas discricionárias, elas não podem ser equiparadas do ponto de vista de sua natureza, essencialidade e da capacidade de absorver contingenciamentos, “não fazendo sentido obrigar o gestor a adotar o mesmo percentual de contingenciamento”<sup>91</sup> (*Ibid*, p. 10). Entendeu-se que, ainda que a regra transmita a

<sup>91</sup> A Nota Técnica n.º 19/2023 (2023, p. 10) pontuou que, no campo das despesas discricionárias, as despesas correntes abrangem tanto o custeio administrativo voltado ao funcionamento dos poderes, órgãos e entidades, como inúmeras políticas públicas continuadas, inclusive despesas da saúde e educação submetidas ao piso constitucional (ainda que classificadas como discricionárias), a exemplo da Farmácia popular, Atenção primária à saúde (formação e provisão de profissionais), Auxílio-gás, bolsas de estudo no ensino superior, materiais didáticos para Educação Básica, Rede Sarah, etc.

impressão de que estaria proporcionando tratamento isonômico na distribuição do esforço fiscal, a flexibilidade é indispensável para evitar o engessamento da gestão orçamentária e financeira e o aumento do risco de não cumprimento da meta fiscal durante a execução (*Ibid.*, p. 3).

Igualmente foi vetado o art. 11º, § 7º, da LC n.º 200/2023, o qual previa que a LDO não poderá dispor sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Na mensagem de veto, o presidente considerou que a exclusão de despesa do cômputo da meta de resultado primário deve representar uma medida excepcional e, por esse motivo, deve ter autorização expressa na LDO.

Na Nota Técnica n.º 19/2023, a CONOF da Câmara recordou que a criação de mecanismos na LDO que excepcionam determinadas despesas da apuração da meta fiscal não é novidade. A LDO de 2006 excluiu da meta R\$ 3 bilhões em favor dos projetos do PPI. Em 2009, o valor dessa redução alcançou R\$ 15,57 bilhões. Em 2010, a LDO excluiu R\$ 28,9 bi em favor do PAC e, em 2014, o montante reduzido chegou a R\$ 67 bilhões, referentes ao PAC e a desonerações. Em 2015, a LDO estabeleceu a última meta de resultado primário positiva, porém permitiu reduções decorrentes de frustração de receita de concessões e do pagamento de passivos de até R\$ 57 bilhões. Depois de 2016, as metas primárias definidas na LDO passaram a estabelecer compromissos com déficits máximos volumosos, dispensando a necessidade de outras exclusões do cômputo da meta até 2020. A partir de 2021, a despeito das metas deficitárias, voltou-se a permitir exclusões de despesas específicas para efeito de apuração do cumprimento da meta de resultado primário. Além disso, a LDO de 2023 excluiu do cômputo da meta de resultado primário o impacto decorrente das operações com precatórios, referentes ao encontro de contas e ao deságio por antecipação (*Ibid.*, p. 16).

Apesar de ser prática recorrente em diversos governos, a Nota Técnica n.º 19/2023 opinou que a exclusão, *a priori*, de determinadas despesas da apuração da meta fiscal é bastante criticada em razão de prejudicar a transparência na gestão fiscal, fragilizar o controle e criar privilégios e assimetrias entre despesas submetidas ou não à meta. Acrescentou que seria mais transparente e realista a fixação, de partida, de meta menos ambiciosa ou, em caso necessidade/conveniência de gasto

---

excepcional superior, a realização de alteração legislativa para a redução da meta primária (*Ibid.*, p. 16). No dia 14/12/2023, o Congresso Nacional derrubou o veto presidencial. Durante a votação, o senador Rogerio Marinho (PL-RN) argumentou que o dispositivo “iria permitir a contabilidade criativa, que foi justamente o que permitiu o impeachment da ex-presidente Dilma” (Agência Senado, 2023).

Há um consenso de que o RFS é uma regra fiscal muito melhor que o engessado Teto de Gastos, o qual constitucionalizou a austeridade no ordenamento jurídico nacional pelo exorbitante prazo de 20 anos. O novo arcabouço fiscal é, de fato, mais flexível, tecnicamente mais bem construído e inovador em alguns aspectos (Rossi, 2023), como se pode ver no quadro comparativo acima exposto. Não obstante, sua aplicação prática tem gerado intensos debates nos meios econômico, político e na mídia.

O novo arcabouço fiscal se propôs a zerar o déficit primário em 2024 e a gerar superávit de 0,5% e de 1% do PIB, em 2025 e 2026, respectivamente, com tolerância de 0,25%, pretensão que foi considerada ousada por muitos economistas (Castelar; Matos, 2023). De saída, então, a meta de resultado primário estabelecida pela LDO-2024 foi de R\$ 0,00 (zero real) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Conforme a Nota Técnica n.º 22/2024, da CONOF da Câmara dos Deputados, diante da meta zero, o Executivo lançou mão de permissivo contido na LC nº 200/2023 segundo o qual se admite intervalo de tolerância para aferição do cumprimento da meta, prevendo-se a possibilidade déficit de até R\$ 28,8 bilhões, em 2024 (Almeida; Moura; Volpe, 2024, p. 3).

O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) referente ao 1º bimestre de 2024 trouxe consigo desafios significativos e a necessidade de medidas cautelares para assegurar a estabilidade fiscal. Isso porque uma das principais conclusões do documento foi a frustração no resultado primário, estimado em R\$ 18,4 bilhões, e a adoção de um bloqueio de R\$ 2,9 bilhões nas despesas discricionárias decorrente da diferença entre o limite de despesas primárias e os gastos projetados para 2024 (Pinto, 2024).

Alguns pontos do orçamento de 2024 são apontados pelos especialistas como sensíveis. Um deles é relativo aos gastos previdenciários, pois, enquanto a LOA previa despesas de R\$ 908,6 bilhões, o relatório bimestral ampliou essa projeção para R\$ 914,2 bilhões. Para a Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado, a projeção dos gastos previdenciários é de R\$ 932,8 bilhões, e a diferença se justifica, dentre

outros fatores, pela premissa de impacto da revisão cadastral dos benefícios e pelo crescimento vegetativo dos benefícios concedidos, cenário que se repete em relação aos benefícios assistenciais. Outro tópico a ser destacado no RARDP do 1º bimestre de 2024 foi a revisão das receitas, que foram pioradas em R\$ 31,4 bilhões, com parte dessa perda impactando a receita dos Estados e municípios. Na opinião de Vilma Pinto (2024), diretora da IFI, embora seja possível cumprir as metas fiscais estabelecidas, o cenário está longe de ser confortável.

De fato, o RFS está cercado por seus próprios desafios. Como a aplicação da regra de despesa, sozinha, não é suficiente para recuperar resultados primários positivos em um horizonte de curto prazo, o governo precisa focar no aumento da arrecadação. Por isso, o PLOA 2024 foi encaminhado com o orçamento equilibrado e previsão de arrecadação e gastos primários de 19,2% do PIB, o que significa uma audaciosa e significativa elevação na arrecadação, na ordem de 1,4% do PIB (Pires, 2024). Castelar e Matos (2023) advertem que parte do aumento da receita pretendido pelo Ministério da Fazenda, inclusive, poderá vir de arrecadação não recorrente, como, por exemplo, renegociações de dívidas de contribuintes, o que, embora tenha potencial para melhorar o quadro fiscal no curto prazo, não garante a trajetória sustentável para o primário e a dívida.

Para viabilizar o êxito do RFS, o Governo Federal pretendeu aumentar as receitas por meio da recomposição da base fiscal e da correção de distorções tributárias. A eficácia dos instrumentos planejados pelo governo, contudo, tem sido colocada em xeque. Uma das medidas de recomposição da base fiscal foi a volta do voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), aprovada pela Lei n.º 14.869, de 20/9/2023. O CARF é o órgão do Ministério da Fazenda que decide as disputas tributárias entre os contribuintes e a Receita Federal. Até 2020, quando havia empate nas decisões, prevalecia o voto do presidente da Câmara de Julgamento, que era sempre um representante da Fazenda. A Lei n.º 13.988, de 14/4/2020, porém, extinguiu o voto de qualidade e deu vantagem aos contribuintes nas votações que terminassem empatadas (Agência Senado, 2023).

Na exposição de motivos n.º 53, de 2/5/2023, relativa à Lei n.º 14.869/2023, que restabeleceu o voto de qualidade, o Ministério da Fazenda estimou que, nos 3 anos em que o empate favoreceu os contribuintes, o governo deixou de arrecadar R\$ 59 bilhões por ano (Brasil, 2023). A estimativa, todavia, não se concretizou, pelo menos até o momento. Após a divulgação do RARDP relativo ao 2º bimestre de 2024,

a CONOF elaborou a nota técnica n.º 22/2024, na qual destacou “o resultado abaixo do esperado para a replantação do voto de qualidade no CARF, que teria rendido apenas R\$ 6 bilhões no quadrimestre, restando cerca de R\$ 50 bilhões a arrecadar nos oito últimos meses do exercício”. O ponto positivo do RARDP do 2º bimestre, de acordo com a CONOF, foi que as projeções, por ora, não indicam necessidade de limitação de empenho e de movimentação financeira. De todo modo, o cenário geral das finanças públicas segue desafiador, considerando que a nota técnica em questão estimou que “a probabilidade de alcance de resultado nulo é pouco superior a 40%, e de déficit de até R\$ 28,8 bilhões, admitidas as exclusões previstas na legislação, é próxima de 60%” (Almeida; Moura; Volpe, 2024, p. 1-7).

Nessa linha, como já previsto por muitos analistas, em 15/4/2024, o Governo Federal encaminhou o projeto da LDO para 2025 com modificação na meta de superávit primário, de 0,5% para 0% do PIB, em 2025, e de 1% para 0,25%, em 2026. Justificou a mudança de trajetória pela necessidade de mostrar aos agentes econômicos um cenário mais factível (Agência Câmara de Notícias, 2024). No mercado, como já esperado, a medida levantou “sérias dúvidas do compromisso do governo de buscar alguma consolidação fiscal” (Borges, 2024).

O alinhamento do RFS aos ciclos econômicos também tem sido objeto de controvérsia. Ao anunciar a nova regra fiscal, o ministro da Fazenda Fernando Haddad afirmou que os percentuais de 0,6% e de 2,5% de crescimento são suficientes para conferir caráter anticíclico ao arcabouço. Segundo ele, o limite mínimo de 0,6% tem como objetivo impedir que, em caso de novas recessões, o governo tenha que solicitar ao Congresso a alteração das regras fiscais, como ocorreu nos últimos anos (Agência Brasil, 2023). Opiniões contrárias argumentam que, por estar atrelado à receita, o limite de 70% de crescimento nos gastos federais tem caráter pró-cíclico, com os gastos crescendo ou diminuindo conforme a arrecadação aumenta ou cai, à semelhança da meta de superávit primário que vigora desde 1999, e que a previsão da banda de 0,6% a 2,5% não possui aptidão para modificar esse viés pró-cíclico (Agência Brasil, 2023).

O debate sobre a capacidade, ou não, de o RFS adaptar-se ao ciclo econômico não tem sido realizado à toa. Como visto ao longo da dissertação, o caráter pró-cíclico das metas de resultado primário e acíclico do Teto de Gastos (Carvalho, 2020, p. 22) implicou uma política fiscal focada em cortes despesas, o que reduziu fortemente os bens sociais garantidos constitucionalmente. Quanto ao PBF, seu

subfinanciamento acarretou congelamento dos valores transferidos e redução do número de famílias beneficiárias exatamente em momentos de grave crise econômica, com elevação das taxas de desemprego, quando a população carente se encontrava ainda mais vulnerável. A asfixia do PBF contribuiu decisivamente para a volta do Brasil ao mapa da fome da ONU e levou o STF a determinar a repaginação ou atualização do programa, de forma a adequá-lo à realidade socioeconômica vigente, inclusive afastando a alegação de restrições orçamentárias impostas pelo Teto de Gastos. Segundo a Corte Suprema, recorde-se, a responsabilidade fiscal não é um fim em si e deve observar a responsabilidade social, priorizando políticas públicas de assistência alimentar à população desassistida.

Em resposta à EC n.º 114/2021, que conferiu a todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social o direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, e às decisões no bojo do MI n.º 7.300, em que o STF determinou expressamente a manutenção do valor mínimo de R\$ 600,00, o PBF foi repaginado, como visto no capítulo anterior, o que implicou forte impacto orçamentário no exercício de 2023.

Com efeito, no âmbito do “Novo Bolsa Família”, além da manutenção do valor mínimo de R\$ 600,00, houve forte ampliação do número de famílias contempladas, de 13,2 milhões, em dezembro de 2019, para 21,1 milhões, em dezembro de 2023 (Brasil, 2023). Assim, o ano de 2023 foi encerrado como o período de 12 meses em que o PBF teve o maior patamar de famílias atendidas, de valor de repasse e de investimento federal na série histórica iniciada em 2004, com transferências a 21,06 milhões de famílias e valor do ticket médio de R\$ 680,61 (Brasil, 2023)<sup>92</sup>.

Enquanto o orçamento do PBF foi de R\$ 29.425.690.000,00, em 2018, e de R\$ 32.481.620.000,00, em 2019, único ano em que houve pagamento de 13º relativo ao benefício, o gasto com o novo PBF saltou para R\$ 150.819.546.984,00<sup>93</sup> ao final de 2023. Considerando que o PIB cresceu 2,9% em relação a 2022 e fechou 2023 em R\$ 10,9 trilhões (IBGE, 2023), a relação PBF/PIB em 2023 foi de 1,38%, ou seja,

---

<sup>92</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/2023-e-o-ano-com-maior-media-de-beneficiarios-de-valor-medio-e-de-investimento-federal-na-historia-do-bolsa-familia>. Acesso em: 24 jun. 2024.

<sup>93</sup> Cálculos realizados pela autora a partir de dados obtidos no Portal da Transparência, englobando os meses de janeiro e fevereiro de 2023, em que ainda houve pagamento de AB, e de março a dezembro de 2023, já com o novo PBF. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/beneficios/consulta?paginacaoSimples=false&tamanhoPagina=&ffset=&direcaoOrdenacao=asc&tipoBeneficio=7%2C1&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2CInquagemCidada%2CmesAno%2Cvalor&ordenarPor=municipio&direcao=asc>. Acesso em: 23 jun. 2024.

triplicou em relação a 2018 e a 2019, quando ela foi, respectivamente, de 0,42% e 0,44%, conforme tabela 8.

A manutenção desse novo PBF, mais robusto, tem gerado preocupações nos especialistas diante das imposições restritivas do RFS. Na visão de Marcelo Medeiros, o novo arcabouço, na prática, não tem caráter anticíclico, e o ideal seria a edição uma regra fiscal que possuísse mecanismos para a expansão da rede de proteção social em caso de crise, “porque o que aconteceu, na última recessão grande, é que o Bolsa Família encolheu, em vez de expandir, justamente porque estava preso por uma regra pró-cíclica” (Agência Brasil, 2023).

De forma similar, Pedro Rossi (2023) entende que a nova regra fiscal possui caráter pró-cíclico, considerando que o RFS limita o crescimento das despesas a, no máximo, 70% das receitas e que a banda de 0,6% a 2,5% é insuficiente para fazer frente à expansão de gastos necessária ao cumprimento do projeto de reconstrução do país pretendido pelo atual presidente. Para Rossi, embora possua parâmetros diferentes dos adotados pelo Teto de Gastos, o RFS também representa um projeto de redução do tamanho do Estado brasileiro. Isso porque a LC n.º 200/2023 enfrenta o mesmo problema da EC n.º 95/2016: o “efeito achatamento”, em que “alguns gastos (como seguridade, saúde, educação, bolsa família turbinado) crescem mais e pressionam os gastos discricionários”, o que trará pouca margem para expansão dos investimentos públicos (apesar do novo piso que os protege de cortes), para aumentos do salário mínimo, que repercutem na Seguridade Social, e para o funcionalismo público.

Ainda de acordo com o professor da UNICAMP, a política de valorização real do salário mínimo e a vinculação dos pisos de saúde e educação à receita não cabem no RFS, assim como não cabiam no Teto de Gastos. O aumento do salário mínimo pressionará as despesas com Previdência e BPC. Eventual incremento de arrecadação, a seu turno, implicará aumento das despesas com saúde e educação. Ambas as situações levarão à continuidade da austeridade e à realização de cortes de gastos sociais<sup>94</sup>, havendo grave risco de comprometimento, inclusive, do PBF.

---

<sup>94</sup> Retornando as já mencionadas “visões rivais da sociedade de mercado” (Hirschman, 1982), é curioso notar que parte do empresariado também não está satisfeita com o RFS, mas por motivos opostos aos expostos neste trabalho. Em 8/6/2024, Rubens Ometto, presidente do grupo Cosan, declarou que, desde o início, não acreditou no novo arcabouço fiscal porque ficou “claro que o governo trabalharia furiosamente para aumentar a receita e, assim, poder gastar mais”, postura que, segundo ele, vai na contramão do incentivo à iniciativa privada, apontado como o caminho mais barato e eficiente de fazer o país crescer. De acordo com Ometto, “a experiência mostra que uma família que não consegue fechar

Não por acaso, o debate econômico atual tem sido dominado por manchetes como “Desvincular salário mínimo da Previdência não prejudica os mais pobres, diz estudo”, na Folha de São Paulo do dia 23/6/2024, e “Governo discute desvincular benefícios da política de valorização do salário mínimo, diz Tebet”, no Valor Econômico de 12/6/2024. Provavelmente referindo-se à devolução, pelo presidente do Senado, da MP que limitava o uso de créditos de PIS/COFINS<sup>95</sup>, a ministra do Planejamento e Orçamento Simone Tebet afirmou, em 12/6/2024, que “o mercado e o Congresso dão sinais de que não há mais condições de ajuste fiscal pelo aumento da receita” e que apresentará ao presidente Lula “um cardápio de possibilidades” de redução de despesas, como a desvinculação do BPC, do auxílio-doença e do seguro-desemprego (Matos, 2024).

Do mesmo modo, saúde e educação também entraram na mira do governo. No dia 11/6/2024, a Folha de São Paulo noticiou que a equipe técnica do Ministério da Fazenda estuda propor que o crescimento real dos pisos passe a ser limitado aos mesmos 2,5% previstos no RFS. Na matéria, constou que, sem as mudanças, “a previsão é de que o espaço para as demais despesas seja totalmente consumido até o fim desta década. Na prática, a regra criada por Haddad no começo do governo Lula 3 estaria condenada ao estouro” (Fernandes, 2024).

Observa-se, pois, que a austeridade constitui uma ideia econômica zumbi porque, mesmo diante das inconsistências lógicas dos mitos que a sustentam e dos enormes fracassos empíricos que deveriam decretar sua morte, ela continua aparecendo. No Brasil, a austeridade permitiu e segue permitindo que conservadores tentem revogar o contrato social sacramentado na CF de 1988, pois, enquanto houver uma crise, sempre haverá uma reforma a ser apresentada como solução e a ser realizada com o real objetivo de reduzir o tamanho do Estado brasileiro.

---

as suas contas com R\$ 2 mil também não vai conseguir viver com R\$ 50 mil, porque ela tem dentro dela um DNA de gastar muito mais do que ganha” (Consultor Jurídico, 2024).

<sup>95</sup> A desoneração da folha de pagamento de 17 setores da economia (vestuário, calçados, construção civil, *call center*, comunicação, construção e obras de infraestrutura, couro, fabricação de veículos e carroçarias, máquinas e equipamentos, proteína animal, têxtil, tecnologias da informação e da comunicação, projeto de circuitos integrados, transportes metroferroviário de passageiros, rodoviário coletivo e rodoviário de cargas) foi instituída em 2012, no governo Dilma Rousseff, e, desde então, vem sendo objeto de sucessivas prorrogações. O Congresso aprovou nova lei estendendo o benefício fiscal até 2027, porém, o presidente Lula vetou a prorrogação em 23/11/2023 (Agência Brasil, 2023). O veto, por sua vez, foi derrubado pelo Congresso, e a desoneração foi restabelecida. Com o objetivo de limitar a perda de arrecadação decorrente da prorrogação da desoneração, o chefe do Executivo editou a MP n.º 1.277, em 4/6/2024, com a qual pretendia limitar o uso de créditos de PIS/COFINS. A MP n.º 1277/2024, porém, foi devolvida pelo presidente do Senado Rodrigo Pacheco em 11/6/2024 (Exame, 2024).

Considerando que as recentes políticas de austeridade implantadas no país acarretaram o comprometimento do PBF nos momentos de crise econômica, resta saber como o turbinado PBF de 2023 se comportará diante das restrições fiscais impostas pelo já controverso RFS.

## **6 CONCLUSÃO**

A presente dissertação investigou os impactos das políticas de austeridade recentemente implantadas no país, em especial, com a promulgação do Teto de Gastos, em 2016, sobre o orçamento do PBF. A hipótese de pesquisa cogitou que o contexto de consolidação fiscal existente no Brasil desde 2015, agravado pela edição da EC n.º 95/2016, implicou retrocesso nos direitos sociais constitucionalmente assegurados e, por conseguinte, na execução do PBF.

A análise dos dados orçamentários do programa obtidos por meio da LAI, a vasta revisão de literatura realizada, o histórico da legislação de regência, a investigação de diversos estudos sobre a eficácia do PBF e sobre as projeções orçamentárias da Assistência Social até 2036 e as decisões do STF na ACO n.º 3.359 e no MI n.º 7.300 confirmaram a hipótese de pesquisa.

A austeridade é uma ideia econômica segundo a qual momentos de crise impõem cortes no orçamento e na dívida dos Estados como mecanismos indispensáveis à retomada do crescimento. Sua astuciosa retórica baseia-se em dogmas como o de que os governos, assim como as famílias, têm que reduzir despesas quando as finanças vão mal e de que os ajustes fiscais resgatam a confiança dos agentes privados, abrindo caminho para a geração de emprego e o reaquecimento da economia.

O colapso do setor financeiro norte-americano em 2008, que rapidamente se espalhou para a Europa, foi resultado direto das políticas de liberalização na globalização, fundadas na ideia de que os mercados teriam máxima capacidade de se autorregular. Os custos de resgatar os bancos foram absorvidos pelos governos, os quais, por sua vez, rebatizaram a crise gerada pelo setor privado de crise da dívida soberana, criada pelos Estados que, supostamente, teriam gastado demais. Assim, ajustes fiscais foram apresentados pela cartilha liberal como a única saída para o colapso, e a conta da crise acabou sendo paga pelos que estão na base da pirâmide social, que são os que mais dependem dos serviços públicos cortados para combater

a recessão, pessoas cuja revolta deu ensejo aos movimentos “Occupy Wall Street” e “Indignados”, nos EUA e na Europa.

O resultado das políticas de austeridade nos países da periferia europeia foi o agravamento da recessão, a frustração de receitas do governo, a ampliação do déficit fiscal inicial e o enfraquecimento de direitos consagrados, como salários, aposentadorias e pensões. A austeridade fez com que a crise econômica se tornasse uma verdadeira economia de crise. No plano acadêmico, os principais estudos que davam suporte à austeridade expansionista passaram a ser refutados a partir de 2010, e a tese foi enterrada de vez em julho de 2012, quando até mesmo o FMI, que, durante anos, conduziu com mão de ferro o capitalismo global, reconheceu que as contrações fiscais prolongam as recessões sem gerar a esperada poupança fiscal.

No Brasil, a CF estabeleceu como prioridades a dignidade da pessoa humana, a construção de uma sociedade justa e solidária, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, o direito à alimentação e a assistência aos desamparados. Além de prever inúmeros direitos sociais e de tê-los sacramentado, pela primeira vez, em um capítulo autônomo, a CF trouxe instrumentos para tornar esses direitos eficazes, como, por exemplo, as vinculações constitucionais de recursos para saúde e educação. Ante a necessidade de concretizar tais direitos, o orçamento público deixou de ser compreendido como uma peça de natureza meramente contábil. Por força de seus impactos alocativos e distributivos, o orçamento passou a ser peça de mais alta relevância econômica e social e a descortinar as políticas públicas que são prioritárias para determinado governo.

Como reflexo da decisão política de combater a fome, em 2003, foi instituído o PBF, o qual unificou as ações federais que existiam de forma pulverizada e acabou se consagrando como o maior programa de transferência condicionada de renda do mundo. Os diversos estudos analisados comprovaram que, ante sua vasta cobertura e excelente focalização, desde sua criação até, pelo menos, 2016, o programa contribuiu significativamente para a redução da pobreza e funcionou como poderoso vetor de mobilidade social, tudo ao custo médio de menos de 0,5% do PIB, o que evidencia, a um só tempo, sua eficiência e baixo impacto orçamentário.

A origem do PBF remonta ao período que ficou conhecido como “Milagrinho” (2006-2010), em que o país conseguiu obter alto índice de crescimento econômico por meio da adoção de medidas como transferências de renda via PBF, valorização real do salário-mínimo a partir de 2005, facilitação de acesso ao crédito e aumento

dos investimentos públicos, os quais cresceram, em média, 27,6% de 2006 a 2010. Essas medidas, associadas à alta do preço das *commodities*, explicam a melhora no desempenho da economia brasileira em relação às duas décadas anteriores. O país passou a ter superávits primários consideráveis, quitou os empréstimos com o FMI em 2005, começou a acumular reservas internacionais e respondeu bem ao colapso do *subprime* americano, em 2008.

Não há um consenso sobre as causas que levaram o Brasil à grave crise de 2015. De um lado, aponta-se que houve excesso de gastos sociais nos governos do PT. De outro bordo, a crise é compreendida como um fenômeno multifatorial, composto pelo fim do ciclo de super alta das *commodities*, pela adoção da estratégia industrialista para privilegiar as exportações, pelos efeitos econômicos da Operação Lava Jato e pelo choque recessivo de 2015. Em seu primeiro mandato (2011-2014), a ex-presidente Dilma Rousseff acolheu a “Nova Matriz Econômica”, e o país passou a reduzir os juros, desvalorizar a moeda nacional e cortar investimentos públicos, que caíram drasticamente para a média de 1% ao ano, de 2011 a 2014. A estratégia industrialista foi caracterizada, ainda, por uma ampla política de incentivos e isenções fiscais que diminuiu o custo tributário das empresas e pelo controle dos preços administrados, para evitar o aumento da inflação. A agenda FIESP, porém, não funcionou. Depois de anos, em 2014, o Brasil apresentou resultado primário negativo (-0,6%) e crescimento quase nulo do PIB, de apenas 0,5%.

Nesse contexto, a austeridade foi ressuscitada e apresentada como a solução para a crise. Assim, teve início o choque recessivo de 2015, que significou um duro ajuste fiscal focado diretamente nos cortes de gastos e implicou piora no nível de atividade, já que a queda do gasto público somou-se à redução dos gastos das empresas e das famílias. A estratégia de choque envolveu, também, um rápido aumento dos preços administrados e a adoção de uma política monetária e creditícia igualmente restritiva, com o aumento dos juros de 10,5%, em janeiro de 2014, para 14,25%, em dezembro de 2015. O choque recessivo não funcionou e, findo o ano de 2015, o PIB caiu 3,5%.

Concluído o processo de impeachment de Dilma Rousseff, o então presidente Michel Temer e seu ministro da Fazenda Henrique Meirelles optaram por tratar a crise com mais austeridade, remédio que pode ser apontado como a cloroquina da economia, pois, além de ser comprovadamente ineficaz, possui efeitos colaterais graves. Aprovou-se, então, o Teto de Gastos, vendido como a suposta única

alternativa ao alcance do equilíbrio fiscal e à retomada do crescimento econômico. A EC n.º 95/2016, embora tenha sido debatida apenas como uma regra fiscal, representou um eficiente projeto de redução do tamanho do Estado brasileiro ao estabelecer que, nos próximos 20 anos, o crescimento das despesas primárias estava limitado ao montante das despesas do ano anterior, corrigido pelo IPCA. Isto é, o Teto de Gastos impôs um crescimento real nulo das despesas primárias até 2036, situação que somente poderia ser alterada a partir do 10º ano, por meio de projeto de LC a ser proposto pelo presidente da República. Outrossim, sob a alegação de que os pisos constitucionais engessavam o orçamento e possuíam caráter pró-cíclico, o Teto de Gastos estabeleceu que as aplicações mínimas nessas áreas não mais cresceriam em função da receita, e sim que equivaleriam aos valores do exercício anterior, também corrigidos pelo IPCA.

O Teto de Gastos é considerado único no cenário mundial devido à sua previsão constitucional, ao longo prazo de duração e à rigidez excessiva. À exceção da regra de ouro, o Brasil não possuía regras fiscais no corpo do texto constitucional. A inserção do Teto de Gastos na CF justificou-se pela intenção de congelar, sem maiores alardes, os pisos constitucionais de saúde e educação, dando-se prevalência aos interesses privados decorrentes do subfinanciamento de tais políticas públicas. Na mesma linha, a EC n.º 95/2016 escancarou a institucionalidade fiscal-financeira pouco republicana do país ao restringir as limitações às despesas primárias, deixando de fora o pagamento da dívida pública. Constitucionalizou-se, assim, a austeridade seletiva, pois, enquanto a elite foi agraciada com todo o crescimento real de arrecadação que o Brasil viesse a conhecer até 2036, aos da base da pirâmide social restou o congelamento das despesas públicas por 20 anos, a despeito da maior demanda por serviços públicos decorrente do aumento e do envelhecimento da população. Nesse sentido, verificou-se que, caso o NRF tivesse sido mantido, o gasto público *per capita* teria caído de R\$ 6.300,00, em 2017, para R\$ 5.600,00, em 2036.

Ante a impossibilidade matemática de manter despesas que aumentam acima da receita, como saúde, educação e previdência, em um conjunto que não pode ter crescimento real (“efeito achatamento”), o NRF, como já dito, modificou os pisos constitucionais e foi seguido pela Reforma da Previdência, em 2019. É dizer, desde o nascedouro, a EC n.º 95/2016 era insustentável e foi utilizada como instrumento para forçar a ulterior aprovação de novas reformas destinadas a promover mais cortes de gastos sociais. Nesse meio tempo, em 2017, aprovou-se outra reforma de cunho

liberal, a Trabalhista, que reduziu os direitos dos empregados, avançou na terceirização, enfraqueceu os sindicatos e garantiu a prevalência do negociado sobre o legislado. A propalada modernização não veio, e o que se viu após a aprovação da Lei n.º 13.467/2017 foram o aumento do desemprego e a “uberização” do trabalhador brasileiro. A incompatibilidade do Teto de Gastos com a realidade econômica e social e sua rigidez excessiva eram tão grandes que, durante sua vigência, ele foi “furado” seis vezes, em episódios que totalizaram R\$ 374,35 bilhões.

A escolha política pela austeridade teve reflexo no orçamento do PBF e interrompeu uma trajetória de crescimento nominal relevante, com altos percentuais de 35,88% (2005/2006), 49,56% (2006/2007), 20,18% (2007/2008), 12,57% (2008/2009), 13,62% (2009/2010), 24,09% (2011/2011), 22,94% (2011/2012), 16,89% (2012/2013) e 8,99% (2013/2014). Com o choque recessivo de 2015 e a retomada da agenda de consolidação fiscal, o orçamento nominal do PBF cresceu apenas 2,91% (2014/2015) e 2,14% (2015/2016). No primeiro ano de vigência do Teto de Gastos, 2017, o orçamento aumentou nominalmente apenas 1,54% (2016/2017). Ao corrigir os valores executados pelo IPCA, os números tornam-se ainda mais realistas, pois se constata quedas de -7,02% (2014/2015), -3,90% (2015/2016) e -1,37% (2016/2017).

O ano de 2017, como visto, foi marcado por um grande corte temporário no PBF entre os meses de fevereiro e junho, com queda de público de 13,7 para 12,7 milhões de famílias, em razão do anunciado contingenciamento de despesas para viabilizar o cumprimento da meta fiscal do ano. Justamente no período dessa forte contração, a taxa de desocupação havia subido para a média de 13%. Ou seja, quando a economia desacelerou, e a arrecadação também foi contraída, o governo realizou cortes nas despesas discricionárias ou impediu a ampliação das despesas obrigatórias sujeitas a controle fiscal, como o PBF (Dweck, 2020, p. 89). Comparando-se os exercícios de 2017 e 2018, constatou-se variação nominal de 5,42%, a qual, corrigida, representou 1,61%, percentual que, mesmo positivo, nem de longe é suficiente para contrabalancear as perdas dos anos anteriores.

Além disso, projeções realizadas pelo IPEA apontaram que as restrições impostas pelo Teto de Gastos implicariam um comportamento autofágico entre as quatro áreas de atuação do MDS em razão do “efeito achatamento” causado pelo BPC, que constitui despesa obrigatória no valor de um salário mínimo. De fato, apurou-se que, se mantido o NRF, todo o orçamento do MDS seria destinado ao pagamento do BPC já a partir de 2026, o que levaria ao colapso da pasta. Desse

modo, seria necessário enrijecer as normas concessivas do PBF ou do BPC ou mesmo os extinguir, o que representaria perda da cobertura de assistência social. Não por acaso, no dia seguinte à aprovação do Teto de Gastos, o governo Temer apresentou sua proposta de Reforma da Previdência, prevendo modificações no BPC para aumentar a idade mínima de acesso e desvinculá-lo do salário mínimo.

Nesse cenário, não demorou muito para que o Brasil, que havia saído do vergonhoso mapa da fome da ONU em 2014, passasse a andar na contramão e voltasse a experimentar o crescimento da insegurança alimentar grave, o que ocorreu, frise-se, antes do advento da pandemia. O quadro se deteriorou ainda mais a partir de maio de 2019, quando crescentes restrições orçamentárias, associadas a ações de revisão cadastral, fizeram com que o número de beneficiários do PBF começasse a cair. Enquanto em 2018, 14.142.764 famílias eram contempladas pelo programa, ao fim de 2019, esse número diminuiu para 13.170.607, o que representou decréscimo de 6,87%.

Não bastasse o relevante corte de 2019, a análise das concessões ocorridas em janeiro de 2020 comprovou que, apesar de possuir o maior número de famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza do país, o Nordeste foi a região que recebeu o menor número de novos benefícios (3.035). Já as regiões Centro-Oeste e Sul, a despeito de contarem com o menor número de famílias em situação de miséria, foram contempladas com 15.037 e 29.308 novos benefícios no mesmo mês. Esse tratamento discriminatório foi levado pelos Estados nordestinos ao STF na ACO n.º 3.359. Reconhecendo a postura preconceituosa e de retaliação, destinada logo contra os mais necessitados, a Corte Suprema determinou que a União disponibilizasse os dados que justificassem a concentração de cortes de benefícios do PBF no Nordeste e dispensasse tratamento isonômico aos beneficiários inscritos na região.

As restrições orçamentárias impostas pelas políticas de austeridade ao PBF fizeram com que tanto os valores de corte das linhas de pobreza e de extrema pobreza como o montante dos benefícios em si ficassem defasados justamente no período em que a população de baixa renda mais se encontrava vulnerável. A proteção insuficiente ao combate à pobreza foi reconhecida pelo STF no MI n.º 7.300, em cujo bojo determinou-se que Executivo e Legislativo adotassem providências para atualizar os valores do PBF, a fim de adequá-los à realidade socioeconômica vigente. Na ação, a Corte Suprema, acertadamente, entendeu que as limitações impostas pelo Teto de Gastos não poderiam ser utilizadas como escudo para manter a situação de

defasagem do PBF, porquanto, do ponto de vista orçamentário, nada seria mais prioritário do que prever políticas públicas de assistência alimentar à população desassistida. Também de forma correta, ressaltou o STF que a instituição de normas de boa governança fiscal, orçamentária e financeira não pode ser concebida como um fim em si, já que os recursos existem para fazer frente às inúmeras despesas que decorrem dos direitos fundamentais preconizados pela CF. Concluiu, assim, que a mera alusão à reserva do financeiramente possível não pode constituir óbice ao cumprimento da EC n.º 114/2021, a qual determinou que todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social tem direito a uma renda básica familiar garantida em programa permanente de transferência de renda.

O advento da pandemia da covid-19 representou um ponto de inflexão na agenda da austeridade. O Estado, que, àquela altura, estava fora de moda e era encarado como um mal a ser enfrentado, voltou forte, passando de vilão a mocinho. A consolidação fiscal foi, então, temporariamente deixada de lado em prol da necessidade de realizar gastos nas áreas de saúde, assistência social e de apoio a empresas e a trabalhadores, sobretudo, aos informais. Esse choque exógeno foi determinante para os rumos do PBF, uma vez que obrigou os entusiastas do dogmatismo fiscal a reconhecerem a imprescindibilidade de expandir as políticas de transferência condicionada de renda como meio de aplacar a fome e, também, de fazer a roda da economia girar. Assim, a realidade se impôs, e foram promulgadas sucessivas ECs que, “furando” o Teto de Gastos, permitiram a abertura de espaço orçamentário para financiar o AE, o eleitoreiro AB e, por fim, o novo PBF.

Em 2023, o PBF foi, enfim, repaginado, garantindo-se o benefício no valor mínimo de R\$ 600,00. O número de famílias contempladas passou de 13,2 milhões, em dezembro de 2019, para 21,1 milhões, em dezembro de 2023. O orçamento executado que, em, 2019, foi de R\$ 32.481.620.000,00 (0,44% do PIB), pulou para R\$ 150.819.546.984,00 (1,38% do PIB) em 2023. A relevância dos programas de transferência de renda para a implementação dos objetivos constitucionais parece, afinal, ter sido compreendida pelos governantes, ao menos por ora.

A entrada em vigor do RFS, contudo, acende um alerta quanto à manutenção do PBF, em seus atuais termos, como programa permanente de transferência de renda, na forma determinada pela EC n.º 114/2021. De um lado, há um consenso de que o novo arcabouço fiscal é uma regra muito melhor que o engessado Teto de Gastos, por ser mais flexível, tecnicamente mais bem construído e inovador em alguns

aspectos. De outro bordo, parte da doutrina aponta que a LC n.º 200/2023 enfrenta o mesmo problema da EC n.º 95/2016, qual seja, o “efeito achatamento”. Indica-se que a política de valorização real do salário mínimo e a vinculação dos pisos de saúde e educação à receita não cabem no RFS, assim como não cabiam no Teto de Gastos. Sob essa ótica, o aumento do salário mínimo pressionará as despesas com Previdência e BPC, e eventual incremento de arrecadação, a seu turno, implicará aumento dos gastos com saúde e educação. Para essa vertente, as restrições do novo arcabouço fiscal implicarão a continuidade da austeridade e a realização de cortes de gastos sociais, havendo grave risco de comprometimento futuro, inclusive, do PBF. Não por coincidência, de abril a junho deste ano, o noticiário econômico tem sido pautado por matérias que discutem desvincular alguns benefícios previdenciários do salário mínimo, entre eles, o BPC, e modificar os pisos constitucionais de saúde e educação, para que tais despesas deixem de ter reajustes de acordo com a receita e adequem-se aos limites traçados pelo RFS.

Enquanto o fornecimento de bens sociais é tratado como responsável pela falta de espaço de manobra para a política fiscal e o Congresso interdita a discussão sobre gastos tributários e redução da regressividade do sistema, impedindo a realização de ajustes justos do lado da receita, o pagamento dos escorchantes juros sobre a dívida pública sequer é discutido. A insustentabilidade do regime fiscal dito sustentável reside no fato de que a riqueza subtributada segue privilegiando o topo da pirâmide social, o qual continua se beneficiando de questionáveis incentivos fiscais e de um modelo tributário fortemente regressivo, bem como sendo muito bem remunerado na dívida pública, sem que a maioria da população faça a mínima ideia dessa perversa engrenagem.

Presente esse panorama, resta verificar se o novo PBF e o novo arcabouço fiscal, de mãos dadas, incorrerão no paradoxo do barão de Lampedusa, em “O Leopardo”: “tudo deve mudar aqui para que tudo continue igual”.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

AÇÃO DA CIDADANIA. Nossa história. “Quem tem fome tem pressa” – Betinho, 2023. Disponível em: [https://www.acaodacidadania.org.br/nossa-historia?utm\\_medium=search&utm\\_source=googleads&utm\\_campaign=acao\\_institucional](https://www.acaodacidadania.org.br/nossa-historia?utm_medium=search&utm_source=googleads&utm_campaign=acao_institucional). Acesso em: 3 jul. 2023.

AGÊNCIA BRASIL. Comissão aprova moção de repúdio à proposta de corte no Bolsa Família. O texto foi aprovado em audiência na Comissão de Seguridade Social. 2 dez. 2015. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2015-12/comissao-aprova-mocao-de-repudio-corte-de-r-10-bilhoes-no-bolsa-familia>. Acesso em: 5 jan. 2024.

AGÊNCIA BRASIL. Lula veta prorrogação da desoneração da folha de pagamento. 23 nov. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-11/lula-veta-prorrogacao-desoneracao-da-folha-de-pagamento>. Acesso em: 24 jun. 2024.

AGÊNCIA BRASIL. Taxa média de desemprego em 2023 é a menor desde 2014. 31 jan. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-01/taxa-media-de-desemprego-em-2023-e-menor-desde-2014>. Acesso em: 14 jun. 2024.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Relator do orçamento confirma corte de R\$ 10 bilhões no Bolsa Família. 11 dez. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/477989-relator-do-orcamento-confirma-corte-de-r-10-bilhoes-no-bolsa-familia/>. Acesso em: 5 jan. 2024.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Ministro da Economia diz que sistema de capitalização é “poupança garantida”. 8 mai. 2019. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/noticias/557068-ministro-da-economia-diz-que-sistema-de-capitalizacao-e-poupanca-garantida/#:~:text=Ministro%20da%20Economia%20diz%20que%20sistema%20de%20capitaliza%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9%20%E2%80%9Cpoupan%C3%A7a%20garantida%E2%80%9D,-Paulo%20Guedes%20participou&text=O%20ministro%20da%20Economia%2C%20Paulo,\(PEC%206%2F19\)](https://www.camara.leg.br/noticias/557068-ministro-da-economia-diz-que-sistema-de-capitalizacao-e-poupanca-garantida/#:~:text=Ministro%20da%20Economia%20diz%20que%20sistema%20de%20capitaliza%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9%20%E2%80%9Cpoupan%C3%A7a%20garantida%E2%80%9D,-Paulo%20Guedes%20participou&text=O%20ministro%20da%20Economia%2C%20Paulo,(PEC%206%2F19)). Acesso em: 17 mai. 2024.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Comissão que analisa 13º do Bolsa Família faz nova tentativa de votar relatório. Presidente do colegiado promete convocar reuniões diariamente até que haja o número mínimo de parlamentares para votação da proposta. 12 fev. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/636445-comissao-que-analisa-13o-do-bolsa-familia-faz-nova-tentativa-de-votar-relatorio/>. Acesso em: 6 jan. 2024.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Comissão adia para março decisão sobre o 13º para o Bolsa Família. Relator ampliou o pagamento para os beneficiários do BPC;

deputada do governo afirma que não existem recursos. 19 fev. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/639284-COMISSAO-ADIA-PARA-MARCO-DECISAO-SOBRE-O-13%C2%BA-PARA-O-BOLSA-FAMILIA>. Acesso em: 6 jan. 2024.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Líder confirma que o governo pediu para não votar MP do 13º do Bolsa Família. 18 dez. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/717620-lider-confirma-que-o-governo-pediu-para-nao-votar-mp-do-13o-do-bolsa-familia/>. Acesso em: 26 dez. 2023.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Projeto da LDO de 2025 mostra crescimento mais gradual dos resultados fiscais. 15 abri. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1052304-ldo-de-2025-mostra-crescimento-mais-gradual-dos-resultados-fiscais>. Acesso em: 24 jun. 2024.

AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. PIB cresce 0,5% em 2014 e chega a R\$ 5,8 trilhões. 17 nov. 2016. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/9470-pib-cresce-0-5-em-2014-chega-a-r-5-8-trilhoes>. Acesso em: 22 ago. 2021.

AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. PIB cresce 2,9% em 2023 e fecha o ano em R\$ 10,9 trilhões. 1 mar. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/39303-pib-cresce-2-9-em-2023-e-fecha-o-ano-em-r-10-9-trilhoes>. Acesso em: 24 jun. 2024.

AGÊNCIA SENADO. Impeachment de Dilma Rouseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil. 28 dez. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>. Acesso em: 14 jun. 2024.

AGÊNCIA SENADO. Comissão de Orçamento derruba corte de R\$ 10 bilhões no Bolsa Família em 2016. 16 dez. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/12/16/comissao-de-orcamento-derruba-corte-de-r-10-bilhoes-no-bolsa-familia-em-2016>. Acesso em: 5 jan. 2024.

AGÊNCIA SENADO. Promulgada emenda que exclui repasse de petróleo do teto de gastos da União. 26 set. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/26/promulgada-emenda-que-exclui-repasse-do-petroleo-do-teto-de-gastos-da-uniao>. Acesso em: 24 jun. 2024.

AGÊNCIA SENADO. Medida provisória garante pagamento de 13º a beneficiários do Bolsa Família. 16 out. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/16/medida-provisoria-garante-pagamento-de-13o-a-beneficiarios-do-bolsa-familia>. Acesso em: 6 jan. 2024.

AGÊNCIA SENADO. Aprovado orçamento de 2021 com déficit de R\$ 247,1 bilhões. 25 mar. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/25/aprovado-orcamento-de-2021-com-deficit-de-r-247-1-bilhoes>. Acesso em: 24 jun. 2024.

AGÊNCIA SENADO. Restabelecido artigo que impede excluir novas despesas do resultado primário. 14 dez. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/12/14/restabelecido-artigo-que-impede-excluir-novas-despesas-do-resultado-primario>. Acesso em: 23 jun. 2024.

ALBERTO, Alesina. *The Kindest Cuts*. *City Journal*, 2012. Disponível em: <https://www.city-journal.org/article/the-kindest-cuts>. Acesso em: 27 mai. 2024.

ALBERTO, Alesina; ARDAGNA, Silvia. *Large Changes in Fiscal Policy: taxes versus spending*. In: *Tax Policy and the Economy*, vol. 24, Brown, 2010. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w15438>. Acesso em: 15 mai. 2024.

ALMEIDA, Dayson Pereira; GREGGIANIN, Eugênio; MOURA, Márcia Rodrigues; VOLPE, Ricardo Alberto. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF) da Câmara dos Deputados. Nota técnica n.º 2/2024. Análise dos vetos ao projeto de lei complementar n.º 200/2023 – novo marco fiscal. Set. 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/nota-tecnica--analise-dos-vetos-ao-projeto-de-lei-complementar-200-de-2023--novo-marco-fiscal-public>. Acesso em: 22 jun. 2024.

ALMEIDA, Dayson Pereira; GREGGIANIN, Eugênio; MOURA, Márcia Rodrigues; VOLPE, Ricardo Alberto; MATTOS, Cesar; TEIXEIRA FILHO, Sócrates Arantes. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF) e Consultoria Legislativa (CONLE) da Câmara dos Deputados. Nota técnica conjunta n.º 4/2023. Nov. 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/ntc-04-nota-tecnica-cjta-n-04-de-2023--lei-complementar-200-2023-comentada--regime-fiscal-sustentavel>. Acesso em: 23 jun. 2024.

ALVARENGA, Darlan; LAPORTA, Taís; TREVIZAN, Karina. Standard and Poor's tira grau de investimento do Brasil. 9 set. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2015/09/standard-and-poors-tira-grau-de-investimento-do-brasil.html>. Acesso em: 15 jun. 2024.

ALMEIDA, Dayson Pereira; MOURA, Márcia Rodrigues; VOLPE, Ricardo Alberto. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF) da Câmara dos Deputados. Nota técnica n.º 2/2024. Análise do 2º Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – 2º bimestre de 2024. Mai. 2024. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2024/nt\\_22-24\\_-2aval-1](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2024/nt_22-24_-2aval-1). Acesso em: 22 jun. 2024.

ANDERSEN, Alice. Filhos do Bolsa Família: em 20 anos, 64% dos beneficiários saíram fora do CadÚnico. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/economia/2023/9/12/filhos-do-bolsa-familia-em-20-anos-64-dos-beneficiarios-sairam-fora-do-cadunico-143945.html>. Acesso em: 6 out. 2023.

AVILA, Rodrigo. Mentiras e verdades sobre a dívida pública – parte 3. 20 jul. 2017. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/mentiras-e-verdades-sobre-a-divida-publica-parte-3/>. Acesso em: 18 jun. 2024.

BALAKRISHNAN, Ravi; TOSCANI, Frederik. Como o boom das commodities ajudou a reduzir a pobreza e a desigualdade na América Latina. 21 jun. 2018. Disponível em: <https://www.imf.org/pt/Blogs/Articles/2018/06/21/blog-how-the-commodity-boom-helped-tackle-poverty-and-inequality-in-latin-america>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Taxas de juros básicas – histórico. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>. Acesso em: 15 jun. 2016.

BANCO CENTRAL EUROPEU. *Monthly Bulletin*, jun. 2010. Disponível em: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201006en.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2024.

BANDEIRA, Manuel. O bicho. *In*: Belo Belo. Global Editora, 2020.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2001.

BATINI, Nicoletta; CALLEGARI, GIOVANNI; MELINA, Giovanni. *Successful austerity in the United States, Europe and Japan*. FMI, jul. 2012. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12190.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2024.

BBC NEWS BRASIL. Agência que rebaixou Brasil levou multa bilionária em fevereiro. 10 set. 2015. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150910\\_agencias\\_risco\\_transparencia\\_fd](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150910_agencias_risco_transparencia_fd). Acesso em: 15 jun. 2024.

BBC NEWS BRASIL. Crise financeira: um colapso que ameaçou o capitalismo. Série 21 histórias que marcaram o século 21. 10 out. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55966588>. Acesso em: 6 jun. 2024.

BBC NEWS BRASIL. PEC do Auxílio Brasil: há 22 anos, Bolsonaro foi único Deputado contra Fundo de Combate à pobreza. 13 jul. 2022. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2022/07/13/pec-do-auxilio-brasil-ha-22-anos-bolsonaro-foi-unico-deputado-contr-fundo-de-combate-a-pobreza.htm>. Acesso em 30 jul. 2023.

BEM, Augusto Pinho de. O ajuste fiscal pós 2015 e o novo regime fiscal. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 45, n. 4, p. 9-26, 2018. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/viewFile/4081/3965>. Acesso em: 15 mai. 2024.

BETIM, Felipe. Auxílio Brasil toma o lugar do Bolsa Família sob críticas e incertezas. 16 nov. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-11-17/auxilio-brasil-toma-o-lugar-do-bolsa-familia-sob-criticas-e-incertezas.html>. Acesso em: 19 jan. 2024.

BLYTH, Mark. Austeridade: a história de uma ideia perigosa. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

BOECKEL, Cristina. Chacina de Vigário Geral completa 30 anos: “A sensação é a mesma da dor do dia”, diz viúva. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/08/29/chacina-de-vigario-geral-completa-30-anos-a-sensacao-e-a-mesma-da-dor-do-dia-diz-viuva.ghtml>. Acesso em: 17 set. 2023.

BOECKEL, Cristina. Chacina da Candelária, 30 anos: menores ainda estão vulneráveis no Brasil, segundo pessoas próximas das vítimas. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/07/23/chacina-da-candelaria-30-anos-menores-ainda-estao-vulneraveis-no-brasil-segundo-pessoas-proximas-das-vitimas.ghtml>. Acesso em: 17 set. 2023.

BORGES, Bráulio. Mudança de meta levanta dúvidas sobre o compromisso do governo com consolidação fiscal. FGV IBRE. 16 jun. 2024. FGV IBRE. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/noticias/mudanca-de-meta-levanta-duvidas-sobre-compromisso-do-governo-com-consolidacao-fiscal>. Acesso em: 24 jun. 2024.

BOVA, Elva; KINDA, Tidiane; MUTHOORA, Priscilla; TOSCANI, Frederik. *Fiscal Rules at a Glance. International Monetary Fund*, 2015. Disponível em: <http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRANCO, Mariana. Ações do governo Temer estarão baseadas no documento Uma Ponte para o Futuro: o documento dá ênfase à necessidade de ajuste fiscal. Agência Brasil, 14 mai. 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-05/acoes-do-governo-temer-estarao-baseadas-no-documento-uma-ponte-para-o>. Acesso em: 16 jun. 2024.

BRASIL. Comissão Especial – PEC 047/03 – Alimentação como direito social (PEC 04703). Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Parecer do Relator PRL 1, de 20 de setembro de 2009. Relator: Lelo Coimbra. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=114145>. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Emendas apresentadas perante a Comissão Mista destinada a apreciar a Medida Provisória nº 898, de 2019, que "Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, para dispor sobre o pagamento do benefício financeiro relativo ao mês de dezembro de 2019 como abono natalino. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8029018&ts=1652814238082&disposition=inline>. Acesso em: 3 jan. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Parecer n.º 1, de 11 de março de 2020. Comissão Mista destinada a apreciar a Medida Provisória nº 898, de 2019. Relator: Senador Randolfe Rodrigues. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1865078](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1865078). Acesso em: 6 jan. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 3 set. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. Relatório de Avaliação nº 1094221 - Ações relacionadas ao pagamento dos Auxílios Emergenciais no período de 16.04.2020 a 31.12.2021. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1155040>. Acesso em: 18 jan. 2024.

BRASIL. Decreto n.º 53.153, de 10 de dezembro de 1963. Aprova o Regulamento do Salário-Família do Trabalhador. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53153-10-dezembro-1963-393293-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 4 out. 2023.

BRASIL. Decreto n.º 5.829, de 30 de novembro de 1972. Cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e dá outras providências. Disponível em: [L5829 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1972/5829.htm). Acesso em: 16 set. 2023.

BRASIL. Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 2 ago. 2023.

BRASIL. Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm). Acesso em: 2 ago. 2023.

BRASIL. Decreto n.º 807, de 22 de abril de 1993. Institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar CONSEA e dá outras providências. Disponível em: [www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/legislacao/decretos/807.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1993/807.pdf). Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. Decreto n.º 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/d1366.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/d1366.htm). Acesso em: 16 set. 2023.

BRASIL. Decreto n.º 3.877, de 24 de julho de 2001. Institui o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3877.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3877.htm). Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. Decreto n.º 4.102, de 24 de janeiro de 2002. Regulamenta a Medida Provisória n.º 18, de 28 de dezembro de 2001, relativamente ao “Auxílio Gás”. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4102.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4102.htm). Acesso em: 3 jul. 2023.

BRASIL. Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm). Acesso em: 12 jul. 2023.

BRASIL. Decreto n.º 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm). Acesso em: 4 out. 2023.

BRASIL. Decreto n.º 10.740, de 5 de julho de 2021. Prorroga o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (**covid-19**), instituído pela Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/D10740.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.740%2C%20DE%205%20DE%20JULHO%20DE%202021&text=Prorroga%20o%20Aux%C3%ADlio%20Emergencial%202021,18%20de%20mar%C3%A7o%20de%202021](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10740.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.740%2C%20DE%205%20DE%20JULHO%20DE%202021&text=Prorroga%20o%20Aux%C3%ADlio%20Emergencial%202021,18%20de%20mar%C3%A7o%20de%202021). Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Decreto n.º 11.016, de 29 de março de 2022. Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11016.htm#art15](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11016.htm#art15). Acesso em: 4 out. 2023.

BRASIL. Decreto-lei n.º 7.328, de 17 de fevereiro de 1945. Cria, no Conselho Federal de Comércio Exterior, a Comissão Nacional de Alimentação, e dá outras providências. Disponível em: [DEL7328 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_leis/1945/leis/7328.htm). Acesso em: 16 set. 2023.

BRASIL. Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/dlg6-2020.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/dlg6-2020.htm). Acesso em: 30 jul. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 102, de 26 de setembro de 2019. Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc102.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc102.htm). Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 106, de 7 de maio de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc106.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc106.htm). Acesso em: 13 jul. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 109, de 15 de março de 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm). Acesso em 30 jul. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 113, de 8 de dezembro de 2021. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc113.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc113.htm). Acesso em: 1 ago. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 114, de 16 de dezembro de 2021. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc114.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc114.htm). Acesso em 17 jul. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 123, de 14 de julho de 2022. Altera o art. 225 da Constituição Federal para estabelecer diferencial de competitividade para os biocombustíveis; inclui o art. 120 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reconhecer o estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes; autoriza a União a entregar auxílio financeiro aos Estados e ao Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos produtores e distribuidores de etanol hidratado; expande o auxílio Gás dos Brasileiros, de que trata a Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021; institui auxílio para caminhoneiros autônomos; expande o Programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021; e institui auxílio para entes da Federação financiarem a gratuidade do transporte público. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc123.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc123.htm). Acesso em 1 ago. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 126, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm). Acesso em 2 ago. 2023.

BRASIL. Lei n.º 4.266, de 3 de outubro de 1963. Institui o salário família do trabalhador. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4266.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4266.htm). Acesso em 4 out. 2023.

BRASIL. Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964.

Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: [L4504 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm). Acesso em: 16 set. 2023.

BRASIL. Lei n.º 6.321, de 14 de abril de 1976. Dispõe sobre a dedução, do lucro tributável para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em programas de alimentação do trabalhador. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6321.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6321.htm). Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm). Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. Lei n.º 9.249, de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9249.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9249.htm). Acesso em: 10 mai. 2024.

BRASIL. Lei n.º 9.533, de 10 de dezembro de 1997. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9533.htm#:~:text=L9533&text=LEI%20N%C2%BA%209.533%2C%20DE%2010%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201997.&text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,m%C3%Adnima%20associados%20a%20a%C3%A7%C3%B5es%20socioeducativas](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9533.htm#:~:text=L9533&text=LEI%20N%C2%BA%209.533%2C%20DE%2010%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201997.&text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,m%C3%Adnima%20associados%20a%20a%C3%A7%C3%B5es%20socioeducativas). Acesso em: 3 jul. 2023.

BRASIL. Lei n.º 9.811, de 28 de julho de 1999. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei orçamentária de 2000 e dá outras providências.

BRASIL. Lei n.º 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm). Acesso em: 3 jul. 2023.

BRASIL. Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm). Acesso em 12 jul. 2023.

BRASIL. Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm). Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. Lei n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis n.ºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12512.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12512.htm). Acesso em 12 jul. 2023.

BRASIL. Lei n.º 12.817, de 5 de junho de 2013. Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para ampliar a idade limite de crianças e adolescentes que compõem as unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família elegíveis ao recebimento do benefício para superação da extrema pobreza, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12817.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12817.htm). Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. Lei n.º 13.982/2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm). Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. Lei n.º 14.869, de 20 de setembro de 2023. Disciplina a proclamação de resultados de julgamentos na hipótese de empate na votação no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf); dispõe sobre a autorregularização de débitos e a conformidade tributária no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda, sobre o contencioso administrativo fiscal e sobre a transação na cobrança de créditos da Fazenda Pública; altera o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, e as Leis nºs 6.830, de 22 de setembro de 1980 (Lei de Execução Fiscal), 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 13.988, de 14 de abril de 2020, 5.764, de 16 de dezembro de 1971, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, e 10.150, de 21 de dezembro de 2000; e revoga dispositivo da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14689.htm). Acesso em: 23 jun. 2024.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 27 jul. 2023.

BRASIL. Lei Complementar n.º 200, de 30 de agosto de 2023. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional n.º 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp200.htm#promulgacao](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm#promulgacao). Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Medida Provisória n.º 2.140, de 13 de fevereiro de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação (Bolsa Escola) e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2140.htm). Acesso em: 3 jul. 2023.

BRASIL. Medida Provisória n.º 2.206-1, de 6 de setembro de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde: “Bolsa-Alimentação” e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas\\_2001/2206-1.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2206-1.htm). Acesso em: 12 jul. 2023.

BRASIL. Medida Provisória n.º 18, de 28 de dezembro de 2001. Dispõe sobre subvenções ao preço e ao transporte do álcool combustível e subsídios ao preço do gás liquefeito de petróleo - GLP, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas\\_2001/18.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/18.htm). Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. Medida Provisória n.º 103, de 1º de janeiro de 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2003/103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm). Acesso em 27 set. 2023.

BRASIL. Medida Provisória n.º 108, de 27 de fevereiro de 2003. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – “Cartão Alimentação”. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2003/108.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/108.htm). Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. Medida Provisória n.º 132, de 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2003/132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/132.htm). Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. Medida Provisória n.º 411, de 28 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005, altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dá outras

providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/mpv/411.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/mpv/411.htm). Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. Medida Provisória n.º 570, de 14 de maio de 2012. Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/mpv/570.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/mpv/570.htm). Acesso em: 25 jul. 2023.

BRASIL. Medida Provisória n.º 898, de 15 de outubro de 2019. Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, para dispor sobre o pagamento do benefício financeiro relativo ao mês de dezembro de 2019 como abono natalino. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv898.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20898%2C%20DE%2015%20DE%20OUTUBRO%20DE%202019&text=Alter%20a%20Lei%20n%C2%BA%2010.836,de%202019%20como%20abono%20natalino.&text=NR\)-,Art.,na%20data%20de%20sua%20publica%C3%A7%C3%A3o](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv898.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20898%2C%20DE%2015%20DE%20OUTUBRO%20DE%202019&text=Alter%20a%20Lei%20n%C2%BA%2010.836,de%202019%20como%20abono%20natalino.&text=NR)-,Art.,na%20data%20de%20sua%20publica%C3%A7%C3%A3o). Acesso em: 26 dez. 2023.

BRASIL. Medida Provisória n.º 1.000, de 2 de setembro de 2020. Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (**covid-19**) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm). Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Medida Provisória n.º 1.039, de 18 de março de 2021. Institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/mpv/mpv1039.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/mpv/mpv1039.htm). Acesso em: 30 jul. 2023.

BRASIL. Medida Provisória n.º 1.061, de 9 de agosto de 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/mpv/mpv1061.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/mpv/mpv1061.htm). Acesso em: 14 jul. 2023.

BRASIL. Medida Provisória n.º 1.076, de 7 de dezembro de 2021. Institui o Benefício Extraordinário destinado às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil, de que trata a Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1076.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1076.htm). Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. Medida Provisória n.º 1.164, de 2 de março de 2023. Institui o Programa Bolsa Família e altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1164.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1164.htm). Acesso em: 30 jul. 2023.

BRASIL. Mensagem de Veto n.º 627, de 4 de maio de 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/Mensagem\\_Veto/2000/Vep101-00.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2000/Vep101-00.htm). Acesso em: 11 jun. 2024.

BRASIL. Mensagem de Veto n.º 743, de 29 de dezembro de 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-743.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-743.htm). Acesso em: 30 jul. 2023.

BRASIL. Mensagem de Veto n.º 431, de 30 de agosto de 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Msg/Vep/VEP-0431-23.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Msg/Vep/VEP-0431-23.htm). Acesso em: 23 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Casa Civil. Exposição de Motivos n.º 47, de 20 de outubro de 2003. Brasília, DF: Ministério da Casa Civil, 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Exm/2003/EM47-CCIVIL-03.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2003/EM47-CCIVIL-03.htm). Acesso em: 12 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Relatório de Gestão Fiscal – exercício 2019. Brasília: Ministério da Cidadania, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/RelatriodeGestoExerccio2019.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Cidadania, Advocacia Geral da União e Controladoria Geral da União. Exposição de Motivos Interministerial n.º 00006, de 15 de março de 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Exm/Exm-MP-1039-21.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Exm/Exm-MP-1039-21.pdf). Acesso em: 30 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Cidadania e Ministério da Economia. Exposição de Motivos Interministerial n.º 00072/2019, de 5 de setembro de 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8026504&ts=1652814239896&disposition=inline>. Acesso em: 3 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Plano Brasil sem Miséria. Caderno de resultados 2011-2014. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil\\_sem\\_miseria/cadernodegraficosbsm-35anos.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/cadernodegraficosbsm-35anos.pdf). Acesso em: 12 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Exposição de Motivos n.º 00206/2021, de 31 julho de 2021. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2054034&filename=Tramitacao-PEC%2023/2021](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2054034&filename=Tramitacao-PEC%2023/2021). Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Exposição de Motivos n.º 140/2016, de 5 de dezembro de 2016. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1514975&filename=PEC%20287/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1514975&filename=PEC%20287/2016). Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Exposição de Motivos Interministerial n.º 00083, de 15 de junho de 2016.

Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=Tramitacao-PEC%20241/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=Tramitacao-PEC%20241/2016). Acesso em: 27 jul. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, 2012.

BRASIL. Portaria Interministerial MPS/MF n.º 26, de 10 de janeiro de 2023. Dispõe sobre o reajuste dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e demais valores constantes do Regulamento da Previdência Social - RPS e dos valores previstos nos incisos II a VIII do § 1º do art. 11 da Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019, que trata da aplicação das alíquotas da contribuição previdenciária prevista nos arts. 4º, 5º e 6º da Lei n.º 10.887, de 18 de junho de 2004. (Processo n.º 10128.118262/2022-61). Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-mps/mf-n-26-de-10-de-janeiro-de-2023-457160869>. Acesso em: 4 out. 2023.

BRASIL. Projeto de Lei n.º 80, de 16 de abril de 1991. Institui o programa de garantia de renda mínima – PGRM e dá outras providências. Senado Federal. Brasília. 16 abri. 1991. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1270>. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Projeto de Lei n.º 5.403, de 24 de maio de 2016. Dá nova redação ao art. 2º da Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para vedar a majoração, pelo Poder Executivo, em percentual diferenciado e acima da variação acumulada do INPC, dos valores dos benefícios e dos referenciais para caracterização de pobreza ou de extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família. Câmara dos Deputados. Brasília. 16 abri. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2085652>. Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição n.º 47 de 2003. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=114145>. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição n.º 23 de 2021. Altera os arts. 100, 160 e 167 da Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/108570?sequencia=134>. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição n.º 32 de 2022. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para permitir a implementação do Programa Bolsa Família e definir regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023, e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg->

getter/documento?dm=9216186&ts=1679936053354&disposition=inline&\_gl=1\*3guu  
sf\*\_ga\*NjAwNDg0MjE3LjE2ODk4MTgxNTM.\*\_ga\_CW3ZH25XMK\*MTY5MDg0Mjkw  
OS42LjEuMTY5MDg0Mjk3NC4wLjAuMA.%20Acesso%20em:%2031%20jul.%20202  
3. Acesso em: 2 ago. 2023.

BRASIL. Secretaria de Comunicação da Presidência. 2023 é o ano com maior média de beneficiários, de valor médio e de investimento federal na história do Bolsa Família. 9 dez. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/2023-e-o-ano-com-maior-media-de-beneficiarios-de-valor-medio-e-de-investimento-federal-na-historia-do-bolsa-familia>. Acesso em: 23 jun. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Nota técnica de adequação orçamentária e financeira n.º 33, de 24 de outubro de 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8030962&ts=1652814238164&disposition=inline>. Acesso em: 2 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na Ação Cível Originária n.º 3359/DF. Relator: Marco Aurélio Melo. Redator para o acórdão: Gilmar Mendes. DJe 23/8/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 378/DF. Relator: Edson Fachin. Redator para o acórdão: Luiz Roberto Barroso. DJe 25/8/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão no Mandado de Injunção n.º 7.300/DF. Relator: Marco Aurélio Melo. Redator para o acórdão: Gilmar Mendes. DJe 20/6/2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 1084/2018, Plenário. Relator: Aroldo Cedraz. Data da Sessão: 16/5/2018 – Ordinária.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Parecer prévio e síntese do relatório sobre as contas do Presidente da República. Exercício 2019. Relator: Bruno Dantas. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2019/conformidade-financeira-e-orcamentaria.htm>. Acesso em: 23 jun. 2024.

BRITO, Tatiana; SOARES, Fábio. Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania: um passo em falso? Centro de Estudos da Consultoria do Senado, ago. 2010. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-75-bolsa-familia-e-renda-basica-de-cidadania-um-passo-em-falso>. Acesso em: 15 jan. 2024.

BROPP, Camille. O legado de Josué de Castro sobre a “maior calamidade social”. Disponível em: <https://www.comciencia.br/o-legado-de-josue-de-castro-sobre-a-maior-calamidade-social/>. Acesso em: 20 set. 2023.

CABRAL, Umberlândia. De 2010 a 2022, população brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões. Agência IBGE notícias. 28 jun. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37237-de-2010-a-2022-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes>. Acesso em: 4 out. 2023.

CALEIRO, João Pedro. 16 países atolados em dívidas (e o Brasil em 34º). Exame. 24 abri. 2015. Disponível em: <https://exame.com/economia/16-paises-atolados-em-dividas-e-o-brasil-em-34o/>. Acesso em: 18 jun. 2024.

CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. *In*: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). Bolsa família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.

CARTA CAPITAL. Temer: impeachment ocorreu porque Dilma recusou “Ponte para o Futuro”, 23 set. 2016. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/temer-impeachment-ocorreu-porque-dilma-recusou-ponte-para-o-futuro/>. Acesso em: 16 jun. 2024.

CARVALHO, Laura. Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado. São Paulo: Todavia, 2020.

CARVALHO, Laura. Valsa brasileira. São Paulo: Todavia, 2018.

CARVALHO, Laura; ROSSI, Pedro. Mitos fiscais, dívida pública e tamanho do Estado. *In*: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p. 39-49.

CASTELAR, Armando; MATOS, Sílvia. O novo arcabouço fiscal e seus desafios. O novo arcabouço fiscal e seus desafios. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-novo-arcabouco-fiscal-e-seus-desafios>. Acesso em: 22 jun. 2024.

CASTRO, Anna Maria de. A trajetória do combate à fome no Brasil. *In*: ARANHA, Adriana Veiga (org.). Fome Zero: Uma História Brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, v. 1, 2010. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>. Acesso em: 18 set. 2023.

CASTRO, Josué de. Geopolítica da Fome. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 2a ed., 1953.

CÁTEDRA JOSUÉ DE CASTRO. Pão ou *commodity*: geografia da produção de alimentos. *In*: CAMPELLO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula (Orgs.). Da Fome à Fome: Diálogos com Josué de Castro. São Paulo: Elefante, 2022.

CÁTEDRA JOSUÉ DE CASTRO. Combate à fome: 75 anos de políticas públicas. *In*: CAMPELLO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula (Orgs.). *Da Fome à Fome: Diálogos com Josué de Castro*. São Paulo: Elefante, 2022.

CHAHAD, José Paulo Zeetano. Renda básica universal em tempos de pandemia: subsídios para o debate. *Ciência & Trópico*, v. 44, n. 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/1961>. Acesso em: 17 jan. 2024.

CHAMMA, Ana Letícia Sbitkowski; SPAROVEK, Gerd. De onde vem e para onde vai: o caso do setor agropecuário brasileiro. *In*: CAMPELLO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula (Orgs.). *Da Fome à Fome: Diálogos com Josué de Castro*. São Paulo: Elefante, 2022.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp, 2004.

CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. O orçamento público e a efetivação dos Direitos Sociais. Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI. Tema: "Estado, Globalização e Soberania: o direito do século XXI". São Paulo, 2009, p. 8588-8604. Disponível em: [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/sao\\_paulo/Integra.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/sao_paulo/Integra.pdf). Acesso em: 31 dez. 2023.

CONSULTOR JURÍDICO. Congresso libera R\$ 102 milhões para emissão de passaportes. 14 jul. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jul-14/congresso-libera-102-milhoes-emissao-passaportes/>. Acesso em: 18 jun. 2024.

CONSULTOR JURÍDICO. Governo está “mordendo empresariado pelas bordas”, afirma Rubens Ometto. 8 jun. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-08/governo-esta-mordendo-empresariado-pelas-bordas-afirma-rubens-ometto/>. Acesso em: 24 jun. 2024.

DWECK, Esther. Por que é imprescindível revogar o Teto de Gastos? *In*: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p. 83-96.

DOWBOR, Ladislau. *DOWBOR, Ladislau. Resgatar a função social da economia: uma questão de dignidade humana*. Editora Elefante, 2022.

DUBEUX, Rafael. Regime Fiscal Sustentável e cenário da economia brasileira: Lei Complementar 200/2023 (arcabouço fiscal). 4 set. 2023. Fórum de Tributação e Justiça da UFPE.

EXAME. Haddad diz que Fazenda não tem plano 'B' para compensar desoneração; Senado assumiu responsabilidade. 12 jun. 2024. Disponível em: <https://exame.com/economia/haddad-pis-cofins-desoneracao-folha/>. Acesso em: 24 jun. 2024.

FELIX, Diego. PEC Kamikaze: entenda como fica a economia com o pacote de Bolsonaro. Disponível em: <https://istoedinheiro.com.br/pec-kamikaze-entenda-como-fica-a-economia-com-o-pacote-de-bolsonaro/>. Acesso em: 2 ago. 2023.

FEDERAÇÃO NACIONAL DO FISCO ESTADUAL E DISTRITAL (FENAFISCO). Bloqueio no Orçamento deve ficar próximo a R\$ 3 bi graças a revisão de gastos do INSS. 21 mar. 2024. Disponível em: <https://fenafisco.org.br/22/03/2024/bloqueio-no-orcamento-deve-ficar-proximo-a-r-3-bi-gracas-a-revisao-de-gastos-do-inss/>. Acesso em: 22 jun. 2024.

FERNANDES, Adriana; Fazenda estuda limitar a 2,5% crescimento real dos pisos de saúde e educação. Folha de São Paulo. 11 jun. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/06/fazenda-estuda-limitar-a-25-crescimento-real-do-pisos-de-saude-e-educacao.shtml>. Acesso em: 24 jun. 2024.

FERNANDES, Adriana; OTTA, Lu Aiko. O plano A é o controle de despesas, o B é privatização, e o C, aumento de imposto, 9 jul. 2016. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/o-plano-a-e-o-controle-de-despesas-o-b-e-privizacao-e-o-c-aumento-de-imposto/>. Acesso em: 16 jun. 2024.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de. A Regra De Ouro Como Limite Constitucional ao Endividamento Público no Brasil. *In: Dívida Pública*. Blucher Open Access, 2018. p. 607-640.

FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen. Políticas sociais frente a austeridade econômica brasileira. *In: Lacerda, Antônio Correa (coordenador). O mito da austeridade*. São Paulo: Contracorrente, 2019. p. 79-110.

FERREIRA, Paulo Rubem Santiago. O superávit primário e o financiamento federal da educação básica no Brasil: o impacto do superávit primário no financiamento Federal da Educação Básica (1999-2014). Belo Horizonte: Dialética, 2021.

FITCH RATINGS. *Fitch affirms Brazil at 'BB-'; Outlook stable*. 20 dez. 2022. Disponível em: <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-affirms-brazil-at-bb-outlook-stable-20-12-2022>. Acesso em: 30 mar. 2023.

FMI. *Will it hurt? Macroeconomic effects of fiscal consolidation*. *In: World Economic Outlook: Recovery, Risk, and Rebalancing*, p. 93-124, 2010. Disponível em: <https://www.imf.org/-/media/Websites/IMF/imported-flagship-issues/external/pubs/ft/weo/2010/02/pdf/c3pdf.ashx>. Acesso em: 23 mai. 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR, 2023. Disponível em: <https://fbssan.org.br/sobre-o-fbssan/historico/>. Acesso em: 18 set. 2023.

FRIEDMAN, Milton. *The promise of vouchers*. 5 dez. 2005. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/SB113374845791113764>. Acesso em: 14 jun. 2024.

FURNO, Juliane; ROSSI, Pedro. Economia para a transformação social: pequeno manual para mudar o mundo. São Paulo: Autonomia Literária.

GASPAR, Malu. O Fiador: a trajetória e as polêmicas do economista Paulo Guedes, o ultraliberal que se casou por conveniência com Jair Bolsonaro. Revista Piauí, edição 144, setembro de 2018. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-fiador/>. Acesso em: 17 mai. 2024.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 44.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Progressividade tributária: a agenda negligenciada. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6633/1/td\\_2190.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6633/1/td_2190.pdf). Acesso em: 17 mai. 2024.

GOMES, Irene; BRITTO, Vinícius. Censo 2022: número de pessoas com 65 anos ou mais de idade cresceu 57,4% em 12 anos. Agência IBGE Notícias. 27 out. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38186-censo-2022-numero-de-pessoas-com-65-anos-ou-mais-de-idade-cresceu-57-4-em-12-anos#:~:text=A%20idade%20mediana%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o,%C3%ADndice%20era%20de%2030%2C7>. Acesso em: 13 jan. 2024.

GORZIZA, Amanda; GUIMARÃES, Hellen; BUONO, Renata. Brasil, planeta fome. Piauí, 6 dez. 2021. Disponível em: <http://piaui.folha.uol.com.br/brasil-planeta-fome/>. Acesso em: 30 jul. 2023.

GORZIZA, Amanda; BUONO, Renata. Popularidade de Bolsonaro cresceu 11 pontos percentuais no período do auxílio emergencial. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/popularidade-de-bolsonaro-cresceu-11-pontos-percentuais-no-periodo-do-auxilio-emergencial/>. Acesso em: 23 jul. 2023.

GUIMARÃES, Leonardo José Rolim; COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. Possibilidades e limites para a expansão da proteção social pela via contributiva clássica: notas sobre a inclusão previdenciária da população ocupada. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Orgs.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

GUIMARÃES, Livia Marília Barbosa; SILVA, Sidney Jard da. I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Bolsa Família em perspectiva intersectorial. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo, n. 137, p. 74-94, jan./abr. 2020.

GRAVELLE, Jane; HUNGERFORD, Thomas. *Can contractionary fiscal policy be expansionary?* Congressional Research Service, 6 jun. 2011. Disponível em: <https://www.everycrsreport.com/reports/R41849.html>. Acesso em: 7 jun. 2024.

G1. Começa nesta segunda o pagamento do calendário 2021 do Bolsa Família, após o fim do Auxílio Emergencial. 18 jan. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/01/18/comeca-nesta-segunda-o->

[pagamento-do-calendario-2021-do-bolsa-familia-apos-fim-do-auxilio-emergencial.ghtml](#). Acesso em: 2 ago. 2023.

HARADA, Kiyoshi. Comentários à EC 113/21 e à EC 114/21. 24 jan. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/358502/comentarios-a-ec-113-21-e-a-ec-114-21--precatórios>. Acesso em: 20 jan. 2024.

HIRSCHMAN, Albert Otto. Duzentos anos de retórica reacionária: o caso do efeito perverso. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 23, p. 102-119, 1989.

HIRSCHMAN. *Rival interpretations os market Society: civilizing, destructive ou ffeble? Journal of economic literature*, v. 20, n. 4, p. 1.463-1.484, 1982. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2724829>. Acesso em: 10 mai. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios covid-19 (junho 2020). 23 jul. 2020. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/8aa598ff96d7b31bd752c988f2e39572.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/8aa598ff96d7b31bd752c988f2e39572.pdf). Acesso em: 19 jan. 2024.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: principais destaques da evolução do mercado de trabalho no Brasil (2012-2020). 26 fev. 2021. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Principais\\_destaque\\_PNAD\\_continua/2012\\_2020/PNAD\\_cont\\_inua\\_retrospectiva\\_2012\\_2020.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Principais_destaque_PNAD_continua/2012_2020/PNAD_cont_inua_retrospectiva_2012_2020.pdf). Acesso em: 4 out. 2023.

IBGE. PNAD Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm\\_source=landing&utm\\_medium=explica&utm\\_campaign=desemprego](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego). Acesso em: 31 dez. 2023.

IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira (2022). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101979.pdf>. Acesso em: 4 out. 2023.

IBGE. Sistema de Contas Nacionais. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/comercio/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html>. Acesso em: 4 out. 2023.

IBGE. Rebanho bovino bate recorde em 2021 e chega a 224,6 milhões de cabeças. 23 set. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/agricultura-e-pecuaria/2022/09/rebanho-bovino-bate-recorde-em-2021-e-chega-a-224-6-milhoes-de-cabecas>. Acesso em 28.7.2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Revista Desafios do desenvolvimento. Ano 10, edição 78, 2013. Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2975:catid=28&Itemid=23](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2975:catid=28&Itemid=23). Acesso em: 3 mar. 2023.

IPEA. Assistência Social. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília: 2018. Disponível em:

[https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/181101\\_bps\\_25\\_assistencia\\_social.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/181101_bps_25_assistencia_social.pdf). Acesso em: 13 jan. 2024.

INSTITUTO MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO SOCIAL (IMDS). Mobilidade social no Brasil: uma análise da primeira geração de beneficiários do Programa Bolsa Família. Jun. 2023. Disponível em: <https://imdsbrasil.org/doc/ImdsA005-2023-MobilidadeSocialNoBrasil-UmaAnaliseDaPrimeiraGeracaoDeBeneficiariosDoProgramaBolsaFamilia.pdf>. Acesso em: 25 set. 2023.

JAYADEV, Arjun; KONCZAL, Mike. *The boom not the slump: the right time for austerity*. In: *Economics Faculty Publication Series*, 2010. Disponível em: [https://scholarworks.umb.edu/econ\\_faculty\\_pubs/26/](https://scholarworks.umb.edu/econ_faculty_pubs/26/). Acesso em: 15 mai. 2024.

JUNGERFELD, Vanessa. Para Bacha, ninguém é mais ortodoxo que Levy. 14 jan. 2015. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2015/01/14/para-bacha-ninguem-e-mais-ortodoxo-que-levy.ghtml>. Acesso em: 14 jun. 2024.

JUSTO, Carolina Raquel Duarte de Mello. Política de Transferência de renda e cidadania no Brasil: implicações político-sociais dos programas municipais de renda mínima a partir do estudo comparativo dos casos de Campinas, Jundiaí, Santo André e Santos (1995-2006). Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-graduação em Ciência Sociais, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2007.

KLEIN, Naomi. *A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo do desastre*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

KOGA, Natália Massaco; VIANA, Rafael; COUTO, Bruno Gontyjo do; GOELLNER, Isabella de Araújo; MARQUES, Ivan da Costa. O cadastro único para programas sociais e a configuração da pobreza: analisando a construção de evidências a partir da teoria do ator-rede. In: KOGA, Natália Massaco; PALOTTI, Pedro Lucas de Loura; MELLO, Janine; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya (org.). *Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2022.

KRUGMAN, Paul. *Credibility, chutzpah and debt*. *New York Times*, 7 ago. 2011. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2011/08/08/opinion/credibility-chutzpah-and-debt.html>. Acesso em: 15 jun. 2024.

KRUGMAN, Paul. *Death of fairy tale*. *New York Times*, 26 abri. 2012. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2012/04/27/opinion/krugman-death-of-a-fairy-tale.html>. Acesso em: 30 ago. 2021.

KRUGMAN, Paul. *Fuori da questa crisi, adesso!*. Milano: Garzanti, 2012.

LAGARDE, Christine. Erguer os pequenos barcos. Discurso nas *Grandes Conférences Catholiques*, 17 jun. 2015. Disponível em: <https://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/speeches/2015/061715p.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2024.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos metodologia científica. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003, fl. 174.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva; PERES, Ursula Dias. Origem e disseminação do Programa Bolsa Família: aproximações analíticas com o caso mexicano. *Revista do Serviço Público*, vol. 64, n.º 3, p. 359, jul/set 2013.

LIMA, Rodrigo Medeiros. Regras fiscais e o controle quantitativo da dívida pública federal no Estado Democrático de Direito. São Paulo: Blucher, 2021.

LUPION, Bruno. Banco Mundial aponta crescimento da pobreza no Brasil. 26 set. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/banco-mundial-aponta-crescimento-da-pobreza-e-desigualdade-no-brasil/a-55064667>. Acesso em: 23 jul. 2023.

MADEIRO, Carlos. Com redução de 543 mil benefícios em 1 mês, Bolsa Família tem maior corte da história. UOL. 11 ago. 2017. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/08/11/bolsa-familia-reduz-543-mil-beneficios-em-1-mes-programa-tem-maior-corte-da-historia.htm>. Acesso em: 17 jan. 2024.

MADEIRO, Carlos. Governo corta 158 mil do Bolsa Família em meio a covid-19; 61% são do NE. UOL. 20 mar. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/03/20/governo-corta-158-mil-do-bolsa-familia-em-meio-ao-covid-19-61-sao-do-ne.htm>. Acesso em: 18 jan. 2024.

MAGALHÃES, Luís Carlos Garcia de; COSTA, Carla Rodrigues. Arranjos institucionais, custo da dívida pública e equilíbrio fiscal: a despesa “ausente” e os limites do ajuste estrutural. Brasília: IPEA: 2018.

MANGASARIAN, Leon. *US losing financial superpower status, germany says*. *Bloomberg*, 25 set. 2008. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/politics?pid=20601100&refer=germany&sid=ahUuZ8Z5rkDA>. Acesso em: 6 jun. 2024.

MATAIS, Andreza. Polícia Federal suspende a emissão de passaporte. UOL. 28 jun. 2017. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2017/06/28/policia-federal-suspende-a-emissao-de-passaporte.htm>. Acesso em: 18 jun. 2024.

MATOS, Fávio. Tebet fala em “avenida” de possibilidades para cortar gastos: “Tudo está na mesa”. *InfoMoney*. 14 jun. 2024. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/tebet-fala-em-avenida-de-possibilidades-para-cortar-gastos-tudo-esta-na-mesa/>. Acesso em: 24 jun. 2024.

MATTEI, Clara. A ordem do capital: como economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo. São Paulo: Boitempo, 2023.

MÁXIMO, Wellton. Aumento de receitas é principal desafio do novo arcabouço fiscal. Agência Brasil. 2 fev. 2023. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-04/aumento-de-receitas-e-principal-desafio-do-novo-arcabouco-fiscal#:~:text=Ao%20apresentar%20o%20arcabou%C3%A7o%2C%20o,aumentar%20a%20a%20quotas%20ou%20criar%20impostos>. Acesso em: 22 jun. 2024.

MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. Enlaces entre a questão tributária, o crescimento econômico e a diminuição das desigualdades. Revista Direitos Culturais, v. 9, n. 19, p. 95-107, 2015.

MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. A tributação da renda e a invisibilidade da mulher negra no Brasil. *In*: MELO, Luciana Grassano de Gouvêa; SARAIVA, Ana Pontes; GODOI, Marciano Seabra de (org.). Política fiscal e gênero. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020, p. 15-29.

MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. A PEC da Transição (EC 126/2022) e o retrato da fome no Brasil. *In*: MELO, Luciana Grassano de Gouvêa; SARAIVA, Ana Pontes (org.). Direitos humanos e política fiscal. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2023, p. 11-30.

MELO, Luciana Grassano de Gouvêa; COSTA, Rafaella Santos. A justiça fiscal na despesa pública: um debate em torno da vinculação de receitas à educação e a desconstrução constitucional de seu custeio promovido pela EC nº 95/2016. Revista de Direito da Administração Pública. Ano 6, volume 1, 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. Combate a fake news. Bolsa Família nunca previu 13°. Pagamento ocorreu uma única vez em 2019 por meio de medida provisória que não foi renovada à época. 19 dez. 2023. Acesso em: 31 dez. 2023.

MOITINHO, Fábio. Brasil possui o maior rebanho bovino do mundo, segundo a FAO. Disponível em: <https://www.girodobo.com.br/noticias/brasil-possui-o-maior-rebanho-bovino-do-mundo-segundo-a-fao/>. Acesso em 28.7.2023.

MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy. *Public finance in theory and practice*. McGraw-Hill Kogakusa, 1973.

NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. Revista Direito Mackenzie, v. 3, n. 2, 2002.

NASCIMENTO, Caio Luiz Leal Chagas do; PRONI, Marcelo Weishaupt. O debate enviesado sobre renda básica universal no Brasil. Instituto de Economia, UNICAMP, 2022. Disponível em:

<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD436.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

NERY, Carmen. Agência IBGE notícias. Síntese de indicadores sociais. Extrema pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em 7 anos. 6 nov. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>. Acesso em: 17 jan. 2024.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. A Constituição de 1988: os inconvenientes da opção pelo detalhe. Revista jurídica luso-brasileira, ano 4 (2018), n.º 3, p. 333-357.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Economia e política das finanças públicas no Brasil. São Paulo: Hucitec, 2012.

OLIVEIRA, Luís Felipe Batista de; SOARES, Sergei S. D. “Efeito preguiça” em programas de transferência de renda?. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). Bolsa família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. “Pandemia mostrou que alimentação escolar é mais importante do que nunca”. 31 jan. 2022. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/01/1778012>. Acesso em: 20 set. 2023.

OSTRY, Jonathan; LOUNGANI, Prakash; FURCERI, Davide. *Neoliberalism: Oversold? Instead of delivering growth, some neoliberal policies have increased inequality*. *Finance & development*, v. 53, n. 2, p. 38-42, 2016. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/pdf/ostry.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2024.

PAIVA, Andrea Barreto de; MESQUITA, Ana Cleusa Serra; JACCOUD, Luciana; PASSOS, Luana. Nota técnica n.º 27. O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7267>. Acesso em: 6 jan. 2024

PAIVA, Luis Henrique; SOUSA, Marconi Fernandes de; NUNES, Hugo Miguel Pedro. A focalização do programa bolsa família (PBF) no período 2012-2018, a partir dos dados da pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua (PNAD contínua). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2020. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2567.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2567.pdf).

PAIVA, Luis Henrique; Bartholo, Leticia; SOUZA, Pedro Henrique Gonçalves Ferreira de; ORAIR, Rodrigo Octávio. A reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2021. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10892/3/TD\\_A\\_Reformulacao\\_Publicacao\\_Preliminar.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10892/3/TD_A_Reformulacao_Publicacao_Preliminar.pdf).

PELIANO, Anna Maria Medeiros. Capítulo 5. Um balanço das ações de governo no combate à fome e à miséria – 1993. In: REZENDE, Fernando (org.). ANNA PELIANO: uma batalha incansável contra a fome, a pobreza e a desigualdade social. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2022.

PELIANO, Anna Maria Medeiros. Lições da história – avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. *In*: ARANHA, Adriana Veiga (org.). Fome Zero: Uma História Brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, v. 1, 2010. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>. Acesso em: 27 set. 2023.

PENSSAN, REDE. Insegurança alimentar e Covid-19 no Brasil: VIGISAN, Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. 2021.

PENSSAN, REDE. Insegurança alimentar e Covid-19 no Brasil: II VIGISAN, Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. 2022.

PEREIRA, Karine Yanne de Lima; TEIXEIRA, Solange Maria. Redes e intersectorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política da assistência social. *Textos e Contextos*, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 114-127, jan./jun. 2013.

PMDB. Uma ponte para o futuro. 29 out. 2015. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3359700/mod\\_resource/content/0/Brasil%20-%20Uma%20ponte%20para%20o%20futuro%20Fund%C3%A7%C3%A3o%20Ulyses%20Guimar%C3%A3es.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3359700/mod_resource/content/0/Brasil%20-%20Uma%20ponte%20para%20o%20futuro%20Fund%C3%A7%C3%A3o%20Ulyses%20Guimar%C3%A3es.pdf). Acesso em: 16 jun. 2024.

PIKETTY, Thomas. O capital no Século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINTO, Élide Graziane. Discricionariedade, contingenciamento e controle orçamentário. *Revista Gestão & Tecnologia*, v. 6, n. 2, 2006.

PINTO, Élide Graziane. Instrumentalidade da responsabilidade fiscal em prol do custeio constitucionalmente adequado dos direitos fundamentais. *In*: Direito e finanças públicas nos 30 anos da Constituição: experiências e desafios nos campos do direito tributário e financeiro. Florianópolis: Tirant Blanch, 2018, p. 55-84.

PINTO, Élide Graziane. Insustentável regime fiscal sustentável. *Conjur*. 28 nov. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-nov-28/insustentavel-regime-fiscal-sustentavel/>. Acesso em: 24 jun. 2024.

PINTO, Élide Graziane; RIBEIRO, Leonardo; AFONSO, José Roberto. Renda básica pode ser financiada por crédito extraordinário (parte 1). 28 nov. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-28/opiniao-renda-basica-credito-extraordinario/>. Acesso em: 30 jul. 2023.

PINTO, Élide Graziane; RIBEIRO, Leonardo; AFONSO, José Roberto. Renda básica pode ser financiada por crédito extraordinário (parte 2). 28 nov. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-28/opiniao-renda-basica-credito-extraordinario2/>. Acesso em: 18 jan. 2024.

PINTO, Vilma. A primeira avaliação do novo arcabouço fiscal. 10 abri. 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniao/a-primeira-avaliacao-do-novo-arcabouco-fiscal/>. Acesso em: 22 jun. 2024.

PIRES, Manoel. O primeiro orçamento do Novo Arcabouço Fiscal. FGV IBRE. 5 out. 2023. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-primeiro-orcamento-do-novo-arcabouco-fiscal#:~:text=Or%C3%A7amento%20de%202024%20depende%20de,com%20eventual%20frustra%C3%A7%C3%A3o%20de%20meta>. Acesso em: 23 jun. 2024.

POCHMANN, Marcio. Desigualdade econômica no Brasil. São Paulo: Ideias & Letras, 2015.

POPPER, Karl Raimund. A lógica da pesquisa científica. 9ª ed. São Paulo: Cultrix, 2001, p. 43.

QUEIROZ, Rachel de. O Quinze. 93ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2012. Disponível em: <https://elivros.love/livro/baixar-o-quinze-rachel-de-queiroz-epub-pdf-mobi-ou-ler-online>. Acesso em: 15 set. 2023.

RAMOS, André Paiva; LACERDA, Antônio Correa. A Emenda Constitucional (EC) 95 e o engodo do “teto dos gastos”. In: Lacerda, Antônio Correa (coordenador). O mito da austeridade. São Paulo: Contracorrente, 2019. p. 53-77.

REDE BRASILEIRA DE RENDA BÁSICA (RBRB). Novo Bolsa Família é insuficiente e cruel com os mais pobres. Disponível em: <https://rendabasica.com.br/notas-tecnicas/#>. Acesso em: 18 jan. 2024.

RESENDE, André Lara. Consenso e contrassenso: por uma economia não dogmática. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2020.

RESENDE, André Lara. Camisa de força ideológica: A crise da macroeconomia. Portfolio-Penguin, 2022.

RIBEIRO, Ana Carolina Cardoso Lôbo. O teto de gastos como bloqueio à Constituição Cidadã. 2022. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Finanças públicas e pandemia: entre a austeridade e a democracia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

RONCAGLIA, André. Novo arcabouço fiscal é um avanço institucional. 6 abri. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/andre-roncaglia/2023/04/novo-arcabouco-fiscal-e-um-avanco-institucional.shtml>. Acesso em: 22 jun. 2024.

RODRICK, Dani. *Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?* *Journal of Economic Literature*. Vol. XLIV. 2006, p. 973-987. Disponível em: [https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/goodbye\\_washington\\_consensus\\_.pdf](https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/goodbye_washington_consensus_.pdf). Acesso em: 28 mai. 2024.

ROSSI, Marina. Perfil de quem foi à Paulista destoa de lideranças e não poupa ninguém. Aprovam serviço público gratuito e são contra o financiamento privado de campanha. El país, 19 ago. 2015. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2015/08/18/politica/1439928655\\_412897.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/08/18/politica/1439928655_412897.html). Acesso em: 18 jun. 2024.

ROSSI, Pedro. Sobre o limite para a dívida pública: O único consenso entre os economistas é que não há consenso quanto ao patamar ótimo da dívida pública, 29 out. 2015. Disponível em: <https://pedrorossi.org/sobre-o-limite-para-a-divida-publica/>. Acesso em: 18 jun. 2024.

ROSSI, Pedro. O Brasil é refém da austeridade. *In*: BLYTH, Mark. Austeridade: a história de uma ideia perigosa. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

ROSSI, Pedro. 10 críticas e 1 elogio ao novo regime fiscal. Outras palavras. 31 mar. 2023. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/10-criticas-e-1-elogio-ao-novo-regime-fiscal/>. Acesso em: 23 jun. 2024.

ROSSI, Pedro; DAVID, Grazielle; ARANTES, CHAPARRO, Sergio. Política fiscal, desigualdades e direitos humanos. *In*: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; ARANTES, Flávio (Orgs.). Economia para poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 23-38.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; ARANTES, Flávio. Economia Política da Austeridade. *In*: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; ARANTES, Flávio (Orgs.). Economia para poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 14-31.

ROSSI, Pedro. Mini-curso Novo Arcabouço Fiscal (aula 1). Youtube. 5 out. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=q0u612jszpE>. Acesso em: 21 jun. 2024.

SADECK, Francisco; GERIN, Álvaro; VALLE, Bruno. Contingenciamento: necessidade tributária ou instrumento da política econômica? Brasília: INESC, 2005.

SALATA, Andre; RIBEIRO, Marcelo Gomes. Pandemia, desigualdade e pobreza nas regiões metropolitanas brasileiras. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 38, n.º 111. e3811025, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/tyCrh5fn9gbT97ZYHFj7Hzw/>. Acesso em: 19 jan. 2024.

SALLES-COSTA, Rosana. Desafios políticos da retomada da fome e da insegurança alimentar no Brasil. *In*: CAMPELLO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula (Orgs.). Da Fome à Fome: Diálogos com Josué de Castro. São Paulo: Elefante, 2022. Disponível em: <http://geografiadafome.fsp.usp.br/wp-content/uploads/2022/07/DaFomeaFome.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

SANT'ANA, Jéssica. Bolsonaro terá sua turma de "Chicago Boys". Mas quem eles eram de fato? Gazeta do Povo. 25 dez. 2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/bolsonaro-tera-sua-turma-de->

[chicago-boys-mas-quem-eles-eram-de-fato-2o9c0f4qg42j04jll9t16nszy/](#). Acesso em: 17 mai. 2024.

SANT'ANA, Jéssica. Governo discute desvincular benefícios da política de valorização do salário mínimo, diz Tebet. Valor Econômico. 12 jun. 2024. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2024/06/12/governo-discute-desvincular-beneficios-da-politica-de-valorizacao-do-salario-minimo-diz-tebet.ghtml>. Acesso em: 24 jun. 2024.

SANTOS, João Ricardo Carvalho Lima. Novo Regime Fiscal: Contexto e Resultados Recentes. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília DF. p. 42.

SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo; GUIMARÃES, Arthur Porto Reis. “Direito Financeiro de Guerra” e Coronavírus: estudos sobre a ADI 6357 e a EC nº 106 (Orçamento de Guerra). Revista da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, vl. 11, n. 1, jan-jun 2021, p. 27-41. Disponível em: [https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-pgfn/ano-xi-numero-i-2021/pgfn\\_11-1\\_02\\_direito-financeiro-de-guerra.pdf](https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-pgfn/ano-xi-numero-i-2021/pgfn_11-1_02_direito-financeiro-de-guerra.pdf). Acesso em: 18 jan. 2024.

SCAFF, Fernando Facury. O Estado de Emergência Financeira e o Orçamento de Guerra. Revista do Advogado, São Paulo, n. 148, dez. 2020, p. 93-107. Disponível em: <https://scaff.adv.br/site/wp-content/uploads/2021/01/O-estado-de-emergencia-financeira-e-o%20orcamento-de-guerra.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2024.

SCAFF, Fernando Facury. A cláusula pétrea do rentismo e a reforma tributária. 10 mai. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-10/contas-vista-clausula-petrea-rentismo-reforma-tributaria/>. Acesso em: 12 jun. 2024.

SCAFF, Fernando Facury. Eis que surge um governo para pagar os precatórios pedalados. 4 out. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-out-04/facury-scaff-governo-pagar-precatorios-pedalados/>. Acesso em: 21 jan. 2024.

SCHÄUBLE, Wolfgang. *Maligned Germany is right toc ut spending*. *Financial Times*. 23 jun. 2010. Disponível em: <https://www.ft.com/content/216daeba-7f0c-11df-84a3-00144feabdc0>. Acesso em: 6 jun. 2024.

SCHREIBER, Mariana. Bolsonaro furou teto de gastos em R\$ 795 bi em 4 anos de governo. BBC News. 17 nov. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63653642>. Acesso em: 24 jun. 2024.

SCHNEIDER, Howard. *Communists have seized the IFM*. *The Washington Post*. 26 fev. 2014. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2014/02/26/communists-have-seized-the-imf/>. Acesso em: 7 jun. 2024.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 37ª edição. Malheiros Editores, 2014.

SILVA, Gustavo. Tripé macroeconômico: o que é. 4 nov. 2016. Disponível em: <https://www.politize.com.br/tripe-macroeconomico-o-que-e/>. Acesso em: 29 jul. 2021.

STIGLITZ, Joseph Eugene. *La globalizzazione ei suoi oppositori*. Torino: Giulio Einaudi, 2002.

STIGLITZ, Joseph Eugene. *Lessons from the global financial crisis of 2008*. Columbia University Libraries, 2010. Disponível em: <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D8445X6D>. Acesso em: 6 jun. 2024.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2009.

SOUZA, Pedro Henrique Gonçalves Ferreira de; OSORIO, Rafael Guerreiro; PAIVA, Luis Henrique; SOARES, Sergei. Os efeitos do programa bolsa família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2019.

SOUZA, Pedro Henrique Gonçalves Ferreira de; Bruce, Rafael. Uma avaliação final da focalização e da efetividade contra a pobreza do programa bolsa família, em perspectiva comparada. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2022.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Renda básica de cidadania como forma de garantir o direito à dignidade e à liberdade real para todos. *Jornal da Universidade, UFRGS*, 20 jul. 2020. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/jornal/renda-basica-cidada-como-forma-de-garantir-o-direito-a-dignidade-e-a-liberdade-real-para-todos/>. Acesso em: 16 jan. 2024.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; FERREIRA, Leandro. [Correspondência]. Destinatário: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 4 mar. 2021. Disponível em: <https://rendabasica.com.br/rbrb-biblioteca/carta-da-rede-brasileira-de-renda-basica-ref-mi-7300-ministro-gilmar-mendes/>. Acesso em: 16 jan. 2024.

SUZUKI, Shin. PEC que amplia Auxílio Brasil em ano eleitoral é “passar a perna na lei”, diz especialista. *BBC News*. 30 jun. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-61992544>. Acesso em: 29 jul. 2023.

TAPAJÓS, Luziele; RODRIGUES, Monica; COELHO, Maria Francisco Pinheiro. Desafios sociais no Brasil em 2003: da exclusão à cidadania. *In: ARANHA, Adriana Veiga (org.). Fome Zero: Uma História Brasileira*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, v. 1, 2010. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>. Acesso em: 27 set. 2023.

TAVARES; Maria Conceição; SERRA, José. Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil. Segundo seminário latino-americano para o desenvolvimento. Nov. 1970. Disponível em:

<https://www.joserobertoafonso.com.br/alem-da-estagnacao-tavares-serra/>. Acesso em: 12 jun. 2024.

TRICHET, Jean-Claude. *Stimulate no more – it is now time for all to tighten*. *Financial Times*. 22 jul. 2010. Disponível em: <https://www.ft.com/content/1b3ae97e-95c6-11df-b5ad-00144feab49a>. Acesso em: 6 jun. 2024.

TOMAZINI, Carla. Adeus Bolsa Família? Ambiguidades e (des)continuidade de uma política à deriva. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Moraes de Sá; LEOPOLDI, Maria Antonieta. *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Fatos fiscais Brasil 2019*. Brasília, 2020.

VALENTE, Gabriela; Oliveira, Eliane. Delfim ataca “gênios” dos juros altos: ex-diretores do BC defendem mais desemprego e juros maiores para controlar inflação crescente no país. 24 mar. 2013. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/delfim-ataca-genios-dos-juros-altos-7935616>. Acesso em: 18 jun. 2024.

VALOR ECONÔMICO. Temer suspende aumento do Bolsa Família por falta de dinheiro, 30 jun. 2017. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2017/06/30/temer-suspende-aumento-do-bolsa-familia-por-falta-de-dinheiro.ghtml>. Acesso em: 18 jun. 2024.

VIEIRA, Danilo Miranda; MELO, Luciana Grassano de Gouvêa. A isenção do imposto de renda sobre a distribuição de lucros e dividendos à luz do princípio constitucional da isonomia. *Direito e desenvolvimento*, v. 8, n. 2, p. 76-94, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/542/422>. Acesso em: 10 mai. 2024.

VIEIRA, Fabiola Sulpino; PIOLA, Sergio Francisco; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá. *Vinculação orçamentária do gasto em saúde no Brasil: resultados e argumentos a seu favor*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2019.

VUCHEVA, Elitsa. *France: laissez-faire capitalism is over*. *Bloomberg*, 29 set. 2008. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2008-09-29/france-laissez-faire-capitalism-is-overbusinessweek-business-news-stock-market-and-financial-advice>. Acesso em: 6 jun. 2024.

ZANINI, Fábio. Desvincular salário mínimo da Previdência não prejudica os mais pobres, diz estudo. *Folha de São Paulo*. 23 jun. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2024/06/desvincular-salario-minimo-da-previdencia-nao-prejudica-os-mais-pobres-diz-estudo.shtml>. Acesso em: 24 jun. 2024.