

# REDEFININDO O APOIO À RENDA MÍNIMA NO BRASIL EM TEMPOS DE CRISE E DE TRANSIÇÃO<sup>1</sup>

## Ingo Wolfgang Sarlet

Doutor em Direito pela Universidade de Munique, Alemanha. Professor Titular e Coordenador do PPGD da PUCRS, Porto Alegre. Advogado e parecerista. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2494-5805>.

## Jeferson Ferreira Barbosa

Doutor em Direito pela Universidade de Ratisbona, Alemanha. Pós-Doutor e Mestre em Direito pela PUCRS, Porto Alegre. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9304-4835>.

---

**Resumo:** O artigo busca realizar um balanço das alterações nas políticas de transferência e de apoio à renda no Brasil entre janeiro de 2021 e dezembro de 2023. No estudo foram levados em conta a estabilidade, a regulamentação do financiamento, projeções de reforma e as alterações efetivamente realizadas no recorte temporal. Além disso foram considerados dados relativos aos óbitos por Covid-19, níveis de desocupação no mercado de trabalho e o Produto Interno Bruto (PIB), além de dados indicativos sobre a cobertura e os benefícios do Programa Bolsa Família e Auxílio Brasil. 2021 fora impactado pela pandemia e igualmente antecederam as eleições presidenciais. Em 2022 os brasileiros optaram, em eleição, majoritariamente pela troca do Governo Federal. Ainda em um contexto político de polarização esse período foi fortemente marcado pela transição governamental: se 2021 marcara a substituição do Programa Bolsa Família pelo Auxílio Brasil, 2023 marcou o processo inverso, de revogação do Auxílio Brasil e de retomada do Programa Bolsa Família. Os dados sugeriram melhorias na cobertura e nos valores dos benefícios, no entanto as alterações ainda pareceram regidas por planejamentos de curto prazo. Além disso há incertezas quanto à efetiva estabilidade dos programas da assistência social, o seu contínuo aperfeiçoamento e financiamento.

**Palavras-chave:** Renda Mínima. Apoio da Renda. Transferência de Renda. Assistência Social. Seguridade Social.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Breve introdução à seguridade social brasileira e aos seus fundamentos constitucionais – **3** Projeções no âmbito da reforma das políticas de transferência e de apoio à renda – **4** Mudanças na assistência social e nas políticas de apoio à renda – **5** Considerações finais – Referências

---

<sup>1</sup> A presente pesquisa conta com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 (no âmbito do Programa CAPES/PNPD – Programa Nacional de Pós-Doutorado).

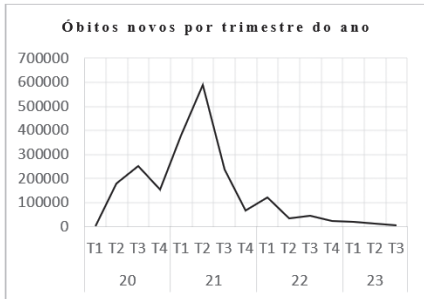
## 1 Introdução<sup>2</sup>

O período entre janeiro de 2021 a dezembro de 2023 se apresentou como desafiador para a seguridade social brasileira em geral, para a assistência social em particular, mas também para a saúde pública e para a economia. O ano de 2021 foi marcado por nova intensificação da Pandemia da Covid-19 no Brasil, pelo início e avanço gradual da vacinação, pelas incertezas geradas pelas novas variantes do coronavírus e ao mesmo tempo pela diminuição dos casos graves da doença.<sup>3</sup> Em linhas gerais, foi possível observar certo movimento com relação ao registro de aumento de mortes registradas como causadas pela Covid-19 e, posteriormente, a diminuição durante 2021, com a consolidação da diminuição entre 2022 e 2023. Ao mesmo tempo a taxa de desocupação alcançou os 14,90% (15.257.000 de pessoas) em 2021, mas depois diminuiu sensivelmente. Cuida-se de um número considerável, principalmente se comparado com a taxa de 8,5%, no primeiro trimestre de 2017, que correspondeu a um período de profunda crise econômica e política no Brasil, e à taxa de 4,9% que o País registrou no primeiro trimestre de 2012.<sup>4</sup> Em 2022 e 2023 a taxa de desocupação reduziu ainda mais em relação a 2021, chegando a 8,7% no último trimestre de 2022 e a 7,7% no de 2023. No que diz com a evolução do PIB desde 2021, constata-se uma trajetória de crescimento com oscilações mais visíveis no primeiro semestre de 2022 e de 2023. No primeiro trimestre de cada ano registra-se uma tendência de que a economia produza menos e de que o desemprego seja maior, o que muda no último trimestre, quando a tendência é inversa, o que deve ser levado em conta na avaliação dos dados, como traduzidos nos gráficos que seguem.

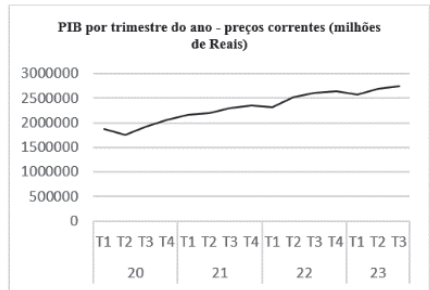
<sup>2</sup> Lista de Abreviaturas: ACO: Ação Cível Originária; ADI: Ação Direta de Inconstitucionalidade; ADPF: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental; BPC: Benefício de Prestação Continuada; Cf.: Confronte; CF: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Covid-19: Coronavirus Disease 2019; DF: Distrito Federal; DJE: Diário de Justiça Eletrônico; Ed.: Edição, Editor; Eds.: Editores; FIOCRUZ: Fundação Oswaldo Cruz; IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; IFI: Instituição Fiscal Independente; IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; MI: Mandado de Injunção; OAB/RS: Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Seccional do Rio Grande do Sul; Org.: Organizador; PEC: Proposta de Emenda Constitucional; PIB: Produto Interno Bruto; RPPS: Regime Próprio de Previdência Social; STF: Supremo Tribunal Federal; UTI: Unidade de Tratamento Intensivo.

<sup>3</sup> Cf., por exemplo, as notícias: INSTITUTO BUTANTAN. *Retrospectiva 2021: segundo ano da pandemia é marcado pelo avanço da vacinação contra Covid-19 no Brasil*. 31.12.2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/3dzxrw3f>. Acesso em: 09 fev. 2024; FIOCRUZ. *Vacinação contra a Covid-19 no Brasil completa um ano*. 18.01.2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/4hunm77>. Acesso em: 09 fev. 2024.

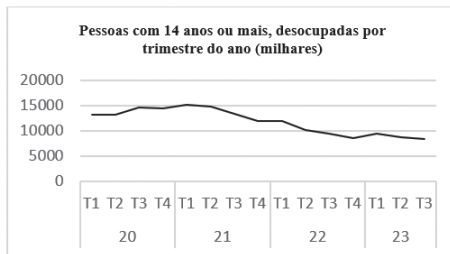
<sup>4</sup> Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral.



Fonte: Ministério da Saúde. Painel Coronavírus. Consulta em 18.01.2024. Gráfico de elaboração própria.



Fonte: IBGE - Contas Nacionais Trimestrais. Consulta em 22.01.2024. Gráfico de elaboração própria.



Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral. Consulta em 22.01.2024. Gráfico de elaboração própria.

À vista do exposto, é possível afirmar que, ao longo do período aqui analisado, a tendência foi de uma sensível melhora, embora não se possa dizer, diante da gravidade das sucessivas crises, que o cenário seja de fato favorável.

Em termos de renda e segurança social, os programas governamentais foram inevitavelmente atraídos por essa diversidade de faces que a crise apresentou.<sup>5</sup> O problema da saúde pública afetou a economia, na medida em que limitou e mesmo impediu o funcionamento de uma série de atividades, restringindo os meios para a subsistência. Assim, a criação de um auxílio emergencial levou a uma experiência sem precedentes em termos de assistência social, e, ao mesmo tempo, criou uma janela de oportunidades para a discussão das políticas de transferência e de apoio à renda no Brasil. O período de eleições presidenciais em 2022 e a eleição de um novo presidente, que passou a governar em 2023, também são aspectos contextuais marcantes a considerar. Em especial há que considerar também a

<sup>5</sup> A esse respeito Cf. SARLET, Ingo Wolfgang; BARBOSA, Jeferson Ferreira. Social Security in Times of COVID-19 in Brazil. In: BECKER, Ulrich; SEEMANN, Anika (Eds.). *Protecting Livelihoods – A Global Comparison of Social Law Responses to the COVID-19 Crisis*. Baden-Baden: Nomos, 2022, p. 49-74. Disponível em: <https://tinyurl.com/36eb9v7x>. Acesso em: 09 fev. 2024.

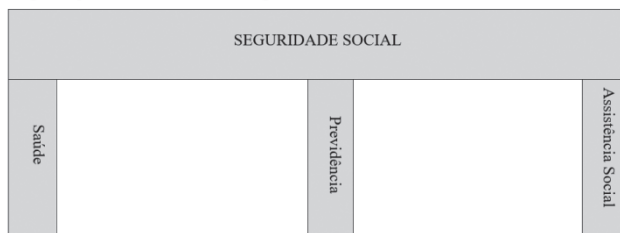
retórica de polarização política que marcou profundamente a sociedade brasileira nos últimos anos.

É nessa perspectiva e diante desse cenário que o presente artigo tem por foco as políticas de transferência e de apoio à renda no Brasil no âmbito da assistência social no período entre janeiro de 2021 a dezembro de 2023. O referido período abrange o enfrentamento da pandemia numa fase já mais consolidada, abarcando ao mesmo tempo os desafios e os impulsos que ela proporcionou ao tema da pesquisa que resultou neste texto, abarcando igualmente o período de transição governamental entre 2022 e 2023, que, tendo em conta os câmbios levados a efeito, não pode ser desconsiderado.

Quanto ao método adotado, a opção recaiu predominantemente no indutivo, embora a dedução tenha sido um importante instrumento secundário. Já no concernente ao caminho percorrido, inicia-se (2) com uma breve introdução à seguridade social brasileira, oferecendo assim uma contextualização do âmbito específico da assistência social. Na sequência (3) apresenta-se a evolução e as perspectivas em termos de transformação das políticas de transferência e de apoio à renda, destacando o alcance das ações e desenvolvimentos ocorridos no período de investigação, a começar pelo Auxílio Emergencial, seguido pelo Benefício de Prestação Continuada e pelo Auxílio-Inclusão para Pessoas com Deficiência, pela substituição e retomada do Programa Bolsa Família e por outras políticas relacionadas. No segmento (4), procede-se a uma breve avaliação relativamente à estabilidade dos novos programas criados e a regulamentação do respectivo financiamento. Ao final (5), à guisa de conclusão, segue um balanço geral da evolução no campo da assistência social e das políticas de transferência e de apoio à renda no Brasil durante o lapso temporal analisado.

## 2 Breve introdução à seguridade social brasileira e aos seus fundamentos constitucionais

*Figura representando o sistema de seguridade social brasileiro*



\*Figura elaborada pelos autores

O Sistema de Seguridade Social brasileiro é organizado sobre três pilares: Previdência Social, Saúde e Assistência Social (art. 194-204 da Constituição Federal [CF]). Os direitos sociais à moradia, à alimentação, à educação, ao lazer, à segurança, ao trabalho, à proteção da maternidade e da infância, ao transporte, à saúde, à previdência social e à assistência aos desamparados são assegurados pela Constituição Federal na condição de direitos fundamentais no artigo 6º, CF. Além disso, de acordo com o parágrafo único introduzido no referido artigo 6º pela Emenda Constitucional nº 114/2021 a todo o brasileiro em situação de vulnerabilidade social é devida uma renda familiar básica, garantida pelo Estado por meio de um programa permanente de transferência de renda, com critérios de acesso e requisitos determinados por lei, segundo critérios das leis fiscais e orçamentárias, benefício que se integra ao pilar da assistência social. Note-se, ainda, que, além de os três pilares antes referidos serem parte de um catálogo mais amplo de direitos fundamentais sociais, que abarca também, como já consagrado em esfera doutrinária e jurisprudencial, a garantia de um mínimo existencial para uma vida digna, a saúde, a previdência e a assistência social são reguladas de modo mais detido, ainda em nível constitucional, em diversos capítulos do Título da Ordem Social na CF. No plano constitucional, assumem relevo, dentre outros, também dispositivos presentes, por exemplo, no ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), somando-se a isso, na esfera infraconstitucional, um grande número de leis e outros atos normativos, que aqui não é o caso de inventariar.

Entre os objetivos gerais da seguridade social estão a universalidade da cobertura e do atendimento e a irredutibilidade do valor dos benefícios (art. 194, parágrafo único, I e IV da CF). A previdência social é organizada sobre a base de contribuições sociais previamente pagas, da filiação obrigatória (seguro obrigatório) e critérios para o equilíbrio financeiro e atuarial (art. 201, *caput* da CF).<sup>6</sup> A assistência social, por sua vez, é construída sobre o fundamento da necessidade e seus benefícios são concedidos sem que se exija contribuição prévia (art. 203, *caput* da CF). A saúde, por sua vez, é definida como direito de todos (universalidade e igualdade) e dever do Estado (art. 196, CF). Embora inexista disposição constitucional expressa estabelecendo a gratuidade e ausência de contribuição social por parte dos segurados, essa é a atual forma de funcionamento do SUS, o Sistema Único de Saúde (aqui referido como sinônimo de sistema público de saúde).

<sup>6</sup> O “equilíbrio financeiro e atuarial” refere-se tanto à previdência em si como ao orçamento da seguridade social. Aqui o dispositivo constitucional coloca o cálculo atuarial dos riscos, elemento típico dos sistemas de seguro (social) como importante regra. Com relação a tipologias, a classificação de diferentes tradições (de seguridade social), à comparação e com a indicação de referências adicionais cf.: BARBOSA, Jeferson Ferreira. *Grenzziehung und Verhältnis zwischen der privaten Krankenversicherung und der öffentlichen Absicherung gegen Krankheit in Deutschland und in Brasilien*. Universität Regensburg. 2018, p. 98 et seq. Disponível em: <https://epub.uni-regensburg.de/37558/>. Acesso em: 02 fev. 2024.

No que diz respeito aos principais benefícios na esfera da assistência social, destaca-se, inicialmente, o Benefício de Prestação Continuada (BPC).<sup>7</sup> Ele substitui a renda de pessoas para as quais o trabalho é impossível ou inexistente do ponto de vista social, e que não têm os meios necessários para prover o próprio sustento ou de o obter de sua família.<sup>8</sup> O referido benefício não exige uma contribuição anterior por parte dos beneficiários, no entanto, se trata de um direito subjetivo exigível judicialmente, já que a própria CF, no artigo 203, V, estabelece o grupo protegido (pessoas idosas e com deficiência) e o valor do benefício (um salário mínimo). Tratando-se de benefício previsto diretamente na CF com *status* de direito fundamental cuida-se de uma política de Estado dotada de maior estabilidade, visto que protegida também na condição de limite material à reforma constitucional.

Outro benefício importante da assistência social, no entanto, com menor proteção constitucional em comparação com o Benefício de Prestação Continuada, é o Programa Bolsa Família. Neste caso, não se trata de um benefício que substitui, mas que complementa a renda de famílias pobres e extremamente pobres, especialmente quando presentes crianças e jovens.<sup>9</sup> Para ser beneficiado pelo Bolsa Família não se exige contribuição prévia, bastando que se cumpra os requisitos de elegibilidade. Todavia, não há garantia de atendimento integral da demanda. Não se garante um benefício a todos os que cumpram os critérios de elegibilidade, o que normalmente se expressa, em lei, por disposições a indicar que o Programa está condicionado à disponibilidade orçamentária.<sup>10</sup>

Esse benefício fora instituído em outubro de 2003 e iniciado em janeiro de 2004,<sup>11</sup> mas foi revogado e substituído pelo Programa Auxílio Brasil no final de 2021. O Auxílio Brasil, por sua vez, foi revogado e o Bolsa Família reativado em

<sup>7</sup> BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. DF: República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: <https://tinyurl.com/3jbw7dzt>. Acesso em: 02 fev. 2024. O benefício foi regulamentado em 1995 e pôde ser requerido a partir de 1996. BRASIL. Decreto nº 1.744, de 08 de dezembro de 1995. DF: República Federativa do Brasil, 1995. Disponível em: <https://tinyurl.com/2v89asrm>. Acesso em: 02 fev. 2024. O Decreto nº 1.744, posteriormente foi revogado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007.

<sup>8</sup> IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília, DF: Ipea, 2016, n. 24, p. 101 *et seq.*

<sup>9</sup> PAIVA, Andrea Barreto de; MESQUITA, Ana Cleusa Serra; JACCOUD, Luciana *et al.* *O Novo Regime Fiscal e suas Implicações para a Política de Assistência Social no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2016. Nota Técnica nº 27, p. 22.

<sup>10</sup> Como valia para o Bolsa Família, segundo o art. 6º, parágrafo único da Lei nº 10.836/2004, e como continua valendo segundo o art. 11, §1º da Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, o Poder Executivo deve ajustar a quantidade de beneficiados e a soma dos benefícios de acordo com a disponibilidade de recursos no orçamento. BRASIL. Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023. DF: República Federativa do Brasil, 2023. Disponível em: <http://tinyurl.com/3bva3m8v>. Acesso em: 06 fev. 2024.

<sup>11</sup> BRASIL. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. DF: República Federativa do Brasil, 2004. Disponível em: <https://tinyurl.com/yx29j9v9>. Acesso em: 06 fev. 2024. Regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e posteriores alterações. BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. DF: República Federativa do Brasil, 2004. Disponível em: <https://tinyurl.com/3hy5u3fv>. Acesso em: 06 fev. 2024.

março de 2023.<sup>12</sup> Essa instabilidade é um indício de um contexto de polarização no cenário político do Brasil.

O Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada são instrumentos relevantes da assistência social brasileira para o fomento de uma renda mínima. Como não estão conectados diretamente a uma prévia contribuição, também apresentam o caráter mais intenso de transferência de renda. A criação do Bolsa Família e a consolidação do Benefício de Prestação Continuada são reconhecidos como associados a fortes reduções da pobreza.<sup>13</sup> Mesmo antes da pandemia, o Brasil vinha sofrendo com instabilidades econômicas e políticas, que já intensificavam a pressão sobre a seguridade social. Com o decorrer da emergência na saúde pública, tal pressão não apenas foi aumentada como se tornou indispensável o reforço e modificação das medidas de apoio à sociedade, à economia e à saúde pública.<sup>14</sup> Igualmente ganhou impulso a discussão sobre as políticas de apoio a uma renda mínima.<sup>15</sup>

### 3 Projeções no âmbito da reforma das políticas de transferência e de apoio à renda

As dificuldades econômicas e sociais causadas pela eclosão da pandemia da Covid-19 em 2020,<sup>16</sup> bem como os acontecimentos observados em 2021, formaram uma cadeia de eventos que favoreceu e fortaleceu o debate das políticas de apoio à renda mínima ou, dito de outra forma, das políticas não contributivas de transferência de renda. Entre esses eventos relevantes estiveram: (1) a *continuidade e recrudescimento da pandemia*; (2) a *retomada do auxílio emergencial*; (3) a *decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a Renda Básica de Cidadania*;<sup>17</sup> (4) o *reconhecimento pelo próprio Governo Federal de um período pós-pandemia conturbado e a exigir ação estruturada de apoio à sociedade*; (5) a *substituição*

<sup>12</sup> O Auxílio Brasil foi revogado e o Bolsa Família reativado em março de 2023. BRASIL. Medida Provisória nº 1.164, de 02.03.2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/25zv4sww>. Acesso em: 06 fev. 2024. Atualmente convertida na Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023.

<sup>13</sup> PAIVA, Andrea Barreto de; MESQUITA, Ana Cleusa Serra; JACCOUD, Luciana *et al.*, *op. cit.*

<sup>14</sup> Cf. SARLET, Ingo Wolfgang; BARBOSA, Jeferson Ferreira. *Social Security in Times of COVID-19 in Brazil*. *Op. cit.*

<sup>15</sup> Cf. os próximos tópicos e igualmente: SARLET, Ingo. *Social Security in Brazil in Times of Crisis and Transition*. *Social Law Reports No. 6/2019*. Munich: Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, 2019; SARLET, Ingo. *Social Security in Brazil: Public Pension Reform and Responses to the COVID-19 Pandemic*. *Social Law Report No. 6/2021*. Munich: Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, 2021.

<sup>16</sup> Vejam-se os achados apresentados em SARLET, Ingo. *Social Security in Brazil: Public Pension Reform and Responses to the COVID-19 Pandemic*. *Op. cit.*

<sup>17</sup> Mandado de Injunção (MI) 7.300, que abordaremos no próximo tópico.

do Programa Bolsa Família (PBF) pelo Auxílio Brasil;<sup>18</sup> (6) já na fase de transição governamental, a retomada do PBF.<sup>19</sup>

Nesse contexto, o Auxílio Emergencial<sup>20</sup> representou um marco nas políticas de transferência de renda não contributivas no Brasil. Dados apontaram para mais de 68 milhões de pessoal elegíveis, alcançando 118,8 milhões de pessoas ou 55,7% da população brasileira, levando em conta os elegíveis e seus familiares, considerando como referência o ano de 2020.<sup>21</sup> Além do valor inicial de R\$600 do benefício, impressionou sobretudo o alcance da cobertura desse programa emergencial. Todavia, o Auxílio Emergencial se mostrou como sendo uma solução de curto prazo por implicar gasto público muito elevado, visto que a sua permanência, nos moldes inicialmente previstos, implicaria um impacto superior a 7% do Produto Interno Bruto ou R\$540 bilhões por ano.<sup>22</sup>

Relativamente ao tema, existe um estudo, publicado pelo Ipea em 2021, que simulou três modelos de benefícios não contributivos e três cenários orçamentários: (i) *modelo universal pago a todos indistintamente*; (ii) *modelo focalizado nos mais pobres* e (iii) *modelo híbrido, com componente focalizado e benefício pago a todas as crianças e adolescentes até 18 anos*. Em cada um desses modelos considerou: (a) *um orçamento neutro de R\$58 bilhões/ano*, que não implicaria gastos adicionais e seria obtido pela reorganização de benefícios atuais; (b) *um orçamento intermediário de R\$120 bilhões/ano*; e (c) *um orçamento otimista de R\$180 bilhões/ano*, que colocaria o Brasil numa posição equivalente, em termos de gastos com programas dessa natureza, aos países pertencentes à OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico).<sup>23</sup>

Independentemente da opção a ser privilegiada, teriam de ser enfrentadas as limitações inerentes a cada um dos modelos, com dificuldades de implementação e com a crescente limitação orçamentária. O modelo universal teria efeito reduzido sobre a desigualdade e a pobreza: um orçamento de R\$180 bilhões garantiria apenas R\$70 por pessoa. O modelo focalizado não conseguiria responder às oscilações de renda da população e a situações intermediárias. O modelo híbrido, ao mesmo tempo, possuiria e reduziria ambas as dificuldades. Em qualquer caso,

<sup>18</sup> Conforme abordaremos no próximo tópico.

<sup>19</sup> *Idem*.

<sup>20</sup> Lei nº 13.982/2020; regulada pelo Decreto nº 10.316/2020. Embora tenha sido pensado como programa temporário foi reeditado duas vezes, sendo que a terceira versão teve vigência até outubro de 2021.

<sup>21</sup> BRASIL. *Auxílio Emergencial 2020*. Ministério da Cidadania, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Vis Data 3 beta. Disponível em: <https://tinyurl.com/mtufkef5>. Acesso em: 07 fev. 2024.

<sup>22</sup> PAIVA, Luis Henrique; BARTHOLLO, Letícia; SOUZA, Pedro H. *et al. A Reformulação das Transferências de Renda no Brasil: Simulações e Desafios*. Brasília, DF: Ipea, 2021. Texto para Discussão. Publicação Preliminar, p. 5.

<sup>23</sup> PAIVA, Luis Henrique; BARTHOLLO, Letícia; SOUZA, Pedro H. *et al. Op. cit.*

o fato é que o Governo Federal deveria liderar um grande esforço de coordenação com os municípios para cadastrar e atualizar os dados das famílias. Os meios digitais poderão ser um auxílio, mas continuarão exigindo equipes assistenciais para alcançar e verificar as famílias atendidas.

Mesmo tomando por referência o menor orçamento projetado, de R\$58 bilhões, seria necessário suprimir a dedução do imposto de renda por filho dependente, por exemplo. Mas os recursos assim gerados deveriam ser compartilhados com os entes federados e levaria cerca de dois anos para que o orçamento fosse incrementado.<sup>24</sup> Além disso, existem indicativos de que, mesmo sem aumento dos gastos, o teto de despesas vigente<sup>25</sup> desde 2021 passou a colocar em risco o funcionamento da Administração Pública em geral.<sup>26</sup> Para os demais cenários orçamentários, seria necessário considerar ganhos obtidos por meio de reformas adicionais.<sup>27</sup>

Em todas as simulações, a cobertura aumentaria significativamente, a começar pelo orçamento mais restritivo, aumentando o número das 14 milhões de famílias cobertas pelo *PBF*, à época do estudo, para 26 milhões. O modelo focalizado é o que teria o maior efeito sobre a redução da pobreza e da desigualdade, seguido pelo híbrido. Nos três contextos orçamentários, os efeitos seriam tanto maiores, quanto mais aumentassem os recursos. No orçamento mais modesto, o modelo universal produziria aumento da desigualdade em comparação com a existente com o *PBF* vigente até 2021, sendo que produziria resultado ambíguo no

<sup>24</sup> PAIVA, Luis Henrique; BARTHOLLO, Letícia; SOUZA, Pedro H. *et al.* *Op. cit.*

<sup>25</sup> O teto de gastos foi estabelecido em 2016 com vigência até 2036, por meio da Emenda Constitucional nº 95, de 2016. O teto de gastos significa que o Governo Federal está vinculado aos gastos de 2016, podendo apenas realizar atualização segundo índice de inflação especificamente indicado (“Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA”). BRASIL. *Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15.12.2016*. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/4u8f6v2t>. Acesso em: 07 fev. 2024. Ao consultar a EC nº 95, em 07.02.2024, não se constata revogação expressa. Ciente de que a alteração das regras financeiras e fiscais regularmente aparecem nas declarações públicas do novo Governo do Presidente Lula. Cabe referir que no final do mandato do Governo do Presidente Bolsonaro a Emenda Constitucional (EC) nº 126 de 2022 já estabeleceu algumas flexibilizações pontuais para a partir de 2023 ao alterar o art. 107 do ADCT. BRASIL. *Emenda Constitucional nº 126, de 21.12.2022*. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/44xzmpdd>. Acesso em: 07 fev. 2024.

<sup>26</sup> IFI – Instituição Fiscal Independente. *Relatório de Acompanhamento Fiscal*, n. 41. Brasília: IFI, 2020.

<sup>27</sup> Envolveria inclusive articular aspectos da recém-aprovada reforma tributária: alternativamente ou envolveria o aumento impactante da alíquota do imposto sobre bens e serviços ou associar o dispositivo de transferência de renda previsto na própria reforma tributária, transformando-o em um pilar da transferência de renda, regular o imposto sobre grandes fortunas previsto no art. 153, VII, CF e regular a tributação sobre o patrimônio para assegurar a progressividade da tributação sobre os mais ricos. Como se vê, isso envolve assuntos polêmicos e que acarretam debate e exame aprofundado. Ainda há que se considerar a possibilidade de resistências de setores específicos, os prazos e os requisitos para que as reformas sejam aprovadas e possam entrar em vigor (PAIVA, Luis Henrique; BARTHOLLO, Letícia; SOUZA, Pedro H. *et al.* *Op. cit.* BRASIL. *Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023*. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: <http://tinyurl.com/4m8bzuxf>. Acesso em: 08 fev. 2024).

orçamento intermediário e apenas no maior orçamento geraria alguma melhora. Então, no contexto do estudo do IPEA, o que se sugere é um certo grau de focalização, com benefício focalizado ou híbrido, e o maior orçamento possível, levando em conta as possibilidades e limites do ambiente político. O orçamento de R\$180 bilhões, por exemplo, com o modelo focalizado, reduziria o coeficiente de Gini em 7,2% e a extrema pobreza a praticamente zero, ao passo que com o modelo híbrido a desigualdade recuaria em 6% e a extrema pobreza seria reduzida de 6,2 para 3,2%.<sup>28</sup>

Como se pode perceber, neste tópico foram apresentados alguns cenários de reformas das políticas de transferência e de apoio à renda, de modo a que se pudesse compreender, numa perspectiva mais ampla, as ações e desenvolvimentos ocorridos no período de janeiro de 2021 a dezembro de 2023, a começar pelo Auxílio Emergencial, seguido pelo Benefício de Prestação Continuada e pelo Auxílio-Inclusão para Pessoas com Deficiência, pela substituição e reativação do Programa Bolsa Família, por outras políticas relacionadas e, por fim, para que se pudesse fazer uma breve avaliação relativamente à estabilidade dos novos programas e regulamentação do respectivo financiamento. No próximo tópico serão apresentados caminhos específicos adotados pelo Brasil e que se inserem em um contexto mais amplo de possibilidades, mas que não impedem, tampouco eliminam, possíveis mudanças de direção no futuro. Por tal razão é que se buscou inicialmente apresentar projeções antes de descrever as mudanças específicas realmente implementadas.

## 4 Mudanças na assistência social e nas políticas de apoio à renda

### 4.1 Auxílio emergencial

O auxílio emergencial foi uma medida direcionada a compensar a perda de renda gerada pela pandemia e pela necessidade de paralisar diversas atividades em 2020,<sup>29</sup> foi retomado em abril de 2021 em uma versão com alterações.<sup>30</sup> O

<sup>28</sup> PAIVA, Luis Henrique; BARTHOLO, Letícia; SOUZA, Pedro H. G. F. de *et al.* *Op. cit.*

<sup>29</sup> Lei nº 13.982/2020; para detalhes, cf. SARLET, Ingo. *Social Security in Brazil: Public Pension Reform and Responses to the COVID-19 Pandemic. Social Law Report No. 6/2021. Op. cit.*; SARLET, Ingo; BARBOSA, Jeferson Ferreira. *Social Security in Times of COVID-19 in Brazil. Op. cit.*, p. 61 *et seq.*

<sup>30</sup> O Auxílio Emergencial foi descontinuado entre janeiro e março de 2021, mas retomado pelas medidas provisórias 1037, 1038 e 1039 de 18 de março de 2021 e regulado pelo Decreto nº 10.661 de 26 de março de 2021. O Auxílio Emergencial 2021 foi retomado inicialmente por quatro meses (de abril a julho), e estendido até o final de outubro de 2021.

auxílio emergencial de 2021 restringiu o pagamento do benefício a uma pessoa por família e reduziu os valores mensais para: R\$150, para beneficiários que moravam sozinhos e não possuíam filhos; R\$250 para famílias maiores e um adicional de R\$125, totalizando R\$375 de benefício, para famílias monoparentais providas por mulheres. O benefício foi pago independentemente de requerimento, desde que cumpridos os requisitos para a elegibilidade. Além da redução dos valores a receber, houve uma restrição do público-alvo elegível, de modo a priorizar as pessoas mais necessitadas, seja por meio de mecanismos de controle aprimorados, seja por meio de critérios adicionais, como a limitação a um benefício por família ou a proibição do benefício para beneficiários de bolsas de estudos.<sup>31</sup> A redução do valor do benefício foi justificada pela queda da capacidade financeira do Governo Federal e a necessidade de manter a dívida pública em níveis controláveis.<sup>32</sup> O referido auxílio foi estendido, em 2021, por mais três meses, até outubro de 2021.<sup>33</sup> Durante todo o ano de 2021 o Governo Federal gastou R\$60,58 bilhões com o Auxílio Emergencial.<sup>34</sup>

## 4.2 Benefício de Prestação Continuada

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício da assistência social que garante uma renda mensal de 1 salário mínimo (R\$1.320,00 em 2023) para pessoas com deficiência ou a partir de 65 anos de idade, que comprovem não poder prover seu sustento por si ou por meio de sua família. Critério para tal comprovação tem sido a renda familiar *per capita* mensal inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo (R\$330,00).<sup>35</sup>

No ano de 2021 ocorreram alterações significativas nos critérios de acesso ao Benefício de Prestação Continuada. Anteriormente, a pessoa idosa ou deficiente postulante do benefício deveria provar renda *per capita* inferior a um quarto

<sup>31</sup> BRASIL. *Medida Provisória nº 1.039, de 18.03.2021*. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/mpdv46u6>. Acesso em: 09 fev. 2024. Vigência Encerrada. Também o auxílio emergencial específico para o setor da cultura foi prorrogado em 2021. BRASIL. *Lei nº 14.150, de 12.05.2021*. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/4j7p9h5y>. Acesso em: 09 fev. 2024.

<sup>32</sup> BRASIL. *Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 1.039, de 18.03.2021*. Brasília, DF: Advocacia-Geral da União e Controladoria-Geral da União, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p9y9k7x>. Acesso em: 09 fev. 2024.

<sup>33</sup> BRASIL. *Decreto nº 10.740, de 05.07.2021*. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/5b3wz4fu>. Acesso em: 09 fev. 2024. Atualmente revogado.

<sup>34</sup> BRASIL. *Monitoramento dos Gastos da União com Combate à COVID-19*. Tesouro Nacional Transparente: 01.02.2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/4ewcya2z>. Acesso em: 09 fev. 2024.

<sup>35</sup> Abordaremos esse aspecto abaixo, ao tratarmos das mudanças ocorridas.

do salário mínimo, com a mudança foi admitida uma renda de até, inclusive, um quarto do salário mínimo. Embora esse seja também um valor relativamente baixo. Além da renda *per capita*, passou-se a admitir outros critérios para caracterizar a situação de vulnerabilidade e de miséria: o grau de deficiência ou de dependência do auxílio de terceiros e o comprometimento da renda familiar com gastos médicos, alimentos especiais e fraldas, não disponibilizados pelo sistema público de saúde. Todavia, essa última alteração depende de regulamentação por decreto, que ainda não foi publicado,<sup>36</sup> e que pode, inclusive, aumentar a renda familiar *per capita* para até meio salário mínimo.<sup>37</sup> Anteriormente o Congresso já havia tentado aumentar o limite para  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, com a Lei nº 13.981/2020, que, contudo, foi suspensa pelo STF em 2020 por não observar regras orçamentárias.<sup>38</sup>

### 4.3 Auxílio-inclusão para pessoas com deficiência

O auxílio-inclusão, previsto no artigo 94 da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) é um benefício da assistência social que tem o objetivo de incentivar a inserção das pessoas com deficiência no mercado formal de trabalho. Em outubro de 2021, passaram a ter direito ao benefício as pessoas com deficiência moderada ou grave que, cumulativamente, sejam beneficiárias ou ex-beneficiárias<sup>39</sup> do Benefício de Prestação Continuada e que passem a exercer atividade remunerada com até dois salários mínimos e que as inclua ou no seguro obrigatório do Regime Geral de Previdência Social ou no Regime Próprio dos Servidores Públicos de Ente Federado,<sup>40</sup> entre outros critérios.<sup>41</sup> O valor do benefício corresponde a cinquenta por cento do valor do Benefício de Prestação Continuada vigente. Detalhe importante é que o exercício de atividade remunerada gera automaticamente a suspensão do Benefício de Prestação Continuada e que o auxílio-inclusão não pode ser acumulado com qualquer aposentadoria, pensão, benefício por incapacidade ou seguro-desemprego.<sup>42</sup>

<sup>36</sup> Cabe referir, a título de atualização, que até 09.02.2024 não constou a regulamentação de tais critérios. Levantamento feito no “Portal da Legislação”, em “Resenha Diária”. Disponível em: <https://tinyurl.com/24chphv2>. Acesso em: 09 fev. 2024.

<sup>37</sup> BRASIL. *Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021* (Lei 14.176/2021). Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/4cd9w2t8>. Acesso em: 14 maio 2022.

<sup>38</sup> Cf. SARLET, Ingo; BARBOSA, Jeferson Ferreira. Social Security in Times of COVID-19 in Brazil. *Op. cit.*, p. 67 *et seq.*

<sup>39</sup> Pessoas que receberam o benefício nos últimos cinco anos. Cf. Art. 26-A, §1º, I, Lei nº 14.176/2021.

<sup>40</sup> O Regime Geral de Previdência Social é o plano público de pensões e aposentadorias do Brasil, que abrange os trabalhadores privados como segurados obrigatórios. Contudo os servidores públicos, normalmente, são segurados por regimes especiais controlados pelo Governo Federal, estados ou municípios (Regimes Próprios de Previdência Social).

<sup>41</sup> Cf. Art. 26-A, Lei nº 14.176/2021.

<sup>42</sup> Cf. Art. 26-C, Lei nº 14.176/2021.

## 4.4 Substituição e retomada do Programa Bolsa Família (PBF)

O PBF é um dos mais bem conhecidos benefícios da assistência social. De modo geral consiste em um benefício de transferência condicional de renda, concedido mediante comprovação de necessidade. Como já anunciado, esse programa foi inicialmente substituído pelo Auxílio Brasil em agosto de 2021 e retomado em março de 2023.<sup>43</sup>

Para melhor compreensão, calha iniciar com uma breve descrição do PBF vigente até agosto de 2021. Esse programa assegurava um benefício básico para famílias extremamente pobres (renda *per capita* de até R\$89) e um benefício flexível para famílias pobres (renda *per capita* de até R\$178). Este último era concedido em caso de gravidez, quando havia crianças de até 12 anos e jovens entre 12 e 17 anos. As famílias tinham de comprovar o cumprimento de condições específicas como exame pré-natal e percentual fixado de frequência escolar para crianças e jovens.<sup>44</sup> O valor mensal transferido variava de acordo com a renda *per capita* informada e o número de crianças, de mulheres grávidas e de lactantes morando na residência da família. O programa atendeu a quase 15 milhões de famílias beneficiadas em outubro de 2021, quando o valor médio do benefício recebido foi de R\$185,89.<sup>45</sup> O pagamento era feito diretamente para a mãe das crianças beneficiárias, sempre que possível. No entanto, o programa não previa uma indexação do benefício à inflação.

Em julgamento realizado em 27.04.2021, o STF determinou que o Poder Executivo da União, para o ano de 2022, estabelecesse o valor, fizesse a respectiva previsão orçamentária e iniciasse o pagamento de benefício correspondente à Renda Básica de Cidadania prevista na Lei nº 10.835, de 08 de janeiro de 2004 (Lei nº 10.835/2004), com relação às pessoas pobres e extremamente pobres. No mesmo julgamento, o STF também realizou um apelo para que o Legislativo e o Executivo atualizassem os valores dos benefícios do PBF e para que aprimorassem

<sup>43</sup> O Auxílio Brasil foi revogado e o Bolsa Família reativado em março de 2023. BRASIL. *Medida Provisória nº 1.164*, de 02.03.2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/25zv4sww>. Acesso em: 10 fev. 2024. Atualmente revertida na Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023.

<sup>44</sup> Cf. Art. 2º, I, II, III, IV, §2º, §3º e Art. 3º, *caput* e parágrafo único. BRASIL. *Lei nº 10.836, de 09.01.2004*. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: <https://tinyurl.com/44k6jflux>. Acesso em: 10 fev. 2024. Revogada. Cf. Art. 18 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, em sua versão vigente até outubro de 2021. BRASIL. *Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://tinyurl.com/4am9a9hz>. Acesso em: 10 fev. 2004. Depois disso houve mais um aumento dos limites de renda para caracterizar pobreza e extrema pobreza já na transição para o Auxílio Brasil.

<sup>45</sup> Fonte: Portal Brasileiro de Dados Abertos. Disponível em: <https://portaldatatransparencia.gov.br/download-de-dados>. Acesso em: 12 fev. 2024, mediante o *download* do arquivo de dados e leitura/contagem por meio do *software* de análise de dados “Power BI”.

os programas sociais de transferência de renda, em especial a já referida Renda Básica de Cidadania.<sup>46</sup>

Na sequência, a Medida Provisória nº 1.061, de 09.08.2021, posteriormente convertida na Lei nº 14.284, de 29.12.2021, revogou o PBF, com os pagamentos terminando em outubro de 2021, instituindo o Auxílio Brasil.<sup>47</sup> Em novembro de 2021, o novo benefício iniciou com pagamento médio de R\$224,41 por família<sup>48</sup> e, em dezembro de 2021, foi criado um benefício extraordinário para que cada família contemplada recebesse no mínimo R\$400,00.<sup>49</sup> Segundo a lei, o programa corresponderia a uma etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da Renda Básica de Cidadania e que até o momento não havia sido implementada.<sup>50</sup> O novo programa também encontrava motivação no fim do Auxílio Emergencial, criado para minimizar o impacto econômico e social gerado pelas medidas de combate à pandemia da Covid-19, e na perspectiva de um cenário pós-pandemia conturbado. A ideia apresentada era mobilizar ações no sentido de atenuar as perdas das famílias mais vulneráveis e promover a recuperação econômica mediante uma atuação estruturada.<sup>51</sup>

As principais características do Auxílio Brasil eram a ampliação do seu alcance em relação ao PBF, atingindo mais famílias, e a expansão e unificação de benefícios sociais. Ele era composto basicamente de um benefício para crianças de 0 a 36 meses, um benefício para gestantes e pessoas entre 3 e 21 anos e um benefício para a superação da extrema pobreza. Também eram previstos benefícios para estimular o desempenho esportivo e científico das crianças, auxílio para o acesso a creches, auxílio para a inclusão produtiva rural direcionada a agricultores familiares e de inclusão produtiva urbana para estimular que os beneficiários

<sup>46</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Mandado de Injunção (MI) 7.300 Distrito Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o Acórdão: Min. Gilmar Mendes, 27.04.2021. *Diário de Justiça Eletrônico (DJE)*: Brasília, DF, n. 167, p. 35, 23.08.2021.

<sup>47</sup> BRASIL. *Exposição de Motivos da Medida Provisória 1.061, de 05.08.2021*. Brasília, DF: Ministério das Cidades e outros ministérios, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p8r56r3>. Acesso em: 10 fev. 2024.

<sup>48</sup> BRASIL. Ministério da Cidadania. *Demonstrativo Físico/Financeiro do Auxílio Brasil – novembro/2021*. Disponível em: <https://tinyurl.com/438eujnd>. Acesso em: 10 fev. 2024.

<sup>49</sup> BRASIL. *Medida Provisória nº 1.076, de 07.12.2021*. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/2j5rdphm>. Acesso em: 10 fev. 2024. Convertida em Lei. BRASIL. *Lei nº 14.342, de 18.05.2022*. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/2x5jt5ux>. Acesso em: 10 fev. 2024. Cabe mencionar que as disposições relativas ao Auxílio Brasil foram revogadas em 2023.

<sup>50</sup> BRASIL. *Lei nº 14.284, de 29.12.2021*. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p96f4vh>. Acesso em: 10 fev. 2024. Revogada.

<sup>51</sup> BRASIL. *Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 1.061, de 05.08.2021*. *Op. cit.*

se inserissem no mercado e elevassem seus rendimentos.<sup>52</sup> Assim, por exemplo, o beneficiário que encontrasse emprego formal não perderia o benefício e continuaria a receber R\$200 durante os dois primeiros anos no emprego.<sup>53</sup> Em fevereiro de 2023 o programa beneficiou pouco menos de 21 milhões de famílias e o valor médio do benefício ficou em R\$380,14.<sup>54</sup>

Todo esse bloco de benefícios adicionais previsto no art. 5º, Lei nº 14.284/2021 foi revogado com a reinstituição do PBF por meio da Medida Provisória nº 1.164, de 2 de março de 2023, posteriormente convertida na Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, e revogação do Auxílio Brasil.<sup>55</sup> Esse período conturbado de revogações e instituição de programas de transferência de renda corresponde, como já sinalizado, à transição de Governos em um ambiente político de polarização.

Entre os objetivos do PBF estão combater a fome, auxiliar na quebra do ciclo de reprodução da pobreza e “promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza” (Art. 3º, I, II e III, Lei nº 14.601/2023). Os benefícios financeiros do programa incluem: a) R\$142,00 por pessoa da família beneficiária do PBF, a título de Benefício de Renda de Cidadania; b) se a soma dos valores recebidos a título de Benefício de Renda de Cidadania for inferior a R\$600,00 a família receberá o valor necessário para alcançar esse valor mínimo, isso é que se denominou de Benefício Complementar; c) R\$150,00 por criança para famílias que possuam crianças de 0 a 7 anos incompletos, a título de Benefício Primeira Infância; d) R\$50,00, a título de Benefício Variável Familiar, para famílias que possuam gestantes; lactantes, crianças entre 7 e 12 anos incompletos e adolescentes entre 12 e 18 incompletos (Art. 7º, §1º, I, II, III, IV “a”, “b”, “c” e “d”, Lei nº 14.601/2023).

Os integrantes da família devem cumprir as seguintes condições conforme o caso: realização de exame pré-natal, cumprimento do calendário nacional de vacinação, acompanhamento nutricional dos beneficiários até 07 anos de idade incompletos, 60% de frequência escolar para crianças entre 4 e 6 anos incompletos e de 75% para beneficiários entre 6 e 18 anos incompletos (art. 10, I, II, III, IV “a” e “b”, Lei nº 14.601/2023).

<sup>52</sup> BRASIL. *Medida Provisória nº 1.061, de 09.08.2021*. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/ye3vj2jt>. Acesso em: 10 fev. 2024. Convertida na Lei nº 14.284, de 29.12.2021, atualmente já revogada; BRASIL. *Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 1.061, de 05.08.2021*. *Op. cit.*

<sup>53</sup> BRASIL. Governo Federal. *Pronunciamento à Nação* (do Ministro da Cidadania). Brasília-DF: Ministério da Cidadania, 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/2kv2m2py>. Acesso em: 12 abr. 2022.

<sup>54</sup> Fonte: Portal Brasileiro de Dados Abertos. *Idem*.

<sup>55</sup> Art. 26. BRASIL. *Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023*. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: <http://tinyurl.com/3bva3m8v>. Acesso em: 11 fev. 2024.

Os requisitos de elegibilidade são: Inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico); renda familiar de até R\$218,00 por pessoa. Caso uma família já beneficiária do *PBF* passe a ter renda superior a R\$218,00 por pessoa, então continuará recebendo os benefícios por até 24 meses, no entanto receberá 50% dos valores a que teria direito. Caso o aumento de renda supere o valor de meio salário mínimo por pessoa, então a interrupção dos benefícios será imediata (Art. 5º, I, II e art. 6º, §1º e 2º, Lei nº 14.601/2023). Em dezembro de 2023 o programa manteve patamar próximo aos 21 milhões de famílias beneficiadas e o valor médio do benefício ficou em R\$653,24.<sup>56</sup>

## 4.5 Políticas de apoio para os custos com energia

Em novembro de 2021 foi instituído o auxílio “Gás dos Brasileiros” para diminuir o impacto do preço do gás de cozinha sobre o orçamento das famílias de baixa renda. Justamente por isso o programa tem como foco as famílias inscritas no “Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal”, que tenham renda *per capita* de até meio salário mínimo ou que possuam algum residente que receba o Benefício de Prestação Continuada. A cada dois meses as famílias receberão o valor de cinquenta por cento do preço médio nacional de um botijão de gás com peso de treze quilos. O número de famílias beneficiadas é limitado pela dotação orçamentária destinada ao programa, o que gera a possibilidade de que nem todas as famílias necessitadas e que cumpram os requisitos sejam atendidas.<sup>57</sup> O art. 20 da Lei nº 14.601/2023 transformou esse auxílio em um benefício adicional complementar e temporário do Programa Bolsa Família, o que sinaliza eventual substituição, na linha do que ocorreu com o Auxílio Brasil.

Desde 2010, a Lei nº 12.212, de 20.01.2010, dispõe sobre a Tarifa Social de Energia Elétrica, direcionada para consumidores residenciais de baixa renda. Em primeiro lugar os moradores da residência ou deverão pertencer à família inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, com renda *per capita* de até meio salário mínimo, ou devem ser titulares do Benefício de Prestação Continuada. Cumprido o requisito, um consumo de até 30 kWh/mês gera um desconto de 65%, de até 100 kWh/mês gera um desconto de 40% e de

<sup>56</sup> Fonte: Portal Brasileiro de Dados Abertos. *Idem*.

<sup>57</sup> BRASIL. *Lei nº 14.237, de 19.11.2021*. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdhzkbv3>. Acesso em: 12 fev. 2024.

até 220 kWh/mês um desconto de 10% na conta residencial de energia elétrica.<sup>58</sup> Em 2021, alteração legislativa determinou a atualização automática dos beneficiários,<sup>59</sup> e, conforme declaração do Ministro da Cidadania, as famílias inscritas no Cadastro para Programas Sociais passariam a receber os descontos automaticamente, beneficiando cerca de 24 milhões de famílias.<sup>60</sup>

O que se constata, desde logo, é que embora tais programas, em certa medida, careçam de um tratamento unitário dentro do sistema de seguridade social brasileiro, fica evidente sua contextualização no sistema de seguridade social brasileiro, bem como os reflexos em termos de reforço da renda familiar. Calha destacar, neste contexto, a inclusão na lista de beneficiários de pessoas que recebem benefícios da assistência social. Do ponto de vista da estabilidade e da garantia de recebimento do benefício, especialmente o auxílio gás parece não oferecer segurança em termos de sua continuidade, mas tal assertiva, à evidência, poderá não ser confirmada.

## 4.6 Estabilidade dos novos programas e regulamentação do financiamento

Embora o Auxílio Brasil tenha promovido uma unificação, melhor articulação e expansão dos benefícios previstos, em termos monetários o aumento do benefício pareceu estar, ao menos em parte, atrelado a objetivos eleitorais de curto prazo, em vista das eleições gerais previstas para outubro e novembro de 2022, levando a uma negociação entre o Governo Federal e o Congresso Nacional. A sugerir que a solução foi improvisada é possível referir o curto tempo de discussão e aprovação de duas emendas constitucionais no Congresso Nacional. Os recursos necessários ao programa foram gerados por meio de alterações no método de atualização anual do teto de gastos do Poder Público, que havia sido estabelecido desde 2016 (EC nº 95/2016) com vigência até 2036, além do estabelecimento de um teto de pagamento para os débitos do Governo oriundos de ordens judiciais. A limitação de pagamentos ordenados judicialmente vale até 2026, podendo gerar o atraso de pagamentos devidos. O espaço orçamentário a ser gerado foi vinculado à seguridade

<sup>58</sup> BRASIL. *Lei nº 12.212, de 20.01.2010*. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Art. 1º e Art. 2º, I e II. Disponível em: <https://tinyurl.com/5xrfwmaf>. Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>59</sup> BRASIL. *Lei nº 14.203, de 10.09.2021*. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/3u9j7ak9>. Acesso em: 12 fev. 2024.

<sup>60</sup> BRASIL. Governo Federal. *Pronunciamento à Nação* (do Ministro da Cidadania). Brasília-DF: Ministério da Cidadania, 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/2kv2m2py>. Acesso em: 12 fev. 2024.

social e a um fundo destinado para a educação.<sup>61</sup> Contudo o novo Governo Federal, que assumiu em 2023, obteve autorização do STF para abrir créditos extraordinários para o pagamento da crescente dívida que nos exercícios de 2022 e 2023 já acumulavam valor superior a R\$60 bilhões de reais em atraso. Assim, com a troca de Governo optou-se por superar os limites impostos pela referida emenda constitucional ao pagamento de precatórios.<sup>62</sup>

A Emenda Constitucional nº 114/2021, tal como já adiantado, inseriu um direito fundamental social à renda familiar básica para pessoas em situação de vulnerabilidade nos artigos 6º, parágrafo único e 203, VI, da Constituição brasileira. Tal direito, contudo, foi condicionado à regulamentação pelo legislador, que possuía como prazo de regulamentação até o final do ano de 2022. Embora o tema tenha sido tangenciado pela lei que instituiu o Auxílio Brasil e agora igualmente pela lei que retomou o PBF em 2023, que inclusive instituiu um Benefício de Renda de Cidadania como parte do PBF (Art. 7º, §1º, I, Lei nº 14.601/2023), pode-se dizer que ainda restam pendências significativas quanto ao tema.

## 5 Considerações finais

No que diz respeito à proposta de levar a efeito um levantamento e um balanço das políticas de apoio e de transferência de renda no Brasil no âmbito da assistência social foi possível observar que se tratou de um período repleto de desafios: na esfera da saúde pública 2021 foi o período com o ápice no número de óbitos causados pela pandemia; também foi o ano com níveis de desemprego sem precedentes nas últimas décadas; na esfera econômica, considerando a evolução geral, a produção nacional já se encontrava no caminho de uma recuperação, embora ainda presentes os efeitos de uma crise econômica. A despeito disso, já

<sup>61</sup> BRASIL. *Emenda Constitucional nº 113, de 08.12.2021*. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdft2ad8>. Acesso em: 13 fev. 2024. BRASIL. *Emenda Constitucional nº 114, de 16.12.2021*. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/ynaywfec>. Acesso em: 13 fev. 2024.

<sup>62</sup> BRASIL. *Medida Provisória nº 1.200, de 20 de dezembro de 2023*. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: <http://tinyurl.com/mrx9cdse>. Acesso em: 12 fev. 2024. BRASIL. *Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 1.200, de 20 de dezembro de 2023*. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: <http://tinyurl.com/3y3p98dx>. Acesso em: 12 fev. 2024. A esse respeito os julgamentos da ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) 7.064/DF e da ADI 7.047/DF. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.047 Distrito Federal. Relator: Luiz Fux. 28.11.2023. *Diário de Justiça Eletrônico (DJE)*, 19.12.2023. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.064 Distrito Federal. Relator: Luiz Fux. 01.12.2023. *Diário de Justiça Eletrônico (DJE)*, 19.12.2023.

ao longo de 2021 foi possível observar melhoras nesses três âmbitos, tendência que permaneceu em 2022 e 2023.

O Auxílio Emergencial foi um benefício inserido tanto no contexto da saúde pública como da economia e da seguridade social em geral. Com relação ao Benefício de Prestação Continuada, benefício pertencente à assistência social, ocorreram melhorias, embora aí existam pendências na regulamentação em relação aos novos critérios para caracterização de vulnerabilidade e de miséria. Por sua vez, a substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil apareceu como uma resposta aos efeitos da pandemia, à jurisprudência do STF, e, ao mesmo tempo, possivelmente, a razões de ordem política, tendo em vista as eleições gerais, inclusive para Presidente da República, de 2022. As medidas com relação à energia elétrica e ao gás tendem a reforçar a renda das famílias mais necessitadas, se considerarmos que reduzem os gastos familiares com esses insumos. De outra parte o Auxílio Brasil foi revogado e o Bolsa Família novamente instituído em 2023. Essa sequência de revogações aponta para a persistência de um contexto político de polarização e de uma lógica de contínuo desmonte e reconstrução de políticas de Estado a cada Governo, embora seja possível observar avanços aparentes.

Interessante observar que na sequência de instituição e revogação do Auxílio Brasil e de revogação e nova instituição do Programa Bolsa Família, houve um aumento significativo no número de famílias beneficiadas e o progressivo aumento do valor dos benefícios. Os meios para obter os recursos necessários se mostraram controversos com aprovação de duas emendas constitucionais (EC nº 113/2021 e EC nº 114/2021). Elas realizaram a limitação e o adiamento de pagamentos ordenados por decisões judiciais e inseriram mudanças no método de cálculo do teto de gastos públicos. Meios esses que foram posteriormente revistos e contornados. Embora já fugindo ao escopo do presente trabalho também devemos considerar que tão somente o aumento do número de beneficiados e do valor dos benefícios não é uma garantia por si só, visto que evoluções como a taxa de inflação e a desvalorização da moeda podem anular ou potencializar os avanços e que tais aspectos estão conectados à capacidade de produção e de consumo do Brasil e do mercado global.

Seguindo o que já ocorria com os programas anteriores, o Programa Bolsa Família seguiu como benefício focalizado nos mais necessitados, dado que no próprio texto constitucional foi inserido um direito fundamental social à renda familiar básica para pessoas em situação de vulnerabilidade.

Finalmente, como já indicado ao longo do presente texto, o que se revelou como sendo mais vulnerável a incertezas é a garantia de uma efetiva estabilidade no que diz respeito aos programas já implantados, bem como as perspectivas relativas ao seu contínuo aperfeiçoamento, além da necessidade de se buscar

soluções viáveis e eficazes em termos de financiamento. A evolução da assistência social ainda parece regida por uma lógica de curto prazo, o que se percebe pelas sequências de revogação e instituição dos programas de complementação da renda (basicamente o Bolsa Família e o Auxílio Brasil). O processo de regulamentação do financiamento como um todo também indica que a praticidade e a inteligibilidade dos cálculos que afetam o orçamento e o financiamento da seguridade social em geral e da assistência social em específico estão constantemente sendo prejudicadas.

---

### Redefining minimum income support in Brazil in times of crisis and transition

**Abstract:** The aim of this paper is to assess the changes in terms of income transfer and support policies in Brazil between January 2021 and December 2023. The study considered stability, financing regulations, reform projections, and actual changes over the period. In addition, data on deaths by Covid-19, the level of unemployment and the Gross Domestic Product (GDP) were considered, as well as indicative data on the coverage and benefits of the Family Allowance Program and the Brazil Aid. 2021 was affected by the pandemic and preceded the presidential elections. In 2022, most Brazilians voted to change the federal government. Still in a politically polarized context, this period was strongly marked by the change of government: while 2021 marked the replacement of the Family Allowance Program by Brazil Aid, 2023 marked the reverse process, with the revocation of Brazil Aid and the resumption of the Family Allowance Program. The data suggested improvements in coverage and benefits, but the changes still seemed to be driven by short-term planning. This is compounded by the projected difficulties in the reform scenarios, which leads to uncertainty about the effective stability of social assistance programs, their continuous improvement, and their financing.

**Keywords:** Minimum Income. Income Support. Cash Transfer. Social Assistance. Social Security.

**Content:** **1** Introduction – **2** A Brief Introduction to the Brazilian Social Security System and its Constitutional Foundations – **3** Reform Projections Regarding Cash Transfer and Minimum Income Policies – **4** Changes in Social Assistance and Minimum Income Support – **5** Final Remarks – References

---

## Referências

BARBOSA, Jeferson Ferreira. *Grenzziehung und Verhältnis zwischen der privaten Krankenversicherung und der öffentlichen Absicherung gegen Krankheit in Deutschland und in Brasilien*. Universität Regensburg. 2018. Disponível em: <https://epub.uni-regensburg.de/37558/>. Acesso em: 02 fev. 2024.

BRASIL. *Auxílio Emergencial 2020*. Ministério da Cidadania, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Vis Data 3 beta. Disponível em: <https://tinyurl.com/mtufkef5>. Acesso em: 07 fev. 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p89rsu6>. Acesso em: 02 fev. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 1.744, de 08 de dezembro de 1995*. DF: República Federativa do Brasil, 1995. Disponível em: <https://tinyurl.com/2v89asrm>. Acesso em: 02 fev. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 10.740, de 05.07.2021*. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/5b3wz4fu>. Acesso em: 09 fev. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://tinyurl.com/4am9a9hz>. Acesso em: 10.02.2004.

BRASIL. *Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15.12.2016*. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/4u8f6v2t>. Acesso em: 07 fev. 2024.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 113, de 08.12.2021*. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdft2ad8>. Acesso em: 13 fev. 2024.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 114, de 16.12.2021*. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/ynaywfec>. Acesso em: 13 fev. 2024.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 126, de 21.12.2022*. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/44xzmpdd>. Acesso em: 07 fev. 2024.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023*. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: <http://tinyurl.com/4m8bzuxf>. Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. *Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 1.061, de 05.08.2021*. Brasília, DF: Ministério das Cidades e outros ministérios, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p8r56r3>. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. *Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 1.200, de 20 de dezembro de 2023*. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: <http://tinyurl.com/3y3p98dx>. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. *Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 1.039, de 18.03.2021*. Brasília, DF: Advocacia-Geral da União e Controladoria-Geral da União, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p9y9k7x>. Acesso em: 09 fev. 2024.

BRASIL. Governo Federal. *Pronunciamento à Nação (do Ministro da Cidadania)*. Brasília-DF: Ministério da Cidadania, 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/2kv2m2py>. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. *Lei nº 10.836, de 09.01.2004*. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: <https://tinyurl.com/44k6jfux>. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. *Lei nº 12.212, de 20.01.2010*. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Art. 1º e Art. 2º I e II. Disponível em: <https://tinyurl.com/5xrfwmaf>. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. *Lei nº 14.150, de 12.05.2021*. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/4j7p9h5y>. Acesso em: 09 fev. 2024.

BRASIL. *Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021*. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/4cd9w2t8>. Acesso em: 14 maio 2022.

BRASIL. *Lei nº 14.203, de 10.09.2021*. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/3u9j7ak9>. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. *Lei nº 14.237, de 19.11.2021*. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdhzkbv3>. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. *Lei nº 14.284, de 29.12.2021*. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p96f4vh>. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. *Lei nº 14.342, de 18.05.2022*. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/2x5jt5ux>. Acesso em: 10 fev. 2024.

- BRASIL. *Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023*. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: <http://tinyurl.com/3bva3m8v>. Acesso em: 11 fev. 2024.
- BRASIL. *Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993*. DF: República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: <https://tinyurl.com/3jw7dzt>. Acesso em: 02 fev. 2024.
- Brasil. *Medida Provisória nº 1.061, de 09.08.2021*. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/ye3vj2jt>. Acesso em: 10 fev. 2024.
- BRASIL. *Medida Provisória nº 1.076, de 07.12.2021*. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/2j5rdphm>. Acesso em: 10 fev. 2024.
- BRASIL. *Medida Provisória nº 1.164, de 02.03.2023*. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/25zv4sww>. Acesso em: 10 fev. 2024.
- BRASIL. *Medida Provisória nº 1.200, de 20 de dezembro de 2023*. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: <http://tinyurl.com/mrx9cdse>. Acesso em: 12 fev. 2024.
- BRASIL. *Medida Provisória nº 1.039, de 18.03.2021*. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/mpdv46u6>. Acesso em: 09 fev. 2024.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. *Demonstrativo Físico/Financeiro do Auxílio Brasil – novembro/2021*. Disponível em: <https://tinyurl.com/438eujnd>. Acesso em: 10 fev. 2024.
- BRASIL. *Monitoramento dos Gastos da União com Combate à COVID-19*. Tesouro Nacional Transparente: 01.02.2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/4ewcya2z>. Acesso em: 09 fev. 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Mandado de Injunção (MI) 7.300. Distrito Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o Acórdão: Min. Gilmar Mendes, 27.04.2021. *Diário de Justiça Eletrônico (DJE)*: Brasília, DF, n. 167, p. 35, 23.08.2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7047. Distrito Federal. Relator: Luiz Fux. 28.11.2023. *Diário de Justiça Eletrônico (DJE)*, 19.12.2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.064. Distrito Federal. Relator: Luiz Fux. 01.12.2023. *Diário de Justiça Eletrônico (DJE)*, 19.12.2023.
- FIOCRUZ. *Vacinação contra a Covid-19 no Brasil completa um ano*. 18.01.2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/4huncm77>. Acesso em: 09 fev. 2024.
- INSTITUTO BUTANTAN. *Retrospectiva 2021*: segundo ano da pandemia é marcado pelo avanço da vacinação contra Covid-19 no Brasil. 31.12.2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/3dzxw3f>. Acesso em: 09 fev. 2024.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas Sociais*: acompanhamento e análise. Brasília, DF: Ipea, 2016, nº 24.
- PAIVA, Andrea Barreto de; MESQUITA, Ana Cleusa Serra; JACCOUD, Luciana *et al.* *O Novo Regime Fiscal e suas Implicações para a Política de Assistência Social no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2016. Nota Técnica nº 27.
- PAIVA, Luis Henrique; BARTHOLO, Letícia; SOUZA, Pedro H. *et al.* *A Reformulação das Transferências de Renda no Brasil*: Simulações e Desafios. Brasília, DF: Ipea, 2021. Texto para Discussão. Publicação Preliminar.
- SARLET, Ingo Wolfgang; BARBOSA, Jeferson Ferreira. Social Security in Times of COVID-19 in Brazil. *In*: BECKER, Ulrich; SEEMANN, Anika (Eds.). *Protecting Livelihoods – A Global Comparison of Social Law Responses to the COVID-19 Crisis*. Baden-Baden: Nomos, 2022, p. 49-74. Disponível em: <https://tinyurl.com/36eb9v7x>. Acesso em: 09 fev. 2024.

SARLET, Ingo. Social Security in Brazil in Times of Crisis and Transition. *Social Law Reports No. 6/2019*. Munich: Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, 2019.

SARLET, Ingo. Social Security in Brazil: Public Pension Reform and Responses to the COVID-19 Pandemic. *Social Law Report No. 6/2021*. Munich: Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, 2021.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SARLET, Ingo Wolfgang; BARBOSA, Jeferson Ferreira. Redefinindo o apoio à renda mínima no Brasil em tempos de crise e de transição. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 18, n. 51, p. 75-97, jul./dez. 2024.

---

Recebido em: 30.04.2024

Pareceres: 23.05.2024, 05.06.2024, 09.09.2024, 10.09.2024, 12.09.2024

Aprovado em: 17.09.2024