



A DEMOCRACIA NA ENCRUZILHADA DA AUSTERIDADE: UM ESTUDO DO BOLSA FAMÍLIA DURANTE A EMENDA CONSTITUCIONAL 95 DE 2016

DEMOCRACY AT THE CROSSROADS OF AUSTERITY: A STUDY OF BOLSA FAMÍLIA DURING CONSTITUTIONAL AMENDMENT 95 OF 2016

<i>Recebido em</i>	05/02/2026
<i>Aprovado em:</i>	15/07/2026

Luiz Eduardo de Sousa Ferreira¹
José Euclimar Xavier de Menezes²

RESUMO

Este artigo analisa os impactos da política de austeridade fiscal instituída pela Emenda Constitucional 95 de 2016 sobre o Programa Bolsa Família, problematizando suas repercussões para a democracia brasileira em sua dimensão substantiva, vinculada à efetivação dos direitos humanos. O objetivo central consiste em examinar de que forma a relação entre o Novo Regime Fiscal e o Bolsa Família afetou o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro no enfrentamento da pobreza e da desigualdade. Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem qualitativa de caráter exploratório e descritivo, com método indutivo, baseada em análise bibliográfica e documental de normas constitucionais, instrumentos internacionais de direitos humanos, no recorte temporal de 2017 a 2022. A pesquisa demonstrou que o teto de gastos produziu restrições significativas ao financiamento e à capacidade operacional do programa, contribuindo para a perda de efetividade no combate à pobreza, agravamento das desigualdades sociais, raciais e de gênero, além de fragilização da

¹ Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas pela Universidade Salvador (UNIFACS). Graduado em Direito pela Universidade Salvador (UNIFACS).

² Doutor e Mestre em Filosofia Contemporânea pela UNICAMP. Pós-Doutorado em Filosofia Contemporânea pela Pontificia Università Lateranense (PUL/Roma). Professor permanente dos Programas de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Governança e Políticas Públicas (PPDGPP) e em Desenvolvimento Regional e Urbano (PPDRU) da UNIFACS.



proteção social, especialmente em contextos de crise. A conclusão foi que a austeridade nos moldes da Emenda Constitucional 95 mostrou-se incompatível com o projeto constitucional de 1988 e com o direito humano à democracia, ao comprometer a progressividade dos direitos sociais e subordinar a política fiscal à lógica de contenção regressiva de gastos em detrimento dos direitos sociais.

Palavras-chave: Democracia; Austeridade Fiscal; Direitos Humanos; Bolsa Família.

ABSTRACT

This article analyzes the impacts of the fiscal austerity policy established by Constitutional Amendment No. 95 of 2016 on the Bolsa Família Program, critically examining its repercussions for Brazilian democracy in its substantive dimension, linked to the realization of human rights. The central objective is to examine how the relationship between the New Fiscal Regime and Bolsa Família affected the fulfillment of the international commitments undertaken by the Brazilian State in addressing poverty and inequality. Methodologically, the research adopts a qualitative approach of an exploratory and descriptive nature, using an inductive method, based on bibliographic and documentary analysis of constitutional norms and international human rights instruments, within the time frame from 2017 to 2022. The study demonstrated that the spending cap imposed significant constraints on the program's financing and operational capacity, contributing to a loss of effectiveness in poverty reduction, the worsening of social, racial, and gender inequalities, as well as the weakening of social protection, especially in contexts of crisis. The conclusion was that austerity in the form implemented by Constitutional Amendment 95 proved incompatible with the 1988 constitutional project and with the human right to democracy, as it compromised the progressive realization of social rights and subordinated fiscal policy to a regressive logic of expenditure restraint to the detriment of social rights.

Keywords: Democracy ; Fiscal austerity; Human Rights; Bolsa Família.

INTRODUÇÃO

O art.3º da Constituição Federal de 1988, toma como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos



de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988).

A partir deste dispositivo, estabelece um compromisso com a sociedade brasileira de que o Estado deverá ser construído e voltado para o atendimento máximo destes objetivos, vinculando os poderes públicos pela eficácia objetiva da constituição (Dantas, 2008; Bercovici, 2022; Grau, 2004).

Nessa perspectiva de compromissos assumidos pelo Brasil, a integridade hermenêutica inerente a todo sistema jurídico impõe a necessidade de atendimento não somente da legislação nacional referente a direitos sociais, mas também da legislação internacional referente a direitos humanos, visto que esta integra ordenamento jurídico brasileiro e enuncia o enfrentamento aos mesmos dilemas reconhecidos pelo constituinte.

O aspecto democrático de um Estado não se revela apenas pelo exercício do sufrágio, mas principalmente pelo usufruto dos direitos garantidos legalmente em âmbito nacional e internacional, destacando-se o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas e a Declaração Universal de Direitos Humanos.

A busca por garantia de uma existência digna foi colocada na centralidade do aparato jurídico brasileiro de vinculação nacional e internacional porque, desde 1988 e até hoje, o Brasil é um dos países com maior concentração de riqueza no mundo, com 48,4% da riqueza concentrado no 1% mais rico da população (UUBS, 2023), além de contar com 31,6% da população na pobreza e 5,9 % na extrema pobreza (IBGE, 2022).

A “questão social” brasileira, ou seja, este cenário de desigualdade e pobreza, ganha maiores contornos ainda quando se coloca em foco o recorte racial e de gênero, evidenciando o maior estado de vulnerabilidade de negros e mulheres (França, Portela, 2023; Osório, 2021; Bottega et al., 2021; IBGE, 2022)

É nesse contexto de busca de efetivação do Estado Democrático de Direito através do enfrentamento da “questão social” brasileira que se chegou ao Programa Bolsa Família, caracterizado pela realização de uma transferência de renda condicionada e focalizada,



criado em 2004 pela Lei 10.836, transformado em Auxílio Brasil pela Lei 14.284 de 2021, e voltando a ser Bolsa Família pela Lei 14.601 de 2023.

O Bolsa Família foi o resultado da reunião de programas e experiências anteriores como por exemplo o Bolsa Escola, o Cartão Alimentação, o Bolsa Alimentação e o Programa Auxílio Gás (Brasil, 2004; Suplicy, 2022). Ou seja, trata-se de política pública que se consolida a partir de incremento e coordenação de outras políticas públicas, que buscavam enfrentar o déficit democrático no país, caracterizado pela fome, falta de oportunidades e ausência de saúde e educação.

Neste meio tempo, enquanto o Bolsa Família se consolidava no cenário nacional, na esteira do programa “Uma Ponte para o Futuro”, apresentado pelo então vice-presidente Michel Temer aos empresários de São Paulo, foi aprovado pelo Congresso Nacional o Novo Regime Fiscal, a Emenda Constitucional nº 95 de 2016, que estabelece que as despesas primárias do Estado estarão limitadas por 20 anos, a cada exercício, com o parâmetro (o teto) deste limite sendo a despesa do ano/exercício anterior corrigido pela inflação (Brasil, 2016).

O teto de gastos se manteve em sua plenitude até a eclosão da pandemia de COVID-19, que inaugurou uma nova fase de aplicação deste paradigma austero, na medida em que a emergência de saúde impossibilitou uma aplicação do Novo Regime Fiscal em condições normais, sendo necessário realizar alguns ajustes orçamentários para financiar os programas de transferência de renda.

A presente investigação maneja e observa como base analítica os instrumentos normativos de direitos humanos assumidos pelo Brasil atinentes à democracia em sua dimensão conectada aos direitos sociais.

O problema de pesquisa manejado é: De que forma a relação entre o Bolsa Família e o Novo Regime Fiscal impactou na democracia brasileira? O objetivo geral deste trabalho é problematizar o *status* da democracia brasileira sob a perspectiva do ocorrido no Programa Bolsa Família durante a política de austeridade fiscal da Emenda Constitucional nº 95 de 2016. Como primeiro objetivo específico, busca-se sistematizar a Emenda Constitucional 95 de 2016 enquanto uma medida de austeridade fiscal. Como segundo



objetivo específico, pretende-se descrever a relação intrincada entre Bolsa Família, Direitos Humanos e Democracia.

O recorte temporal situa este trabalho entre 2017 e 2022, período no qual o Novo Regime Fiscal esteve vigente antes de ser substituído pelo Novo Arcabouço Fiscal, conforme a Emenda Constitucional nº 126 de 2022, abarcando tanto o Bolsa Família quanto o período do Auxílio Brasil.

A metodologia utilizada foi de tipo qualitativo, de abordagem exploratória e descritiva e com método de abordagem indutivo. O tipo qualitativo se impõe na medida em que a análise do aspecto econômico e social do debate parte necessariamente da Teoria da Constituição. Se decorre da abordagem exploratória e descritiva devido ao predominante campo de pesquisa bibliográfica e documental.

Isto também aponta para o método de abordagem indutivo, visto que neste se procede numa relação de observação dos fenômenos, descoberta da relação entre eles e a generalização desta relação (Marconi, Lakatos, 2003). Ou seja, da relação ampla entre constituição e austeridade fiscal, parte-se para a análise particular entre Bolsa Família e Novo Regime Fiscal, de modo a se encontrar a generalização da relação entre democracia e austeridade.

1. AUSTERIDADE E A EMENDA CONSTITUCIONAL 95 DE 2016

A austeridade fiscal não é uma novidade na ciência econômica surgida apenas na segunda metade do século XX. Apesar de não ser tratada explicitamente como política econômica pelos economistas clássicos, como Adam Smith, John Locke e David Hume, os aspectos morais da virtude na poupança e da rejeição ao Estado perdulário já se faziam presentes (Blyth, 2020).

A sustentação da austeridade como um modelo de gestão econômica viável se dá notadamente a partir da articulação política de alguns desdobramentos dos pilares supracitados, da moralidade, diminuição da insegurança jurídico-econômica, e estabilidade orçamentária.



A metáfora do orçamento familiar foi um eficaz instrumento na defesa de uma condução austera dos gastos públicos, ao defender que em momentos de escassez, assim como a família prudente, o Estado deve poupar e cortar gastos improdutivos, estimulando a confiança de seus credores e garantindo a acumulação do capital, para posterior redistribuição e alocação adequada de recursos (Cardoso, 2022).

Mattei (2023) destaca que a construção moderna da austeridade fiscal remonta ao período pós- Primeira Guerra Mundial, num contexto de convulsão do capitalismo. A partir dos questionamentos e da deslegitimação deste modelo econômico que acumulava e concentrava renda a partir de jornadas extenuantes e ausência de direitos dos trabalhadores, duas conferências financeiras internacionais realizadas em Bruxelas, em 1920, e em Gênova, em 1922, estabeleceram os pilares da racionalidade austera: mais trabalho e menos consumo.

Estas convenções, reunindo especialistas no tratamento de crises econômicas, surgiram com o objetivo de reorganizar o cenário político e teórico que garantia o funcionamento do sistema capitalista: acumulação do capital, divisão de classes, estabilidade social, e freio dos avanços dos interesses dos trabalhadores.

Porém, foi reconhecido que o ambiente social não era favorável às medidas de austeridade defendidas pelos participantes, devido o alto grau de mobilização social através de sindicatos e grupos de defesa de classe, de modo que foram mobilizados dois instrumentos de convencimento: o consenso e a coerção:

A primeira estratégia, o consenso, envolveu uma tentativa consciente de "despertar intensamente" a população comum para as reformas científicas e necessárias de estabilização econômica. A sensação de alerta tinha de ser espalhada, as prioridades econômicas certas tinham de ser compreendidas. (...) A segunda estratégia, a coerção, surgiu da suspeita de que o consenso pudesse não ser alcançado ou pudesse não ser suficiente. Se necessário, a democracia teria que se curvar na busca da solidez econômica, e esse processo seria imposto. Pantaleoni - arquiteto da austeridade e, posteriormente, conselheiro da ditadura de Mussolini - observou que "onde o socialismo é forte, onde a democracia é forte, as



finanças públicas seguirão o caminho errado". (Mattei, 2023, p.206).

Desse modo, os elementos que permeiam a construção austeridade moderna pode ser observada desde o princípio do século XX, como a necessidade de recuperação da credibilidade financeira num ambiente de crise, a partir da obsessão pelo equilíbrio orçamentário, influenciando na confiança dos poupadores-investidores diante de condições benéficas para a acumulação de capital.

Isto se realiza notadamente a partir de uma lógica de redistribuição regressiva calcada num controle social que se sustenta na defesa da virtude de poupar e reconstruir uma realidade destruída, na qual as reformas sociais eram meras ilusões que afastavam o país da redenção econômica (Mattei, 2023; Afonso, 2011; Blyth, 2020).

Em sua versão contemporânea, a austeridade também pode ser compreendida como um dos efeitos de uma nova fase de acumulação do capital voltado mais fortemente para as finanças, principalmente após a quebra do padrão ouro-dólar, em que a busca por lucros na lógica produtiva se tornou ainda mais intensa (Mascaro, 2013).

Esta austeridade se fortaleceu na esteira da crise do Estado Social que chegava ao seu ápice nos anos 1970 e na descrença no modelo keynesiano da economia, que foi apontado como culpado pelo aumento do déficit público, grandes inflações, desestímulo ao trabalho e redução das capacidades de poupança (Vicente, 2009). A austeridade fiscal voltou a ser vista como um remédio amargo que os países devem tomar para arrumar suas contas e também afastar o intervencionismo estatal através dos gastos públicos.

O seu conceito reside no entendimento de que o governo deve fazer um ajuste fiscal em fases de desaceleração econômica e aumento da dívida pública, principalmente através do corte destes gastos públicos, , buscando reduzir as despesas e aumentar as receitas através da melhora da confiança dos investidores econômicos por meio do aumento da credibilidade de um governo que mostrou "responsabilidade", incorrendo na recuperação da economia devido ao investimento do capital externo e do consumo das famílias (Rossi, Dweck, Arantes, 2018; Antonakakis, Collins, 2014).



Blyth (2020) define a austeridade como o mecanismo de corte no orçamento do Estado para a estabilização e aumento da previsibilidade nas finanças públicas, buscando restaurar o ambiente competitivo do mercado e aumentar a expectativa de investimentos futuros, a partir da diminuição dos encargos fiscais. Concretamente, trata-se de cortes no setor público, aumento de privatizações, contingenciamentos no âmbito da seguridade social e do trabalho.

Vale destacar que a Europa viveu uma ampla experiência com as políticas de austeridade, o que permite o entendimento de alguns pontos que marcam uma política econômica austera. Schneider et al. (2016) destaca o aumento na desigualdade de renda e na pobreza, vulnerabilizando grupos sociais já vulneráveis, além do impacto de retração econômica, a partir da redução da demanda agregada e aumento do desemprego. Tudo isso refletiu negativamente no usufruto dos direitos sociais através de serviços públicos adequados.

No Brasil, a maior experiência de austeridade fiscal se deu na Emenda Constitucional 95 de 2016, chamada de Novo Regime Fiscal ou de Teto de Gastos, fruto de um contexto de crise e convulsão social vivida no Brasil. Portanto, percebe-se a caracterização de um elemento fundamental no receituário da austeridade fiscal.

Esta medida nasce da busca de reorganização do Brasil diante de uma crise social que se desdobrou numa crise econômica. O Estado se colocou como estabilizador das inseguranças do ambiente econômico, com o objetivo de realizar maiores poupanças nos momentos de crescimento da economia, garantindo um cenário seguro para investimentos e evitando-se medidas muito mais sérias e piores para o país, como o aumento de impostos, conforme defendeu o então ministro da Fazenda, Henrique Meirelles. (Carvalho, 2018; Belluzzo, Caixeta, 2023).

O Teto de Gastos impôs que as despesas primárias do Estado, ou seja, o montante aferido anteriormente ao pagamento de juros da dívida pública, abarcando-se todos os poderes (executivo, legislativo e judiciário) de forma individualizada, estariam limitadas por 20 anos, a cada exercício financeiro, à despesa realizada no ano anterior, devidamente corrigido pela inflação.



Assim, ocorria uma limitação real dos gastos públicos por 20 anos, independente do crescimento Produto Interno Bruto e da população, o objetivo da contenção do crescimento das despesas públicas, o saneamento fiscal, aumento de investimentos e redução da dívida pública. Esta medida poderia ser revista após 10 anos, mas ainda restrita ao respectivo índice de correção.

Entre estas despesas primárias estão incluídas as despesas discricionárias, notadamente aquelas que sustentam o Estado Social brasileiro, como as despesas em saúde, educação e assistência social, principalmente. Deste modo, estando no âmbito da assistência social, o financiamento do Bolsa Família seria regido por esta regra.

Sob o Novo Regime Fiscal, o mercado se torna responsável por fornecer bens sociais, num contexto que direitos sociais são mercadorias, representando um novo pacto social afastado do pensado pela Constituição Federal de 1988 (Rossi, Oliveira, Arantes, 2017) e implicando a descaracterização do que Esping-Andersen (1990) entende como marcador central de um Estado Social: a desmercadorização dos direitos.

O descumprimento do limite incorreria em sanções institucionais, alinhando-se com o entendimento de que a austeridade que orienta a Emenda Constitucional nº 95 de 2016 se enquadra na definição dada por Mattei (2023), de que a austeridade fiscal se dá através de tributação regressiva, corte nos gastos públicos considerados improdutivos, incluindo-se os gastos em assistência social e o desenvolvimento em áreas como saúde e educação.

Lanzara e Costa (2021) destacam que a obrigatoriedade do contingenciamento das despesas primárias como meio de melhora da qualidade de vida dos brasileiros não abarcou um dos principais percentuais orçamentários para o resultado fiscal do Brasil: as despesas financeiras, ou seja, comprometidos com a dívida pública. Ainda assim, não se verificou uma estabilização da dívida pública no período pré-pandemia:

Mesmo após a reforma fiscal de 2016, a deterioração dos resultados orçamentários continuou se acentuando. Conforme se pode verificar com os dados sintetizados na tabela 1 abaixo, consoantes a aqueles divulgados pelo Tesouro Nacional", o salto dramático no endividamento registrado entre 2014 e 2015, elevou a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) de 56,3% para 65,5% do PIB. Em 2018, no entanto, dois anos após a reforma fiscal, a DBGG seguia em



ascensão, atingindo 77,1% do PIB nacional. Estima-se que, em 2019, por sua vez, o percentual afetado tenha girado em torno de 81,1% do PIB. (Lanzara, Costa, 2021, p.107-108).

Mais propriamente, o Novo Regime Fiscal exemplifica um modelo de austeridade fiscal expansiva, na medida em que num momento de crise estabeleceu uma política fiscal regressiva, de cortes e contingenciamentos, esperando efeitos expansionistas, ou seja, de aumento do crescimento econômico (Rossi, Dweck, Arantes, 2018). Rossi, Oliveira e Arantes (2017) mostram como estavam previstos os efeitos do Novo Regime Fiscal, caso uma pandemia global não modificasse a estruturação e necessidades da política econômico-social:

Em 20 anos, no período de 1997 a 2017, o gasto primário do governo central cresceu de 14% para 19% do PIB. Esse crescimento reflete a regulamentação dos direitos sociais conforme foi pactuado na CF88. Já nos próximos 20 anos, de 2017 a 2037, considerando uma taxa média de crescimento do PIB de 2 pontos percentuais ao ano, espera-se que o gasto primário do governo federal retorne para a casa de 14% do PIB. Ou seja, a EC 95 propõe retroceder nos próximos 20 anos o que o país avançou nos últimos 20 anos em termos de consolidação dos direitos sociais no Brasil. (Rossi, Oliveira, Arantes, 2017, p.11-12)

O regime fiscal imposto pela Emenda 95 é sustentado na repetição do argumento dos economistas de Bruxelas e de Gênova de terra arrasada da economia nacional e de inevitabilidade das medidas de austeridade, calcadas no elemento moral do trabalho duro e na importância da retomada da acumulação de capital, ainda mais financeirizado.

Cardoso (2022) destaca que a retórica principal em defesa da austeridade envolve o manejo de metáforas e discursos de viés moralista, como a metáfora da confiança dos agentes e do orçamento familiar, pautados na noção de que são necessários sacrifícios e poupança em momentos de crise, para que os investidores privados possam aumentar e melhorar a condição econômica do país.

A Emenda Constitucional 95 de 2016, ou o Teto de Gastos, foi um epílogo econômico de diversas crises e medidas vividas no Brasil desde o início da década, como a



instabilidade político-institucional a partir de 2013, e as medidas de austeridade já introduzidas pelo governo Dilma Rousseff em 2015.

Não somete Cardoso (2022), mas Dweck, Oliveira e Rossi (2018) enfrentam o usual argumento do orçamento doméstico, utilizado como álibi discursivo para a implementação de medidas de austeridade. Ou seja, defende-se que como uma família, o governo não deve gastar mais do que arrecada, e deve poupar na crise para evitar o colapso.

Ocorre que, conforme afirmam os autores, o Estado não é uma família, mas tem uma tarefa fundamental em sua política fiscal-orçamentária: promover o crescimento, distribuir renda e diminuir o impacto dos ciclos econômicos na vida da população, conforme o projeto de país constante na Constituição Federal de 1988.

Nessa esteira, o Estado brasileiro assume um compromisso que substancia sua definição como Estado Democrático de Direito, conforme o art.1º da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Este compromisso é o de garantir a justiça social e a emancipação dos cidadãos, através de uma atuação ativa do Estado, por meio de políticas públicas. Entre as políticas sociais, destacam-se o Sistema Único de Saúde e o Bolsa Família.

O Bolsa Família esteve abarcado pelas limitações do regime fiscal da Emenda 95, visto que fazia parte dos gastos da seguridade social, ou seja, das despesas primárias, que estavam condicionados às então recentes regras fiscais. Por isso, não somente o Bolsa Família família foi afetado, mas diversos programas sociais, envolvendo as áreas da seguridade social, saúde, educação, meio ambiente, cultura, segurança, agricultura e direitos humanos (Dweck, Oliveira, Rossi, 2018).

2. TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA E DIREITOS HUMANOS: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Instituído pela Lei 10.836 de 9 de janeiro de 2004 e regulado pelo decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004, o Programa Bolsa Família assumiu como objetivos a promoção do acesso à rede de serviços públicos, em especial de saúde, educação e assistência social; a promoção da intersetorialidade, complementaridade e sinergia das



ações sociais do Poder Público; o combate à fome juntamente com a promoção da segurança alimentar e nutricional; o estímulo da emancipação sustentada de famílias que viviam em situação de pobreza e extrema pobreza e o combate à pobreza (Brasil, 2004b).

Estes objetivos estavam instrumentalizados através das condicionalidades do programa, como a matrícula e frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos de idade, de 75% para jovens de 16 a 17 anos, juntamente com os cuidados no âmbito da saúde, como a atualização do calendário de vacinação para crianças entre 0 e 6 anos, e o cumprimento da agenda pré e pós-natal por gestantes e nutrizes (Brasil, 2004). Além disso, o Programa se destacou pela articulação conjunta entre os três entes federativos (União, Estados e Municípios) e da sua focalização em pessoas na faixa da extrema pobreza e da pobreza.

O programa vigorou nestes moldes até 2021, produzindo resultados relevantes com o atendimento de mais de um quinto da população brasileira a partir de 2011, principalmente no âmbito da pobreza, constatando-se em 2017 a redução de 25% na extrema pobreza e 15% na pobreza (De Souza et al, 2019). Também, o Programa incidiu em 0.080 pontos no índice de Gini entre 2001 e 2015, com contribuição direta do Bolsa Família 17% da queda de 0.034 pontos entre 2001 e 2006, abarcando os primeiros anos da política. (De Souza et al, 2019).

Além disso, destaca-se a redução na mortalidade infantil, o aumento do acesso a alimentos, diminuição de desigualdades regionais, aumento da participação escolar feminina e aumento da progressão escolar (Ramos et al, 2016; Cotta, Machado, 2013; Neto, Azzoni, 2013; Jannuzzi, Pinto, 2013; Brauw et al, 2015), principalmente no que se refere ao recorte do beneficiário médio do Programa, que mais sofre impacto de seus benefícios e problemáticas: Pessoa do sexo feminino, de baixa escolaridade e de cor preta/parda (Camargo et al, 2014).

Em 2021 o Bolsa Família sofreu sua primeira mudança substancial no âmbito da estrutura, objetivos, montante destinado às famílias e até no nome. Abarcando os moldes do Auxílio Emergencial criado na pandemia, a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021 criou o Auxílio Brasil, que substituiu o Bolsa Família, aumentando seu valor e mantendo



alguns de seus pilares, como as exigências de condicionalidades, a articulação federativa e a focalização em famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza.

Na breve existência do Auxílio Brasil, alguns percalços foram enfrentados, notadamente no âmbito de seu financiamento. Nesse sentido, destacam-se as Emendas Constitucionais 113 e 114 de 2021, e a Emenda Constitucional 123 de 2022.

A Emenda 113 foi responsável por liberar mais de R\$ 100 bilhões no orçamento devido ao novo regime de pagamento de precatórios. Ou seja, permitiu um ajuste orçamentário através de uma nova forma de cálculo do teto de gastos, possibilitando o direcionamento de R\$ 15 bilhões para o pagamento do Auxílio Brasil. Ou seja, o teto de gastos dificultou a assistência social num momento de crise global.

Além disso, a Emenda 113 garantiu a margem orçamentária da nova forma de calcular o teto de gastos apenas para despesas de programas sociais de combate à pobreza e à extrema pobreza, saúde, previdência e assistência social, regulada na Emenda Constitucional 114. A crise sanitária provocada pela Covid-19 impactou em todas essas áreas, evidenciando a vulnerabilidade social agravada do país. Nessa esteira, a Emenda 114 tornou o Auxílio Brasil um programa permanente e garantiu o viés constitucional da renda básica familiar. O parágrafo único do art.6º da Constituição Federal passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 6º. Parágrafo único. 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." (Brasil, 2021)

A nova redação do art.6º garantiu um importante avanço na institucionalização da transferência de renda, ao garantir constitucionalmente a renda básica familiar. Devido ao cenário de incerteza orçamentária, o Auxílio Brasil foi impactado pela Emenda Constitucional 123 de 2022, na medida em que foi retirado das regras do teto de gastos até o fim do ano de 2022, contando com um aumento de seu valor para R\$600,00 também até o final do ano de 2022.



Neste final do ano de 2022, foi promulgada a Emenda Constitucional 126, que trouxe em seu art.6º a previsão do fim do Regime Fiscal do Teto de Gastos, a partir do envio de um novo arcabouço fiscal, como de fato aconteceu. Ou seja, na prática, esta Emenda determinou o fim do período de vigência do teto de gastos:

Art. 6º O Presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2023, projeto 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, inclusive quanto à regra estabelecida no inciso III do caput do art.167 da Constituição Federal. (Brasil, 2022)

A Emenda 126 também foi responsável por retirar o Bolsa Família dos parâmetros do Teto de Gastos, permitindo o fim do Auxílio Brasil e a reformulação do programa com a ampliação da sua estrutura, a manutenção do valor de R\$600,00 e outros mais adicionais. O recorte deste trabalho não inclui o Bolsa Família 2, devido seu parâmetro ser feito em outra regra orçamentária.

O período do Bolsa Família 1 (2004-2021), e o Auxílio Brasil (2021-2022) foram fundamentais para compreender a relevância da transferência de renda condicionada em tempos de paz e em tempos de crise. Tendo em vista o breve período do Auxílio Brasil e para fins didáticos e metodológicos, o programa brasileiro de transferência de renda condicionada será referido como Bolsa Família, com o Auxílio Brasil sendo referido como uma fase deste programa.

Diante da sua estrutura enquanto transferência de renda condicionada, é possível associar o Bolsa Família ao que Arendt (2013) atribuiu como característica dos direitos humanos: o direito a ter direitos. Ou seja, a partir do estímulo a uma cultura do usufruto de direitos como educação (frequência escolar) e saúde (acompanhamento pré-natal, outros direitos se tornam mais acessíveis, como a alimentação, principalmente.



2.1 Bolsa Família como meio de efetivação do direito humano à democracia

Aprofundando o estudo sobre o Programa Bolsa Família, é possível promover reflexões para além de sua dimensão prática e concreta. Uma leve digressão filosófica permite compreender nuances fundamentais que ligam este programa de transferência de renda condicionada a uma complexa rede normativo-principiológica, que parte da supremacia constitucional e se sedimenta nos instrumentos de direitos humanos absorvidos pelo Estado brasileiro.

O art.1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos enuncia que todos seres humanos são livres e iguais em dignidade e direitos, consagrando a dignidade da pessoa humana como um valor universal (ONU, 1948). Por sua vez, o art.1º da Constituição Federal do Brasil coloca como fundamento do Estado Democrático de Direito brasileiro a dignidade da pessoa humana (Brasil, 1988).

As tarefas do Estado para construção de um projeto de sociedade que tem a democracia e os valores de equidade e justiça social como seus pilares fundamentais é sustentado legalmente a nível nacional como Direitos Fundamentais, e a nível internacional como Direitos Humanos.

Nesse aspecto, as matérias tratadas nestas duas dimensões direcionam a tomada de decisão estatal no que se refere às políticas públicas escolhidas para atender adequadamente os direitos sociais dos cidadãos. No plano nacional, o art.3º da Constituição Federal enuncia:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988).

Sendo o principal meio institucional do estabelecimento das metas do Estado, a constituição mostra o caminho pelo qual o Estado Democrático de Direito deve ser construído, notadamente no âmbito dos direitos sociais e econômicos. Isto se destaca



também no Título VII, no art.170, ao tratar da ordem econômica, que, fundada na valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, tem como finalidade assegurar a todos existência digna, submetidos aos ditames da justiça social (Brasil, 1988).

Este compromisso constitucional está aliado ao compromisso vinculante referente à promoção e proteção de Direitos Humanos assumido pelo Brasil. Estes valores garantem a substância da democracia brasileira, que não se limita ao sufrágio, mas cria lastro a partir dos compromissos assumidos pelo Estado Democrático de Direito brasileiro, notadamente na sustentação da justiça social e na correção das disfunções sociais do país, como a extrema pobreza e a desigualdade social. Nesse sentido, em harmonia com o art.3º da Constituição Federal, o art.22 da Declaração Universal de Direitos Humanos destaca:

Artigo 22º :Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social; e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país. (ONU, 1948).

Também, o Brasil, juntamente com os outros 193 países membros da Organização das Nações Unidas se compromete com a Agenda 2030 que, através dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, estabelece uma série de metas para um 2030 com melhores cenários no âmbito dos Direitos Humanos.

Entre estes 17 objetivos, destacam-se os seguintes: erradicação da pobreza; fome zero e agricultura sustentável, saúde e bem estar; educação de qualidade e redução das desigualdades. Ou seja, este mecanismo busca estabelecer um “mundo com o bem-estar físico, mental e social estão assegurados” e “de respeito universal dos direitos humanos e da dignidade humana” que “desfrute de um crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável” (ONU, 2015,p.4).

Na mesma toada, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), inicia reafirmando a substância do direito humano à democracia, ao levantar o direito de todos os povos à autodeterminação, sendo esta uma condição para a determinação livre de seu desenvolvimento econômico, social e cultural. Nessa esteira, determina:



Artigo 2º. §1. Cada Estado Membro no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas. (ONU, 1992).

Entre estes direitos que devem ser assegurados progressivamente, estão o nível adequado de vida para toda pessoa e sua família (art.11, §1); o direito à proteção contra a fome (§2); o direito ao desfrute do mais elevado nível de saúde física e mental (art.12, §1); a diminuição da mortalidade infantil (§ 2, 1) e o direito à educação (art.13. §1).

Estes pilares normativos são fundamentais para garantir a substância de um Estado Democrático de Direito: o usufruto pleno dos direitos humanos, e consequentemente, a adequada aplicação constitucional. A democracia é um direito humano tanto em sentido amplo, no que se refere à justiça social, quanto em sentido estrito, no âmbito do sufrágio. Entre muitos elementos, os resultados do Bolsa Família trazidos anteriormente trazem avanços no âmbito dos direitos humanos aqui enunciados.

Nesse sentido, Santos (2017) destaca que a democracia é uma categoria fundamental na garantia da paz e respeito aos direitos humanos para a Organização das Nações Unidas. No período de 1992 a 2015, foram pelo menos 15 resoluções da antiga Comissão de Direitos Humanos e do Conselho de Direitos Humanos tratando da democracia.

Ainda, afirma que a palavra democracia aparece vinculada a dois principais eixos a garantia da paz e o respeito aos direitos humanos, este ultimo associado em sua maioria a práticas de exercício da democracia, práticas de igualdade e inclusividade, à soberania e direito à livre determinação. Sobre as práticas de igualdade e inclusividade:

Na categoria práticas de igualdade e inclusividade foram selecionados os documentos que fazem alusão à garantia de igualdade entre as pessoas, sem discriminação, e as práticas de inclusão de minorias ou parcelas da população sub-representadas no processo democrático. (Santos, 2017, p.44)



Notadamente, os mecanismos de inclusão e atendimento a direitos sociais básicos como a saúde, educação e alimentação, pontencializam a maior participação democrática. A justiça social é um norte fundamental para uma democracia verdadeiramente igualitária. Uma democracia com igualdade de representação e exercício se reflete em políticas públicas plurais que verdadeiramente atenda grupos vulneráveis e sub-representados.

Estes instrumentos de Direitos Humanos são calcados no compromisso da Constituição brasileira em promover a justiça social, erradicar a pobreza e reduzir desigualdades. Trata-se de um desafio reconhecido institucionalmente como meio de uma efetiva formação de um Estado Democrático de Direito que se substancia não apenas na participação popular e na representação, mas na dignidade existencial da pessoa humana.

Rego e Pinzani (2013) aduzem que o Bolsa Família tem viés democrático ao estimular o processo de cidadania democrática, pois os primeiros efeitos aferidos foram no sentido de garantir a subsistência material imediata e fornecer uma base para que os cidadãos possam se desenvolver em direção a uma maior autonomia, dando um primeiro passo no sentido da substantivação da democracia brasileira.

Os valores democráticos reconhecidos em instrumentos de direitos humanos e no âmbito dos direitos fundamentais compõem a historicidade do conceito “democracia”. Ou seja, é um ciclo de legitimação discursiva que vincula a atuação estatal, através de políticas públicas que garantam uma igualdade material, tanto no âmbito da sustentação econômica quanto no acesso aos direitos sociais, como saúde, educação e alimentação adequada, de modo a fortalecer a liberdade e a participação popular, valores caros à democracia liberal:

A importância da igualdade material decorre de que somente ela possibilita que todos tenham interesses semelhantes na manutenção do poder político e o considerem igualmente legítimo. Apenas em um contexto de igualdade, poderiam prevalecer a vontade geral e a ética comunitária que é por ela pressuposta, em substituição ao individualismo do homem hobbesiano, criticado por Rousseau. Em uma sociedade igualitária, a política democrática deixaria de ser uma opção *second best*, para passar a contar com um



fundamento moral capaz de provocar a adesão da generalidade dos cidadãos (Neto, 2006, p.5).

O'Donnell (2013) defende que ao se pensar o cidadão como um agente, ou seja, como participantes ativos na construção e manutenção da democracia, é possível traçar uma relação fundamental entre desenvolvimento humano e os direitos humanos. Ou seja, os cidadãos são elementos ativos e que devem ter a garantia das condições necessárias para participar da vida política, social e econômica, contribuindo com a pluralidade na tomada de decisão.

Para isso, os direitos sociais desempenham um papel fundamental, visto que os direitos políticos que sustentam a democracia têm uma dimensão social que os complementam, ao democratizar a política diante da participação efetiva de uma sociedade mais plural e que age coletivamente (O'Donnell, 2013). Com a garantia dos direitos humanos básicos, é possível o exercício pleno de direitos civis, garantindo uma democracia verdadeiramente emancipatória:

Argumentei, da mesma maneira, que esses direitos pertencem a todos os seres humanos na medida em que os reconhecemos como agentes, e que seus direitos como tais agentes na esfera política dificilmente podem ser exercidos se os indivíduos carecem das capacidades "básicas" aos que se referem os direitos humanos'*. Convém voltar ao meu argumento inicial em relação ao terreno importante que compartilham a democracia, os direitos humanos e o desenvolvimento humano: eles compartilham, como o fundamento mesmo de suas respectivas perspectivas, uma concepção moral do ser humano como um agente, e os três propõem que isto gera não só reivindicações morais, mas também direitos positivos universais, por mais indecível que seja o conjunto mínimo suficiente dos respectivos direitos e capacidades. (O'Donnell, 2013, p.63)

Assim, é possível afirmar que o Programa Bolsa Família é um mecanismo de aproximação da efetivação dos direitos humanos, notadamente o direito humano à democracia, visto que em alguma medida resguarda os cidadãos em seus direitos básicos



e possibilita que elas participem da vida em sociedade de uma maneira que não poderiam sem esta assistência básica.

O Bolsa Família reflete o PIDESC, a Agenda 2030 e a Declaração Universal de Direitos Humanos, além de seguir os preceitos constitucionais do art.3º e do art.1º. Isto fica claro ao observar os objetivos do Bolsa Família 1 (2004-2021) de promover o acesso à rede de serviços públicos de saúde, educação e assistência social; combater a fome; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza (Brasil, 2004).

No mesmo sentido, os objetivos do Auxílio Brasil (2021-2022) são superar a vulnerabilidade social; reduzir as situações de pobreza e extrema pobreza; promover o desenvolvimento de crianças e adolescentes; estimular crianças, adolescentes e jovens ao desempenho científico e tecnológico de excelência; estimular a emancipação das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza por meio do estímulo ao empreendedorismo e a inserção no mercado de trabalho (Brasil, 2021).

O Bolsa Família é um meio de construção de uma sociedade democrática em sua dimensão substancial, ao contribuir para a busca pela igualdade material, equidade e emancipação. Trata-se de um programa que dialoga com o conceito fundamental de Estado Democrático de Direito, ao estimular uma relação cíclica em que a democracia fortalece os direitos humanos, e os direitos humanos fortalecem a democracia.

Da mesma maneira, é cabível questionar os limites do programa no sentido da emancipação verdadeira dos cidadãos. Porém, num contexto de austeridade, os incrementos e avaliações que possam desenvolver o programa para se tornar um enorme bastião garantidor dos direitos humanos e de uma sociedade plenamente democrática, ficam seriamente prejudicados.

3. OS GARGALOS DA DEMOCRACIA DIANTE DA AUSTERIDADE FISCAL

É possível dividir em dois momentos a relação entre o Novo Regime Fiscal e o Bolsa Família: o momento dos impactos mais significativos em sua estrutura, até 2021, e o



momento dos “remendos” orçamentários e da representação da irresponsabilidade fiscal gerada pela própria austeridade.

O que isto significa diante do aparato constitucional do Estado brasileiro é o desmonte das bases do Estado Social estabelecido pela Constituição Dirigente de 1988, através da erosão orçamentária dos direitos sociais, insegurança fiscal, diminuição da eficiência do programa no combate a pobreza e na impossibilidade de incrementos na política.

A democracia se efetiva sobretudo a partir do cumprimento dos compromissos firmados pelo estado para com o cidadão no que se refere a Direitos Humanos e Direitos Fundamentais reconhecidos e que devem ser promovidos e resguardados, principalmente através de políticas públicas.

Mattei (2023) é categórica ao afirmar que a austeridade não é compatível com a democracia, visto que é um mecanismo de controle e de transferência do sofrimento inerente ao processo de acumulação de capital para as classes mais vulneráveis. Além disso, as convenções que estabeleceram a austeridade moderna a criaram com o claro objetivo de avançar sobre os mecanismos de maior participação e organização popular, majoritariamente formada por trabalhadores.

Neste sentido que a austeridade, notadamente na Itália, pavimentou a estrada para a criação da ponte que ligou ao facismo. Ou seja, é um instrumento de enfraquecimento dos direitos humanos, garantia de acumulação do capital, proteção à propriedade privada e maior separação de classes.

Bitencourt e Bitencourt (2021, .152) destacam que o então novo regime fiscal “impôs limites aos direitos sociais, suspendendo o projeto constituinte de 1988”. Se o projeto constitucional foi suspenso, certamente os compromissos de direitos humanos a ele vinculados também foram feridos.

Rossi, David e Chaparro (2020) lecionam que a política fiscal é um instrumento fundamental para a garantia dos direitos humanos, pois estes direitos exigem recursos para sua garantia. Assim, os direitos humanos cumprem um dever de fundamentação para a política fiscal, como diretrizes vinculantes.



O ajuste fiscal regressivo que caracteriza a austeridade é incompatível com o modelo de distribuição de recursos assumido pelo Brasil, por exemplo, no PIDESC, marcado pela imposição da progressividade dos gastos na medida dos recursos disponíveis, além de ser incompatível com o texto constitucional de 1988.

Comunicados de especialistas em direitos humanos da Organização das Nações Unidas em 2018 e 2020 foram categóricos em alertar sobre os problemas que o então Novo Regime Fiscal poderia acarretar na realidade social brasileira. Em 2018 foi alertado que entre os problemas estavam grupos marginalizados sofrendo desproporcionalmente o resultado das políticas de austeridade, aumento nas taxas de mortalidade infantil, reversão drástica das principais políticas de segurança alimentar, corte de moradias e reduzindo acesso a água e saneamento básico (ONU, 2018).

Também, destacou-se que as medidas fiscais tomadas anos antes afetaram o gozo ao direito a moradia, alimentação, água, saneamento, educação, previdência social e saúde, com uma piora das desigualdades pré-existente, indicando que as medidas de austeridade foram tomadas sem a análise cuidadosa de seu impacto, bem como foram consideradas sem uma avaliação dos impactos nos direitos humanos.

Em 2020, o comunicado tratou do contexto da COVID-19, e recomendou que o Brasil deveria abandonar imediatamente as políticas de austeridade, visto que vidas estavam sendo colocadas em risco devido ao aumento da desigualdade e da pobreza, acentuados pela pandemia (ONU, 2020).

Além disso, o comunicado foi categórico no sentido de que os cortes de financiamento do governo violaram os padrões internacionais de direitos humanos, e reiterou a recomendação supracitada feita em 2018, no sentido de que o Brasil reconsiderasse seu programa de austeridade econômica e colocasse os direitos humanos como parâmetro central de suas políticas econômicas (ONU, 2020).

Ali já se destacou o perfil médio do beneficiário, que mais sofreu o impacto do Teto de Gastos e dos “remendos orçamentários”, qual seja, “mulheres e crianças que vivem na pobreza, brasileiros de ascendência africana, populações rurais e pessoas que vivem em assentamentos informais” (ONU, 2020).



Especificamente no caso do Bolsa Família, isto se revelou concretamente em diversos impactos no funcionamento do programa, como: a ausência de reajustes no valor do benefício entre 2018 e 2021, incorrendo numa queda de seu valor real e reduzindo o poder de compra das famílias; diminuição do efeito do programa na redução da extrema pobreza a partir de 2016; diminuição da quantidade média mensal de famílias atendidas entre 2015 e 2018; aumento das filas de famílias já habilitadas que não usufruíram do programa em 2019; perda de espaço do programa no momento que se observou um aumento da pobreza; diminuição considerável nos repasses federais aos municípios para o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais; ampliação da pobreza no Norte e Nordeste para 14,3%; dificuldade da definição da elegibilidade ao programa; retração na proteção social (Furno, 2022; Coalizão Direitos Valem Mais, 2020; IPEA, 2023; IPEA, 2021; IPEA, 2020)

Isto desagua logicamente num impacto e consequente fragilização da democracia brasileira, principalmente ao se observar o caráter racista e misógino da austeridade, que vulnerabiliza ainda mais mulheres e negros (Almeida, 2019), que configuram o perfil médio do beneficiário do Bolsa Família, sofrendo ainda mais com os impactos relatados, aumentando-se a desigualdade e concentração de riqueza nos homens e brancos (Almeida, Batista, Rossi, 2020; Oliveira et al, 2020; Coalizão Direitos Valem Mais, 2020; Osorio, 2021).

Ainda, esta vulnerabilização direcionada e suportada por pessoas negras, majoritariamente, confrontam o debate levantado no bojo da resolução 2000/40 da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, que reconhece a incompatibilidade entre democracia e racismo, este em seu sentido contemporâneo.

Além da referida resolução 2000/40, o PIDESC, a Declaração Universal de Direitos Humanos e a Agenda 2030, são objetos de descumprimento pela política fiscal de austeridade. Os efeitos concretos do Teto de Gastos no Bolsa Família citados acima refletem e fragilizam a democracia notoriamente pela desigualdade do impacto da medida econômico-fiscal, pesando mais naqueles que não podem acessar seus direitos sociais sem o auxílio do Estado.



Além desses impactos, durante o Auxílio Brasil, que substituiu o Bolsa Família em 2021, o Novo Regime Fiscal se tornou uma ficção que a realidade tratou de tornar inviável. A calamidade pública e a proximidade das eleições fizeram com que a busca por meios de financiamento do programa prejudicasse a qualidade do gasto público.

Disso decorreu a Emenda Constitucional nº 113 de 2021, que liberou mais de R\$ 100 milhões decorrentes dos precatórios, que foram direcionados para o Auxílio Brasil. Também, a Emenda Constitucional nº 114 de 2021 constitucionalizou a necessidade de uma renda básica familiar, mas condicionados à legislação orçamentária. A Emenda Constitucional nº 123 de 2022, por sua vez estabeleceu mais R\$ 41,25 bilhões até o fim de 2022, fora do Novo Regime Fiscal, para programas sociais.

Aqui, se revela que o Novo Regime Fiscal representou um engodo que prejudicou o trabalho de longo prazo para o combate da desigualdade e da extrema pobreza agravadas pela pandemia de COVID-19.

Esta defesa da austeridade para enfrentar um suposto Estado de Calamidade econômico compromete a estrutura de gastos públicos pensada na Constituição Federal de 1988 ao renunciar à política fiscal e da ordem econômica como vetor de desenvolvimento social e econômico (Júnior, 2020), além de descumprir acordos internacionais de Direitos Humanos.

O então novo regime, ao vedar o crescimento da despesa até o limite da inflação, desconsidera elementos importantes como as taxas de crescimento econômico, de arrecadação e demográfico, além de crises de saúde ou guerras (Mariano, Catunda, 2022; FES, 2016; Pinto, Ximenes, 2018).

Além disso, tem-se a questão do engodo argumentativo das experiências de austeridade fiscal, que conforme demonstra Schneider et al. (2016) não estabiliza a dívida, é contraproducente e afeta direitos sociais. Para garantir direitos através da transferência de renda é preciso uma política fiscal sustentável.

David (2018, p.301) leciona que a política fiscal é uma política pública como qualquer outra, e por isso, está sujeita aos princípios de direitos humanos. A aplicação da legislação internacional dos direitos humanos é um mecanismo de controle sobre o



cumprimento das obrigações dos Estados nesta seara. Partindo da legislação também aventada neste trabalho, a autora organiza os cinco princípios fundamentais de direitos humanos para a política fiscal:

i) o uso máximo dos recursos disponíveis para o financiamento dos direitos humanos; ii) a mobilização de recursos necessários para financiar o progresso social, o que chamamos de um financiamento com justiça fiscal; iii) a realização progressiva dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais, com o objetivo de promover redistribuição de renda e redução de desigualdades; iv) a não discriminação e v) a transparência fiscal, a prestação de contas e a participação social (David, 2018 p.302).

Nesse sentido, David (2018) afirma que a adoção de medidas de austeridade fiscal acentua as desigualdades sociais e os impactos das crises sobre os mais vulneráveis, visto que “desmantela os mecanismos que reduzem desigualdades e permitem um crescimento sustentável” e “causam uma ruptura da confiança democrática entre cidadãos e o Estado”.

Ora, se a premissa da austeridade é conquistar credibilidade através da responsabilidade fiscal, o que se revelou entre 2021 e 2022 foi que o Novo Regime Fiscal se tornou uma regra que precisava ser burlada constantemente para que fosse possível financiar adequadamente o programa de transferência de renda vigente, incorrendo numa contradição de seus próprios termos ao figurar como o elemento que limitava o planejamento orçamentário estatal, desvelando um cenário de irresponsabilidade e insustentabilidade fiscal.

Adotar uma medida de austeridade fiscal como esta é assumir uma inversão nas prioridades e objetivos do estado brasileiro no âmbito dos direitos humanos e da constituição federal, ao deixar de lado a busca por justiça social e se tornar a constituição das políticas neoliberais de ajuste fiscal, que vincula a política do Estado à tutela da renda financeira do capital e à garantia de acumulação da riqueza (Bello, Bercovici, Lima, 2021).

Do desrespeito aos direitos humanos pavimenta-se o caminho para o desfazimento do Estado Social e para a fragilização democrática (Mattei, 2023; Bello, Bercovici, Lima, 2021). É possível avançar e compreender que um Estado eficiente e responsável, capaz de



sustentar políticas sociais, não está no campo oposto de um estado que promove direitos humanos e fortalece sua democracia:

A garantia de que o Estado utilize da melhor forma possível os recursos que possui não deve ser considerada como algo alheio à perspectiva de DH. Todos os DH exigem ações de fazer e não-fazer nos diversos escritórios governamentais, de orçamento e de processos de planejamento público. Portanto, é importante ter uma PP com perspectiva de DH, mas também com mecanismos de avaliação em sua implementação, gestão, resultados e impacto (Vázquez, Delaplace, 2011, p.40).

Portanto, a partir dos impactos gerados pelo Teto de Gastos no Bolsa Família, é possível constatar que a democracia brasileira se fragilizou durante a vigência da Emenda Constitucional nº 95 de 2016. Isto porque esta medida não apenas desidratou o financiamento do programa, mas também desencadeou uma série de ataques ao Estado Social brasileiro em sua integridade orçamentária, além de confrontar as normas de direitos humanos que solidificam o viver democrático, devido sua natureza inclusiva.

Sem Estado Social, não há Estado Democrático de Direito. No caso brasileiro, as prestações assistenciais do Estado são fundamentais para o cumprimento dos objetivos do art.3º, principalmente no que se refere ao combate às desigualdades e à erradicação da pobreza. Ou seja, o Bolsa Família ficou mais longe de ser um mecanismo de efetivação do direito humano à democracia.

A exclusão social está no lado diametralmente oposto da democracia. A Emenda Constitucional nº 95 de 2016 promoveu a exclusão e acentuou a vulnerabilidade de grupos sociais já vulnerabilizados, isto com evidentes marcadores de raça e gênero. Do ataque aos direitos humanos, inclusive o direito humano à democracia, suspendeu-se a possibilidade de avanços e incrementos no Bolsa Família, sanando suas limitações e compreendendo melhor as dificuldades que a realidade impõe.

É sabido a insuficiência do Bolsa Família para, sozinho, pavimentar o caminho para um Estado Democrático de Direito pleno (Gomes, Gardomingo, Sanches et al, 2023, Coalizão Direitos Valem Mais, 2020), sendo necessário aliar sua força com políticas de



valorização do salário mínimo e de proteção ao trabalho. Porém, o seu sucateamento tampouco contribui para avançar na construção da utopia constitucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da investigação procedida, considera-se que foi contemplada a resposta ao problema de pesquisa, na medida em que a repercussão das medidas do Novo Regime Fiscal no Bolsa Família impactou em seus efeitos e estrutura. Isto reverbera na democracia brasileira na medida em que esta recebe substância através da promoção da justiça social e de um Estado Social eficiente.

O Bolsa Família/Auxílio Brasil continuou produzindo algum efeito, mas de maneira limitada e sem a progressão esperada num Estado que tem uma constituição dirigente como norte normativo.

Portanto, da relação entre Novo Regime Fiscal e Bolsa Família decorreu uma fragilização da democracia brasileira ao afastar principalmente negros e mulheres de uma possibilidade de emancipação e de saída da pobreza e extrema pobreza, limitando os efeitos do programa e esterilizando a construção de uma saída destas pessoas de volta ao mercado de trabalho.

A problematização do *status* da democracia brasileira enunciada no objetivo se consolida justamente através deste modo de pensar a democracia não somente como forma de participação político-eleitoral, mas como um pilar fundamental do modelo de sociedade pensado na Constituição Federal de 1988, que tem a justiça social como substância da democracia.

Daqui, decorre a necessidade de uma reflexão mais aprofundada em pesquisas posteriores, notadamente em nível de doutorado, de modo a delinear mais especificamente os meandros da teoria da constituição brasileira e suas condições concretas de aplicação, principalmente a partir da reforma do Estado Social como condição de possibilidade para um Estado Democrático de Direito.



REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. **Crise, Estado e economia brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Agir, 2011.

ALMEIDA, Silvio. BATISTA, Waleska Miguel. ROSSI, Pedro. **Racismo na economia e na austeridade fiscal**. In: Economia Pós-pandemia: Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

ALMEIDA, Silvio. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019.

ANTONAKAKIS, Nikolaos. COLLINS, Alan. **The impact of fiscal austerity on suicide: On the empirics of a modern Greek tragedy**. Social Science & Medicine, v. 112, July, p.39-50, 2014.

ARENDT, Hannah. **As origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2013.

BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. **O fim das ilusões constitucionais de 1988?**. Revista Direito e Praxis, v.10. n.03, p.1769-1811, 2019.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; CAIXETA, Nathan. **Crônicas Antieconômicas**. 1. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2023.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 2ª ed. São Paulo: Almedina, 2022.

BERCOVICI, Gilberto. **Revolution trough Constituition: the Brazilian's directive Constituition debate**. Revista de Investigações Constitucionais. v. 1, n.1, janeiro/abril, Curitiba, 2014.

BITENCOURT, Laura Vaz; BITENCOURT, Caroline Muller. **A austeridade da emenda constitucional nº 95/2016 e o avanço do Estado Pós-Democrático**. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rdp/a/KYvZK7MXpzH7bCCsyycyBwc/>>. Acesso em: 10 de março de 2025.

BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.



BOTTEGA, Ana. BOUZA, Isabela. CARDOMINGO, Matias; PIRES, Luiza Nassif. PEREIRA, Fernanda Peron. **Quanto fica com as mulheres negras?** Uma análise da distribuição de renda no Brasil. Nota de Política Econômica. MADE (USP). nº 018, dezembro, 2021.

BRASIL.). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República [2023]. Disponível em:
<http://planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 de setembro de 2023.

BRASIL. **Decreto Nº 5209, de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei Nº 10.836, que cria o programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2004c. Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 12 de setembro de 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2016. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 24 de outubro de 2023.

BRASIL. **Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2004b. Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2004/lei/L10.836impressa.o.htm>. Acesso em: 12 de setembro de 2023.

BRAUW, Alan de; GILLIGAN, Daniel O.; HODDINOTT, John; ROY, Shalini. **The Impact of Bolsa Familia on Schooling**. World Development. Vol.70, pp.303-316, 2015.

CAMARGO, Camila Fracaro; CURRALERO, Claudia Regina Baddini; LICIO, Elaine Cristina; MOSTAFA, Joana. **Perfil socioeconômico dos beneficiários do programa Bolsa Família: O que o cadastro único revela?**. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2014. (Página 31).

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e vinculação do legislador**. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CARDOSO, Guilherme. **A retórica da austeridade**. Revista de Economia Política, v. 42, n. 4, p. 1033-1042, out./dez. 2022.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. 1. ed. São Paulo: Todavia Editora, 2018.



COALIZÃO DIREITOS VALEM MAIS. **O Teto de Gastos e os Dhesca:** impactos e alternativas. In: Economia Pós-pandemia: Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

COTTA Rosângela Minardi Mitre; MACHADO Juliana Costa. **Programa Bolsa Família e segurança alimentar e nutricional no Brasil:** revisão crítica da literatura. Revista Panam Salud Publica. v.33,n.1, p.54-60,2013

DANTAS. Miguel Calmon. **Constitucionalismo dirigente brasileiro e a pós-modernidade:** Resistência e projeção do Estado Social enquanto dimensão do Estado Democrático de Direito. 2008. 430 fls. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

DAVID, Grazielle. **Política Fiscal e Direitos humanos:** uma análise a partir dos acordos internacionais. In: Austeridade e Retrocesso: Finanças Públicas e Política Fiscal no Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 289-330.

DE SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira; OSORIO, Rafael Guerreiro; PAIVA, Luis Henrique; SOARES, Sergei. **Os efeitos do programa Bolsa Família sobre a pobreza e desigualdade:** um balanço dos primeiros quinze anos. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de; ROSSI, Pedro (Coord.). **Austeridade e retrocesso:** impactos sociais da política fiscal no Brasil. São Paulo: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert, 2018. ISBN 879-85-9565-040-4.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do Welfare State.** In: THE THREE Worlds of Welfare Capitalism, Princeton: Princeton University Press, 1990.

FES. **Austeridade e retrocesso:** finanças públicas e política fiscal no Brasil. São Paulo: Fórum, 21; Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); e Plataforma Política Social, setembro de 2016.

FRANÇA, Michael. PORTELLA, Alysson. **Números da Discriminação Racial:** Desenvolvimento Humano, Equidade e Políticas Públicas. São Paulo: Jandaíra, 2023.
GOMES, Rikelme Duarte. CARDOMINGO, Matias Rebello. SANCHES, Marina da Silva, et al. **Impactos distributivos do salário mínimo: uma estimativa para o período 2014-2021.**
Made: Centro de Pesquisa em macroeconomia das desigualdades. n.030. 23/01/2023. 2023.

GRAU, Eros. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988.** 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.



IBGE. **Pobreza cai para 31,6% da população em 2022, após alcançar 36,7% em 2021.** Editoria Estatísticas Sociais. Disponível em: < [IPEA. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. N.27. Brasília: IPEA, 2020.](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38545-pobreza-cai-para-31-6-da-populacao-em-2022-apos-alcancar-36-7-em-2021#:~:text=Em%20termos%20de%20contingente%2C%20em,hoje%20(06)%20pelo%20IBGE.>. Acesso em: 14 de abril de 2024.</p>
</div>
<div data-bbox=)

IPEA. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. N.28. Brasília: IPEA, 2021.

IPEA. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. N.30. Brasília: IPEA, 2023.

JANNUZZI, Paulo de Martino; PINTO, Alexandro Rodrigues. **Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira:** uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2014. (Página 33).

JÚNIOR, Francisco Gaspar de Lima. **Por um direito para os pobres:** o desenvolvimento frente à Emenda Constitucional 95/16 e o teto de gastos públicos. 2020.125 fls. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2020.

LANZARA, Arnaldo Provasi; COSTA, Telma Ferreira Farias Teles. **O Brasil e a Democracia no Início do Século XXI:** Entre a Soberania Popular e a Austeridade. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 123, 2021. DOI: 10.9732/2021.V123.811.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARIANO, Cynara Monteiro. CATUNDA, Davi José Paz. **Reserva do possível e mínimo existencial na realidade fiscal brasileira:** o estado de exceção econômico como paradigma de governo e os desafios contemporâneos da teoria constitucional. In: Avanços da jurisdição constitucional: diálogos Brasil-Portugal. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2022.

MASCARO, Alysso. **Estado e Forma Política.** São Paulo: Editora Boitempo, 2013.

MATTEI, Clara E. **A ordem do capital:** como economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2023.



NETO, Raul da Mota Silveira. AZZONI, Carlos Roberto. **Os programas sociais e a recente queda da desigualdade regional de renda no Brasil**. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2014. (Página 39).

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia, desenvolvimento humano e direitos humanos**. Revista Debates, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 1-100, jan./jun. 2013. Disponível em: . Acesso em: 23 fev. 2025.

OLIVEIRA, Ana Luíza Matos. PASSOS, Luana. GUIDOLIN, Ana Paula et al. **Austeridade, pandemia e gênero**. In: Economia Pós-pandemia: Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Brazil must put human rights first in austerity, warn UN experts as child mortality rises. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2018/08/brazil-must-put-human-rights-austerity-warn-un-experts-child-mortality-rises?LangID=E&NewsID=23426>. Acesso em: 17 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. COVID-19: Brazil's irresponsible economic and social policies put millions at risk, UN experts say. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/04/covid-19-brazils-irresponsible-economic-and-social-policies-put-millions?LangID=E&NewsID=25842>. Acesso em: 17 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **The incompatibility of racism with democracy: report** of the High Commissioner for Human Rights. 2 Jan. 2001.

PINTO, Élide Graziane; e Élide e XIMENES, Salomão Barros. **Financiamento dos Direitos Sociais na Constituição de 1988**: Do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302018000400980>. Acesso em: 12 de setembro de 2023.

RAMOS, Dandara; DA SILVA, Nívea; ICHIHARA, Maria Yuri. FIACCONE, Rosemeire, et. al. **Conditional cash transfer program and child mortality**: A cross-sectional analysis nested within the 100 Million Brazilian Cohort. PLoS Med. v. v.18,n.9, 2021.



REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania.** São Paulo: Editora Unesp, 2013.

ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de; ARANTES, Flávio. **Austeridade e impactos no Brasil: ajuste fiscal, teto de gastos e o financiamento da educação pública.** Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2017.

ROSSI, Pedro. DWECK, Esther. ARANTES, Flávio. **Economia Política da Austeridade.** In: Economia para poucos: Impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

SANTOS, Priscilla Camargo. **Democracia e direitos humanos: uma análise da promoção da democracia nas resoluções da ONU no período pós-Guerra Fria (1992-2016).** 2017. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

SCHNEIDER, Markus P.A.; KINSELLA, Stephen; GODIN, Antoine. **Changes in the profile of inequality across Europe since 2005: austerity and redistribution.** European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention, v. 13, n. 3, p. 354-374, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.4337/ejeep.2016.0017>. Acesso em: 10 mar. 2025.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa.** Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

STRECK, Lenio Luiz. **Dicionário de Hermenêutica: 50 verbetes fundamentais da Teoria do Direito à Luz da Crítica Hermenêutica do Direito.** 2. ed. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta.** São Paulo: Cortez/Editora Fundação Perseu Abramo, 2022.

UBS. **Global Wealth Report 2023: Leading perspectives to navigate the future.** Disponível em: < <https://www.ubs.com/global/en/family-office-uhnw/reports/global-wealth-report-2023.html> >. Acesso em: 28 de Janeiro de 2024.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. **Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção,** SUR, v. 8, n. 14, jun. 2011, p. 35-65, 2011.

VICENTE, Maximiliano Martins. **A crise do Estado de bem-estar social e a globalização: um balanço.** História e comunicação na ordem internacional. São Paulo: Editora UNESP, 2009.