



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

TIAGO CONDE TEXEIRA

o pão que volta como tributo: um estudo do bolsa família e do auxílio brasil.

BRASÍLIA

2026

TIAGO CONDE TEXEIRA

o pão que volta como tributo: um estudo do bolsa família e do auxílio brasil.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Direito da Universidade de Brasília – UnB como
requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em
Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Amanda Flavio de Oliveira.

Brasília

2026

TIAGO CONDE TEXEIRA

o pão que volta como tributo: um estudo do bolsa família e do auxílio brasil.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília – UNB como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Profª. Dra. Amanda Flavio de Oliveira
Universidade de Brasília – Orientadora

Prof. Dr. Rafael Campos Soares da Fonseca - Avaliador
Universidade de São Paulo (USP)

Prof. Dr. Pedro Júlio Sales D'Araújo - Avaliador
Universidade de Brasília (UnB)

Prof. Dr. Celso de Barros Correia Neto - Avaliador
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Aprovado em: 08 de maio de 2026.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela presença constante em minha vida e por ter sido minha fortaleza ao longo de toda esta jornada. Sem Ele, tudo seria impossível. Foi durante a construção desta tese que minha vida deu uma grande guinada, e encontrei na fé o amparo necessário para seguir, superar os desafios e permanecer firme em cada etapa deste caminho.

À minha orientadora, pela presença constante ao longo desta caminhada, sempre marcada pela combinação rara de doçura e firmeza. Sua escuta atenta, sua generosidade intelectual e sua confiança foram essenciais para a construção deste trabalho. Meu sincero agradecimento.

Ao Professor Valter Lobato, pelos inúmeros ensinamentos e pela forma única com que conduz o aprendizado. Sua exigência, seus estímulos e até mesmo suas puxadas de orelha sempre vieram acompanhados do compromisso com o rigor e com o caminho correto. Levo comigo muito do que aprendi ao seu lado.

À Professora Misabel Derzi, pelo incentivo desde o início da minha trajetória acadêmica. Sua confiança e seu estímulo foram decisivos para que eu abraçasse o desafio do doutorado.

Ao Marcelo, pela revisão apurada e cuidadosa deste trabalho e aos meus colegas de escritório, pela parceria diária, pelo apoio constante e pela compreensão nos momentos em que precisei me ausentar. A presença de vocês tornou essa caminhada mais leve e possível.

À minha filha Ana Clara, meu maior tesouro, razão de tudo. Seu amor dá sentido a cada esforço e ilumina todos os caminhos.

À minha família, que sempre esteve ao meu lado. Em especial à minha irmã Eliane, e à Gabi e ao Matheus, pelo carinho, apoio e presença constantes.

Ao meu Gui, por ser meu porto seguro em todos os momentos. Por estar ao meu lado com amor, paciência e presença verdadeira, mesmo quando a distância se fazia necessária. Obrigado por compreender minhas ausências, por me apoiar silenciosamente e por nunca soltar minha mão. Você foi, em cada instante, parte essencial desta conquista.

A todos vocês, o meu mais profundo e sincero obrigado.

RESUMO

O presente trabalho analisa a eficiência dos programas assistenciais de transferência de renda no Brasil à luz da teoria da ilusão fiscal e dos parâmetros do direito financeiro e da economia pública. Busca-se compreender em que medida políticas como o Bolsa Família e o Auxílio Brasil, embora voltadas ao enfrentamento da pobreza extrema, produzem efeitos consistentes sobre a desigualdade ou apenas funcionam como mecanismos de alívio imediato, sem alterar suas causas estruturais. Parte-se da hipótese de que o modo de financiamento dessas políticas, marcado pela regressividade da matriz tributária e pela baixa transparência fiscal, contribui para a manutenção de um ciclo em que o Estado devolve, sob a forma de benefício, recursos que previamente extrai da própria população beneficiária — fenômeno sintetizado na expressão “o pão que volta como tributo”. Adota-se método dedutivo, com abordagem qualitativa e caráter analítico-descritivo, a partir da análise de acórdãos e relatórios do Tribunal de Contas da União, da legislação aplicável e da literatura especializada. Os resultados indicam que, embora os programas assistenciais cumpram papel relevante na redução imediata da pobreza, sua efetividade é limitada por falhas de focalização, fragilidades no controle e pela própria estrutura tributária, que recai de forma mais intensa sobre os mais pobres. Conclui-se que a análise dessas políticas não pode se restringir ao gasto público, devendo considerar também os efeitos da tributação e a qualidade da gestão estatal, sob pena de se perpetuar a ilusão fiscal e comprometer a realização de seus objetivos.

Palavras-chave: ilusão fiscal; tributação; políticas públicas; transferência de renda; pobreza; eficiência estatal.

ABSTRACT

The present study analyzes the efficiency of cash transfer programs in Brazil in light of the fiscal illusion theory and the framework of public finance and economic law. It seeks to understand to what extent policies such as Bolsa Família and Auxílio Brasil, although aimed at addressing extreme poverty, produce consistent effects on inequality or merely operate as short-term relief mechanisms without tackling its structural causes. The central hypothesis is that the way these programs are financed—marked by a regressive tax structure and low fiscal transparency—contributes to a cycle in which the State redistributes resources that it previously extracts from the very beneficiaries, a phenomenon summarized as “the bread that returns as taxation.” The research adopts a deductive method, with a qualitative and analytical-descriptive approach, based on the examination of rulings and reports issued by the Brazilian Federal Court of Accounts, applicable legislation, and specialized literature. The findings indicate that, although these programs play a relevant role in alleviating poverty in the short term, their effectiveness is limited by targeting failures, weak control mechanisms, and the regressive nature of the tax system, which disproportionately burdens lower-income groups. It is concluded that the evaluation of such policies cannot be restricted to public spending alone and must also consider the distributive effects of taxation and the quality of public management, otherwise fiscal illusion tends to persist and undermine policy outcomes.

Keywords: fiscal illusion; taxation; public policies; cash transfer programs; poverty; state efficiency.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Desigualdade Social Mundial (1960-1989)	63
Figura 2: Parada de Pen da renda individual, 0% a 100% da população, distribuições combinadas, Brasil, 2006 a 2012	82
Figura 3: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2019	83
Figura 4: Indicadores de pobreza (2019 e 2021)	86
Figura 5: Efeitos da pandemia sobre o mercado de trabalho brasileiro	86
Figura 6: Evolução de números de família atendidas pelo programa social brasileiro	107
Figura 7: Crescimento do número de famílias atendidas pelo Auxílio Brasil em agosto de 2022 em relação ao número de família entendias pelo Bolsa Família em agosto de 2019	108
Figura 8: Valor Total Repassado do Auxílio Brasil	109
Figura 9: Quantidade de empregos formais por 1 mil famílias acrescidas ao programa social	110
Figura 10: Redução na renda do trabalho para as famílias 10% mais pobres comparada ao aumento no repasse do Auxílio Brasil, por região	110
Figura 11: Valor real médio distribuído pelo Auxílio Brasil entre dez. 2021 e dez. 2022 comparado com o valor distribuído pelo Bolsa Família entre jan. 2004 e dez. 2019	111
Figura 12: Índice de pobreza no Brasil (2012-2022)	112
Figura 13: Queda da extrema pobreza estadual	112
Figura 14: Crescimento na massa de valor pago pelos programas sociais	113
Figura 15: Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar	114
Figura 16: Distribuição percentual de domicílios e moradores (n), por condição de Segurança Alimentar e níveis de Insegurança Alimentar	115
Figura 17: Distribuição de percentual de Insegurança Alimentar moderada + grave nos domicílios segundo recebimento de transferências de renda pelos programas PBF/Auxílio Brasil	116
Figura 18: Gasto mensal estimando dos programas em 2021	117
Figura 19: Percentuais de inconsistência na renda	118
Figura 20: Inconsistências na composição familiar	119
Figura 21: Composição percentual das famílias beneficiárias do PBF e do PAB por número de membros	120

Figura 22: Ausência de dados do Auxílio Brasil sobre o pagamento de Bolsa de Iniciação Científica Júnior (Quantidade de Famílias, Quantidade de estudantes e Municípios Contemplados)	128
Figura 23: Total de beneficiários com perfil de educação (6 a 15 anos)	130
Figura 24: Recursos Transferidos (Parcela Anual)	130
Figura 25: Famílias Beneficiárias do Auxílio Esporte Escolar	131
Figura 26: Recursos transferidos (pagamento parcela única)	131
Figura 27: Atletas/Estudantes elegíveis ao Auxílio Esporte Escolar	132
Figura 28: Número de famílias beneficiadas pelo programa e valor médio e total repassado para as famílias	133
Figura 29: Valor Total Repassado do Auxílio Brasil	133
Figura 30: Valor Repassado médio recebido pelas famílias do Auxílio	133
Figura 31: Total de famílias habilitadas ao Programa Auxílio Brasil	134
Figura 32: Concessões do Programa Auxílio Brasil	134
Figura 33: Famílias Beneficiárias ao Benefício Extraordinário	135
Figura 34: Famílias Beneficiárias ao Benefício Extraordinário	136
Figura 35: Benefício médio recebido pelas famílias do Benefícios Extraordinários	136
Figura 36: Análise consolidada das possíveis improbidades identificadas nas folhas de pagamento do PAB de 01/2022 a 10/2022	137
Figura 37: Análise consolidada das possíveis improbidades identificadas nas folhas de pagamento do PAB de 01/2022 a 10/2022 e dos ingressos ocorridos no mesmo período	138
Figura 38: Famílias com possível erro de cálculo no valor dos benefícios do PAB no período de janeiro/2022 a outubro/2022	140
Figura 39: Total de famílias beneficiária do PBF no mês anterior	142
Figura 40: Percentual de famílias unipessoais beneficiárias	142
Figura 41: Famílias unipessoais beneficiárias no mês anterior	142
Figura 42: Municípios com 16% ou mais de famílias unipessoais beneficiárias	143
Figura 43: Quantidade de famílias quilombolas beneficiários do Programa Bolsa Família	144
Figura 44: Quantidade de famílias indígenas beneficiárias do Programa Bolsa Família	144
Figura 45: Quantidade de famílias com integrante resgatado do trabalho escravo beneficiárias do Programa Bolsa Família	144

Figura 46: Quantidade de famílias ciganas beneficiárias do Programa Bolsa Família	145
Figura 47: Quantidade de famílias extrativistas beneficiárias do Programa Bolsa Família	145
Figura 48: Quantidade de famílias de pescadores artesanais beneficiárias do Programa Bolsa Família	146
Figura 49: Quantidade de famílias pertencentes a comunidades de terreiro beneficiárias do Programa Bolsa Família	146
Figura 50: Valor do benefício per capita por classe de número de pessoas na família e desenho do programa	147
Figura 51: Valor da renda per capita por classe de número de pessoas na família e desenho do programa	148
Figura 52: Composição das famílias beneficiários do PBF por número de membros	149
Figura 53: Simulação de custo-efetividade para PBF e PAB considerando diferentes desenhos e orçamentos	150
Figura 54: Motivos para a não realização da verificação domiciliar	153
Figura 55: Dificuldades para execução de verificações domiciliares de dados	158
Figura 56: Dificuldades para execução de verificações domiciliares de dados	159
Figura 57: Estrutura dos serviços sociais	161
Figura 58: Auxílio Brasil – orçamento consignado e valores pagos (bilhões de reais)	166
Figura 59: Valor do benefício per capita por classe de número de pessoas na família e desenho e programa	167
Figura 60: Valor da renda per capita por classe de número de pessoas na família e desenho do programa	168
Figura 61: Composição percentual das famílias inscritas no CadÚnico por número de membros	169
Figura 62: Simulações de custo-efetividade para PBF e PAB considerando diferentes desenhos e orçamentos	171
Figura 63: Beneficiários, público estimado e fila de espera do PAB e do PBF	174
Figura 64: Público estimado e quantidade de famílias beneficiárias	174
Figura 65: Quociente médio de pessoas por famílias beneficiárias	176

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. A ILUSÃO FISCAL NO BRASIL.....	17
1.1. O que é ilusão fiscal	18
1.2. A Teoria de Adolph Wagner	20
1.3. Principais autores	22
1.4. A ilusão fiscal na realidade brasileira: evidências empíricas e percepção social	25
<i>1.4.1. Índices de mensuração e estudos técnicos no Brasil.....</i>	<i>26</i>
<i>1.4.2. A percepção social do fenômeno tributário: indícios da ilusão.....</i>	<i>27</i>
2. ESTADO, DIREITO FINANCEIRO E TRIBUTAÇÃO	30
2.1. Evolução do estado, das finanças e da atividade financeira	31
2.2. Afinal, o que é atividade financeira do estado?	34
2.3. Atuação do estado na economia	37
<i>2.3.1. A atuação do Estado.....</i>	<i>37</i>
<i>2.3.1.1. Teoria econômica clássica.....</i>	<i>38</i>
<i>2.3.1.2. Teoria econômica neoclássica.....</i>	<i>40</i>
<i>2.3.1.3. Teoria econômica keynesiana.....</i>	<i>41</i>
<i>2.3.1.4. Conclusões parciais sobre a intervenção estatal.....</i>	<i>43</i>
<i>2.3.2. Funções econômicas do Estado.....</i>	<i>44</i>
<i>2.3.2.1. Função alocativa</i>	<i>45</i>
<i>2.3.2.2. Função distributiva.....</i>	<i>45</i>
<i>2.3.2.3. Função estabilizadora</i>	<i>47</i>
2.4. O papel da tributação do estado na promoção da redução da pobreza extrema e da desigualdade.....	48
2.5. O surgimento e a legitimidade dos programas assistencialistas	51
3. PROGRAMAS ASSISTENCIAIS DE RENDA NO BRASIL	54
3.1. A importância dos programas assistenciais de renda no Brasil.....	55

3.1.1. Breve reflexão acerca da desigualdade no Brasil.....	57
3.1.2. Análise multidimensional da desigualdade	66
3.1.3. Números da desigualdade e impacto da pandemia	81
3.1.4. Auxílio Brasil.....	87
3.1.5. Programa Bolsa Família	91
4. EFICIÊNCIA DOS PROGRAMAS ASSISTENCIAIS DE RENDA ENTRE 2022 E 2023	
.....	95
4.1. O que é eficiência dos recursos públicos?	95
4.1.1. Conceito e fundamentos da eficiência no uso dos recursos públicos	96
4.1.2. Evolução do princípio da eficiência na administração pública brasileira	103
4.1.3. Eficiência aplicada às políticas públicas de transferência de renda.....	106
4.2. Importância da <i>accountability</i> horizontal, vertical e societal	122
4.3. Acórdão nº 2.342/2023: auditoria do Bolsa Família	152
4.4. Acórdão nº 2.725/2022: auditoria do Auxílio Brasil.....	164
5. A ILUSÃO FISCAL ENTRE 2022 E 2023 NO BOLSA FAMÍLIA E NO AUXÍLIO BRASIL.....	179
5.1. A ilusão fiscal no Bolsa Família	179
5.2. A ilusão fiscal no Auxílio Brasil	181
5.3. Como a ilusão se manifesta.....	183
5.4. Efeitos perversos da ilusão fiscal.....	189
5.5. A regressividade da matriz tributária como fenômeno propulsor da ilusão fiscal ...	196
CONCLUSÃO	205
REFERÊNCIAS.....	207

INTRODUÇÃO

A desigualdade social é um traço persistente da realidade brasileira. Apesar de avanços pontuais na redução da pobreza e na ampliação de políticas de redistribuição, a estrutura tributária do país mantém-se regressiva, onerando de forma desproporcional os que menos têm e aliviando os que mais possuem. Em outras palavras, o Estado arrecada sobre o consumo da maioria e gasta com base em prioridades que nem sempre retornam de forma equânime à sociedade. Essa contradição está no centro do fenômeno que este trabalho denomina de ilusão fiscal — a sensação de que as políticas públicas redistribuem renda e combatem a desigualdade, quando, em verdade, muitas vezes reproduzem a mesma assimetria que pretendem enfrentar.

A ilusão fiscal não é apenas um conceito econômico, mas uma chave de leitura da relação entre Estado e cidadania no Brasil. O contribuinte, que arca cotidianamente com a carga tributária embutida em bens e serviços, raramente percebe retorno proporcional na forma de infraestrutura, saúde, educação ou segurança. Essa percepção de desequilíbrio alimenta um ciclo de desconfiança e distanciamento entre sociedade e governo. O trabalho parte, portanto, da hipótese de que a ineficiência e a falta de controle na gestão de programas assistenciais de renda acentuam essa ilusão: o pão que o Estado distribui em forma de benefício é o mesmo que ele retira como imposto.

A pesquisa tem como problema central compreender em que medida os programas assistenciais de transferência de renda — especialmente o Auxílio Brasil e o Bolsa Família — são eficientes na utilização dos recursos públicos e coerentes com os princípios de justiça distributiva. Busca-se, com isso, avaliar se tais políticas conseguem, de fato, produzir efeitos duradouros na redução da pobreza ou se acabam apenas mitigando temporariamente seus sintomas, sem enfrentar as causas estruturais da desigualdade.

O objetivo geral é analisar a eficiência administrativa, econômica e social dos programas de transferência de renda implementados entre 2022 e 2023, à luz das auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e da literatura sobre políticas públicas e controle externo. Como objetivos específicos, propõe-se: (i) compreender a evolução conceitual e normativa do princípio da eficiência na administração pública brasileira; (ii) examinar o papel da *accountability* — horizontal, vertical e societal — na avaliação e aprimoramento dessas políticas; (iii) discutir os achados das auditorias do Tribunal de Contas da União sobre o desempenho e as falhas de

execução dos programas Auxílio Brasil e Bolsa Família, identificando seus reflexos na efetividade da proteção social.

A relevância do estudo está em revelar que o problema da desigualdade não se limita à falta de recursos, mas à forma como eles são geridos, fiscalizados e comunicados à sociedade. Ao investigar a eficiência sob a ótica da ilusão fiscal, o trabalho contribui para um debate que ultrapassa a dimensão técnica da gestão pública e alcança o campo ético e político da justiça distributiva. Em um contexto de crise econômica, de desinformação e de enfraquecimento das instituições de controle, discutir como o Estado arrecada, administra e devolve à sociedade os frutos de sua arrecadação é essencial para repensar a legitimidade da política fiscal brasileira.

No que diz respeito à metodologia, a pesquisa adota um método dedutivo, com abordagem qualitativa e caráter analítico-descritivo. A base empírica foi construída a partir da análise documental de relatórios e acórdãos do Tribunal de Contas da União, leis, decretos e normas relacionadas aos programas de transferência de renda. Também foram consultadas fontes secundárias, como artigos acadêmicos, livros de economia e direito público, além de estudos técnicos elaborados por órgãos oficiais. A etapa de sistematização e redação contou com o uso de ferramentas de inteligência artificial, especialmente na revisão textual e nas traduções de trechos técnicos, respeitando critérios de rigor científico, confidencialidade e originalidade intelectual.

A escolha desse método se justifica pela necessidade de compreender a eficiência não como um dado numérico isolado, mas como uma categoria analítica que envolve dimensões administrativas, jurídicas e sociais. Assim, mais do que medir o custo de cada política, busca-se compreender o modo como o Estado se estrutura para implementá-las, os incentivos que cria e os mecanismos de controle que asseguram — ou comprometem — seus resultados.

A estrutura do trabalho foi organizada de modo a conduzir o leitor da teoria à prática. O primeiro capítulo apresenta o marco teórico da pesquisa, discutindo o conceito de ilusão fiscal e sua relação com a tributação regressiva e a percepção de redistribuição. O segundo capítulo examina a atividade financeira do Estado, destacando as tensões entre arrecadação e gasto público, e o papel da política fiscal na conformação da desigualdade. O terceiro capítulo aborda a trajetória dos programas assistenciais de renda no Brasil, com ênfase no desenho institucional do Auxílio Brasil e na retomada do Bolsa Família, evidenciando suas virtudes e contradições. O quarto capítulo, por sua vez, representa o eixo analítico do trabalho: nele, desenvolve-se a discussão sobre

a eficiência dos programas assistenciais de renda, explorando três dimensões complementares — o conceito e a evolução histórica da eficiência na administração pública, a importância da *accountability* horizontal, vertical e societal, e a análise dos acórdãos do Tribunal de Contas da União sobre os dois programas.

Por fim, as considerações finais retomam as hipóteses levantadas, sintetizam os resultados e propõem caminhos para o fortalecimento do controle social e da gestão eficiente de políticas redistributivas.

A contribuição esperada desta pesquisa é dupla. No plano teórico, busca-se enriquecer o debate sobre a eficiência pública a partir da perspectiva da ilusão fiscal, aproximando o direito financeiro da teoria democrática e das ciências sociais. No plano prático, pretende-se oferecer subsídios para a formulação e o aprimoramento de políticas públicas de transferência de renda, com base em critérios de transparência, controle e racionalidade econômica.

Em última instância, o trabalho se propõe a demonstrar que a eficiência estatal não é apenas uma questão de técnica administrativa, mas de justiça social, além de revelar a importância de compreender como o pão que chega à mesa dos mais pobres retorna ao Estado em forma de tributo é condição essencial para romper o ciclo de desigualdade que marca a história fiscal brasileira.

CAPÍTULO 1

A ILUSÃO FISCAL NO BRASIL

Para compreender a atuação estatal na redução da pobreza extrema por meio da atividade financeira, é necessário explorar criticamente o modo como os cidadãos percebem — ou deixam de perceber — a relação entre a arrecadação e o gasto público. A racionalidade fiscal que deveria orientar as escolhas governamentais se choca, com frequência, com práticas que distorcem a transparência, reduzem a *accountability* e comprometem a legitimidade do sistema tributário.

Nesse contexto, o presente capítulo busca examinar a teoria da ilusão fiscal, que é o marco teórico e metodológico do trabalho. Essa teoria parte da constatação de que o contribuinte, na maioria das vezes, não percebe com clareza o verdadeiro custo dos serviços públicos que consome — fenômeno que pode ser explorado, propositalmente ou não, pelo Estado, com o intuito de ampliar a arrecadação ou justificar a expansão dos gastos. A ilusão fiscal, portanto, afeta diretamente o pacto democrático que sustenta a tributação: o da confiança de que os tributos arrecadados servirão para promover o bem-estar coletivo.

O estudo parte da premissa de que esse acontecimento, embora clássico, tem implicações contemporâneas, especialmente em democracias com estruturas tributárias regressivas e baixa transparência fiscal, como é o caso brasileiro. A teoria da ilusão fiscal é aqui abordada tanto em sua origem — com destaque à obra de Adolph Wagner — quanto em seus desdobramentos modernos, sobretudo no contexto contemporâneo da expansão das políticas públicas assistencialistas.

Para tanto, este capítulo será estruturado em quatro partes. A primeira se dedica à apresentação do conceito de ilusão fiscal, suas principais características e manifestações. A segunda aborda os fundamentos da teoria de Adolph Wagner que sustentam a tese da expansão do gasto público como resposta à elevação da renda, contextualizando a origem do fenômeno. A terceira oferece uma revisão bibliográfica dos principais autores que estudaram a ilusão fiscal, com ênfase em suas interpretações e metodologias. Por fim, a quarta parte examina exemplos práticos da ilusão fiscal no cenário brasileiro, destacando como ela se manifesta em estratégias governamentais que mascaram a carga tributária e alteram a percepção dos contribuintes.

Ao longo do capítulo, também se recorrerá a contribuições interdisciplinares, especialmente da economia e da ciência política, dada a natureza complexa e multifacetada da ilusão fiscal. O objetivo é construir um arcabouço teórico sólido, que funcione como base para os capítulos seguintes — em especial, aqueles voltados aos programas de transferência de renda no país e à forma como esses programas operam dentro da lógica da ilusão fiscal, gerando o que, no presente trabalho, se denomina de “o pão que volta como tributo”.

1.1 O que é ilusão fiscal

A teoria da ilusão fiscal parte da constatação de que os cidadãos, em geral, não conseguem perceber com clareza o volume de tributos que pagam nem o custo real envolvido na manutenção da máquina pública¹. Essa distância entre o que se paga e o que se enxerga produz um terreno fértil para decisões políticas que não refletem o peso efetivo da carga imposta à sociedade — sobretudo entre os grupos de menor renda, que acabam mais onerados, sem que isso seja plenamente compreendido. Trata-se de fenômeno antigo na literatura econômica, aprofundado a partir dos estudos de autores como Amilcare Puviani e James Buchanan².

Na prática, quem paga impostos costuma ter dificuldade para dimensionar quanto efetivamente contribui para os cofres públicos — e, ao mesmo tempo, tende a superestimar os benefícios que recebe em troca. Essa diferença entre percepção e realidade acaba sendo útil para a estrutura governamental, pois permite a ampliação de gastos e a manutenção de programas de transferência sem muita resistência popular. Ao tornar os custos menos visíveis e os ganhos mais evidentes, cria-se um ambiente favorável à expansão do gasto público, mesmo quando isso compromete o equilíbrio fiscal.

No contexto brasileiro, o conceito ganha ainda mais força diante da complexidade do sistema tributário nacional³, ancorado em tributos indiretos como o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços e o imposto sobre produtos industrializados. Por estarem embutidos nos

¹ SALES D'ARAÚJO, Pedro Júlio. Quando a desigualdade social encontra a ilusão fiscal: a regressividade cognitiva da matriz tributária brasileira. *Cadernos de finanças públicas*, v. 22, n. 01, p. 60, 2022.

² BUCHANAN, James M. *Cost and Choice: An Inquiry in Economic Theory*. Chicago: University of Chicago Press, 1969. p. 42-45.

³ O sistema tributário brasileiro é o mais complexo, burocrático e complicado do mundo. Segundo o Banco Mundial, no Brasil uma empresa de médio porte gasta em média 2.600 horas por ano para cumprir suas obrigações tributárias, mais que o dobro do segundo pior colocado e cerca de 8 vezes a média dos países da OCDE.

preços de bens e serviços, esses tributos não são percebidos diretamente pela população, contribuindo para a sensação enganosa de que se paga pouco aos cofres públicos. Com isso, uma porção significativa da renda das famílias brasileiras — especialmente das que têm menos recursos — é consumida por impostos invisíveis que incidem sobre o consumo diário⁴.

Mas não é apenas a estrutura tributária que alimenta essa ilusão. A maneira como a administração pública organiza suas finanças também contribui para distorcer a percepção social. Um estudo que analisou a política fiscal brasileira em um período de vinte anos identificou que o comportamento da gestão pública não segue, necessariamente, uma lógica de equilíbrio entre receitas e despesas⁵. Ao contrário da tese do “*starve the beast*” — segundo a qual a redução de tributos levaria, automaticamente, à redução de gastos —, o que se observou foi o crescimento das despesas mesmo em momentos de queda na arrecadação. Isso sugere que tanto os cidadãos quanto os responsáveis pela formulação de políticas operam sob os efeitos da ilusão fiscal, desconsiderando os custos reais do endividamento e dos compromissos orçamentários de longo prazo.

A assimetria de informações entre quem arrecada e quem paga contribui para aprofundar esse quadro. A baixa compreensão sobre a origem dos recursos que sustentam os programas sociais, somada à falta de clareza sobre o peso dos tributos no cotidiano, faz com que a população demande mais serviços sem perceber os efeitos fiscais dessa escolha. Além disso, a escassez de transparência sobre a composição da carga tributária alimenta a ideia de que os custos são arcados por “outros”, e não por si mesmos. Esse desalinhamento entre percepção e realidade enfraquece a lógica de uma democracia fiscal transparente, baseada em decisões construídas com fundamento em dados acessíveis e compreensíveis⁶.

A consequência é um ciclo que se repete: a tributação invisível diminui a resistência social à expansão do gasto público, o que, por sua vez, estimula as autoridades governamentais a aumentarem despesas sem discutir sua sustentabilidade. Como essas escolhas são frequentemente

⁴ BUCHANAN, James M. *Cost and Choice: An Inquiry in Economic Theory*. Chicago: University of Chicago Press, 1969. MOURÃO, Paulo Reis. The Economics of Illusion: A Discussion Based on Fiscal Illusion. *Journal of Public Finance and Public Choice*, v. 25, n. 1, p. 3-16, 2007. p. 4-6.

⁵ ARAUJO, Jevuks Matheus; SIQUEIRA, Rozane Bezerra; BESARRIA, Cassio Nobrega. Aumentar receitas ou cortar gastos? Discutindo o nexo entre receitas e despesas do governo central brasileiro. *Estudos Econômicos* (São Paulo), v. 47, p. 681-711, 2017.

⁶ MOURÃO, Paulo Reis. The Economics of Illusion: A Discussion Based on Fiscal Illusion. *Journal of Public Finance and Public Choice*, v. 25, n. 1, p. 3-16, 2007. p. 7-9.

financiadas por dívida pública, o impacto financeiro é adiado — e repassado para as próximas gerações. Esse é um dos elementos mais estruturais da ilusão fiscal⁷.

Assim, a teoria oferece uma visão relevante para compreender por que determinadas políticas públicas assistencialistas — ainda que populares — nem sempre se sustentam no tempo ou produzem os efeitos esperados. Isso se torna especialmente evidente em países como o Brasil, marcados por sistemas tributários opacos, regressivos e muito desiguais⁸.

1.2 A teoria de Adolph Wagner

A teoria da ilusão fiscal não surgiu de forma isolada. Suas raízes estão associadas a abordagens mais amplas sobre a expansão do gasto público, em especial à teoria desenvolvida pelo economista alemão Adolph Wagner no século XIX. A chamada “Lei de Wagner” parte da constatação de que, à medida que as sociedades se tornam mais complexas e urbanizadas, há uma tendência persistente de aumento da participação do gasto público no produto nacional bruto⁹.

Wagner observou que, quanto maior a renda *per capita* de um país, maior também tende a ser a demanda por bens e serviços públicos — como educação, saúde, entretenimento, infraestrutura e previdência social. Esses bens tendem a ser consumidos em proporção maior à medida que a renda das pessoas aumenta. Ou seja, quanto mais alta a renda, maior é a procura por eles. Essa constatação revela que o crescimento da presença estatal não é apenas uma escolha política, mas uma resposta quase estrutural às exigências de uma sociedade em transformação¹⁰.

⁷ DAVIDSON, Sinclair. Populism and Fiscal Illusion. *The Australian Economic Review*, v. 51, n. 2, p. 160-168, 2018. p. 163-165.

⁸ Estudo internacional recente aponta que a desigualdade tributária no Brasil é maior do que se estimava. Paris School of Economics. 2025. Disponível em: https://www.taxobservatory.eu/www-site/uploads/2025/08/Progressividade-Tributaria-e-Desigualdade-no-Brasil_Evidencias-a-partir-de-Dados-Administrativos-Integrados.pdf. Acesso em: 20 fev. 2026.

⁹ A “Lei de Wagner” foi formulada no século XIX por Adolph Wagner em sua obra *Grundlegung der Politischen Oekonomie*, na qual observou que, à medida que as sociedades avançam em complexidade, a atividade pública tende a crescer em volume e importância. Ainda que Wagner não tenha expressado a ideia com esse nome, o conceito foi sistematizado posteriormente como uma “lei empírica” do crescimento do Estado moderno (WAGNER, Adolph. *Grundlegung der politischen Oekonomie*. Leipzig: C. F. Winter, 1892).

¹⁰ Como destaca Arthur Mann, “Wagner via o crescimento dos gastos públicos como uma consequência inevitável do desenvolvimento cultural e social da civilização” (MANN, Arthur J. The Rise of the Public Sector: Wagner’s Law and the Growth of Government. *The Review of Social Economy*, v. 38, n. 1, p. 56–68, 1980, p. 61). Richard Musgrave também observa que “o aumento da renda per capita, segundo Wagner, provoca um crescimento mais que proporcional na demanda por bens públicos, como educação, saúde e seguridade” (MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças públicas: teoria e prática*. 5. ed. Rio de Janeiro: McGraw-Hill, 1989. p. 84).

Com o avanço do desenvolvimento econômico, surgem novas complexidades sociais, tecnológicas e culturais que exigem maior atuação governamental — não apenas em volume de recursos, mas também em capacidade organizacional. Essa presença ampliada tende a se consolidar com o tempo, transformando-se em traço duradouro das economias modernas¹¹. O aparato estatal cresce em estrutura e orçamento, acompanhando o ritmo de uma sociedade que se torna mais dependente de políticas públicas abrangentes.

Nesse cenário, as decisões orçamentárias passam a ser tomadas sob condições de incerteza, com projeções muitas vezes imprecisas e pressões sociais crescentes. A retórica oficial tende a minimizar os custos da atuação governamental, enquanto os benefícios são enaltecidos. O descompasso entre promessa e realidade, nesse contexto, não é acidente — mas parte da lógica que sustenta a legitimidade da intervenção pública.

É justamente nesse ponto que a teoria da ilusão fiscal se conecta à Lei de Wagner¹². A ampliação da atuação governamental — ainda que desejável ou inevitável — encontra respaldo na manipulação da percepção da carga tributária. A ocultação de custos e a valorização de benefícios se tornam estratégias funcionais para contornar resistências sociais ao crescimento do gasto. Assim, mesmo em contextos de restrição fiscal, é possível ampliar programas e despesas sem tornar evidentes os ônus que recaem sobre a sociedade.

Essa engrenagem tende a se intensificar em momentos de instabilidade social ou de competição eleitoral, nos quais há maior incentivo político para oferecer benefícios públicos imediatos, ainda que à custa de déficits ocultos. A ilusão fiscal permite sustentar essa expansão sem confronto direto com os limites orçamentários, produzindo uma sensação de abundância que muitas vezes se esgota em ciclos posteriores, com medidas de ajuste e retração¹³.

Embora Wagner não tenha utilizado a expressão “ilusão fiscal”, suas formulações oferecem o alicerce necessário para compreender por que e como esse fenômeno se desenvolve. Sua contribuição teórica permanece essencial para os estudos contemporâneos sobre finanças públicas,

¹¹ TANZI, Vito; SCHUKNECHT, Ludger. *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. p. 21-29.

¹² MOURÃO, Paulo Reis. The Economics of Illusion: A Discussion Based on Fiscal Illusion. *Journal of Public Finance and Public Choice*, v. 25, n. 1, p. 3-16, 2007. p. 6-7.

¹³ DAVIDSON, Sinclair. Populism and Fiscal Illusion. *The Australian Economic Review*, v. 51, n. 2, p. 160-168, 2018. p. 163-165.

tributação e *accountability*, e será utilizada nesta dissertação como base explicativa para o entendimento do ciclo da renda capturada no contexto brasileiro.

1.3 Principais autores

A teoria da ilusão fiscal tem origens profundas na história do pensamento econômico. Ainda que sua sistematização tenha ocorrido apenas no século XX, ainda no século XVIII autores refletiam sobre o descompasso entre o que se paga em tributos e o que se percebe como sacrifício fiscal.

O filósofo e economista britânico John Stuart Mill foi um dos primeiros a formular explicitamente essa assimetria. Em 1848, observou que os tributos indiretos — embutidos no preço de bens e serviços — tendem a causar menos resistência social do que os tributos diretos, visíveis e declarados. Essa constatação ficou conhecida como hipótese de Mill¹⁴. Antes dele, pensadores

¹⁴ “Perhaps ... the money which [the taxpayer] is required to pay directly out of his pocket is the only taxation which he is quite sure that he pays at all. ... If all taxes were direct, taxation would be much more perceived than at present; and there would be a security which now there is not, for economy in the public expenditure”. Tradução livre: Talvez... o dinheiro que [o contribuinte] é obrigado a pagar diretamente do seu bolso seja o único imposto que ele tem certeza de que paga. ... Se todos os impostos fossem diretos, a tributação seria muito mais percebida do que atualmente; e haveria uma segurança que agora não existe, em termos de economia nos gastos públicos (MILL, John Stuart. *Principles of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, 1994, p. 283).

como Adam Smith¹⁵, David Ricardo¹⁶, John Ramsay McCulloch¹⁷ e Jean-Baptiste Colbert¹⁸ já haviam intuído que o poder público poderia suavizar a percepção do sacrifício tributário por meio de estratégias de dissimulação — como na famosa metáfora de Colbert sobre “*depeneirar o ganso com o mínimo de grasnidos*”.

Foi, contudo, com o economista italiano Amilcare Puviani¹⁹ que a teoria ganhou contornos analíticos. Em sua obra *Teoria della illusione finanziaria*, Puviani descreveu os mecanismos através dos quais as elites dominantes manipulam a percepção dos cidadãos, levando-os a subestimar os tributos pagos e a superestimar os benefícios recebidos. Para o autor, a ilusão fiscal

¹⁵ “If we go back to the classical economists and look at the canons of taxation laid out by Adam Smith, we find that ‘convenience’ to the taxpayer is one norm. Taxes should be so levied as to make the payment as convenient and as commodious as is possible. This norm has been repeated in many manuals. It is not surprising that this norm of convenience should come close to that which motivates the ruling class in the Puviani conception. If we look at those institutions which have come to be accepted primarily because of the convenience criterion, these lend themselves to examination under the Puviani model.” Tradução livre: Se retornarmos aos economistas clássicos e analisarmos os cânones da tributação estabelecidos por Adam Smith, descobriremos que “conveniência” para o contribuinte é uma norma. Os impostos devem ser cobrados de forma a tornar o pagamento o mais conveniente e cômodo possível. Essa norma foi repetida em muitos manuais. Não é surpreendente que essa norma de conveniência se aproxime daquela que motiva a classe dominante na concepção de Puviani. Se observarmos as instituições que passaram a ser aceitas principalmente devido ao critério da conveniência, elas se prestam a um exame sob o modelo de Puviani. (BUCHANAN, James M. *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice. The Collected Works of James M. Buchanan*. Vol. 4. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1999. p.137).

¹⁶ “In short, while Ricardo perceived that the-two major methods of financing a war (i.e., taxation vs. issuance” of public debt) are equivalent ‘in point of economy,’ he recognized that taxpayers suffer what we now call “fiscal illusion”. Tradução livre: Em suma, embora Ricardo tenha percebido que os dois principais métodos de financiamento de uma guerra (ou seja, tributação *versus* emissão de dívida pública) são equivalentes “em termos de economia”, ele reconheceu que os contribuintes sofrem o que hoje chamamos de “ilusão fiscal” (O’DRISCOLL, Gerald. *The Ricardian Non-Equivalence Theorem. Economic Staff Paper Series*, vol.147, 1976. p. 2).

¹⁷ DOLLERY, Brian; WORTHINGTON, Andrew. Fiscal Illusion at the Local Level: An Empirical Test Using Australian Municipal Data. *The Economic Record*, vol. 75, n. 228, pp. 37-48, 1999. p. 262.

¹⁸ STIGLITZ, Joseph. Sobre a Liberdade, o Direito de Conhecer o Discurso público: o papel da transparência na via pública. In: DE SANTI, Eurico Marcos Diniz (coord.). *Transparência fiscal e desenvolvimento: homenagem ao professor Isaías Coelho*. São Paulo: Fiscosoft, 2013. p. 51.

¹⁹ Amilcare Puviani foi um financista italiano que viveu entre os anos de 1854 e 1907. Licenciou-se em Direito em Bolonha em julho de 1870, mudando-se para Roma na sequência, onde se dedicou à prática jurídica. Em 1880, porém, abandonou a carreira de advogado, para lecionar economia política na Universidade de Bolonha. Na mesma universidade, ele se tornou professor de ciências financeiras e direito financeiro. Em 1889, foi aprovado no concurso para professor de economia política, estatística e ciências financeiras no Royal Technical Institute of Perugia. Em 1890 foi aprovado no concurso para professor na faculdade de direito de Perugia, onde permaneceu até a sua morte. Seu trabalho foi prejudicado por uma grave doença ocular que o levou à cegueira quase total. No entanto, continuou a desenvolver uma intensa atividade de estudos, documentada por suas publicações. Ao longo da sua vida manteve-se ligado ao seu país natal, onde faleceu a 12 de setembro de 1907 (DALLERA, Giuseppe. *Amilcare Puviani*. Benucci Editore. Perugia. 1987).

era intencional e funcional: quanto menos os cidadãos soubessem sobre o volume real de arrecadação e de despesas, mais facilmente aceitariam a expansão do gasto público²⁰.

Os artifícios descritos por Amilcare Puviani são variados: excesso de complexidade tributária, prevalência de tributos indiretos, uso de receitas inflacionárias ou endividamento, e vinculação emocional de tributos a causas sociais. Inspirado pela tradição sociológica da fazenda pública italiana, Puviani partia de uma concepção dualista da sociedade, em que o Estado é capturado por grupos dominantes que moldam a percepção das massas a seu favor.

O pensamento de Puviani foi resgatado no século XX por James M. Buchanan, economista americano e ganhador do Nobel de Economia em 1986. Ligado à Escola da Escolha Pública, Buchanan aprofundou a teoria na obra *Public Finance in Democratic Process*²¹. Diferente de Puviani, Buchanan não via a ilusão fiscal como necessariamente maliciosa, mas como uma estrutura racional de governo, usada para manter apoio político e reduzir resistências distributivas. Para ele, o eleitor não age irracionalmente, mas com base nas informações disponíveis — ainda que enviesadas. Assim, a ilusão fiscal é antes de tudo um problema institucional, ligado à forma como o orçamento é apresentado, como se arrecada e como se comunica a ação fiscal.

Richard E. Wagner, parceiro intelectual de Buchanan, levou a análise adiante. Em *Democracy in Deficit*, obra coescrita por Buchanan, Wagner demonstrou que a percepção subestimada da carga tributária gera uma demanda artificialmente elevada por bens públicos. Essa distorção, segundo ele, está na raiz do crescimento contínuo do gasto estatal, agravado em contextos democráticos marcados por ciclos eleitorais, nos quais os custos são diluídos e os benefícios maximizados²².

Alguns anos depois, o economista americano Wallace E. Oates trouxe refinamentos importantes. Em artigo publicado em 1988, Oates distinguiu entre informação imperfeita e ilusão

²⁰ PUVIANI, Amilcare. *Teoría de la ilusión financiera*. Trad. de Álvaro Rodrigues Bereijo. Madrid: Instituto de estudios fiscales, 1972.

²¹ BUCHANAN, James M. *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*. *The Collected Works of James M. Buchanan*. Vol. 4. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1999.

²² BUCHANAN, James M.; WAGNER, Richard E. *Democracy in Deficit: the political legacy of Lord Keynes*. Carmel: Liberty Fund, 2000.

fiscal. Para ele, nem toda desinformação gera ilusão. Para que a ilusão exista, é preciso um viés sistemático de percepção, com efeitos visíveis sobre o comportamento político do cidadão²³.

A teoria da ilusão fiscal encontrou terreno fértil no contexto brasileiro. O economista italiano Vito Tanzi, referência global em política fiscal, destacou que países como o Brasil reúnem três condições clássicas para a ilusão fiscal: baixa visibilidade dos tributos, elevada complexidade normativa e uso extensivo de transferências intergovernamentais²⁴.

Leonardo Siqueira e José Aparecido Nogueira aplicaram esse referencial à realidade brasileira, destacando como a ilusão fiscal compromete a efetividade da política pública e alimenta um ciclo vicioso entre carga tributária elevada e baixa qualidade dos serviços prestados²⁵.

Em outro estudo, Rafael Siqueira e Marcos Silva testaram empiricamente, com dados de 1990 a 2011, a hipótese de que maior visibilidade tributária reduz os gastos públicos — hipótese confirmada por seus resultados²⁶.

Esse corpo teórico, ao integrar dimensões históricas, econômicas, políticas e cognitivas, consolida a ilusão fiscal como uma ferramenta estrutural da política orçamentária moderna — especialmente relevante em democracias com baixa transparência, *accountability* frágil e sistemas tributários complexos, como é o caso brasileiro.

1.4 A ilusão fiscal na realidade brasileira: evidências empíricas e percepção social

Como discutido no tópico anterior, a teoria da ilusão fiscal tem sido mobilizada para compreender os mecanismos pelos quais o Estado suaviza — ou oculta — a percepção popular sobre o custo real da tributação. No contexto brasileiro, esse fenômeno tem despertado crescente atenção na literatura especializada, tanto por conta da elevada complexidade do sistema tributário

²³ OATES, Wallace. On the nature and measurement of fiscal illusion: a survey. In: BRENNAN, G.; GREWEL, B; GROENWEGEN, S. (ed.). *Taxation and fiscal federalism: essays in honor of Russell Mathews*. Sydney: Australia University Press, 1988.

²⁴ TANZI, Vito. Complexidade na tributação: origem e consequências. In: DE SANTI, Eurico Marcos Diniz (coord.). *Transparência fiscal e desenvolvimento: homenagem ao professor Isaías Coelho*. São Paulo: Fiscosoft, 2013. p. 156.

²⁵ NOGUEIRA, J. R., SIQUEIRA, R. B. e LUNA, C. F. Taxation, inequality and the illusion of the social contract. *Pesquisa & Debate*, vol. 26, n. 2, 2015.

²⁶ SILVA, A. M. A.; SIQUEIRA, R. B. Demanda por gasto público no Brasil no período pós-redemocratização: testes da lei de Wagner e da hipótese de Mill de ilusão fiscal. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, n. 43, 2014.

quanto pelos descompassos entre o que os cidadãos efetivamente pagam e o que percebem como sacrifício fiscal.

Essa atenção se justifica não apenas pelo valor analítico da ilusão fiscal em países com arcabouços institucionais frágeis e elevado déficit de transparência, mas sobretudo pela sua utilidade prática: ao evidenciar os desvios entre realidade e percepção, a teoria oferece uma lente para interpretar porque determinadas políticas públicas, mesmo financeiramente onerosas, gozam de legitimidade social ou escapam da crítica pública. No caso brasileiro, isso é particularmente relevante diante da persistência de programas assistencialistas de alto custo, cuja percepção social é muitas vezes superestimada em relação aos seus efeitos econômicos reais — tema que será aprofundado nos capítulos seguintes.

Sem antecipar essas discussões, o presente tópico se limita a apresentar um panorama introdutório da ilusão fiscal na realidade brasileira, a partir de duas perspectivas complementares: (i) os estudos técnicos e modelos de mensuração desenvolvidos por economistas nacionais e estrangeiros e (ii) os dados empíricos sobre percepção social da carga tributária e do retorno estatal.

1.4.1 Índices de mensuração e estudos técnicos no Brasil

A partir da teoria clássica de Amilcare Puviani, diversos autores buscaram mensurar empiricamente o grau de ilusão fiscal em países em desenvolvimento, inclusive o Brasil. Um dos primeiros esforços nesse sentido foi realizado por Paulo Reis Mourão, que propôs, em 2008, um índice sintético de ilusão fiscal, construído com base em variáveis como (i) o grau de incidência de tributos indiretos, (ii) a transparência orçamentária e (iii) a regressividade do sistema tributário. Os resultados apontaram que a estrutura fiscal brasileira favorece de modo expressivo o ambiente ilusório, em especial pela prevalência de tributos indiretos — de baixa visibilidade e alta incidência sobre o consumo — e pela opacidade nos mecanismos de prestação de contas.

Em estudo posterior, Mourão e Luca Dell’Anno ampliaram o escopo da análise e desenvolveram um modelo de dados em painel para comparar o índice de ilusão fiscal em países da América Latina. O Brasil, mais uma vez, figurou entre os países com maior nível de ilusão. Os autores atribuem esse resultado à combinação de fatores como: complexidade legal do sistema tributário, baixo grau de transparência nas contas públicas, uso pouco compreendido de receitas

extraordinárias e descentralização parcial da arrecadação. Ainda segundo o estudo, diferentemente do observado em democracias mais consolidadas, o aumento da arrecadação no Brasil não se traduz automaticamente em maior satisfação social com os serviços públicos, o que reforça a existência de um descompasso perceptivo.

Em síntese, os dados quantitativos sugerem que o Estado brasileiro opera sob uma lógica de contrato fiscal assimétrico: há um desnível significativo entre a percepção popular sobre o que se paga e o que se recebe — terreno fértil para a permanência da ilusão fiscal. Como sintetiza Mourão, essa assimetria cria uma espécie de “anestesia tributária”, que dificulta a formação de juízos críticos sobre a eficiência da ação estatal e desincentiva o controle social.

1.4.2 A percepção social do fenômeno tributário: indícios da ilusão

A literatura técnica encontra respaldo em diversos estudos empíricos que investigaram a percepção tributária da população brasileira. Em 2010, a Escola de Administração Fazendária realizou a “Pesquisa de Percepção da Política Fiscal Brasileira”, com mais de dois mil entrevistados em 336 municípios. Os resultados revelaram um forte descompasso entre a carga tributária real e o que a população acredita pagar, além de baixa compreensão sobre os mecanismos de arrecadação e aplicação de recursos²⁷. Mais do que desconhecimento técnico, os dados revelam desconexão simbólica entre o contribuinte e o Estado.

Estudo realizado pela Fundação SEADE em 2016, na Região Metropolitana de São Paulo, reforça esse diagnóstico. A pesquisa demonstrou que os contribuintes têm maior familiaridade com tributos diretos (como o Imposto de Renda ou o IPTU), enquanto os tributos indiretos — apesar de sua relevância na carga total — passam despercebidos. Essa invisibilidade, resultado da forma diluída com que incidem sobre bens e serviços, é um dos pilares clássicos da teoria da ilusão fiscal.

Essa tendência se confirma em levantamentos da Confederação Nacional dos Dirigentes Lojistas (CNDL) e do SPC Brasil, que indicam que 74% dos consumidores brasileiros não se atentam aos valores dos tributos discriminados nas notas fiscais, mesmo após a entrada em vigor

²⁷ Há um descompasso significativo entre a tributação percebida e a real, reflexo do baixo nível de alfabetização fiscal entre os cidadãos (ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA (ESAF). *Percepção sobre a política fiscal brasileira*. Brasília, 2010. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3933/1/pesquisas-de-percepcao-da-politica-fiscal.pdf>. Acesso em: 22 de abr. 2026.

da Lei 12.741/2012, que tornou obrigatória essa informação. Entre os micros e pequenos empresários, o cenário é ainda mais crítico: apenas 22% declaram ter conhecimento preciso sobre a carga fiscal incidente sobre suas atividades.

Pesquisa conduzida por Grybovski e Hahn, voltada a empreendedores de pequeno porte, confirma a persistência de lacunas informacionais significativas. A maioria dos entrevistados não sabia identificar quanto pagava de tributos, tampouco conhecia a destinação desses recursos. As autoras concluem que esse desconhecimento compromete a eficácia da cidadania fiscal e legitima um modelo em que o contribuinte é afastado da arena deliberativa, reduzindo-se a um sujeito passivo do processo arrecadatário²⁸.

Essas observações dialogam com estudos internacionais. Blaufus, por exemplo, demonstrou que níveis mais baixos de escolaridade e renda se correlacionam com maior propensão à ilusão fiscal: os mais pobres tendem a superestimar tributos visíveis e ignorar aqueles incorporados ao consumo, o que agrava a distorção perceptiva²⁹. Já Vanessa Williamson, em estudo conduzido nos Estados Unidos, identificou que a figura social do “contribuinte” é associada a indivíduos com emprego formal e propriedade privada — excluindo simbolicamente grande parte da população pobre dos debates fiscais³⁰.

Esse padrão se repete — e se aprofunda — no Brasil. A elevada desigualdade estrutural, somada à regressividade da matriz tributária, faz com que os tributos pesem proporcionalmente mais sobre os mais pobres, que, por sua vez, possuem menos ferramentas cognitivas e institucionais para compreender ou contestar esse ônus. O resultado é que a ilusão fiscal opera com maior intensidade justamente entre os segmentos mais vulneráveis, que pagam mais, recebem

²⁸ "Most brazilians cannot correctly identify how much they pay in taxes or where these resources are applied, which impairs fiscal citizenship" Tradução livre: A maioria dos brasileiros não consegue identificar corretamente quanto paga em tributos nem a destinação desses recursos, o que compromete o exercício da cidadania fiscal (GRYBOVSKI, Denise; HAHN, Aline. Comportamento tributário de micro e pequenos empresários brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 5, p. 901-922, 2006).

²⁹ "The perceived income tax rates significantly deviate from the objective tax rates for the majority of taxpayers" Tradução livre: As alíquotas de imposto de renda percebidas pelos contribuintes divergem significativamente das alíquotas reais para a maioria deles, revelando um descompasso persistente entre percepção e realidade fiscal (BLAUFUS, Kay; ORTLIEB, Renate *et al.* Perception of income tax rates: evidence from Germany. *Economics Letters*, v. 40, n. 3, p. 457-478, 2015).

³⁰ "The perceived tax burden is a key determinant of citizens' trust in government and willingness to pay taxes" Tradução livre: A percepção do peso tributário é um fator determinante para a confiança dos cidadãos nas instituições públicas e para sua disposição em cumprir obrigações fiscais (WILLIAMSON, Vanessa. *Read My Lips: Why Americans Are Proud to Pay Taxes*. Princeton: Princeton University Press, 2017. p. 58-59).

menos e ainda assim atribuem legitimidade a políticas públicas que não necessariamente produzem os retornos esperados.

CAPÍTULO 2

ESTADO, DIREITO FINANCEIRO E TRIBUTAÇÃO

Além da compreensão do conceito de ilusão fiscal — explorado no capítulo anterior — outro elemento importante para o entendimento da política assistencialista contemporânea é a concepção de atividade financeira estatal. Trata-se do conjunto de ações por meio das quais se arrecadam, gerenciam e aplicam recursos com vistas a sustentar as funções institucionais e atender às demandas da coletividade. O modo como essas atividades são desempenhadas revela escolhas políticas, econômicas e jurídicas que, por sua vez, influenciam diretamente a percepção de justiça fiscal e a própria legitimidade das ações governamentais.

O capítulo parte da premissa de que a atividade financeira estatal não pode ser compreendida sem um olhar prévio sobre três dimensões fundamentais: (i) a atuação histórica do poder público na economia; (ii) as funções econômicas que norteiam essa intervenção; e (iii) as bases conceituais que legitimam a criação de programas assistencialistas, em especial à luz das correntes neoclássicas. Esses elementos fornecem o pano de fundo necessário para a crítica desenvolvida nos capítulos seguintes sobre a ineficiência fiscal e a legitimidade desses programas à luz de sua estrutura de financiamento.

Historicamente, a atuação financeira da administração pública passou por profundas transformações³¹. Inicialmente limitada à manutenção da ordem e à proteção de interesses do soberano, sua estrutura foi gradualmente ampliada para comportar novas funções sociais e econômicas, acompanhando a complexificação das relações de produção e a expansão das demandas coletivas. Essa evolução também se reflete no Direito Financeiro, ramo jurídico que disciplina a captação e a destinação de recursos públicos, conferindo-lhes base legal e limites de atuação.

A atividade financeira não é meramente instrumental. Ao decidir onde tributar e como gastar, o poder público interfere na dinâmica da economia e nas condições de vida da população. O instituto ganha ainda mais importância quando se trata de enfrentar desigualdades persistentes ou prover bens públicos essenciais. Por isso, é importante compreender as funções econômicas

³¹ FONSECA, Rafael Campos Soares da. Neoconstitucionalismo(s): potencialidades e objeções relacionadas ao Estado democrático de direito brasileiro. *Caderno Virtual*, [S. l.], v. 2, n. 25, 2012. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/815>. Acesso em: 5 abr. 2026.

estatais — alocativa, distributiva e estabilizadora — à luz das diferentes correntes do pensamento econômico.

A compreensão da base legal e fiscal dos programas assistencialistas objeto do presente trabalho, bem como da justificativa econômica que os sustenta, será fundamental para a análise crítica a ser desenvolvida nos capítulos seguintes. Este capítulo, portanto, dedica-se a apresentar os fundamentos teóricos, históricos e jurídicos da atividade financeira estatal, com especial atenção à sua atuação na economia e na formulação de políticas assistenciais.

2.1 Evolução do estado, das finanças e da atividade financeira

A origem da palavra “finanças” é discutida entre diferentes autores. Alguns sustentam que decorre da palavra inglesa “*fine*”, que se refere ao pagamento de multas. Outros a relacionam ao termo alemão “*finden*”, que significa encontrar³². Há, também, quem defenda que o substantivo finanças vem do latim medieval “*financia*”, empregado para designar os meios necessários à realização das despesas públicas e à consecução dos objetivos governamentais³³.

Na Idade Média, a palavra “finanças”, inicialmente, designava decisões judiciais e valores de multa fixados em juízo, passando depois a indicar pagamentos e prestações em geral. A partir do século XIV, os negócios financeiros passaram a se confundir com os monetários, enquanto a palavra *finanz* carregava, ocasionalmente, um sentido negativo, associado à usura e à fraude. Com o tempo, o termo foi se especializando, sendo utilizado exclusivamente em referência às receitas e despesas das administrações públicas e das comunas³⁴.

Atualmente, entende-se por finanças públicas o conjunto de dimensões políticas, econômicas e jurídicas relacionadas à obtenção de receitas, à gestão dos recursos e à aplicação dos gastos públicos para atender às necessidades coletivas.

As finanças públicas são um daqueles assuntos que ficam na fronteira entre a política e a economia. A matéria lida com decisões que têm impactos significativos sobre a renda disponível das pessoas e das empresas, como a tributação, o acesso maior ou menor a bens e serviços, por

³² VILLEGAS, Héctor B. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Buenos Aires: Depalma, 1975. p. 1.

³³ GRIZIOTTI, Benvenuto. *Principios de Ciencia de las Finanzas*. Trad. de Dino Jarach. Buenos Aires: Depalma, 1950. p. 3.

³⁴ VILLEGAS, Héctor B. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Buenos Aires: Depalma, 1975. p. 2.

meio dos gastos públicos, e a distribuição da arrecadação e dos gastos entre pessoas, grupos e regiões do país³⁵.

Dessa forma, nas finanças públicas estão inseridas a atividade financeira, a ciência das finanças e o Direito Financeiro.

A atividade financeira — foco deste capítulo — remonta à Antiguidade Clássica, quando estava voltada principalmente às despesas militares com campanhas de conquista. Na Grécia³⁶, por exemplo, os cidadãos contribuíam financeiramente para sustentar o exército que protegia a cidade-estado; em Atenas, existia um tributo destinado à manutenção da marinha; e em Roma, era cobrado um imposto sobre o patrimônio dos cidadãos, voltado ao custeio das guerras e da administração³⁷.

Na Idade Média, período em que predominava a organização feudal, marcada por forte descentralização e estrutura agrária, os senhores feudais exigiam dos camponeses uma variedade de tributos — taxas sobre a produção, a comercialização, o uso de bens comuns e outras contribuições específicas. As trocas econômicas, em geral, eram feitas sem o uso de moeda, o que limitava o desenvolvimento de um sistema financeiro mais complexo³⁸.

Com o enfraquecimento do feudalismo, o absolutismo monárquico se consolidou, caracterizado pela concentração de poder nas mãos do rei. Nesse período, a tributação era altamente desigual, recaindo sobre trabalhadores, camponeses e comerciantes, enquanto nobreza e clero permaneceram isentos. A expansão marítima, o mercantilismo e os primeiros sinais de industrialização fortaleceram a cobrança de tributos em moeda, originando modalidades que

³⁵ LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Curso de finanças públicas: uma abordagem contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 2.

³⁶ OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *Direito Tributário: capacidade contributiva: conteúdo e eficácia do princípio*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p. 21-22.

³⁷ JUANO, Manoel de. *Tributación sobre el valor agregado*. Buenos Aires: Victor P. Zavalia, 1975, *apud* Meirelles, José Ricardo. *Impostos indiretos no Mercosul e integração*. São Paulo: Ltr, 2000, p. 47-48.

³⁸ Outras cobranças: Capitation: taxa individual criada em 1695 que pesava sobre os nobres, calculada com base nos registros da taille; Centième denier: taxa de 1% sobre as transações relativas à propriedade e aos serviços venais; Champart: taxa senhorial baseada em uma fração (que variava de um a dois terços em função da região) da colheita de cereais dos camponeses; Contribution patriotique: taxa direta extraordinária destinada a fazer face de modo urgente aos compromissos de Estado; Ustencile: taxa substituindo o alimento, a bebida, o aquecimento que a população deveria fornecer às tropas reais (ARNOUT, Luiz. *Glossário da Revolução Francesa*. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Minas Gerais, Depto. de História. Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/rfglss.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2026.

permanecem até hoje — como, por exemplo, impostos sobre renda, produção, comércio e importação³⁹.

No Brasil, a atividade financeira teve início ainda no período colonial, sob o reinado de Dom Manuel I. Os elevados custos das expedições e da defesa do território se tornaram pesados encargos para a Coroa portuguesa, levando à criação de tributos destinados a custear as despesas e gerar receita. No entanto, ainda não havia um sistema financeiro e tributário organizado e baseado em princípios como a razoabilidade, igualdade, capacidade contributiva, programação orçamentária ou justiça fiscal⁴⁰.

Durante o período colonial, com a expansão do cultivo da cana-de-açúcar, da criação de gado e da exportação de tabaco, surgiram os primeiros tributos regulares. Em 1808, a chegada da Família Real no país e o consequente aumento dos gastos administrativos motivaram novas formas de arrecadação — como o imposto sobre importações, criado após a abertura dos portos⁴¹.

Em 1822, com a Proclamação da Independência, instituíram-se impostos sobre indústria e profissões, vencimentos e exportações. Apesar da autonomia política, o sistema tributário herdava a precariedade do modelo colonial, mantendo-se injusto e desigual. Um avanço importante, porém, foi a consagração do princípio da capacidade contributiva, previsto no artigo 179, XV, da Constituição do Império de 1824: “ninguém será isento de contribuir para as despesas do Estado em proporção de seus haveres”. Essa previsão marcou o início de uma organização tributária com discriminação de rendas entre governo central, províncias e municípios⁴².

Do ponto de vista dos tributos, o Brasil independente herdou uma estrutura precária do período colonial. De certa forma, pode-se dizer que o momento da independência do país representava o desejado rompimento com os excessos fiscais impostos por Portugal, pois faria com que a receita arrecadada pela cobrança dos tributos permanecesse no país⁴³. Entretanto, a injustiça

³⁹ ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro brasileiro*. 4. ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense. 2017. p. 22.

⁴⁰ MORAES, Bernardo Ribeiro de, op. cit., p. 33.

⁴¹ AMED, Fernando José; NEGREIROS, Plínio José Labriola de Campos. *História dos Tributos no Brasil*. São Paulo: Sinafresp, 2000, p. 192.

⁴² OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 67-74.

⁴³ Na verdade, de acordo com Paulo Roberto Cabral Nogueira, o estudo histórico não deixa dúvida de que a tributação foi a causa direta ou indireta de grandes revoluções ou grandes transformações sociais, como a Revolução Francesa, a Independência das Colônias Americanas e, entre nós, a Inconfidência Mineira, o mais genuíno e idealista dos movimentos de afirmação da nacionalidade, que teve como fundamental motivação a sangria econômica provocada pela metrópole por meio do aumento da derrama (Do Imposto sobre Produtos Industrializados. São Paulo: Saraiva, 1981, p. 7-8, *apud* Harada, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1998).

do sistema de cobrança pouco se alterou. Não há como se desconsiderar, porém, a instituição do princípio da capacidade contributiva, previsto no artigo 179, XV, da Constituição Política do Império do Brasil, que previu que “ninguém será isento de contribuir para as despesas do Estado em proporção de seus haveres”. Nessa fase, esboçava-se a sistematização tributária, com a descentralização e a discriminação de rendas tributárias entre o governo central, as províncias e os municípios⁴⁴.

Somente com a Proclamação da República, o sistema financeiro e tributário passou a ser formalmente previsto pela legislação brasileira, na Constituição Federal de 1891⁴⁵. A partir daí, é possível dizer que o Brasil ganhou um sistema tributário que continha, inclusive, limitações ao poder de tributar⁴⁶.

À época, o Direito Financeiro e o Direito Tributário ainda eram tratados como um único campo de estudo, pois as atividades financeiras estavam centradas na arrecadação. Com o passar do tempo, a crescente complexidade das finanças públicas — incluindo gestão da dívida, regulação de mercados e administração de fundos — levou à autonomização do Direito Financeiro como disciplina, separando-o do Direito Tributário, embora ambos permaneçam intimamente ligados⁴⁷.

2.2 Afinal, o que é atividade financeira do estado?

⁴⁴ Receitas Gerais do Governo Central: Direitos sobre importação (15%), sobre o chá (30%), sobre a pólvora (50%), sobre a reexportação (2%), sobre armazenagem (1,4%), sobre exportação (7%), direitos sobre as embarcações estrangeiras que passam a ser nacionais (15% do seu valor), emolumentos de certidões, de polícia etc., dízima da chancelaria (10%), sisa dos bens de raiz (10%), imposto sobre barcos do interior, imposto sobre despachantes e corretores, imposto sobre exportação, imposto sobre mineração, imposto do Selo Imperial, imposto sobre lojas, imposto sobre seges, carruagens e carrinhos, imposto sobre loterias, taxa dos escravos. Receitas Provinciais: Décima dos legados e herança, dízima dos gêneros (açúcar, café etc.), imposto sobre a transmissão da propriedade móvel, meia-sisa dos escravos, subsídio literário, décima dos prédios urbanos. Já as Receitas Municipais eram definidas pelas Províncias a que pertenciam, variando, portanto, de uma para outra (Amed, Fernando José; Negreiros, Plínio José Labriola de Campos, op. cit., p. 207-208).

⁴⁵ BRASIL. Constituição de 1891, “Art. 7º – É da competência exclusiva da União decretar: 1º) impostos sobre a importação de procedência estrangeira; 2º) direitos de entrada, saída e estadia de navios, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais, bem como às estrangeiras que já tenham pago impostos de importação; 3º) taxas de selo, salvo a restrição do art. 9º, § 1º, nº I; 4º) taxas dos correios e telégrafos federais”.

⁴⁶ BRASIL. Constituição de 1891, “Art. 9º – É da competência exclusiva dos Estados decretar impostos: 1º) sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção; 2º) sobre Imóveis rurais e urbanos; 3º) sobre transmissão de propriedade; 4º) sobre indústrias e profissões. § 1º – Também compete exclusivamente aos Estados decretar: 1º) taxas de selos quanto aos atos emanados de seus respectivos Governos e negócios de sua economia; 2º) contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios. § 2º – É isenta de impostos, no Estado por onde se exportar, a produção dos outros Estados. § 3º – Só é lícito a um Estado tributar a importação de mercadorias estrangeiras, quando destinadas ao consumo no seu território, revertendo, porém, o produto do imposto para o Tesouro federal”.

⁴⁷ ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro brasileiro*. 4. ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense. 2017. p. 22.

A breve contextualização histórica apresentada acima demonstra que as questões ligadas às finanças públicas sempre estiveram presentes no debate sobre o funcionamento e a manutenção das instituições públicas. Isso porque a estrutura estatal não se sustenta sem recursos. Os direitos e garantias previstos na Constituição somente podem ser concretizados quando existe uma base material capaz de sustentar a atuação pública voltada à redução de desigualdades e à promoção do bem coletivo.

Essa base é composta, essencialmente, pela arrecadação de receitas — sobretudo por meio de tributos — e pela realização de despesas — por meio das quais se viabilizam as ações institucionais voltadas ao cumprimento das funções públicas⁴⁸. Abrange, além disso, as despesas, através das quais é possível a manutenção das instituições constitucionalmente previstas e, em consequência, a consecução dos direitos e garantias fundamentais.

Esse conjunto de operações — que envolve captar, administrar e aplicar recursos com vistas ao equilíbrio das contas e à execução de programas e políticas públicas — é o que se entende por atividade financeira estatal.

De forma resumida, trata-se do movimento contínuo entre a obtenção dos meios financeiros e sua posterior aplicação, visando ao funcionamento das estruturas públicas e à satisfação de necessidades coletivas⁴⁹.

A atividade financeira cumpre, portanto, uma função instrumental: ela não é um fim em si mesma, mas sim o meio para atendimento das necessidades públicas, como saúde, educação, segurança, infraestrutura e justiça⁵⁰.

Para além da arrecadação e do gasto, é importante observar que a atividade financeira compreende também a gestão patrimonial do Estado, ou seja, o cuidado com o uso, a preservação e a aplicação de seus bens e recursos. Ela se distribui em três grandes eixos, quais sejam, receita, gestão e despesa. É nesse sentido que se afirma que a atividade financeira é o suporte que permite

⁴⁸ Sem olvidar, evidentemente, a possibilidade de atuação do Estado como agente de direito privado e a obtenção de receitas via endividamento.

⁴⁹ PISCITELLI, Tathiane dos Santos. *Direito Financeiro*. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 24.

⁵⁰ SOUZA, Rubens Gomes. *Compêndio de Legislação Tributária*. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1954. p. 4-5.

a realização de todas as demais funções públicas. Sem recursos financeiros, nenhuma política pode sair do papel, por mais bem desenhada que seja⁵¹.

Convém distinguir, aqui, a atividade financeira das chamadas funções estatais. As funções típicas do poder público — legislativa, executiva e jurisdicional — existem para fins próprios, como legislar, administrar e julgar. A atividade financeira, por outro lado, tem natureza acessória. Ela fornece os instrumentos materiais para que essas funções se realizem com efetividade⁵².

Na verdade, ao organizar suas receitas e despesas, o poder público decide quem vai contribuir mais, quem será beneficiado, quais regiões receberão mais investimentos, quais áreas terão prioridade⁵³. Assim, a natureza política dos fins estatais confere necessariamente natureza política aos procedimentos adotados para atingi-los, fazendo com que o fenômeno financeiro seja o resultado da aplicação de critérios políticos a uma determinada realidade econômica⁵⁴.

Essa dimensão política da atividade financeira mostra que ela não se resume a cálculos contábeis. É, antes, uma ferramenta de intervenção na sociedade — capaz de reproduzir desigualdades ou de enfrentá-las, dependendo de como é manejada.

Além disso, especificamente do ponto de vista jurídico, a atividade financeira pode ser compreendida como o conjunto de competências atribuídas ao poder público para garantir, de forma fática e normativa, os meios necessários à realização das demais funções constitucionais. Em outras palavras, não basta que a Constituição da República preveja o direito à educação ou à saúde; é preciso assegurar, também, os instrumentos financeiros que tornem esses direitos exequíveis. Por isso, o conceito de atividade financeira congrega tanto as dimensões de arrecadação e de gasto quanto o seu fundamento jurídico. Trata-se de um bloco de competências constitucionais voltadas à realização do interesse público por meio da mobilização de recursos⁵⁵.

Em síntese, a atividade financeira estatal é a conjunção entre o dever jurídico de atuar em favor da coletividade e a capacidade prática de fazer isso. Compreendê-la é essencial para refletir

⁵¹ GIULIANI FONROUGE, Carlos Maria. *Derecho Financiero*. 3. ed. Buenos Aires: Depalma, 1976, p. 4 e 11. Nas suas palavras, “la actividad financiera tiene por finalidad hacer posible el cumplimiento de los objetivos del Estado... constituyen manifestaciones fundamentales de la actividad financiera los ingresos, los gastos y la conservación de los bienes o gestión de los dineros públicos”.

⁵² GIANNINI, Achille Donato. *Istituzioni di Diritto Tributario*. 8. ed. Milano: Giuffrè, 1960. p. 1.

⁵³ DUVERGER, Maurice. *Institutions Financières*. Paris: Presses Universitaires de France, 1960. p. 2.

⁵⁴ PUGLIESE, Mario. *Corso di Scienza delle Finanze*. Padova, 1938. p. 5, *apud* VILLEGAS, Héctor B. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Buenos Aires: Depalma, 1975. p. 21.

⁵⁵ CORREIA NETO, Celso de Barros. *O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito tributário*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2015. p. 77.

sobre a eficácia das políticas públicas, sobre os mecanismos de justiça fiscal e, como será desenvolvido nos próximos capítulos, sobre as distorções provocadas pela ilusão fiscal em programas de assistência social.

2.3 Atuação do estado na economia

A atuação estatal na economia, além de garantir o bom funcionamento do mercado e a livre concorrência, deve concentrar-se na correção de falhas pontuais de mercado, na manutenção da estabilidade monetária e fiscal e na oferta de bens públicos essenciais.

Ainda que se reconheça o protagonismo da iniciativa privada na dinâmica econômica, é inegável que o Estado exerce um papel ativo na regulação, na indução e, por vezes, na execução direta de atividades econômicas — sobretudo em cenários de crise, emergência social ou falha de mercado⁵⁶.

Nesse sentido, compreender como se estrutura a atuação estatal sobre a economia, e, especialmente, quais são as funções econômicas que lhe são atribuídas pela teoria econômica e pelo ordenamento jurídico, é essencial para o entendimento da atividade financeira pública e, por consequência, dos programas assistencialistas que serão objeto de análise crítica nos próximos capítulos.

2.3.1 A atuação do estado

Uma vez compreendida a natureza da atividade financeira — em sua dimensão jurídica, política e econômica —, é preciso analisar o pano de fundo teórico que orienta as escolhas sobre como e até onde a atuação estatal deve ir. Afinal, por trás de cada arrecadação, gasto ou programa assistencial, existe uma concepção de qual deve ser o papel do poder público diante da sociedade e do mercado.

⁵⁶ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 20 ed. rev, atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2016. p. 46.

A discussão sobre o grau de intervenção estatal na economia não é recente⁵⁷. Acompanha, na verdade, a própria história da organização econômica das sociedades e atravessa diversas escolas do pensamento econômico, cada uma formulando respostas distintas para o mesmo dilema. O que cabe ao Estado fazer e o que deve ser deixado às forças de mercado?

De um lado, há teorias que atribuem ao setor público um papel mínimo, restrito à manutenção da ordem e à proteção da propriedade. Do outro, há correntes que enxergam no Estado o agente capaz de coordenar o crescimento, corrigir desigualdades e intervir sempre que o sistema econômico não for capaz de, sozinho, produzir bem-estar coletivo.

A análise das funções estatais na economia e de sua evolução teórica é essencial para compreender o surgimento e a expansão dos programas assistencialistas, especialmente no cenário contemporâneo. Esses programas não surgem ao acaso. Eles se assentam em justificativas econômicas específicas e traduzem, em última instância, uma determinada escolha político-institucional sobre o tamanho e o alcance da ação estatal.

É a essa discussão que se dedica este tópico. A partir de uma leitura crítica das principais correntes econômicas — clássica, neoclássica e keynesiana —, pretende-se construir o referencial necessário para entender por que o Estado intervém, até que ponto essa intervenção é considerada legítima e quais os riscos que ela pode produzir, quando desconectada de seus fundamentos ou de sua função social.

2.3.1.1 Teoria econômica clássica

O surgimento das primeiras formulações sobre a organização econômica moderna se relaciona com o contexto do mercantilismo, que impulsionou o comércio interno a partir de políticas protecionistas e da formação de estruturas nacionais centralizadas. O avanço desse modelo, com a Revolução Comercial e, depois, a Revolução Industrial, deu origem ao que hoje se

⁵⁷ Fato é que o Estado assumiu um importante papel em todos os setores da economia e da sociedade brasileira ao longo do tempo, não somente atuando através de políticas monetárias e fiscais, mas com papel de fomentador e estruturador do setor industrial, através da formulação de políticas econômicas e sociais, do apoio creditício de longo prazo via agências do governo de financiamento e mediante investimento direto por meio das empresas estatais ANTUNES, Felipe da Silva. A importância do papel do Estado na atividade econômica. *A Economia em Revista*, v. 22, n. 1, julho de 2014, p. 8.

reconhece como economia capitalista, assentada em mudanças estruturais e culturais que transformaram o modo de produção e as relações sociais⁵⁸.

Com a publicação de *A riqueza das nações*, em 1776, por Adam Smith, o pensamento econômico ganhou contornos mais sistemáticos, ancorado em uma lógica liberal e individualista. A proposta central dos economistas clássicos era clara: o crescimento econômico dependeria da eliminação de entraves à liberdade individual e ao funcionamento dos mercados⁵⁹. Essa visão contrastava com o modelo anterior, que via na intervenção governamental o meio mais eficaz de garantir a ordem econômica⁶⁰.

A teoria clássica defendia que a vida econômica da sociedade poderia se organizar de forma mais eficiente por meio da ação dos próprios indivíduos, sem interferências externas. A atuação pública deveria se limitar a funções essenciais à manutenção da ordem jurídica, à segurança e à provisão de bens cuja realização não interessasse diretamente ao setor privado. Fora disso, sua presença seria desnecessária — ou até mesmo prejudicial — por distorcer os incentivos e concentrar privilégios⁶¹.

A dinâmica econômica, segundo essa concepção, deveria se sustentar na livre manifestação dos interesses privados dentro de um mercado competitivo. Essa arena seria capaz de alocar os recursos com eficiência, estimular a produção, gerar empregos e distribuir renda. O bem-estar coletivo seria consequência direta da busca individual por satisfação, materializada na produção e na troca de bens e serviços.

O que se observa, portanto, é que o campo da economia política nasce dissociado de uma atuação estatal mais intensa. A crença dominante era a de que os sistemas econômicos se

⁵⁸ ANTUNES, Felipe da Silva. A importância do papel do Estado na atividade econômica. *A Economia em Revista*, v. 22, n. 1, julho de 2014, p. 2.

⁵⁹ SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. Trad. de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996. Vol. I e II.

⁶⁰ As exigências de intervenção regulamentadora do Estado e de maior liberdade para as atividades econômicas não eram contraditórias, na visão dos mercantilistas. O Estado era chamado a intervir, em aliança com os comerciantes, contra os poderosos corpos intermediários herdados da Idade Média. A missão do estado, para os mercantilistas, era a de promover a unificação econômica e política do espaço nacional, à custa da redução ou anulação dos poderes econômicos e políticos dos corpos intermediários. Este objetivo era considerado condição indispensável para o desenvolvimento da liberdade econômica dos indivíduos, liberdade que, para os mercantilistas, não se definia negativamente (como o fariam os liberais dos sécs. XVIII e XIX), pela simples ausência de intervenção do Estado, sendo antes considerada, como salienta Gonnard, “um poder de ação que se desenvolve com e pelo concurso do estado”. GONNARD, René. *Histoire des Doctrines Économiques*, Paris, 1930.

⁶¹ SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. Trad. de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996. Vol. I e II. p. 612.

autorregulam, e que bastaria garantir segurança jurídica, proteção à propriedade e liberdade contratual. O gasto público deveria ser contido ao mínimo necessário para garantir esse arranjo, e a arrecadação tributária não poderia comprometer o capital disponível para o investimento produtivo.

Ainda que com perspectiva crítica, Karl Marx também se debruçou sobre a estrutura econômica baseada em agentes privados. Para ele, o poder público era apenas um reflexo da estrutura de dominação da burguesia, que utilizava os instrumentos políticos para assegurar seus interesses no processo de acumulação de capital⁶². Nesse sentido, mesmo sob uma lente distinta, a intervenção pública também não aparecia como elemento central para a dinâmica econômica, mas como consequência da lógica de classe dominante⁶³.

Em resumo, a tradição clássica defende uma atuação estatal mínima na economia — a qual, por si só, mediante atuação dos agentes privados, seria capaz de atingir o pleno emprego e o nível máximo de bem-estar. Intervenções mais amplas deveriam ser vistas com desconfiança, por quebrarem a lógica natural dos incentivos individuais e comprometerem a eficiência do sistema econômico como um todo.

2.3.1.2 Teoria econômica neoclássica

A teoria econômica neoclássica surgiu como uma evolução do pensamento clássico, buscando responder a lacunas deixadas por ele — especialmente quanto à escassez de recursos⁶⁴ e à necessidade de explicar, de modo mais preciso, o comportamento dos agentes econômicos. Diferentemente do enfoque macroeconômico dos clássicos, os neoclássicos direcionaram sua análise para o nível microeconômico, partindo da racionalidade individual como base do funcionamento dos mercados.

Segundo essa corrente⁶⁵, a economia tende naturalmente ao equilíbrio, no qual os recursos disponíveis são alocados de forma eficiente e o bem-estar coletivo é maximizado. O papel do poder

⁶² MARX, K. *O Capital*. Coleção Os economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

⁶³ ANTUNES, Felipe da Silva. A importância do papel do Estado na atividade econômica. *A Economia em Revista*, v. 22, n. 1, julho de 2014, p. 3.

⁶⁴ BLAUG, M. *A Metodologia da Economia, ou, como os economistas explicam*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

⁶⁵ Economia neoclássica é uma expressão genérica utilizada para designar diversas correntes do pensamento econômico que estudam a formação dos preços, a produção e a distribuição da renda através do mecanismo de oferta

público, portanto, deve ser limitado, voltado principalmente à garantia das condições necessárias ao funcionamento dos mercados — como a proteção à concorrência, à propriedade e aos contratos.

Ainda que reconheça a existência de falhas de mercado, a teoria neoclássica entende que a intervenção estatal deve ocorrer apenas de forma pontual e corretiva, para restaurar a eficiência perdida. Qualquer atuação além disso seria contraproducente, pois interferiria nos incentivos e reduziria a capacidade do sistema de se autorregular⁶⁶.

Em síntese, a perspectiva neoclássica não elimina a atuação pública, mas a subordina à lógica da eficiência econômica. A função central das instituições seria assegurar o ambiente no qual as trocas voluntárias e a livre concorrência possam gerar, de modo espontâneo, crescimento e prosperidade.

2.3.1.3 Teoria econômica keynesiana

A crise financeira mundial do início do século XX levou ao surgimento de uma nova teoria econômica, desenvolvida pelo economista britânico John Maynard Keynes.

Com a teoria keynesiana, ponderou-se a respeito da intervenção estatal na economia. Firmou-se entendimento no sentido de que o Estado teria o papel de coordenar a ação coletiva dos indivíduos, tornando possível que eles buscassem objetivos superiores aos que desejariam na inexistência dessa ação, o que conduziria a economia ao equilíbrio de pleno emprego. Ao contrário das teorias econômicas anteriores, a interação entre indivíduos privados não teria mais o condão de alcançar sozinha os melhores resultados possíveis⁶⁷.

Sem contradizer a relevância da economia de mercado — a qual considerava importante para a sociedade liberal —, Keynes afirmou que não havia uma tendência universal para que o

e demanda dos mercados. Essas correntes surgem no fim do século XIX e século XX, com o austríaco Carl Menger (1840-1921), o inglês William Stanley Jevons (1835-1882), o suíço Léon Walras (1834-1910), entre outros autores menos importantes. Posteriormente, destacaram-se o inglês Alfred Marshall (1842-1924), o sueco Knut Wicksell (1851-1926), o italiano Vilfredo Pareto (1848-1923) e o estadunidense Irving Fisher (1867-1947). A palavra *neoclassical* ('neoclássico') foi introduzida por Thorstein Veblen em 1900^[1] para designar os autores que integraram a chamada revolução marginalista, iniciada por Stanley Jevons e a escola austríaca (Léon Walras não é citado). Veblen inclui nessa categoria Alfred Marshall e os austríacos, principalmente. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Economia_neocl%C3%A1ssica. Acesso em: 27 nov. 2022.

⁶⁶ ANTUNES, Felipe da Silva. A importância do papel do Estado na atividade econômica. *A Economia em Revista*, v. 22, n. 1, julho de 2014, p. 3.

⁶⁷ ANTUNES, Felipe da Silva. A importância do papel do Estado na atividade econômica. *A Economia em Revista*, v. 22, n. 1, julho de 2014, p. 4.

sistema econômico capitalista se estabilizasse sob pleno emprego. Antes desse resultado, existiriam outros equilíbrios possíveis na economia, sendo plausíveis, inclusive, situações de prolongada estagnação econômica. O Estado, então, deveria atuar sobre a economia para conduzi-la ao pleno emprego, através do aumento dos gastos públicos ou de outros mecanismos que pudessem estimular o investimento privado.

Para o autor, a atuação estatal na economia não deveria se dar por meio da apropriação direta dos meios de produção, mas sim por uma atuação estratégica, voltada a orientar e coordenar os fluxos macroeconômicos. Em sua obra *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, o economista britânico sustentou que o poder público deve exercer influência sobre a propensão ao consumo, utilizando-se de instrumentos como o sistema tributário e a fixação da taxa básica de juros⁶⁸.

O foco da proposta keynesiana é a capacidade estatal de intervir nos volumes agregados de investimento e de poupança, de modo a estabilizar a economia e garantir níveis adequados de emprego. Se o Estado for capaz de definir, com precisão, o montante global de recursos a ser destinado à ampliação da capacidade produtiva — bem como a remuneração mínima esperada pelos detentores do capital —, terá cumprido seu papel fundamental.

Trata-se, portanto, de uma intervenção que reconhece a importância da iniciativa privada e do mercado, mas que busca corrigir suas falhas sistêmicas e assegurar um patamar mínimo de bem-estar coletivo. A proposta keynesiana não rompe com a lógica capitalista, mas oferece um novo desenho institucional, no qual o Estado deixa de ser um mero espectador e assume a responsabilidade de regular os ciclos econômicos e suavizar suas crises⁶⁹.

A atuação do Estado, nesse caso, se daria por meio da participação direta nos gastos com investimentos, e não somente por meio de estímulos indiretos aos investimentos privados. Entretanto, os investimentos públicos não poderiam ultrapassar a capacidade de produção da economia — hipótese em que os gastos eram tidos como improdutivos — ou provocar efeitos negativos à iniciativa privada. Isso levaria ao aumento da demanda por bens de consumo, fazendo com que os preços destes bens também subissem e reduzindo o poder de compra dos cidadãos. O estímulo provocado pela elevação da demanda efetiva através do aumento de gastos improdutivos

⁶⁸ KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 1982. p. 287-288.

⁶⁹ KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 1982. p. 287-288.

geraria ocupação da capacidade ociosa existente nos setores produtivos, contribuindo para a elevação da produção de mercadorias. O gasto público deveria ser mantido para que não provocasse uma queda no nível de demanda efetiva, o que causaria efeitos negativos sobre a renda⁷⁰.

Em outras palavras, o Estado deveria intervir na economia sempre que fosse necessário, com a finalidade de evitar eventual retração econômica e garantir o pleno emprego.

2.3.1.4 Conclusões parciais sobre a intervenção estatal

Essa análise das principais correntes do pensamento econômico demonstra que a atuação estatal na economia percorreu um longo caminho entre a abstenção quase total e a intervenção ativa. Enquanto a abordagem mais clássica defendia a supremacia do mercado e a mínima interferência do poder público, a teoria keynesiana legitimou e incentivou a atuação para o alcance de objetivos macroeconômicos, especialmente em cenários de crise.

Apesar das divergências entre os modelos teóricos, é possível extrair deles um ponto comum relevante: a atuação estatal deve ser funcional aos objetivos da sociedade e compatível com a eficiência econômica. A intervenção pública não deve ser um fim em si mesma, mas um meio de garantir o funcionamento adequado do sistema econômico, assegurar o interesse coletivo e corrigir eventuais falhas de mercado⁷¹.

Importa destacar, no entanto, que o trabalho não adota como referência normativa nenhuma corrente específica do pensamento econômico. O que se pretende aqui é, tão somente, compreender as premissas que fundamentaram a criação de determinados programas assistenciais

⁷⁰ ANTUNES, Felipe da Silva. A importância do papel do Estado na atividade econômica. *A Economia em Revista*, v. 22, n. 1, julho de 2014, p. 6.

⁷¹ De acordo com a professora Ana Frazão, “nunca houve mercados livres ou espontâneos, que fossem independentes de estruturação jurídica e institucional. Nem mesmo o exemplo do século XIX pode ser utilizado para comprovar o contrário, uma vez que o chamado *laissez-faire* é, na verdade, um mito, sem qualquer correspondência com a experiência histórica. Com efeito, sempre se mostrou necessária a regulação jurídica dos instrumentos indispensáveis para a atividade econômica, tais como contratos, sociedades, títulos de crédito, entre outros. Não seria exagero falar, desde o século XIX, na existência de um Direito Privado Econômico, criado e destinado a propiciar o crescimento e o desenvolvimento da atividade econômica” (FRAZÃO, Ana. Em que medida a economia depende do direito? O mito do *laissez-faire* no século XIX. *Jota*, 22 mar. 2017).

— como se verá nos capítulos seguintes — que derivam, em boa medida, de concepções associadas à teoria neoclássica e à sua evolução posterior.

À luz desse contexto, retoma-se a pergunta que orientou este tópico. Qual o tamanho ideal da intervenção estatal na economia? Ainda que a resposta a essa questão permaneça atravessada por diferentes matrizes teóricas e disputas ideológicas, adota-se aqui uma resposta operacional: a atuação deve ser presente o suficiente para corrigir distorções estruturais e promover a inclusão social, mas limitada o bastante para não comprometer a liberdade econômica, a eficiência na alocação dos recursos e o equilíbrio fiscal. Trata-se de um ponto de partida analítico — e não de uma adesão teórica — para avaliar, adiante, os impactos concretos dos programas analisados.

2.3.2. Funções econômicas do Estado

Muito embora cada teoria econômica atribua um papel distinto à intervenção estatal na economia — discordando, principalmente, quanto à sua extensão —, todas elas concordam que deve haver, pelo menos em alguma medida, participação estatal na economia.

Nesse contexto, consolidou-se na doutrina econômica a ideia de que o Estado desempenha três funções clássicas, amplamente aceitas e reconhecidas como pilares de sua atuação⁷².

A primeira é a função alocativa, relacionada à responsabilidade de corrigir falhas de mercado e de prover bens públicos de forma eficiente, assegurando que determinados serviços essenciais — que o setor privado tende a negligenciar por não serem lucrativos — sejam ofertados à coletividade. Em segundo lugar, destaca-se a função distributiva, voltada à promoção de maior equidade na distribuição de renda e riqueza, por meio de instrumentos como a tributação progressiva e as políticas de transferência. Por fim, a função estabilizadora se refere ao papel estatal na regulação macroeconômica, utilizando-se de ferramentas como a política fiscal e monetária para mitigar os efeitos de crises, controlar a inflação, fomentar o crescimento e manter o nível de emprego.

Ainda que concebidas no contexto da economia do bem-estar, as funções clássicas continuam a ser evocadas como marco teórico fundamental para compreender os limites e possibilidades da atuação estatal no campo econômico. Por isso, essas três funções — alocativa,

⁷² MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. B. *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo: Campus/Edusp, 1980.

distributiva e estabilizadora — serão detalhadas a seguir, com o intuito de esclarecer seus fundamentos teóricos e suas implicações práticas para a atuação econômica estatal.

2.3.2.1 Função alocativa

A função alocativa se justifica naqueles casos em que não há a eficiência adequada por parte do mercado. Nesses casos, surge a necessidade de intervenção estatal.

Destaca-se, a título de exemplo, duas situações em que o Estado deve exercer sua função alocativa, quais sejam, (i) realização de investimentos na infraestrutura econômica e (ii) fornecimento de bens públicos e de bens meritórios⁷³.

Os investimentos na infraestrutura econômica — como transporte, energia, comunicações, armazenamento, entre outros — são indutores do desenvolvimento regional e nacional, sendo compreensível que se transformem em áreas de competência estatal. Os altos investimentos necessários e o longo período entre as aplicações e o retorno financeiro desestimulam igualmente o envolvimento privado nesses setores.

O fornecimento de bens públicos e bens meritórios, os quais têm características especiais que inviabilizam sua oferta pelo sistema de mercado, também deve ser feito por meio da atuação estatal. A iluminação pública, por exemplo, que não pode ser individualizada nem recusada pelo consumidor, deve ser financiada pelo Estado, com seus recursos orçamentários.

2.3.2.2 Função distributiva

A função distributiva, por sua vez, volta-se para a necessidade do governo de intervir na economia, com o intuito de corrigir a desigualdade existente na distribuição da renda nacional, que não é igualitária. Ou seja, a correção da desigualdade na repartição da renda pode ser efetuada através da intervenção governamental — e uma das estratégias mais utilizadas com vistas à

⁷³ São bens meritórios os bens cuja natureza como bem privado tem menor importância do que sua utilidade social. Justificam-se, assim, as despesas públicas com subsídios ao trigo e ao leite, com programas de merenda escolar, com cupons de alimentação para desempregados etc. (GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 6. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 1996. p. 34).

consecução de tal objetivo consiste em utilizar o sistema tributário e a política de gastos governamentais.

Como apontou James Giacomoni, as doutrinas de bem-estar integradas na análise econômica convencional derivam da formulação consagrada pelo nome de “Ideal de Pareto”, segundo a qual há eficiência na economia quando uma mudança na alocação de recursos beneficia um agente econômico sem prejudicar nenhum outro agente⁷⁴.

Analisando unicamente os aspectos econômicos, percebe-se que a distribuição da riqueza mantém estreita vinculação com a maneira como estão dispostos os fatores de produção e com os preços obtidos por seus detentores no mercado⁷⁵. Relaciona-se, da mesma forma, às habilidades individuais distintas e à transmissão de bens via herança — todos fatores que contribuem para a distribuição desigual de renda.

Contudo, considerando que o Ideal de Pareto corresponde ao estado em que os recursos estão alocados da forma mais eficiente possível, no qual a distribuição dos recursos melhora a situação de todos os envolvidos, é incomum que o formulador de políticas públicas se veja diante de situações dessa natureza. Na prática, quase sempre há favorecidos e desfavorecidos. Por isso, a análise econômica do direito — e boa parte das teorias criadas em torno do tema das políticas públicas — usa o conceito de “Eficiência Potencial de Pareto” ou “Critério de Kaldor-Hicks”⁷⁶.

Pelo Critério de Kaldor-Hicks, o que importa, na concorrência pela alocação de recursos, é que os favorecidos possam compensar os desfavorecidos, mesmo que não o façam. Uma decisão eficiente, nesse contexto, é aquela que incrementa o bem-estar dos favorecidos de forma tal que permita, ainda que em tese, a compensação da perda de bem-estar dos prejudicados.

Nessa conjuntura, a função pública de promover ajustes na distribuição de renda se legitima, justamente, como correção às falhas de mercado. Com esse objetivo, aponta Giacomoni, faz-se necessário fugir da idealização de Pareto — a melhoria da posição de certas pessoas é feita às custas de outras. De acordo com o autor, tal problema é fundamentalmente político, filosófico

⁷⁴ GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 6. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 1996. p. 35.

⁷⁵ GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 6. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 1996. p. 35.

⁷⁶ KALDOR, 1939; HICKS, 1939, *apud* GOLDBERG, Daniel K. Controle de Políticas Públicas pelo Judiciário: Welfarismo em um Mundo Imperfeito. In: IPEA. *Regulação e concorrência no Brasil: governança, incentivos e eficiência*. Lucia Helena Salgado, Ronaldo Seroa da Motta, editores. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. p. 52.

e social, cabendo à sociedade definir o que considera como níveis justos de distribuição de renda e de riqueza⁷⁷.

Para a doutrina especializada, há dois problemas que dificultam a aplicação de regras em uma política de distribuição de renda. Em primeiro lugar, é difícil — ou mesmo impossível — comparar os diferentes níveis de utilidade que diversos indivíduos conseguem de suas rendas. Em segundo lugar, assinalam que o tamanho da renda disponível para distribuição está relacionado à forma como se realiza a sua distribuição⁷⁸.

Desse modo, vê-se que, assim como nas demais funções, o orçamento público é o principal instrumento para a concretização da função distributiva do Estado. Levando em consideração que a atuação estatal, nesse caso, tem o intuito de realocar recursos, visando reduzir desigualdades, o mecanismo fiscal mais eficaz é aquele que combina tributos progressivos sobre as classes de renda mais elevada com transferências para as classes de renda mais baixa.

2.3.2.3 Função estabilizadora

Além das adequações na alocação dos recursos financeiros e na distribuição de renda, a atuação estatal no âmbito econômico tem outros quatro objetivos principais: a manutenção de elevado nível de emprego, estabilidade nos níveis dos preços, equilíbrio no balanço de pagamentos e razoável taxa de crescimento econômico — que configuram o escopo de ação da função estabilizadora⁷⁹.

Dado que o mercado não consegue conter as variações nos níveis de emprego, produto e preço — fatores que resultam dos níveis da demanda agregada, isto é, da disposição de gastar dos consumidores —, o Estado atua para estabilizar os índices econômicos.

Em outras palavras, o Estado pode promover mudanças orçamentárias, tanto na receita como na despesa, para proteger e fortalecer a economia e os mercados, mantendo a estabilidade econômica.

⁷⁷ GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 6. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 1996. p. 35.

⁷⁸ GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 6. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 1996. p. 35.

⁷⁹ MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. B. *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo: Campus/Edusp, 1980. p. 10.

Essa função estatal pode se manifestar de forma direta, por meio da variação dos gastos públicos em consumo e investimento, ou de forma indireta, mediante a redução das alíquotas de impostos, que aumenta a renda disponível do setor privado⁸⁰.

2.4 O papel da tributação do estado na promoção da redução da pobreza extrema e da desigualdade

A análise da atividade financeira é um dos meios mais adequados para verificar se o governo realmente cumpre suas promessas constitucionais e políticas⁸¹. No contexto deste trabalho, o foco recai sobre como os instrumentos financeiros — especialmente a tributação — podem ser utilizados para mitigar a pobreza extrema, e não propriamente como ferramentas de redistribuição ampla de renda⁸². O interesse é compreender a eficácia dos mecanismos de alívio imediato, e não a busca de igualdade material nessa persecução, e não apenas através de gastos públicos de caráter redistributivo.

É comum a percepção de que o enfrentamento das desigualdades e da pobreza deve ocorrer unicamente pela via do gasto público — especialmente por meio de políticas sociais custeadas pela

⁸⁰ MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. B. *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo: Campus/Edusp, 1980. p. 10.

⁸¹ “Não há dificuldades em compreender a forma como o Estado Democrático brasileiro irá realizar sua atividade financeira. A aquisição de receitas, sua gestão, e a respectiva aplicação de tais recursos estarão definidos a partir dos propósitos estabelecidos pelos governantes de cada momento, caracterizados, sempre, numa atuação pautada nos valores previstos na Constituição Federal de 1988, a saber: a soberania da nação, o incentivo ao exercício da cidadania, a realização da dignidade da pessoa humana, das necessidades sociais e a valorização do trabalho e da livre-iniciativa, ideias que devemos perscrutar como cidadãos” (ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 9).

⁸² “Muitos pensadores se preocupam com a questão da distribuição de renda. Argumentam que uma sociedade com a renda mais bem distribuída apresenta um ideal a ser perseguido. Sugerem ainda que o sistema tributário deve ser utilizado não apenas com o objetivo de arrecadar recursos, mas também de promover uma distribuição de renda mais equitativa na sociedade. Embora seja factível argumentar-se a favor de uma melhor distribuição de renda, é um equívoco grande a adoção do sistema tributário para atingir essa finalidade. Os impostos costumam distorcer o comportamento dos indivíduos, piorando assim a eficiência econômica da sociedade. Não apenas isso: ao diminuir a produtividade, os impostos têm um impacto negativo no crescimento de longo prazo de uma economia. Sendo assim, é fundamental a escolha de um sistema tributário que, providenciando os recursos necessários para o financiamento do Estado, seja ao mesmo tempo capaz de gerar o menor grau possível de distorções na economia” (SACHSIDA, Adolfo. Novas formas de tributação: imposto sobre movimentação financeira e impostos sobre grandes fortunas. In: SACHSIDA, Adolfo (org.). *Tributação no Brasil: estudos, ideias e propostas: ICMS, seguridade social, carga tributária, impactos econômicos*. Brasília: IEPA, 2017. p. 209).

despesa. Essa visão, contudo, exclui indevidamente outros instrumentos da atividade financeira, como o sistema tributário, que também influencia a dinâmica de renda e consumo⁸³.

O combate à pobreza extrema, contudo, deve considerar todos os instrumentos disponíveis na atividade financeira, e não apenas o gasto social. A tributação, ao incidir sobre diferentes bases e padrões de consumo, pode gerar impactos distributivos indiretos que influenciam a renda disponível das famílias em vulnerabilidade, devendo, portanto, integrar a análise de efetividade das políticas assistenciais.

Embora tenha prevalecido, por muito tempo, a visão de que a progressividade fiscal poderia gerar ineficiências econômicas⁸⁴, atualmente estudos empíricos demonstram que a tributação, quando bem calibrada, pode contribuir para reduzir a pobreza extrema, sem comprometer o crescimento⁸⁵.

O princípio da neutralidade fiscal — que, em síntese, estabelece como finalidade diminuir legitimamente os efeitos da tributação sobre a decisão dos agentes econômicos, evitando distorções e ineficiências no sistema econômico⁸⁶ — tem se mostrado, na prática, uma diretriz teórica utópica e politicamente orientada⁸⁷.

Ainda que a neutralidade seja desejável, ela não impede que o sistema tributário seja utilizado de modo eficiente para fins extrafiscais, como o estímulo à formalização, o consumo básico e a proteção dos mais vulneráveis⁸⁸.

⁸³ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O Direito Financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 68.

⁸⁴ O autor acredita que o crescimento das desigualdades na América Latina dos anos 1990 responde diretamente à regressividade da carga tributária, levando à conclusão de que a política fiscal dos países subdesenvolvidos precisa ser diferente da utilizada nos países desenvolvidos. Toda política fiscal a ser empregada num país atrasado deve ter como objetivo primordial a consecução de seu desenvolvimento econômico e do progresso social de sua população. A política fiscal não é senão um aspecto dessa política geral. Por isso, seu objetivo básico nos países atrasados há de ser auxiliar na consecução daquelas metas de desenvolvimento e progresso (SILVA, José Afonso da. *Tributos e normas de política fiscal na Constituição Federal do Brasil*. São Paulo, 1968. p. 304).

⁸⁵ MARTORANO, Bruno. Taxation and inequality in developing countries: lessons from the recent experience on Latin America. *Wider Working Paper* n. 2016/98, set. 2016.

⁸⁶ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. OLIVEIRA, Ludmila Mara Monteiro; MAGALHÃES, Tarcísio Diniz. Liberalismo, desigualdade e Direito Tributário. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 110, jan./jun. 2015. p. 255-256.

⁸⁷ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O Direito Financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 70.

⁸⁸ “A neutralidade financeira, para alguns, não passa de uma utopia: as finanças neutras ou que pretendem deixar a estrutura social como a encontraram são, na realidade, também políticas. Defendem uma política de caráter conservador, no pressuposto de que o existente é mais justo ou adequado à coletividade em cujo meio se processa” (BORGES, José Souto Maior. *Introdução ao Direito Financeiro*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 45.).

Para alguns estudiosos, como Luís Eduardo Schoueri, o legislador deve ponderar os efeitos econômicos das normas tributárias, utilizando-as como instrumentos legítimos de indução de comportamento. Nesse sentido, a neutralidade deve ser entendida não como ausência de efeitos, mas como minimização de distorções, compatibilizando eficiência e justiça mínima⁸⁹.

O autor sugere uma reinterpretação da ideia de neutralidade, para que esta não seja compreendida como a completa ausência de influência na escolha do contribuinte tributado, o que seria, de fato, utópico, mas para que seja entendida como a menor interferência possível no ambiente concorrencial⁹⁰.

Para Correia Neto, os tributos não produzem apenas receitas, mas também efeitos sociais e econômicos mensuráveis. Assim, a ideia de neutralidade deve ser relativizada: um tributo pode ser neutro quanto à intenção do legislador, mas gerar efeitos concretos na economia e na renda. Isso reforça que a tributação pode e deve ser considerada parte das estratégias de combate à pobreza, sobretudo quando o gasto público isolado se revela insuficiente⁹¹.

Tampouco se sustenta a ideia de que políticas fiscais voltadas à mitigação da pobreza comprometam o crescimento. Conforme demonstram Ostry e Berg, experiências históricas revelam que a redução das desigualdades extremas, ainda que por meio de transferências fiscais, tende a promover crescimento mais estável e duradouro, ao fortalecer a coesão social e ampliar a base de consumo⁹².

A compreensão moderna do tributo, portanto, vai além da mera arrecadação. A tributação é também um instrumento de política social e econômica, devendo ser compreendida como expressão de solidariedade e instrumento de estabilidade social, especialmente em países de estrutura desigual⁹³.

⁸⁹ SCHOUERI, Luís Eduardo. Livre concorrência e tributação. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Grandes questões atuais do Direito Tributário*. v. 11. São Paulo: dialética, 2007. p. 253.

⁹⁰ SCHOUERI, Luís Eduardo. Livre concorrência e tributação. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Grandes questões atuais do Direito Tributário*. v. 11. São Paulo: dialética, 2007. p. 253.

⁹¹ CORREIA NETO, Celso de Barros. *O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito tributário*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2015. p. 95.

⁹² OSTRY, Jonathan D; BERG, Andrew. *A redistribuição como tratamento para a desigualdade: a cura é pior que a doença?* iMFDirect blog, 26 fev. 2014. Disponível em: <https://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/blog/2014/022614p.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2022.

⁹³ AVI-YONAH, Reuven S. Os três objetivos da tributação. Trad. de Luís Flávio Neto. *Revista de Direito Tributário Atual*, n. 22. São Paulo: dialética, 2008, p. 27.

Essa dimensão solidária da tributação não é fruto de um impulso redistributivo, mas de uma escolha constitucional e política brasileira. Desde a promulgação da Constituição da República, adotam-se princípios orientadores da ação estatal voltados à promoção do bem comum e à proteção dos mais vulneráveis.

O princípio da solidariedade, previsto de forma difusa no texto constitucional, fundamenta a atuação estatal na garantia de condições mínimas de subsistência e proteção contra situações de vulnerabilidade extrema, sem que isso signifique romper com a racionalidade econômica ou com os limites de eficiência fiscal. Trata-se, portanto, de uma opção política que busca compatibilizar a liberdade de mercado com o dever de assegurar condições mínimas de dignidade e de inclusão, preservando o equilíbrio entre eficiência e justiça social.

O papel estatal na redução da pobreza extrema, nesse contexto, deve ser funcional e bem delimitado. Trata-se de intervir de forma focalizada e estratégica para atenuar privações severas, sem comprometer a eficiência econômica nem incorrer em desequilíbrios fiscais persistentes. Desse modo, programas assistenciais de transferência de renda direta, como os que serão analisados nos próximos capítulos, podem ser concebidos como instrumentos legítimos de alívio imediato da pobreza — desde que pautados por critérios de efetividade, temporariedade e responsabilidade na alocação de recursos. A intervenção, portanto, não se volta à redistribuição ampla da renda ou à reconfiguração estrutural do sistema econômico, mas sim à mitigação pontual de vulnerabilidades extremas, em alinhamento com os limites impostos pela racionalidade econômica.

2.5 O surgimento e a legitimidade dos programas assistencialistas

Partindo da concepção de que o mercado é o principal mecanismo de alocação de recursos, torna-se indispensável reconhecer que nem sempre ele funciona de forma eficiente ou justa. Em sociedades marcadas por desigualdades históricas e pobreza estrutural, há falhas de mercado que impedem o pleno acesso de parte significativa da população às oportunidades econômicas disponíveis. Nesse cenário, a atuação estatal se legitima não como substituição ao mercado, mas como um mecanismo corretivo, pontual e subsidiário, capaz de atenuar distorções que comprometem o funcionamento do sistema.

É com esse espírito — e inspirados na teoria neoclássica — que emergem os programas assistencialistas modernos. Longe de representarem políticas redistributivas permanentes ou instrumentos de transformação da estrutura socioeconômica, esses programas assumem caráter emergencial e focalizado, com o propósito de fornecer um alívio imediato à pobreza extrema e possibilitar a reintegração dos indivíduos à lógica produtiva e ao mercado de consumo. Sua função, portanto, não é alterar padrões de concentração de riqueza, mas sim minimizar os efeitos mais graves da desigualdade, preservando a lógica econômica de eficiência alocativa e a responsabilidade fiscal do Estado.

A legitimidade dos programas assistenciais, no contexto brasileiro, decorre de um processo institucional consolidado ao longo do século passado e formalizado pela Constituição da República. Em um percurso historicamente marcado por centralização administrativa, regimes autoritários e práticas clientelistas, o país passou a estruturar, de modo gradual, um sistema de proteção social de caráter mais racional e juridicamente delimitado. A constitucionalização da questão representou o marco de transição para um modelo em que a assistência social se tornou dever estatal e direito do cidadão — não como instrumento de redistribuição ampla, mas como política pública voltada à proteção mínima diante de situações de vulnerabilidade⁹⁴.

Esse arranjo institucional foi detalhado pela Lei Orgânica da Assistência Social, que definiu objetivos específicos, como a proteção à família, à infância, à maternidade e à velhice, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho.

Dessa forma, a legitimidade dos programas de transferência de renda e demais ações assistenciais repousa em fundamentos constitucionais e legais claros, que associam o dever de proteção social à preservação da estabilidade econômica e institucional. Trata-se de uma escolha política racional, voltada à mitigação de riscos sociais severos e à promoção de um patamar mínimo de bem-estar, condição indispensável para o funcionamento equilibrado do próprio mercado.

Como destacam diversos estudos⁹⁵, as políticas sociais baseadas em transferências de renda condicionadas passaram a ganhar relevância especialmente a partir da década de 1990, quando

⁹⁴ COUTINHO, Diogo R. Entre eficiência e legitimidade: o Bolsa Família no desafio de consolidação do SUAS. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (orgs.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014. p. 267-294.

⁹⁵ Sobre políticas sociais baseadas em transferências de renda condicionadas, confira-se: RAWLINGS, Laura; RUBIO, Glória. *Evaluating the impact of conditional cash transfer programs*. Washington, D.C.: The World Bank, 2005.

países da América Latina — entre eles, o Brasil — buscaram soluções para problemas de evasão escolar, desnutrição e desemprego estrutural por meio de programas focalizados de renda mínima. Esses programas combinavam transferências monetárias com exigências de contrapartidas — como frequência escolar e vacinação — e tinham por objetivo elevar o bem-estar mínimo de famílias pobres, sem, no entanto, comprometer o equilíbrio fiscal ou romper com os fundamentos do modelo de mercado. Estudos apontam que esses programas favoreceram a inserção de parte da população vulnerável no mercado de trabalho e no consumo popular, o que, por sua vez, gerou efeitos positivos em algumas variáveis sociais⁹⁶.

Apesar de não terem como objetivo a redistribuição estrutural de renda — como fariam políticas tributárias progressivas ou reformas institucionais profundas —, os programas assistenciais podem produzir efeitos sobre os níveis de desigualdade social. Seu foco primário está na mitigação da pobreza extrema, mediante a garantia de um patamar mínimo de dignidade e condições básicas para a reinserção no ciclo produtivo. Essa atuação focalizada busca corrigir distorções pontuais do sistema, sobretudo em contextos de crise ou exclusão severa, preservando os fundamentos da economia de mercado e o princípio da responsabilidade fiscal. No entanto, ao ampliar o acesso a serviços essenciais e criar oportunidades mínimas de mobilidade social, esses programas acabam por gerar impactos positivos, ainda que marginais, na redução das disparidades sociais, especialmente quando articulados a políticas públicas complementares nas áreas de saúde, educação e trabalho. Trata-se, portanto, de uma atuação estatal legítima e pontual, que visa restaurar o equilíbrio econômico e social sem comprometer a lógica de alocação eficiente dos recursos pelo mercado.

KABEER, Naila; POVERTY, Rachel; ECONOMIC IMPACT OF CCTS. *Economic impacts of conditional cash transfer programmes: a systematic review*. London: London School of Economics, 2014. INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *Cash transfers, poverty, and inequality in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: IDB, 2017. MENDES, Tânia et al. *The Macroeconomic Effects of Cash Transfers: Evidence from Brazil*. San Francisco: Federal Reserve Bank of San Francisco, 2024. LAGUINGE, F.; GASPARINI, L.; NEIDHÖFER, G. *The long-run effects of conditional cash transfers: the case of Bolsa Família*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2023.

⁹⁶ BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA. 2 v. 2007.

CAPÍTULO 3

PROGRAMAS ASSISTENCIAIS DE RENDA NO BRASIL

A hipótese que orienta este trabalho parte da constatação de que a ilusão fiscal estruturada na matriz tributária brasileira — marcada pela regressividade e pela opacidade — distorce a percepção das pessoas sobre o gasto público e, conseqüentemente, sobre a legitimidade dos programas assistenciais de renda. Esse fenômeno gera um paradoxo distributivo: políticas apresentadas como instrumentos de justiça social acabam reforçando a lógica da desigualdade, ao converter o retorno tributário em um “pão” que o próprio contribuinte acredita receber como dádiva estatal, quando, na realidade, apenas o financia de maneira disfarçada.

Para compreender esse mecanismo — o “pão que volta como tributo” —, é necessário firmar três premissas teóricas fundamentais. A primeira, desenvolvida no capítulo anterior, diz respeito à teoria da ilusão fiscal, que explica como o poder público manipula a percepção sobre a carga tributária e o gasto social, criando uma sensação de retorno positivo e obscurecendo os efeitos regressivos do sistema tributário. A segunda refere-se à atividade financeira estatal, compreendida como o conjunto de instrumentos de arrecadação, gestão e despesa pública voltados à manutenção do Estado e à execução de suas políticas. É nesse contexto que se insere a terceira premissa, relativa aos programas sociais de transferência de renda, cujo desenho, execução e discurso político refletem — e, em certa medida, reproduzem — as distorções geradas pela ilusão fiscal.

Compreender o funcionamento desses programas exige, portanto, considerar não apenas sua estrutura administrativa, mas também as condições econômicas e sociais que explicam seu surgimento. Como visto no capítulo anterior, a atuação estatal na economia, voltada à mitigação da pobreza e à correção de distorções pontuais do mercado, confere legitimidade ao surgimento dessas políticas assistenciais. Neste capítulo, contudo, o foco recai nas causas sociais e conjunturais que explicam sua necessidade — em especial, o agravamento da desigualdade e os efeitos recentes da crise pandêmica. Avaliar como são concebidos, operacionalizados e percebidos pela sociedade é importante para identificar se, na prática, cumprem a promessa de redução da pobreza e promoção da igualdade, ou se acabam por reproduzir — ainda que involuntariamente — os mesmos desequilíbrios que pretendem reduzir.

Dessa forma, este capítulo tem início com uma breve análise da desigualdade social no país, destacando seus determinantes históricos e os agravamentos recentes em função da pandemia. Em seguida, analisam-se os principais programas assistenciais de renda em vigor no país. O objetivo é construir a base teórica necessária para a análise crítica desenvolvida nos capítulos seguintes, dedicada a examinar os efeitos da ilusão fiscal sobre a formulação, a execução e a percepção dessas políticas públicas.

3.1 A importância dos programas assistenciais de renda no Brasil

No âmbito de um Estado Democrático de Direito, como o brasileiro, espera-se que o Poder Público atue de forma decisiva na promoção da estabilidade social e na garantia de condições básicas de bem-estar coletivo. Essa atuação compreende desde a administração eficiente dos recursos até o desenho de políticas que enfrentam situações de vulnerabilidade social e corrigem distorções que impedem o acesso equitativo às oportunidades econômicas. É nesse contexto que os programas assistencialistas se tornam instrumentos relevantes, pois permitem atenuar privações severas e restaurar o equilíbrio social sem romper com os fundamentos da economia de mercado.

As políticas públicas⁹⁷ são uma maneira de organizar, planejar e colocar em prática ações voltadas para atender as necessidades da população⁹⁸. Elas envolvem um conjunto de decisões tomadas dentro de espaços institucionais — como o processo legislativo, orçamentário, administrativo e até judicial — sempre com o objetivo de enfrentar problemas concretos e promover melhorias na vida coletiva⁹⁹.

⁹⁷ Políticas públicas é o nome de um campo interdisciplinar do conhecimento e, também, o nome de certo tipo de ação governamental, justamente o objeto de pesquisa daquela ciência interdisciplinar. Seu local de nascimento — tanto o campo de conhecimento quanto seu objeto de pesquisa — são os Estados Unidos da América (MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araujo. Sobre o conceito de políticas públicas. *Revista de Direito Brasileira*, Florianópolis, v. 24, n. 9, p. 5-18, set./dez. 2019).

⁹⁸ A propósito, Rafael Campos Soares da Fonseca adverte que determinadas decisões financeiras podem comprometer “a própria possibilidade de o orçamento público traduzir-se em ambiente de realização da democracia deliberativa na seara da atividade financeira do Estado”, razão pela qual a legitimidade de políticas públicas também depende do modo como são institucionalmente formuladas e financiadas (FONSECA, Rafael Campos Soares da. *O orçamento público e suas emergências programadas: um estudo sobre a abertura de créditos extraordinários por medida provisória* (2008-2015). 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, p. 140).

⁹⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas Públicas*. Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 39.

Para que essas ações funcionem de verdade, é necessário que os programas sejam bem estruturados, tanto técnica quanto institucionalmente. É nesse contexto que se insere a política fiscal. Através dela, são arrecadados, organizados e distribuídos os recursos que viabilizam a realização dessas políticas, principalmente aquelas voltadas à mitigação da pobreza extrema e à proteção de grupos em situação de vulnerabilidade.

Devido à importância das políticas públicas para a persecução de objetivos relevantes para a sociedade, a Constituição da República estabeleceu diretrizes claras para sua efetivação — prevendo a atuação estatal, por meio da atividade financeira, orientada à justiça distributiva. Os programas de assistências de renda, objeto deste trabalho, são exemplo da atuação pública, por meio da atividade financeira, voltada à concretização dos direitos fundamentais.

Partindo dessas premissas, é possível compreender o que é atividade financeira estatal, desempenhada — em conjunto com as atividades próprias, como atividades políticas, sociais, econômicas, administrativas, educacionais, policiais — visando a obtenção, a administração e o emprego de meios patrimoniais que permitam às instituições públicas o desempenho de outras atividades que se referem à realização de seus fins¹⁰⁰.

A atividade financeira estatal se desenvolve, essencialmente, em três campos — receita, isto é, a obtenção de recursos patrimoniais; gestão, que se refere à administração e conservação do patrimônio público; e, por fim, despesa, compreendida como o emprego de recursos patrimoniais para a realização dos fins visados pelo Estado¹⁰¹. São esses três campos que conferem materialidade à atuação pública em áreas como educação, saúde, assistência social e infraestrutura.

A atividade financeira se manifesta, nas receitas, nas despesas e na gestão dos bens e recursos públicos, por meio de serviços públicos. Os serviços públicos são as atividades estatais realizadas para satisfazer as necessidades públicas, como, por exemplo, a instituição de políticas fiscais. Há, portanto, uma correlação direta entre a atividade financeira, a prestação de serviços públicos e o atendimento de necessidades públicas¹⁰².

¹⁰⁰ SOUZA, Rubens Gomes de. *Compêndio de Legislação Tributária*. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1954. p. 4-5.

¹⁰¹ SOUZA, Rubens Gomes de. *Compêndio de Legislação Tributária*. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1954. p. 4-5.

¹⁰² VILLEGAS, Héctor B. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Buenos Aires: Depalma, 1975. p. 7. Nas palavras deste autor, os serviços públicos são “las actividades que el Estado (representado por el gobierno) realiza en procura de la satisfacción de las necesidades públicas”.

É justamente nesse ponto que a política fiscal adquire relevância prática, pois materializa a função corretiva da atividade financeira por meio de mecanismos concretos — como os programas assistenciais de renda. Atualmente, o poder público não pode mais se limitar ao exercício da coerção ou da autoridade, devendo atuar, também, como promotor de condutas socialmente desejáveis, recorrendo a incentivos e sanções positivas que ampliem oportunidades e reforcem a segurança social mínima.

Nessa perspectiva, os programas assistenciais de renda — como, teoricamente, são o Bolsa Família e o Auxílio Brasil — são instrumentos centrais para mitigar a pobreza extrema e garantir condições mínimas de cidadania a parcelas da população em situação de vulnerabilidade. Ao mesmo tempo, em contextos de crise econômica, tais programas funcionam como estabilizadores do sistema, garantindo consumo básico e estimulando a retomada da atividade produtiva¹⁰³.

Com isso, fica evidente que a política fiscal, embora não tenha como propósito a redistribuição ampla de renda, ao financiar programas sociais, não apenas viabiliza o exercício dos direitos fundamentais, mas também desempenha papel estratégico na superação das desigualdades sociais e regionais.

3.1.1 Breve reflexão acerca da desigualdade no Brasil

A desigualdade social pode ser compreendida como uma configuração resultante de processos complexos e interdependentes de exercício de poder¹⁰⁴. Por sua natureza multifacetada, é um fenômeno relativo, que decorre da forma como indivíduos ou grupos sociais são posicionados e tratados dentro da coletividade — sendo frequentemente condicionados, limitados ou desfavorecidos por causa de sua posição socioeconômica¹⁰⁵.

Trata-se de um conceito amplo, que envolve diversas esferas da vida social, como distribuição de renda e patrimônio, acesso à educação, influência política, presença no mercado de trabalho, acesso a bens e serviços, além de desigualdades específicas entre grupos sociais, regiões

¹⁰³ A esse respeito, Keynes já afirmava que, diante de retração econômica e desemprego, cabe ao poder público ampliar seus gastos, mesmo que por meio do endividamento ou aumento de tributos, com vistas a evitar o colapso social (KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo, Atlas, 1982. p. 132).

¹⁰⁴ POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015. p. 17.

¹⁰⁵ MASSEY, Douglas. *Categorically Unequal: The American Stratification System*. New York: Russell Sage Foundation, 2007. p. 1-2.

geográficas, recortes raciais e de gênero, entre outros¹⁰⁶.

Dessa forma, a desigualdade é tida como um fenômeno de múltiplas dimensões, estruturado a partir de dinâmicas de poder que produzem e mantêm assimetrias na distribuição de oportunidades e recursos. Por isso, mesmo sendo persistente ao longo da história, as suas formas de manifestação variam, porque os arranjos de poder que a estabelecem não são, necessariamente, estáveis ou permanentes¹⁰⁷.

Nas primeiras comunidades humanas, não havia distinções sociais marcantes — sobretudo pela ausência de classes sociais organizadas, de propriedade privada e de estruturas formais de dominação¹⁰⁸. Nesses contextos primitivos, a desigualdade era tida como uma condição natural e inevitável da própria organização coletiva¹⁰⁹.

Essas diferenças eram vistas como resultado da vontade divina¹¹⁰, o que produzia uma conformação por parte dos indivíduos e grupos aos papéis sociais e às condições de desigualdade que lhes eram conferidos¹¹¹. Não se buscava a redução da desigualdade, porque a estrutura social vigente era entendida como natural.

Essa lógica, no entanto, começou a ser desafiada ainda antes da consolidação das sociedades capitalistas, nas sociedades feudais. A partir da experiência dos camponeses — responsáveis por manter a base econômica da sociedade senhorial — surgiram excedentes de produção que passaram a ser trocados entre si, impulsionando o desenvolvimento de práticas comerciais locais. A concepção da predestinação de natureza divina dos destinos e papéis sociais passou a ser questionada pela classe dos camponeses¹¹².

Com o fortalecimento dessa nova dinâmica econômica, centrada no comércio e não apenas na subsistência, a sociedade feudal, a partir do século XVI, entrou em colapso. O movimento se intensificou em razão das inovações científicas e filosóficas do Renascimento, que colocaram o

¹⁰⁶ DE OLIVEIRA, Ana Luíza Matos. Desigualdade no início do século XXI: o Brasil na contramão mundial?. *Argumentum*, v. 11, n. 3, p. 171-185, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/24810>. Acesso em: 15 maio 2022.

¹⁰⁷ POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015. p. 17.

¹⁰⁸ BIZERRA, Fernando de Araújo. *Estado e capital: uma coexistência necessária*. 1. ed. Maceió: Coletivo Veredas, 2016. p. 36.

¹⁰⁹ CARVALHO, LFM de. Pobreza e desigualdade social: fundamentos sociais e históricos. *Revista em Pauta*, v. 16, n. 41, p. 139-153, 2018.

¹¹⁰ POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015. p. 17- 20.

¹¹¹ POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015. p. 17- 20.

¹¹² CARVALHO, LFM de. Pobreza e desigualdade social: fundamentos sociais e históricos. *Revista em Pauta*, v. 16, n. 41, p. 139-153, 2018.

ser humano no centro da possibilidade de transformar a realidade¹¹³.

Esse fenômeno inaugurou uma nova visão de desigualdade, que deixou de estar associada a elementos naturais e de ordem divina, e passou a ser compreendida como resultado da atuação humana¹¹⁴.

Esse é um ponto fundamental na história da desigualdade, pois passa-se a reconhecer o indivíduo como autor de seu próprio destino, além de responsabilizar a sociedade e o próprio homem pela atribuição de papéis e *status* sociais, afastando a naturalização da desigualdade e indicando certa possibilidade de mobilidade social¹¹⁵.

Com o advento da Revolução Industrial, a estrutura social foi, novamente, alterada. A sociedade perdeu o caráter eminentemente agrário e avançou para se tornar urbana industrial. A reconfiguração demográfica e econômica — causada, principalmente, pela formação de centros industriais — trouxe uma mudança de paradigma na desigualdade, que deixou de se restringir à concentração de terras e recursos naturais¹¹⁶.

Em outras palavras, com a consolidação do novo regime de mercado, a desigualdade passou a assumir novos contornos, marcados por fatores ligados à estrutura capitalista dos meios de produção e à formação de monopólios sociais¹¹⁷.

A partir da segunda metade do século XVIII, o progresso econômico da sociedade terminou se pronunciando com ganhos cada vez mais concentrados em pequenas parcelas sociais, contribuindo para que famílias não miseráveis se tornassem relativamente pobres ante o padrão de vida dos segmentos mais ricos da população.¹¹⁸

Como consequência, a sociedade, em seus mais diversos âmbitos, também foi permeada

¹¹³ DUPLESSIS, Robert S. From Demesne to World-System: A Critical Review of the Literature on the Transition from Feudalism to Capitalism. *Radical History Review*, v. 1977, n. 13, p. 3, 1977.

¹¹⁴ POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015. p. 20.

¹¹⁵ Acerca da percepção de desigualdade nesse período, aponta Pochmann que: “a intervenção de Jean-Jacques Rousseau por intermédio da obra: Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens (1755), teve grande originalidade ao apontar dois tipos distintos de desigualdades entre os indivíduos. De um lado, a desigualdade natural ou física, que se originava das dessemelhanças existentes entre indivíduos da espécie humana, tais como sexo, raça, idade e saúde. De outro, a desigualdade moral ou política que se relacionava à estrutura de organização da sociedade, capaz de permitir a existência de privilégios para alguns em prejuízo de outros, como o de ser rico ou pobre, de ser poderoso ou fraco” POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015. p. 20.

¹¹⁶ MARX, K. O Capital. São Paulo: abril, 1983. In: POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015. p. 18.

¹¹⁷ MARX, K. O Capital. São Paulo: abril, 1983. In: POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015. p. 18.

¹¹⁸ POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015. p. 21.

por relevantes mudanças estruturais que alteraram as relações sociais, econômicas, políticas e culturais entre seus membros, tanto individual quanto coletivamente. Dentre tais mudanças, destaca-se um exponencial e inédito aumento da produtividade¹¹⁹ — também verificado com a Segunda Revolução Industrial — que concorre para o reordenamento social, ao possibilitar novos e diversos padrões de vida em sociedades de consumo, elevando, igualmente, as desigualdades. Ao ampliar o acesso a bens e serviços apenas a alguns grupos, o novo arranjo econômico contribuiu para a consolidação de disparidades sociais ainda mais evidentes.

Nas sociedades anteriores à ordem burguesa, as desigualdades estavam ligadas principalmente à escassez de recursos, já que o nível de desenvolvimento produtivo era muito baixo¹²⁰ e não existiam instituições públicas ou normas jurídicas formais que pudessem ser acionadas para proteger os cidadãos¹²¹. Com o surgimento da ordem burguesa, a desigualdade passou a estar relacionada a um novo tipo de escassez, gerada pela contradição entre a produção cada vez mais coletiva — realizada por muitos — e a apropriação dos lucros por poucos, que decidem sozinhos o destino desses recursos¹²².

Vale destacar que o acesso da maior parte da população à cidadania formal e, ainda que de forma parcial, aos benefícios gerados pelo aumento expressivo da produtividade trazido pela Primeira Revolução Industrial somente se tornou possível com a positivação do direito. Foi essa virada normativa que rompeu com a antiga lógica do direito natural, predominante nas sociedades agrícolas pré-capitalistas, e permitiu a construção de novos marcos jurídicos voltados à inclusão e à regulação social¹²³.

¹¹⁹ Sobre o tema, no artigo intitulado *Categorically Unequal: The American Stratification System*, Massey observa que: “Beginning around 1800, however, the industrial revolution breached the technological cap that had limited inequality for millennia. Mechanization enabled a dramatic increase in agricultural productivity so that for the first time fewer than 5 per cent of humans could produce enough food for everyone else (Berry 1973). Industrial societies urbanized, and the vast majority of people came to inhabit cities and work in a non-agricultural occupation. As the share of workers employed in manufacturing and services grew, the number and range of occupations expanded rapidly to produce new social forms of differentiation.” MASSEY, Douglas. *Categorically Unequal: The American Stratification System*. New York: Russell Sage Foundation, 2007.

¹²⁰ NETTO, José Paulo. Uma face contemporânea da barbárie. *Revista Novos Rumos*, v. 50, n. 1, 2013.

¹²¹ BIZERRA, Fernando de Araújo. *Estado e capital: uma coexistência necessária*. Maceió: Coletivo Veredas, 2016. p. 36.

¹²² NETTO, José Paulo. Uma face contemporânea da barbárie. *Revista Novos Rumos*, [S. l.], v. 50, n. 1, 2022.

¹²³ A relevância de destacar esse ponto está em demonstrar que a positivação do direito é um elemento importante para compreender a dinâmica de acesso aos benefícios do desenvolvimento econômico. Ainda que este trabalho adote a perspectiva da economia neoclássica — que valoriza a alocação eficiente de recursos por meio do mercado e a racionalidade dos agentes econômicos —, reconhece-se, mesmo nesse marco, a existência de espaço legítimo para intervenções estatais de natureza corretiva. É justamente nesse ponto que se insere o objeto de análise do presente

Com efeito, a consolidação dos direitos de cidadania representou um avanço importante, ao estabelecer juridicamente a igualdade formal entre os indivíduos. Ao garantir um conjunto comum de normas aplicáveis a todos, o Estado de Direito passou a desempenhar um papel relevante na promoção da coesão social e na integração territorial.

No entanto, esse processo não foi suficiente para eliminar as diferenças materiais existentes, muitas vezes decorrentes de fatores históricos, institucionais ou de acesso desigual às oportunidades oferecidas pelo mercado¹²⁴. Ocorre que cada mudança nas estruturas econômicas e institucionais tende a produzir novas formas de desigualdade, com características próprias de cada contexto¹²⁵.

Esse crescimento das disparidades decorrente do surgimento da ordem burguesa seguiu até o momento em que o próprio modelo econômico liberal entrou em colapso, com a quebra da Bolsa de Valores de Nova York em 1929. A crise foi resultado de um ciclo de especulação financeira alimentado por crédito excessivo, desregulação e expectativas irreais de valorização do mercado de capitais, o que levou à falência em cadeia de bancos e empresas, à retração do comércio internacional e ao desemprego em massa.

Pesquisas econômicas mostram que, entre 1929 e 1935, o nível de produção dos grandes países desenvolvidos caiu cerca de 25%, acompanhado de um aumento proporcional do desemprego. O mundo somente superou essa “Grande Depressão” com o início da Segunda Guerra Mundial, quando a economia foi novamente impulsionada pelo esforço industrial e militar¹²⁶.

Diante desse cenário, a confiança irrestrita nas forças de mercado foi abalada, e diversos países adotaram políticas de intervenção estatal para reativar suas economias — inspiradas, mais tarde, nas ideias de John Maynard Keynes, que defendia o papel do gasto público como instrumento de estímulo à demanda e ao emprego¹²⁷. Com efeito, durante a crise de 1929, governos e bancos centrais inicialmente permitiram o colapso do sistema financeiro, o que agravou os efeitos

estudo: os programas assistencialistas estatais que, ainda que não alterem a estrutura de distribuição de renda no longo prazo, têm por finalidade imediata mitigar os efeitos da desigualdade em contextos de maior vulnerabilidade social.

¹²⁴ TURNER, Bryan S. *Citizenship and social theory*. 1993. In: POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015, p. 22.

¹²⁵ PIKETTY, T. *O capital no século XXI*. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. In: POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015. p. 18.

¹²⁶ PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Trad. de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 590.

¹²⁷ PIKETTY, T. *O capital no século XXI*. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. In: POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015. p. 18.

recessivos. Contudo, a ampliação gradual da participação estatal na renda nacional — observada desde as décadas de 1920 e 1930, com o financiamento de serviços públicos como educação e saúde — contribuiu, no pós-crise, para reduzir a desigualdade e reconstruir as economias nacionais¹²⁸.

O então presidente americano, Franklin Roosevelt, adotou um conjunto de medidas com o propósito de reativar a economia, conter o desemprego e restaurar a confiança no sistema financeiro. O “*New Deal*”, como ficou conhecido, era uma política de investimento público em infraestrutura, geração de empregos e proteção social, que representou uma intervenção estatal de caráter excepcional, voltada a corrigir as distorções geradas pela crise e restabelecer o equilíbrio econômico¹²⁹. Essa experiência histórica inaugurou um modelo de resposta estatal a crises econômicas profundas, que serviu de base para programas assistenciais e políticas de mitigação de pobreza desenvolvidos posteriormente em diversos países.

Foi nesse contexto de reconstrução econômica e fortalecimento das políticas sociais que se observou, ao longo das décadas seguintes, uma relativa estabilidade nos indicadores de desigualdade¹³⁰. Essa estabilidade, todavia, foi temporária. Com o avanço da globalização e a consolidação de um novo ciclo de abertura econômica e tecnológica a partir das últimas décadas do século XX, as disparidades voltaram a crescer, impulsionadas por transformações produtivas, pela financeirização e pela crescente diferenciação de capital humano e acesso a oportunidades¹³¹.

A partir do final da década de setenta, percebeu-se novamente um acentuado crescimento da concentração de renda e patrimônio. Paralelamente, houve um agravamento da desigualdade

¹²⁸ PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Trad. de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. pp. 590-597.

¹²⁹ DE MATTOS, Fernando Augusto Mansor. Por que é importante discutir desigualdade. *Revista de Economia*, v. 42, n. 78, p. 242-275, 2021.

¹³⁰ Os dados apresentados demonstram que medidas assistenciais e de estímulo econômico — como as implementadas no contexto do New Deal — podem ser instrumentos legítimos de correção pontual das distorções provocadas por crises severas, sem que isso implique uma ampliação permanente da atuação estatal. Em linha com a racionalidade neoliberal, quando a intervenção do Estado ocorre de forma excepcional e orientada à restauração do equilíbrio do mercado e à retomada da atividade produtiva, evita-se o colapso social e econômico que comprometeria o próprio funcionamento do sistema. A experiência histórica mostra que, quando bem calibradas e temporárias, tais ações são capazes de conter o aumento da desigualdade decorrente de choques específicos e extremos, recolocando a economia nos trilhos do crescimento sustentável e da livre iniciativa.

¹³¹ PIKETTY, T. *O capital no século XXI*. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. In: POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015. p. 18.

econômica¹³². Esse aumento exponencial ficou conhecido como “a virada da desigualdade”¹³³.

Esse aumento nas disparidades mostra-se evidente quando se observa o Coeficiente de Gini, indicador que mede a concentração de renda. Nas últimas décadas, ele tem revelado, em diferentes países, uma tendência clara de crescimento dos rendimentos nas camadas mais ricas da população¹³⁴:

Desigualdade Social Mundial (1960-1989)				
Ano	20% mais pobres	20% mais ricos	Proporção ricos/pobres	Coeficiente de Gini
1960	2,3	70,2	30 para 1	0.69
1970	2,3	73,9	32 para 1	0.71
1980	1,7	76,3	45 para 1	0.79
1989	1,4	82,7	59 para 1	0.87

Fonte: PNUD. *Human Development Report 1992*. New York, Oxford University Press, 1992¹³⁵.

Essa realidade permanece até os dias atuais. Entre os fatores que contribuíram — e continuam contribuindo — para a persistência da desigualdade estão o menor dinamismo das

¹³² “During the 1970s, however, a new post-industrial economy arose, one based on the creation of knowledge and manipulation of information rather than the production of goods and services or the cultivation of food (Devine and Waters, 2004; Svallfors, 2005). Once again occupational differentiation increased and the distance between the top and the bottom of the social hierarchy grew. Whereas the largest private fortune in the United States stood as \$3.6 billion in 1968, by 1999 it had reached \$85 billion, raising the distance between the top and the bottom of the social structure by a factor of 24 in just thirty years (Phillips, 2002). Likewise, from 1975 to 2000 wealth inequality increased by 11 percent while income inequality rose by 23 percent (Keister, 2000; Massey, 2005). At century’s end, the richest 1 percent of Americans controlled 40 percent of the nation’s total wealth.” MASSEY, Douglas. *Categorically Unequal: The American Stratification System*. New York: Russell Sage Foundation, 2007.

¹³³ ATKINSON, Anthony B. *Desigualdade: o que pode ser feito?*. LeYa, 2016. p. 41.

¹³⁴ Criado em 1914, pelo economista e estatístico italiano Corrado Gini, o Coeficiente de Gini busca comparar os rendimentos de cada pessoa com os rendimentos de todas as outras pessoas, de forma individual, e a soma de todas as diferenças bilaterais de rendimentos é dividida pelo número de indivíduos incluídos nesse cálculo e pelo rendimento médio do grupo. Nesse cenário, o coeficiente oscila entre zero e um, de modo que o Gini zero significa a inexistência de desigualdade no país, ao passo que o Gini um significa um cenário em que toda a riqueza nacional se destina a uma pessoa só.

¹³⁵ PNUD. *Human Development Report, 1992*. New York, Oxford University Press, 1992. In: ESTENSSORO, L. *Capitalismo, desigualdade e pobreza na América Latina*. 2003. 286 f. Tese (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-23102003-072125/publico/TeseLuisEstenssoro.pdf>. Acesso em: 27 set. 2022.

economias produtivas, a redução da presença do Estado em determinados setores e as transformações da ordem internacional. Nesse cenário, estudos econômicos mostram que o Coeficiente de Gini nos Estados Unidos atingiu seu ponto mais alto em 1929 e, depois de um período de estabilidade, voltou a subir de forma acentuada a partir do final da década de 1970, acompanhando a tendência observada em diversos países.

Entre 1977 e 1992, por exemplo, o índice de Gini cresceu cerca de 4,5 pontos percentuais nos Estados Unidos e quase 9 pontos no Reino Unido. Além disso, a participação da renda bruta total norte-americana teve sua primeira grande queda durante a Primeira Guerra Mundial. Ainda que tenha se recuperado nos anos 1920 e novamente após a Segunda Guerra Mundial, a tendência geral ao longo do tempo foi de aumento constante da desigualdade¹³⁶.

Um dos elementos que explicam a disparada recente das desigualdades é a valorização sem precedentes das remunerações muito altas, sobretudo as derivadas de cargos executivos e do trabalho altamente especializado¹³⁷. A distância entre os ganhos dos dirigentes de grandes corporações e os rendimentos do restante da população tornou-se cada vez maior. Soma-se a isso o fato de que, em muitos casos, os próprios executivos determinam suas remunerações, frequentemente sem limites claros e sem relação direta com a produtividade — algo difícil de mensurar em estruturas empresariais complexas¹³⁸.

Hoje, a desigualdade não se resume mais à posse dos meios de produção. Ela é marcada por arranjos corporativos cada vez mais sofisticados e por um mercado dominado pela lógica financeira. Com isso, o poder econômico privado se fortalece, muitas vezes em detrimento do poder público. Esse domínio se concentra em uma pequena elite global cada vez mais rica, capaz de influenciar governos, decisões políticas e fluxos econômicos em benefício próprio, ampliando as distâncias sociais¹³⁹.

O sociólogo português Boaventura de Sousa Santos observa que, no contexto da globalização, a desigualdade se intensifica quando empresas multinacionais e elites locais se articulam com setores do próprio Estado, formando uma estrutura de poder que perpetua

¹³⁶ ATKINSON, Anthony B. *Desigualdade: o que pode ser feito?*. LeYa, 2016. p. 41.

¹³⁷ PIKETTY, T. *O capital no século XXI*. Trad. de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 32-33.

¹³⁸ PIKETTY, T. *O capital no século XXI*. Trad. de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 32-33.

¹³⁹ POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015. p. 57-58.

privilégios¹⁴⁰. Essa visão dialoga com a análise de Becker e Sklar, que identificam o surgimento de uma nova classe de executivos — uma “burguesia pós-imperialista” — composta por altos dirigentes do Estado, líderes empresariais e administradores de grandes corporações. Embora diversa em composição, essa classe compartilha uma posição comum de vantagem econômica e influência política, exercendo poder sobre as decisões públicas e os rumos sociais¹⁴¹.

Essa concentração de poder e riqueza também aparece nos dados. Segundo relatórios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em 1997, os 20% mais ricos da população mundial concentravam cerca de 86% do produto bruto global, enquanto os 20% mais pobres detinham apenas 1%. A diferença de renda entre esses dois grupos, que era de 60 para 1 em 1990, elevou-se a 74 para 1 em 1997. Nesse mesmo período, as duzentas pessoas mais ricas do planeta mais que dobraram sua fortuna, e a soma da riqueza dos três bilionários mais ricos superava o PIB de 48 países menos desenvolvidos¹⁴².

Esses dados mostram que, à medida que o poder privado se expande, a riqueza se acumula nas mãos de uma elite mundial que consolida uma “superclasse” — um pequeno grupo articulado, com recursos e influência muito superiores aos da elite tradicional. Ao mesmo tempo, cresce a precarização do trabalho em razão da terceirização global e da ausência de políticas públicas eficazes de mitigação da pobreza, o que aprofunda a exclusão social¹⁴³.

O resultado é um quadro em que a elite econômica se torna cada vez mais concentrada e poderosa, enquanto uma parcela significativa da população é afastada dos benefícios do crescimento. A desigualdade econômica contamina a política, já que governos e instituições passam a atender, de forma crescente, aos interesses dos grupos mais ricos. Forma-se, assim, um pequeno círculo de poder — composto pelo capital financeiro, conglomerados de mídia e grupos econômicos transnacionais — capaz de influenciar decisões públicas e moldar agendas estatais.

Esse novo estágio do capitalismo concede ao setor privado, e especialmente a essa superclasse global, um poder sem precedentes, que frequentemente se sobrepõe ao dos Estados nacionais e restringe o alcance da democracia e da justiça. O resultado é um ambiente de

¹⁴⁰ SANTOS, B. de S. Os processos da globalização. In: SANTOS, B. de S. *A globalização e as ciências sociais*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2014. p. 6.

¹⁴¹ SANTOS, B. de S. Os processos da globalização. In: SANTOS, B. de S. *A globalização e as ciências sociais*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2014. p. 6.

¹⁴² RDH (1999): *Relatório do Desenvolvimento Humano*: definição e medição do desenvolvimento humano. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1999ennostatspdf>. Acesso em: 28 set. 2022.

¹⁴³ POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015. p. 64- 67.

concessões e privilégios a um grupo cada vez mais concentrado de pessoas, às custas de altos custos sociais, políticos e econômicos — e com impactos diretos sobre a capacidade do Estado de atuar de forma efetiva para reduzir a desigualdade.

A análise histórica demonstra que a desigualdade é uma constante na trajetória das sociedades. Ela assume diferentes formas ao longo do tempo, acompanhando as transformações econômicas, políticas e tecnológicas, mas nunca deixa de existir. Por isso, a história revela um padrão: as desigualdades podem diminuir em determinados períodos, mas acabam sempre voltando a se manifestar de maneiras diferentes. Reconhecer essa trajetória é essencial para compreender por que os programas sociais se tornam necessários em certos contextos e, ao mesmo tempo, para identificar experiências históricas em que medidas dessa natureza contribuíram, ainda que temporariamente, para conter os efeitos mais severos da exclusão e da pobreza.

3.1.2 Análise multidimensional da desigualdade

A desigualdade atravessa fronteiras e tempos. Mais do que um dado estatístico, é uma forma de organização social que decide quem pode e quem não pode participar da vida em condições de dignidade. Neste trabalho, o termo não se refere às diferenças naturais ou inevitáveis entre indivíduos, mas à pobreza extrema e às disparidades tão profundas que comprometem a igualdade de oportunidades e o próprio exercício da cidadania.

Em quase todos os lugares, o que se vê é um aumento da distância entre os mais ricos e os mais pobres — e, junto com ela, o sentimento coletivo de impotência. O problema é que, quanto mais persistente essa realidade se torna, mais tende a parecer natural. Dessa forma a desigualdade se disfarça de destino, quando na verdade constitui obra humana¹⁴⁴.

Essa suposta naturalidade mostra-se perigosa. Quando as diferenças são vistas como imutáveis, a mobilidade social é paralisada e a esperança se transforma em resignação. As pessoas passam a aceitar a realidade como uma ordem inevitável. Mas, na verdade, a desigualdade é um problema estrutural construído, desenvolvido e perpetuado — fruto de escolhas políticas, de sistemas econômicos e de valores culturais que favorecem certos grupos e marginalizam outros. Reconhecer esse caráter antropológico e histórico da desigualdade é o primeiro passo para reduzi-la.

¹⁴⁴ BAUMAN, Zygmunt. *A riqueza de poucos beneficia todos nós?* São Paulo: Zahar, 2016. p. 19.

Uma forma de compreender essa estrutura é observar como as sociedades classificam as pessoas. Criam-se categorias — de classe, gênero, raça, profissão — que organizam o mundo, mas, ao mesmo tempo, o hierarquizam. A partir dessas categorias, determinados indivíduos ganham acesso privilegiado a bens, direitos e reconhecimento, enquanto outros são sistematicamente excluídos. É nesse ponto que nasce a desigualdade — não apenas como diferença, mas como resultado de um sistema de distinções que atribui valor desigual às pessoas¹⁴⁵.

A estratificação social pode ser entendida como um processo de cognição social, por meio do qual os seres humanos, ao interagirem, criam esquemas mentais e categorias que os ajudam a compreender o mundo e a se posicionar nele. Essas categorias funcionam como molduras invisíveis que orientam julgamentos e comportamentos: quem é confiável, quem é capaz, quem merece respeito, quem deve ser evitado. Essas categorias não são apenas intelectuais; estão carregadas de emoção, de preconceitos conscientes e inconscientes, e de valores transmitidos culturalmente. É assim que o pensamento coletivo constrói fronteiras simbólicas que se tornam, ao longo do tempo, estruturas reais de exclusão¹⁴⁶.

Essas estruturas se consolidam porque as classificações ganham materialidade social. As diferenças inicialmente percebidas — de renda, de prestígio, de influência — passam a determinar quem pode ou não acessar determinados recursos. Esses recursos não são apenas econômicos,

¹⁴⁵ “All human societies have a social structure that divides people into categories based on a combination of achieved and ascribed traits. Achieved characteristics are those acquired in the course of living, whereas ascribed characteristics are set at birth. The categories defined within a social structure may be nominal or graduated – that is, they may assign labels to people on the basis of shared qualitative attributes, or they may rank people along some quantitative continuum (see Blau 1977). Ascribed social categories include nominal groupings such as gender, in which people are labeled male or female on the basis of inherited physical traits (ultimately, the possession of one versus two X chromosomes), as well as graduated categories such as age, in which people are classified according to the amount of time elapsed since birth. Achieved statuses may also be nominal – being a member of a fraternal lodge such as the Moose or Elks – or graduated – being a member of an income class.” Tradução livre: Todas as sociedades humanas possuem uma estrutura social que divide as pessoas em categorias com base em uma combinação de características adquiridas e atribuídas. As características adquiridas são aquelas que se desenvolvem ao longo da vida, enquanto as atribuídas são definidas desde o nascimento. As categorias estabelecidas dentro de uma estrutura social podem ser nominais ou graduadas — isto é, podem simplesmente atribuir rótulos às pessoas com base em atributos qualitativos compartilhados, ou podem classificá-las ao longo de um *continuum* quantitativo (ver Blau, 1977). As categorias sociais atribuídas incluem agrupamentos nominais, como o gênero, em que as pessoas são designadas como masculinas ou femininas com base em traços físicos herdados (em última instância, a presença de um ou dois cromossomos X), assim como categorias graduadas, como a idade, em que os indivíduos são classificados de acordo com o tempo decorrido desde o nascimento. Os status adquiridos também podem ser nominais — como ser membro de uma fraternidade, associação ou grupo social específico — ou graduados — como a posição em uma classe de renda. MASSEY, Douglas. *Categorically Unequal: The American Stratification System*. New York: Russell Sage Foundation, 2007.

¹⁴⁶ MASSEY, Douglas. *Categorically Unequal: The American Stratification System*. New York: Russell Sage Foundation, 2007.

como salário ou patrimônio, mas também simbólicos e afetivos: prestígio, respeito, afeto, reconhecimento. Em sociedades estratificadas, o acesso a esses três tipos de recursos — material, simbólico e emocional — é distribuído de forma desigual entre grupos que ocupam posições hierarquicamente definidas. No topo, concentram-se os que acumulam bens e influência; na base, os que sobrevivem com escassos meios de afirmação e visibilidade¹⁴⁷.

Essa distribuição desigual é sustentada por uma ordem vertical, na qual as pessoas são organizadas conforme o grau de acesso que têm aos recursos socialmente valorizados¹⁴⁸. Entre os extremos dessa escala — o topo e a base — existe uma distância estrutural que expressa o quanto

¹⁴⁷ “Despite the radical transformation of human societies over time – from foraging societies through agrarian urbanism into industrial urbanism and on to our current post-industrial world – the fundamental mechanisms producing stratification have not changed much. Although the number and range of categories in the social structure may have risen dramatically, and the stock of material resources may have accumulated to new heights, the basic means which people are granted more or less access to scarce material, emotional, and symbolic resources have remained remarkably similar through the ages. Indeed, all stratification processes boil down to a combination of two simple but powerful mechanisms: the allocation of people to social categories, and the institutionalization of practices that allocate resources unequally across these categories. Together, these two social processes produce what Charles Tilly (1998) calls ‘categorical inequality’ – a pattern of social stratification that is remarkably ‘durable’ in the sense that it is reproduced across time and between generations.” Tradução livre: Apesar das transformações radicais pelas quais as sociedades humanas passaram ao longo do tempo — das comunidades de caçadores e coletores às sociedades agrárias urbanas, destas ao urbanismo industrial e, finalmente, ao mundo pós-industrial em que vivemos —, os mecanismos fundamentais que produzem a estratificação social pouco mudaram. Embora o número e a variedade de categorias dentro da estrutura social tenham aumentado de forma expressiva, e o estoque de recursos materiais tenha atingido novos patamares, os meios básicos pelos quais as pessoas obtêm maior ou menor acesso a recursos escassos — materiais, emocionais ou simbólicos — permaneceram surpreendentemente semelhantes ao longo dos séculos. De fato, todos os processos de estratificação se reduzem à combinação de dois mecanismos simples, mas poderosos: a alocação de pessoas em categorias sociais e a institucionalização de práticas que distribuem de forma desigual os recursos entre essas categorias. Em conjunto, esses dois processos produzem o que Charles Tilly (1998) chamou de “desigualdade categorial” — um padrão de estratificação social notavelmente duradouro, no sentido de que se reproduz ao longo do tempo e entre as gerações. MASSEY, Douglas. *Categorically Unequal: The American Stratification System*. New York: Russell Sage Foundation, 2007.

¹⁴⁸ “Stratification systems order people vertically in a social structure characterized by a distinct top and bottom. The distance from the top to the bottom of any society is indicated by the size of the gap in access to resources between those in the uppermost and lowermost social categories. As the distance between the top and the bottom of a social structure increases, and as the distribution of people across social categories shifts toward the extremes, a society is said to become more stratified – literally having more socially defined layers with more people distributed among them at greater distances from one another. The degree of social stratification is often measured in terms of inequality, which assesses the degree of variability in the dispersion of people among ranked social categories.” Tradução livre: Os sistemas de estratificação organizam as pessoas verticalmente dentro de uma estrutura social caracterizada por um topo e uma base distintos. A distância entre o topo e a base de qualquer sociedade é indicada pelo tamanho do fosso no acesso a recursos entre aqueles que pertencem às categorias sociais mais altas e os que estão nas mais baixas. À medida que essa distância aumenta — e que a distribuição das pessoas entre as categorias sociais se desloca para os extremos —, diz-se que a sociedade se torna mais estratificada, ou seja, passa a ter mais camadas sociais definidas, com um número maior de pessoas distribuídas entre elas e mais distantes umas das outras. O grau de estratificação social costuma ser medido em termos de desigualdade, entendida como o nível de variação na distribuição das pessoas entre categorias sociais hierarquizadas. MASSEY, Douglas. *Categorically Unequal: The American Stratification System*. New York: Russell Sage Foundation, 2007.

uma sociedade é desigual. Essa distância, por sua vez, serve como medida simbólica e prática da estratificação: quanto maior o abismo, menor a chance de mobilidade e maior a tendência à reprodução das desigualdades. Assim, a desigualdade não é apenas um estado; é um processo contínuo de diferenciação e classificação.

Mesmo com as transformações históricas — revoluções industriais, avanço tecnológico, globalização —, o mecanismo da estratificação mantém-se surpreendentemente estável. As formas de exclusão se adaptam, mas não desaparecem. O que muda são os critérios de distinção. Antes, o nascimento determinava o destino; depois, a educação e o “mérito” assumiram esse papel. Hoje, o discurso da eficiência e da produtividade cumpre função semelhante. Em todos os casos, a lógica é a mesma: naturalizar a concentração de recursos e justificar a desigualdade como resultado inevitável de diferenças individuais.

Esse sistema é reforçado pela institucionalização das hierarquias. Leis, costumes e práticas organizacionais reproduzem as distinções que nascem na esfera simbólica. Ao longo do tempo, essas práticas moldam a forma como as pessoas pensam e se comportam, criando um ciclo em que o poder e o privilégio se legitimam mutuamente. A desigualdade deixa de ser vista como construção política e passa a parecer um reflexo da realidade. É assim que a exclusão se perpetua, silenciosamente, através da aparência de normalidade.

O ponto crucial é que a desigualdade não se mantém sozinha. Ela depende da ação dos indivíduos e das instituições. As pessoas que ocupam posições de vantagem — seja por riqueza, *status* ou prestígio — têm mais influência sobre as definições do que é valorizado e sobre os critérios que determinam o sucesso. Com isso, moldam o próprio sistema de classificação a seu favor. Ao mesmo tempo, quem ocupa as camadas inferiores, ainda que com menor poder de decisão, participa da reprodução simbólica dessas hierarquias, porque internaliza e aceita as regras do jogo. É um processo de interação constante entre estruturas e sujeitos, entre dominação e consentimento¹⁴⁹.

Dessa forma, a desigualdade social pode ser compreendida como um fenômeno de exclusão institucionalizada, no qual o acesso desigual a recursos escassos — sejam eles econômicos, simbólicos ou afetivos — é continuamente reforçado por práticas cotidianas, por crenças culturais e por mecanismos

¹⁴⁹ MASSEY, Douglas. *Categorically Unequal: The American Stratification System*. New York: Russell Sage Foundation, 2007.

de poder. Essa exclusão se sustenta não apenas por imposição, mas também por adesão: as pessoas, educadas pelo mesmo sistema que as separa, acabam acreditando que as diferenças são merecidas, inevitáveis ou até desejáveis. Assim, a desigualdade se converte em estrutura.

Pode-se dizer, portanto, que a estratificação não é apenas um retrato da sociedade, mas um espelho que molda o que ela acredita ser justo. O problema é que esse espelho distorce. Ele reflete uma imagem na qual poucos parecem naturalmente destinados a vencer, enquanto muitos nascem derrotados. Enquanto essa lógica permanecer, a desigualdade seguirá se reproduzindo e servindo de pano de fundo silencioso para todas as formas de relação social — influenciando não apenas a economia, mas também a política, o convívio e a própria forma como as pessoas se percebem na sociedade.

A partir de uma ampla pesquisa empírica realizada por Wilkinson e Pickett¹⁵⁰ com base em dados de organismos internacionais, como a ONU e o Banco Mundial, foi possível observar como as consequências da desigualdade econômica extrapolam a esfera da renda e se refletem em múltiplos aspectos da vida social. O estudo, que comparou indicadores de diversas democracias de mercado ricas e desenvolvidas, mostrou uma correlação direta entre o grau de desigualdade de um país e o agravamento de problemas sociais e de saúde pública.

Os resultados são expressivos. Nos Estados Unidos da América, por exemplo, onde o coeficiente de Gini em 2015 girava em torno de 41,5¹⁵¹, mais de uma em cada quatro pessoas apresentava algum tipo de transtorno mental diagnosticado. Em contrapartida, países com níveis menores de desigualdade, como a Itália, a Alemanha e a Espanha¹⁵², registravam índices muito mais baixos, com menos de uma em cada dez pessoas afetadas¹⁵³. Esses dados sugerem que a desigualdade não se limita a restringir o acesso a bens materiais, mas também impacta o equilíbrio psicológico das populações¹⁵⁴.

¹⁵⁰ WILKINSON, R; PICKETT, K. *O nível: porque uma sociedade mais igualitária é melhor para todos*. Trad. de Marilene Tombini. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

¹⁵¹ WORLD BANK GROUP. *Gini index*. United States. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=US>. Acesso em: 30 set. 2022.

¹⁵² A Itália apresentou, no mesmo ano, um coeficiente igual a 35,4, a Alemanha apresentou um coeficiente igual a 31,6 e a Espanha apresentou um coeficiente de 36,2, menos de uma em cada dez pessoas sofreu de doença mental.

¹⁵³ WORLD BANK GROUP. *Gini index*. Italy. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=IT>. Acesso em: 30 set. 2022.

¹⁵⁴ WILKINSON, R; PICKETT, K. *O nível: porque uma sociedade mais igualitária é melhor para todos*. Trad. de Marilene Tombini. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. p. 112.

Sociedades em que o *status* e o prestígio têm peso excessivo tendem a registrar maior incidência de transtornos mentais. A busca constante por reconhecimento e a necessidade de afirmar superioridade alimentam comportamentos narcisistas e ansiosos, enquanto a sensação de impotência e exclusão gera depressão e desamparo. Esses distúrbios aparecem em todas as classes sociais, ainda que sob formas distintas: nas elites, como medo de perder o controle e a posição; nas classes mais baixas, como resignação e desespero silencioso¹⁵⁵.

Pesquisas em psicologia social apontam que essas manifestações emocionais estão ligadas à importância exagerada atribuída ao *status*. Em ambientes onde o prestígio é supervalorizado, aumentam os casos de mania e egocentrismo; onde predominam a subordinação e o medo de exclusão, multiplicam-se os sintomas de ansiedade e depressão. Em alguns casos, essas tensões se alternam, refletindo o desequilíbrio entre o desejo de reconhecimento e a sensação de fracasso¹⁵⁶.

A mesma tendência se verifica quando se observa a expectativa de vida. Em países com maiores disparidades de renda, as pessoas vivem menos. Enquanto nos Estados Unidos da América a expectativa de vida se mantém próxima de 76 anos, países com estrutura social mais equilibrada, como a Espanha, alcançam médias próximas aos 80 anos. Esse contraste não decorre apenas de diferenças na oferta de serviços de saúde, mas de um fenômeno mais profundo. As desigualdades produzem um ambiente de estresse constante, insegurança e competição social que, somados, afetam diretamente o bem-estar físico e emocional das pessoas¹⁵⁷.

A pesquisa também revelou que a desigualdade intensifica problemas como violência, obesidade, doenças mentais e até o consumo abusivo de substâncias, não apenas entre os mais pobres, mas em toda a estrutura social. Ou seja, seus efeitos se espalham como uma espécie de contaminação coletiva. Aumentar as distâncias de *status* não prejudica apenas quem está na base,

¹⁵⁵ Afirmam os autores: “As pessoas se isolam da vida comunitária e apresentam menor tendência a sentirem que podem confiar nos outros. Isso se deve, em parte, a um reflexo da maneira como a preocupação com o status nos faz dar uma importância maior ao valor que os outros atribuem anos. Mas boas relações sociais são a chave para o bem-estar humano. Estudo após estudo mostra que elas protegem a nossa saúde e a nossa felicidade essencial” WILKINSON, R; PICKETT, K. *O nível: porque uma sociedade mais igualitária é melhor para todos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2015. p. 20.

¹⁵⁶ “Parceria entre a Fundação João Pinheiro (FJP) e o Conselho Regional de Economia de Minas Gerais (Corecon-MG), o Observatório das Desigualdades, criado em agosto de 2018, é um projeto de extensão do curso de Administração Pública da FJP, que busca contribuir com o debate informado sobre as diferentes faces da desigualdade social, os mecanismos que as produzem e reproduzem e as formas de enfrentá-la, difundindo e tornando mais acessível o conhecimento e as informações sobre o tema.” Disponível em: <http://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/OD.pdf>. Acessado em: 15 maio 2022.

¹⁵⁷ WILKINSON, R; PICKETT, K. *O nível: porque uma sociedade mais igualitária é melhor para todos*. Trad. de Marilene Tombini. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. p. 127.

mas também compromete a estabilidade emocional e a qualidade de vida dos que estão no topo da pirâmide. A explicação é simples — quanto maior a diferença entre as camadas sociais, mais o *status* se transforma em uma força motriz das relações humanas¹⁵⁸.

Essa centralidade do *status* social tem consequências diretas sobre o modo como as pessoas se percebem e interagem. Em sociedades mais desiguais, as hierarquias ganham peso desproporcional e as relações passam a ser mediadas pela comparação constante entre “vencedores” e “perdedores”¹⁵⁹. Essa lógica estimula sentimentos de inferioridade e humilhação nos que ocupam posições mais baixas, e de ansiedade e autoafirmação nos que estão acima. As pessoas passam a medir o próprio valor pela posição que ocupam na escala social, e isso alimenta um ciclo de insegurança e desconfiança mútua.

Ao aprofundar a análise dos efeitos da desigualdade, o estudo mostra que suas consequências vão muito além da renda ou da concentração patrimonial. Quando se observam dados de países desenvolvidos e dos cinquenta estados norte-americanos, fica evidente que os impactos se espalham por todas as dimensões da vida social: expectativa de vida, mortalidade infantil, taxas de homicídio, encarceramento, gravidez na adolescência, níveis de confiança interpessoal, obesidade, doenças mentais e mobilidade social. Em todos esses indicadores, o padrão se repete — quanto maior a desigualdade, piores os resultados¹⁶⁰.

Um dos achados mais interessantes é que, em democracias economicamente avançadas, o bem-estar das pessoas não depende do crescimento do PIB ou do tamanho da economia, mas das diferenças existentes entre os indivíduos. O que compromete a saúde coletiva e a coesão social não é a falta de riqueza nacional, e sim a distância entre ricos e pobres. À medida que essa distância aumenta, os efeitos negativos se multiplicam — não apenas entre os mais pobres, mas em toda a sociedade¹⁶¹.

A desigualdade, portanto, não é apenas um fenômeno econômico, mas um problema que toca a dignidade humana. Ela se manifesta na forma como as pessoas adoecem, nas suas relações

¹⁵⁸ WILKINSON, R; PICKETT, K. *O nível: porque uma sociedade mais igualitária é melhor para todos*. Trad. de Marilene Tombini. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. p. 16.

¹⁵⁹ WILKINSON, R; PICKETT, K. *O nível: porque uma sociedade mais igualitária é melhor para todos*. Trad. de Marilene Tombini. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. p. 16.

¹⁶⁰ WILKINSON, R; PICKETT, K. *O nível: porque uma sociedade mais igualitária é melhor para todos*. Trad. de Marilene Tombini. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. p. 16-19.

¹⁶¹ WILKINSON, R; PICKETT, K. *O nível: porque uma sociedade mais igualitária é melhor para todos*. Trad. de Marilene Tombini. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. p. 16-19.

de confiança e na percepção que têm do próprio lugar no mundo. Ao reduzir o senso de pertencimento e de segurança, fragiliza a base sobre a qual se constrói a vida em comunidade¹⁶²; por isso, o enfrentamento das desigualdades deve ser uma questão de saúde pública e de estabilidade social, e não apenas uma política de renda.

Dados comparativos reforçam essa percepção. Em países com menores índices de desigualdade, como Suécia e Dinamarca, cerca de dois terços da população afirmam confiar uns nos outros. Já em países com maior concentração de renda, como Grécia e Portugal, essa taxa cai para cerca de 10%¹⁶³. A confiança social, portanto, não é apenas um valor moral — é um indicador concreto de equilíbrio e bem-estar coletivo.

A pesquisa mostrou ainda que o aumento da desigualdade é também responsável pela diminuição da mobilidade social e pelo enfraquecimento da igualdade de oportunidades para crianças¹⁶⁴. A partir da sequência das análises e correlações feitas por Wilkinson e Pickett, identificou-se que os países mais desiguais apresentam pior desempenho em todos os índices avaliados. Há, portanto, uma relação de dependência entre a disfunção social e a desigualdade.

A piora dos indicadores sociais e de saúde em países com alta desigualdade de renda evidencia um quadro de disfunção social que vai muito além das estatísticas econômicas. À medida que as distâncias entre os grupos se ampliam, as relações sociais se desorganizam e o convívio coletivo se torna mais frágil¹⁶⁵. É possível perceber que o modo como a desigualdade se manifesta varia de acordo com o estágio de desenvolvimento econômico de cada sociedade, mas, em qualquer contexto, seus efeitos tendem a ser os mesmos: polarização, desconfiança e perda de coesão.

As sociedades mais desiguais não apenas acumulam desvantagens materiais — elas também se tornam mais insalubres. A desigualdade afeta o equilíbrio emocional das pessoas e o ambiente social em que vivem. Relações marcadas por comparação constante, insegurança e disputa por reconhecimento produzem tensões que repercutem diretamente sobre a saúde física e

¹⁶² WILKINSON, R; PICKETT, K. *O nível: porque uma sociedade mais igualitária é melhor para todos*. Trad. de Marilene Tombini. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. p. 17.

¹⁶³ WORLD BANK GROUP. *Gini index*. Sweden. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=SE>. Acesso em: 30 set. 2022.

¹⁶⁴ WILKINSON, R; PICKETT, K. *O nível: porque uma sociedade mais igualitária é melhor para todos*. Trad. de Marilene Tombini. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. p. 19.

¹⁶⁵ WILKINSON, R; PICKETT, K. *O nível: porque uma sociedade mais igualitária é melhor para todos*. Trad. de Marilene Tombini. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. p. 18.

mental. A forma como os indivíduos se percebem e se relacionam — quem sente que vale menos, quem acredita que deve provar mais — norteia o modo como adoecem e como convivem¹⁶⁶.

Esse desequilíbrio mostra que as relações sociais são um fator determinante da saúde coletiva. Quanto mais desiguais forem as condições de vida, piores tendem a ser os indicadores de bem-estar, porque a desigualdade reforça hierarquias, acentua discriminações e torna o *status* social uma medida de valor pessoal. Assim, as diferenças econômicas se convertem em diferenças simbólicas, que afetam não só o acesso a recursos, mas também o modo como cada pessoa é percebida e tratada pelos outros.

A busca incessante por reconhecimento e distinção é um traço antigo da vida em sociedade. Já se apontava, há séculos, que o desejo de ser admirado e de ocupar uma posição superior faz com que os indivíduos passem a competir não apenas por recursos, mas por prestígio¹⁶⁷. Esse impulso, quando levado ao extremo, transforma a convivência em rivalidade permanente. A necessidade de provar o próprio valor — ou de se distinguir dos demais — alimenta a discórdia e rompe os vínculos de empatia.

Essa observação antiga encontra eco nas pesquisas recentes sobre os efeitos da desigualdade¹⁶⁸. Quando o *status* social se torna o eixo das relações humanas, o tecido coletivo se desgasta. O mesmo impulso que move o desejo de reconhecimento, quando estimulado por estruturas desiguais, degenera em competição e isolamento. Assim, a desigualdade não destrói apenas o equilíbrio econômico, mas corrói silenciosamente a confiança e a solidariedade, substituindo a cooperação pela comparação e o pertencimento pela vaidade¹⁶⁹.

O estudo indica que a qualidade de vida das pessoas pode ser melhorada mediante a redução das diferenças econômicas entre os indivíduos que integram uma sociedade. O desenvolvimento do bem-estar psicossocial da sociedade é diretamente relacionado à implementação de uma sociedade mais igualitária.

Reduzir desigualdades não significa, portanto, repartir melhor os recursos, mas criar

¹⁶⁶ WILKINSON, R; PICKETT, K. *O nível: porque uma sociedade mais igualitária é melhor para todos*. Trad. de Marilene Tombini. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. p. 18.

¹⁶⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Trad. de Maria Ermantina Galvão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

¹⁶⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Trad. de Maria Ermantina Galvão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

¹⁶⁹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Trad. de Maria Ermantina Galvão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

condições mais equilibradas de vida — exatamente o que buscam os programas sociais e assistenciais analisados neste trabalho. Em sociedades menos desiguais, há menos adoecimento, mais confiança e maior engajamento das pessoas na vida coletiva. A igualdade, nesse sentido, é um requisito concreto para o funcionamento saudável das relações sociais e para o fortalecimento das políticas públicas voltadas à inclusão.

Como demonstrado, a desigualdade é um problema de caráter estrutural. Não decorre, isoladamente, da má gestão econômica ou da ausência de políticas sociais, mas de um conjunto de crenças, valores e instituições que a reproduzem e legitimam ao longo do tempo. Nesse contexto, vale destacar a análise de Mijs e Savage¹⁷⁰, que examinam como o conceito de “meritocracia” foi reinterpretado historicamente, passando de uma crítica à desigualdade para um instrumento de sua naturalização.

De acordo com os autores, embora o termo tenha ganhado destaque com a publicação da obra de ficção *A ascensão da meritocracia*, do sociólogo britânico Michael Young, sua disseminação ocorreu em sentido oposto ao pretendido pelo autor. Em seu livro, Young descreveu uma sociedade que, ao substituir o sistema de classes tradicionais por um regime baseado no mérito individual, criava uma nova forma de hierarquia: uma elite de “vencedores” legitimada por seus diplomas e reconhecimentos formais, e uma massa de “perdedores” sem acesso às mesmas oportunidades educacionais. O mérito, longe de ser um fator de justiça, tornava-se uma justificativa moral para a desigualdade.

A crítica de Young, no entanto, foi amplamente deturpada. Décadas depois, o termo “meritocracia” passou a ser usado de maneira positiva, como símbolo de justiça e eficiência. Essa nova leitura, analisada por Mijs e Savage, consolidou a crença de que o sucesso depende exclusivamente do esforço e da capacidade individuais, desconsiderando os condicionamentos estruturais — como origem familiar, acesso à educação de qualidade, redes de influência e contexto econômico. Assim, a desigualdade passou a ser percebida não como um problema coletivo, mas como o reflexo natural de diferenças de talento e empenho.

A consolidação dessa visão reforça a ideia de que cada um é inteiramente responsável por seu destino, transformando a meritocracia em um mito legitimador da ordem social existente. Ao

¹⁷⁰ MIJS; SAVAGE. *Meritocracy, elitism and inequality*. The Political Quarterly, 91. 2020. p. 397-404. Disponível em: <https://eprints.lse.ac.uk/103817>. Acesso em: 10 maio 2022.

deslocar o foco das causas estruturais para o desempenho individual, essa ideologia produz um efeito perverso, tornando invisíveis as barreiras que impedem a mobilidade social e fazendo com que a desigualdade pareça, além de inevitável, justa.

Percebe-se, assim, que a própria ideia de meritocracia dificulta a compreensão da desigualdade em sua dimensão estrutural. A maioria das pessoas é levada a acreditar que as diferenças de renda e oportunidades decorrem de esforço individual, e não de fatores históricos, institucionais ou coletivos. Com isso, a desigualdade deixa de ser vista como um problema social e passa a ser percebida como reflexo de escolhas pessoais.

Essa lógica faz da meritocracia um dos principais mecanismos de legitimação da desigualdade. Embora seja evidente que quem tem mais oportunidades tende a alcançar melhores resultados, o discurso meritocrático atribui o sucesso apenas à capacidade e ao empenho do indivíduo. Da mesma forma, aqueles que fracassam são levados a crer que sua condição resulta exclusivamente de falta de esforço ou talento, e não das barreiras sociais que limitam o acesso a bens e direitos.

Estudos recentes mostram que, em sociedades mais desiguais, essa visão tende a se intensificar: as pessoas passam a interpretar as diferenças econômicas como algo “merecido”¹⁷¹. O sucesso é visto como prova de virtude, e a pobreza, como consequência natural do descomprometimento. Assim, a desigualdade não apenas se perpetua, mas é constantemente justificada — e, pior, internalizada como se fosse uma expressão legítima da ordem social.

Partindo da constatação de que a desigualdade econômica está presente em praticamente todas as sociedades e tende a se reproduzir ao longo do tempo, o Relatório da Desigualdade Mundial de 2018 — elaborado por um grupo de pesquisadores que inclui Alvaredo, Chancel, Piketty, Saez e Zucman — identificou que o monitoramento constante dessas disparidades mostra-se essencial para evitar crises políticas, econômicas e sociais de grande escala. A ideia central é

¹⁷¹ Diversos estudos empíricos identificaram essa tendência de associação entre desigualdade e crença na meritocracia, evidenciando que, em contextos mais desiguais, as pessoas tendem a justificar as diferenças sociais como fruto do merecimento individual (MIJS, Jonathan J. B. *The paradox of inequality: income inequality and belief in meritocracy go hand in hand*. London: London School of Economics and Political Science, 2019. Disponível em: <https://eprints.lse.ac.uk/100794/>. Acesso em: 16 out. 2025; HADARICS, Márton; KENDE, Anna; SZABÓ, Zsolt Péter. The relationship between income inequality and the palliative function of meritocracy belief: The micro- and macro-levels both count. *Frontiers in Psychology*, Lausanne, v. 12, 2021. Disponível em: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2021.709080/full>. Acesso em: 16 out. 2025; TEKLU, Taye A. Meritocracy and inequality: moral considerations. *Palgrave Communications*, London, v. 4, n. 1, p. 1–10, 2018. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41599-017-0059-3>. Acesso em: 16 out. 2025).

que compreender a evolução da desigualdade não é apenas uma questão estatística, mas uma medida preventiva diante de seus potenciais efeitos desestabilizadores¹⁷².

O estudo busca oferecer uma base sólida para o debate público sobre o tema, combinando transparência metodológica, acesso facilitado às informações e atualização contínua das séries de dados. O propósito é fortalecer a capacidade de governos, instituições e sociedade civil de compreender a dimensão real da desigualdade e, a partir disso, formular políticas mais eficazes. Ao promover a divulgação ampla e acessível das informações, o relatório contribui para uma discussão democrática e fundamentada sobre como reduzir as disparidades e lidar com seus efeitos sociais.

O documento compila e analisa tendências recentes da desigualdade global a partir do *World Wealth and Income Database*, uma base de dados criada no início dos anos 2000 e que se mantém em permanente expansão. O projeto reúne contribuições de mais de uma centena de pesquisadores em todo o mundo, comprometidos com a padronização e a comparação internacional de dados sobre renda e riqueza, o que lhe confere grande credibilidade científica.

As pesquisas reunidas no relatório abrangem informações de mais de setenta países, que representam todas as regiões do planeta. Essa amplitude permite identificar padrões comuns e especificidades locais, possibilitando tanto o acompanhamento global da desigualdade de renda quanto a análise de suas causas e consequências em diferentes contextos econômicos, institucionais e culturais.

Graças ao acesso mais amplo e atualizado aos dados, o relatório também incorpora evidências de países emergentes — como China, Índia, Brasil, África do Sul, Rússia e nações do Oriente Médio —, além das economias desenvolvidas da Europa, América do Norte e Japão. A análise comparada mostra que, nas últimas décadas, houve um aumento generalizado da desigualdade, embora em ritmos distintos entre as regiões. Essa diferença sugere que as políticas públicas e as instituições desempenham papel decisivo na contenção ou no agravamento das disparidades sociais e econômicas.

A principal inovação do *Relatório da Desigualdade Mundial* está na ampliação e na sistematização das séries históricas de dados, permitindo acompanhar a evolução da renda tanto entre os grupos mais pobres quanto entre os mais ricos. Essa abordagem possibilitou observar, de

¹⁷² PIKETTY. *World Wealth and Income Database*. Disponível em: <https://wid.world>. Acesso em: 10 maio 2022.

forma mais precisa, como as políticas públicas influenciam a redistribuição de renda. Um exemplo expressivo é a redução gradual da participação dos 50% mais pobres na renda nacional dos Estados Unidos desde a década de 1980, sinalizando o impacto direto das escolhas fiscais e sociais adotadas ao longo do tempo.

Entre as novidades trazidas pelo estudo, destaca-se também a inclusão de informações detalhadas sobre a concentração da riqueza e sobre as transformações na composição do patrimônio público e privado. Esses dados revelam uma tendência preocupante: em vários países desenvolvidos, a riqueza pública líquida — isto é, o saldo entre ativos e passivos do Estado — tem se aproximado de zero, e em alguns casos se tornado negativa. Isso significa que o setor público, em vez de acumular recursos, passou a depender crescentemente do endividamento, enquanto o patrimônio privado se expandiu de forma concentrada nas camadas mais altas da população.

Embora os próprios autores reconheçam certas limitações metodológicas — sobretudo quanto à mensuração precisa das variações de renda e patrimônio em contextos muito distintos —, a contribuição do relatório é inegável. O trabalho oferece uma base empírica inédita para o debate público sobre a desigualdade, permitindo que discussões políticas e acadêmicas se apoiem em evidências robustas e comparáveis entre países.

Com o propósito de orientar a formulação de políticas mais justas, o relatório adota uma abordagem ampla, reunindo informações de diferentes fontes: contabilidade nacional de renda e riqueza, levantamentos domiciliares, dados tributários sobre renda, herança e patrimônio, além de *rankings* internacionais de riqueza. Essa integração de dados oferece uma visão abrangente das causas e efeitos da desigualdade, bem como dos instrumentos de política capazes de mitigá-la.

É importante reconhecer que os temas da igualdade e da desigualdade não se restringem a debates teóricos da filosofia, da economia ou da sociologia. Eles também se projetam no campo jurídico, tornando-se pilares de inúmeras normas e constituições modernas. No caso brasileiro, a Constituição da República desempenha um importante papel nesse processo — não apenas por ter surgido em um momento de redemocratização, mas por reafirmar de forma enfática o valor da igualdade em uma sociedade que ainda carregava marcas profundas de exclusão.

Poucas passagens são tão simbólicas quanto o artigo 5º, que consagra a igualdade “perante a lei”. No entanto, o texto constitucional vai além da igualdade formal. Em diferentes trechos, reafirma a necessidade de promover também a igualdade material — aquela que busca corrigir

desigualdades reais e garantir condições mais equitativas de participação na vida social. Um exemplo claro está no artigo 23, inciso X, que atribui a todos os entes federativos a responsabilidade de combater as causas da pobreza e da marginalização. Essa repartição de competências expressa um compromisso coletivo com a justiça social, reconhecendo que o enfrentamento da desigualdade não é tarefa isolada da União, mas um dever compartilhado por todo o Estado brasileiro.

Ao percorrer as demais menções à igualdade ao longo da Constituição da República, nota-se que o termo vai adquirindo sentidos mais específicos, adaptando-se ao contexto de cada capítulo. Em alguns casos, refere-se ao acesso a direitos; em outros, à eliminação de discriminações ou à busca por equidade nas políticas públicas. Essa variação demonstra que o conceito de igualdade, longe de ser apenas abstrato, é moldado pelas circunstâncias concretas sobre as quais o texto constitucional pretende incidir.

Além da Constituição da República e de outros textos legais que versam sobre a igualdade, destacam-se os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, metas estabelecidas em 2015 que devem ser atingidas no mundo inteiro até o ano de 2030¹⁷³.

Estabelecidos na Cúpula das Nações Unidas de 2015, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável sucederam e ampliaram os antigos Objetivos do Milênio¹⁷⁴. Com caráter universal, essa agenda busca enfrentar desafios que extrapolam fronteiras nacionais e geracionais, propondo metas comuns voltadas à erradicação da pobreza, à promoção da igualdade e à preservação ambiental. Trata-se, portanto, de um compromisso global de longo prazo, que articula dimensões econômicas, sociais e ambientais do desenvolvimento em uma mesma visão integrada¹⁷⁵.

São dezessete objetivos. O décimo destaca a necessidade de enfrentar as desigualdades em

¹⁷³ KHAMIS, R. B. M.; AVES, J. da S. (2018). A redução das desigualdades no Brasil e o objetivo desenvolvimento sustentável. n° 10. JURIS - *Revista da Faculdade de Direito*, 28(2), 135–154. Disponível em: <https://doi.org/10.14295/juris.v28i2.8357>. Acesso em: 9 maio 2022.

¹⁷⁴ Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) foram estabelecidos pela Organização das Nações Unidas no ano 2000, a partir da Declaração do Milênio, com o compromisso de reduzir a pobreza extrema e promover melhorias sociais básicas até 2015. Formados por oito metas centrais — entre elas, erradicar a fome e a pobreza, alcançar a educação primária universal, promover a igualdade de gênero, reduzir a mortalidade infantil e garantir a sustentabilidade ambiental —, os ODM orientaram políticas globais de desenvolvimento humano. Após seu encerramento, em 2015, foram sucedidos pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que ampliaram o foco para 17 metas de caráter universal, integrando dimensões econômicas, sociais e ambientais do desenvolvimento (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Milênio*. Nova Iorque: ONU, 2000. Disponível em: <https://www.un.org/millenniumgoals/>. Acesso em: 16 out. 2025).

¹⁷⁵ Disponível em: <https://www.pactoglobal.org.br/ods>. Acesso em: 12 de jun. 2025.

suas diversas dimensões. Diferentemente de declarações genéricas sobre o tema, esse objetivo detalha de forma mais concreta as disparidades materiais, econômicas e sociais, propondo políticas públicas e instrumentos legais voltados a cada uma delas. O Brasil, assim como os demais membros da Organização das Nações Unidas, assumiu o compromisso de cumprir as metas 10.3 e 10.4, que tratam da promoção da igualdade de oportunidades e da redução das desigualdades de resultados. Essas metas incluem a eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e a criação de medidas adequadas para assegurar um tratamento justo a todos. Também preveem o fortalecimento de políticas fiscais, salariais e de proteção social que contribuam, de maneira progressiva, para uma sociedade mais equilibrada.

Embora a agenda tenha um caráter prático e imediato — voltado a metas que devem ser periodicamente revisadas —, existem marcos internacionais que tratam da desigualdade de forma mais duradoura e universal. Um dos mais importantes é a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que, assim como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, reafirma a dignidade e a igualdade como valores essenciais à vida em sociedade. Diferente de um texto meramente declaratório, a declaração reconhece que a justiça social depende de condições materiais mínimas de existência e de proteção contra as vulnerabilidades que ameaçam a segurança humana.

Embora o artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos trate de direitos individuais, ele expressa uma preocupação essencialmente coletiva: a necessidade de garantir condições mínimas de vida digna para todos. A igualdade, nesse contexto, não se resume à ausência de discriminação, mas envolve assegurar padrões de bem-estar suficientes para a subsistência e a segurança material. Esse ideal, no entanto, é distorcido nas sociedades em que a desigualdade se amplia, pois os extremos sociais comprometem a própria noção de justiça e de convivência solidária.

Diversos estudos e organismos internacionais — como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, a Oxfam Internacional e o Fundo Monetário Internacional — têm destacado que a desigualdade extrema não é apenas um problema social, mas também um obstáculo econômico. Ela reduz a eficiência produtiva, limita a inovação e enfraquece o potencial

de crescimento sustentável das nações¹⁷⁶.

No caso brasileiro, a preservação do Estado Social previsto na Constituição da República continua sendo o principal instrumento de enfrentamento da desigualdade de renda. Garantir sua efetividade, porém, exige mais do que políticas assistenciais isoladas: requer uma estrutura fiscal equilibrada, uma tributação mais simples e justa e uma articulação federativa capaz de distribuir responsabilidades e recursos de forma eficiente. Somente com essa base é possível reduzir, de forma duradoura, as disparidades que comprometem o desenvolvimento do país.

3.1.3 Números da desigualdade e impacto da pandemia

Como visto no capítulo anterior, a pobreza é um dos principais desafios enfrentados pela população nas últimas décadas. Os níveis brasileiros de desigualdade são elevados, especialmente quando comparados com outros países mais desenvolvidos. O relatório mundial sobre índices de qualidade de vida elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, com base em dados do Banco Mundial, apontou que o Brasil ocupa a oitava posição entre os piores países em desigualdade de renda¹⁷⁷.

Pesquisa elaborada a partir do cruzamento dos dados tributários provenientes da Declaração Anual de Ajuste do Imposto de Renda da Pessoa Física e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios demonstrou que — apesar de os índices de extrema pobreza terem caído significativamente, assim como caíram em percentual as demais categorias de pobreza não extrema¹⁷⁸ — os índices de desigualdade, no período compreendido entre 2006 e 2012, permaneceram estáveis, em função do aumento da concentração de renda da parcela mais rica da

¹⁷⁶ Fagnani sobreleva que: “Christine Lagarde, Diretora-geral do FMI, afirmou que ‘reduzir a desigualdade excessiva (...) não é apenas correto do ponto de vista moral e político, mas é um bom princípio econômico’. Especialistas do FMI ressaltam que a desigualdade excessiva de renda desestimula o investimento, inibe a taxa de crescimento econômico e torna o crescimento menos sustentável com o tempo. Na mesma perspectiva, estudo recente da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) resalta que a igualdade atua ‘como força impulsionadora da eficiência econômica’”. FAGNANI. *A reforma tributária necessária sem sacrificar o Estado Social*. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br>. Acesso em: 8 fev. 2022.

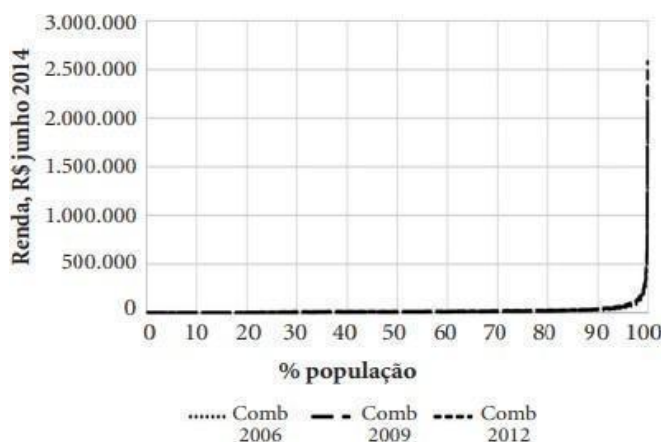
¹⁷⁷ *BRASIL tem a 8ª pior desigualdade de renda e supera só países africanos*. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2020/12/15/brasil-tem-a-8-pior-desigualdade-de-renda-e-supera-so-paises-africanos.htm>. Acesso em: 20 nov. 2022.

¹⁷⁸ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte: D’Plácido, 2020. p. 52.

população¹⁷⁹.

A desigualdade no Brasil é muito alta e estável. O 1% mais rico da população adulta concentra mais de um quarto de toda a renda do país. Os 5% mais ricos detêm quase metade da renda. A concentração é tamanha que um milésimo das pessoas acumula mais renda que toda a metade mais pobre da população junta. Salvo uma pequena queda ao longo dos seis anos analisados, esses níveis de concentração mantiveram-se praticamente os mesmos entre 2006 e 2012¹⁸⁰.

O país é marcado por uma grande parcela da população de baixa renda, que se distingue de uma pequeníssima, mas bastante rica, elite. O gráfico abaixo permite uma visualização dessa diferença nos níveis absolutos de renda do país:



Parada de Pen da renda individual, 0% a 100% da população, distribuições combinadas, Brasil, 2006 a 2012¹⁸¹

Apesar disso, não há como negar que, nos últimos vinte anos, o país experimentou avanços significativos no combate à pobreza e, ainda que em pequena medida, na redução das desigualdades sociais e regionais. No período compreendido entre 2004 e 2014, o país experimentou uma diminuição da pobreza extrema de 67,5% para 3,5% da população, segundo

¹⁷⁹ MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira.; CASTRO, Fábio Ávila. *O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares, 2006/2012*. Social Science Research Network Working Paper, 2014a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/KgSz4CP7xyVT3LJDvz8f3qf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹⁸⁰ MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira.; CASTRO, Fábio Ávila. *O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares, 2006/2012*. Social Science Research Network Working Paper, 2014a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/KgSz4CP7xyVT3LJDvz8f3qf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹⁸¹ Fonte: De 0% a 90% da população, PNAD 2006-2012 IBGE, microdados. De 90% a 100% da população, interpolação dos dados da Declaração Anual de Ajuste do Imposto de Renda Pessoa Física, 2006-2012.

dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística¹⁸².

De acordo com relatório elaborado pelo Banco Mundial¹⁸³, a redução da extrema pobreza resultou de políticas sociais implementadas pelo Governo Federal, como, por exemplo, o aumento do salário mínimo, evidenciando que — como se pretende concluir com o presente trabalho — as atividades estatais atuam sim a serviço do desenvolvimento econômico.

É nítido que o país foi pioneiro no planejamento e na execução de políticas públicas exitosas de transferência de renda¹⁸⁴, as quais beneficiam, em maior medida, as regiões macroeconomicamente menos favorecidas, como Norte e Nordeste. O gráfico abaixo, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2019, evidencia que a maior parte da renda nordestina é oriunda de programas sociais e do sistema de aposentadorias do Instituto Nacional do Seguro Social¹⁸⁵:

		1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	10º	Total
Norte	BPC-LOAS	0,2	4,5	5,1	5,9	4,9	3,8	6,7	1,6	0,6	0,1	2,2
	PBF	55,1	15,7	6,9	3,3	1,8	1,0	0,3	0,3	0,1	0,0	1,6
	Outros programas sociais	0,3	0,3	0,4	0,2	0,1	0,2	0,5	0,0	0,0	0,0	0,1
	Aposentadoria/ensão do INSS	1,1	7,5	10,4	16,5	15,9	13,3	34,9	15,6	14,7	15,8	16,2
	Seguro-desemprego, seguro-defeso	0,1	0,7	1,6	2,0	1,0	1,0	0,8	0,8	0,5	0,1	0,6
	Pensão alimentícia, doação ou mesada em R\$	3,1	3,4	1,7	1,4	1,4	1,0	0,8	1,0	1,1	1,0	1,2
	Aluguel ou arrendamento	0,2	0,4	0,5	0,5	0,8	0,9	0,6	1,7	1,9	2,3	1,6
	Bolsa de estudos, poupança, aplic. financeiras	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,4	0,3	0,5	0,3
Nordeste	BPC-LOAS	-	2,8	5,5	6,5	6,6	4,2	3,6	6,3	1,1	0,1	2,2
	PBF	81,4	29,7	10,9	5,3	2,4	1,4	0,6	0,2	0,1	0,0	1,8
	Outros programas sociais	0,4	0,8	0,4	0,4	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2
	Aposentadoria/ensão do INSS	0,1	5,8	14,5	21,5	30,6	26,1	27,0	48,8	21,4	22,9	24,8
	Seguro-desemprego, seguro-defeso	-	0,3	0,9	0,9	0,9	1,1	1,0	0,6	0,6	0,1	0,5
	Pensão alimentícia, doação ou mesada em R\$	4,0	6,7	2,8	1,8	1,4	1,3	1,1	0,7	1,2	0,9	1,2
	Aluguel ou arrendamento	0,4	0,6	0,3	0,4	0,3	0,6	0,7	0,4	1,6	3,3	1,9
	Bolsa de estudos, poupança, aplic. financeiras	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,1	0,3	1,1	0,6
Sudeste	BPC-LOAS	3,1	3,5	1,9	1,7	3,4	0,7	0,3	0,2	0,1	0,0	0,5
	PBF	10,0	2,2	0,8	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
	Outros programas sociais	0,3	0,4	0,1	0,2	0,1	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1
	Aposentadoria/ensão do INSS	11,2	17,6	16,0	18,3	31,1	18,4	20,0	20,2	20,9	16,1	18,5
	Seguro-desemprego, seguro-defeso	0,6	1,5	1,5	1,0	0,9	1,0	0,7	0,6	0,2	0,0	0,4
	Pensão alimentícia, doação ou mesada em R\$	5,7	2,3	1,8	1,5	1,4	1,0	0,9	1,0	1,1	0,7	1,1
	Aluguel ou arrendamento	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	1,2	1,4	1,7	2,2	4,4	2,6
	Bolsa de estudos, poupança, aplic. financeiras	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	0,7	3,1	1,5
Sul	BPC-LOAS	2,7	3,1	1,1	3,6	0,6	0,5	0,2	0,2	0,0	0,0	0,5
	PBF	5,5	0,8	0,3	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
	Outros programas sociais	0,7	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
	Aposentadoria/ensão do INSS	11,4	19,3	14,6	51,7	19,5	20,3	18,9	21,2	17,4	17,6	19,5
	Seguro-desemprego, seguro-defeso	2,0	1,7	1,2	0,3	1,1	0,8	0,7	0,3	0,2	0,0	0,5
	Pensão alimentícia, doação ou mesada em R\$	4,0	2,1	1,7	1,0	0,9	1,2	0,9	1,3	1,0	0,8	1,1
	Aluguel ou arrendamento	0,8	0,5	1,2	0,5	1,1	1,6	1,9	1,9	2,7	3,6	2,4
	Bolsa de estudos, poupança, aplic. financeiras	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5	0,7	2,4	1,1
Centro-oeste	BPC-LOAS	4,6	3,3	2,6	2,0	5,6	1,7	0,8	0,3	0,1	0,0	0,9
	PBF	7,7	2,0	1,2	0,4	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
	Outros programas sociais	0,4	0,4	0,2	0,4	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
	Aposentadoria/ensão do INSS	8,1	15,1	11,2	11,1	31,0	13,7	13,8	15,2	15,1	19,3	16,7
	Seguro-desemprego, seguro-defeso	1,7	1,0	1,6	1,1	1,0	0,5	0,8	0,6	0,2	0,0	0,5
	Pensão alimentícia, doação ou mesada em R\$	4,9	2,2	1,6	1,5	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,5	0,9
	Aluguel ou arrendamento	1,2	0,8	0,8	1,5	0,8	1,6	2,0	2,7	2,5	3,8	2,6
	Bolsa de estudos, poupança, aplic. financeiras	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,4	0,4	0,5	0,3	1,0	0,6
Brasil	BPC-LOAS	2,9	3,1	2,5	3,0	3,6	1,5	1,2	1,0	0,3	0,0	0,9
	PBF	14,8	5,5	2,4	1,2	0,7	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,6
	Outros programas sociais	0,5	0,4	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
	Aposentadoria/ensão do INSS	9,8	15,9	14,7	22,3	27,1	19,3	21,1	23,0	19,6	17,9	19,5
	Seguro-desemprego, seguro-defeso	1,1	1,3	1,4	1,0	0,9	0,9	0,8	0,5	0,3	0,0	0,5
	Pensão alimentícia, doação ou mesada em R\$	4,9	2,8	1,9	1,5	1,3	1,1	0,9	1,0	1,1	0,8	1,1
	Aluguel ou arrendamento	0,8	0,6	0,7	0,7	0,8	1,2	1,4	1,7	2,2	3,9	2,4
	Bolsa de estudos, poupança, aplic. financeiras	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,6	2,3	1,2

¹⁸² IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais 2015: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro, 2015.

¹⁸³ BANCO MUNDIAL. *Monitoramento da Inclusão Social: programas de transferência de renda*. Brasília, 2015.

¹⁸⁴ TROVÃO, Cassiano José Bezerra Marques. *A Pandemia da Covid-19 e a desigualdade de renda no Brasil: um olhar macrorregional para a proteção social e os auxílios emergenciais*. Texto para Discussão. UFRN. DEPEC, Natal, n. 004, mai., 2020.

¹⁸⁵ Participação das distintas fontes de renda (inclusive renda do trabalho) na massa de renda total segundo intervalos decílicos e macrorregiões, Brasil, 2019. Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua anual. Elaboração própria.

O argumento de que as políticas sociais são de vital importância àqueles que se encontram na parte inferior da distribuição de renda fica ainda mais evidente quando se observam os pesos relativos da massa de renda desses programas para a renda desses domicílios. Enquanto para o Brasil como um todo, os Benefícios de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família representavam, em 2019, 1,5% da massa de renda da população, no Nordeste essas políticas eram responsáveis por aproximadamente 4% da massa de renda dos domicílios da região. Mais do que isso, ao se analisar os 10% mais pobres, percebe-se que 14,8% da massa de renda dos domicílios desse estrato, no Brasil, advêm do programa Bolsa Família¹⁸⁶.

Fica evidente, considerando os dados acima, que o estado — especialmente por meio dos instrumentos da atividade financeira, arrecadando recursos e os direcionando para a execução de políticas sociais e econômicas — atua ativamente na promoção da redução de desigualdades sociais e regionais.

O país vinha registrando avanços importantes na redução da pobreza e na ampliação do acesso a políticas públicas. Programas de transferência de renda, valorização do salário mínimo e expansão do emprego formal haviam contribuído para melhorar os indicadores sociais e reduzir desigualdades regionais. Esse processo, contudo, foi abruptamente interrompido. Em 2020 o mundo foi surpreendido pela pandemia de coronavírus, desde a primeira detecção do vírus na cidade de Wuhan, na China¹⁸⁷. O patógeno se espalhou rapidamente, afetando todos os continentes e levando a Organização Mundial da Saúde a declarar estado de emergência global de saúde pública. Essa situação causou choques na economia mundial e desencadeou a maior crise econômica dos últimos cem anos¹⁸⁸ — com impactos mais significativos nas economias emergentes.

A crise sanitária e as medidas de isolamento adotadas para conter a disseminação do vírus provocaram uma queda brusca na atividade econômica e, conseqüentemente, na renda de muitas

¹⁸⁶ TROVÃO, Cassiano José Bezerra Marques. *A Pandemia da Covid-19 e a desigualdade de renda no Brasil: um olhar macrorregional para a proteção social e os auxílios emergenciais*. Texto para Discussão. UFRN. DEPEC, Natal, n. 04, mai., 2020.

¹⁸⁷ Para um histórico detalhado da emergência internacional da Covid-19, ver: ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. *Histórico da emergência internacional da COVID-19*. Washington, D.C.: OPAS, 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/historico-da-emergencia-internacional-covid-19>. Acesso em: 27 de abr. 2026.

¹⁸⁸ As informações sobre o início da pandemia de Covid-19 em Wuhan, a declaração de emergência global de saúde pública pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e os impactos da pandemia em escala mundial são amplamente divulgadas e reportadas por diversas fontes jornalísticas e governamentais. Algumas fontes confiáveis para obtenção dessas informações incluem a OMS, a Organização das Nações Unidas (ONU), agências de notícias internacionais como a Reuters, a BBC News e a CNN, e sites oficiais de governos de diferentes países.

famílias, sobretudo aquelas que já viviam em situação de vulnerabilidade. No Brasil, a pandemia reverteu a tendência de queda gradual nos índices de pobreza, vivenciada nos últimos anos, e levou a um aumento significativo dos índices de desigualdade, sobretudo nas regiões mais pobres do país. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística apontam que, em 2020, a taxa de pobreza no país subiu para 28,6%, o que representa cerca de 59,2 milhões de pessoas¹⁸⁹.

Além disso, a pandemia acentuou as desigualdades regionais no país, uma vez que as regiões mais pobres e vulneráveis — especialmente Norte¹⁹⁰ e Nordeste¹⁹¹ — foram mais afetadas pela crise econômica e pelo colapso dos sistemas de saúde. Isso ocorreu devido à estrutura econômica dessas regiões, baseada principalmente na agricultura familiar e no setor de serviços informais. Com a paralisação das atividades econômicas devido à pandemia e a falta de políticas públicas efetivas de auxílio à população, muitos trabalhadores perderam sua renda e, em consequência, a condição de vida piorou significativamente¹⁹².

Ademais, essas regiões também foram mais afetadas pela crise de saúde pública em si, devido à precariedade do sistema de saúde e à dificuldade de acesso a tratamento médico adequado. Isso resultou em um aumento da mortalidade por coronavírus na população mais pobre dessas regiões¹⁹³. A pandemia escancarou o que os números já indicavam. No Brasil, a desigualdade não é apenas econômica — ela define quem tem mais chances de sobreviver.

Nesse cenário, é indispensável examinar como a pandemia afetou a economia brasileira e acentuou as desigualdades existentes. Compreender seus impactos é fundamental para avaliar não apenas a magnitude da crise, mas também a capacidade e os limites das políticas públicas em

¹⁸⁹ IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais 2020: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101702_informativo.pdf. Acesso em: 26 jan. 2023.

¹⁹⁰ Destaca-se, a título de exemplo, a crise vivenciada na cidade de Manaus pela falta de respiradores, situação que apenas foi apaziguada após a intervenção e doações feitas por artistas nacionais, como os humoristas Whindersson Nunes e Tatá Werneck. Disponível em: <https://g1.globo.com/pop-arte/noticia/2021/01/15/whindersson-nunes-diz-que-mobilizou-tres-avioes-com-ventiladores-pulmonares-para-manaus.ghtml>. Acesso em: 25 fev. 2023.

¹⁹¹ Segundo dados do IBGE, em 2020, a Região Nordeste teve a maior queda do Produto Interno Bruto (PIB) em relação a 2019, com uma diminuição de 5,3%. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Contas Regionais 2020*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-regionais/208>. Acesso em: 27 mar. 2023.

¹⁹² IPEA *Nota Técnica nº 85 - A pandemia de Covid-19 e seus efeitos sobre a pobreza e a desigualdade*. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200807_notatec85.pdf. Acesso em: 25 jan. 2023.

¹⁹³ IPEA. *Nota Técnica nº 85 - A pandemia de Covid-19 e seus efeitos sobre a pobreza e a desigualdade*. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200807_notatec85.pdf. Acesso em: 25 jan. 2023.

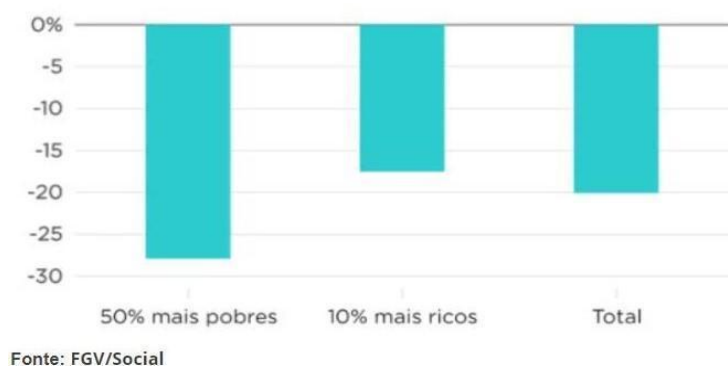
mitigar seus efeitos sobre as populações mais vulneráveis.

A análise de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada¹⁹⁴ revela que, após a pandemia, pelo menos um milhão de famílias ingressou na condição de pobreza. O levantamento mostra um aumento expressivo na proporção de pessoas em situação de vulnerabilidade entre 2019 e 2021, evidenciando o agravamento das desigualdades sociais no período¹⁹⁵:

Indicadores de pobreza (2019 e 2021)			
Indicador	2019 (%)	2021 (%)	Diferença (p.p.)
Proporção de pobres			
Linha R\$ 210,00	9,32	10,70	1,38
Linha R\$ 105,00 (pobreza extrema)	4,67	5,74	1,07
Quadrado do hiato da pobreza			
Linha R\$ 210,00	6,27	7,63	1,36
Linha R\$ 105,00 (pobreza extrema)	3,33	4,40	1,07

Fonte: PNAD Continua.
Elaboração do autor.
Obs.: Pesos amostrais considerados na análise.

A pandemia, portanto, aumentou as desigualdades sociais e regionais que já assolavam o país, exigindo a adoção de políticas públicas pelos entes estatais. Estudo elaborado pela Fundação Getúlio Vargas¹⁹⁶ apontou que houve uma queda significativa na renda do trabalho da população entre o primeiro e o segundo semestre de 2020:



¹⁹⁴ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 7*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, junho de 2022.

¹⁹⁵ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 7*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, junho de 2022.

¹⁹⁶ NERI, Marcelo C. *Efeitos da pandemia sobre o mercado de trabalho brasileiro: desigualdades, ingredientes trabalhistas e o papel da jornada* (2020). Disponível em: <http://www.fgv.br/cps/Covid&Trabalho>. Acesso em: 31 mar. 2023.

A crise provocada pela pandemia agravou a situação econômica do país. O crescimento da pobreza extrema impôs ao poder público o desafio de responder rapidamente por meio de programas de transferência de renda e de proteção social, para atenuar os efeitos imediatos da crise sobre as famílias mais vulneráveis.

3.1.4 Auxílio Brasil

Considerando a necessidade de reduzir a desigualdade social e a pobreza no país, especialmente no contexto pós-pandêmico, foi criado o Programa Auxílio Brasil, em substituição ao Bolsa Família.

O Bolsa Família foi o maior programa de transferência de renda do país e ganhou reconhecimento internacional por ter retirado milhões de famílias da extrema pobreza. Ao longo de quase duas décadas, teve papel fundamental na redução da pobreza e da desigualdade, ao combinar transferência de renda com metas de educação e saúde. Contudo, os profundos impactos econômicos e sociais provocados pela pandemia tornaram necessária a reformulação do programa, para adaptá-lo às novas demandas da população brasileira.

Com esse propósito, o Governo Federal anunciou a criação do Auxílio Brasil, como medida voltada a ampliar o número de famílias atendidas e a aumentar o valor médio do benefício concedido. A iniciativa buscava responder de forma imediata às necessidades emergenciais das camadas mais vulneráveis da população, além de incentivar a inclusão social e econômica por meio de políticas complementares.

De acordo com o Governo Federal, o objetivo do programa era:

[...] reduzir a pobreza e a extrema pobreza das famílias beneficiárias. Além disso, o Auxílio Brasil busca promover a cidadania com garantia de renda e apoiar, por meio dos serviços, programas, projetos e benefícios ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a articulação de políticas voltadas aos beneficiários, visando a superação das vulnerabilidades sociais das famílias¹⁹⁷.

¹⁹⁷ BRASIL. Ministério da Cidadania. *Cartilha do Programa Auxílio Brasil*. Brasília: Ministério da Cidadania, 2021.

Para alcançar esse objeto, foram fixadas como diretrizes a promoção de oportunidades de capacitação e de empregabilidade para proporcionar autonomia às famílias; o incentivo à educação financeira; a utilização de tecnologias para identificar, incluir e emancipar os cidadãos beneficiários e a integração e a articulação entre os programas, serviços e benefícios ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social com as políticas de saúde, de educação e de renda¹⁹⁸.

Entre as principais inovações introduzidas pelo Auxílio Brasil estavam (i) o benefício para a primeira infância, destinado a crianças de zero a trinta e seis meses; (ii) o benefício para o controle de natalidade; (iii) o aumento do valor médio repassado às famílias; e (iv) a ampliação da faixa de renda para inclusão de novos beneficiários¹⁹⁹.

Desenhado para suprir as lacunas deixadas pelo Auxílio Emergencial²⁰⁰, o Auxílio Brasil buscou integrar diferentes dimensões de apoio social, com foco na transferência direta e indireta de renda, no desenvolvimento da primeira infância, no estímulo ao empreendedorismo e ao microcrédito, bem como na inclusão produtiva rural e urbana, voltada à empregabilidade e à emancipação cidadã²⁰¹.

Após a pandemia, foi necessária uma resposta estatal rápida para conter o avanço da pobreza e reduzir os efeitos sociais da crise. Era necessário ampliar o alcance dos benefícios sociais e simplificar seu acesso, de modo a promover a emancipação das famílias em situação de vulnerabilidade econômica.

O processo de criação do novo benefício começou em julho de 2021, com a publicação da Medida Provisória nº 1.061, que estabeleceu as bases do Programa Auxílio Brasil. O texto definiu os valores, os critérios de elegibilidade e as diretrizes de incentivo à educação e à inclusão

¹⁹⁸ BRASIL. Ministério da Cidadania. *Cartilha do Programa Auxílio Brasil*. Brasília: Ministério da Cidadania, 2021.

¹⁹⁹ BRASIL. Ministério da Cidadania. *Cartilha do Programa Auxílio Brasil*. Brasília: Ministério da Cidadania, 2021.

²⁰⁰ O Auxílio Emergencial foi um programa extraordinário criado pelo Governo Federal brasileiro em abril de 2020 para mitigar os impactos socioeconômicos da pandemia da Covid-19, destinado a trabalhadores informais, desempregados, microempreendedores individuais e contribuintes individuais do Instituto Nacional do Seguro Social que preenchessem determinados requisitos de renda e não estivessem empregados formalmente ou beneficiados por outros programas sociais. Inicialmente o valor mensal previsto era de R\$ 600 por pessoa, podendo subir a R\$ 1.200 para mães chefes de família, e o programa rapidamente alcançou mais de 68 milhões de pessoas, mobilizando cerca de R\$ 353 bilhões em repasses. Todavia, o Auxílio Emergencial enfrentou diversas polêmicas, tais como falhas no sistema de cadastro e de checagem de elegibilidade, pagamentos indevidos, dificuldade de focalização precisa, além de redução abrupta dos valores e da cobertura em 2021 (BANCO MUNDIAL. *Avaliação do Auxílio Emergencial durante a pandemia da COVID-19 no Brasil*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2021).

²⁰¹ DIAS, Tereza Cristina Corrêa da Costa; DE ALMEIDA, Sergio Freitas; NETO, João Inácio Ribeiro Roma; RIBEIRO, Milton. *EMI n.º 00027/2021 MCID MAPA MCTI MEC*. Brasília, 5 agosto, 2021.

produtiva. Após tramitar no Congresso Nacional, a medida foi aprovada e convertida na Lei nº 14.284/2021, que consolidou a estrutura jurídica do programa e regulamentou seu funcionamento.

O desenho econômico do Auxílio Brasil foi construído sobre três pilares centrais: transferência de renda, incentivo à educação e inclusão produtiva.

No primeiro eixo, o programa previa o pagamento de um benefício mensal às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com valores variáveis conforme a renda *per capita* e a composição familiar. Havia também benefícios adicionais para crianças de até 36 meses, gestantes e adolescentes entre 12 e 17 anos.

No campo educacional, o programa buscava estimular o desempenho e a permanência escolar, oferecendo bônus anuais a estudantes com bom rendimento e exigindo frequência mínima como condição para o recebimento do auxílio — uma forma de reduzir os índices de evasão escolar.

Por fim, no eixo de inclusão produtiva, o Auxílio Brasil previu ações de capacitação e qualificação profissional, bem como incentivos para inserção dos beneficiários no mercado de trabalho. O objetivo era articular o repasse de renda com oportunidades de geração de autonomia econômica, especialmente nas regiões mais pobres do país.

Com esse arranjo, o Auxílio Brasil tentou combinar o alívio imediato da pobreza com estratégias de desenvolvimento social e produtivo. Embora ainda experimental em muitos aspectos, o modelo pretendia fortalecer o vínculo entre assistência e cidadania, transformando o benefício em instrumento de transição para a inclusão econômica.

A Lei nº 14.284/2021 também instituiu mecanismos de controle e transparência, como a criação de um conselho gestor e a obrigatoriedade de prestação de contas dos recursos aplicados. Essas medidas visavam garantir maior eficiência administrativa e a efetividade do programa na redução das desigualdades sociais e regionais.

Houve, contudo, diversos empecilhos na execução prática do Auxílio Brasil, que comprometeram a coerência entre seu desenho institucional e a realidade de sua implementação.

Nos primeiros meses de execução, o programa apresentou ausência de normas e orientações operacionais claramente definidas, o que resultou em incertezas quanto aos procedimentos de acesso e à metodologia da fila de espera. Somente em 21 de fevereiro de 2022

foi publicada a Instrução Normativa Conjunta nº 1 – SECAD/SE/SEDS/SENARC/MC²⁰², que disciplinou os procedimentos operacionais, o cronograma e as repercussões relativas aos processos de averiguação e revisão cadastral. Ademais, o programa foi instituído sem avaliação prévia e não contou com a consulta às instâncias colegiadas das políticas públicas correlatas, nem com estudos técnicos que orientassem seu desenho, viabilidade e sustentabilidade.

O contexto político de sua criação influenciou a tramitação acelerada de medidas fiscais. Em dezembro de 2021, foram promulgadas as Emendas Constitucionais nº 113 e nº 114, que alteraram o teto de gastos e o regime de pagamento de precatórios, respectivamente. A Emenda Constitucional nº 113 passou a considerar a inflação acumulada entre janeiro e dezembro como critério de atualização do teto, gerando uma margem adicional de aproximadamente R\$ 69,6 bilhões²⁰³. A Emenda Constitucional nº 114 fixou um novo limite para o pagamento de precatórios, reduzindo em cerca de R\$ 43,5 bilhões a despesa orçamentária prevista²⁰⁴. Juntas, essas alterações ampliaram o espaço fiscal da União em R\$ 113,1 bilhões, o que viabilizou o custeio do Auxílio Brasil.

Em 29 de março de 2022, o Decreto nº 11.013 promoveu ajustes adicionais, incluindo a ampliação dos limites de renda familiar *per capita* para definição das linhas de pobreza e extrema pobreza. Passaram a ser consideradas famílias em extrema pobreza aquelas com renda de até R\$ 105,00 e, em pobreza, aquelas com renda entre R\$ 105,01 e R\$ 210,00²⁰⁵. Embora a medida tenha aumentado o número de famílias elegíveis, não foi desenhada estratégia para absorver a nova demanda, o que resultou no crescimento das filas de espera.

Os dados da Ferramenta de Consulta e Extração do Cadastro Único ilustram essa expansão. Em novembro de 2021, havia cerca de 28 milhões de famílias cadastradas, número que saltou para 36 milhões em junho de 2022 — um acréscimo de quase 9 milhões de novos cadastros. Entre essas

²⁰² BRASIL. Instrução Normativa Conjunta nº 1 – SECAD/SE/SEDS/SENARC/MC, de 21 de fevereiro de 2022. Dispõe sobre os procedimentos operacionais, o cronograma e as repercussões relativas aos processos de averiguação e revisão cadastral do Programa Auxílio Brasil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 21 fev. 2022.

²⁰³ BRASIL. Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre o regime de precatórios e o teto de gastos públicos. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 9 dez. 2021.

²⁰⁴ BRASIL. Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021. Modifica o regime de pagamento de precatórios e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 17 dez. 2021.

²⁰⁵ BRASIL. Decreto nº 11.013, de 29 de março de 2022. Altera o Decreto nº 10.852, de 8 de novembro de 2021, que regulamenta o Programa Auxílio Brasil e o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 30 mar. 2022.

famílias, 22 milhões encontravam-se em situação de pobreza ou extrema pobreza, equivalendo a aproximadamente 57 milhões de pessoas, ou 26% da população brasileira estimada para 2022. Esse aumento abrupto da demanda gerou forte pressão sobre os serviços do Sistema Único de Assistência Social, cujas estruturas já vinham sofrendo com cortes orçamentários e precarização dos equipamentos públicos.

Com a sobrecarga do sistema e a escassez de pessoal, muitos municípios passaram a registrar filas de espera prolongadas — a chamada “fila da fila”. Esse cenário demonstra a distância entre a expansão da cobertura “no papel” e a capacidade efetiva de operacionalização do programa, especialmente em locais com menor estrutura administrativa e tecnológica.

Por fim, em 14 de julho de 2022, foi promulgada a chamada Emenda Constitucional nº 123, que autorizou gastos adicionais de R\$ 41,25 bilhões fora do teto de gastos até o fim de 2022²⁰⁶. Desse montante, R\$ 26 bilhões foram destinados à ampliação do Auxílio Brasil, elevando o valor mínimo para R\$ 600,00 por família. Contudo, não houve indicação clara das fontes de custeio. Paralelamente, os municípios continuavam enfrentando dificuldades de acesso e cadastramento, e o montante financeiro aprovado não era suficiente para atender a totalidade da demanda reprimida, estimada em cerca de 2,8 milhões de famílias.

A despeito da ampliação do benefício e do aumento do número de elegíveis, o crescimento da demanda não foi acompanhado por investimentos proporcionais na infraestrutura de assistência social, o que levou diversos municípios a organizar mutirões e ações emergenciais para tentar dar vazão às novas inscrições no Cadastro Único e aos atendimentos de famílias em vulnerabilidade. A implementação do Auxílio Brasil evidenciou as limitações da capacidade como as de transferência de renda, em escala nacional.

3.1.5 Programa Bolsa Família

Reimplantado em 2023, após a descontinuação do Auxílio Brasil, o Programa Bolsa Família marca a retomada da política de transferência condicionada de renda que havia sido criada em 2003. Seu relançamento ocorreu em um contexto de reconstrução das políticas sociais

²⁰⁶ BRASIL. Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2022. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir benefício extraordinário e autorizar, em caráter excepcional, a ampliação de benefícios sociais fora do teto de gastos. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 15 jul. 2022.

brasileiras após a pandemia, com o objetivo de restabelecer uma rede de proteção permanente e articulada de combate à pobreza e à desigualdade.

O programa é reconhecido como o maior mecanismo de transferência condicionada de renda do mundo, atendendo a aproximadamente 52 milhões de brasileiros em situação de vulnerabilidade socioeconômica²⁰⁷. A finalidade principal do programa é elevar os padrões de vida das famílias por meio do aumento da renda disponível, aliado ao cumprimento de condicionantes nas áreas de saúde e educação.

A concepção do Bolsa Família reflete o avanço dos Programas de Transferência Condicionada, que ganharam força na América Latina durante os anos 1990. Esses programas se baseiam em dois eixos que se complementam: o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência monetária direta, e a formação de capital humano, mediante exigências de frequência escolar e acompanhamento de saúde²⁰⁸. Essa combinação busca atenuar os efeitos da pobreza no curto prazo, ao mesmo tempo em que procura interromper o ciclo de reprodução intergeracional da desigualdade.

No caso brasileiro, o Bolsa Família se estruturou sobre o reconhecimento de que as famílias de baixa renda enfrentam maior exposição a riscos e menor acesso a oportunidades, o que exige ações estatais de caráter contínuo²⁰⁹.

Para viabilizar a execução nacional do programa, foi criado o Cadastro Único, ferramenta central para o registro, integração e gestão das informações socioeconômicas das famílias. A construção do Cadastro Único permitiu a articulação entre secretarias municipais, estaduais e ministérios, superando a fragmentação administrativa que antes caracterizava os programas sociais.

As condicionalidades do Bolsa Família estão divididas em dois eixos principais: educação, que inclui a exigência de matrícula e a frequência escolar mínima de 85% das aulas para crianças

²⁰⁷ BERNARDI, João Vicente Basso. *As condicionalidades do Programa Bolsa Família na construção da cidadania do brasileiro mais pobre*. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

²⁰⁸ Os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCs) — como o Bolsa Família — integram o campo das políticas assistenciais, e não o das políticas de redistribuição de renda. Seu objetivo central é mitigar situações imediatas de vulnerabilidade, garantindo mínimos sociais por meio de transferências monetárias vinculadas a condicionalidades de saúde e educação. Embora possam gerar efeitos redistributivos pontuais, esses efeitos são limitados e compensatórios, uma vez que os PTCs não alteram a estrutura tributária nem a forma de geração da renda. Assim, configuram-se como instrumentos de proteção social, e não de redistribuição estrutural da riqueza (SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45).

²⁰⁹ THOMÉ, Débora. *O Bolsa-família e a social-democracia*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

e adolescentes, e saúde, que incluiu acompanhamento nutricional, vacinação, aleitamento materno e cuidados pré-natais²¹⁰.

Esses indicadores são monitorados pelas escolas e unidades de saúde pública, que reportam essas informações ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome²¹¹.

Com base nessa estrutura, o programa consolidou um modelo de cooperação nacional, integrando fluxos de informação e funções administrativas entre os entes federados. Essa organização intersetorial resultou em um dos mais altos níveis de acompanhamento de condicionantes já registrados em políticas públicas brasileiras²¹².

Além disso, o Bolsa Família solucionou problemas centrais dos programas sociais anteriores, como a fragmentação executória e informacional e a ausência de um alcance nacional unificado. Antes de sua criação, diferentes entes federativos mantinham programas independentes, com critérios e coberturas desiguais, o que resultava em disparidades no acesso aos benefícios²¹³.

A Lei nº 10.836/2004 instituiu formalmente o programa e unificou os principais mecanismos de transferência de renda existentes até então²¹⁴ — Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Programa Nacional de Acesso à Alimentação, Auxílio Gás e o Cadastro Único do Governo Federal²¹⁵. O cadastramento das famílias é realizado pelos municípios e consolidado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que verifica a veracidade das informações por meio do cruzamento com outros bancos de dados governamentais.

²¹⁰ BERNARDI, João Vicente Basso. *As condicionalidades do Programa Bolsa Família na construção da cidadania do brasileiro mais pobre*. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

²¹¹ BERNARDI, João Vicente Basso. *As condicionalidades do Programa Bolsa Família na construção da cidadania do brasileiro mais pobre*. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

²¹² MODESTO, Luciana; Castro, Jorge A. de. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília. Ipea, 2010 *apud* BERNARDI, João Vicente Basso. *As condicionalidades do Programa Bolsa Família na construção da cidadania do brasileiro mais pobre*. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

²¹³ SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. *O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras*. Bolsa Família: avanços e desafios institucionais. Brasília. Ipea, 2010 *apud* BERNARDI, João Vicente Basso. *As condicionalidades do Programa Bolsa Família na construção da cidadania do brasileiro mais pobre*. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

²¹⁴ BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 12 jan. 2004.

²¹⁵ ORTIZ, Lúcio Rangel Alves; CAMARGO, Regina Aparecida Leite. Breve histórico e dados para análise do Programa Bolsa Família. II Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas e Desenvolvimento Social, v. 2, p. 1-10, 2016.

Em 2006, o Bolsa Família alcançou 11,16 milhões de famílias, o que equivale a 44,6 milhões de pessoas beneficiadas²¹⁶. Em 2024, o programa atingiu aproximadamente 20,8 milhões de famílias, com investimento estimado em R\$ 14,1 bilhões, reafirmando sua posição como política central de assistência social no país²¹⁷.

Reinstituído após a pandemia, o programa manteve os princípios estruturais do modelo anterior, mas incorporou mecanismos de atualização cadastral e novas modalidades de benefício, como o Benefício Primeira Infância²¹⁸, o Benefício Variável Familiar²¹⁹ e o Benefício Extraordinário de Transição²²⁰. Essas inovações refletem a intenção de adaptar o programa às mudanças demográficas e às novas formas de vulnerabilidade social, sem alterar sua natureza essencialmente assistencial e condicionada.

O desenho econômico do Bolsa Família combina transferência direta de renda com condicionalidades sociais, funcionando como instrumento de proteção permanente e articulada entre diferentes esferas de governo. Seu foco permanece na redução imediata da pobreza e na promoção de condições básicas de dignidade, reafirmando o papel estatal na coordenação de políticas públicas voltadas à segurança social.

²¹⁶ BERNARDI, João Vicente Basso. *As condicionalidades do Programa Bolsa Família na construção da cidadania do brasileiro mais pobre*. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

²¹⁷ BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. *Bolsa Família chega a 20,8 milhões de beneficiários a partir desta quarta*. [Brasília]: Secretaria de Comunicação Social, 17 abr. 2024.

²¹⁸ Previsto na Lei nº 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 11.016/2022, o Benefício Primeira Infância é destinado a famílias com crianças de zero a seis anos incompletos, garantindo um valor adicional por integrante nessa faixa etária. Seu objetivo é assegurar condições adequadas de nutrição e desenvolvimento infantil, em consonância com a prioridade absoluta da primeira infância prevista no artigo 227 da Constituição Federal.

²¹⁹ Instituído pela mesma legislação, o Benefício Variável Familiar concede valores adicionais às famílias que possuam gestantes, nutrizes, crianças ou adolescentes de 7 a 18 anos incompletos. Esse benefício busca complementar a renda familiar e incentivar o cumprimento das condicionalidades de acompanhamento pré-natal, vacinação e frequência escolar mínima, compondo o eixo de fortalecimento do capital humano do programa.

²²⁰ Criado pela Medida Provisória nº 1.164/2023 e regulamentado pela Lei nº 14.601/2023, o Benefício Extraordinário de Transição assegura que nenhuma família receba valor inferior ao que obtinha pelo programa anterior (Auxílio Brasil). Trata-se de um mecanismo temporário, destinado a garantir a continuidade da renda durante o processo de migração e reestruturação cadastral do Bolsa Família reimplantado em 2023.

CAPÍTULO 4

EFICIÊNCIA DOS PROGRAMAS ASSISTENCIAIS DE RENDA ENTRE 2022 E 2023

Fixadas as premissas teóricas essenciais ao trabalho ao longo dos capítulos anteriores — principalmente a teoria da ilusão fiscal, a atuação econômica estatal, a desigualdade econômica no país e a importância de programas assistenciais de renda —, o presente capítulo marca o início da análise crítica do trabalho. O foco desloca-se, agora, da construção conceitual para a verificação empírica e institucional, examinando como o Estado brasileiro tem operado seus instrumentos de proteção social, sob a perspectiva da eficiência e da boa governança.

O objetivo central é avaliar a eficiência dos programas Auxílio Brasil e Bolsa Família, compreendidos como políticas de transferência de renda voltadas à mitigação da pobreza e à redução das desigualdades sociais. Para tanto, o capítulo se divide em três partes principais.

A primeira parte trata da eficiência, abordando seu conceito, fundamentos e evolução no contexto da administração pública brasileira, bem como sua aplicação prática às políticas de transferência de renda. A segunda discute a importância do *accountability* — em suas dimensões horizontal, vertical e societal —, elemento indispensável para assegurar transparência, controle e responsabilização na gestão dos recursos públicos. Por fim, o terceiro eixo examina os acórdãos e auditorias do Tribunal de Contas da União sobre os programas Auxílio Brasil e Bolsa Família, identificando avanços, limitações e desafios na efetividade dessas políticas.

Assim, este capítulo busca relacionar os fundamentos teóricos anteriormente desenvolvidos com a realidade institucional brasileira, analisando a eficiência administrativa e econômica dos programas assistenciais de renda, bem como os mecanismos que asseguram sua execução, controle e transparência.

4.1 O que é eficiência dos recursos públicos?

Compreender o princípio da eficiência aplicado ao uso dos recursos públicos exige um olhar sistemático sobre seus fundamentos teóricos e sua evolução no contexto da administração pública brasileira. Para isso, esta primeira parte foi estruturada em três eixos complementares: o conceito e os fundamentos da eficiência, que permitem entender sua natureza e finalidade no

âmbito da gestão estatal; a evolução histórica do princípio, que revela como ele se consolidou como valor jurídico e administrativo; e, por fim, a análise de sua aplicação às políticas de transferência de renda, a fim de observar como esse princípio se materializa na prática e quais desafios se impõem à sua efetividade.

4.1.1 Conceito e fundamentos da eficiência no uso dos recursos públicos

A análise da eficiência nos programas assistenciais de renda, como o Bolsa Família e o Auxílio Brasil, exige antes compreender o próprio significado do termo no âmbito da gestão pública. A eficiência, nesse contexto, corresponde ao uso racional dos recursos disponíveis para alcançar o melhor resultado possível, em quantidade e qualidade, com o menor custo social e econômico. Trata-se, portanto, de um princípio que transcende o cumprimento formal de regras, pois envolve a capacidade do Estado de transformar insumos limitados em bens e serviços capazes de atender efetivamente às demandas coletivas²²¹.

Antes de adentrar na discussão sobre eficiência, é necessário rememorar o que se entende por política pública. O termo, oriundo da palavra inglesa *policy*, designa uma diretriz de ação voltada à solução de um problema público²²². Assim, a existência de uma política pública pressupõe intencionalidade — isto é, a identificação de um problema a ser enfrentado — e responsividade, que consiste na capacidade estatal de formular respostas adequadas às demandas sociais²²³.

Segundo a concepção estatista²²⁴, a formulação e a execução das políticas públicas são monopólio estatal, que detém superioridade institucional e legitimidade para criar leis e

²²¹ MORAIS, Janaina Jacolina. Princípio da eficiência na Administração Pública. *Ethos Jus*: revista acadêmica de ciências jurídicas. Avaré: Faculdade Eduvale de Avaré, v. 3, n. 1, p. 99-105, 2009.

²²² SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso*. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2023.

²²³ SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso*. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2023.

²²⁴ A concepção estatista compreende o Estado como o principal — e, muitas vezes, único — agente legítimo de formulação e execução das políticas públicas, conferindo-lhe papel central na promoção do bem comum e na condução do desenvolvimento nacional. Nas palavras de José Murilo de Carvalho, “em países de longa tradição estatista, como o Brasil [...] todos acabavam olhando para o Estado como ponto de salvação” (CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987, p. 130).

implementar programas de alcance coletivo²²⁵. No caso brasileiro, o processo histórico da formação do Estado foi marcado por um traço paternalista. O Estado assumia para si o papel de provedor social, concentrando as decisões políticas e econômicas²²⁶. Mesmo reconhecendo a influência de atores não estatais, como a sociedade civil organizada, esses não deveriam exercer poder decisório central²²⁷.

Por outro lado, a concepção policêntrica²²⁸ defende que a elaboração e a execução das políticas públicas envolvem, além dos agentes estatais, atores privados, como organizações não governamentais, organismos multilaterais e redes especializadas. Esses grupos, por meio de articulação e pressão institucional, também influenciam decisões estratégicas²²⁹.

Assim, adota-se aqui uma concepção multicêntrica de políticas públicas, mais compatível com a realidade contemporânea, na qual as fronteiras entre o público e o privado são cada vez mais fluidas e os atores sociais, muitas vezes, têm maior capacidade de mobilização do que o próprio Estado. Essa perspectiva, além de reconhecer a interdependência entre governo, mercado e sociedade, dialoga com a noção de autorregulação dos agentes econômicos, própria das abordagens neoclássicas, segundo a qual a eficiência coletiva pode emergir da coordenação descentralizada das ações individuais, desde que amparada por marcos institucionais adequados.

Para a doutrina, a análise de políticas públicas deve se basear em critérios e indicadores, que permitam mensurar o grau de alcance dos objetivos. Entre os critérios mais utilizados estão a viabilidade política, a simplicidade, o custo, a produtividade, a eficiência, a efetividade, a equidade, a legalidade e a perenidade²³⁰.

²²⁵ SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso*. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2023.

²²⁶ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 24. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

²²⁷ SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso*. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2023.

²²⁸ A concepção policêntrica compreende a governança pública como resultado da interação entre múltiplos centros de decisão — Estado, mercado e sociedade civil — que compartilham responsabilidades na formulação e implementação das políticas públicas. Essa abordagem reconhece que a coordenação entre diferentes atores pode produzir soluções mais eficientes, adaptáveis e legítimas para problemas complexos. Como define Elinor Ostrom, “um sistema policêntrico é aquele em que muitas unidades de tomada de decisão independentes estão formalmente organizadas dentro de um sistema de regras gerais, mas cada uma tem autonomia para tomar certas decisões” (OSTROM, Elinor. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press, 2005. p. 283).

²²⁹ SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso*. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2023.

²³⁰ SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso*. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2023.

Neste trabalho, a eficiência é adotada como eixo central de análise, por refletir a relação entre os custos e os benefícios sociais gerados pelas políticas de transferência de renda. Assim, busca-se comparar o desempenho do Programa Bolsa Família e do Auxílio Brasil nos anos de 2022 e 2023, com base no uso racional dos recursos públicos e de sua capacidade de promover resultados concretos para a redução da pobreza.

A análise de custo-benefício busca identificar e quantificar os efeitos positivos e negativos de uma política pública, convertendo-os, quando possível, em termos monetários, para que se possa comparar o custo de implementação com os benefícios sociais gerados²³¹.

É importante ressaltar que eficiência não se confunde com eficácia nem com efetividade. A primeira relaciona-se à capacidade de alcançar os resultados pretendidos, enquanto a segunda diz respeito aos impactos reais e duradouros da política pública sobre a sociedade²³².

Em outras palavras, a eficiência se refere à relação entre os custos incorridos e os resultados obtidos por um programa, sendo geralmente avaliada de forma comparativa com outras alternativas voltadas à mesma problemática social²³³. A eficácia corresponde ao grau de cumprimento dos objetivos propostos, e a efetividade, aos efeitos sociais mais amplos, diretos ou indiretos, que decorrem da política pública.

Nesse sentido, a Constituição da República, em seu artigo 37, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, consagra o princípio da eficiência como vetor da administração pública, impondo ao gestor público o dever de buscar o melhor resultado possível com os recursos disponíveis²³⁴.

A eficiência pode ser compreendida como a aptidão da administração para produzir efeitos concretos com o mínimo de desperdício. Ela pode ser avaliada tanto quantitativamente, pela relação entre custos e resultados, quanto qualitativamente, pela melhoria dos processos e da

²³¹ SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso*. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2023.

²³² MORAIS, Janaina Jacolina. Princípio da eficiência na Administração Pública. *Ethos Jus: revista acadêmica de ciências jurídicas*. Avaré: Faculdade Eduvale de Avaré, v. 3, n. 1, p. 99-105, 2009.

²³³ JANUZZI, Paulo de Martino. *Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas*. Campinas, São Paulo: Editora Alínea, 2016.

²³⁴ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”

qualidade dos serviços prestados²³⁵. A avaliação de políticas públicas, nesse contexto, constitui uma etapa essencial do ciclo de gestão, permitindo examinar o desempenho e o grau de cumprimento das metas. Essa avaliação pode ser realizada antes da execução, durante o processo ou após a implementação das políticas públicas, respectivamente, *ex ante*, *in itinere* e *ex post*²³⁶.

Como a pesquisa se debruça sobre políticas executadas previamente, adota-se uma análise *ex post*, que observa três dimensões da eficiência: (i) econômica, correspondente à relação entre os recursos empregados e os resultados alcançados; (ii) administrativa, relacionada ao cumprimento das normas e à boa gestão dos meios; e (iii) política, vinculada à percepção dos destinatários quanto à legitimidade e à utilidade da política pública²³⁷.

Essa ênfase na eficiência não é casual: ela reflete a consolidação, no Brasil, do paradigma da administração pública gerencial, introduzido na década de 1990 como resposta à crise estatal e à necessidade de racionalização da máquina administrativa.

Esse modelo, que ganhou força durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, buscou substituir práticas excessivamente burocráticas por uma lógica de gestão orientada a resultados, baseada em flexibilização, descentralização e controle de desempenho — todos elementos diretamente relacionados ao uso racional dos meios para atingir fins públicos²³⁸. A literatura administrativista, representada por autores como Joaquim Falcão, Sérgio Guerra e Rafael Almeida, identifica na administração pública gerencial dois princípios estruturantes: autonomia e profissionalização²³⁹. O primeiro traduz a capacidade de adaptação e tomada de decisão eficiente pelos órgãos públicos; o segundo, a valorização e constante qualificação técnica dos servidores. Essa abordagem pressupõe também uma administração que funcione como rede, e não apenas como estrutura hierarquizada, capaz de coordenar múltiplos interesses e reduzir custos de transação, buscando decisões mais ágeis e eficientes²⁴⁰.

²³⁵ MORAIS, Janaina Jacolina. Princípio da eficiência na Administração Pública. *Ethos Jus: revista acadêmica de ciências jurídicas*. Avaré: Faculdade Eduvale de Avaré, v. 3, n. 1, p. 99-105, 2009.

²³⁶ SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso*. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2023.

²³⁷ SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso*. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2023.

²³⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço público*, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

²³⁹ ALMEIDA, Rafael; FALCÃO, Joaquim; GUERRA, Sérgio. *Administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

²⁴⁰ ALMEIDA, Rafael; FALCÃO, Joaquim; GUERRA, Sérgio. *Administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

A eficiência deve ser vista tanto como uma diretriz para a atuação dos agentes públicos quanto como um princípio estruturante da própria organização administrativa. Contudo, ela não pode se sobrepor à legalidade, mas se somar a ela, de forma a preservar o Estado de Direito e garantir segurança jurídica²⁴¹.

Isso porque a eficiência é um princípio instrumental, como todos os princípios da administração pública. Nenhum princípio de direito administrativo tem valor substancial autossuficiente. Integra-se, portanto, aos demais princípios, não podendo sobrepor-se a eles ou retirar a sua validade²⁴².

Esse princípio foi reforçado por normas recentes, como a Lei nº 14.129/2021, que instituiu o Governo Digital e promoveu a desburocratização e a ampliação da transparência na esfera pública²⁴³.

O compromisso da administração pública com a eficiência também se encontra expresso na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, especialmente após as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018, que inseriram dispositivos voltados à segurança jurídica e à eficiência na atuação estatal.

O artigo 23 introduziu uma inovação relevante ao determinar que qualquer decisão administrativa, controladora ou judicial que estabeleça nova interpretação sobre norma de conteúdo indeterminado deve prever regime de transição, sempre que necessário para garantir a proporcionalidade, a equidade e a eficiência na sua aplicação, sem prejuízo aos interesses gerais²⁴⁴. Essa disposição consagra, em termos normativos, a ideia de que a eficiência não se resume à economicidade ou à celeridade, mas abrange igualmente a racionalidade prática das decisões públicas, evitando rupturas abruptas que possam comprometer a continuidade administrativa e a segurança jurídica.

²⁴¹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 2 ago. 2024.

²⁴² MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 51, n. 2, p. 5-42, abr./jun. 2000.

²⁴³ BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2021 a 2026. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 30 mar. 2021.

²⁴⁴ “Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.”

O artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro determina que as decisões administrativas, controladoras e judiciais devem considerar as consequências práticas de sua aplicação, o que reforça o compromisso estatal com a racionalidade e a previsibilidade das políticas públicas²⁴⁵. No mesmo sentido, o artigo 22 exige que, ao se editar atos normativos ou interpretar regras sobre gestão pública, sejam avaliadas as alternativas possíveis e seus impactos, tendo como norte a busca por resultados eficientes e proporcionais²⁴⁶.

Em síntese, a eficiência no uso dos recursos públicos constitui princípio estruturante da administração contemporânea e requisito indispensável para a sustentabilidade das políticas sociais. Ela exige não apenas boa gestão e planejamento, mas também responsabilidade, transparência e previsibilidade, de modo que cada ação governamental se traduza em resultados mensuráveis e socialmente relevantes.

A imposição de atuação eficiente, do ponto de vista jurídico, refere-se a duas dimensões indissociáveis da atividade administrativa: a dimensão da racionalidade e otimização no uso dos meios; e a dimensão da satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa pública. Não é apenas uma ou outra exigência, mas as duas ideias conjugadas. Eficiência, para fins jurídicos, diz respeito tanto à otimização dos meios quanto à qualidade do agir final²⁴⁷.

Essas disposições conferem à eficiência uma dimensão jurídica concreta, vinculando-a à responsabilidade dos agentes públicos e à necessidade de que a atuação estatal produza benefícios efetivos à sociedade. Nesse contexto, o debate sobre eficiência não pode ser dissociado da discussão sobre gestão fiscal e sustentabilidade orçamentária — elementos essenciais, mas que, quando mal equilibrados, podem se tornar obstáculos à concretização de direitos fundamentais.

Com efeito, um dos principais entraves à consolidação da administração pública gerencial no país é a busca incessante pelo equilíbrio fiscal, que frequentemente se sobrepõe às necessidades sociais. Em um país com carências históricas e problemas crônicos, a priorização de metas

²⁴⁵ “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.”

²⁴⁶ “Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.”

²⁴⁷ MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 51, n. 2, p. 5-42, abr./jun. 2000.

econômicas, como o *superávit* primário e a redução da dívida pública, acaba restringindo a capacidade estatal de implementar políticas públicas eficazes²⁴⁸.

O excesso de ênfase no equilíbrio fiscal e na redução de gastos tem, em muitos casos, limitado a efetividade das reformas e comprometido a capacidade estatal de atender às demandas sociais. A eficiência, portanto, deve ser compreendida não apenas como contenção de despesas, mas como o uso estratégico e redistributivo dos recursos públicos, de forma a maximizar o bem-estar coletivo²⁴⁹.

A limitação orçamentária decorrente da política fiscal rigorosa reduz a margem de atuação estatal e compromete sua estrutura de resposta às demandas sociais. Assim, nesta pesquisa, a eficiência não é interpretada como mera obtenção de equilíbrio das contas públicas por meio de corte de gastos, mas como a utilização redistributiva e racional dos recursos públicos, de modo a promover justiça social com a menor subutilização possível dos meios disponíveis²⁵⁰.

A eficiência no uso dos recursos públicos deve ser compreendida como a capacidade de o governo empregar seus meios de forma otimizada, alcançando resultados concretos e sustentáveis com o menor custo possível. Em um cenário de restrições orçamentárias e crescente pressão social por serviços de qualidade, a eficiência torna-se uma condição indispensável para a sustentabilidade das políticas públicas e para a preservação da confiança da sociedade nas instituições estatais.

A eficiência implica, portanto, escolhas orçamentárias criteriosas e correta alocação de recursos, priorizando áreas que gerem maior impacto no bem-estar social, como saúde, educação, infraestrutura e segurança²⁵¹. Além disso, inclui demandas políticas desenhadas para evitar desperdícios e maximizar retornos sociais, assegurando que cada real gasto produza benefícios tangíveis para a população.

²⁴⁸ AYRES, Carlos Buenos. *A administração pública brasileira e as vicissitudes do paradigma de gestão gerencial*. 2006.

²⁴⁹ AYRES, Carlos Buenos. *A administração pública brasileira e as vicissitudes do paradigma de gestão gerencial*. 2006.

²⁵⁰ AYRES, Carlos Buenos. *A administração pública brasileira e as vicissitudes do paradigma de gestão gerencial*. 2006.

²⁵¹ A advertência é importante porque, como ressalta Rafael Campos Soares da Fonseca, quando programas, investimentos e políticas públicas são abertos “por este instrumento excepcional e instável a partir de critérios precipuamente tecnocráticos”, coloca-se em dúvida sua própria legitimidade democrática. A eficiência, portanto, não pode ser reduzida a uma lógica puramente técnica, desvinculada de controle, transparência e deliberação institucional (FONSECA, Rafael Campos Soares da. *O orçamento público e suas emergências programadas: um estudo sobre a abertura de créditos extraordinários por medida provisória (2008-2015)*. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, p. 140).

Esse conceito também abrange a dimensão operacional, que envolve práticas administrativas orientadas à economia, celeridade e eficácia. A modernização da gestão pública, a incorporação de tecnologias digitais, a melhoria de processos e a capacitação contínua dos servidores são instrumentos centrais para aumentar a produtividade e reduzir desperdícios. A eficiência, nesse contexto, não deve ser confundida com cortes orçamentários, mas entendida como um compromisso permanente com a qualidade e a efetividade das políticas públicas.

Por fim, a eficiência pública está intrinsecamente relacionada à transparência e ao *accountability*. A transparência orçamentária possibilita o acompanhamento social e institucional do uso dos recursos, enquanto o *accountability* assegura a responsabilização dos gestores, estimulando uma cultura de integridade e prudência na gestão pública. A avaliação de políticas públicas, nesse sentido, torna-se um instrumento essencial para identificar programas bem-sucedidos, corrigir rumos e orientar decisões baseadas em evidências. O uso de indicadores de desempenho e de análises de custo-benefício reforça a racionalidade das escolhas públicas e contribui para o aprimoramento contínuo da administração estatal.

4.1.2 Evolução do princípio da eficiência na administração pública brasileira

A trajetória do princípio da eficiência na administração pública brasileira é longa e complexa. Desde o início do século passado, sucessivas reformas do aparelho estatal revelam a tentativa de conciliar legalidade e resultados, adaptando a gestão pública às exigências de um Estado moderno.

O primeiro marco dessa evolução ocorreu na Era Vargas, com a tentativa de rompimento do patrimonialismo²⁵². A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, em 1938, representou o esforço de profissionalizar o funcionalismo, introduzir critérios de mérito e impessoalidade e estruturar uma máquina pública racional e previsível. A eficiência, nesse contexto, era compreendida como disciplina organizacional e padronização procedimental — um

²⁵² O patrimonialismo, conceito formulado por Max Weber, designa uma forma de dominação tradicional em que o poder político e os bens públicos se confundem com a esfera privada do governante. O exercício da autoridade baseia-se em vínculos pessoais e em lealdades particulares, e não em normas gerais e impessoais. Essa estrutura favorece o clientelismo e o uso privado do Estado, fenômeno historicamente identificado no Brasil desde o período colonial (WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4. ed. Brasília: Editora da UnB, 2015. v. 1, p. 145-150).

avanço em relação à informalidade e ao personalismo vigentes, mas ainda distante de uma lógica de resultados²⁵³.

Posteriormente, durante o regime militar, o Decreto-Lei nº 200/1967 representou uma tentativa de modernização da gestão pública, ao introduzir os princípios de planejamento, coordenação, descentralização e controle, conferindo maior pragmatismo e racionalidade administrativa²⁵⁴.

Nos anos 1980, com a redemocratização e a promulgação da Constituição da República, a eficiência foi incorporada de forma difusa, embora não expressa no ordenamento jurídico. O texto constitucional previa, contudo, mecanismos de avaliação da gestão pública. O artigo 74, inciso II, determinou que os sistemas de controle interno deveriam “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”, vinculando o conceito à responsabilidade administrativa. Essa previsão antecipou o reconhecimento da eficiência como um dever jurídico do gestor público²⁵⁵.

A doutrina administrativista também reconhecia o “dever de eficiência”. Para Hely Lopes Meirelles, tratava-se do “mais moderno princípio da função administrativa”, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfação das necessidades da coletividade — o equivalente nacional ao “dever de boa administração” da doutrina italiana²⁵⁶. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, ainda que timidamente, também começou a referir-se à eficiência como um valor jurídico implícito no regime administrativo²⁵⁷.

²⁵³ BEETHAM, David. A burocracia. Lisboa: Editorial Estampa, 1988, *apud* MATOS, JATENE COSTA. *Administração pública gerencial*. Anais do ENIC, n. 4, 2012.

²⁵⁴ COELHO, Daniela Melo. Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial. *Revista de informação legislativa*, Brasília, setembro, 1994.

²⁵⁵ MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 51, n. 2, p. 5-42, abr./jun. 2000.

²⁵⁶ MEIRELLES, Hely L. (1995). *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 20. ed. p. 90.

²⁵⁷ “ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 1. O Ministério Público está legitimado para propor ação civil pública para proteger interesses coletivos. 2. Impossibilidade do juiz substituir a Administração Pública determinando que obras de infraestrutura sejam realizadas em conjunto habitacional. Do mesmo modo, que desfaça construções já realizadas para atender projetos de proteção ao parcelamento do solo urbano. 3. Ao Poder Executivo cabe a conveniência e a oportunidade de realizar atos físicos de administração (construção de conjuntos habitacionais etc.). O Judiciário não pode, sob o argumento de que está protegendo direitos coletivos, ordenar que tais realizações sejam consumadas. 4. As obrigações de fazer permitidas pela ação civil pública não têm força de quebrar a harmonia e independência dos Poderes. 5. O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário está vinculado a perseguir a atuação do agente público em campo de obediência aos princípios da legalidade, da moralidade, da eficiência, da impessoalidade, da finalidade e, em algumas situações, o controle do mérito. 6. As atividades de realização dos fatos concretos pela administração dependem de dotações orçamentárias prévias e do programa de prioridades estabelecido pelo governante. Não cabe ao Poder Judiciário, portanto, determinar as obras que deve

Nos anos 1990, a crise fiscal²⁵⁸ impulsionou uma nova etapa, a Reforma Gerencial²⁵⁹. Inspirada na *New Public Management*²⁶⁰, essa reforma buscou substituir o controle de meios pelo controle de resultados, fortalecer o núcleo estratégico do Estado e conferir autonomia administrativa às unidades executoras, com responsabilização pelos resultados²⁶¹. Foi nesse contexto que a Emenda Constitucional nº 19/1998 positivou, de forma expressa, o princípio da eficiência no texto constitucional, consolidando uma mudança de paradigma: a administração pública passou a ser cobrada não apenas pela legalidade de seus atos, mas também pela capacidade de entregar resultados com racionalidade, economicidade e efetividade social.

edificar, mesmo que seja para proteger o meio ambiente. 7. Recurso provido. (STJ, RESP 169876/SP ; RECURSO ESPECIAL (98/0023955-3); fonte: DJ; data: 21/09/1998; pg: 00070, relator: Ministro JOSÉ DELGADO (1105), data da decisão: 16/06/1998, órgão julgador: T1 - PRIMEIRA TURMA, decisão por unanimidade: dar provimento ao recurso.).” “RMS - ADMINISTRATIVO - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - SERVIDOR PÚBLICO - VENCIMENTOS - PROVENTOS - ACUMULAÇÃO - A administração pública é regida por vários princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (Constituição, art. 37). Outros também se evidenciam na carta política. Dentre eles, o princípio da eficiência. A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público. Daí, a proibição de acumulação de cargos. As exceções se justificam. O magistério enseja ao professor estudo teórico (teoria geral) de uma área do saber; quanto mais se aprofunda, no âmbito doutrinário, mais preparado se torna para o exercício de atividade técnica. Não há dispersão. Ao contrário, concentração de atividades. Além disso, notório, há deficiência de professores e médicos, notadamente nos locais distantes dos grandes centros urbanos. O Estado, outrossim, deve ensejar oportunidade de ingresso em seus quadros, atento aos requisitos de capacidade e comportamento do candidato, para acolher maior número de pessoas e amenizar o seríssimo problema de carência de trabalho. Nenhuma norma jurídica pode ser interpretada sem correspondência a justiça distributiva. A constituição não proíbe o aposentado concorrer a outro cargo público. Consulte-se, entretanto, a teleologia da norma. O direito não pode, contudo, contornar a proibição de acumular cargos, seja concomitante, ou sucessiva. A proibição de acumulação de vencimentos e proventos decorre do princípio que veda acumulação de cargos. A eficiência não se esgota no exercício da atividade funcional. Alcança arco mais amplo para compreender também a eficiência para a carreira. (STJ, ROMS 5590/df; recurso ordinário em mandado de segurança (95/0016776-0); fonte: DJ; data: 10/06/1996, pg. 20395; relator Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro, data da decisão: 16/04/1996; órgão julgador: sexta turma; decisão por unanimidade: negar provimento ao recurso).”

²⁵⁸ A chamada crise fiscal do Estado brasileiro, iniciada no final da década de 1970 e aprofundada nos anos 1980, foi marcada pela estagnação econômica, hiperinflação, aumento da dívida pública e perda de capacidade de investimento do setor público. Esse cenário comprometeu a oferta de serviços essenciais e gerou pressões por reformas estruturais, voltadas à racionalização da máquina administrativa e à busca de maior eficiência e responsabilidade fiscal (GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016. p. 45-52).

²⁵⁹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

²⁶⁰ A *New Public Management* (Nova Gestão Pública), desenvolvida inicialmente no Reino Unido e na Nova Zelândia nas décadas de 1980 e 1990, representa um conjunto de práticas e ideias voltadas à modernização do setor público, inspiradas na lógica de gestão do setor privado. Entre seus pilares estão a descentralização, a contratualização de resultados, a avaliação de desempenho e a *accountability*. No Brasil, suas ideias influenciaram a Reforma Gerencial de 1995, conduzida por Luiz Carlos Bresser-Pereira no âmbito do Ministério da Administração e Reforma do Estado. HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

²⁶¹ MATOS, Jatene Costa. Administração pública gerencial. *Anais do ENIC*, n. 4, 2012.

Desde então, a eficiência passou a significar tanto um modo de agir, que impõe ao servidor público responsabilidade, transparência e foco em resultados, quanto um modo de organização estatal, baseado em estruturas flexíveis, cooperativas e sustentadas por tecnologias que aproximam o governo do cidadão²⁶².

A integração entre norma e resultado foi reforçada pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, alterada pela Lei nº 13.655/2018, que introduziu os artigos vinculando a atuação administrativa e judicial à análise das consequências práticas das decisões públicas. Assim, a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro consolida o consequencialismo jurídico-administrativo, exigindo que gestores e controladores considerem o impacto real de suas escolhas²⁶³.

Essa concepção encontra expressão recente na Lei nº 14.129/2021, que instituiu os princípios do Governo Digital e estabeleceu a transformação tecnológica como instrumento de eficiência administrativa. A norma busca racionalizar procedimentos, reduzir custos operacionais e ampliar a transparência, promovendo a desburocratização, a inovação e a participação ativa do cidadão na prestação e no controle dos serviços públicos.

A trajetória do princípio da eficiência revela, assim, uma administração pública em contínua transformação — da legalidade formal à busca por resultados, do controle hierárquico à gestão em rede e do Estado burocrático ao governo digital. Essa evolução redefine o papel do Estado e reforça sua legitimidade perante a sociedade, ao vincular o dever de agir ao dever de entregar — de modo racional, transparente e efetivo.

4.1.3 Eficiência aplicada às políticas públicas de transferência de renda

Fixadas as premissas teóricas sobre o princípio da eficiência e seus desdobramentos na administração pública, passa-se à análise de sua aplicação prática nas políticas de transferência de renda. O objetivo é compreender em que medida a concepção jurídica e administrativa de eficiência tem sido efetivamente observada na formulação, execução e controle desses programas,

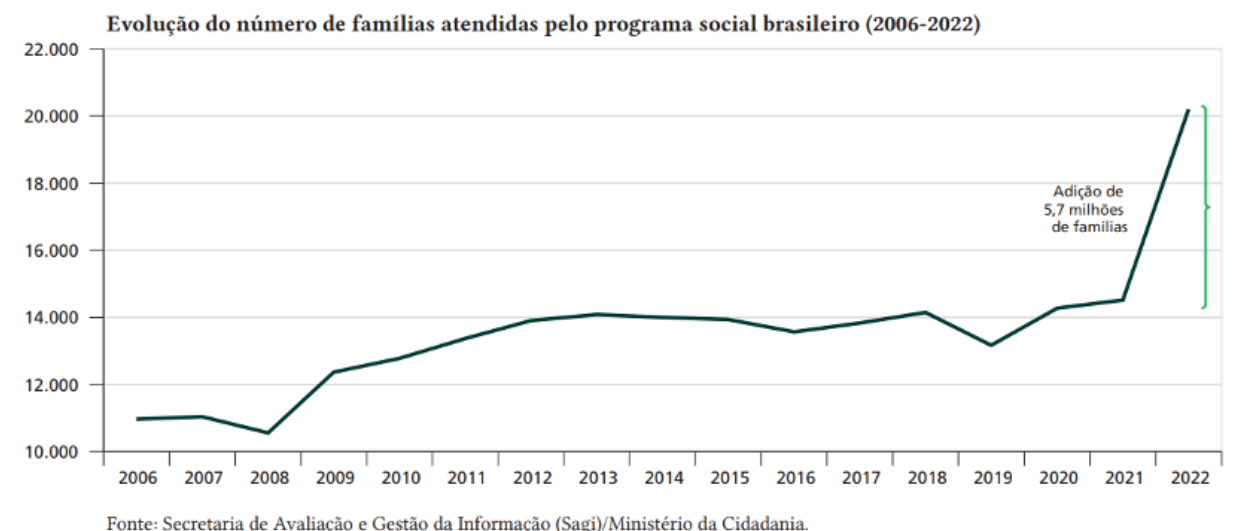
²⁶² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

²⁶³ SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. *LINDB: interpretação e aplicação das normas de direito público*. São Paulo: Malheiros, 2018.

especialmente diante do papel dos órgãos de *accountability* horizontal, como o Tribunal de Contas da União, e do papel da sociedade civil na fiscalização da gestão social.

Como visto, a eficiência no uso dos recursos públicos traduz o dever estatal de administrar com racionalidade, obtendo o máximo de resultados sociais possíveis com o mínimo de custos administrativos e financeiros. Mais do que um parâmetro de boa gestão, trata-se de um parâmetro de responsabilidade pública, que impõe ao gestor a obrigação de planejar, executar e avaliar políticas com base em indicadores de desempenho e em critérios de economicidade. Na prática, a eficiência não se resume a reduzir despesas, mas a converter gastos públicos em bem-estar coletivo, assegurando que cada recurso investido produza impacto mensurável sobre a vida da população e sobre o desenvolvimento social.

Nesse diapasão, constata-se que, segundo a pesquisa do IPEA²⁶⁴, o Programa Auxílio Brasil, no ano de 2022, promoveu um aumento de 5,7 milhões do número de famílias atendidas entre janeiro e agosto de 2022:

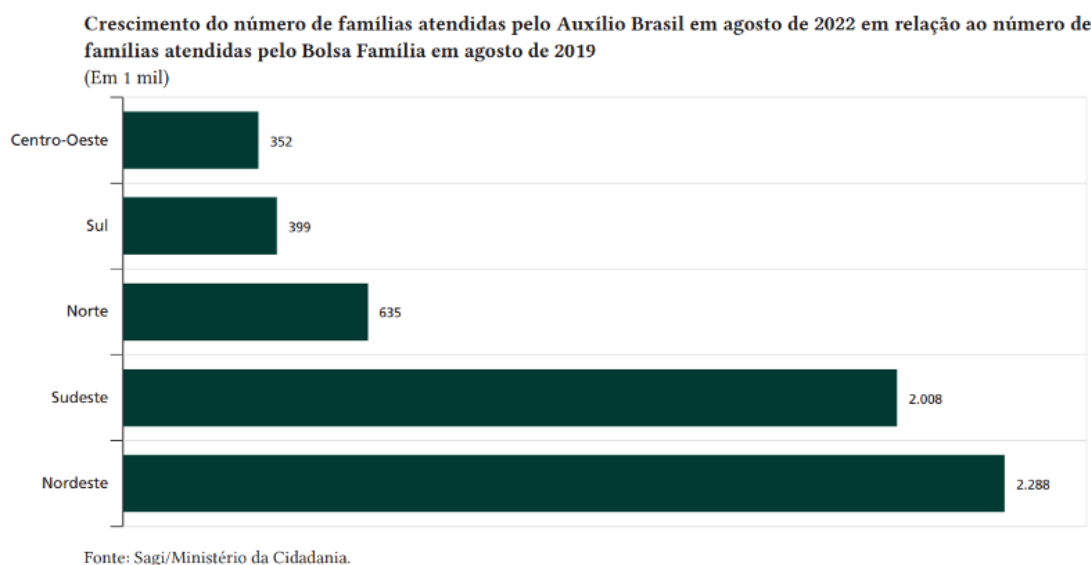


Dessa forma, ao longo da pandemia houve o aumento do número de famílias atendidas pelo programa em virtude da fragilização das relações econômicas, do desemprego e da austeridade²⁶⁵.

²⁶⁴ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022.

²⁶⁵ COSTA, Simone da Silva. Pandemia e desemprego no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 969-978, 2020.

As regiões Nordeste e Sudeste foram as que apresentaram maior crescimento do número de famílias atendidas²⁶⁶:



Contudo, segundo o acórdão do TCU nº 007.871/2022-8, houve um desvio do público-alvo do programa, pois, a partir de fevereiro de 2022, a quantidade de beneficiários superou a estimativa de famílias elegíveis. Isso indica uma possível falha na fiscalização e desvio de recursos públicos de sua finalidade social²⁶⁷. Um caso emblemático que ilustra essa fragilidade foi o do auxílio emergencial indevidamente liberado em nome do jogador milionário Neymar, quando, com dados pessoais do atleta, foi feito o requerimento do benefício e o pagamento acabou sendo aprovado e creditado²⁶⁸.

Além disso, o desenho político e institucional do **Auxílio Brasil**, que desconsiderou o tamanho das famílias para fins de cálculo do benefício, provocou uma degradação da focalização — isto é, da capacidade do programa de direcionar os recursos às famílias que realmente se encontram em situação de vulnerabilidade. Ao fixar um valor único para todos os beneficiários, o modelo criou incentivos perversos à fragmentação artificial dos grupos familiares, levando muitos

²⁶⁶ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022.

²⁶⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. Plenário. *Acórdão 2725/2022*.

²⁶⁸ G1. *Auxílio emergencial: benefício foi aprovado em nome de Neymar; ministério bloqueou pagamento após constatar fraude*. Rio de Janeiro, 8 jun. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/06/08/auxilio-emergencial-beneficio-foi-aprovado-em-nome-de-neymar.ghtml>. Acesso em: 20 out. 2025.

membros de uma mesma família a se cadastrarem separadamente no Cadastro Único para aumentar o valor total recebido²⁶⁹. Essa distorção, além de gerar desigualdade na distribuição dos recursos, evidencia a ausência de eficiência na execução da política pública²⁷⁰.

Dados da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania²⁷¹ demonstram que, ao longo de 2022, houve também aumento expressivo do valor total repassado às famílias:



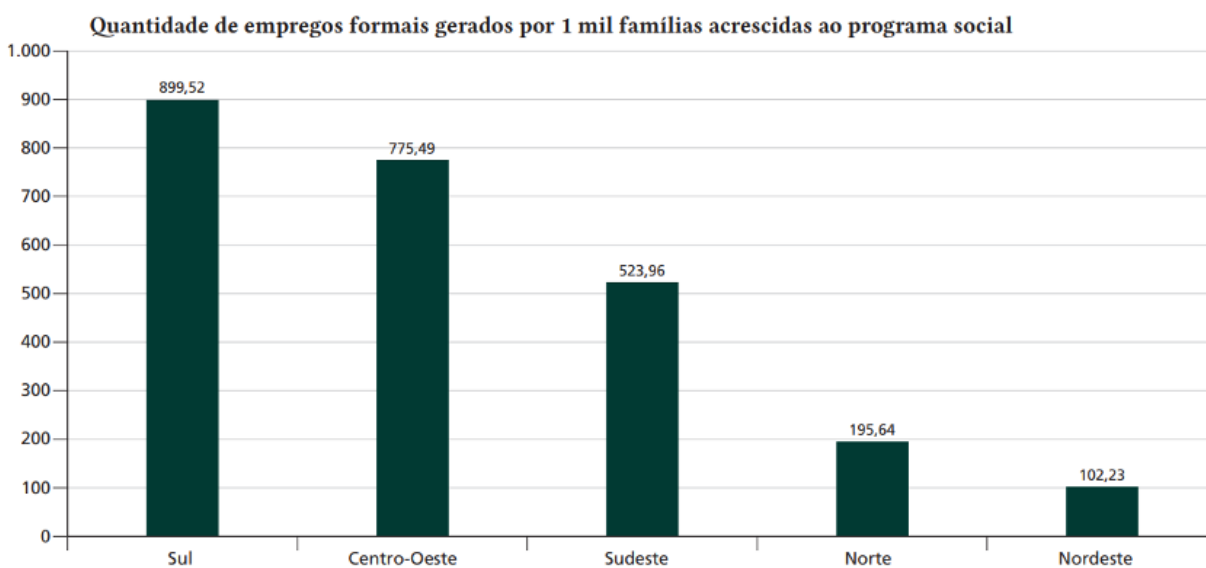
As cidades com maior volume de repasses foram São Paulo, Rio de Janeiro, Fortaleza, Salvador, Manaus, Belém, Brasília, Nova Iguaçu, Recife e Belo Horizonte. Segundo a Nota Técnica nº 12 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada²⁷², para cada mil famílias incluídas no Auxílio Brasil, eram gerados 365 empregos formais. Isso revela o potencial multiplicador da transferência de renda sobre a economia local:

²⁶⁹ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022.

²⁷⁰ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022.

²⁷¹ BRASIL. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. *Programa Auxílio Brasil* - quantidade de famílias e valores do Auxílio Brasil.

²⁷² DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022.



Fontes: Caged e Sagi/Ministério da Cidadania.

Constatou-se, também, que o repasse do programa superou a redução estimada na renda do trabalho, representando 2,5 vezes a perda de renda das famílias 10% mais pobres²⁷³:

Redução na renda do trabalho para as famílias 10% mais pobres comparada ao aumento no repasse do Auxílio Brasil, por região
(Em R\$ 1 milhão)

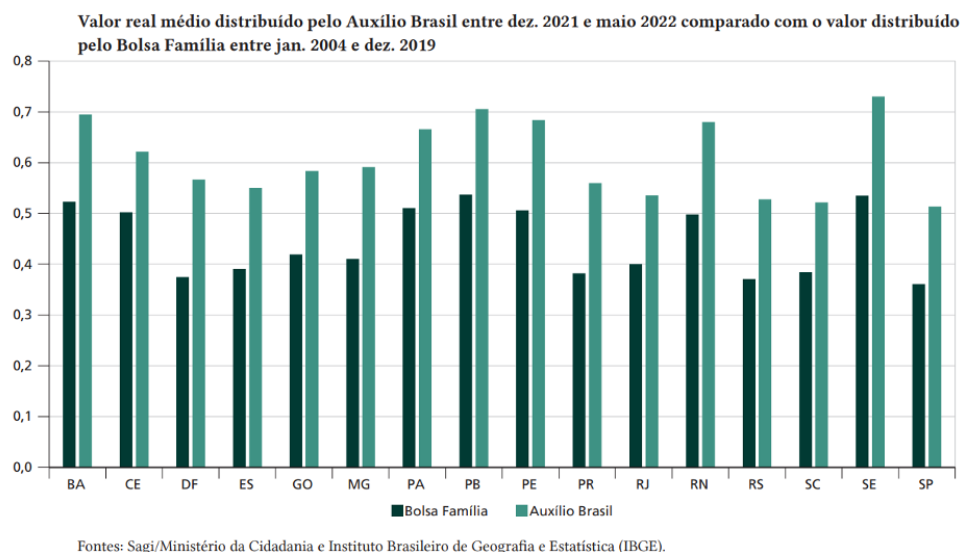
Região	Redução estimada na renda do trabalho (2019-2021)	Variação no repasse do Auxílio Brasil (jan.-ago. 2022)
Centro-Oeste	489,54	1.876,05
Nordeste	5.590,01	13.300,43
Norte	1.540,24	3.105,03
Sudeste	3.595,12	9.689,66
Sul	726,98	2.294,03
Total	11.941,89	30.265,20

Fontes: PNAD Contínua e Sagi/Ministério da Cidadania.

Na mesma linha, a implementação do Auxílio Brasil aumentou em 38% o poder de compra das famílias entre dezembro de 2021 e maio de 2022, considerando a razão entre o valor médio do

²⁷³ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022.

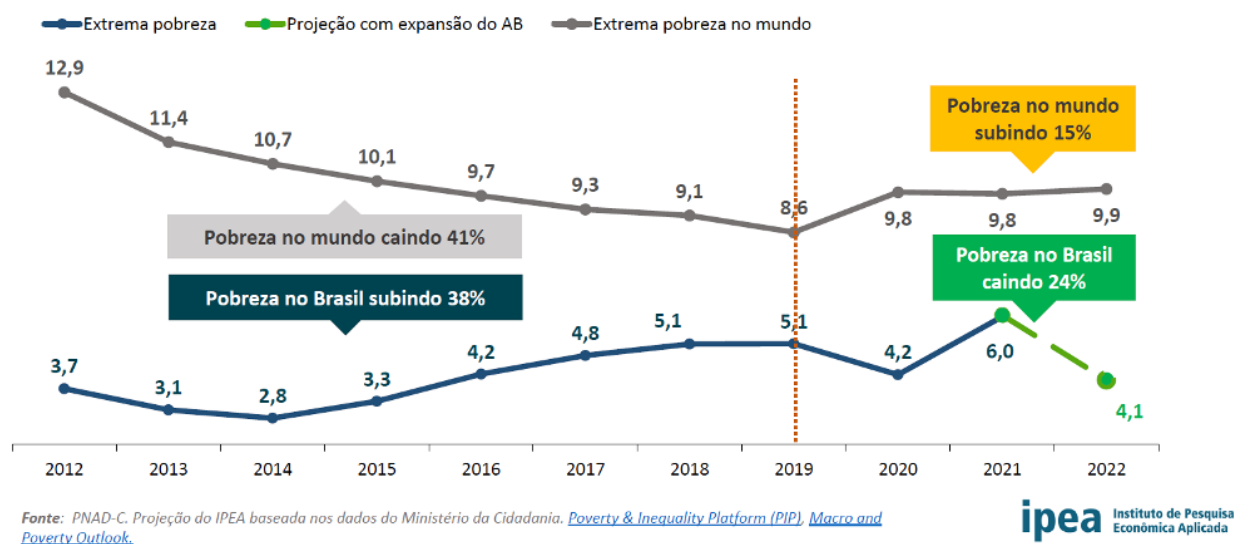
benefício e o preço da cesta básica calculado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos²⁷⁴:



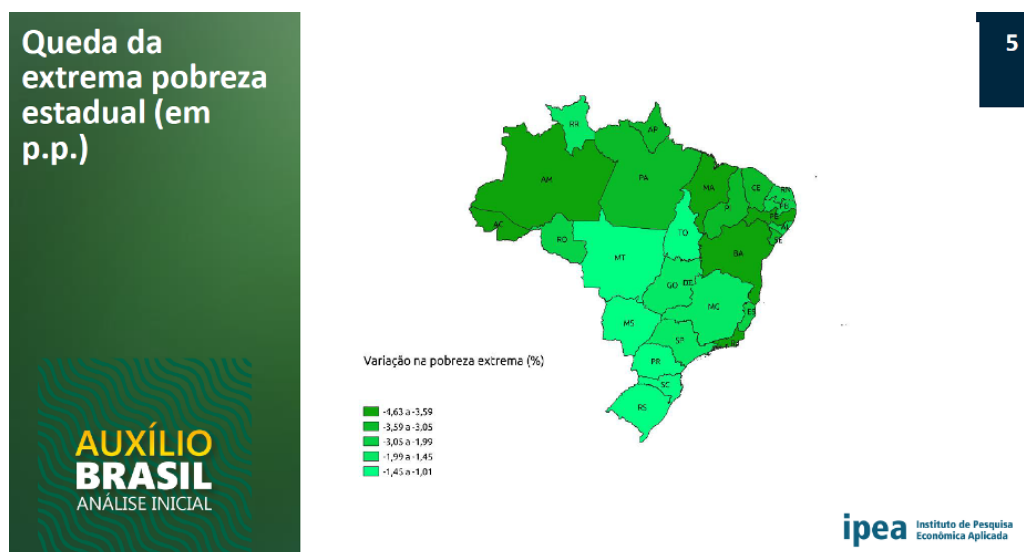
As projeções feitas pelo então presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada²⁷⁵, Erik Alencar de Figueiredo, indicavam que, com a expansão do programa, a pobreza no Brasil cairia 24%, enquanto, no mesmo período, a pobreza mundial aumentaria 15%:

²⁷⁴ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022.

²⁷⁵ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Auxílio Brasil: análise inicial*.



Além disso, apontou possível redução da extrema pobreza estadual em todas as regiões do Brasil, principalmente nas regiões Norte e Nordeste:



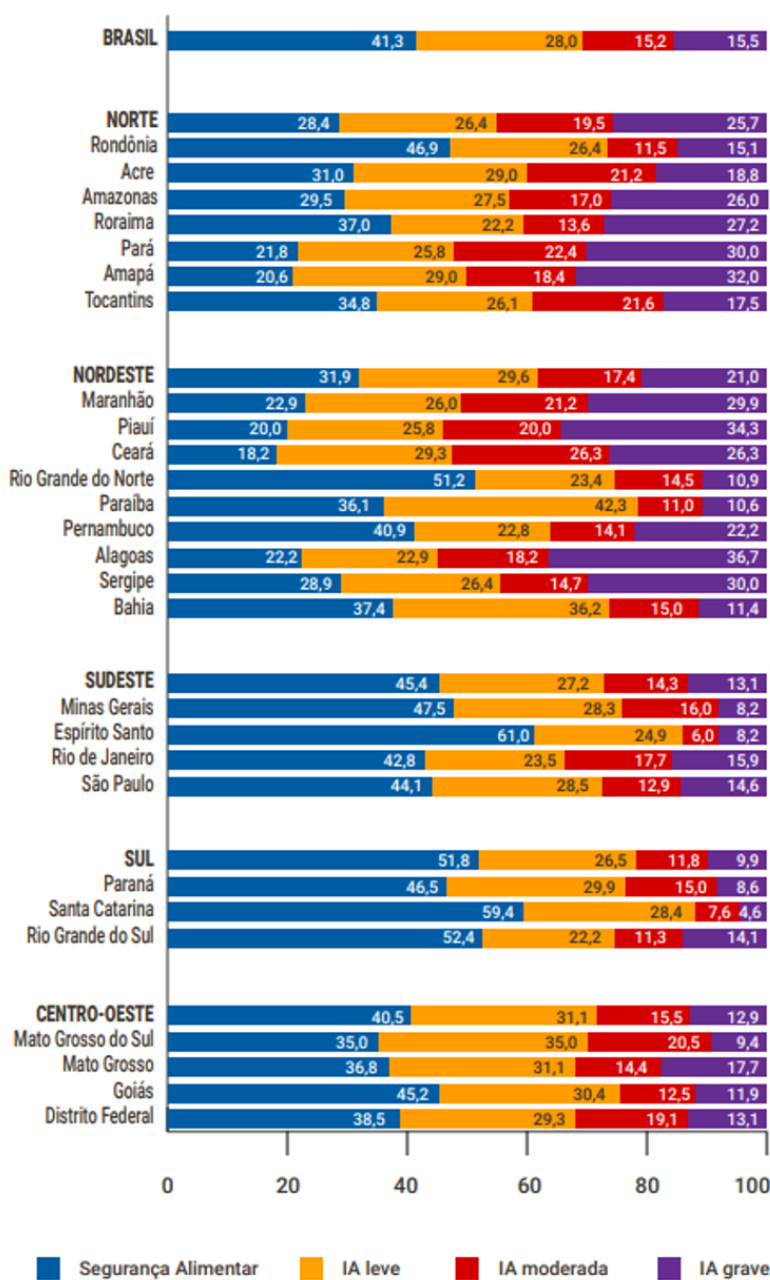
Nesse mesmo documento, Erik Alencar destaca o crescimento na massa de valor pago pelos programas sociais, com destaque para a região Nordeste e Sudeste:



Contudo, o “II Vigisan: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil” apresentou dados que contrastavam com esse otimismo²⁷⁶:

²⁷⁶ MALUF, Paulo. *II Vigisan: inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil*. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2022/10/14/olheestados-diagramacao-v4-r01-1-14-09-2022.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2026.

Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA leve, moderada e grave) nas Unidades da Federação, segundo as macrorregiões do Brasil. II VIGISAN – SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.



Entre novembro de 2021 e abril de 2022, houve disseminação da insegurança alimentar no país, sendo as regiões Norte e Nordeste as mais afetadas. O estudo revelou que a região Sudeste, por ser mais populosa, concentrava o maior número absoluto de pessoas passando fome — 6,8

milhões em São Paulo e 2,7 milhões no Rio de Janeiro. Contudo, o Norte e o Nordeste continuavam sendo as regiões mais vulneráveis proporcionalmente:

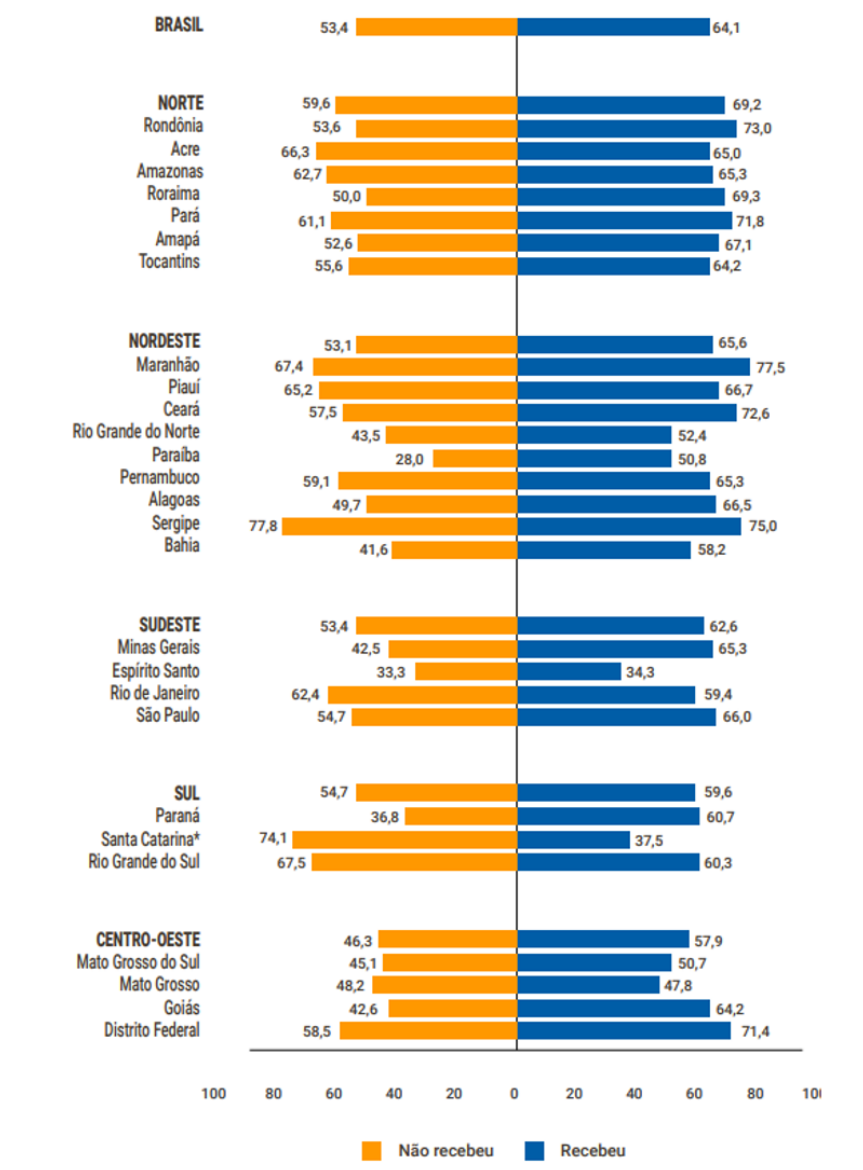
TABELA 6 Distribuição percentual de domicílios e moradores (n), por condição de Segurança Alimentar e níveis de Insegurança Alimentar (IA leve, moderada e grave) e localização do domicílio, macrorregiões e Unidades da Federação. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.

Brasil, situação dos domicílios, macrorregiões e Unidades da Federação	Domicílios (%)					Total de moradores (por mil habitantes)				
	Segurança Alimentar	Insegurança Alimentar				Segurança Alimentar	Insegurança Alimentar			
		Total	Leve	Moderada	Grave		Total	Leve	Moderada	Grave
BRASIL	41,3	58,7	28,0	15,2	15,5	88.100	125.217	59.729	32.424	33.064
Norte	28,4	71,6	26,4	19,5	25,7	5.370	13.537	4.991	3.687	4.859
Rondônia	46,9	53,1	26,4	11,5	15,1	851	963	479	209	274
Acre	31,0	69,0	29,0	21,2	18,8	281	626	263	192	170
Amazonas	29,5	70,5	27,5	17,0	26,0	1.260	3.010	1.174	726	1.110
Roraima	37,0	63,0	22,2	13,6	27,2	242	411	145	89	178
Pará	21,8	78,2	25,8	22,4	30,0	1.913	6.863	2.264	1.966	2.633
Amapá	20,6	79,4	29,0	18,4	32,0	181	697	255	161	281
Tocantins	34,8	65,2	26,1	21,6	17,5	559	1.048	420	347	281
Nordeste	31,9	68,1	29,6	17,4	21,0	18.396	39.214	17.070	10.034	12.110
Maranhão	22,9	77,1	26,0	21,2	29,9	1.638	5.515	1.860	1.516	2.139
Piauí	20,0	80,0	25,8	20,0	34,3	658	2.635	849	658	1.128
Ceará	18,2	81,8	29,3	26,3	26,3	1.682	7.567	2.707	2.430	2.430
Rio Grande do Norte	51,2	48,8	23,4	14,5	10,9	1.823	1.737	833	516	388
Paraíba	36,1	63,9	42,3	11,0	10,6	1.466	2.594	1.717	447	430
Pernambuco	40,9	59,1	22,8	14,1	22,2	3.957	5.718	2.206	1.364	2.148
Alagoas	22,2	77,8	22,9	18,2	36,7	747	2.618	771	612	1.235
Sergipe	28,9	71,1	26,4	14,7	30,0	676	1.663	617	344	702
Bahia	37,4	62,6	36,2	15,0	11,4	5.604	9.381	5.425	2.248	1.708

Brasil, situação dos domicílios, macrorregiões e Unidades da Federação	Domicílios (%)					Total de moradores (por mil habitantes)				
	Segurança Alimentar	Insegurança Alimentar				Segurança Alimentar	Insegurança Alimentar			
		Total	Leve	Moderada	Grave		Total	Leve	Moderada	Grave
Sudeste	45,4	54,6	27,2	14,3	13,1	40.693	48.940	24.380	12.818	11.742
Minas Gerais	47,5	52,5	28,3	16,0	8,2	10.171	11.242	6.060	3.426	1.756
Espírito Santo	61,0	39,0	24,9	6,0	8,2	2.506	1.607	1.023	247	337
Rio de Janeiro	42,8	57,2	23,5	17,7	15,9	7.474	9.972	4.104	3.091	2.777
São Paulo	44,1	55,9	28,5	12,9	14,6	20.572	26.124	13.295	6.018	6.811
Sul	51,8	48,2	26,5	11,8	9,9	15.749	14.654	8.057	3.588	3.010
Paraná	46,5	53,5	29,9	15,0	8,6	5.393	6.205	3.468	1.740	997
Santa Catarina	59,4	40,6	28,4	7,6	4,6	4.359	2.987	2.091	558	338
Rio Grande do Sul	52,4	47,6	22,2	11,3	14,1	6.009	5.447	2.546	1.284	1.617
Centro-Oeste	40,5	59,5	31,1	15,5	12,9	6.766	9.941	5.196	2.590	2.155
Mato Grosso do Sul	35,0	65,0	35,0	20,5	9,4	994	1.843	994	582	267
Mato Grosso	36,8	63,2	31,1	14,4	17,7	1.313	2.254	1.109	514	631
Goiás	45,2	54,8	30,4	12,5	11,9	3.257	3.949	2.191	901	858
Distrito Federal	38,5	61,5	29,3	19,1	13,1	1.191	1.903	907	591	405

Esses achados indicam que, embora o Auxílio Brasil tenha expandido sua cobertura em 5,7 milhões de famílias, a fome persistiu entre a população com renda de até ½ salário mínimo²⁷⁷:

Distribuição percentual de Insegurança Alimentar moderada + grave nos domicílios, segundo recebimento de transferência de renda pelos programas PBF/Auxílio Brasil, em domicílios com renda per capita de até 1/2 salário mínimo, Brasil, macrorregiões e Unidades da Federação. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.

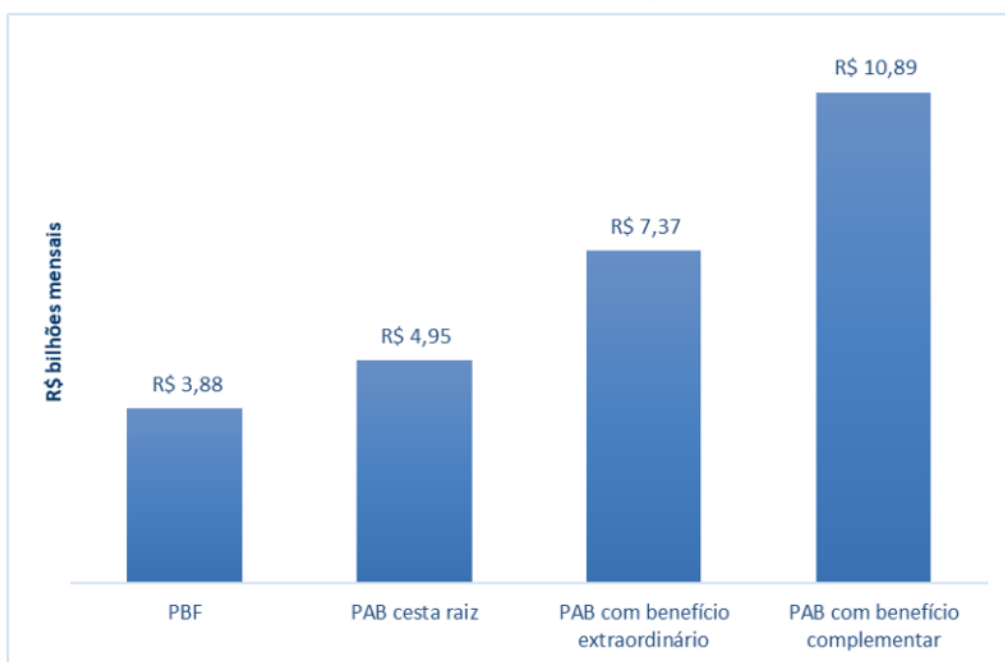


²⁷⁷ MALUF, Paulo. *II Vigisan: inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil*. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2022/10/14/olheestados-diagramacao-v4-r01-1-14-09-2022.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2026.

Em muitos estados, a prevalência de insegurança alimentar foi superior nos domicílios beneficiados pelo Auxílio Brasil em relação aos que não receberam o auxílio, com exceção apenas de Santa Catarina, Mato Grosso, Acre, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Sergipe. Essa realidade mostra que o programa, embora tenha alcance quantitativo expressivo, não tem efetividade qualitativa.

Segundo o apêndice E do acórdão do TCU nº 007.871/2022-8²⁷⁸, que avaliou o custo-efetividade do Auxílio Brasil — isto é, o quociente entre o custo total e a redução do hiato de pobreza²⁷⁹ —, o impacto do Bolsa Família foi de 2,71%, enquanto o do Auxílio Brasil “cesta raiz” alcançou 3,54%, com custos mensais de R\$ 3,88 bilhões e R\$ 4,95 bilhões, respectivamente:

Gráfico E2 - Gasto mensal estimado dos programas em 2021



Fonte: Estimativas elaboradas pela equipe de auditoria com dados da PNADC anual 2021 (peça 124, planilha ‘PAB final’).

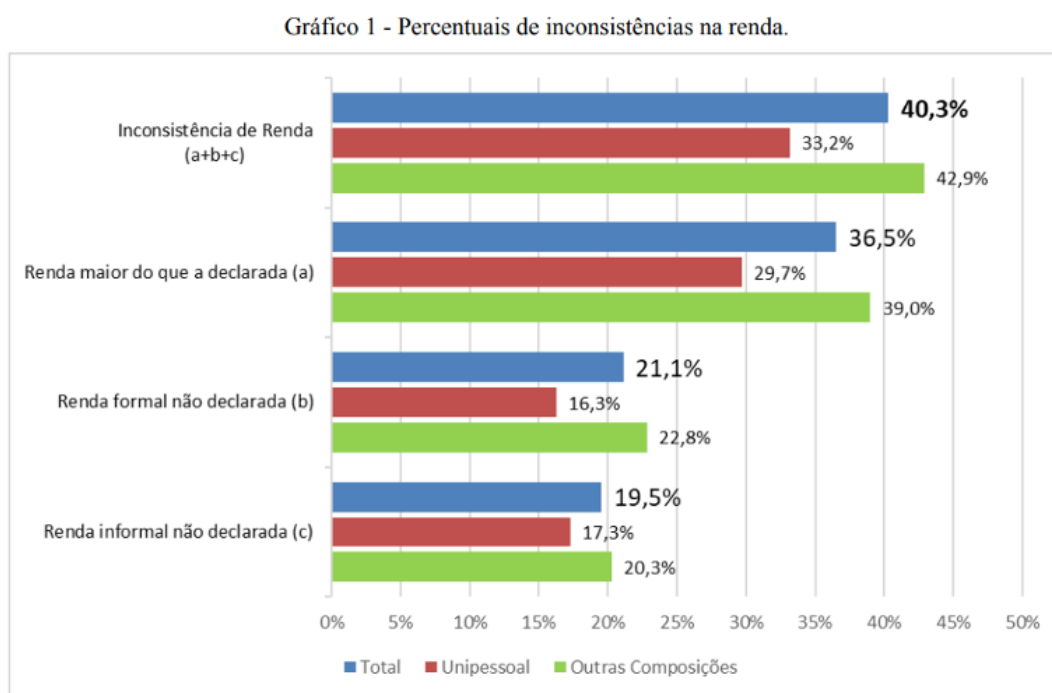
Assim, o custo-efetividade do Bolsa Família foi de R\$ 1,43 bilhão por ponto percentual de redução da pobreza, ao passo que o do Auxílio Brasil “cesta raiz” foi de R\$ 1,40 bilhão. O Auxílio

²⁷⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. Plenário. *Acórdão 2725/2022*.

²⁷⁹ É a distância média entre a renda dos pobres e a linha de pobreza, em termos de uma proporção da própria linha.

Brasil foi mais econômico para os cofres públicos. Contudo, com o benefício extraordinário, o Auxílio Brasil custou R\$ 1,58 bilhão e, com benefício complementar, R\$ 1,72 bilhão mensal.

Ainda de acordo com auditoria do Tribunal de Contas da União, inconsistências de renda foram detectadas em 40,3% das famílias que receberam o Auxílio Brasil, resultado do favorecimento da autodeclaração sem cruzamento de dados com o Cadastro Nacional de Informações Sociais:

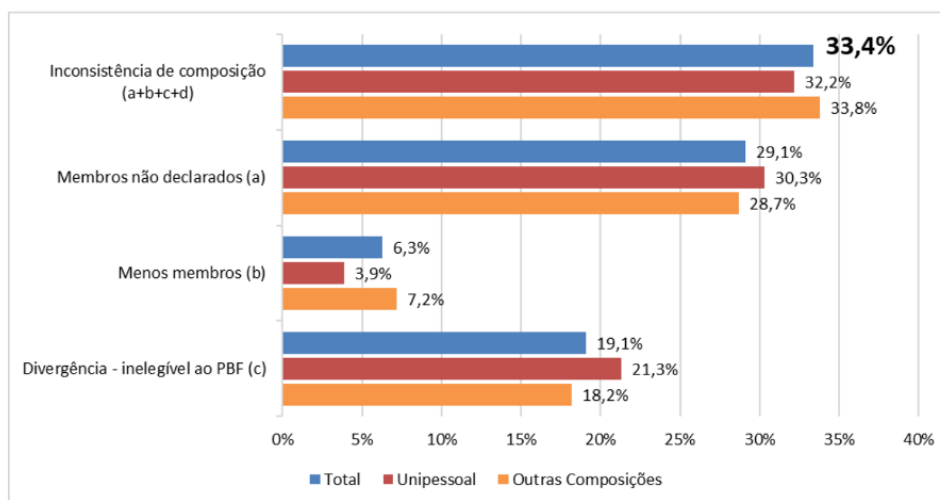


Esse cenário evidencia ineficiência administrativa, desperdício de recursos e fragilidade na focalização dos programas. A informalidade e a falta de verificação cadastral contribuem para erros e fraudes, reduzindo o impacto social da política.

Por outro lado, a mesma auditoria detectou pagamentos indevidos no Programa Bolsa Família, decorrentes de informações incorretas no Cadastro Único, cuja gestão descentralizada e limitada capacidade técnica municipal dificultavam a checagem domiciliar. A verificação amostral feita pelo Tribunal de Contas da União revelou inconsistências na composição familiar em 33,4%

das famílias cadastradas. Essa distorção foi agravada por incentivos à fragmentação familiar — prática que distorce o propósito redistributivo e gera ineficiência social e econômica²⁸⁰:

Gráfico 2 – Inconsistências na composição familiar, de acordo com os dados da Verificação Amostral.

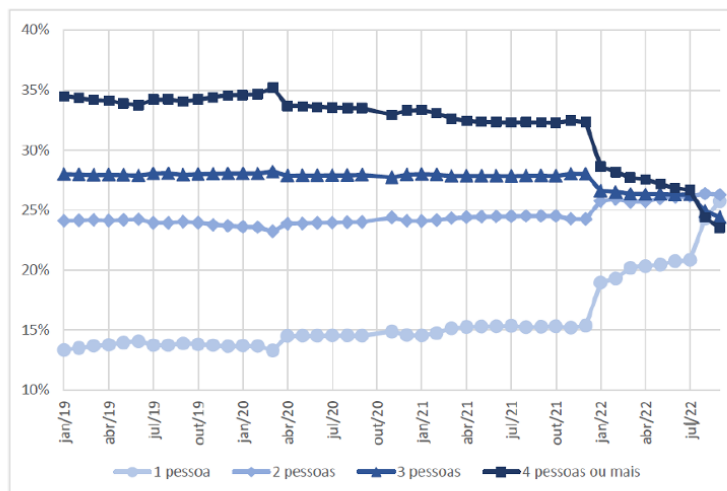


Com efeito, no período compreendido entre 2019 e 2022, observou-se alteração na composição percentual das famílias beneficiárias, com redução das famílias com quatro pessoas ou mais e aumento das famílias unipessoais²⁸¹:

²⁸⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. Plenário. *ACÓRDÃO 2342/2023*.

²⁸¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. Plenário. *Acórdão 2.725/2022*.

Gráfico 3 – Composição percentual das famílias beneficiárias do PBF e do PAB por número de membros.



Fonte: TC 007.871/2022-8, peça 126, p. 22.

Evidentemente, a mudança decorre da criação de um valor mínimo de R\$ 600,00 por família, independentemente do número de integrantes, incentivando a fragmentação. Tal política, embora amplie o número de beneficiários, compromete a eficiência alocativa e a justiça distributiva.

Essas ineficiências também foram registradas em estudos empíricos de Maria Ozanira e Valéria Ferreira²⁸², que apontam problemas estruturais na execução municipal do Programa Bolsa Família, como atrasos na atualização cadastral, falta de capacitação das equipes, inconsistências de dados e limitações operacionais do Cadastro Único. As autoras ressaltam que tais fragilidades comprometem não apenas o alcance do público-alvo, mas também a efetividade das condicionalidades de saúde e educação — que são, como visto no capítulo anterior, eixos fundamentais do programa.

Mais do que isso, suas conclusões convergem para uma crítica mais ampla ao modelo de focalização exclusivamente baseado na renda, que tende a reduzir a complexidade da pobreza a um indicador monetário. Essa perspectiva é contraposta pela concepção de pobreza multidimensional, desenvolvida por Marcelo Medeiros, segundo a qual a privação econômica é apenas uma das dimensões da vulnerabilidade social. Nesse sentido, a pobreza deve ser compreendida como um fenômeno composto por múltiplas carências — de educação, moradia,

²⁸² SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. *Avaliando o bolsa família: unificação, focalização e impactos*. São Paulo: Cortez, 2014.

saneamento, saúde, lazer e participação social — cuja interação aprofunda as desigualdades e limita o exercício pleno da cidadania²⁸³.

A adoção de uma abordagem multidimensional permitiria, portanto, avaliar de forma mais realista o impacto das políticas de transferência de renda, para que a atuação estatal não se volte apenas a suplementar rendimentos, mas a reduzir as privações que perpetuam o ciclo da pobreza.

Para Walquíria Leão Rego e Alessandro Pinzani, avaliar pobreza apenas por renda ignora o nível real de bem-estar das pessoas, especialmente em um país onde a oferta de serviços públicos essenciais é desigual. Assim, mesmo indivíduos com renda acima da linha de pobreza podem viver em condições de vulnerabilidade estrutural²⁸⁴.

Outra crítica recorrente é quanto à insuficiência do valor repassado para que as famílias consigam sair da linha de pobreza, comprometendo o desenvolvimento de *capabilities*²⁸⁵. O conceito, formulado por Amartya Sen²⁸⁶, relaciona a pobreza à limitação de liberdade de escolha e de ação.

Nesse sentido, pesquisa empírica realizada Rego e Pinzani, para a qual foram entrevistadas 150 mulheres beneficiárias em Alagoas, Vale do Jequitinhonha, Piauí, Maranhão e Recife, mostrou que quase todas consideram o valor recebido insuficiente, entendendo o benefício como uma simples “ajuda” — e não como um instrumento real de emancipação social²⁸⁷.

Essas constatações contrapõem o pensamento popular de que programas de transferência de renda geram dependência ou desestimulam o trabalho. Na amostra pesquisada, apenas duas mulheres deixaram de trabalhar para viver do benefício²⁸⁸.

A pesquisadora Mani Tebet Marins analisa o Bolsa Família como um instrumento de “pedagogia do pobre”, baseado na distinção entre o “bom pobre” — aquele que cumpre condicionais — e o “mau pobre”, o que reproduz lógicas disciplinares. A pesquisa, realizada

²⁸³ MEDEIROS, Marcelo. *Os ricos e os pobres: o Brasil e a desigualdade*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

²⁸⁴ REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

²⁸⁵ SILVA, Maria Ozanira da Silva; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. *Avaliando o bolsa família: unificação, focalização e impactos*. São Paulo: Cortez, 2014.

²⁸⁶ EN, Amartya. Capability and well-being. *The quality of life*, v. 30, p. 270-293, 1993.

²⁸⁷ REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

²⁸⁸ REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

em Itaboraí, mostrou que muitos beneficiários permanecem no programa por mais de uma década, vivendo sob o estigma da dependência e da humilhação social²⁸⁹.

Corroborando essa crítica, estudo empírico coordenado por Ozanira, Antônia Jesuíta, Maria D’Alva, Maria do Rosário e Valéria Ferreira em municípios do Maranhão e do Piauí revelou que a precariedade institucional, a baixa qualificação dos servidores e a carência de equipamentos comprometem a execução do programa em nível local, resultando em baixo desempenho e fragilidade gerencial²⁹⁰.

Essas pesquisas demonstram que, embora os programas assistenciais de renda partam de um propósito legítimo — reduzir desigualdades e garantir uma renda mínima às famílias em situação de vulnerabilidade —, seus resultados ainda estão aquém da eficiência esperada. A execução fragmentada, a ausência de padronização entre os entes federativos e as limitações operacionais dos sistemas de informação acabam diluindo o impacto social pretendido e comprometendo a racionalidade do gasto público.

Além disso, a inconsistência e a falta de transparência dos dados oficiais tornam difícil medir o alcance e a efetividade das ações implementadas. A ausência de informações consolidadas sobre benefícios como o Auxílio Iniciação Científica Júnior, o acompanhamento educacional de crianças de 6 a 15 anos e o Auxílio Esporte Escolar evidencia um cenário de monitoramento deficiente e de fragilidade na gestão informacional. Sem dados confiáveis, torna-se inviável avaliar resultados, corrigir distorções e promover o aperfeiçoamento das políticas públicas.

Em última análise, a eficiência das políticas de transferência de renda depende da existência de mecanismos robustos de controle, transparência e integração institucional. Um programa social somente alcança seus objetivos quando é capaz de equilibrar amplitude e precisão, cobertura e focalização, execução e prestação de contas. Sem governança informacional e controle efetivo, o gasto social deixa de ser instrumento de justiça distributiva e passa a representar apenas um custo político — descolado de resultados concretos e mensuráveis para a sociedade.

4.2 Importância da *accountability* horizontal, vertical e societal

²⁸⁹ MARINS, Mani Tebet A. *Bolsa Família: questões de gênero e moralidades*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Faperj, 2017.

²⁹⁰ SILVA, Maria Ozanira da Silva e; et al. *O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Teresina: Editora Gráfica da UFPI, 2013.

A *accountability* pode ser conceituada — apesar de não haver uma tradução precisa para o português — como o controle e a responsabilização do governo e da administração pública perante a sociedade por meio de mecanismos eficientes de transparência, fiscalização e gestão, a fim de proteger os direitos dos cidadãos²⁹¹.

Essa necessidade de responsabilização é ainda mais relevante em regimes democráticos representativos, nos quais o poder político é delegado a poucos em nome de muitos. No caso brasileiro, a própria dinâmica da democracia representativa impõe desafios à efetividade da *accountability*, pois o poder público precisa conciliar a diversidade social com a tarefa de agir em nome do interesse coletivo.

Essa configuração implica uma série de desafios. O primeiro deles é a separação entre governantes e governados, isto é, o fato de que as decisões políticas são tomadas de fato por um pequeno grupo e não pela massa dos que serão submetidos a elas. O segundo consiste na formação de uma elite política distanciada da massa da população, como consequência da especialização funcional mencionada acima. Por fim, o terceiro desafio diz respeito à ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes, o que se deve tanto ao fato de que os governantes tendem a possuir características sociais distintas dos governados quanto a mecanismos intrínsecos à diferenciação funcional²⁹².

As instituições democráticas buscam resolver esses problemas por meio da *accountability*. A doutrina especializada classifica a *accountability* em três tipos distintos, que se complementam na estrutura de controle democrático. A *accountability* horizontal é aquela exercida entre os próprios poderes do Estado, por meio do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*)²⁹³, em que instituições autônomas, como o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público e o

²⁹¹ CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. *Revista de Administração Pública*, v. 24, n. 2, p. 30 a 50, 1990.

²⁹² MIGUEL, Luís Felipe. A democracia e a crise da representação política: a accountability e seus impasses. *Revista de Sociologia e Política*, p. 25-38, 2005.

²⁹³ O sistema de *checks and balances* — ou freios e contrapesos — decorre da concepção de que a separação dos poderes não é absoluta, mas marcada por mecanismos de interferência recíproca entre eles, de modo que cada poder, além de exercer suas competências típicas, também fiscaliza e limita a atuação dos demais. Tal sistema visa impedir abusos e garantir o equilíbrio institucional. Cf. INHO, Rodrigo César R. Sinopses Jurídicas: v. 18 – *Direito Constitucional* – da Organização do Estado, dos Poderes e Histórico das Constituições. 19. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2019. E-book. p. 64.

Poder Judiciário, fiscalizam e limitam reciprocamente suas atuações²⁹⁴. Já a *accountability* vertical se manifesta na relação entre governantes e governados, sendo exercida principalmente pelo voto, pela alternância de poder e por instrumentos de participação política, como consultas públicas e audiências. Por fim, a *accountability* societal decorre da atuação direta da sociedade civil organizada — imprensa, movimentos sociais, sindicatos, organizações não governamentais e entidades comunitárias —, que fiscaliza as ações estatais e cobra transparência e integridade na gestão pública, funcionando como elo de pressão constante entre o Estado e os cidadãos²⁹⁵.

Nesse sentido, a *accountability* é essencial para a preservação da democracia e depende da participação ativa dos cidadãos, o que pressupõe o acesso a informações claras e confiáveis sobre a atuação do governo. A efetiva participação popular somente é possível quando o cidadão dispõe de dados que lhe permitam compreender as ações e prioridades do poder público, de modo a cobrar explicações, exigir mudanças de conduta e influenciar a formulação e execução das políticas públicas²⁹⁶.

No modelo da administração pública tradicional, a *accountability* se pauta na verificação formal da conformidade das despesas públicas, de modo a diferenciar as decisões políticas, feitas pelo Poder Legislativo, das decisões administrativas, executadas pelo Poder Executivo. Apesar disso, esse modelo sofre críticas em virtude do déficit de *accountability* institucional, já que nem sempre a combinação da decisão política com a implementação da política pública leva aos resultados esperados²⁹⁷.

Por sua vez, no modelo da nova administração pública, a *accountability* foca no controle de resultados em vez do controle de processos e trata os cidadãos como clientes, com o fim de atender às suas demandas. Nesse sentido, a privatização de serviços públicos também é uma marca

²⁹⁴ Em linha semelhante, Rafael Campos Soares da Fonseca conclui que a utilização de instrumentos excepcionais no manejo orçamentário pode converter-se em “vantagem estratégica na orçamentação conferida ao Poder Executivo e à coalizão partidária governante, em prejuízo do dever de prestar contas em direção horizontal”, o que reforça a centralidade da *accountability* institucional no controle da atividade financeira do Estado (FONSECA, Rafael Campos Soares da. *O orçamento público e suas emergências programadas: um estudo sobre a abertura de créditos extraordinários por medida provisória (2008-2015)*. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, p. 159).

²⁹⁵ LÜHRMANN, Anna; MARQUARDT, Kyle; MECHKOVA, Valeriya. Constraining governments: New indices of vertical, horizontal, and diagonal accountability. *American Political Science Review*, v. 114, n. 3, p. 811-820, 2020.

²⁹⁶ ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. *Contabilidade Gestão e Governança*, v. 14, n. 2, 2011.

²⁹⁷ ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. *Contabilidade Gestão e Governança*, v. 14, n. 2, 2011.

desse modelo, que foca em uma visão de mercado, de modo que o administrador deve ter uma consciência de mercado e suas escolhas também constituem decisões políticas e discricionárias²⁹⁸.

À vista disso, há um terceiro modelo de *accountability*, multifacetado, no seio do novo serviço público, que defende a administração pública voltada à democracia e aos cidadãos em vez dos consumidores, e empenhada na concretização dos princípios democráticos e éticos. Além disso, há o controle de conformidade com as regras e leis, previsto na administração pública tradicional, e o foco nos resultados, como na nova gestão pública. Dessa maneira, observa-se que o servidor público é um líder dotado de responsividade, de maneira que ele é sensível às demandas dos cidadãos²⁹⁹.

Assim sendo, esta pesquisa adota a noção de *accountability* do novo serviço público, na medida em que ela reflete melhor os valores democráticos e o papel do servidor público enquanto agente do “servir” ao cidadão. Dessa maneira, o conceito de *accountability* tem se consolidado como um dos pilares essenciais para a boa governança na administração pública contemporânea. No contexto brasileiro, por exemplo, onde desafios históricos e estruturais permeiam o setor público, a *accountability* assume um papel crucial na promoção da transparência, na eficiência da gestão e na construção de confiança entre o poder público e a sociedade³⁰⁰.

A administração pública brasileira, marcada por um histórico de centralização do poder, burocratização excessiva e episódios recorrentes de corrupção, enfrenta a necessidade urgente de mecanismos robustos de *accountability* que garantam a responsabilização de gestores e servidores públicos. Nesse contexto, esse conceito, que envolve a obrigação de prestar contas, justificar decisões e ser responsabilizado por falhas ou má conduta, é fundamental para a promoção de uma gestão pública que seja verdadeiramente orientada ao interesse público³⁰¹.

No Brasil, a *accountability* se manifesta em várias dimensões. A *accountability* horizontal, que se refere à interação entre os diferentes poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário), mostra-se essencial para o equilíbrio de poder e para a fiscalização mútua entre as

²⁹⁸ ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. Contabilidade Gestão e Governança*, v. 14, n. 2, 2011.

²⁹⁹ ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. Contabilidade Gestão e Governança*, v. 14, n. 2, 2011.

³⁰⁰ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil*. 2018.

³⁰¹ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil*. 2018.

instituições. Nessa perspectiva, a existência de órgãos como o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público é central para essa dinâmica, pois esses órgãos têm a função de monitorar e controlar as ações do governo, garantindo que a administração pública seja conduzida de maneira ética e eficiente³⁰². No entanto, a eficácia dessa *accountability* horizontal pode ser limitada pela falta de independência e autonomia de algumas instituições, além de pressões políticas que podem influenciar o funcionamento dos mecanismos de controle.

A *accountability* vertical, que se refere à responsabilização dos governantes perante a sociedade, é igualmente relevante no contexto brasileiro. A participação dos cidadãos no processo político, seja através das eleições, seja por meio de outras formas de controle social, como o acesso à informação e a atuação da mídia, é um elemento crucial para garantir que os representantes eleitos ajam em consonância com os interesses da população. No entanto, a realidade brasileira revela desafios significativos nessa dimensão, como a desigualdade socioeconômica, a baixa educação política e a limitada capacidade de muitos cidadãos de exercerem efetivamente o controle sobre seus governantes, o que resulta em um processo de *accountability* vertical que nem sempre é tão eficaz quanto deveria ser.

Além disso, o país enfrenta desafios específicos no que diz respeito à *accountability* social, que envolve a capacidade das organizações da sociedade civil de monitorar e exigir transparência e responsabilidade dos administradores públicos. Nesse raciocínio, a sociedade civil brasileira é marcada por uma diversidade de atores com diferentes níveis de recursos e capacidade de mobilização. Por exemplo, organizações não governamentais, movimentos sociais e grupos de pressão desempenham um papel importante na promoção da *accountability*, mas frequentemente enfrentam obstáculos, como a falta de financiamento, a repressão política e a dificuldade de acesso a informações públicas. A Lei de Acesso à Informação, implementada em 2011, representou um avanço significativo nesse sentido, ao permitir que cidadãos e organizações tenham maior acesso a dados e documentos governamentais, fortalecendo assim os mecanismos de *accountability*.

³⁰² VIEGAS, Rafael Rodrigues *et al.* A comunicação dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos nas redes sociais: os desafios da *accountability* na democracia digital. *Revista de Administração Pública*, v. 56, n. 3, p. 324-348, 2022.

social³⁰³. Contudo, a aplicação desse normativo ainda enfrenta resistências e lacunas que limitam seu potencial transformador³⁰⁴.

A importância da *accountability* na administração pública brasileira é evidente quando se consideram os impactos positivos que ela pode ter na gestão dos recursos públicos e na confiança da população nas instituições. Assim, a prestação de contas e a responsabilização dos agentes públicos são fundamentais para evitar o desperdício de recursos, combater a corrupção e garantir que as políticas públicas sejam efetivamente implementadas em benefício da sociedade. Em um país com as dimensões e a complexidade do Brasil, a falta de *accountability* pode levar a consequências desastrosas, como o aumento da desigualdade social, a perpetuação de privilégios e a erosão da legitimidade das instituições democráticas.

No entanto, implementar e fortalecer os mecanismos de *accountability* no contexto brasileiro não é uma tarefa simples. A cultura política do país, caracterizada por práticas clientelistas, personalismo e patrimonialismo, muitas vezes se opõe à ideia de responsabilização e transparência³⁰⁵. Além disso, a corrupção sistêmica, que permeia diversas esferas do poder público, representa um obstáculo significativo para a efetividade da *accountability*. Em muitos casos, os mecanismos formais de controle são subvertidos ou enfraquecidos por interesses particulares que buscam manter o *status quo* e evitar a exposição de práticas ilícitas.

A luta pela *accountability* na administração pública brasileira exige, portanto, um esforço contínuo de fortalecimento institucional, educação cívica e mobilização social. O fortalecimento das instituições responsáveis pelo controle e fiscalização, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público, é essencial para garantir que essas instituições possam atuar com independência e eficácia. Além disso, faz-se necessário promover uma cultura de transparência e ética no serviço público, em que a prestação de contas e a responsabilização sejam vistas como práticas normais e desejáveis, e não como exceções ou ameaças³⁰⁶.

³⁰³ BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 12 ago. 2024.

³⁰⁴ CINTRA, Maria Eduarda Ribeiro. *Lei de Acesso à Informação no Brasil: sua implementação e seus desafios*. 2017.

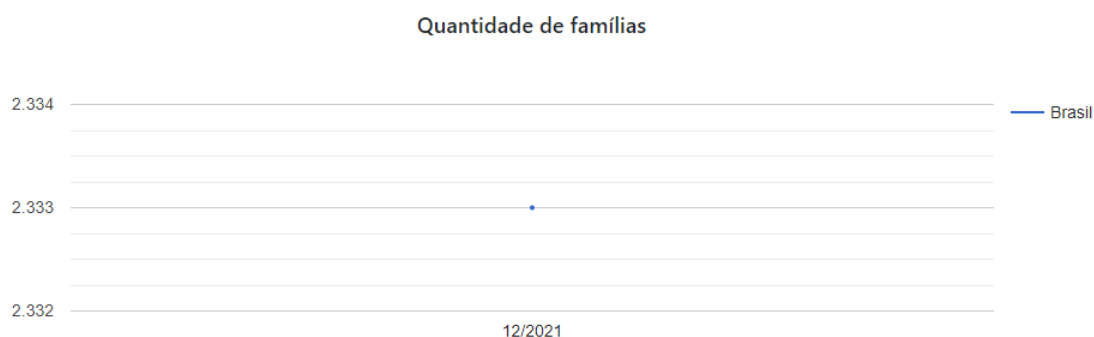
³⁰⁵ PEDRO, Ricardo Coelho. *Das caravelas ao accountability: a odisséia da administração pública brasileira*. 2008.

³⁰⁶ MARTINS, Simone *et al.* Transparência, accountability e governança pública. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 10, n. 4, p. 226-227, 2018.

Em resumo, a *accountability* é um elemento fundamental para a boa governança na administração pública brasileira, diante de sua capacidade promover a transparência, melhorar a eficiência na gestão dos recursos públicos e reforçar a confiança da população nas instituições democráticas. No entanto, para que a *accountability* se torne uma realidade efetiva no Brasil, é necessário enfrentar desafios estruturais e culturais profundos que historicamente têm limitado a implementação de mecanismos de controle e responsabilização. Apenas por meio de um compromisso firme e contínuo com a transparência, com a ética e com a participação cidadã será possível construir uma administração pública que atenda plenamente aos interesses da sociedade e contribua para o desenvolvimento sustentável do país.

A ausência de mecanismos efetivos de *accountability* também se manifesta na execução dos programas assistenciais de transferência de renda. Embora essas políticas tenham desempenhado papel relevante na redução da pobreza e na inclusão social, persistem falhas estruturais relacionadas à transparência, ao monitoramento e à prestação de contas. Em muitos casos, a falta de informações consistentes sobre beneficiários, critérios de elegibilidade e resultados concretos impede a sociedade e os órgãos de controle de avaliar a real efetividade das ações governamentais.

Destaca-se, por exemplo, também a ausência de dados do Auxílio Brasil sobre o pagamento de Bolsa de Iniciação Científica Júnior³⁰⁷:

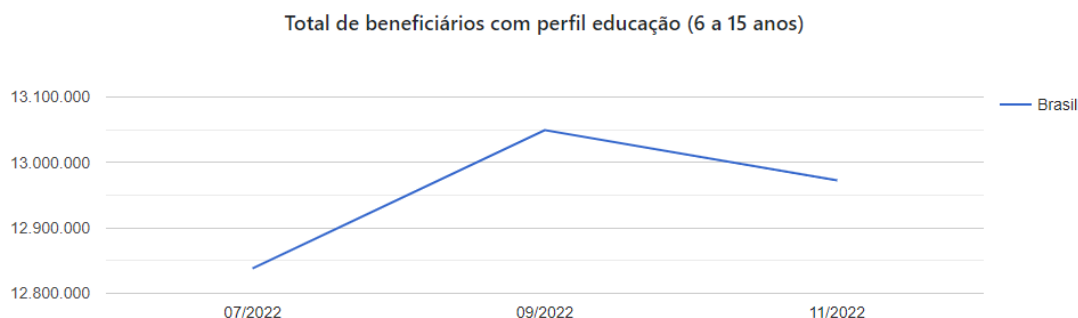


³⁰⁷ BRASIL. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. *Bolsa de Iniciação Científica Júnior - Programa Auxílio Brasil*. Disponível em: [https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q\[\]=oNOhlMHqwJOSuqSe9WqAg7Ne09Gv17llja1%2BYW16YmqqdH9%2BaV6EkmWXbWTZ8X5lcn5woNqlwLNyk7jNps94bsPcuaehg3Ct7qZwxGhejZhu0J6f0OCImp20qJ%2B0dLOvo6C8nG7dsqCA8X5mbn1woNqlwLNyk7jNps94bsPcuaehg3Ct7qbJn6yOxdWczp6XwpuxmVyulqc85rm3mKB6sqjLq6fG366YoWiZn5mewMKskbjPp8%2BwVqrwu52fC%2BKq4qjAbnqcxWY162ft%2B8p7i4cLb1tYg%3D](https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q[]=oNOhlMHqwJOSuqSe9WqAg7Ne09Gv17llja1%2BYW16YmqqdH9%2BaV6EkmWXbWTZ8X5lcn5woNqlwLNyk7jNps94bsPcuaehg3Ct7qZwxGhejZhu0J6f0OCImp20qJ%2B0dLOvo6C8nG7dsqCA8X5mbn1woNqlwLNyk7jNps94bsPcuaehg3Ct7qbJn6yOxdWczp6XwpuxmVyulqc85rm3mKB6sqjLq6fG366YoWiZn5mewMKskbjPp8%2BwVqrwu52fC%2BKq4qjAbnqcxWY162ft%2B8p7i4cLb1tYg%3D). Acesso em: 22 de jun. 2025.



Também há a falta de dados no acompanhamento educação do Auxílio Brasil entre beneficiários de 6 a 15 anos, pois somente os meses de julho, setembro e novembro de 2022 foram representados nos gráficos disponibilizados pelo Ministério da Cidadania, embora o programa tenha começado a ser pago em novembro de 2021³⁰⁸:

³⁰⁸ BRASIL. Ministério da Cidadania. *Acompanhamento Educação do Programa Auxílio Brasil (PAB) - Beneficiários de 6 a 15 anos (Bimestral)*. Disponível em: [https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q\[\]=oNOhLMHqWGZsemeZ6au8srNlJt1k5q2vyvd%2FZG56YmqwZn1%2Fcl%2Bhk2WXbmSKq36wsn1marSfrqqkpLHINawmJi2s5Wou5p1tKzCu1qjjJJkpaOUye6yb6Kpoa3edli0mJnKxm6lsKjKnsHVZKuWrd5ZxLacm3ehqZ9uY5urbaikraNa66jCvJtVf6Gpn25kl7W7qamtp6PcaI3EbF6Hm23YsqDC7baXZXJmaqlf3dXksPUmIqrqMnnbZmqrf5b9nSsr6OgvJyZy6mmwraImp20qJ%2B0dMDDpFDNlmSdeJm%2B58CZd66WpuyeiImdjsPUmKV4ptLocKpxeWl135q5wZxovcKf3aJumOGuoK%2BtcHXsrpxsk5%2FxiJTdolPU47KiXlirb6pqi35Xob%2FGoYqvotLpsVxkiKtvqmyHiKWixMal06BinFGCZW2Cb6juprLAoJCAi2SabV%2BPPG2ZqLuaWueubpXksXFXIu6bsPcuaehg5ub5ayyiXKTuM2mz3hu0PC6V7J9aHO0n666qpKSx5TWsJiYtrOVqLuadbSswrtaqHiJlsuwmH3ytZmqahWwrm9jGdNy8mY2F2lZPC7mGRwdbCubIalcZvMzpjcpaMu8NpbXhvdOeuurOplrqKXZttY4mtdlShtKifmafCuqNvM%2BXk16wmOGuoK%2BtcKDapcCzcmi9wp%2Fdom6Y7sKhX75qbqp0s6%2BjoLycmcuppsK2iJqdtKiftHTAw6RQzZZnnHiZvufAmXeulqbsnoiJnY7D1JileKbS6HCvXXCYm%2BbyebcWfksWBc%2BBYzI25fVSwsJqomau8w6WRf4lz4HJnj7WHorGlmqzinHyOrWKIkW2kq6jK4L%2Bdn3Ffa6lpeYBgTbzNps9dodLnuVShptlpmraItJiZysZu0J6f0OC1b6Kpoa3edljBrJrTtaLenp9937JUmq2j9n%2BisLf6zsnKot1dlszobaShupuj5VmysqyQuCTaLeCifaODVJ1oZm%2BZmr9qlZ6taLenp9937JUmq2j9n%2BisLf6zsnKot1dlMDquqSdtp2b3ajAbqeSw8JTz6GowNwQ2%2F%2FrpFqhb22vV16MgZTYrKaGnp2ZrquaqO2urrrXkbyBlc%2BrmMPksJ3%2F6aej6Kxtr5qcxNGU2KWUwerAVKytOZuZnrHDmo4aCPYNrFOFw2VXHLqWtqnvMFgUKvQp8upU8HgbZahtpqg4py2EdifwNCmip6WzOi9laqwl7orG2xppp3x6XPrqggJbuXpalVm9yiuq9XkbiBmOKmmsbfrlRkflWbmWqCbpbixtRT11lqkqB2V5C3qZv1WbGzV4%2B8z5jQppbGPu6mpbeoWtqcvLunjsXJIM6spn3evKFCrqef6q4Q%2BKWQwMJTy5%2BUxvO8VKCpVZ%2Fxor](https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q[]=oNOhLMHqWGZsemeZ6au8srNlJt1k5q2vyvd%2FZG56YmqwZn1%2Fcl%2Bhk2WXbmSKq36wsn1marSfrqqkpLHINawmJi2s5Wou5p1tKzCu1qjjJJkpaOUye6yb6Kpoa3edli0mJnKxm6lsKjKnsHVZKuWrd5ZxLacm3ehqZ9uY5urbaikraNa66jCvJtVf6Gpn25kl7W7qamtp6PcaI3EbF6Hm23YsqDC7baXZXJmaqlf3dXksPUmIqrqMnnbZmqrf5b9nSsr6OgvJyZy6mmwraImp20qJ%2B0dMDDpFDNlmSdeJm%2B58CZd66WpuyeiImdjsPUmKV4ptLocKpxeWl135q5wZxovcKf3aJumOGuoK%2BtcHXsrpxsk5%2FxiJTdolPU47KiXlirb6pqi35Xob%2FGoYqvotLpsVxkiKtvqmyHiKWixMal06BinFGCZW2Cb6juprLAoJCAi2SabV%2BPPG2ZqLuaWueubpXksXFXIu6bsPcuaehg5ub5ayyiXKTuM2mz3hu0PC6V7J9aHO0n666qpKSx5TWsJiYtrOVqLuadbSswrtaqHiJlsuwmH3ytZmqahWwrm9jGdNy8mY2F2lZPC7mGRwdbCubIalcZvMzpjcpaMu8NpbXhvdOeuurOplrqKXZttY4mtdlShtKifmafCuqNvM%2BXk16wmOGuoK%2BtcKDapcCzcmi9wp%2Fdom6Y7sKhX75qbqp0s6%2BjoLycmcuppsK2iJqdtKiftHTAw6RQzZZnnHiZvufAmXeulqbsnoiJnY7D1JileKbS6HCvXXCYm%2BbyebcWfksWBc%2BBYzI25fVSwsJqomau8w6WRf4lz4HJnj7WHorGlmqzinHyOrWKIkW2kq6jK4L%2Bdn3Ffa6lpeYBgTbzNps9dodLnuVShptlpmraItJiZysZu0J6f0OC1b6Kpoa3edljBrJrTtaLenp9937JUmq2j9n%2BisLf6zsnKot1dlszobaShupuj5VmysqyQuCTaLeCifaODVJ1oZm%2BZmr9qlZ6taLenp9937JUmq2j9n%2BisLf6zsnKot1dlMDquqSdtp2b3ajAbqeSw8JTz6GowNwQ2%2F%2FrpFqhb22vV16MgZTYrKaGnp2ZrquaqO2urrrXkbyBlc%2BrmMPksJ3%2F6aej6Kxtr5qcxNGU2KWUwerAVKytOZuZnrHDmo4aCPYNrFOFw2VXHLqWtqnvMFgUKvQp8upU8HgbZahtpqg4py2EdifwNCmip6WzOi9laqwl7orG2xppp3x6XPrqggJbuXpalVm9yiuq9XkbiBmOKmmsbfrlRkflWbmWqCbpbixtRT11lqkqB2V5C3qZv1WbGzV4%2B8z5jQppbGPu6mpbeoWtqcvLunjsXJIM6spn3evKFCrqef6q4Q%2BKWQwMJTy5%2BUxvO8VKCpVZ%2Fxor)



Com relação pagamento do Auxílio Iniciação Científica, só consta o registro de dezembro de 2021³⁰⁹:



S3m453iWmKnlOOsG2VqreoWqZZhINcVnqxmNygMmVvwpWoaJmfMzuyvJyTwMScLd6lxurAVJ2rpKfpmru2mJHG1FPNrKB94b%2BZrb345Oectq9XjrrKoMtdl76bsqylr56e2l1lhFeOd5Joip6hzO5tYVx%2Fal%2BiXKG9q47DgzfPXZXC6bKapaue%2FRqrtr2qTcrGoIqmocPqv6GdC9z9HKhtspXNvdOY27L2B%2BmwnZ1omq3cqLmvqU1%2F11PLXWSSm66iq7teXcmev7Gcm8vWlNZdl8Kbr5mqrZuj3KIQ76mWxtRT3aKgfes7mqu6ops84BDxpk27xlpQr5jO8BDequem5mewLGmmbjTU5JzU76bfmlcqaOp7GJwoqahuM1TzqJTv%2BC7maKxmKM82r%2B3pqB3zaLNnp%2FG9a6Yq7tVqOhZrrGmmsfCodKeoMLpwaNcuJqm2lmysqyQuCTaLeCifeiuply7mqeZoru0pp%2FEwvYRANbMm7GZXK6nn%2BquEPilkMDCU5JzU76bfmlcqaOp7GJwoqahuM1TzqJTv%2BC7maKxmKM82r%2B3pqB3z%2FYNrFPJ6rCVqLGvm92owG6lnHfCltmqo77ptZWpraOu6Fm9s6OOd8aX36CUICIQ16toXXCZmm1%2FbE24z6LdZlat4L%2BXobapr9qlbbKcTbnGoc%2BjnMDkENWusaStmacQ8aZNw9CWy6mc19yxo69oo6mZmrC9pJ24z5vLqpjL77xUrK2hm5mescOajhoI9g2sU4WxbZVceWpa2qe8wWCpx5yv5rlu. Acesso em: 11 de jan. 2025.

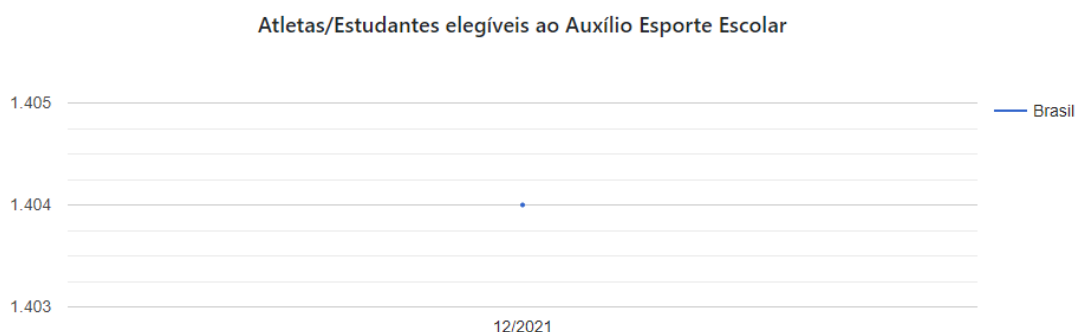
³⁰⁹ BRASIL. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Auxílio Iniciação Científica - Pagamento de Parcela Anual. Disponível em: [https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q\[\]=oNOhlMHqwJOsuqSe9WqBhrNe09Gv17llja1%2BYW16YmqqdH9%2BaV6EkmWXbWTZ8X5mbntwoNqlwLNyk7jNps94bsPcuahg3Ct7qbJoHxwrLOGuZBTsc2Ogo%2BOezCfZyhV1WnooWtgn%2Bem46CkYmBY%2FWpiMqzqZI%3D](https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q[]=oNOhlMHqwJOsuqSe9WqBhrNe09Gv17llja1%2BYW16YmqqdH9%2BaV6EkmWXbWTZ8X5mbntwoNqlwLNyk7jNps94bsPcuahg3Ct7qbJoHxwrLOGuZBTsc2Ogo%2BOezCfZyhV1WnooWtgn%2Bem46CkYmBY%2FWpiMqzqZI%3D). Acesso em: 22 de jun. 2025.

Nesse raciocínio, também houve um déficit de produção de dados em relação aos recursos relativos ao Auxílio Esporte Escolar transferidos às famílias beneficiárias³¹⁰ e aos atletas elegíveis³¹¹, dos quais há registros apenas de dezembro de 2021:



³¹⁰ BRASIL. Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social. *Beneficiários do Auxílio Esporte Escolar*. Disponível em: [https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q\[\]=oNOhlMHqwJ0suqSe9WqBgLNe09Gv17llja1%2BYW16YmqqdH9%2BaV6EkmWXbWTZ8X5ldH1woNqlwLNyk7jNps94bsPcuaehg3Ct7qZwxGhfiZVu0J6f0OCImp20qJ%2B0dLOvo6C8nG7dsqDZvMGgobyWrah%2BwMKskbjPp8%2BwU8Lnspv%2F9auf4qxtr6ZNmNarLeqfxuptea%2B4pKztnm2TqpDGzZTcYIXC3sKmr7eoWs2rrryqk7zTnM6spn2jpmqu5amorW9ibOp05w%3D](https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q[]=oNOhlMHqwJ0suqSe9WqBgLNe09Gv17llja1%2BYW16YmqqdH9%2BaV6EkmWXbWTZ8X5ldH1woNqlwLNyk7jNps94bsPcuaehg3Ct7qZwxGhfiZVu0J6f0OCImp20qJ%2B0dLOvo6C8nG7dsqDZvMGgobyWrah%2BwMKskbjPp8%2BwU8Lnspv%2F9auf4qxtr6ZNmNarLeqfxuptea%2B4pKztnm2TqpDGzZTcYIXC3sKmr7eoWs2rrryqk7zTnM6spn2jpmqu5amorW9ibOp05w%3D). Acesso em: 02 de maio. 2025.

³¹¹ BRASIL. Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social. *Beneficiários do Auxílio Esporte Escolar*. Disponível em: [https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q\[\]=oNOhlMHqwJ0suqSe9WqBgLNe09Gv17llja1%2BYW16YmqqdH9%2BaV6EkmWXbWTZ8X5ldH1woNqlwLNyk7jNps94bsPcuaehg3Ct7qZwxGhfiZVu0J6f0OCImp20qJ%2B0dLOvo6C8nG7dsqDZvMGgobyWrah%2BwMKskbjPp8%2BwU8Lnspv%2F9auf4qxtr6ZNmNarLeqfxuptea%2B4pKztnm2TqpDGzZTcYIXC3sKmr7eoWs2rrryqk7zTnM6spn2jpmqu5amorW9ibOp05w%3D](https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q[]=oNOhlMHqwJ0suqSe9WqBgLNe09Gv17llja1%2BYW16YmqqdH9%2BaV6EkmWXbWTZ8X5ldH1woNqlwLNyk7jNps94bsPcuaehg3Ct7qZwxGhfiZVu0J6f0OCImp20qJ%2B0dLOvo6C8nG7dsqDZvMGgobyWrah%2BwMKskbjPp8%2BwU8Lnspv%2F9auf4qxtr6ZNmNarLeqfxuptea%2B4pKztnm2TqpDGzZTcYIXC3sKmr7eoWs2rrryqk7zTnM6spn2jpmqu5amorW9ibOp05w%3D). Acesso em: 02 de maio. 2025.

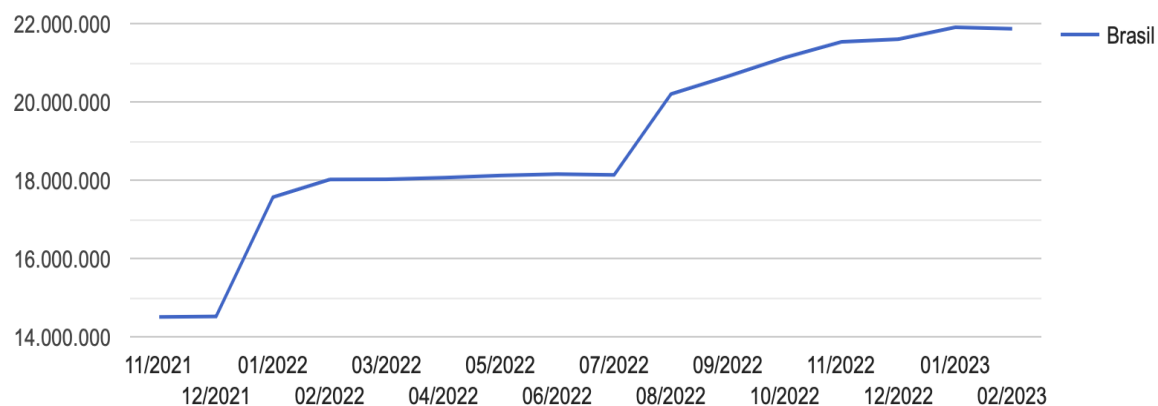


A ausência desses dados demonstra a falta de *accountability*, planejamento e eficiência dessa política econômica, porquanto não há metas e resultados para serem comparados e para verificar o grau de sucesso dessa medida.

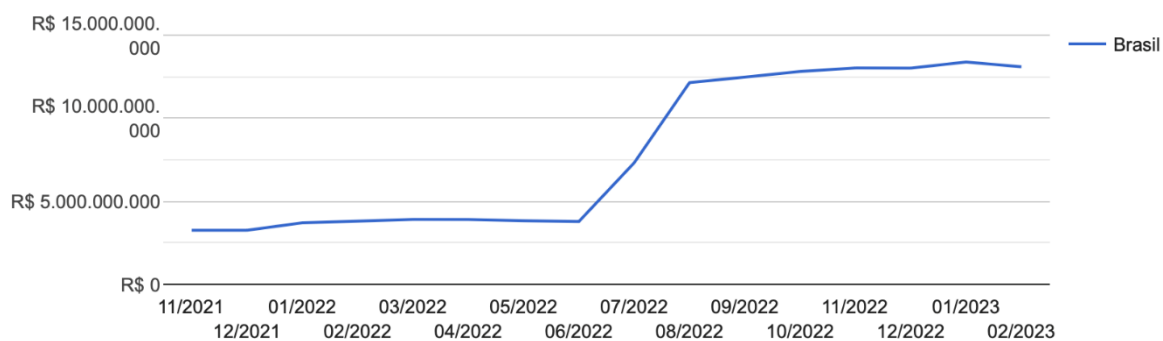
Por outro lado, observa-se a consistência nos dados empíricos presentes na base de dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, à época Ministério da Cidadania, informados em relação ao número de famílias beneficiadas pelo programa e valor médio e total repassado para as famílias³¹²:

³¹² BRASIL. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. *Programa Auxílio Brasil*: quantidade de famílias e valores do Auxílio Brasil. Disponível em: [https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q\[\]=oNOhlMHqWJOsuqSe9Wp%2BhrNe09Gv17llja1%2BYW15YmqdH9%2BaWCEkWWXbWTZ8X5kc3xwoNqlwLNyocnWmKV4mb7nwJl3g6iv5lzDf2lfiJyZy6mmwrazlai7mnW0n666qpKSnbqfqlbTrHlrcYOprO6eiMKporycbtCen9DgiG%2BvvaJd9Fqwr6qSd9ibz6tTnff%2BZm55c2qZrbWzpU3J0KjYoVuFu8NlbH9qdLOnwruen8DEXJl9qY6tf2Voel5a3qXAs1ebzM2fiqKhWZzKb6Kpoa3edLOvo6C8nG7Qnp%2FQ4lhvr72itr%2BauhHkmcDCpo2DlMo%2B%2BqClqahayXqPbqXw%2BtBT3bKmzeC7p527WJDapbzAV4HG1ZTWXYXC666nr6mZqZmdvG54os8k4Namon29v5WvsaFdz5q5valNqcajy7Cmvt%2B8VKkL3p7iqG3AnJC8w5zOrFPN4LmVr2ibm%2Bb8%2BrqgjsqBl9lddNLzEOGosaRau6uuwaCZ09Fu5rmvj6t%2FZWl5ZmepaqF%2BZ2eHkW2abY2Y](https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q[]=oNOhlMHqWJOsuqSe9Wp%2BhrNe09Gv17llja1%2BYW15YmqdH9%2BaWCEkWWXbWTZ8X5kc3xwoNqlwLNyocnWmKV4mb7nwJl3g6iv5lzDf2lfiJyZy6mmwrazlai7mnW0n666qpKSnbqfqlbTrHlrcYOprO6eiMKporycbtCen9DgiG%2BvvaJd9Fqwr6qSd9ibz6tTnff%2BZm55c2qZrbWzpU3J0KjYoVuFu8NlbH9qdLOnwruen8DEXJl9qY6tf2Voel5a3qXAs1ebzM2fiqKhWZzKb6Kpoa3edLOvo6C8nG7Qnp%2FQ4lhvr72itr%2BauhHkmcDCpo2DlMo%2B%2BqClqahayXqPbqXw%2BtBT3bKmzeC7p527WJDapbzAV4HG1ZTWXYXC666nr6mZqZmdvG54os8k4Namon29v5WvsaFdz5q5valNqcajy7Cmvt%2B8VKkL3p7iqG3AnJC8w5zOrFPN4LmVr2ibm%2Bb8%2BrqgjsqBl9lddNLzEOGosaRau6uuwaCZ09Fu5rmvj6t%2FZWl5ZmepaqF%2BZ2eHkW2abY2Y). Acesso em: 22 de jun. 2025.

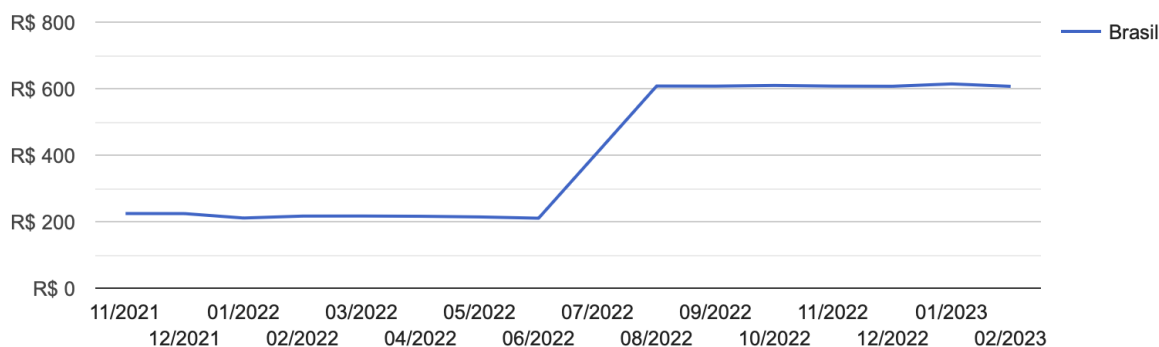
Famílias



Valor Total Repassado do Auxílio Brasil



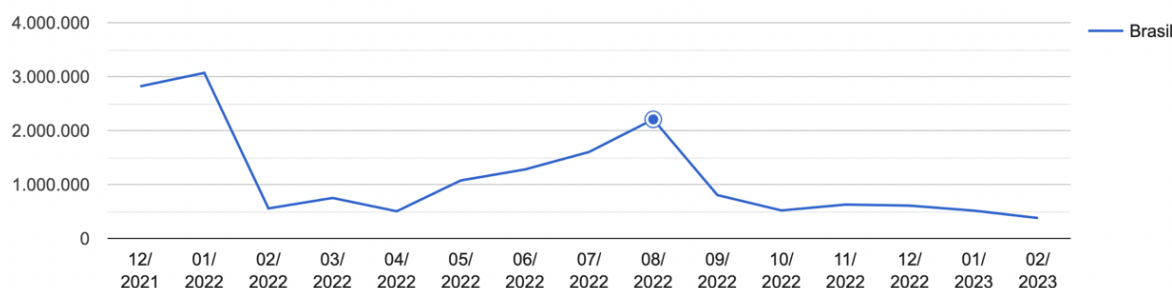
Valor Repassado médio recebido pelas famílias do Auxílio Brasil



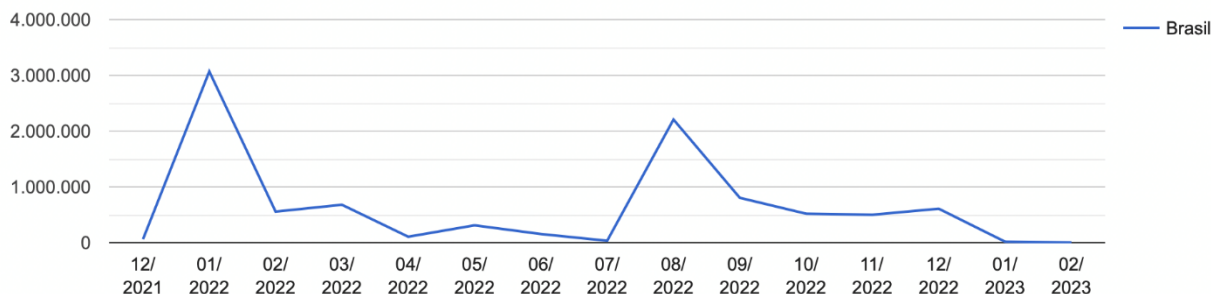
As dez cidades mais beneficiárias do Auxílio Brasil são, nessa ordem, São Paulo, Rio de Janeiro, Fortaleza, Salvador, Manaus, Belém, Brasília, Nova Iguaçu, Recife e Belo Horizonte³¹³.

Outro ponto positivo para o *accountability* é o acompanhamento mensal de pessoas habilitadas no programa e o número de concessões do benefício feito pelo Ministério da Cidadania³¹⁴ entre dezembro de 2022 e fevereiro de 2023:

Total de famílias habilitadas ao Programa Auxílio Brasil



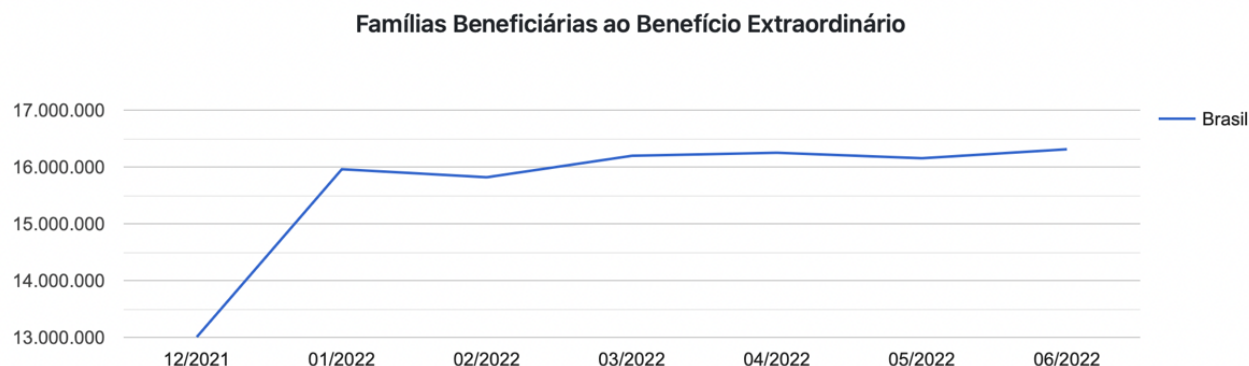
Concessões do Programa Auxílio Brasil



³¹³ *Idem*.

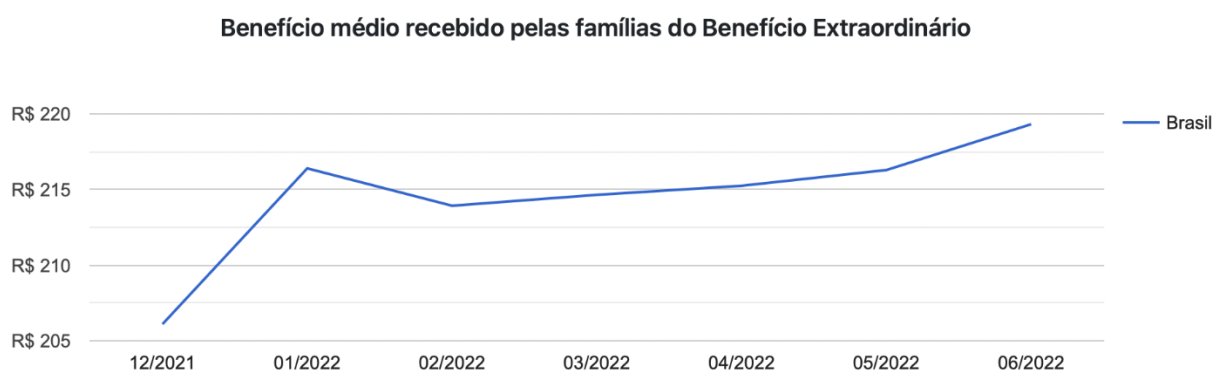
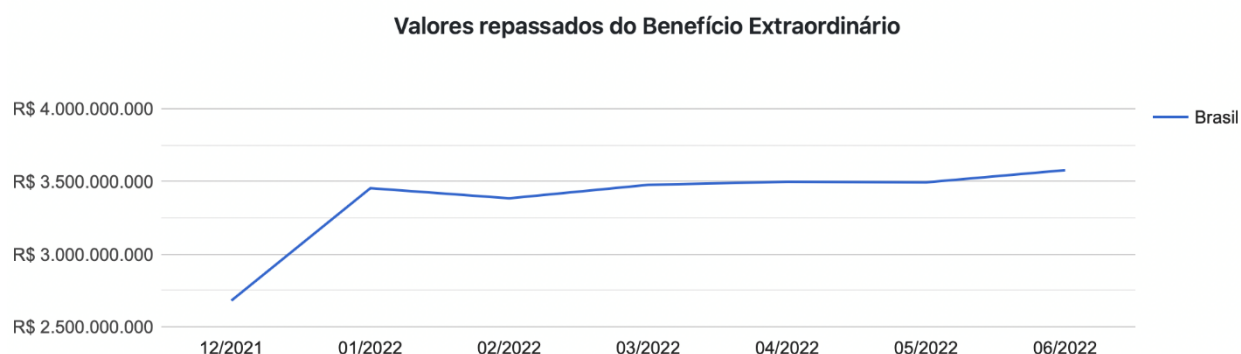
³¹⁴ BRASIL. Ministério da Cidadania. *Famílias Habilitadas no Programa Auxílio Brasil*. Disponível em: [https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q\[\]=oN0tlcPavaarrLFsrWzJf7Od086vnG1ljqh%2BZml4ZnWraX%2BBZF2JjmObuamOrIVkd66WpuyeiLSYmcrGbqWjlMnsm93u6qnnK9%2BgGllhkseU1rCYmOGuoK%2BtcHXfmrnBnGiS1KjXYK5%2B3q6noWisot6nbY6tXoiZY4qGhn3JnIhcloqGxVmuvtJtN19dknG9nfcSgVIqXiVrHjpm aV6G%2FqxGKK%2B57Knn61deu9qfoZnWYeKYM2slMngwJehcHWwqmt%2FgmNdglGY1rCYfenCoKhom qjdWsqJnY7D1Jilo5TJ7rJvd66WpuyeiImqosTdh9mxlMmbsZlcrpanPOa5t5igd8mUzKafxu%2BumJ27VZvoWZ3A ppTJwqDLXSTS8xDhqLGkWrurrsGgmXqkotigmNDuEOmhulWe6FmdwKaUycKgy1100vMQ4aixpFq7q67BoJl 6tJTWoaJ937JUoqmi%2FSaltq%2BqTb%2FCldOpnNHcsZWvaJapmYm%2FvZ6fuM6Uin6o1T76oKW3VXzrmsC 3o03HJObdapbM6bCZr7v43ei1vYmzqdOc&dt1=2021-12-01&dt2=2023-02-01](https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q[]=oN0tlcPavaarrLFsrWzJf7Od086vnG1ljqh%2BZml4ZnWraX%2BBZF2JjmObuamOrIVkd66WpuyeiLSYmcrGbqWjlMnsm93u6qnnK9%2BgGllhkseU1rCYmOGuoK%2BtcHXfmrnBnGiS1KjXYK5%2B3q6noWisot6nbY6tXoiZY4qGhn3JnIhcloqGxVmuvtJtN19dknG9nfcSgVIqXiVrHjpm aV6G%2FqxGKK%2B57Knn61deu9qfoZnWYeKYM2slMngwJehcHWwqmt%2FgmNdglGY1rCYfenCoKhom qjdWsqJnY7D1Jilo5TJ7rJvd66WpuyeiImqosTdh9mxlMmbsZlcrpanPOa5t5igd8mUzKafxu%2BumJ27VZvoWZ3A ppTJwqDLXSTS8xDhqLGkWrurrsGgmXqkotigmNDuEOmhulWe6FmdwKaUycKgy1100vMQ4aixpFq7q67BoJl 6tJTWoaJ937JUoqmi%2FSaltq%2BqTb%2FCldOpnNHcsZWvaJapmYm%2FvZ6fuM6Uin6o1T76oKW3VXzrmsC 3o03HJObdapbM6bCZr7v43ei1vYmzqdOc&dt1=2021-12-01&dt2=2023-02-01). Acesso em: 11 de jan. 2025.

Entretanto, há déficit de dados em relação ao benefício extraordinário, visto que os dados existentes no banco de dados da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania³¹⁵ são limitados até o mês de junho de 2022, enquanto o benefício extraordinário perdurou até dezembro de 2022³¹⁶:



³¹⁵ BRASIL. Ministério da Cidadania. *Programa Auxílio Brasil – Benefício Extraordinário*. Disponível em: [https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q\[\]=oNOhIMHqWJOsuqSe9WqEhbNe09Gv17lIja1%2BYW16YmqqdH9%2BaV%2BEkWmXbWTZ8X5ldH5woNqlwLNyk7jNps94bsPcuaehg3Ct7qZwxGhej5hu3q%2BowrbBprGtcHXfmrnBnGiS1KjXYK5%2B3q6noWisot6nbY6tXoiZaahtU9HjsqJcuqSv5511dnejiJJroXdy%2FC6ma6xmGOoeN%2FaGWNjWWTXZjJ7rJUqr2hppmeu7JYqpLHlNawmJjhrqCvrXB135q5wZxoktSo1715vugQ4aixlq2Ze7K8nJPAXJw3qXG3MBUnbdVfN6nsrT62rrKooqCq9HtrqOurJ6oPNq%2Ft6ZQrcKf2a%2BY0Ju%2FmaypqK3anbzBV5HGGgXXPq5jDPvqXpbdVf%2FGtv6%2Bmn7vKoS3epcbqcHahtpqgPOawt6ZNxCTczqaife2yl6Gqnp7oWb2zo47KgZnLqvYK57aVr2hVnuhZj7Olkr0k4M2mon3AxaiuqaSs3aK7EdifwNCv2niv2fd%2FZG55YmuqZn1%2Fi12Hm2Oad2ON1Yg%3D](https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q[]=oNOhIMHqWJOsuqSe9WqEhbNe09Gv17lIja1%2BYW16YmqqdH9%2BaV%2BEkWmXbWTZ8X5ldH5woNqlwLNyk7jNps94bsPcuaehg3Ct7qZwxGhej5hu3q%2BowrbBprGtcHXfmrnBnGiS1KjXYK5%2B3q6noWisot6nbY6tXoiZaahtU9HjsqJcuqSv5511dnejiJJroXdy%2FC6ma6xmGOoeN%2FaGWNjWWTXZjJ7rJUqr2hppmeu7JYqpLHlNawmJjhrqCvrXB135q5wZxoktSo1715vugQ4aixlq2Ze7K8nJPAXJw3qXG3MBUnbdVfN6nsrT62rrKooqCq9HtrqOurJ6oPNq%2Ft6ZQrcKf2a%2BY0Ju%2FmaypqK3anbzBV5HGGgXXPq5jDPvqXpbdVf%2FGtv6%2Bmn7vKoS3epcbqcHahtpqgPOawt6ZNxCTczqaife2yl6Gqnp7oWb2zo47KgZnLqvYK57aVr2hVnuhZj7Olkr0k4M2mon3AxaiuqaSs3aK7EdifwNCv2niv2fd%2FZG55YmuqZn1%2Fi12Hm2Oad2ON1Yg%3D). Acesso em: 28 de mar. 2025.

³¹⁶ BRASIL. Casa Civil. *Benefício de pelo menos R\$ 400 no Auxílio Brasil é prorrogado até dezembro de 2022*. Brasília: Casa Civil, 31 dez 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/dezembro/beneficio-de-pelo-menos-r-400-no-auxilio-brasil-e-prorrogado-ate-dezembro-de-2022#:~:text=Auxílio%20Brasil-,Benefício%20de%20pelo%20menos%20R%24%20400%20no%20Auxílio%20Brasil,prorrogado%20até%20dezembro%20de%202022&text=O%20presidente%20da%20República%2C%20Jair,janeiro%20a%20dezembro%20de%202022>. Acesso em: 15 mar. 2025.



Importante também ressaltar o relatório de avaliação da Controladoria-Geral da União³¹⁷, órgão responsável pelo controle interno da União, que avaliou, no exercício de 2022, as Demonstrações Contábeis da Unidade e a conformidade dos atos de gestão do Ministério da Cidadania. Na ocasião, foram identificadas distorções do montante no valor de R\$ 6.342.849.265,64 no que tange às Demonstrações Contábeis. Também se apurou que houve falha nos controles e acompanhamentos dos estornos, pela Caixa Econômica Federal, de benefícios não sacados e inconsistências à habilitação e pagamento de beneficiários do programa Auxílio Brasil.

O item 2.5.4 do Relatório de Avaliação da Controladoria-Geral da União sobre o Ministério da Cidadania, referente ao ano de 2022, trata da identificação de famílias que, apesar de terem recebido benefícios do programa Auxílio Brasil, estavam fora do perfil de elegibilidade. Dessa maneira, entre janeiro e outubro de 2022, a avaliação do atendimento dos critérios de elegibilidade pelas famílias que ingressaram no programa nesse período constatou que 8.440 famílias tinham

³¹⁷ BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de Avaliação*: Ministério da Cidadania, Exercício de 2022. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/07/relatorio-auditoria-ministerio-cidadania-2022.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2025.

indicativo de não se enquadrarem nos critérios de elegibilidade ou mesmo algum impedimento, de maneira a corresponder a cerca de 0,1% do total de famílias que entraram nas folhas de pagamento do auxílio no mesmo período. Isso corresponde a R\$ 4.376.539,00 pagos sem o atendimento dos critérios, o que acarreta a perda de eficiência na alocação financeira e a perda do alcance do objeto do programa, isto é, a eficácia.

Isso quer dizer que famílias apresentavam algum impedimento ao recebimento do benefício ou tinham renda subdeclarada no Cadastro Único, mas, mesmo assim, receberam o benefício. Além disso, o item aponta erros no cálculo dos valores às famílias que já estavam no programa:

Tabela 12 – Análise consolidada das possíveis impropriedades identificadas nas folhas de pagamentos do PAB de 01/2022 a 10/2022.

Situação	Média de famílias/mês		Valor médio disponibilizado/mês (R\$)	
	Quantidade	% em relação ao total de famílias com benefícios liberados nas folhas mensais do PAB	Valor mensal	% em relação ao valor total de benefícios liberados nas folhas mensais do PAB
Famílias em situação passível de bloqueio e/ou de cancelamento no processo mensal de administração de benefícios.	367.423	2,02%	171.130.323,20	1,99
Famílias fora do perfil de renda, de acordo com registros de bases de dados governamentais	469.521	2,59%	218.286.810,00	2,53
TOTAL^(a)	818.438	4,51%	381.422.295,40	4,43%

Tabela 13 – Análise consolidada das possíveis impropriedades identificadas nas folhas de pagamentos do PAB de 01/2022 a 10/2022 e dos ingressos ocorridos no mesmo período.

Situação	Média de famílias/mês		Valor médio disponibilizado/mês (R\$)	
	Quantidade	% em relação ao total de famílias com benefícios liberados nas folhas mensais do PAB	Valor mensal	% em relação ao valor total de benefícios liberados nas folhas mensais do PAB
Famílias que ingressaram sem atendimento aos critérios de elegibilidade e/ou com impedimentos	3.398	0,02%	1.721.658,60	0,02%
Famílias em situação passível de bloqueio e/ou de cancelamento no processo mensal de administração de benefícios.	367.423	2,02%	171.130.323,20	1,99%
Famílias fora do perfil de renda, de acordo com registros de bases de dados governamentais	469.521	2,59%	218.286.810,00	2,53%
TOTAL^(a)	820.908	4,52%	382.629.447,30	4,44%

Nota- se que, considerando o registro de renda no próprio Cadastro Único, pode ter havido a disponibilização inadequada do Auxílio Brasil a 367 mil famílias em média, por mês, nas folhas de pagamento de janeiro a outubro de 2022, de sorte a totalizar o desperdício de R\$ 1, 7 bilhão. Esses erros podem ter sido ocasionados por falhas relacionadas à identificação do falecimento de membros das famílias beneficiárias, ao processo de focalização do Auxílio Brasil, ao desligamento de famílias com renda incompatível com o Auxílio Brasil e ao controle de famílias com trabalho infantil³¹⁸.

Analisando-se dados existentes em outras bases de dados governamentais, no entanto, observou-se que o prejuízo pode ser ainda maior nesse mesmo período. Os dados existentes na base de dados do Cadastro Único estão defasados, de maneira que o prejuízo pode ter chegado a

³¹⁸ BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de Avaliação*: Ministério da Cidadania, Exercício de 2022. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/07/relatorio-auditoria-ministerio-cidadania-2022.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2025.

R\$ 2,18 bilhões e pode ter havido 469 mil famílias fora do perfil do Auxílio Brasil³¹⁹. Assim, ao somar o número de famílias que ingressaram sem atendimento aos critérios de elegibilidade, famílias em situação passível de bloqueio ou cancelamento no processo mensal de administração de benefícios e famílias fora do perfil de renda de acordo com registros de bases de dados governamentais, chega-se ao número de R\$ 3,8 bilhões de reais disponibilizados de maneira inadequada e irregular, o que demonstra a perda de eficiência administrativa e econômica.

Nessa toada, a avaliação da conformidade dos valores e regras de cálculo dos benefícios financeiros do Programa Auxílio Brasil, pagos entre janeiro e outubro de 2022, revelou possíveis erros nos valores disponibilizados para as famílias, especialmente nos benefícios de Superação da Pobreza Extrema, Benefício Compensatório de Transição (BCOMP) e Benefício Extraordinário. Embora o impacto financeiro individual não tenha atingido o nível de materialidade, a auditoria identificou inconsistências em até 3% dos pagamentos. As discrepâncias podem ter resultado em prejuízos tanto para as famílias quanto para o erário público.

Por conseguinte, a auditoria indica a necessidade de uma revisão da metodologia de cálculo, especialmente para o BCOMP, levando-se em conta os critérios estabelecidos nos regulamentos do programa e as características específicas de cada tipo de benefício. Além disso, o processo de validação da elegibilidade das famílias e o monitoramento dos pagamentos precisam ser aprimorados para evitar a disponibilização indevida de benefícios. Nesse diapasão, a seguinte tabela mostra o impacto estimado de R\$ 4, 7 bilhões³²⁰:

³¹⁹ BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de Avaliação*: Ministério da Cidadania, Exercício de 2022. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/07/relatorio-auditoria-ministerio-cidadania-2022.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2025.

³²⁰ *Idem*.

Tabela 14 – Famílias com possível erro de cálculo no valor dos benefícios do PAB no período de janeiro/2022 a outubro/2022

Benefício	Quantidade média de famílias/mês	Impacto estimado dos erros de cálculo (R\$)
BPI	-	-
BCF	-	-
BSP	47.314	(a)
BCOMP	487.088	1.227.623,90 ^(b)
BEN-EXTRA	19.930	(-) 3.496.797,00 ^(c)
TOTAL	550.579	-

A existência dessas famílias recebendo benefícios indevidamente indica falhas nos controles e na fiscalização do programa Auxílio Brasil. Os critérios de elegibilidade não foram adequadamente aplicados, permitindo que famílias recebessem o benefício quando não deveriam. A subdeclaração de renda no Cadastro Único indica a manipulação do sistema para se obter vantagens indevidas. A combinação dessas falhas resultou em pagamentos incorretos, representando um desperdício de recursos públicos.

Os erros no cálculo dos valores dos benefícios pagos agravam ainda mais o problema. Isso demonstra a falta de precisão e consistência nos processos de cálculo e liberação de pagamentos do programa, o que pode resultar em pagamentos superiores ou inferiores ao devido, prejudicando tanto as famílias beneficiárias quanto os cofres públicos. Dessa forma, a ausência de mecanismos para detectar e corrigir esses erros demonstra uma falta de controle no processo de pagamento de benefícios.

Assim, conforme esse relatório de auditoria³²¹, também houve falhas na *accountability* do Auxílio Brasil devido à não disponibilização de informações requeridas pela Controladoria-Geral da União ao Ministério da Cidadania, o que impossibilitou a formação de uma opinião técnica e conclusiva sobre devoluções de parcelas não sacadas do Auxílio Brasil.

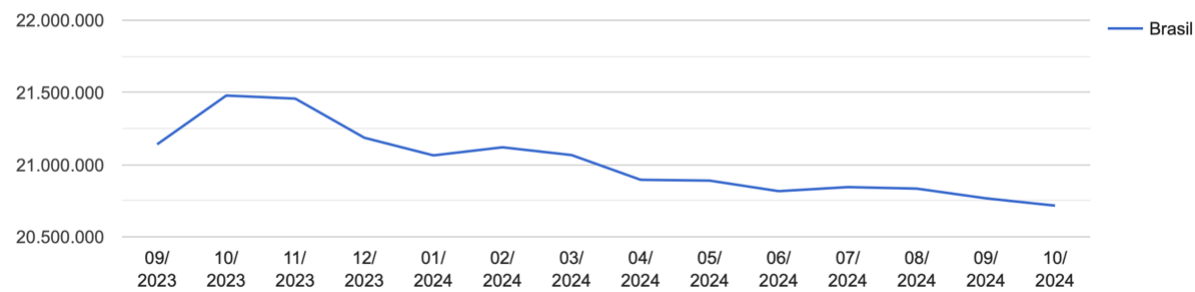
No que tange ao Programa Bolsa Família (PBF), detectou-se que há acompanhamento e divulgação constante dos dados no *site* do Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social,

³²¹ *Idem.*

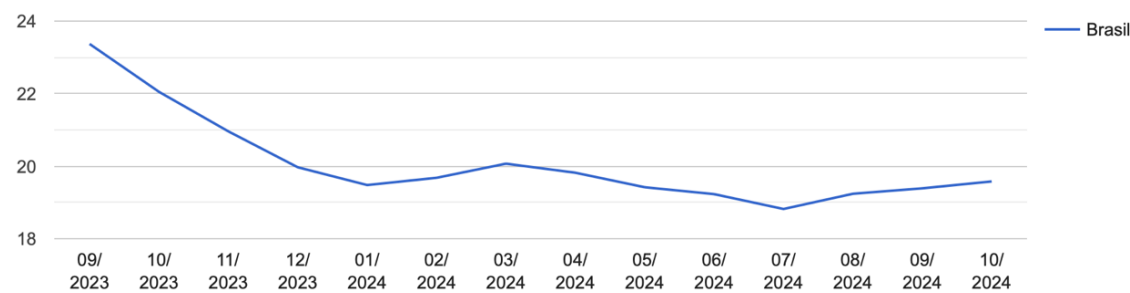
Família, e Combate à Fome³²² sobre o total de famílias beneficiárias do PBF, o que demonstra a importância que a atual gestão de governo dá à *accountability*:

³²² BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social, Família, e Combate à Fome. *Percentual de famílias unipessoais atendidas no Programa Bolsa Família*. Disponível em: [https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q\[\]=oNOhlMHqWGZsemeZ6au8srNej5Wvm7mj2ejJZmx6aGepcnp%2BaGiJkWWeamSNqH1luL5ma6luiLSYmcrGbtCen9DgiG%2BiqGt3nSlwayaetdkm21pmOGuoK%2BtcKDapcCzcmi9wp%2Fdom6Y7sKhX8NWruuu7FfVZfXZJttaZel6mpraej3GiNxGheh5ZclG5jjad%2FXV3FcKDapcCzcpO4zabPeG7D3LmnoYNwre6mcMRoXoeYbtCen9DgiJqdtKiftHSzr6OgvJxu3bKg2c%2B8qJ20VZ7eWbOvpPAEzZzLsFO%2F4LuZorGYozzav7eYoHfFooqNdaObu6Nctfjk7FmuvKuSycqi3GB5vugQ4aixlq2Zrru3p5LK1KLLpqZ93bKioa6eneL87sCgjsqBodldoCAlwFSdtqmf66K8wFp6zM%2BczQDgzeS8p1yrpKeZaoNzV5zMgaDLpqZ937JUoqmi%2FSaltq%2BqTczPnNqiptDqrp2vaJef556zt5qWGgKl056mgMuyp%2Bto67umrlum5J3x5TXAODJ5K6nXL2jo%2BmewMGmjsDUU8yiocLhtpelC9as4prAyqdo092vpQ%3D%3D](https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q[]=oNOhlMHqWGZsemeZ6au8srNej5Wvm7mj2ejJZmx6aGepcnp%2BaGiJkWWeamSNqH1luL5ma6luiLSYmcrGbtCen9DgiG%2BiqGt3nSlwayaetdkm21pmOGuoK%2BtcKDapcCzcmi9wp%2Fdom6Y7sKhX8NWruuu7FfVZfXZJttaZel6mpraej3GiNxGheh5ZclG5jjad%2FXV3FcKDapcCzcpO4zabPeG7D3LmnoYNwre6mcMRoXoeYbtCen9DgiJqdtKiftHSzr6OgvJxu3bKg2c%2B8qJ20VZ7eWbOvpPAEzZzLsFO%2F4LuZorGYozzav7eYoHfFooqNdaObu6Nctfjk7FmuvKuSycqi3GB5vugQ4aixlq2Zrru3p5LK1KLLpqZ93bKioa6eneL87sCgjsqBodldoCAlwFSdtqmf66K8wFp6zM%2BczQDgzeS8p1yrpKeZaoNzV5zMgaDLpqZ937JUoqmi%2FSaltq%2BqTczPnNqiptDqrp2vaJef556zt5qWGgKl056mgMuyp%2Bto67umrlum5J3x5TXAODJ5K6nXL2jo%2BmewMGmjsDUU8yiocLhtpelC9as4prAyqdo092vpQ%3D%3D). Acesso em: 28 de mar. 2025.

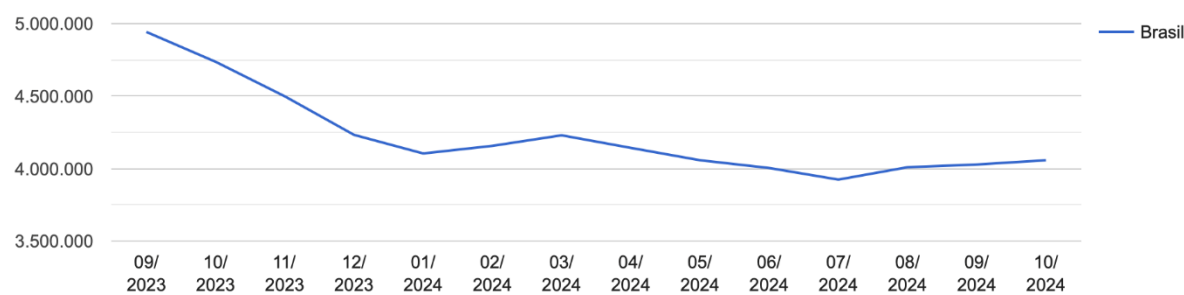
Total de famílias beneficiárias do PBF no mês anterior

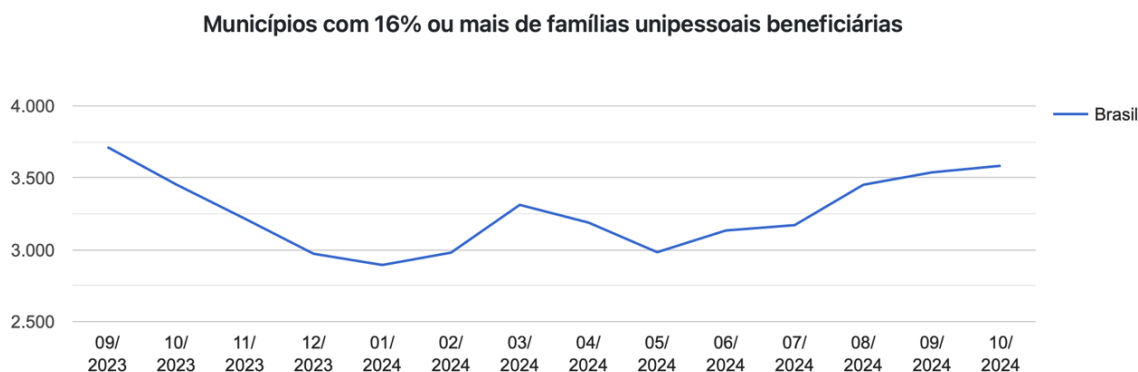


Percentual de famílias unipessoais beneficiárias



Famílias unipessoais beneficiárias no mês anterior





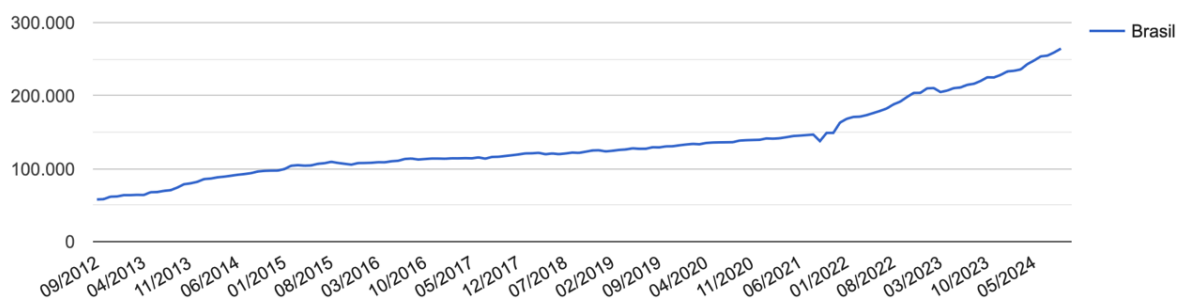
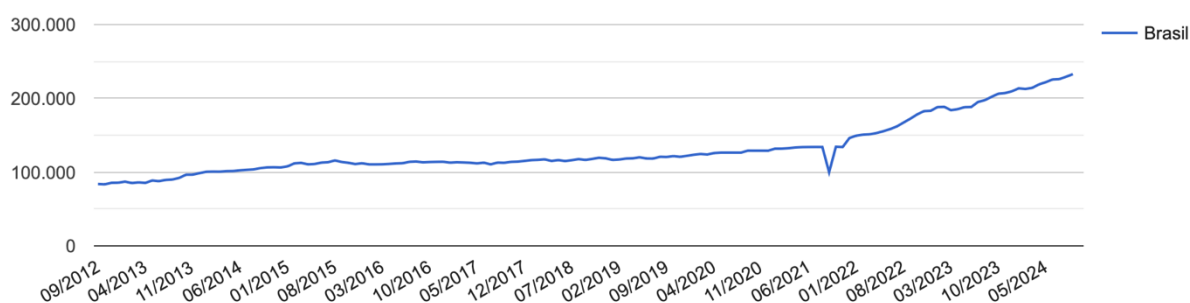
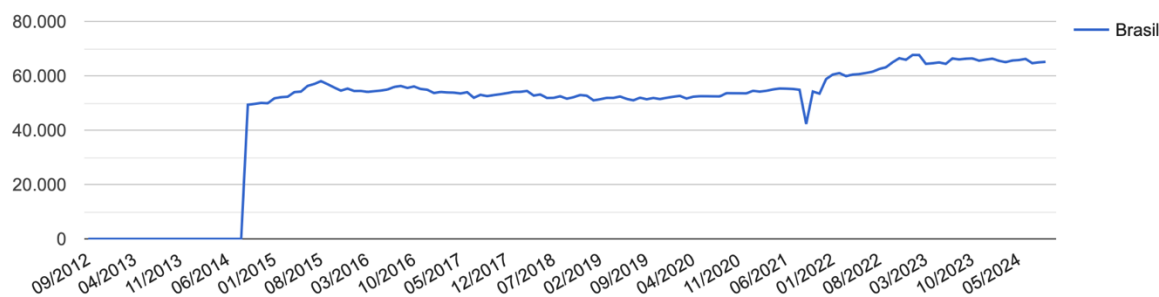
Percebe-se que as dez cidades com mais famílias beneficiárias do Bolsa Família são, nessa ordem, São Paulo, Rio de Janeiro, Fortaleza, Salvador, Manaus, Brasília, Belém, Recife, Belo Horizonte e São Luís³²³. Nesse diapasão, é possível concluir que há nove cidades — São Paulo, Rio de Janeiro, Fortaleza, Salvador, Manaus, Brasília, Belém, Recife e Belo Horizonte — que também estavam incluídas no rol de maiores beneficiárias do Auxílio Brasil, o que demonstra consistência nos dados.

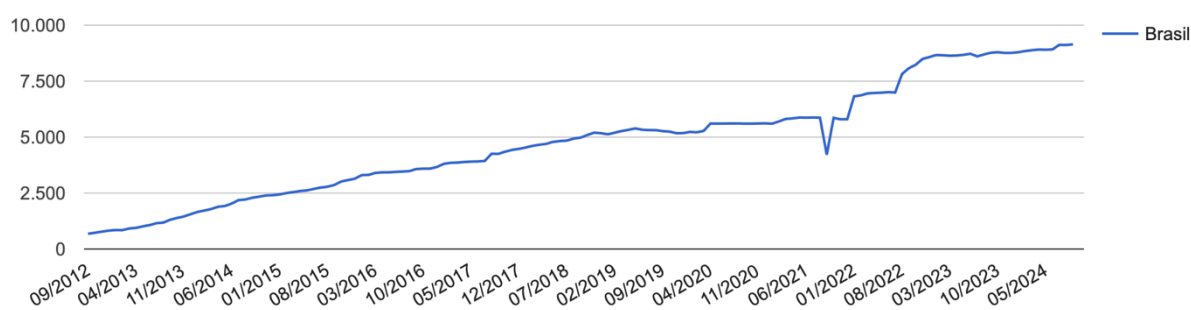
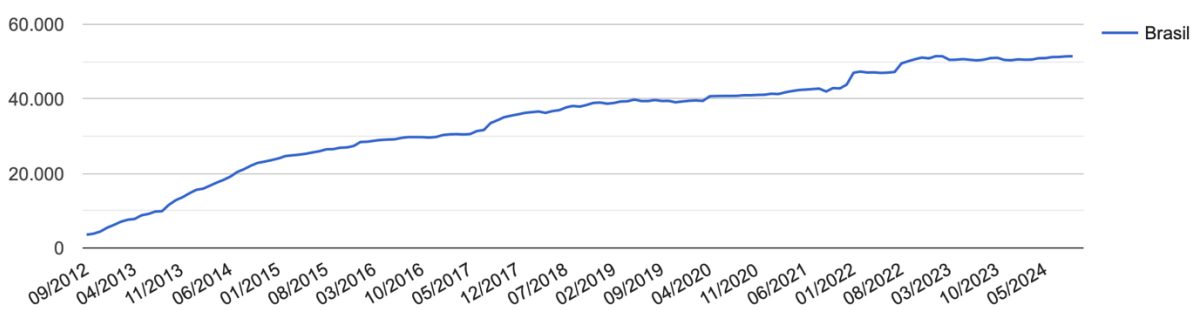
Por outro lado, as dez cidades com menos famílias beneficiárias do Bolsa Família são, nessa ordem, São Domingos do Sul, Poço das Antas, Três Arroios, Montauri, Santa Tereza, Cunhataí, Fagundes Varela, Travesseiro, Ipiranga do Sul e Nova Alvorada. Há uma similitude em relação às cidades com menor número de beneficiários do Auxílio Brasil em 5 municípios, quais sejam, Montauri, Fagundes Varela, Três Arroios, Cunhataí, São Domingos do Sul.

Há um destaque para o acompanhamento constante por parte da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, que integra o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, dos usuários do Bolsa Família, com recortes sociais, como etnia, profissão³²⁴:

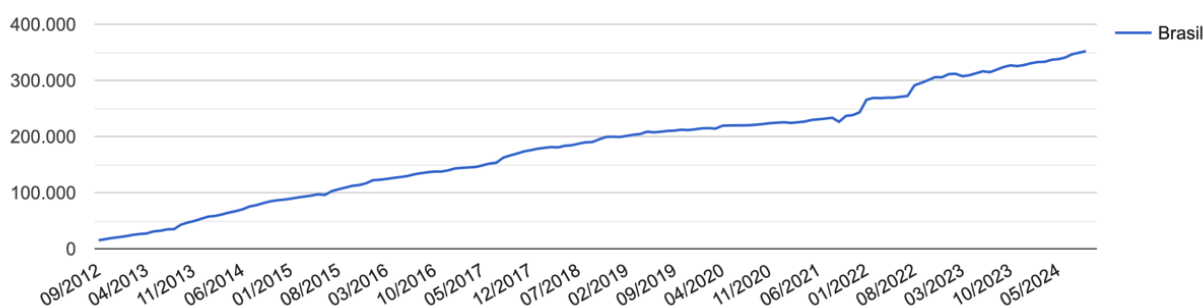
³²³ *Idem.*

³²⁴ *Ibidem.*

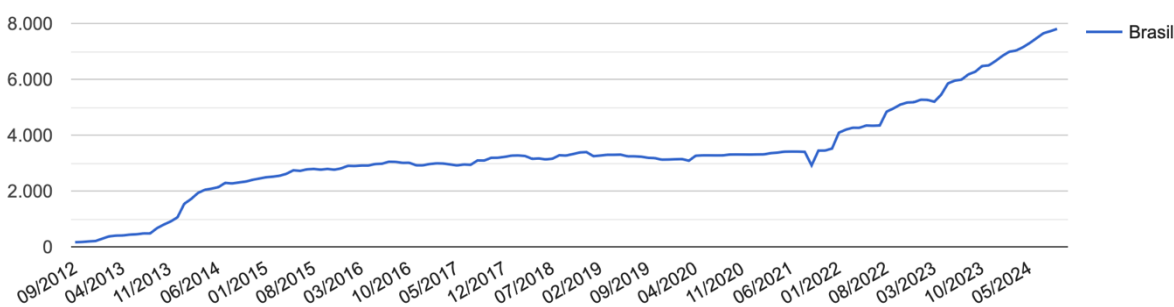
Quantidade de famílias quilombolas beneficiárias do Programa Bolsa Família ⓘ**Quantidade de famílias indígenas beneficiárias do Programa Bolsa Família** ⓘ**Quantidade de famílias com integrante resgatado do trabalho escravo beneficiárias do Programa Bolsa Família**

Quantidade de famílias ciganas beneficiárias do Programa Bolsa Família**Quantidade de famílias extrativistas beneficiárias do Programa Bolsa Família**

Quantidade de famílias de pescadores artesanais beneficiárias do Programa Bolsa Família



Quantidade de famílias pertencentes a comunidades de terreiro beneficiárias do Programa Bolsa Família

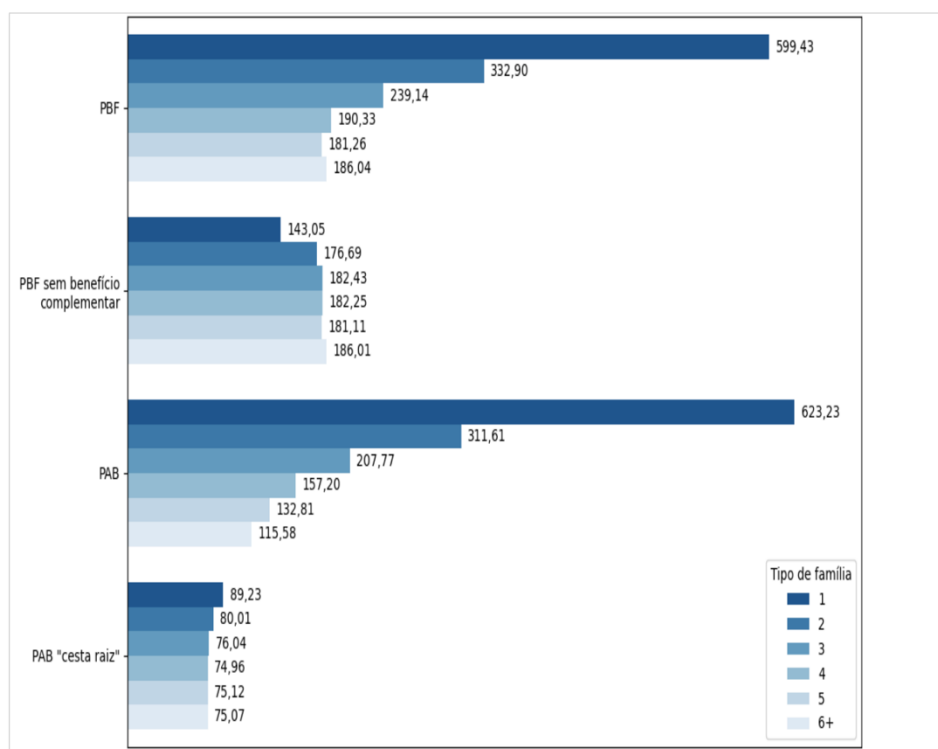


Importante destacar o acórdão do Tribunal de Contas da União 1661/2024, que expôs o resultado da auditoria do TCU no MDS, a fim de averiguar o custo-efetividade do Bolsa Família, o nível de focalização do PBF, a cobertura regional, o incentivo ao trabalho formal e a distribuição equitativa dos recursos entre os membros das famílias beneficiárias³²⁵. Por meio dele, constatou-se que a equidade na distribuição dos recursos entre as famílias beneficiárias do programa, considerando o valor *per capita*, foi prejudicada em virtude do Benefício Complementar, na medida em que ele gera incentivos para que cada membro da família se cadastre separadamente, de modo a afetar a qualidade da base de dados do Cadastro Único. Nesse contexto, o relatório do acórdão do Tribunal de Contas da União exemplifica a comparação do Auxílio Brasil com o Bolsa Família, em relação ao valor do benefício por pessoa na família, no seguinte gráfico³²⁶:

³²⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão 1.661/24*. Plenário. Disponível em: blob:<https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/46db3adb-3052-4fe5-9f33-af1ca1990d77>. Acesso em: 18 de abr. 2025.

³²⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão 1.661/24*. Plenário. Disponível em: blob:<https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/46db3adb-3052-4fe5-9f33-af1ca1990d77>. Acesso em: 18 de abr. 2025.

Figura 1 - Valor do benefício per capita por classe de número de pessoas na família e desenho do programa

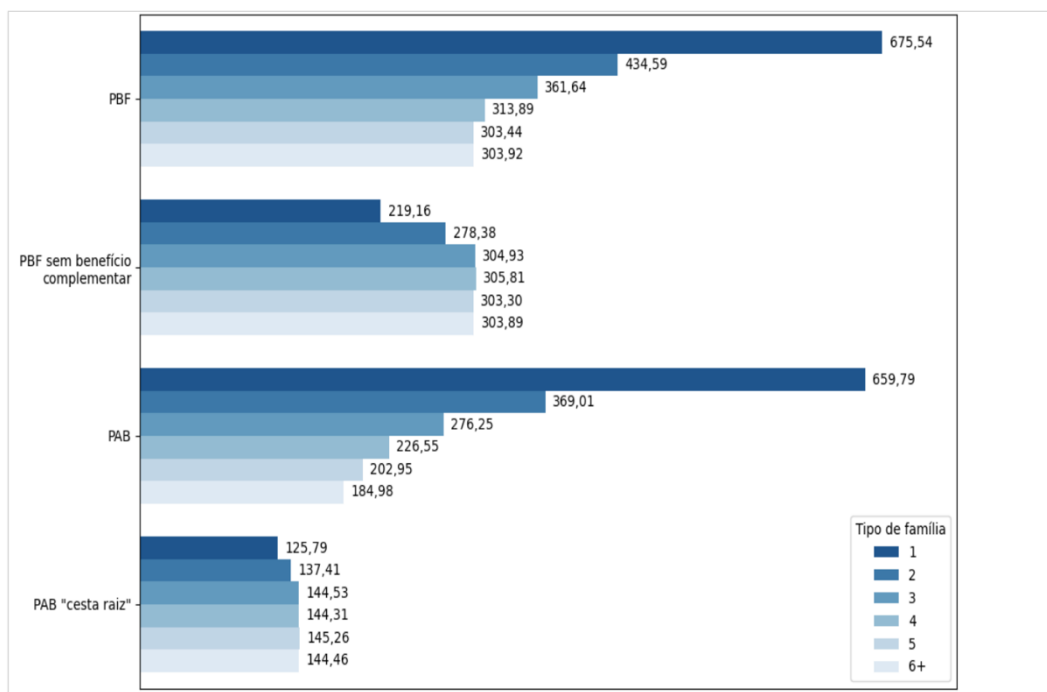


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Folha de Pagamentos do PBF e PAB e Cadastro Único.

Considerando as outras fontes de renda já declaradas das famílias, obtêm-se o seguinte resultado³²⁷:

³²⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão 1.661/24*. Plenário. Disponível em: [blob:https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/46db3adb-3052-4fe5-9f33-af1ca1990d77](https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/46db3adb-3052-4fe5-9f33-af1ca1990d77). Acesso em: 18 de abr. 2025.

Figura 2 - Valor da renda per capita por classe de número de pessoas na família e desenho do programa



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Folha de Pagamentos do PBF e PAB e Cadastro Único.

Assim, percebe-se que o desenho de transferência de renda do Auxílio Brasil e do Bolsa Família privilegia famílias unipessoais, que, com benefício complementar, chegam a ganhar *per capita* R\$ 600,00, enquanto uma família com duas pessoas ganha *per capita* R\$ 332,90 e uma família com três pessoas, R\$190,33. Esvaziam-se, portanto, as condicionalidades de saúde e educação, inerentes ao desenho de superação estrutural e geracional da pobreza do Bolsa Família, pois famílias unipessoais não contêm crianças e adolescentes, foco prioritário da Lei 14.601/2023³²⁸, instituidora do Bolsa Família.

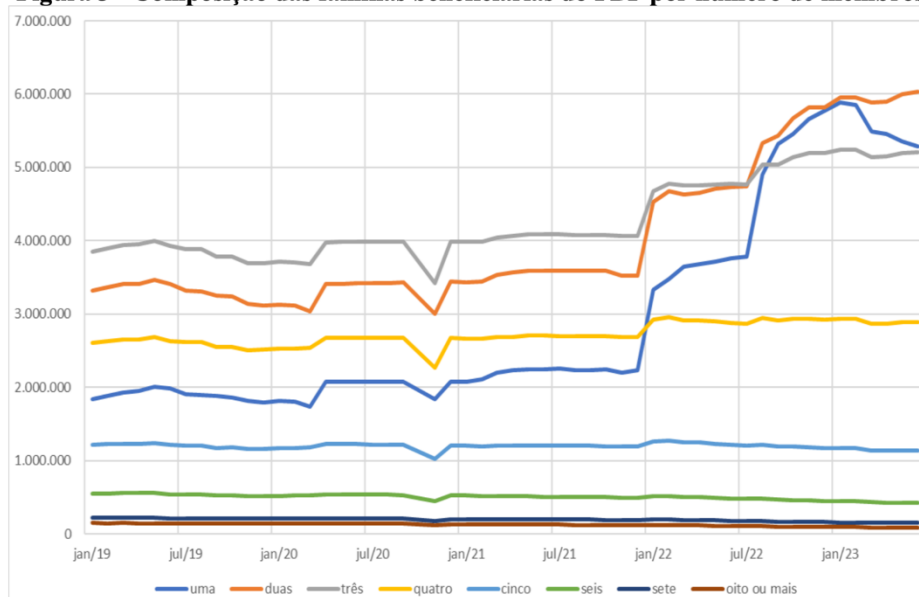
É possível concluir, entretanto, que, no Auxílio Brasil, “cesta raiz”, isto é, sem o benefício complementar e extraordinário, e no PBF sem o benefício complementar, as pessoas da família

³²⁸ BRASIL. Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023. Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento, e a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e 14.342, de 18 de maio de 2022, e a Medida Provisória nº 1.155, de 1º de janeiro de 2023. *Diário Oficial da União*, 20 de junho de 2023.

têm uma renda *per capita* muito mais equânime e semelhante entre si, independentemente de participar de uma família grande ou unipessoal. Nesse raciocínio, o benefício complementar e extraordinário acabou por sobrevalorizar a família unipessoal, de modo a incentivar que cada membro de uma família se cadastre como família unipessoal, na medida em que, no Bolsa Família, uma mãe sem renda com dois filhos recebe R\$ 800,00 por mês, ao passo que uma família unipessoal recebe R\$ 600,00 – há uma renda *per capita* mais de duas vezes maior da família unipessoal nesse caso.

Quando a análise do Bolsa Família se faz sem o benefício complementar, nota-se que a mesma mãe com dois filhos teria direito à R\$ 626,00, enquanto a pessoa sozinha, R\$ 142,00, o que acarreta a valorização *per capita* da família com mais membros. Dessa maneira, há um aumento do número de subdeclarações de renda e de famílias unipessoais no Cadastro Único, que não é usado somente para o PBF, mas para vários outros programas sociais, como o Minha Casa Minha Vida, Pé-de-Meia e Auxílio Gás. O seguinte gráfico exemplifica o aumento de famílias unipessoais³²⁹:

Figura 3 - Composição das famílias beneficiárias do PBF por número de membros



Dessarte, no que tange ao custo-efetividade, isto é, o custo para reduzir a pobreza, o relatório do acórdão do TCU³³⁰, que cruzou os dados da Pesquisa Nacional de Amostras por

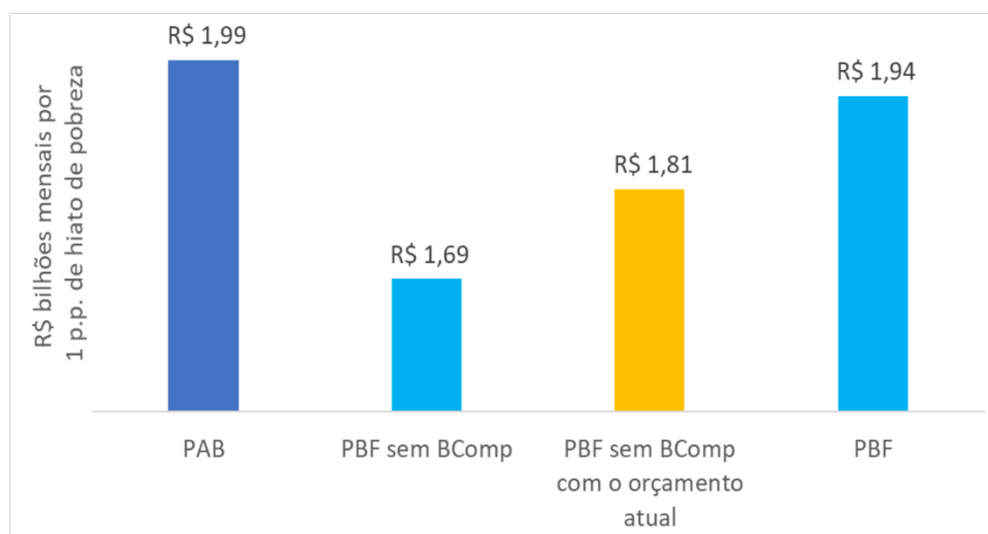
³²⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão 1.661/24*. Plenário. Disponível em: blob:<https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/46db3adb-3052-4fe5-9f33-af1ca1990d77>. Acesso em: 18 de abr. 2025.

³³⁰ *Idem*.

Domicílio de 2022 com o nível de gastos com o Bolsa Família e o Auxílio Brasil, demonstra que o Bolsa Família teve um custo-efetividade melhor do que o Auxílio Brasil, porém poderia ter sido melhor, se o benefício complementar não tivesse sido implementado. Nesse sentido, considerando a linha de pobreza do Banco Mundial de U\$ 5,5 ao dia, no Bolsa Família com benefício complementar, para se reduzir o 1 ponto percentual do hiato de pobreza, gasta-se R\$ 1,94 bilhão mensal, ao passo que, no Bolsa Família sem benefício complementar, é gasto R\$ 1,69 bilhão mensal para reduzir o ponto percentual de pobreza. Em relação ao custo-efetividade do Auxílio Brasil, verifica-se que, para reduzir 1 ponto percentual do hiato de pobreza, gasta-se R\$ 1,99 bilhão mensal.

Nesse contexto, caso o Bolsa Família sem o benefício complementar tivesse o mesmo montante de recurso do Bolsa Família com benefício complementar, reduzir-se-ia 1 ponto percentual do hiato de pobreza com apenas R\$ 1,81 bilhão. O seguinte gráfico demonstra a dinâmica do custo-efetividade dos programas Auxílio Brasil e Bolsa Família³³¹:

Figura 4 - Simulações de custo-efetividade para o PBF e PAB considerando diferentes desenhos e orçamentos



Dessa maneira, com o mesmo orçamento do Bolsa Família com benefício complementar, o Bolsa Família sem benefício complementar e majorado o Benefício de Renda de Cidadania

³³¹ *Ibidem*.

(BRC), o Benefício Primeira Infância (BPI) e o Benefício Variável Familiar (BVF), poderia se chegar a uma economia de R\$ 13 milhões para reduzir 1 ponto percentual de pobreza e haveria um maior impacto na redução de pobreza de 7,2% a mais que o do Bolsa Família ³³². Portanto, o benefício complementar do Bolsa Família diminui o custo-efetividade do programa de transferência de renda e é menos eficiente no combate à pobreza do que o Bolsa Família puro, dotado apenas do Benefício de Renda de Cidadania, Benefício Primeira Infância e Benefício Variável Familiar.

Isso se dá porque o benefício complementar do Bolsa Família não leva em consideração o tamanho da família, então se uma família tiver uma pessoa ou três, o valor do benefício é o mesmo (R\$ 600,00). Por outro ângulo, o desenho do PBF sem o benefício complementar é diferente e mais equânime: o tamanho da família modula a quantidade de concessão financeira, de modo crescente ao número de familiares, o que aumenta o nível de renda *per capita* e o alcance dos objetivos prioritários do programa — focados no desenvolvimento das famílias, especialmente entre jovens e crianças³³³. Dessa maneira, o desperdício de recursos é reduzido, pois um menor montante de recursos (uma redução de 25 milhões de reais entre o do Bolsa Família com benefício e o sem benefício) é despendido para alcançar o mesmo resultado na redução de pobreza³³⁴.

Nesse contexto, no estudo empírico por meio da metodologia de grupo focal realizado em seis municípios do Maranhão e do Piauí (Imperatriz, São Luís, Araisos, Teresina, Parnaíba, Acauã) em 2012, pelas pesquisadoras Ozanira, Antônia Jesuíta, Maria D’Alva, Maria do Rosário e Valéria Ferreira³³⁵, concluiu-se que havia déficit de pessoal, infraestrutura e de preparação técnica dos servidores que lidam com o Bolsa Família. Nesse sentido, apurou-se que o controle social feito no Maranhão por meio dos Conselhos Municipais de Assistência Social é precário devido à interferência política na composição; à deficiência de pessoal, de preparação técnica e de infraestrutura para funcionamento; e à falta de clareza do funcionamento do conselho³³⁶.

³³² *Idem*.

³³³ Art. 3º, inciso III, da Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023: “São objetivos do Programa Bolsa Família: III - promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza”.

³³⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão 1.661/24*. Disponível em: [blob:https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/46db3adb-3052-4fe5-9f33-af1ca1990d77](https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/46db3adb-3052-4fe5-9f33-af1ca1990d77). Acesso em: 18 de abr. 2025.

³³⁵ SILVA, Maria Ozanira da Silva e *et al.* *O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Teresina: Editora Gráfica da UFPI, 2013.

³³⁶ *Idem*.

No Piauí, notou-se que os municípios não tinham condições materiais para manter o sistema de informatização, tampouco tinham técnicos preparados para operar o PBF, entretanto, com o passar dos anos, esses obstáculos foram superados, conforme a avaliação do Índice de Gestão Descentralizada, que incentivou os municípios a atenderem aos indicadores de qualidade, atualização de dados no CadÚnico e cumprimento de condicionalidades nas áreas de saúde e educação³³⁷. Nesse diapasão, o monitoramento do Bolsa Família por meio de supervisões com profissionais de nível superior se mostrou exitoso.

4.3 Acórdão nº 2.342/2023: Auditoria do Bolsa Família

O Tribunal de Contas da União realizou uma auditoria integrada³³⁸ na Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (SAGICAD/MDS). Nesse contexto, a auditoria teve como objetivo analisar o desenho, os procedimentos e a supervisão das ações de cadastramento das famílias no Cadastro Único, bem como a confiabilidade e a qualidade dos dados coletados.

Dessarte, a pesquisa foi realizada em torno de três questões principais: (i) os dados do Cadastro Único têm credibilidade?; (ii) os procedimentos previstos para manter a confiabilidade dos dados do Cadastro Único são suficientes e adequados?; (iii) os procedimentos previstos nas normas do Cadastro Único são executados de forma adequada pelos gestores locais? Para tanto, utilizou-se a metodologia de entrevistas, cruzamento de dados, avaliação de dados amostrais e visitas *in loco*³³⁹.

Entre os achados dessa auditoria, percebe-se que 40,3% das famílias cadastradas no Cadastro Único tinham divergências entre a renda declarada e a renda real que elas recebem, o que destoia da regra geral de inclusão no Cadastro Único de famílias com renda familiar inferior a meio salário mínimo e demonstra a falta de focalização do Bolsa Família. Nessa toada, utilizou-se o cruzamento de informações entre as rendas registradas em outras bases de dados oficiais e as

³³⁷ *Idem*.

³³⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão 2.342/2023*. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/20/B3/78/21/8F8FB8108DD885A8F18818A8/22.11%20WAR%20000.888-2023-0-WAR%20-%20auditoria_CadUnico.pdf. Acesso em: 18 de abr. 2025.

³³⁹ *Idem*.

rendas declaradas no Cadastro Único, mas ainda há dificuldades em relação à quantificação da renda informal, que não é registrada em nenhum banco de dados.

Constatou-se, ainda, a partir de visitas nas residências de 4.000 famílias elegidas por verificação amostral, distribuídas em 1.705 Municípios, em dezembro de 2022, que 36,5% delas possuíam renda familiar maior do que a renda declarada; 21,1% tinham renda formal não declarada; 19,5% contavam com renda informal que não foi declarada no Cadastro Único; e 13,6% dos domicílios visitados apresentavam sinais de renda que tornariam a família inelegível para o Bolsa Família, como bens ou produtos incompatíveis com a renda declarada no Cadastro Único³⁴⁰.

Nesse fluxo, houve também a descoberta, por meio de verificação amostral, que 14,8% das famílias tinham inconsistências no endereço, em virtude da falta de exigência de requisitos mínimos para a comprovação dos dados e da precariedade de apenas exigir o CEP, logradouro e número, pois alguns endereços não possuem CEP, ou existe um CEP para todo o Município.

Dessa forma, o Tribunal de Contas da União consolidou os motivos para a não realização da verificação domiciliar na seguinte tabela:

Tabela 4 – Motivos para a não realização da verificação domiciliar.

Resposta	Unipessoal	Não Unipessoal	Total
O endereço cadastrado não foi encontrado ou não existe;	6,6%	4,5%	5,0%
O endereço cadastrado não correspondia, de fato, à residência da família;	11,6%	9,1%	9,8%
Nenhum representante da família, apto a atender o visitador, foi encontrado;	11,1%	7,8%	8,7%
Os responsáveis da família não permitiram que o visitador realizasse o procedimento;	0,7%	0,5%	0,5%
Outros	12,7%	8,2%	9,4%
Total	42,8%	30,1%	33,5%

Nesse diapasão, as causas para as altas inconsistências também residem na suspensão dos procedimentos de revisão em virtude da pandemia de COVID-19 e na fragmentação familiar, originada no pagamento do Bolsa Família, que desconsidera o número de membros, de forma a reduzir a equidade e privilegiar famílias unipessoais em detrimento de famílias numerosas com crianças e adolescentes.

³⁴⁰ *Ibidem*.

Sendo assim, até junho de 2023, a legislação do Cadastro Único não exigia comprovantes de endereço obrigatoriamente. O Manual do Entrevistador recomendava um preenchimento correto do endereço, sugerindo que os entrevistadores pedissem um comprovante de endereço e copiassem as informações diretamente do documento. A Portaria 810/2022 do MDS, que trata da operacionalização do Cadastro Único, não abordava esse ponto.

A obrigatoriedade do comprovante de endereço somente passou a existir com a Portaria MDS nº 889, de 13 de junho de 2023, que alterou a Portaria nº 810/2022, determinando que o responsável familiar deve apresentar um comprovante de residência ou, em sua ausência, uma declaração assinada pelo próprio responsável.

Essa mudança mostra-se positiva, pois a exigência do comprovante de endereço é um controle importante para verificar o endereço da família. No entanto, a nova regra permite que o comprovante seja substituído por uma declaração assinada pelo responsável por qualquer motivo, o que pode enfraquecer o controle.

Seria mais efetivo se a norma fosse mais rigorosa, exigindo o comprovante de residência e permitindo a substituição por declaração apenas quando fosse impossível obter o comprovante, como em casos de ausência de residência fixa ou em situações excepcionais, como para pessoas em situação de rua. Além disso, deve-se realizar cruzamentos de dados para que beneficiários do programa não tenham o comprovante de residência que indique que eles moram no mesmo lugar, a fim de evitar que uma família de 3 pessoas venha a ter 3 beneficiários unipessoais do PBF.

Nesse fluxo, uma das razões para a inclusão de informações incorretas de identificação no Cadastro Único são as falhas nas normas relacionadas aos documentos exigidos para cadastramento.

A Lei nº 14.534/2023, por exemplo, que aborda a unificação dos documentos de identificação, estabeleceu que o CPF seja o único número de identificação nos bancos de dados de serviços públicos. No entanto, as normas do Cadastro Único ainda não se alinham a essa lei. O artigo 8º da Portaria MC nº 810/2022 estipula que o CPF seja o documento apenas preferencial para realização do cadastro.

A falta de obrigatoriedade de apresentar o CPF compromete a confiabilidade dos dados do Cadastro Único. É essencial tratar de forma diferenciada grupos como pessoas em situação de rua, indígenas e quilombolas, o que a norma já contempla. No entanto, para a população em geral, a

ausência do CPF deve ser aceita apenas em circunstâncias excepcionais, não apenas como preferência, conforme definido na Portaria nº 810/2022.

Recentemente, uma mudança normativa positiva para a identificação das famílias foi a edição da Portaria MDS nº 897, de 7 de julho de 2023, posteriormente modificada pelas Portarias MDS nº 905, de 27 de julho de 2023, e nº 911, de 24 de agosto de 2023, que definem normas e procedimentos para o Programa Bolsa Família. Esse regulamento estabelece que famílias com CPFs irregulares serão impedidas de se habilitar no PBF, além de poderem ter benefícios bloqueados ou cancelados. Essas regras estavam previstas para entrar em vigor em 1º de janeiro de 2024.

Outra recente alteração nas normas do Cadastro Único, que pode melhorar a qualidade da identificação no cadastro, é a Portaria MDS nº 889, de 13 de junho de 2023, que modificou a Portaria nº 810/2022, passando a exigir documento com foto.

Essas mudanças normativas representam progressos significativos, contribuindo para a melhoria da qualidade dos dados de identificação no Cadastro Único. Contudo, a obrigatoriedade da apresentação do CPF deve ser reavaliada para ser efetivamente imposta.

Além disso, dado que muitos beneficiários do Programa Bolsa Família também recebem a Tarifa Social de Energia Elétrica, seria vantajoso priorizar a conta de energia elétrica como comprovante de residência. Incluir um campo para registro do código da conta ou número do medidor no Cadastro Único poderia facilitar a verificação dos dados com as empresas de energia e ajudar a identificar múltiplos endereços.

Por sua vez, o Capítulo II da auditoria avalia a eficácia dos controles do Cadastro Único em garantir a confiabilidade dos dados cadastrais. Nesse contexto, a análise busca identificar se os mecanismos de controle existentes são suficientes e adequados para assegurar a precisão das informações. Dessa forma, a avaliação considera a autodeclaração como principal método de coleta de dados, além de outros procedimentos como a supervisão, o apoio técnico e a verificação domiciliar.

O principal problema identificado é a ausência de mecanismos de controle na etapa de coleta de dados via autodeclaração. Embora o Cadastro Único conte com outros procedimentos de controle, estes também apresentam falhas significativas na execução, especialmente nos processos de supervisão, apoio técnico e verificação domiciliar; estes serão analisados em detalhe no

próximo capítulo. A análise da coleta de dados por meio de autodeclaração utilizou informações de visitas técnicas realizadas pelo Tribunal de Contas da União, questionários enviados a gestores estaduais e municipais e aos entrevistadores, com a metodologia detalhada no Apêndice 2.

O Achado 4 — "Utilização da autodeclaração sem controles adequados" — explora como o MDS utiliza a autodeclaração como base do Cadastro Único, atribuindo-lhe um valor quase absoluto às informações fornecidas pelos responsáveis familiares. Isso ocorre sem controles suficientes para garantir a veracidade dos dados, contrariando a legislação vigente (Decreto nº 11.016/2022). A ausência de controles administrativos adequados remonta às origens do CadÚnico em 2001, quando a inclusão social de pessoas vulneráveis, muitas vezes sem documentos, era priorizada, e os recursos tecnológicos para a verificação de dados eram limitados. Atualmente, essa prática facilita a inclusão de informações imprecisas ou inverídicas e leva a pagamentos indevidos de benefícios sociais.

O Decreto nº 11.016/2022 define a finalidade do CadÚnico como a identificação e caracterização socioeconômica de famílias de baixa renda e enfatiza a necessidade de que as informações garantam a integração com políticas públicas. A autodeclaração, embora vista como um exercício de cidadania, não é explicitamente mencionada nas normas. Sua concepção está implícita no Decreto nº 11.016/2022 como diretriz, critério de cadastramento e fonte de dados (artigo 3º, inciso I; artigo 7º, inciso IV; e artigo 9º, §2º, inciso III).

Embora a autodeclaração seja fundamental para a coleta de dados, o sistema atribui-lhe um valor quase absoluto, sem mecanismos de validação ou consequências para declarações falsas. O responsável familiar tem o benefício de declarar informações convenientes, mas não assume os ônus por informações inverídicas. A legislação atribui ao responsável familiar a responsabilidade pela veracidade das informações, mas não prevê mecanismos de controle ou sanções para declarações falsas. A responsabilidade, enquanto dever legal, fica incompleta sem a contrapartida de mecanismos de controle e sanções, caracterizando um "poder-dever" incompleto.

No processo de autodeclaração do CadÚnico, as informações fornecidas são inseridas como verdadeiras sem verificação, e o entrevistador não deve fazer juízos de valor sobre as informações declaradas, conforme o Manual do Entrevistador. No entanto, a grande maioria dos entrevistadores (96%) avaliam a postura do declarante e a consistência das informações fornecidas.

Essa avaliação revela que uma alta porcentagem percebe informações falsas, com frequências indicando a prevalência desse problema.

Os entrevistadores também apontam inconsistências significativas em relação às informações sobre identificação (14,1%), renda (42,7%) e composição familiar (42,9%). Essa percepção é compatível com os resultados da verificação amostral para renda (42,2%) e composição familiar (33,4%), reforçando a importância da verificação das percepções dos entrevistadores como ferramenta complementar no processo de validação. Embora subjetivas, essas percepções podem auxiliar na identificação de casos que requerem uma verificação mais detalhada.

Apesar de algumas iniciativas locais utilizarem a percepção dos entrevistadores para orientar as verificações domiciliares, o sistema CadÚnico, de forma geral, não utiliza essas informações, o que resulta na falta de controles adequados.

A equipe de auditoria destaca a necessidade de mecanismos de controle mais robustos, incluindo a incorporação da verificação de informações por meio das percepções dos entrevistadores, a implementação de sistemas de sanções para declarações falsas e um monitoramento mais efetivo do processo de autodeclaração. Por consequência, a falta de ações efetivas nesse sentido perpetua a vulnerabilidade do sistema CadÚnico a informações imprecisas e fraudes, impactando negativamente as políticas públicas que dependem da confiabilidade dos seus dados.

O relatório trata da necessidade de verificações domiciliares mais rigorosas no Cadastro Único, destacando um acórdão anterior (2282/2020-TCU-Plenário) que já recomendava isso no contexto do Auxílio Emergencial. Embora a recomendação anterior tenha sido feita para um programa emergencial de curto prazo (Auxílio Emergencial), a necessidade de verificações domiciliares no CadÚnico é ainda mais premente devido à precariedade dos dados atualmente existentes (como demonstrado nos Achados 1, 2 e 3).

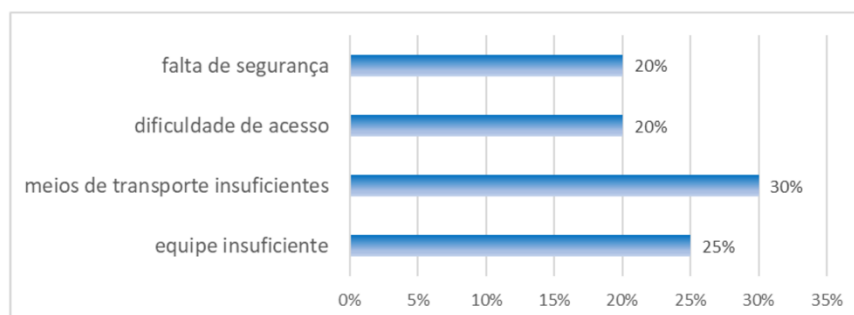
Nesse contexto, o Acórdão 2282/2020 do TCU, em seu subitem 9.5.1, recomendava o aprimoramento dos mecanismos de controle para a correta identificação da composição familiar dos domicílios através da integração de procedimentos automatizados, remotos e visitas *in loco*. Dessarte, a justificativa para a necessidade de visitas domiciliares é a impossibilidade de se obter,

apenas por meio de registros automatizados, informações suficientes para a verificação da composição familiar.

A recomendação anterior, no entanto, surgiu no contexto do Auxílio Emergencial, um programa temporário implementado em resposta à pandemia de Covid-19. Naquele cenário, a falta de controles adequados e a dificuldade de implementação das verificações domiciliares devido à situação sanitária eram justificáveis. Entretanto, a situação é diferente no caso do Cadastro Único, no qual a verificação domiciliar é normatizada e sua importância é inquestionável, considerando a fragilidade dos dados atualmente disponíveis.

Observam-se falhas na execução das verificações de dados domiciliares, sintetizada no seguinte gráfico³⁴¹, segundo entrevistadores do CadÚnico:

Gráfico 7 – Dificuldades para execução de verificações domiciliares de dados, de acordo com os entrevistadores do CadÚnico.

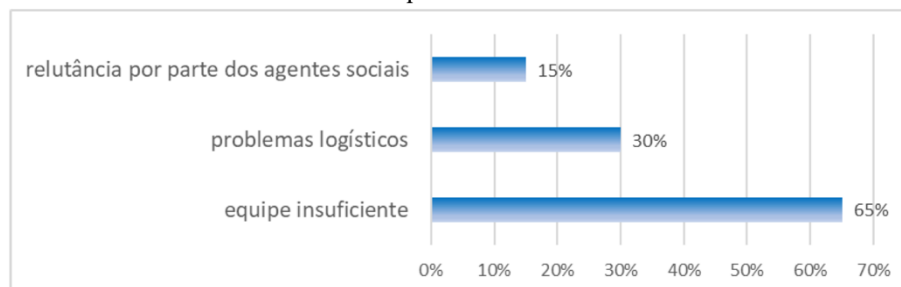


O gestores municipais do CadÚnico, por sua vez, apontam os seguintes motivos³⁴²:

³⁴¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão 2.342/2023*. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/20/B3/78/21/8F8FB8108DD885A8F18818A8/22.11%20WAR%20000.888-2023-0-WAR%20-%20auditoria_CadUnico.pdf. Acesso em: 18 de abr. 2025.

³⁴² *Idem*.

Gráfico 6 – Dificuldades para execução de verificações domiciliares de dados, de acordo com os gestores municipais do CadÚnico.



As principais causas para essas falhas na execução dos procedimentos podem ser sintetizadas como: (i) falhas na supervisão do MDS e no apoio técnico prestado pelos Estados, assunto que já foi suficientemente explorado em achado anterior; (ii) capacitação insuficiente das equipes municipais; (iii) deficiências de estrutura local associadas à ausência de uma equipe mínima de referência; e (iv) conflito dos municípios ao exercer o papel de gestores locais do CadÚnico e executores das políticas de assistência social.

Dessa forma, o MDS, ao ser questionado sobre a recomendação de verificações domiciliares (Acórdão 2282/2020–TCU–Plenário), alegou que tal recomendação contraria as atribuições da Política Nacional de Assistência Social, pois a visita domiciliar é uma ferramenta de inclusão social, não de fiscalização.

Nesse raciocínio, essa posição foi corroborada por alguns assistentes sociais que se recusaram a realizar verificações domiciliares, alegando que isso violaria a privacidade dos usuários e sua autonomia, e contrariaria normas da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) e da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). O município de Niterói, RJ, exemplifica essa posição.

No entanto, a Nota Técnica nº 02/2016/SNAS/MDS esclarece a distinção entre visita domiciliar para inclusão social e visita domiciliar para verificação de dados. A Portaria nº 810/2022 também diferencia as visitas para coleta de dados em domicílio (por dificuldades de locomoção ou acesso à informação) e as visitas para verificação da fidedignidade dos dados coletados em postos de atendimento (20% do total).

A confusão entre os conceitos evidencia a necessidade de esclarecimento e de maior clareza nas normas, além da necessidade de superação da visão contrária à verificação domiciliar por

assistentes sociais, uma vez que esta não se configura como ato meramente fiscalizatório, mas sim como um mecanismo de controle da qualidade dos dados e proteção do interesse público.

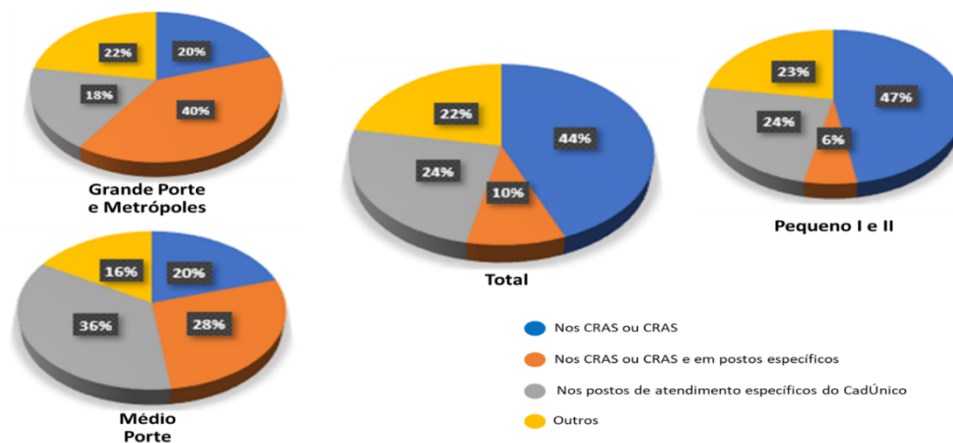
Outro ponto importante é a falta de normatização, monitoramento e recursos, que contribui para a execução inadequada das verificações domiciliares. Nesse sentido, o MDS não disponibiliza informações suficientes para a avaliação da frequência e da efetividade desse procedimento nos municípios. Além disso, a falta de penalidades para o não cumprimento da norma desincentiva os municípios a realizarem as verificações domiciliares.

Diante disso, a equipe de auditoria identificou vários obstáculos à execução das verificações domiciliares: relutância dos agentes sociais, problemas logísticos, equipes insuficientes, falta de segurança, dificuldade de acesso, meios de transporte inadequados e falta de equipamentos. A equipe constatou que muitos municípios não tinham equipes especializadas em verificação domiciliar, nem treinamento adequado para a realização dessas atividades.

Além disso, a estrutura de atendimento do CadÚnico nos municípios mostra-se fragmentada. Nesse sentido, dados do questionário do gestor municipal (QGM) revelam que apenas 24% dos municípios oferecem atendimento exclusivamente em postos específicos do CadÚnico. Em quase metade (47%) dos municípios de pequeno porte, o atendimento é realizado exclusivamente nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), indicando uma integração que pode comprometer a qualidade e a independência dos dados do CadÚnico, conforme demonstra o seguinte gráfico³⁴³:

³⁴³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão 2.342/2023*. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/20/B3/78/21/8F8FB8108DD885A8F18818A8/22.11%20WAR%20000.888-2023-0-WAR%20-%20auditoria_CadUnico.pdf. Acesso em: 18 de abr. 2025.

Gráfico 10 – Estrutura dos serviços sociais (do CadÚnico e de assistência social), de acordo com o porte do município.



Dessa forma, a combinação de serviços de cadastramento do CadÚnico e de assistência social no mesmo local, com a mesma equipe, prejudica a qualidade dos dados. A fim de melhorar a situação, recomenda-se separar essas atividades em locais distintos, ou, no mínimo, manter equipes separadas com gestão independente, de forma a evitar conflitos de interesse e garantir a precisão das informações.

Conclui-se, portanto, que o mecanismo de controle das verificações domiciliares no CadÚnico necessita de urgente reformulação. As normas devem ser aprimoradas para esclarecer os procedimentos, definir metas e penalidades, e o MDS deve implementar um sistema de monitoramento efetivo. Além disso, é fundamental investir na capacitação dos agentes municipais para a realização adequada das verificações domiciliares, considerando a complexidade da tarefa e a necessidade de habilidades específicas.

Dessa forma, a equipe de auditoria do TCU identificou diversas inconsistências nos dados do CadÚnico, principalmente em relação à renda e composição familiar. A principal causa das inconsistências foi a utilização da autodeclaração como método principal para coletar informações, sem a implementação de mecanismos eficientes de controle.

O acórdão, portanto, recomenda que o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome tome medidas para aprimorar o sistema de cadastramento, com foco em aperfeiçoar os controles de coleta de dados por autodeclaração, implementando mecanismos de controle e punição para informações falsas; normatizar adequadamente a verificação domiciliar de dados do Cadastro Único, definindo procedimentos e estratégias para monitorar seu cumprimento; efetuar a correção das divergências entre o Cadastro Único e o banco

de dados da Administração Pública; criar mecanismos para identificar, monitorar e punir famílias que fraudam o sistema; melhorar o sistema de gestão descentralizada do CadÚnico, com a implementação de mecanismos de supervisão e apoio aos municípios; aprimorar as ferramentas de capacitação dos agentes do CadÚnico; divulgar os dados sobre a proporção de famílias unipessoais nos municípios; e estabelecer uma estratégia para garantir que os estados e o Distrito Federal estejam aptos a dar apoio aos municípios.

Esse acórdão do TCU, portanto, representa um passo importante para melhorar a qualidade dos dados do CadÚnico e garantir a eficiência dos programas sociais que dependem desse sistema.

Existem outros acórdãos do TCU que auditam o CadÚnico e concluem a existência de irregularidades na gestão do PBF, como o Acórdão nº 1.009/2016³⁴⁴ e o Acórdão nº 2.382/2014³⁴⁵.

No Acórdão nº 1.009/2016³⁴⁶, o TCU analisou o sistema CadÚnico, responsável por identificar famílias de baixa renda para acesso a programas sociais brasileiros. Por meio da utilização da metodologia de auditoria contínua, o TCU examinou a qualidade dos dados do CadÚnico, verificando aspectos como completeza, unicidade, validade, consistência, precisão e uniformidade. Foram usadas técnicas de comparação de registros (Record Linkage) para cruzar informações com bases de dados externas, como o cadastro de CPF.

A auditoria identificou inconsistências significativas nos dados, incluindo endereços incompletos, discrepâncias em informações sobre entrevistadores e inconsistências nas características dos domicílios. Uma análise focada na renda das famílias revelou indícios substanciais de fraude no programa Bolsa Família, com pagamentos indevidos estimados em R\$ 16 milhões mensais (R\$ 195 milhões anuais, extrapolados). Famílias com renda superior aos limites de elegibilidade recebiam benefícios, embora o valor pago fosse menor que o devido.

³⁴⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão 1.009/2016*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1009%2520ANOACORDAO%253A2016%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 15 de abr. 2025.

³⁴⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão nº 2.382/2014*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1324088/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 25 de ago. 2025.

³⁴⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão 1.009/2016*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1009%2520ANOACORDAO%253A2016%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 15 de abr. 2025.

Portanto, o TCU recomendou medidas para melhorar a qualidade dos dados, aprimorar o treinamento dos funcionários responsáveis pela inserção dos dados e fortalecer a verificação das rendas das famílias para evitar fraudes. A auditoria também sugeriu investigações mais profundas sobre as possíveis fraudes identificadas. Em resumo, o acórdão destaca sérios problemas na qualidade dos dados e nos processos do CadÚnico e aponta a necessidade de maior transparência e controle para assegurar a correta destinação dos recursos públicos.

Desse modo, em relação aos meios necessários e úteis para o MDS reforçar os mecanismos de controle interno no CadÚnico, é necessário o desenvolvimento de maior capacitação nacional do MDS junto aos entes federados, enfatizando reduzir o número de inconsistências no Cadastro Único, tais como: preenchimento do CEP e endereço; preenchimento do nome e do número de CPF do entrevistador; não cadastramento dos registros que não cumprem as regras mínimas para preenchimento dos documentos; identificação com mais acurácia das pessoas com número de CPF e título de eleitor inválido ou em duplicidade; revisão dos registros de indivíduos com as informações do CadÚnico em desacordo com as informações da base do CPF da Receita Federal; revisão das famílias identificadas com indício de renda *per capita* superior ao limite do Programa Bolsa Família³⁴⁷.

No que lhe toca, o Acórdão nº 2.382/2014³⁴⁸ faz uma auditoria no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de modo que o TCU destaca a necessidade de aprimorar a qualidade dos indicadores utilizados para avaliar o desempenho do sistema de Assistência Social brasileiro. Nesse sentido, a análise revela inconsistências e falta de clareza em alguns indicadores, especialmente no indicador Grau de Focalização do Cadastro Único, pois ele falha em avaliar a existência de famílias cadastradas que não são elegíveis para os programas sociais com base nos critérios de renda, mas apenas avalia a focalização do cadastro quanto a famílias de baixa renda, identificando o perfil das famílias cadastradas e o quanto elas estão sendo beneficiadas pelo programa. Desse modo, a falta de indicadores robustos e atualizados dificulta a avaliação do impacto real das políticas públicas e a tomada de decisões eficazes.

³⁴⁷ CAMMAROTA, Fábio Cidreira. *O Equilíbrio fiscal e o controle de gastos no contexto dos programas de transferência de renda*. X Congresso CONSAD de Gestão Pública. Disponível em: http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-44_01.pdf. Acesso em: 14 de fev. 2026.

³⁴⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão nº 2.382/2014*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520n%25C2%25BA%25202382%252F2014/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1>. Acesso em: 25 de ago. 2025.

Outro ponto crítico levantado pelo TCU diz respeito à sustentabilidade financeira dos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Nesse fluxo, o relatório destaca o alto custo desses programas e a necessidade de mecanismos que permitam a emancipação dos beneficiários e a criação de “portas de saída”, de sorte a evitar a dependência a longo prazo e garantir o uso eficiente dos recursos públicos e medir o alcance do nível de emancipação social do PBF.

4.4 Acórdão nº 2.725/2022: auditoria do Auxílio Brasil

O Tribunal de Contas da União realizou uma auditoria operacional no programa Auxílio Brasil, com o objetivo de avaliar as mudanças trazidas pelo programa em relação ao antigo Bolsa Família, focando em três aspectos principais: focalização, equidade e custo-efetividade.

Nesse contexto, o planejamento da auditoria definiu o escopo e os objetivos da avaliação do impacto do Programa Auxílio Brasil, com base em sua focalização, equidade e custo-efetividade, bem como nos desafios de implementação. Para tanto, foram formuladas quatro questões principais: a equidade na distribuição dos recursos do Auxílio Brasil entre os membros das famílias beneficiárias; a melhoria no custo-efetividade do Auxílio Brasil em relação à transferência de renda; o nível de focalização do Auxílio Brasil considerando as estimativas dos erros de inclusão e exclusão; e o nível de implementação e os desafios dos novos benefícios criados pelo Auxílio Brasil³⁴⁹. Nesse sentido, devido a limitações de recursos e por questões de conveniência, alguns aspectos ficaram de fora do escopo da auditoria: o cadastramento de beneficiários no Cadastro Único, a identificação de fraudes e irregularidades nos pagamentos, a adequação dos pagamentos efetuados pela Caixa Econômica Federal, a efetividade dos novos benefícios do Auxílio Brasil, e as condicionalidades de educação e saúde.

³⁴⁹ O programa é composto por benefícios complementares, entre os quais se destacam (i) o Auxílio Criança Cidadã (ACC), destinado a famílias com crianças de até 48 meses que não conseguem vaga em creches públicas ou conveniadas, com repasse direto às instituições privadas; (ii) o Auxílio Esporte Escolar (AEE), voltado a estudantes de 12 a 17 anos que se destacam em competições escolares oficiais, incluindo incentivo ao responsável familiar; (iii) a Bolsa de Iniciação Científica Júnior (BICJr), paga a alunos premiados em competições científicas e acadêmicas, como estímulo à formação científica; (iv) o Auxílio Inclusão Produtiva Urbana (AIPU), concedido a membros de famílias que comprovem vínculo formal de trabalho, com o objetivo de estimular a inserção no mercado formal; e (v) o Auxílio Inclusão Produtiva Rural (AIPR), voltado a agricultores familiares e produtores rurais que utilizem a produção para autoconsumo ou comercialização, buscando fortalecer a economia local e a geração de renda.

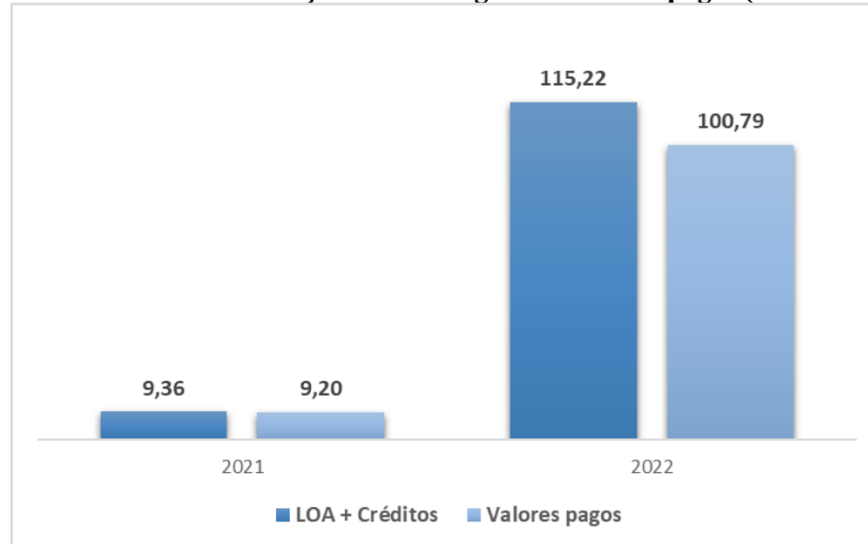
A equidade na distribuição de recursos foi avaliada comparando-se o Auxílio Brasil com o Bolsa Família e com o conjunto de benefícios do Auxílio Brasil “cesta básica”, de modo que esses dados também serviram para analisar o custo-efetividade. Dessa maneira, o grau de focalização do programa foi mensurado por meio de estimativas de beneficiários com direito ao programa, usando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua de 2021. Por sua vez, o detalhamento da aplicação desses critérios é apresentado nos capítulos com os achados da auditoria.

Assim, seguiram-se as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e o Manual de Auditoria Operacional, alinhados às normas internacionais. O trabalho não sofreu restrições significativas. O planejamento incluiu revisão de legislação, literatura, documentos e sistemas do Poder Executivo, estudos acadêmicos e reuniões com gestores do Ministério da Cidadania. Além disso, uma análise SWOT e um diagrama de verificação de riscos auxiliaram na definição do escopo e das questões de auditoria.

A execução seguiu a matriz de planejamento, com solicitação de dados e informações por meio de ofícios. Análises quantitativas utilizaram dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, do IBGE, e dados administrativos do Ministério da Cidadania. Entrevistas com gestores também foram realizadas, e as informações foram organizadas em uma matriz de achados. Dois painéis de referência, com especialistas, foram usados para contribuições no planejamento e na avaliação das conclusões.

Nesse diapasão, em 2021, o orçamento do Auxílio Brasil foi de R\$ 9,36 bilhões, com R\$ 9,2 bilhões liquidados em novembro e dezembro. Já em 2022, a dotação orçamentária alcançou R\$ 115,22 bilhões, com R\$ 100,79 bilhões gastos até 28 de novembro. Esses números demonstram a alta relevância financeira do programa e o seguinte gráfico³⁵⁰ expressa numericamente isso:

³⁵⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. Plenário. *Acórdão 2.725/2022*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2725%2520ANOACORDAO%253A2022%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 15 de abr. 2025.

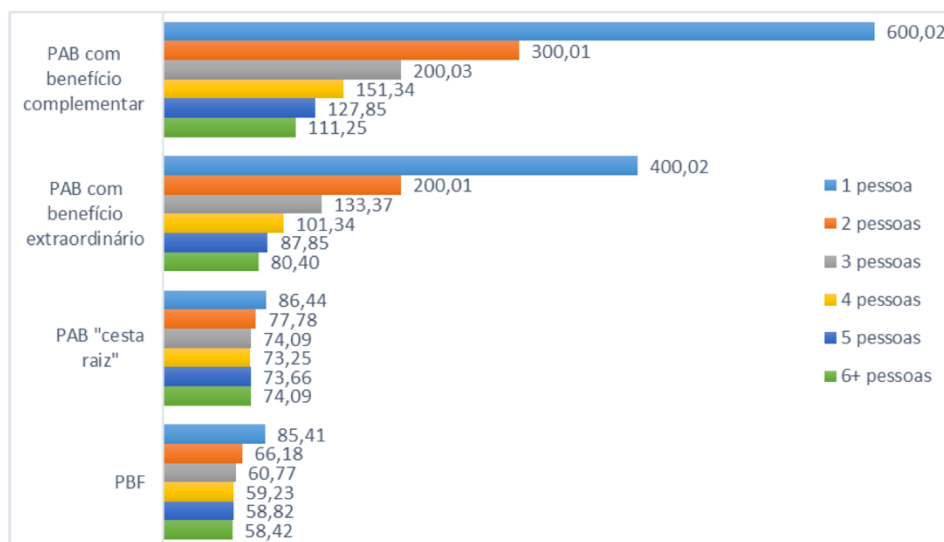
Gráfico 1 – Auxílio Brasil - orçamento consignado e valores pagos (bilhões de reais)

Nessa conjuntura, a análise comparativa no recebimento de valores *per capita* do Auxílio Brasil em relação ao Bolsa Família revela uma redução na equidade após a inclusão de novos benefícios. Desse modo, a alteração no desenho do PAB, cristaliza na adição do benefício complementar e do benefício extraordinário, comprometeu seus objetivos e incentivou o cadastramento individual de membros de uma mesma família, de sorte a afetar também a qualidade do Cadastro Único. Para a análise comparativa, o PBF serviu como padrão de referência, dada a sua familiaridade e os estudos prévios realizados sobre ele.

As comparações foram realizadas com base nos dados de agosto de 2022 (momento da última alteração significativa no PAB com a inclusão do benefício complementar). Foram calculados os valores dos benefícios *per capita* para diferentes tamanhos familiares, considerando o PBF, o PAB “cesta básica” (desenho original), o PAB com benefício extraordinário e, por fim, o PAB com benefícios extraordinário e complementar (vigente em agosto de 2022). Os resultados dessa análise comparativa são apresentados no Gráfico 2³⁵¹:

³⁵¹ *Idem.*

Gráfico 2 - Valor do benefício per capita por classe de número de pessoas na família e desenho do programa



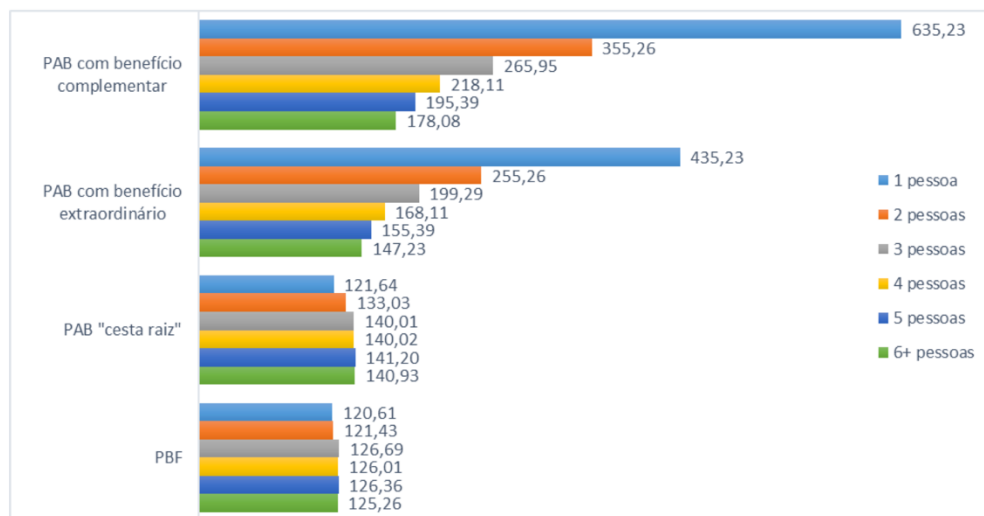
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Folha de Pagamentos do PAB e Cadastro Único.

Os dados apresentados no Gráfico 2 devem ser interpretados considerando a representatividade de cada classe de tamanho familiar. Em agosto de 2022, a distribuição das famílias beneficiárias era a seguinte: 4,92 milhões de famílias unipessoais (24,4% do total), 5,35 milhões de famílias com duas pessoas (26,5%), 5,03 milhões de famílias com três pessoas (24,9%), 2,92 milhões de famílias com quatro pessoas (14,5%), 1,02 milhões de famílias com cinco pessoas (6,0%), e 0,747 mil famílias com seis ou mais pessoas (3,7%).

É fundamental notar que a transferência de renda do Auxílio Brasil (ou Bolsa Família) não é a única fonte de renda para essas famílias, na medida em que muitas delas possuem outras fontes de renda, sendo os benefícios sociais um complemento para sua subsistência. Nesse cenário, a inclusão de outras rendas — ditas não formais — na avaliação da equidade é crucial, uma vez que a renda declarada afeta o valor dos benefícios adicionais de superação da extrema pobreza, tanto no Bolsa Família quanto no Auxílio Brasil. O Gráfico 3³⁵² apresenta os resultados dessa análise que considera a renda declarada pelas famílias, além dos valores dos benefícios recebidos:

³⁵² *Ibidem*.

Gráfico 3 - Valor da renda per capita por classe de número de pessoas na família e desenho do programa



Nesse âmbito, a análise dos dados revela que o desenho do Auxílio Brasil, com o benefício extraordinário (pago até agosto de 2022 e previsto para retomada em janeiro de 2023), e ainda mais com a adição do benefício complementar (implementado em agosto de 2022), privilegia famílias unipessoais. Dessa forma, essa discrepância é acentuada pela ausência de crianças e adolescentes nessas famílias unipessoais, que são o público-alvo prioritário do programa, conforme o artigo 2º, § 1º, inciso III, da Lei nº 14.284/2021. Em contraponto, tanto o Bolsa Família quanto o Auxílio Brasil original, sem o benefício extraordinário, apresentavam uma distribuição de renda *per capita* mais equitativa entre famílias de diferentes tamanhos.

Com base no Índice de Gini para medir a desigualdade de renda *per capita*, a análise demonstra um aumento significativo na desigualdade com a inclusão dos benefícios extraordinário e complementar no Auxílio Brasil. O índice de Gini foi de 0,185 para o PBF, 0,157 para o Auxílio Brasil “cesta básica”, 0,266 para o Auxílio Brasil com benefício extraordinário, e 0,269 para o Auxílio Brasil com benefícios extraordinário e complementar. Valores mais altos indicam maior desigualdade e valores mais baixos indicam menor desigualdade, de modo a mostrar que o desenho dos novos benefícios — Auxílio Brasil com benefício extraordinário — contribuiu para o aumento da disparidade.

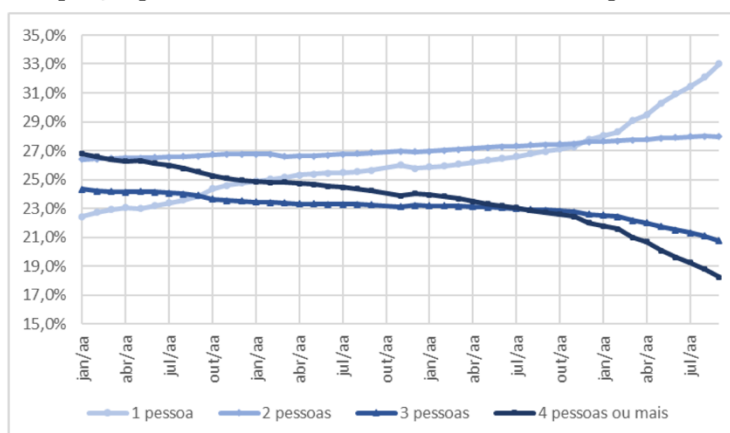
Dessa forma, o benefício extraordinário de R\$ 400,00, ao ser pago a todas as famílias, desconsidera as particularidades de cada grupo familiar. Isso gera uma distribuição desigual de recursos, de maneira a beneficiar desproporcionalmente famílias unipessoais em detrimento de

famílias com crianças e adolescentes, o público-alvo prioritário do programa. A diferença fica clara ao comparar uma mãe com filhos (que receberia R\$ 335,00 no PAB original) com uma pessoa sozinha (que receberia R\$ 105,00 no PAB original) — ambas recebendo R\$ 400,00 com o benefício extraordinário, e R\$ 600,00 com os dois benefícios, mesmo não atendendo aos critérios de vulnerabilidade para o benefício. Dessa forma, a maior parte dos recursos destinados aos novos benefícios, portanto, não foi direcionada ao público prioritário.

Esse desenho incentivou famílias unipessoais e acarretou a manipulação de informações sobre a composição familiar, com famílias se fragmentando artificialmente para maximizar o benefício individual de R\$ 600,00. Essa prática gerou distorções significativas, pois famílias com crianças e adolescentes não têm a mesma flexibilidade de fragmentação que famílias de adultos. Desse modo, a discrepância entre o benefício mínimo (R\$ 600,00) e a linha de pobreza (R\$ 210,00) agravou a desigualdade, criando incentivos para que famílias com rendas ligeiramente acima da linha de pobreza subdeclarem sua renda para acessar os benefícios, o que gera injustiças e distorções no sistema.

A deterioração da qualidade dos dados no Cadastro Único é consequência direta desses incentivos negativos. A proliferação de famílias unipessoais (Gráfico 4³⁵³) ilustra essa deterioração, afetando não apenas o Auxílio Brasil, mas também outras políticas sociais direcionadas à população em situação de pobreza:

Gráfico 4 – Composição percentual das famílias inscritas no CadÚnico por número de membros



³⁵³ *Ibidem*.

Dessarte, a análise demonstra que o benefício extraordinário do Auxílio Brasil, pago em valor fixo por família, independentemente da sua composição, prejudica a priorização de crianças e adolescentes (público-alvo prioritário) e incentiva a manipulação de dados sobre composição familiar e renda, comprometendo a qualidade do Cadastro Único.

Embora pagamentos equitativos *per capita* sejam desejáveis para maior equidade e custo-efetividade, é crucial reconhecer que outros fatores devem ser considerados no desenho de políticas sociais. Famílias maiores, por exemplo, podem apresentar economias de escala em seus gastos.

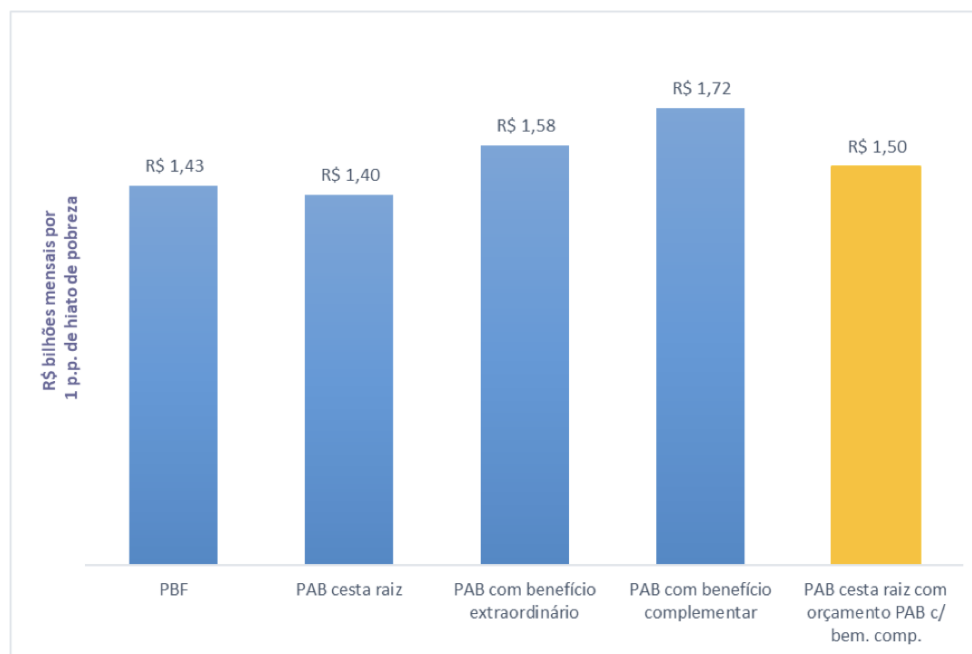
Nesse raciocínio, análises baseadas nos dados da PNADC de 2021 indicam que o Auxílio Brasil, em comparação ao Bolsa Família e ao próprio Auxílio Brasil em sua configuração inicial — sem benefício extraordinário e complementar —, apresentou menor custo-efetividade na redução da pobreza. Isso sugere um desperdício de recursos públicos, pois um investimento menor poderia ter alcançado resultados similares na redução da pobreza.

O custo para reduzir um ponto percentual no hiato de pobreza (utilizando a linha de pobreza de US\$ 5,50 diários do Banco Mundial) foi estimado em R\$ 1,72 bilhão mensais para o Auxílio Brasil com os benefícios extraordinário e complementar. Com apenas o benefício extraordinário, o custo cai para R\$ 1,58 bilhão. Ambos os valores superam o custo-efetividade do PBF (R\$ 1,43 bilhão) e do Auxílio Brasil “cesta básica” (R\$ 1,40 bilhão). Esse aumento de custo, apesar do retorno decrescente esperado em programas de transferência de renda, precisa ser analisado mais profundamente.

Uma simulação foi realizada para verificar se esse aumento de custo se devia apenas ao fenômeno econômico de retornos decrescentes. Considerando o mesmo orçamento do Auxílio Brasil com benefício complementar, mas aplicando-o apenas aos benefícios da “cesta básica”, o custo estimado para reduzir um ponto percentual no hiato de pobreza seria de R\$ 1,50 bilhão mensal. Este valor é inferior ao custo atual do Auxílio Brasil (R\$ 1,72 bilhão), sugerindo que o desenho atual dos benefícios contribui para a ineficiência do programa. O gráfico abaixo ilustra essas estimativas de custo-efetividade³⁵⁴:

³⁵⁴ *Ibidem*.

Gráfico 5 – Simulações de custo-efetividade para o PBF e PAB considerando diferentes desenhos e orçamentos



Dessa forma, a análise do custo-efetividade do Auxílio Brasil revela que o maior custo do programa com o benefício complementar (R\$ 1,72 bilhão mensal para reduzir 1 ponto percentual no hiato da pobreza) se deve ao seu desenho, e não a um fenômeno econômico natural de retornos decrescentes. Ao simular um Auxílio Brasil com as regras da “cesta básica” (mas com o mesmo orçamento do Auxílio Brasil com benefício complementar), o custo-efetividade cairia para R\$ 1,50 bilhão para a mesma redução no hiato da pobreza. Isso indica que manter as regras da “cesta básica”, com o mesmo orçamento, teria um impacto 15,2% maior na redução da pobreza em comparação ao modelo atual.

Com o fito de alcançar o mesmo impacto na redução da pobreza do Auxílio Brasil com benefício complementar, mantendo apenas os benefícios da “cesta básica”, seria necessário um gasto mensal estimado de R\$ 8,95 bilhões (um aumento de 4,79 vezes nos valores do BPI e BCF). Ao comparar esse valor ao gasto mensal estimado do Auxílio Brasil com benefício complementar (R\$ 10,89 bilhões), uma economia de R\$ 1,93 bilhão mensal (ou R\$ 23,22 bilhões anuais) seria possível, representando uma economia de 17,8% do orçamento, mantendo o mesmo impacto na redução da pobreza. Esse resultado demonstra a ineficiência do desenho atual do PAB, atribuída

ao aumento desproporcional nos valores do BPI e BC, em relação ao seu impacto na redução da pobreza.

A ineficiência do modelo atual do Auxílio Brasil, portanto, não está intrinsecamente ligada ao princípio econômico dos retornos decrescentes de gastos em programas sociais, mas sim ao desenho do programa, que prioriza o benefício mínimo em detrimento de uma alocação mais eficiente de recursos.

Assim, a análise dos dados demonstra que o Auxílio Brasil, com o benefício extraordinário e, principalmente, com a adição do benefício complementar, apresentou menor eficiência na redução da pobreza em comparação ao Bolsa Família e ao próprio Auxílio Brasil com apenas os benefícios da “cesta básica”. Nessa conjuntura, a principal causa dessa ineficiência é o pagamento de valores fixos por família, desconsiderando o tamanho familiar, o que ocorreu com os pisos mínimos dos benefícios extraordinário (R\$ 400,00) e complementar (R\$ 200,00). Esse modelo, semelhante ao Auxílio Emergencial, difere significativamente do Bolsa Família e do Auxílio Brasil “cesta básica”, que alocam recursos considerando o tamanho familiar.

O Bolsa Família e o Auxílio Brasil “cesta básica”, com seus benefícios variáveis e pagos por indivíduo (BPI e BCF), promovem uma distribuição mais equitativa dos recursos, direcionando-os com maior eficiência para famílias abaixo da linha de pobreza. Pagamentos *per capita* tendem a ser mais efetivos na redução da pobreza, pois evitam o direcionamento de recursos para famílias já acima da linha de pobreza.

Por sua vez, o benefício extraordinário do Auxílio Brasil, ao garantir um valor mínimo a todas as famílias, anula em grande parte o desenho original do Auxílio Brasil “cesta básica”, que considerava o tamanho da família. Com o benefício complementar, essa situação se agrava, levando a desperdício de recursos, pois o mesmo impacto na redução da pobreza poderia ser alcançado com um investimento significativamente menor.

A avaliação da focalização do Auxílio Brasil utilizou dados da PNADC, comparando estimativas de famílias elegíveis (segundo os critérios legais do Auxílio Brasil) com o número real de famílias beneficiárias em três momentos: dezembro de 2021, março de 2022 e outubro de 2022.

A análise da focalização do Auxílio Brasil, utilizando dados demográficos da PNADC 2021 e os critérios de elegibilidade do programa (Lei nº 14.284/2021), revelou um significativo problema de focalização, com superestimação do número de beneficiários em outubro de 2022

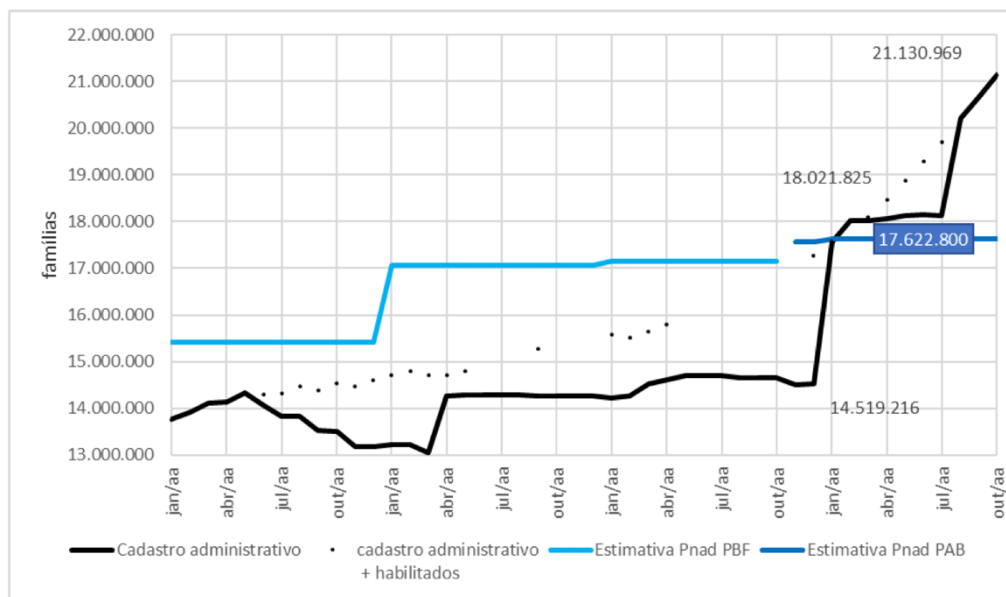
(3,51 milhões de famílias a mais recebendo o benefício do que o estimado). Esse resultado é atribuído, principalmente, às fragilidades do sistema de cadastramento autodeclaratório do CadÚnico, que permitiu o cadastramento fragmentado de famílias, prática que se tornou mais comum devido ao valor fixo pago por família, independentemente do seu tamanho.

A estimativa do público-alvo utilizou a PNADC 2021, considerando os critérios de elegibilidade do Auxílio Brasil e do Bolsa Família (como referência), e empregou uma metodologia que adotou premissas conservadoras para a estimativa do público-alvo, incluindo: 1) a consideração dos domicílios da PNADC como famílias (dado a alta correlação); 2) a utilização apenas de rendimentos formais de trabalho (carteira assinada, empregadores e conta-própria com CNPJ) para a definição da elegibilidade de renda; 3) a inclusão de rendimentos de outras fontes (exceto PBF e outros programas sociais); 4) a definição da linha de extrema pobreza para o PBF, e a inclusão de famílias entre a linha de extrema pobreza e a de pobreza que cumprissem certos critérios (família com membros geradores de benefícios, recebimento de PBF ou Auxílio Emergencial); 5) a aplicação análoga dos critérios do PBF ao Auxílio Brasil, considerando as diferenças entre as linhas de pobreza e a existência de membros geradores de benefícios no Auxílio Brasil; 6) a projeção das estimativas de público-alvo e gastos do Auxílio Brasil de 2021 para 2022, considerando que o mercado de trabalho se expandiu entre os anos; e 7) uma abordagem conservadora em estimativas com dados imprecisos da PNADC, optando-se pela sobrestimação do público-alvo para a conclusão sobre os erros de inclusão em 2022.

Nesse contexto, o número de famílias beneficiárias do Auxílio Brasil cresceu de forma significativa, passando de um número estimado em março de 2022 para 21.130.969 famílias em outubro do mesmo ano. No entanto, estimativas conservadoras indicam que apenas 17,62 milhões de famílias eram elegíveis ao programa em 2022. Em comparação com o Bolsa Família (2019-2021) e o Auxílio Brasil em 2021, observa-se uma inversão nos problemas de focalização em 2022. Até dezembro de 2021, o número de beneficiários era inferior ao estimado, sugerindo possíveis erros de exclusão. A partir de fevereiro de 2022, porém, o número de beneficiários superou o número estimado de elegíveis, indicando a ocorrência de possíveis erros de inclusão indevida. Essa mudança na tendência é ilustrada no Gráfico 6³⁵⁵:

³⁵⁵ *Ibidem*.

Gráfico 6 - Beneficiários, público estimado e fila de espera do PAB e do PBF – de janeiro/2019 a outubro de 2022



A análise da focalização do programa, comparando o número estimado de beneficiários elegíveis com o número real de beneficiários por região (considerando as cinco regiões brasileiras), revelou variações em três momentos distintos: dezembro de 2021, março de 2022 e outubro de 2022. A tabela³⁵⁶ a seguir demonstra essas variações:

Tabela 1 – Público estimado e quantidade de famílias beneficiárias

Região	Estimativa 2021	Dezembro de 2021	Estimativa 2022	Março de 2022	Outubro de 2022			
		Qtde. beneficiários	Inclusão¹ ou exclusão² indevida³	Qtde. beneficiários	Inclusão¹ ou exclusão² indevida³			
Norte	2.103.004	1.784.962	-318.042	2.111.478	2.157.361	45.883	2.545.840	434.362
Nordeste	6.735.195	7.135.781	400.586	6.756.730	8.548.083	1.791.353	9.750.656	2.993.926
Sudeste	5.893.264	3.955.640	-1.937.624	5.918.624	5.203.342	-715.282	6.285.770	367.146
Sul	1.603.864	940.914	-662.950	1.607.090	1.192.153	-414.937	1.424.085	-183.005
Centro-Oeste	1.225.674	701.919	-523.755	1.228.878	920.886	-307.992	1.124.618	-104.260
Brasil	17.561.001	14.519.216	-3.041.785	17.622.800	18.021.825	399.025	21.130.969	3.508.169

A análise da focalização do Auxílio Brasil por região revelou variações significativas entre o número estimado de beneficiários elegíveis e o número real de beneficiários. Em dezembro de 2021, todas as regiões, exceto o Nordeste, região com maior número de beneficiários do Bolsa Família, apresentavam indícios de erros de exclusão (famílias elegíveis não contempladas). Em

³⁵⁶ *Idem.*

março de 2022, a situação se manteve semelhante, com erros de exclusão no Sudeste, Sul e Centro-Oeste (embora reduzidos em relação a dezembro de 2021), e um aumento significativo de erros de inclusão no Nordeste.

Em outubro de 2022, o Norte e o Sudeste passaram a apresentar erros de inclusão, enquanto a inclusão indevida no Nordeste aumentou ainda mais. O Sul e o Sudeste mantiveram erros de exclusão, porém em menor escala. No geral, houve uma mudança drástica: de uma estimativa de exclusão de cerca de 3 milhões de famílias em dezembro de 2021 para uma estimativa de inclusão indevida de 3,5 milhões de famílias em outubro de 2022.

A análise conjunta do Gráfico 6 e da Tabela 1 indica que as medidas para atender a demanda reprimida (erradicando a exclusão indevida em dezembro de 2021) resultaram em uma piora na focalização do programa e um aumento significativo de erros de inclusão, principalmente em algumas regiões. As principais causas dessa deterioração da focalização em outubro de 2022 são atribuídas ao desenho do programa, que paga um valor fixo por família, incentivando a fragmentação artificial das famílias no CadÚnico para maximizar o recebimento de benefícios (como detalhado no Capítulo III). Assim, o PAB, ao adotar pisos familiares fixos (R\$ 400,00 do benefício extraordinário + R\$ 200,00 do benefício complementar, totalizando R\$ 600,00), desconsidera o tamanho da família e incentiva a subdeclaração de renda por famílias com rendas superiores à linha de pobreza (R\$ 210,00 *per capita*), buscando o acesso ao benefício. Essa prática leva ao desperdício de recursos e à deterioração da qualidade do CadÚnico.

Nesse diapasão, o fenômeno da fragmentação se evidencia pela significativa redução do número médio de membros por família beneficiária do Programa de Acompanhamento do Bolsa Família a partir de janeiro de 2022, uma alteração que não pode ser atribuída a fatores demográficos. Historicamente, o número médio de integrantes por família no Programa Bolsa Família, antecessor do Auxílio Brasil, mantinha-se acima de três membros. Contudo, em janeiro e fevereiro de 2022, foram integradas ao programa famílias com um número médio de 2,10 e 2,17 membros, respectivamente, como pode se observar no gráfico³⁵⁷ a seguir:

³⁵⁷ *Ibidem*.

efetividade sugere que o Auxílio Brasil “cesta raiz” poderia alcançar uma redução da pobreza superior com os mesmos custos.

Durante a auditoria, observou-se um aumento nos erros de inclusão no PAB, levando a pagamentos indevidos a milhões de famílias. Em outubro, estima-se que 3,51 milhões de beneficiários não atendiam às regras de elegibilidade, concentrando-se nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste. Assim, a precarização do Cadastro Único em função da pandemia foi a principal causa desses erros, comprometendo a atualização e a qualidade do cadastro.

Nesse sentido, os dados indicam que o perfil das famílias no Cadastro Único alterou-se significativamente durante a pandemia, refletindo também nas famílias beneficiárias do Auxílio Brasil. A média de membros por família beneficiária caiu de 3 para 2,50 após a implementação do programa, de modo a evidenciar a fragmentação artificial de famílias durante o cadastro.

Adicionalmente, a estrutura inadequada e ineficiente do Auxílio Brasil, aliada à redução dos controles administrativos do Cadastro Único, incentiva a formalização de cadastros separados pelas famílias, para receber valores maiores, agravando as distorções na equidade e no custo-efetividade.

Quanto aos novos benefícios com caráter emancipatório, o governo conseguiu implementar três deles, Bolsa de Iniciação Científica Júnior, Auxílio Esporte Escolar e Auxílio de Inclusão Produtiva Rural, porém dois, Auxílio Criança Cidadã e Auxílio de Inclusão Produtiva Urbana, enfrentaram barreiras normativas com a conversão da medida provisória em lei e deficiências no planejamento e na implementação. Essas lacunas de governança comprometeram a implementação dos benefícios restantes, dificultando a expansão dos serviços oferecidos pelo programa.

CAPÍTULO 5

A ILUSÃO FISCAL ENTRE 2022 E 2023 NO BOLSA FAMÍLIA E NO AUXÍLIO BRASIL

O presente capítulo conclui a análise proposta ao longo do trabalho, concentrando-se na avaliação das principais políticas assistenciais de transferência direta de renda implementadas no Brasil entre os anos de 2022 e 2023. O recorte temporal compreende a transição entre os programas Auxílio Brasil e Bolsa Família, permitindo observar como se manifestam, nesse período, os efeitos da chamada ilusão fiscal na percepção pública, na alocação de recursos e nos resultados efetivos das políticas.

Ainda que esses programas tenham como objetivo central o enfrentamento da pobreza extrema — e não a redistribuição ampla de renda —, é possível identificar impactos indiretos sobre a desigualdade social, especialmente no curto e médio prazo. Para tanto, parte-se de uma análise crítica dos dados disponíveis, contrastando os discursos oficiais e as expectativas sociais com os limites estruturais e institucionais que comprometem a eficácia de tais instrumentos.

Busca-se, assim, compreender como a ausência de transparência e a percepção distorcida sobre custos, fontes de financiamento e resultados das políticas assistenciais podem reforçar a ilusão fiscal, prejudicando o debate democrático, a eficiência das políticas públicas e a sustentabilidade do gasto social.

5.1 A ilusão fiscal no Bolsa Família

A ilusão fiscal no Bolsa Família é um fenômeno que se relaciona com a percepção distorcida sobre a efetividade e a sustentabilidade do programa. O Cadastro Único, que é a base para a seleção de beneficiários, apresenta diversos problemas que comprometem a confiabilidade dos dados e, conseqüentemente, o direcionamento correto dos recursos. Relatórios do Tribunal de Contas da União demonstram inconsistências significativas na renda e na composição familiar, revelando que muitos beneficiários não se qualificam de fato para o programa.

Diversas auditorias apontam que uma grande parte das famílias cadastradas, cerca de 40,3%, apresenta divergências entre a renda declarada e a renda real. Isso indica que o programa

falha em focar efetivamente nas famílias que de fato precisam de assistência, comprometendo o princípio de focalização que deveria orientar o Bolsa Família. O resultado é que famílias com rendas superiores ao limite de elegibilidade continuam a receber benefícios indevidos.

Outro aspecto importante é o uso da autodeclaração como principal método para coleta de dados. Essa abordagem, sem mecanismos rigorosos de verificação, permite a inclusão de informações inverídicas no CadÚnico, facilitando fraudes. A falta de controles administrativos e a ausência de sanções para declarações falsas aumentam a vulnerabilidade do sistema a inconsistências e manipulações.

A pandemia de COVID-19 contribuiu para a suspensão de revisões de cadastro e complicou a verificação domiciliar. Isso se traduziu em um cenário ainda mais desfavorável, pois a falta de fiscalização permitiu que muitas famílias que não preenchiam os requisitos continuassem a receber benefícios. As mudanças normativas como a exigência de comprovante de endereço podem ajudar, mas ainda permitem brechas que enfraquecem o controle.

Além disso, a questão da fragmentação familiar e a maneira como o programa privilegia famílias unipessoais em detrimento de famílias numerosas exacerbam a ilusão fiscal. Os pagamentos não consideram adequadamente a composição familiar, criando desigualdades entre os beneficiários. Essa abordagem reforça a precariedade do uso dos recursos públicos, que deveriam ser mais bem direcionados³⁵⁸.

Os processos administrativos que regem o CadÚnico muitas vezes não consideram a atualização adequada dos dados cadastrais. A falta de um sistema eficiente para a verificação e cruzamento de informações com outros bancos de dados públicos também contribui para a persistência de irregularidades, permitindo a continuidade de pagamentos indevidos.

As normas que regulam o CadÚnico e o Bolsa Família carecem de um maior rigor e clareza na definição de procedimentos e metas, dificultando a implementação de um controle eficaz. A implementação de sistemas de fiscalização e a capacitação de gestores são aspectos críticos para mitigar essas ilusões fiscais.

A percepção de que o programa é eficaz e atende às necessidades reais da população pode gerar uma falsa sensação de segurança em relação à saúde fiscal do governo. No entanto, a

³⁵⁸ “Os incentivos fiscais [...] envolvem transferências indiretas de recursos públicos, devendo observar limites jurídicos e finalidades específicas.” CORREIA NETO, Celso de Barros. Benefícios fiscais: proibição de vantagem em decorrência de patrocínio ou doação. *Economic Analysis of Law Review*, Brasília, v. 14, n. 3, p. 117–134, 2023.

realidade aponta para um uso ineficiente e desigual dos recursos destinados às políticas de assistência social, reforçando a necessidade de uma revisão crítica das estratégias implementadas.

A sustentabilidade financeira do Bolsa Família é questionável, uma vez que não se observa um efetivo controle de rastreio e verificação que sustente essas transferências. O alto custo do programa, aliado à ineficácia do controle de fraudes e ao desprezo por informações precisas, leva a uma dependência que pode inviabilizar sua continuidade a longo prazo.

Enfim, a ilusão fiscal no Bolsa Família é um reflexo das fragilidades estruturais do CadÚnico, que não apenas subverte a verdadeira finalidade de inclusão social, mas também compromete a confiança pública nas políticas de assistência, exigindo uma reforma abrangente e imediata para garantir a justiça fiscal e a efetividade das transferências.

5.2 A ilusão fiscal no Auxílio Brasil

A auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União no programa Auxílio Brasil revelou importantes críticas em relação à sua eficiência e estrutura, traçando paralelos com o antigo Bolsa Família. O estudo buscou avaliar a focalização, equidade e custo-efetividade do PAB, constatando que as mudanças introduzidas, como os benefícios extraordinário e complementar, afetaram negativamente o desempenho do programa, prioritariamente por não considerar o tamanho familiar em seus pagamentos.

A mudança no desenho do PAB, comparado ao Bolsa Família, incrementou a desigualdade no recebimento dos benefícios. O pagamento fixo de valores por família, independentemente de sua composição, distorceu a distribuição de recursos e prejudicou a equidade, beneficiando desproporcionalmente famílias unipessoais. Isso incentivou o cadastramento fragmentado de famílias no CadÚnico, elevando o número de beneficiários para além dos critérios de elegibilidade.

No quesito custo-efetividade, a auditoria apontou uma redução na eficiência do Auxílio Brasil na mitigação da pobreza. O modelo com benefícios extraordinário e complementar apresentou um custo maior para reduzir a pobreza comparado ao Bolsa Família e à configuração original do Auxílio Brasil. Esse resultado sugere que o atual formato do programa representa um

gasto ineficiente de recursos públicos, com simulações indicando que manter os valores das regras originais resultaria em maior impacto na redução da pobreza.

A análise de focalização também expôs problemas. O sistema de cadastramento do Cadastro Único demonstrou fragilidades, com um aumento substancial de erros de inclusão desde 2021, atribuídos à manipulação de informações para maximizar o recebimento de benefícios. Em outubro de 2022, havia 3,51 milhões de famílias recebendo o benefício além do estimado elegível, em grande parte por fragmentação de cadastros.

A implementação dos novos benefícios do Auxílio Brasil enfrentou dificuldades. Enquanto três foram implementados com sucesso, Bolsa de Iniciação Científica Júnior, Auxílio Esporte Escolar e Auxílio de Inclusão Produtiva Rural, dois deles, Auxílio Criança Cidadã e Auxílio de Inclusão Produtiva Urbana, não foram implantados devido a barreiras regulatórias e falhas no planejamento. Essas lacunas de governança afetaram negativamente a execução do programa, evidenciando a necessidade de melhorias na formulação de políticas públicas.

Na avaliação regional, a auditoria detectou variações significativas na focalização do Auxílio Brasil. A inversão dos problemas de exclusão para inclusões indevidas foi marcante, especialmente em regiões como o Nordeste, o que se traduz em equívocos na administração dos recursos. Isso ocorreu em paralelo com a redução do número médio de membros por família no CadÚnico, reflexo direto dos incentivos negativos em vigor.

O estudo ressalta que pagamentos fixos, como os do benefício extraordinário, contradizem a estrutura mais equitativa e orientada por tamanho familiar praticada pelo Bolsa Família e pelo Auxílio Brasil “cesta básica”. Essa abordagem não apenas agravou a desigualdade no programa, mas também caminhou na direção contrária dos objetivos do programa ao desconsiderar o público-alvo prioritário, como famílias numerosas com crianças e adolescentes.

Os achados da auditoria reforçaram a percepção de que o Auxílio Brasil, com seus novos benefícios, resultou em ineficiências e desigualdades administrativas. A execução inadequada do programa pode ser vista como um exemplo de ilusão fiscal, no qual o aumento significativo dos gastos não se reverteu em uma redução proporcional da pobreza, sugerindo que a gestão e o desenho do programa requerem revisão para alcançar seus objetivos com eficácia.

O desempenho insatisfatório do Auxílio Brasil em relação a parâmetros anteriormente estabelecidos pelo Bolsa Família expõe críticas à implementação do programa e destaca a

importância de políticas bem-estruturadas que considerem o real impacto dos gastos públicos. Desse modo, a reavaliação estratégica de tais programas sociais permitirá otimizar a alocação de recursos e promover uma distribuição mais justa e equitativa, eliminando as distorções atuais e melhorando o bem-estar dos beneficiários.

5.3 Como a ilusão se manifesta

A ilusão fiscal na América Latina é um fenômeno complexo e preocupante, especialmente considerando os altos índices observados na região. A investigação realizada por Prado e Almeida³⁵⁹ sobre ilusão fiscal na América Latina entre 2001 e 2012 destaca a relevância desse tema nessa região, indica a presença de efeitos de ilusão fiscal e aponta para uma forte presença de gastos com bens privados.

As análises revelam que a Lei de Wagner não se sustenta e que existe uma ilusão fiscal, provocada pela falta de transparência na tributação e pelo financiamento através de dívida pública. Além disso, observa-se uma significativa parte do orçamento alocada a bens privados. Os testes de causalidade levantam questionamentos sobre a importância da tributação indireta na demanda por bens e serviços públicos e a eficácia dos gastos públicos para fomentar o crescimento econômico na região. Nessa ótica, esses resultados sugerem que os governos da América Latina priorizam despesas que beneficiam determinados grupos de interesse, em detrimento das necessidades da maioria da população, que não consegue identificar claramente quanto paga em impostos para financiar tais gastos.

Embora a análise tenha utilizado dados em painel de 15 países entre 2001 e 2012, a amostragem limitada compromete a generalização dos resultados. A heterogeneidade entre os países, um desafio recorrente em estudos comparativos, não foi adequadamente controlada, mesmo com o emprego do estimador PMG, de modo que tal situação pode levar a conclusões que não refletem a realidade mais ampla da região.

Os achados obtidos por meio dos métodos de efeitos fixos e aleatórios indicam, de forma robusta, a existência de efeitos de ilusão fiscal relacionados ao endividamento público. Porém, os

³⁵⁹ PRADO, Pedro Henrique Martins; ALMEIDA, Francielly de Fátima. Lei de Wagner e ilusão fiscal na América Latina. *Planejamento e políticas públicas*, v. 57, n. 1, p. 183-218, jan.-mar. 2021.

resultados não apoiam a validade da Lei de Wagner, nem a influência de flutuações de preços na decisão dos eleitores. As estimativas de GMM não se mostraram conclusivas, com coeficientes estatisticamente insignificantes, evidenciando que os controles utilizados para as diferenças entre países também não eram significativos. Essas dificuldades reforçam a necessidade de uma abordagem mais eficaz para abordar a heterogeneidade nos países latino-americanos.

Ao adotar o estimador PGM, que melhor lida com as disparidades da amostra, o estudo revela efetivamente que a ilusão fiscal é impulsionada pela baixa visibilidade tributária e pelo financiamento via dívida pública. Os resultados rejeitam a Lei de Wagner, sublinhando a importância da ilusão fiscal na dinâmica dos gastos públicos na região. Essa percepção equivocada do financiamento governamental permite que os governos realizem despesas que favorecem determinados grupos de interesse, especialmente em gastos com bens privados. Para avançar na pesquisa, é fundamental explorar novas fontes de ilusão fiscal, como a complexidade do sistema tributário, e testar diferentes *proxies* para os custos dos serviços públicos, ajudando a superar as limitações encontradas.

Nesse contexto, entre 1990 e 2011, o gasto público federal no Brasil cresceu de forma expressiva, passando de 14% para 21,5% do PIB, segundo Silva e Siqueira³⁶⁰. Esse aumento coincide com o período pós-redemocratização, levantando questões sobre os fatores que impulsionaram essa expansão. Nesse sentido, esse estudo investiga se a hipótese de ilusão fiscal de Mill – que prega a ideia de que quanto maior a proporção de tributos indiretos em relação ao total de impostos pagos, maior é a probabilidade de o contribuinte subestimar a carga tributária que recai sobre ele – e a lei de Wagner – a qual defende que, com o crescimento econômico, os gastos do governo tendem a aumentar de forma proporcional, refletindo a crescente demanda por serviços públicos – podem explicar esse fenômeno.

Dessa forma, a pesquisa utiliza um modelo de eleitor mediano adaptado para incluir a ilusão fiscal, analisando a relação entre a visibilidade dos impostos e o nível de gasto público. A hipótese de Mill é testada ao examinar se uma maior participação de impostos diretos, como o Imposto de Renda, na receita federal, está associada a um menor gasto público. Os resultados confirmam que, de fato, quanto maior a proporção de impostos diretos, menor o gasto público,

³⁶⁰ SILVA, Alexandre Manoel Ângelo da; SIQUEIRA, Rozane Bezerra. Demanda por gasto público no Brasil no período pós-redemocratização: testes da hipótese de Mill de ilusão fiscal e da lei de Wagner. *Planejamento e políticas públicas*, v. 43, p. 45-60, jul./dez. 2014.

indicando a presença de ilusão fiscal no Brasil. Isso ocorre porque impostos diretos são mais visíveis, fazendo com que os contribuintes percebam mais claramente a carga tributária.

Além disso, o estudo valida a lei de Wagner no longo prazo, mostrando que a elasticidade-renda da demanda por bens públicos é maior que a unidade. Isso significa que, à medida que a economia cresce, a demanda por serviços públicos aumenta ainda mais, resultando em maior gasto governamental. No período analisado, um aumento de 1% no PIB real levou a um crescimento de 1,65% nos gastos públicos reais do governo federal.

Os dados utilizados incluem informações fiscais e macroeconômicas do governo federal brasileiro entre 1990 e 2011, com variáveis como gasto público, PIB, nível de preços, população e a proporção do Imposto de Renda na receita total. O modelo econométrico aplicado baseia-se em séries temporais, com testes de raiz unitária e cointegração para analisar as relações de longo e curto prazo entre as variáveis.

No longo prazo, os resultados mostram que a ilusão fiscal tem um impacto significativo no nível de gasto público, com a maior visibilidade dos impostos diretos levando a uma redução do gasto. No curto prazo, também há evidências de ilusão fiscal, embora a regressão conjunta não tenha sido estatisticamente significativa. Isso sugere que, mesmo em períodos mais curtos, a percepção dos contribuintes sobre a carga tributária pode influenciar a demanda por gasto público.

O estudo também discute que a redução da participação do imposto de renda na arrecadação federal pode não ser motivada apenas pela criação de ilusão fiscal, mas também por questões constitucionais, como a obrigação de transferir parte da receita para estados e municípios. No entanto, a relação negativa encontrada entre a participação do Imposto de Renda e o gasto público federal sugere que a ilusão fiscal desempenha um papel importante na expansão do gasto governamental.

Uma implicação relevante do estudo é que a democracia, por si só, não garante a legitimidade da expansão do gasto público e da tributação. O governo pode distorcer as escolhas dos eleitores-contribuintes por meio de estratégias que reduzem a transparência fiscal. Portanto, reformas tributárias que aumentem a transparência e a capacidade de monitoramento da sociedade

civil são essenciais para fortalecer a democracia e garantir um contrato social fiscal mais equilibrado³⁶¹.

Por fim, o estudo conclui que a ilusão fiscal é um fator relevante para explicar o crescimento do gasto público no Brasil no período pós-redemocratização, e que a lei de Wagner também se aplica ao contexto brasileiro. A pesquisa sugere a necessidade de mais estudos sobre o tema, utilizando diferentes indicadores de ilusão fiscal e períodos temporais, para aprofundar a compreensão do impacto da transparência fiscal nas escolhas públicas.

Nesse quadro, os autores Robson Zuccolotto e Marco Antonio Carvalho Teixeira³⁶² defendem que a transparência fiscal é um pilar essencial para a consolidação democrática, mas sua implementação no Brasil enfrenta desafios complexos que transcendem meras obrigações legais. Desse modo, partindo de uma análise empírica nos estados brasileiros, o estudo revela que a transparência não é um fenômeno isolado, mas está profundamente entrelaçada com condições estruturais e sociais. A pesquisa desafia noções simplistas ao demonstrar que fatores políticos tradicionais, como partidos ou alternância de poder, pouco influenciam a abertura governamental, enquanto variáveis socioeconômicas e fiscais emergem como determinantes críticos.

Apesar de marcos legais como a Constituição da República e a Lei de Acesso à Informação, a realidade brasileira expõe uma lacuna entre norma e prática. Municípios menores, por exemplo, frequentemente ignoram prazos para divulgar dados orçamentários, o que evidencia uma cultura de opacidade resistente mesmo sob ameaças de sanções. Assim, esse cenário sugere que a transparência não se resume a cumprir *checklists* legais, mas depende de capacidades institucionais e pressão social — elementos ainda frágeis no país.

Metodologicamente, o estudo inova ao combinar análise fatorial e regressão linear para desvendar padrões ocultos. Ao agrupar variáveis como educação, saúde e receita em “fatores socioeconômicos”, os autores identificam que estados com melhores indicadores nessas áreas tendem a ser mais transparentes. Isso revela um ciclo virtuoso: populações mais educadas e

³⁶¹ “A possibilidade de celebração de negócios jurídicos processuais [...] apresenta-se como um valioso meio de se promover a justeza do processo [...] a celeridade processual e [...] o princípio da cooperação.” LOBATO, Valter de Souza; SOARES, Vinicius Andre de Oliveira. Negócios jurídicos processuais em matéria tributária e a busca pelo processo justo. In: CARVALHO, Paulo de Barros (coord.). *Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência*. São Paulo: Noeses; IBET, 2023.

³⁶² ZUCCULOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. The Causes of Fiscal Transparency: Evidence in the Brazilian States. *R. Cont. Fin. – USP*, São Paulo, v. 25, n. 66, p. 242-254, set./out./nov./dez. 2014.

saudáveis exigem maior *accountability*, enquanto governos com recursos investem em sistemas de divulgação robustos.

Os resultados indicam que a transparência nos estados subnacionais brasileiros é influenciada por suas condições fiscais e socioeconômicas, em conformidade com a literatura internacional. Estados com melhores condições fiscais tendem a estruturar sistemas de informação de maior qualidade para os cidadãos e contam com mais oportunidades de investir em burocracias e carreiras especializadas em divulgação. Além disso, as condições socioeconômicas impactam o nível de transparência, ressaltando a importância de políticas públicas eficientes e eficazes em áreas como educação, saúde, emprego e renda.

Surpreendentemente, variáveis políticas mostraram-se com pouca influência na transparência fiscal. Dessa maneira, partidos de esquerda ou direita, governadores reeleitos ou novatos — nenhum desses elementos impactou significativamente os índices de transparência. A transparência, nesse contexto, parece ser uma moeda de troca secundária na arena política.

O estudo também expõe uma ironia: embora a globalização tenha fortalecido governos locais como laboratórios de boas práticas, o Brasil falha em aproveitar esse potencial. Mesmo com portais de transparência obrigatórios, nenhum estado atingiu pontuação elevada no índice analisado, revelando um divórcio entre a retórica modernizante e a realidade burocrática. Esse cenário ecoa resquícios de patrimonialismo, no qual a gestão pública ainda opera como um feudo distante do controle cidadão.

Conclui-se que a transparência no Brasil é menos uma escolha política e mais um reflexo de condições estruturais. Estados com melhor desempenho socioeconômico e fiscal naturalizam a abertura como parte de sua governança, enquanto a ausência de pressão popular e a fragilidade partidária perpetuam a opacidade. A democracia brasileira, assim, permanece em transição, na qual o acesso à informação é mais um privilégio geográfico do que um direito universal.

Nesse contexto, o professor da Universidade de São Paulo, Sérgio Naruhiko Sakurai³⁶³, defende que as transferências governamentais exercem efeitos assimétricos sobre os gastos públicos municipais no Brasil — quanto maior os repasses governamentais, maiores as despesas municipais —, além de corroborar a existência do *flypaper effect*. Com base em um painel de dados

³⁶³ SAKURAI, Sérgio Naruhiko. Efeitos assimétricos das transferências governamentais sobre os gastos públicos locais: evidências em painel para os municípios brasileiros. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 43, n. 2, p. 311-329, ago. 2013.

de mais de 4.500 municípios brasileiros entre 1989 e 2005, o estudo demonstra que os gastos públicos locais respondem de maneira diferente a aumentos e reduções nas transferências recebidas dos governos federal e estaduais.

Demonstrou-se que o alinhamento partidário entre o governo local e o governo estadual geralmente resulta em menores gastos com despesas correntes, mas em um aumento dos investimentos. Já quando o governo local está alinhado politicamente com o governo federal, observa-se uma redução tanto na despesa orçamentária total quanto nas despesas correntes. Além disso, os resultados confirmam que os gastos municipais são mais sensíveis a variações nas transferências do que a aumentos na renda local, caracterizando o fenômeno conhecido como *flypaper effect*.

Dessarte, um dos principais argumentos do autor é que a assimetria nos efeitos das transferências sobre os gastos públicos está relacionada à rigidez de certas categorias de despesas, como saúde e educação, que são difíceis de reduzir mesmo em períodos de queda nos repasses. Além disso, fatores políticos influenciam esse comportamento, já que governantes locais tendem a evitar cortes de gastos que possam gerar desgaste político, sobretudo em anos eleitorais. Nessa linha, o estudo também destaca que os municípios brasileiros, especialmente os menores e menos desenvolvidos, dependem significativamente das transferências intergovernamentais devido à sua limitada capacidade de arrecadação própria.

Outro ponto central da pesquisa é a análise do *flypaper effect*, que mostra que os gastos públicos aumentam mais em resposta a incrementos nas transferências do que a aumentos equivalentes na renda local. Isso sugere que os gestores municipais priorizam o uso de recursos externos em detrimento do fortalecimento da base tributária local. O autor ainda explora como diferentes tipos de transferências (correntes e de capital) afetam categorias específicas de gastos, revelando que os investimentos tendem a ser mais impactados por transferências de capital, enquanto as despesas correntes são mais influenciadas por transferências correntes.

Além disso, o estudo aborda a influência de variáveis políticas, como a ideologia partidária dos prefeitos e o ciclo eleitoral, sobre o efeito assimétrico das transferências. Os resultados indicam que governos de direita tendem a apresentar um efeito assimétrico mais pronunciado, enquanto anos eleitorais amplificam a sensibilidade dos gastos a aumentos nas transferências. Essas

descobertas destacam a complexidade da gestão fiscal municipal no Brasil e oferecem subsídios para políticas públicas que visem a uma alocação mais eficiente dos recursos transferidos.

5.4 Efeitos perversos da ilusão fiscal

A compreensão dos efeitos perversos da ilusão fiscal exige, antes de tudo, reconhecer que a relação entre o cidadão brasileiro e o sistema tributário é marcada por desconfiança, complexidade e assimetria de informação. Estudos recentes, como o de Fonseca, Terci e Costa, revelam que as percepções individuais sobre o pagamento de impostos vão muito além de aspectos econômicos e refletem sentimentos e crenças que influenciam o comportamento tributário³⁶⁴. A ausência de transparência e a percepção generalizada de injustiça corroem o vínculo de reciprocidade entre Estado e contribuinte, levando a uma adesão mais coercitiva e menos voluntária ao pagamento de tributos.

A crítica central desses estudos reside na ineficácia do sistema tributário brasileiro em criar uma cultura de responsabilidade fiscal baseada na confiança. O contribuinte, ao não perceber o retorno dos impostos na forma de serviços públicos eficientes, sente-se lesado e tende a adotar comportamentos de não conformidade. Em outras palavras, o problema não está apenas na sonegação, mas na falta de legitimidade percebida do Estado como gestor dos recursos públicos.

A insatisfação com os serviços públicos, que inclui áreas como saúde, educação e segurança, gera um sentimento de injustiça e desconfiança em relação ao governo. Os contribuintes que percebem que seus impostos não estão sendo utilizados de forma eficiente para melhorar a qualidade desses serviços tendem a ser menos propensos a cumprir voluntariamente suas obrigações tributárias. Essa percepção de falta de retorno para a sociedade mina a legitimidade do sistema tributário e enfraquece o senso de dever cívico.

A partir dessa análise comportamental, emerge uma dimensão estrutural da ilusão fiscal. Quando o cidadão não compreende o verdadeiro custo dos serviços públicos — em razão da opacidade orçamentária, da fragmentação de tributos e do predomínio de impostos indiretos —, cria-se uma percepção distorcida sobre a carga tributária. Esse fenômeno, conhecido como ilusão

³⁶⁴ FONSECA, Brenda Melissa; TERCI, Eliana Tadeu; COSTA, Daniel Fonseca. Taxpayers perceptions: a qualitative study of individual meanings with brazilian taxpayers. In: *XXVII Seminários em Administração*. SemeAd 2024. [S.l.], 05, 06, 07 e 08 de novembro de 2024.

fiscal, mascara o peso real dos impostos e incentiva decisões políticas e econômicas equivocadas, o que resulta em gastos públicos excessivos e em uma distribuição regressiva dos encargos tributários.

A desconfiança na gestão dos recursos públicos exacerba ainda mais o problema da conformidade tributária. Quando os cidadãos não confiam na capacidade do governo de administrar os recursos de forma transparente e eficiente, a propensão à evasão fiscal aumenta significativamente. A percepção de corrupção ou má gestão dos recursos públicos alimenta a crença de que os impostos são desperdiçados ou desviados, desestimulando a colaboração voluntária.

A combinação da insatisfação quanto aos serviços públicos com a desconfiança na gestão de recursos cria um ciclo vicioso que prejudica a arrecadação tributária. A falta de confiança enfraquece o vínculo entre o cidadão e o Estado, e leva a uma redução na percepção de reciprocidade. Os contribuintes se sentem menos inclinados a colaborar com o sistema quando percebem que seus impostos não estão sendo utilizados para o bem comum.

Para reverter essa tendência negativa, é crucial implementar políticas públicas que aumentem a transparência e a eficiência na gestão dos recursos públicos, além de melhorar significativamente a qualidade dos serviços prestados à população. Assim, a comunicação clara e transparente sobre a destinação dos recursos arrecadados e a demonstração de resultados concretos podem reconstruir a confiança do cidadão no governo e estimular a adesão voluntária ao cumprimento das obrigações tributárias.

Nesse contexto, a falta de transparência no sistema tributário brasileiro é um dos principais fatores que levam a gastos públicos excessivos, gerando distorções que impactam negativamente a economia e o bem-estar social. Quando a sociedade não consegue perceber claramente o custo real dos serviços públicos, ocorre uma distorção nas escolhas de gasto, o que favorece um aumento desproporcional das despesas governamentais. Esse fenômeno, conhecido como ilusão fiscal, também contribui para uma tributação regressiva, na qual os contribuintes menos favorecidos acabam arcando com uma carga desproporcional em relação à sua capacidade econômica.

Além disso, a ilusão fiscal cria incentivos políticos para manter uma postura mais leniente em relação à inflação, já que o governo se beneficia de ganhos ilusórios que crescem à medida que a inflação aumenta. Esse cenário não só prejudica a estabilidade econômica, mas também reduz o

bem-estar social, uma vez que o gasto público ultrapassa o nível ideal que atenderia às necessidades reais do eleitor mediano. Quando o governo gasta além do necessário, os recursos são alocados de forma ineficiente, gerando perdas para a sociedade como um todo.

Portanto, a transparência tributária deve ocupar um lugar central no debate sobre políticas econômicas no Brasil. Reduzir a ilusão fiscal não apenas ajudaria a conter os gastos excessivos, mas também promoveria uma alocação mais eficiente dos recursos públicos, beneficiando toda a sociedade. A clareza nas informações sobre a carga tributária e os custos dos serviços públicos é essencial para garantir que as escolhas políticas reflitam as verdadeiras preferências e necessidades dos cidadãos, fortalecendo a democracia e a eficiência econômica.

Nesse contexto, a economia subterrânea e a ilusão fiscal dançam uma coreografia complexa nos palcos da política tributária mundial. Quando os contribuintes subestimam o verdadeiro peso dos impostos — seja por sistemas complexos, estratégias de financiamento obscuras ou o predomínio de tributos indiretos —, cria-se um cenário fértil para a ilusão fiscal.

Do outro lado dessa moeda, surge a economia subterrânea como resposta espontânea à pressão tributária excessiva. Empresas e trabalhadores, diante de regulamentações asfixiantes e impostos elevados, encontram na informalidade um refúgio paradoxalmente mais viável que a legalidade. O fascinante é observar como esses dois fenômenos se alimentam mutuamente: quanto mais o governo tenta disfarçar a carga real através da ilusão fiscal, mais a economia subterrânea se adapta e vice-versa.

Uma investigação empírica desenvolvida por Schneider, Buehn e Dell'anno abrangendo mais de cem países nas últimas três décadas desvendou padrões intrigantes nessa relação³⁶⁵. Países com sistemas tributários particularmente complexos apresentam níveis mais elevados tanto de ilusão fiscal quanto de informalidade.

Os autores defendem existir uma relação intrínseca entre a ilusão fiscal e a economia subterrânea, argumentando que esses dois fenômenos, embora não diretamente observáveis, estão interligados e podem ser considerados “dois lados da mesma moeda”. Eles sustentam que os governos podem utilizar a ilusão fiscal como uma ferramenta para controlar atividades econômicas subterrâneas, distorcendo a percepção dos contribuintes sobre a verdadeira carga tributária.

³⁶⁵ SCHNEIDER, F.; BUEHN, A.; DELL'ANNO, R. Fiscal illusion and the shadow economy: two sides of the same coin? Johannes Kepler University of Linz, Department of Economics, *Working Paper* n. 1321, dez. 2013.

A ilusão fiscal, definida como a distorção sistemática da percepção dos contribuintes sobre os parâmetros fiscais, pode levar os indivíduos a subestimar o custo real dos impostos, reduzindo assim seus incentivos para atuar na economia subterrânea. Por outro lado, uma economia subterrânea ampla pode incentivar os governos a adotar estratégias de ilusão fiscal para mitigar a evasão fiscal e outras atividades não regulamentadas.

Por meio de um modelo “MIMIC” (*Multiple Indicators Multiple Causes*), os autores analisam dados de 104 países entre os anos de 1989 e de 2009, identificando que uma maior carga tributária está associada a um aumento tanto da economia subterrânea quanto da ilusão fiscal. Contudo, a educação emerge como antídoto poderoso — sociedades com maior escolaridade demonstram maior resistência aos efeitos da ilusão fiscal, pois seus cidadãos decifram melhor as verdadeiras implicações das políticas tributárias.

Verifica-se que uma maior carga tributária estatutária não apenas estimula o crescimento da economia subterrânea, mas também incentiva os governos a adotarem estratégias de ilusão fiscal. Essas estratégias, que buscam ocultar o verdadeiro custo dos impostos, mostram-se menos eficazes em sociedades com maior nível educacional, nas quais os cidadãos dispõem de maior capacidade de discernimento sobre questões fiscais.

Nesse sentido, a análise revela uma relação bidirecional: de um lado, o aumento da economia subterrânea leva a um crescimento da ilusão fiscal, possivelmente em decorrência do enfraquecimento institucional e da deterioração da confiança nas políticas públicas. Por outro lado, constata-se que a ilusão fiscal exerce um efeito redutor sobre a economia subterrânea, a sugerir que os governos utilizam esse mecanismo como instrumento para desincentivar a evasão fiscal e as atividades informais, particularmente em países onde a economia subterrânea já apresenta dimensões significativas.

Dessa forma, o artigo *Tax Misperception and its Effects on Decision Making*³⁶⁶ discute como a má percepção tributária, ou ilusão fiscal, afeta negativamente as escolhas econômicas de indivíduos e empresas. Nesse sentido, os autores defendem que muitos contribuintes não compreendem corretamente sua carga tributária real, seja subestimando-a ou superestimando-a, o que resulta em decisões distorcidas e ineficientes, de modo que essa falta de clareza sobre os

³⁶⁶ BLAUFUS, K. *et al.* Tax Misperception and its Effects on Decision Making – Literature Review and Behavioral Taxpayer Response Model. *European Accounting Review*, v. 31, n. 1, p. 111-144, 2022.

impostos tem consequências significativas em diversas áreas, desde investimentos e poupança até o comportamento de consumo e o planejamento tributário corporativo.

Assim, um dos principais problemas destacados é a confusão entre taxas médias (ATR) e marginais (MTR) de impostos. Muitos contribuintes, incluindo gestores de empresas, baseiam suas decisões na taxa média, ignorando que a taxa marginal é mais relevante para avaliar o impacto de ganhos ou custos adicionais, de sorte que essa distorção leva a investimentos subótimos, seja por excesso de cautela ou por riscos mal calculados. Além disso, a complexidade do sistema tributário agrava o problema, pois dificulta a compreensão das regras e reduz a eficiência das escolhas econômicas.

No mercado de trabalho, a ilusão fiscal também tem efeitos nocivos. Quando os impostos não são claramente perceptíveis (como em tributos indiretos ou retidos na fonte), os indivíduos podem subestimar seu impacto na renda líquida, o que influencia sua disposição para trabalhar. Alguns estudos mostram que as pessoas tendem a reagir mais negativamente a cortes salariais causados por impostos do que por outros fatores, mesmo quando o resultado final é o mesmo. Esse fenômeno, conhecido como “aversão fiscal”, sugere que a mera menção de tributos pode desencorajar o esforço produtivo.

Outro efeito preocupante é a má alocação de recursos em investimentos de risco. Contribuintes que não entendem plenamente as regras de compensação de perdas fiscais podem assumir riscos excessivos ou, ao contrário, evitar oportunidades vantajosas devido ao medo de implicações tributárias imprevistas. Da mesma forma, muitas pessoas deixam de aproveitar benefícios fiscais disponíveis, como deduções em planos de aposentadoria, simplesmente por desconhecimento ou pela complexidade das normas.

No âmbito corporativo, a ilusão fiscal é ainda mais crítica. Gestores frequentemente confundem taxas efetivas (ETR) com marginais (MTR), o que leva a decisões financeiras equivocadas. Nesse quadro, empresas que operam em múltiplos países enfrentam desafios adicionais devido à variedade de regimes tributários, aumentando a incerteza e os erros nas previsões contábeis. Além disso, a falta de transparência e a manipulação estratégica de informações fiscais podem distorcer a percepção de investidores e reguladores, afetando a confiança no mercado.

Por outro lado, no artigo *Fiscal Illusion around the World: An Analysis Using the Structural Equation Approach*³⁶⁷, Roberto Dell'Anno e Paulo Mourao defendem que a ilusão fiscal é um fenômeno disseminado globalmente, no qual os contribuintes não têm uma percepção clara do quanto pagam em impostos ou do que recebem em retorno do Estado. Dessa maneira, os professores argumentam que essa distorção não é acidental, mas sim resultado de estratégias deliberadas dos governos, que exploram a falta de transparência e a complexidade do sistema tributário para ocultar a verdadeira carga fiscal.

Dessa maneira, um dos pontos centrais do estudo é a identificação das principais causas da ilusão fiscal. Assim, os autores destacam que a estrutura do emprego, especialmente uma alta proporção de trabalhadores autônomos, e as taxas marginais de impostos contribuem para aumentar a “visibilidade” da carga tributária, o que, por sua vez, incentiva os governos a adotarem medidas que distorcem a percepção dos contribuintes. Em contraste, fatores como a educação e a liberdade de imprensa, que poderiam, em tese, reduzir a ilusão fiscal, mostraram-se menos relevantes na prática.

Além disso, os autores identificam quatro indicadores-chave da ilusão fiscal: a dívida pública elevada em relação ao PIB, os déficits orçamentários, a predominância de impostos indiretos sobre os diretos e a complexidade do sistema tributário, medida pelo Índice de Herfindahl. Esses elementos sinalizam que os governos estão recorrendo a estratégias que dificultam a compreensão dos cidadãos sobre os custos reais das políticas públicas.

Nesse sentido, a metodologia utilizada no estudo, baseada em um modelo de equação estrutural (MIMIC), permitiu aos autores quantificar a ilusão fiscal como uma variável latente, analisando dados de 47 países entre 2000 e 2008. Os resultados mostraram que a ilusão fiscal é mais pronunciada em países da América Latina, Ásia e África, enquanto na Europa e nos Estados Unidos os níveis são mais baixos.

Quanto aos efeitos perversos da ilusão fiscal, os autores destacam que esse fenômeno pode levar a uma série de consequências negativas. Em primeiro lugar, contribui para o aumento do endividamento público, pois os cidadãos não percebem o custo real do déficit, o que incentiva gastos públicos insustentáveis. Em segundo lugar, a ilusão fiscal favorece a tributação indireta,

³⁶⁷ DELL'ANNO, Roberto; MOURÃO, Paulo. Fiscal Illusion around the World: An Analysis Using the Structural Equation Approach. *Public Finance Review*, v. 40, n. 2, p. 270-299, 2012.

que, por ser menos “visível”, distorce a percepção dos contribuintes e pode resultar em políticas fiscais regressivas.

Outro efeito preocupante é a complexidade do sistema tributário, que, ao fragmentar as fontes de receita, dificulta a compreensão dos contribuintes e reduz a transparência. Por fim, a ilusão fiscal mina a qualidade da democracia, pois enfraquece a relação de confiança entre o Estado e os cidadãos, limitando o controle social sobre as políticas públicas.

5.5 A regressividade da matriz tributária como fenômeno propulsor da ilusão fiscal

O professor Valcir Gassen³⁶⁸ defende que a compreensão do fenômeno tributário no Brasil deve ir além do tradicional “sistema tributário”, concentrado exclusivamente na relação jurídica entre o contribuinte e o ente tributante, para abraçar uma abordagem mais ampla e profunda por meio do conceito de matriz tributária. Essa nova perspectiva busca integrar não apenas as normas que regulamentam a arrecadação, mas também a compreensão das escolhas históricas, políticas, econômicas e sociais que moldaram o Estado contemporâneo.

Para o renomado tributarista, o termo “sistema tributário” revela-se insuficiente, pois restringe a análise do fenômeno tributário a aspectos internos, sem considerar a relação intrínseca entre a tributação e elementos fundamentais do Estado, como o orçamento público e a definição dos direitos de propriedade. Sem essa perspectiva ampliada, negligencia-se o papel que as escolhas tributárias desempenham na organização do poder estatal e na manutenção da ordem econômica e social.

Um dos pontos centrais da defesa de Gassen é a importância de compreender o processo histórico que culminou na cisão entre o Estado e a propriedade. Segundo ele, revoluções profundas, como a Revolução Industrial e a Revolução Francesa, transformaram não só a economia, mas também a política, estabelecendo uma separação entre o poder estatal e a antiga relação de posse, típica dos sistemas feudais. Essa ruptura fez com que a legitimidade do Estado passasse a depender, de forma significativa, da arrecadação de tributos provenientes da propriedade privada.

Nesse sentido, o autor propõe que a própria concepção do direito de propriedade seja repensada sob a ótica da tributação, sendo entendida como um direito assegurado pós-tributação. Ao inverter a lógica tradicional — que vê a tributação como ameaça ao direito de propriedade —, Gassen sugere que os tributos são fundamentais para a consolidação e garantia desse direito, configurando uma escolha social que permite o desenvolvimento de um sistema de propriedade moldado por critérios e convenções históricas.

³⁶⁸ GASSEN, Valcir. Matriz tributária: uma perspectiva para pensar o Estado, a Constituição e a tributação no Brasil. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 102, n. 935, p. 243-264, set. 2013. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/retrieve/108439/RTDoc%2016-10-20%201_22%20%28PM%29.pdf%20-%20Atalho.pdf. Acesso em:

Além disso, o tributarista enfatiza a dimensão extrafiscal dos tributos, destacando que a arrecadação não se limita à obtenção de receitas financeiras, mas cumpre também uma função regulatória e de legitimação do poder estatal. Essa perspectiva extrafiscal revela que o Estado utiliza a tributação como instrumento para intervir na economia, orientar comportamentos e reforçar sua própria legitimidade, criando um pacto de convivência que justifica suas ações e a própria existência democrática.

Desse modo, para Valcir Gassen, a adoção do conceito de matriz tributária permite uma análise multidimensional do fenômeno tributário, integrando as escolhas históricas, o papel do Estado, os direitos de propriedade e a função regulatória dos tributos. Essa abordagem favorece uma reflexão mais coerente e abrangente sobre a tributação, contribuindo para o avanço do debate acadêmico e prático acerca da construção de um Estado democrático de direito, no qual as convenções sociais e as escolhas tributárias se inter-relacionam de modo a fortalecer tanto o direito quanto a legitimidade do poder público.

Nessa ótica, Valcir Gassen, Pedro Júlio Sales D'Araújo e Sandra Regina da Paulino³⁶⁹ defendem que a matriz tributária brasileira é regressiva porque concentra a arrecadação em tributos sobre o consumo, como o IPI, o ICMS e o ISS, que incidem de maneira uniforme sobre produtos e serviços. Assim, a uniformidade desconsidera as diferenças na capacidade econômica dos contribuintes, comprometendo a justiça fiscal.

Essa abordagem implica que todos pagam o mesmo percentual sobre o consumo, independentemente da renda. Dessa forma, os indivíduos de baixa renda acabam comprometendo uma parcela significativamente maior de seus recursos, o que evidencia a natureza regressiva do sistema.

Como consequência, as famílias com menor poder aquisitivo suportam um fardo fiscal desproporcional, já que grande parte de sua renda é destinada aos tributos. Isso agrava as dificuldades em suprir necessidades básicas e compromete o mínimo existencial necessário para uma vida digna.

O modelo atual viola o princípio da capacidade contributiva, segundo o qual cada cidadão deve contribuir conforme sua real condição econômica. Portanto, o mesmo percentual de

³⁶⁹ GASSEN, Valcir; SALES D'Araújo, Pedro Júlio; PAULINO, Sandra Regina da F. Tributação sobre Consumo: o esforço em onerar mais quem ganha menos. *Sequência* (Florianópolis), n. 66, p. 213–234, jul. 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2013v34n66p213>. Acesso em: 13 set. 2025.

tributação representa um sacrifício muito maior para os menos favorecidos, aprofundando as desigualdades sociais.

Além disso, os tributos sobre o consumo são embutidos nos preços finais dos produtos e serviços, o que gera uma clara falta de transparência. Essa “anestesia fiscal” impede que os consumidores compreendam o real valor dos impostos que pagam, dificultando o controle social e o debate público sobre justiça fiscal.

Desse modo, a ausência de progressividade no sistema significa que os contribuintes de maior capacidade econômica não arcam com uma parcela proporcionalmente maior do ônus fiscal. Esse cenário perpetua e intensifica as desigualdades, já que o sistema não permite uma redistribuição efetiva da riqueza.

Assim, conforme defende o pesquisador Pedro Júlio³⁷⁰, o fenômeno conhecido como ilusão fiscal se manifesta justamente por meio dessa ocultação do peso tributário para os contribuintes (ilusão fiscal). Quando os tributos são embutidos nos preços, o cidadão comum não percebe de forma clara quanto efetivamente está pagando em impostos, de modo a contribuir para uma distorção na compreensão do real custo de vida e na participação dos indivíduos na arrecadação estatal.

Dessarte, Pedro Júlio defende que a estrutura do sistema tributário brasileiro não só gera uma carga econômica regressiva, mas também impõe um “ônus cognitivo” – ou seja, uma regressividade cognitiva – sobretudo para as parcelas mais vulneráveis da população. Em termos práticos, ele argumenta que os mecanismos de “ilusão fiscal” usados no desenho das políticas tributárias mascaram a verdadeira dimensão da carga tributária, dificultando que os contribuintes, principalmente os de baixa renda, tenham consciência dos valores que efetivamente pagam ao Estado.

Para ele, a complexidade e a opacidade do sistema – marcado pela prevalência de impostos indiretos embutidos nos preços e pela dificuldade em identificar o custo total da tributação – levam esses indivíduos a se verem como “não contribuintes”, mesmo quando, na realidade, suportam a maior parte do ônus fiscal. Essa falsa autopercepção acaba contribuindo para a exclusão social, pois impede que esses grupos se reconheçam como parte ativa e legítima do pacto social,

³⁷⁰ SALES D'ARAÚJO, Pedro Júlio. *Entre a transparência e a ilusão: a regressividade cognitiva da matriz tributária brasileira*. 2021. 416 folhas. Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, 2021.

restringindo sua capacidade de exigir transparência, defender direitos e participar ativamente dos debates políticos que moldam as políticas públicas.

Em essência, Pedro Júlio propõe que a “ilusão fiscal” atua de forma dupla: por um lado, ofusca a real dimensão do financiamento estatal e, por outro, reforça vieses cognitivos – em decorrência do ambiente de escassez vivido pelas parcelas mais pobres – que dificultam uma compreensão adequada do sistema tributário. Essa dinâmica, por sua vez, compromete a legitimidade das políticas redistributivas e a efetivação de um Estado democrático comprometido com a justiça social e a promoção da cidadania.

A incapacidade dos contribuintes de visualizar a sua efetiva contribuição para o financiamento do Estado gera uma sensação de legitimidade e naturalidade à carga tributária, mesmo quando esta é onerosa e injusta³⁷¹. Essa ilusão alimenta a ideia de que o sistema é mais equilibrado do que realmente é, dificultando a mobilização por reformas que promovam justiça fiscal.

Ao mascarar a verdadeira repartição dos tributos, a regressividade da matriz tributária atua como um mecanismo propulsor da ilusão fiscal. A transparência é comprometida, e o cidadão não consegue perceber que, em termos relativos, o consumo básico – que representa uma fatia maior do orçamento das famílias de baixa renda – está sujeito a uma tributação mais intensa.

Essa falha estrutural tem consequências profundas para a distribuição de renda e para o financiamento de políticas públicas³⁷². Nesse contexto, a concentração dos efeitos da tributação sobre os mais pobres contribui para a perpetuação da desigualdade social, pois esses recursos, que poderiam ser revertidos em investimentos em educação, saúde e infraestrutura, são extraídos de forma desproporcional.

Tais efeitos estão em direta contradição com os objetivos constitucionais da República Federativa do Brasil, que preconizam a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a

³⁷¹ “A possibilidade de celebração de negócios jurídicos processuais [...] apresenta-se como um valioso meio de se promover a justeza do processo na medida em que prestigia [...] a confiança nas relações jurídicas processuais.” LOBATO, Valter de Souza; SOARES, Vinícius André de Oliveira. Negócios jurídicos processuais em matéria tributária e a busca pelo processo justo. In: CARVALHO, Paulo de Barros (coord.). *Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência*. São Paulo: Noeses; IBET, 2023.

³⁷² “A cobrança de tributos é a principal forma de obtenção de recursos necessários para suprir [...] o direito de votar e o direito de ir e vir, por exemplo, demandam prestações públicas e exigem o estabelecimento de um aparato estatal para que possam ser exercidos.” CORREIA NETO, Celso de Barros. Os tributos e os direitos fundamentais. *REPATS* – Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor, Brasília, v. 3, n. 2, p. 276–307, jul./dez. 2016.

garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem-estar de todos os cidadãos. Além disso, a Constituição de 1988 estabelece princípios de progressividade e capacidade contributiva, os quais são incompatíveis com um sistema tributário que penaliza aqueles com menos condições.

A partir dessa perspectiva, a ilusão fiscal não apenas obscurece a real carga tributária, mas também corrói a base do pacto social, ao inviabilizar uma discussão franca sobre a justiça fiscal. Assim, essa situação compromete a efetividade das políticas de redistribuição, que deveriam equilibrar as desigualdades históricas no país, e impede o cumprimento de todos os objetivos constitucionais insculpidos no artigo 3º da Constituição da República³⁷³.

Além disso, a transparência fiscal é imprescindível para o fortalecimento da cidadania e para a participação democrática na definição das políticas públicas. Quando os contribuintes não têm clareza sobre sua contribuição, o debate sobre a reforma tributária fica distorcido, prejudicando a implementação de medidas que visem corrigi-la.

Segundo a professora Misabel de Abreu Machado Derzi, no artigo *Guerra fiscal, Bolsa Família e Silêncio*³⁷⁴, o programa Bolsa Família deve ser encarado não apenas como uma medida assistencialista, mas como um direito fundamental essencial para reparar a injustiça da regressividade do sistema tributário brasileiro. Assim, ela ressalta que o programa pode servir como um mecanismo de devolução indireta de tributos, considerando que as famílias pobres arcam com uma carga tributária desproporcionalmente alta em bens e serviços essenciais, de modo a se basear no princípio constitucional da capacidade contributiva, que exige que tributos sejam graduados de acordo com a capacidade econômica dos contribuintes.

A autora também destaca o silêncio político, acadêmico e social em torno da relação entre o Bolsa Família e o sistema tributário regressivo. Ela aponta que essa omissão impede o reconhecimento do programa como uma compensação dos impostos desproporcionalmente pagos pelos mais pobres. Esse silêncio, segundo Derzi, limita a possibilidade de graduar o benefício com base em critérios mais justos e transparentes.

³⁷³ “A norma tributária [...] pode assumir função extrafiscal, contribuindo para a concretização de direitos fundamentais.” CORREIA NETO, Celso de Barros. Os tributos e os direitos fundamentais. *REPATS – Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 276–307, jul./dez. 2016.

³⁷⁴ DERZI, Misabel de Abreu Machado. Guerra fiscal, Bolsa Família e silêncio (relações, efeitos e regressividade). *Revista Jurídica da Presidência*, v. 16, n. 108, p. 39-64, 2014.

Além disso, a professora Misabel conecta a guerra fiscal nacional e internacional à intensificação da regressividade tributária no Brasil. Derzi argumenta que a competição entre estados e países por investimentos resulta em políticas fiscais que aumentam a carga tributária sobre o consumo e o trabalho, setores menos móveis que o capital, de sorte que essas políticas acabam prejudicando ainda mais as populações de baixa renda, enquanto favorecem grandes investidores.

A tributarista também critica a substituição tributária e regimes especiais, que desvirtuam o sistema de tributação indireta como o ICMS, criando um ônus adicional para os consumidores. Desse modo, ela explica como essas práticas aumentam a regressividade, uma vez que as mercadorias e serviços essenciais tornam-se ainda mais caros para os mais pobres. Portanto, essa dinâmica, associada à guerra fiscal, resulta em uma injustiça estrutural que reforça as desigualdades socioeconômicas.

A autora ressalta que o sistema tributário brasileiro é um dos mais regressivos do mundo, com a maior parte da arrecadação proveniente de tributos sobre o consumo, e não sobre a renda ou o patrimônio. Apesar disso, ela destaca que a Constituição brasileira prevê a progressividade tributária como princípio fundamental, uma meta que ainda está longe de ser alcançada devido a essas distorções estruturais.

Outra contribuição importante do artigo é a crítica à falta de consciência, tanto por parte do Estado quanto dos beneficiários, sobre a conexão entre o Bolsa Família e a justiça tributária. Nesse contexto, a professora Misabel observa que os próprios beneficiários do programa muitas vezes não percebem que devolvem grande parte do auxílio recebido ao governo por meio dos impostos embutidos nos bens e serviços que consomem.

Misabel Derzi enfatiza a necessidade de se interpretar o Bolsa Família como um mecanismo de redistribuição tributária, capaz de compensar a injustiça do sistema atual. Ela propõe que, como política de Estado, o programa deveria ser fortalecido e protegido contra flutuações políticas, garantindo um mínimo essencial para a dignidade humana, como exigido pela Constituição.

Cleucio Santos³⁷⁵ defende uma releitura dos conceitos de justiça e equidade no campo tributário, propondo que tais expressões não sejam utilizadas de forma vaga ou simbólica, mas fundamentem efetivamente a estrutura do sistema fiscal. Ele destaca a necessidade de alinhar esses termos com a prática do regime tributário, evidenciando que a justiça na incidência dos tributos deve se pautar em um entendimento mais concreto da equidade.

Em seu estudo, o pesquisador contrapõe duas grandes teorias que historicamente orientaram a tributação. De um lado, a teoria do benefício, que associa o pagamento de tributos à obtenção de vantagens diretas por parte dos contribuintes, e, por outro, a teoria do sacrifício comum, que impõe a todos a obrigação de contribuir para a manutenção do Estado, independentemente de benefícios individuais. Essa dicotomia constitui o ponto de partida para a investigação sobre a justiça fiscal.

Nesse sentido, o pesquisador Cleucio Santos argumenta que o modelo pautado exclusivamente na tese do benefício falha por não considerar as desigualdades intrínsecas à sociedade. Ele ressalta que, ao limitar a obrigatoriedade dos tributos aos que efetivamente utilizam determinados serviços estatais, o sistema marginalizaria parcelas significativas da população, comprometendo a realização dos direitos básicos e a justiça social.

Para fundamentar sua proposta, o autor introduz o conceito de matriz tributária, que ele segmenta em duas estruturas: endógena e exógena. A estrutura endógena representa o conjunto normativo — valores, princípios e regras — que guia a aplicação dos tributos, enquanto a estrutura exógena abrange os mecanismos e finalidades financeiras que sustentam tanto o funcionamento do Estado quanto a implementação de políticas públicas essenciais.

Dentro da estrutura endógena, o pesquisador defende a aplicação do valor da equidade como maneira de aprimorar a justiça tributária no caso concreto. Apesar das limitações práticas e da necessidade de recorrer a presunções para definir a cota tributária ideal de cada contribuinte, ele acredita que essa perspectiva contribui para aproximar a teoria da realidade, promovendo uma cobrança mais respeitosa das diferentes capacidades contributivas.

Além disso, Cleucio Santos evidencia o problema da regressividade no sistema tributário brasileiro, em que a tributação sobre o consumo pesa de forma desproporcional sobre os mais

³⁷⁵ NUNES, Cleucio Santos. *Justiça e equidade nas estruturas endógena e exógena da matriz tributária brasileira*. 2016. 399 f., il. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

pobres, enquanto a base tributária sobre renda e patrimônio pode ser insuficiente para compensar tal distorção. Ele enfatiza que uma reforma fiscal deve buscar um equilíbrio que, ao mesmo tempo, preserve a arrecadação necessária para manter o Estado e assegure a justiça social por meio de uma distribuição mais equitativa dos encargos.

Por fim, Cleucio propõe fundamentos para uma reforma tributária que priorize o atendimento dos direitos básicos da população. Entre as medidas sugeridas, estão a ampliação do mínimo existencial — desonerando produtos essenciais do consumo —, a redução dos tributos sobre bens e serviços essenciais e o aumento progressivo da tributação sobre renda e patrimônio. Tais propostas visam garantir que o sistema fiscal não apenas mantenha a estrutura do Estado, mas efetive os ideais constitucionais de liberdade, justiça e inclusão social.

Nessa óptica, Celso de Barros Correia Neto, José Roberto Rodrigues Afonso e Luciano Felício Fuck³⁷⁶ defendem que a economia digital impõe desafios sem precedentes ao sistema tributário tradicional, de maneira a exigir uma completa reavaliação das regras e dos métodos de arrecadação dos impostos. Dessa maneira, o quadro atual de tributação indireta da matriz tributária brasileira está defasado em decorrência das novas práticas de comércio eletrônico. Assim, argumenta-se que as transformações digitais afetam não apenas as práticas comerciais, mas também a estrutura profunda das relações sociais e econômicas, comprometendo a eficácia dos tributos atualmente vigentes.

Nesse cenário, os pesquisadores apontam que a forma de gerar, distribuir e gerenciar riqueza foi radicalmente transformada. Novos modelos de negócios, fundamentados na utilização de ativos intangíveis e na mobilidade facilitada das operações por meio da internet, demonstram claramente que os métodos tradicionais — baseados na materialidade e na presença física — já não se mostram adequados para a realidade da nova economia.

Os professores ressaltam, em especial, a dificuldade de tributar a renda oriunda dessas operações digitais, o que dificulta a tarefa de tornar o sistema tributário brasileiro mais progressivo. Empresas multinacionais e plataformas digitais operam de forma transnacional, explorando lacunas no sistema tributário ao se beneficiarem de regimes fiscais vantajosos, o que gera

³⁷⁶ NETO, Celso de Barros Correia; AFONSO, José Roberto Rodrigues; FUCK, Luciano Felício. A tributação na era digital e os desafios do sistema tributário no Brasil. *Revista Brasileira de Direito*, v. 15, n. 1, p. 145-167, 2019.

distorções na competição com os negócios tradicionais e contribui para a erosão da base tributária nacional.

A transformação do mundo do trabalho também ocupa um lugar central na análise desses pesquisadores. A crescente automação, o avanço da economia colaborativa e o surgimento de novas relações laborais – marcadas pelo trabalho por meio de aplicativos e plataformas digitais – desafiam os conceitos tradicionais do emprego, na medida em que precarizam e subtraem direitos do trabalhador, de sorte a alterar a forma como incidem os tributos sobre a remuneração e a folha de pagamento.

Assim, os impactos dessa revolução digital se estendem à tributação indireta, na qual o consumo de bens e serviços digitais demanda a redefinição do conceito de “serviço” e a identificação de novas materialidades. À medida que os ativos intangíveis ganham importância, os critérios de tributação aplicados a bens físicos perdem eficácia, comprometendo a arrecadação de impostos como o imposto sobre valor agregado.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou analisar, à luz da teoria da ilusão fiscal, a eficiência dos programas assistenciais de transferência de renda no Brasil, com especial enfoque no Bolsa Família e no Auxílio Brasil, considerando sua relação com a estrutura tributária nacional e com os mecanismos de controle e *accountability*.

No percurso teórico desenvolvido, demonstrou-se que a ilusão fiscal constitui elemento central para compreender o descompasso entre a percepção social sobre os benefícios das políticas públicas e os custos efetivamente suportados pela população. No contexto brasileiro, esse fenômeno é intensificado pela regressividade do sistema tributário e pela baixa transparência na relação entre arrecadação e gasto público.

No plano empírico, a análise das auditorias do Tribunal de Contas da União evidenciou fragilidades relevantes na execução dos programas assistenciais, especialmente no que se refere à focalização, ao controle de irregularidades e à eficiência na alocação dos recursos. Tais achados reforçam a hipótese de que, embora relevantes como instrumentos de mitigação da pobreza extrema, esses programas não têm sido plenamente capazes de produzir efeitos estruturais duradouros na redução das desigualdades.

Conclui-se, portanto, que a eficácia dessas políticas não depende apenas de sua existência ou de sua ampliação, mas, sobretudo, da forma como são financiadas, executadas e fiscalizadas. A manutenção de um sistema tributário regressivo, combinada com deficiências na gestão e no controle, tende a reproduzir o ciclo da ilusão fiscal, no qual o mesmo contribuinte que financia a política é levado a percebê-la como benefício desvinculado de sua própria contribuição.

Diante desse cenário, o fortalecimento dos mecanismos de transparência, *accountability* e controle social mostra-se essencial para reduzir assimetrias informacionais e aprimorar a legitimidade das políticas públicas. Além disso, a revisão da estrutura tributária, com vistas à maior progressividade e visibilidade dos tributos, constitui medida relevante para alinhar percepção e realidade fiscal.

Por fim, o trabalho reafirma que a eficiência estatal, no contexto das políticas assistenciais, deve ser compreendida não apenas como um critério técnico-administrativo, mas como elemento fundamental para a concretização da justiça social. A superação da ilusão fiscal, nesse sentido,

representa passo necessário para a construção de um sistema mais transparente, equitativo e compatível com os objetivos constitucionais de redução da pobreza e das desigualdades.

REFERÊNCIAS

ARNOUT, Luiz. *Glossário da Revolução Francesa*. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Minas Gerais, Depto. de História. Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/rfglss.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2026.

BRASIL. Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social. *Beneficiários do Auxílio Esporte Escolar*. Disponível em: [https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q\[\]=oNOhlMHqwJOsuqSe9WqBgLNe09Gv17llja1%2BYW16YmqqdH9%2BaV6EkmWXbWTZ8X5ldH1woNqlwLNYk7jNps94bsPcuahg3Ct7qZwxGhfiZVu0J6f0OCImp20qJ%2B0dLOvo6C8nG7dsqDZvMGgobyWrah%2BwMKskbjPp8%2BwU8Lnsbv%2F9auf4qxtr6ZNMNarLeqfxuptea%2B4pKztnm2TqpDGzZTcYIXC3sKmr7eoWs2rrryqk7zTnM6spn2jpmqmqu5amorW9ibOp05w%3D](https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q[]=oNOhlMHqwJOsuqSe9WqBgLNe09Gv17llja1%2BYW16YmqqdH9%2BaV6EkmWXbWTZ8X5ldH1woNqlwLNYk7jNps94bsPcuahg3Ct7qZwxGhfiZVu0J6f0OCImp20qJ%2B0dLOvo6C8nG7dsqDZvMGgobyWrah%2BwMKskbjPp8%2BwU8Lnsbv%2F9auf4qxtr6ZNMNarLeqfxuptea%2B4pKztnm2TqpDGzZTcYIXC3sKmr7eoWs2rrryqk7zTnM6spn2jpmqmqu5amorW9ibOp05w%3D). Acesso em: 02 de maio. 2025.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *Cash transfers, poverty, and inequality in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: IDB, 2017.

ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro brasileiro*. 4. ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense. 2017.

ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

ALMEIDA, Rafael; FALCÃO, Joaquim; GUERRA, Sérgio. *Administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

AMED, Fernando José; NEGREIROS, Plínio José Labriola de Campos. *História dos Tributos no Brasil*. São Paulo: Sinafresp, 2000.

ANTUNES, Felipe da Silva. A importância do papel do Estado na atividade econômica. *A Economia em Revista*, v. 22, n. 1, julho de 2014.

ARAUJO, Jevuks Matheus; SIQUEIRA, Rozane Bezerra; BESARRIA, Cassio Nobrega. Aumentar receitas ou cortar gastos? Discutindo o nexos entre receitas e despesas do governo central brasileiro. *Estudos Econômicos* (São Paulo), v. 47, p. 681-711, 2017.

ATKINSON, Anthony B. *Desigualdade: o que pode ser feito?*. LeYa, 2016.

AVI-YONAH, Reuven S. Os três objetivos da tributação. Trad. de Luís Flávio Neto. *Revista de Direito Tributário Atual*, n. 22. São Paulo: dialética, 2008.

BANCO MUNDIAL. *Avaliação do Auxílio Emergencial durante a pandemia da COVID-19 no Brasil*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2021

BANCO MUNDIAL. *Monitoramento da Inclusão Social: programas de transferência de renda*. Brasília, 2015.

BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA. 2 v. 2007.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. OLIVEIRA, Ludmila Mara Monteiro; MAGALHÃES, Tarcísio Diniz. Liberalismo, desigualdade e Direito Tributário. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 110, jan./jun. 2015.

BAUMAN, Zygmunt. *A riqueza de poucos beneficia todos nós?* São Paulo: Zahar, 2016.

BEETHAM, David. A burocracia. Lisboa: Editorial Estampa, 1988, *apud* MATOS, JATENE COSTA. *Administração pública gerencial*. Anais do ENIC, n. 4, 2012.

BERNARDI, João Vicente Basso. *As condicionalidades do Programa Bolsa Família na construção da cidadania do brasileiro mais pobre*. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

BIZERRA, Fernando de Araújo. *Estado e capital: uma coexistência necessária*. 1. ed. Maceió: Coletivo Veredas, 2016

BLAUFUS, K. *et al.* Tax Misperception and its Effects on Decision Making – Literature Review and Behavioral Taxpayer Response Model. *European Accounting Review*, v. 31, n. 1, p. 111-144, 2022.

BLAUFUS, Kay; ORTLIEB, Renate *et al.* Perception of income tax rates: evidence from Germany. *Economics Letters*, v. 40, n. 3, p. 457-478, 2015

BLAUG, M. *A Metodologia da Economia, ou, como os economistas explicam*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

BRASIL tem a 8ª pior desigualdade de renda e supera só países africanos. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2020/12/15/brasil-tem-a-8-pior-desigualdade-de-renda-e-supera-so-paises-africanos.htm>. Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. Casa Civil. *Benefício de pelo menos R\$ 400 no Auxílio Brasil é prorrogado até dezembro de 2022*. Brasília: Casa Civil, 31 dez 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/dezembro/beneficio-de-pelo-menos-r-400-no-auxilio-brasil-e-prorrogado-ate-dezembro-de-2022#:~:text=Auxílio%20Brasil-,Benefício%20de%20pelo%20menos%20R%24%20400%20no%20Auxílio%20Brasil,prorrogado%20até%20dezembro%20de%202022&text=O%20presidente%20da%20República%2C%20Jair,janeiro%20a%20dezembro%20de%202022>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de Avaliação: Ministério da Cidadania, Exercício de 2022*. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/07/relatorio-auditoria-ministerio-cidadania-2022.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.013, de 29 de março de 2022. Altera o Decreto nº 10.852, de 8 de novembro de 2021, que regulamenta o Programa Auxílio Brasil e o Cadastro Único para

Programas Sociais do Governo Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 30 mar. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre o regime de precatórios e o teto de gastos públicos. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 9 dez. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021. Modifica o regime de pagamento de precatórios e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 17 dez. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2022. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir benefício extraordinário e autorizar, em caráter excepcional, a ampliação de benefícios sociais fora do teto de gastos. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 15 jul. 2022.

BRASIL. Instrução Normativa Conjunta nº 1 – SECAD/SE/SEDS/SENARC/MC, de 21 de fevereiro de 2022. Dispõe sobre os procedimentos operacionais, o cronograma e as repercussões relativas aos processos de averiguação e revisão cadastral do Programa Auxílio Brasil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 21 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 12 jan. 2004.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2021 a 2026. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 30 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023. Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento, e a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e 14.342, de 18 de maio de 2022, e a Medida Provisória nº 1.155, de 1º de janeiro de 2023. *Diário Oficial da União*, 20 de junho de 2023.

BRASIL. Ministério da Cidadania. *Acompanhamento Educação do Programa Auxílio Brasil (PAB) - Beneficiários de 6 a 15 anos* (Bimestral). Disponível em:

[BRASIL. Ministério da Cidadania. *Cartilha do Programa Auxílio Brasil*. Brasília: Ministério da Cidadania, 2021.](https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q[]=oNOhIMHqwGZsemeZ6au8srNljt1k5q2vyvd%2FZG56YmqwZn1%2Fcl%2BHK2WXbmSKq36wsn1marSfrqqkpLHlNawmJi2s5Wou5p1tKzCu1qjjJkpaOUye6yb6Kpoa3edli0mJnKxm6lsKjKnshVZKuWrd5ZxLacm3ehqZ9uY5urbaikraNa66jCvJtVf6Gpn25k17W7qamtp6Pcal3EbF6Hm23YsqDC7baXZXJmaqlf3dXksPUmlqrrqMnnbZmqrF5b9nSsr6OgvJyZy6mmwralmp20qJ%2B0dMDDpFDNlmSdeJm%2B58CZd66WpuyeilmdjsPUmKV4ptLocKpxeWl135q5wZxovcKf3aJumOGuoK%2BtcHXsrrpxsk5%2FXTdolPU47KiXlirb6pqi35Xob%2FGoYqvotLpsVxkiKtvqmyHiKWixMal06BinfGCZW2Cb6juprLAoJCAi2SabV%2BPpG2ZqLuaWueuubpXksXFXlu6bsPcuaehg5ub5ayyiXKTuM2mz3hu0PC6V7J9aHO0n666qpKSx5TWsJiYtrOVqLuadbSswrtaqHiJlsuwmH3ytZmqahWwrm9jGdNy8mY2F2lzPC7mGRwdbCublaIcZvMzpjcpaMu8NpbXhvdOeuurOplrqKXZttY4mtdlShtKifmafCuqNNvM%2BXk16wmOGuoK%2BtcKDapcCzcmi9wp%2Fdom6Y7sKhX75qbqp0s6%2BjoLycmcuppsK2iJqdtKiftHTAw6RQzZznnHiZvufAmXeulqbsnoiJnY7D1JileKbS6HCvXXCYm%2BbyeWfksWbc%2BBYZI25fVSwSjqomau8w6WRf4lz4HJnj7WHorG1mqzinHyOrWKIkW2kq6jK4L%2Bdn3Ffa6lpeYBgTbznps9dodLnuVShtpljmraltJiZysZu0J6f0OCib6Kpoa3edljBrJrTtaLenp9937JUnq2jn9%2BisLf6zsnKot1dlszobaShupuj5VmysqyQuCTaLeCifaODVJ1oZm%2BZmru9qlZ6taLenp9937JUnq2jn9%2BisLf6zsnKot1dlMDquqSdtp2b3ajAbqeSw8JTz6GowNwQ2%2F%2FrpFqhb22vV16MgZTYrKaGnp2ZrquaQO2urpXkbyBlc%2BrmMPksJ3%2F6aej6Kxtr5qcxNGU2KWUwerAVKytoZuZnrHDmo4aCPYNrFOFsW2VXHlqWtqnvMFgUKvQp8upU8HgbZahtpqg4py2EdifwNCmip6WzO9laqwl7orG2xppp3x6XPrqggJbuXpalVm9yiuq9XkbiBmOKmmsbfrlRkflWbmWqCbpibxtRTl1lqqB2V5C3qZvlWbGzV4%2B8z5jQppbGPu6mpbeoWtqcvLunjsXJlM6spn3evKFcrqef6q4Q%2BKWQwMJTy5%2BUxvO8VKCpVZ%2FxorS3m453iWmKnlOOsG2VqreoWqZZhIneVnqxmNygmMvvwpWoaJmfMzuyvJyTwMScLd6lxurAVJ2rpKfpmru2mJHG1FPNrKB94b%2BZrb345Oectq9XjrrKoMtdl76bsqylr56e2l1lhFeOd5Joip6hzO5tYVx%2Fal%2BiXKG9q47DgZfPXZXC6bKapaue%2FRqrtr2qTcrGoIqmocPqv6GdC9z9HKhtspXNvdOY27L2B%2BmwnZ1omq3cqLmvqU1%2F11PLXWSSm66iq7teXcmev7Gcm8vWINZdl8Kbr5mqrZuj3KIQ76mWxtRT3aKgfes7mq6ops84BDxpk27xlPQr5jO8BDeququem5mewLGmmbjTU5JzU76bfmlcqaOp7GJwoqahuM1TzqJTv%2BC7maKxmKM82r%2B3pqB3zaLNNp%2FG9a6Yq7tVqOhZrrGmmsfCodKeoMLpwaNcuJqm2lmysqyQuCTaLeCifeiup1y7mqeZoru0pp%2FEwvYRANbMm7GZXK6nn%2BquEPilkMDCU5JzU76bfmlcqaOp7GJwoqahuM1TzqJTv%2BC7maKxmKM82r%2B3pqB3z%2FYNrFPJ6rCVqLGvm92owG6lnHfCltmqo77ptZWpraOu6Fm9s6OOd8aX36CUICIQ16toXXCZmm1%2FbE24z6LdZlat4L%2BXobapr9qlbbKcTbnGoc%2BjnMDkENWusaStmacQ8aZNw9CWy6mc19yxo69oo6mZmrC9pJ24z5vLqpjL77xUrK2hm5mescOajhoI9g2sU4WxbZVceWpa2qe8wWCpx5yv5rlu. Acesso em: 11 de jan. 2025.</p>
</div>
<div data-bbox=)

BRASIL. Ministério da Cidadania. *Famílias Habilitadas no Programa Auxílio Brasil*. Disponível em:

[https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q\[\]=oNOtlcPavaarrLFsrWzJf7Od086vnG1ljqh%2BZml4ZnWraX%2BBZF2JmObuamOrIVkd66WpuyeilSYmcrGbqWjlMnusm93u6qnnK9%2BgGllhkseU1rCYmOGuoK%2BtcHXfmrnBnGiS1KjXYK5%2B3q6noWisot6nbY6tXoiZY4qGhn3JnIhcloqGxVmuvJtNl9dknG9nfcSgVlqXiVrHjpmaV6G%2FqxqGKoKK%2B57Knn61deu9qfoZnWYekYm2slMngwJehcHWwqmt%2FgmNdgIGY1rCYfenCoKhomqjdWsqJnY7D1Jilo5TJ7rJvd66WpuyeilmqosTdh9mxlMmbsZlcrpanPOa5tSigd8mUzKafxu%2BumJ27VZvoWZ3ApPTJwqDLXXTS8xDhqLGkWrurrsGgmXqkotigmNDuEOmhu1We6FmdwKaUycKgy1100vMQ](https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q[]=oNOtlcPavaarrLFsrWzJf7Od086vnG1ljqh%2BZml4ZnWraX%2BBZF2JmObuamOrIVkd66WpuyeilSYmcrGbqWjlMnusm93u6qnnK9%2BgGllhkseU1rCYmOGuoK%2BtcHXfmrnBnGiS1KjXYK5%2B3q6noWisot6nbY6tXoiZY4qGhn3JnIhcloqGxVmuvJtNl9dknG9nfcSgVlqXiVrHjpmaV6G%2FqxqGKoKK%2B57Knn61deu9qfoZnWYekYm2slMngwJehcHWwqmt%2FgmNdgIGY1rCYfenCoKhomqjdWsqJnY7D1Jilo5TJ7rJvd66WpuyeilmqosTdh9mxlMmbsZlcrpanPOa5tSigd8mUzKafxu%2BumJ27VZvoWZ3ApPTJwqDLXXTS8xDhqLGkWrurrsGgmXqkotigmNDuEOmhu1We6FmdwKaUycKgy1100vMQ)

4aixpFq7q67BoJl6tJTWoaJ937JUoqmi%2FSaltq%2BqTb%2FCldOpnNHcsZWvaJapmYm%2FvZ6fuM6Uin6o1T76oKW3VXzrmsC3o03HJObdapbM6bCZr7v43ei1vYmzqdOc&dt1=2021-12-01&dt2=2023-02-01. Acesso em: 11 de jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Cidadania. *Programa Auxílio Brasil – Benefício Extraordinário*. Disponível em: [https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q\[\]=oNOhlMHqwJOSuqSe9WqEhbNe09Gv17llja1%2BYW16YmqqdH9%2BaV%2BEkWmXbWTZ8X5ldH5woNqlwLNyk7jNps94bsPcuahg3Ct7qZwxGhej5hu3q%2BowrbBprGtcHXfmrnBnGiS1KjXYK5%2B3q6noWisot6nbY6tXoiZaahtU9HjsqJcuqSv5511dnejiJJroXdt%2FC6ma6xmGOoecN%2FaGWNjWWTXZjJ7rJUqr2hpmeu7JYqpLHlNawmJjhrqCvrXB135q5wZxoktSo17l5vugQ4aixlq2Ze7K8nJPAXJw3qXG3MBUnbdVfN6nsrT62rrKooqCq9HtrqOurJ6oPNq%2Ft6ZQrcKf2a%2BY0Ju%2FmayppqK3anbzBV5HGgXXPq5jDPvqXpbdVf%2FGtv6%2Bmn7vKoS3epcbqcHahtpqgPOawt6ZNxCTczqaife2yl6Gqnp7oWb2zo47KgZnLqvYK57aVr2hVnuhZj7Olkr0k4M2mon3AxaiuqaSs3aK7EdifwNCv2niv2fd%2FZG55YmuqZn1%2Fi12Hm2Oad2ON1Yg%3D](https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q[]=oNOhlMHqwJOSuqSe9WqEhbNe09Gv17llja1%2BYW16YmqqdH9%2BaV%2BEkWmXbWTZ8X5ldH5woNqlwLNyk7jNps94bsPcuahg3Ct7qZwxGhej5hu3q%2BowrbBprGtcHXfmrnBnGiS1KjXYK5%2B3q6noWisot6nbY6tXoiZaahtU9HjsqJcuqSv5511dnejiJJroXdt%2FC6ma6xmGOoecN%2FaGWNjWWTXZjJ7rJUqr2hpmeu7JYqpLHlNawmJjhrqCvrXB135q5wZxoktSo17l5vugQ4aixlq2Ze7K8nJPAXJw3qXG3MBUnbdVfN6nsrT62rrKooqCq9HtrqOurJ6oPNq%2Ft6ZQrcKf2a%2BY0Ju%2FmayppqK3anbzBV5HGgXXPq5jDPvqXpbdVf%2FGtv6%2Bmn7vKoS3epcbqcHahtpqgPOawt6ZNxCTczqaife2yl6Gqnp7oWb2zo47KgZnLqvYK57aVr2hVnuhZj7Olkr0k4M2mon3AxaiuqaSs3aK7EdifwNCv2niv2fd%2FZG55YmuqZn1%2Fi12Hm2Oad2ON1Yg%3D). Acesso em: 28 de mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social, Família, e Combate à Fome. *Percentual de famílias unipessoais atendidas no Programa Bolsa Família*. Disponível em: [https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q\[\]=oNOhlMHqwGZsemeZ6au8srNej5Wvm7mj2ejJZmx6aGepcn%2BaGiJkWWeamSNqH1luL5ma6luiLSYmerGbtCen9DgiG%2BiqGt3nSIwayaetdkm21pmOGuoK%2BtcKDapcCzcmi9wp%2Fdom6Y7sKhX8NWruuuu7FfVZfXZJttaZe1u6mpraej3GiNxGheh5ZclG5jjad%2FXV3FcKDapcCzcpO4zabPeG7D3LmnoYNwre6mcMRoXoeYbtCen9DgiJqdtKiftHSzr6OgvJxu3bKg2c%2B8qJ20VZ7eWbOvpPAEzZzLsFO%2F4LuZorGYozzav7eYoHfFooqNdaObu6Nctfk7FmuvKuSycqi3GB5vugQ4aixlq2Zrru3p5LK1KLLpqZ93bKioa6eneL87sCgjsqBodldoCAlwFSdtqmf66K8wFp6zM%2BczQDgzeS8p1yrpKeZaoNzV5zMgaDLpqZ937JUoqmi%2FSaltq%2BqTczPnNqiptDqrp2vaJef556zt5qWGgKl056mgMuyp%2Bto67umrlum5J3x5TXAODJ5K6nXL2jo%2BmewMGmjsDUU8yiocLhtpelC9as4prAyqdo092vpQ%3D%3D](https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q[]=oNOhlMHqwGZsemeZ6au8srNej5Wvm7mj2ejJZmx6aGepcn%2BaGiJkWWeamSNqH1luL5ma6luiLSYmerGbtCen9DgiG%2BiqGt3nSIwayaetdkm21pmOGuoK%2BtcKDapcCzcmi9wp%2Fdom6Y7sKhX8NWruuuu7FfVZfXZJttaZe1u6mpraej3GiNxGheh5ZclG5jjad%2FXV3FcKDapcCzcpO4zabPeG7D3LmnoYNwre6mcMRoXoeYbtCen9DgiJqdtKiftHSzr6OgvJxu3bKg2c%2B8qJ20VZ7eWbOvpPAEzZzLsFO%2F4LuZorGYozzav7eYoHfFooqNdaObu6Nctfk7FmuvKuSycqi3GB5vugQ4aixlq2Zrru3p5LK1KLLpqZ93bKioa6eneL87sCgjsqBodldoCAlwFSdtqmf66K8wFp6zM%2BczQDgzeS8p1yrpKeZaoNzV5zMgaDLpqZ937JUoqmi%2FSaltq%2BqTczPnNqiptDqrp2vaJef556zt5qWGgKl056mgMuyp%2Bto67umrlum5J3x5TXAODJ5K6nXL2jo%2BmewMGmjsDUU8yiocLhtpelC9as4prAyqdo092vpQ%3D%3D). Acesso em: 28 de mar. 2025.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. *Bolsa Família chega a 20,8 milhões de beneficiários a partir desta quarta*. [Brasília]: Secretaria de Comunicação Social, 17 abr. 2024.

BRASIL. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. *Bolsa de Iniciação Científica Júnior - Programa Auxílio Brasil*. Disponível em: [https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q\[\]=oNOhlMHqwJOSuqSe9WqAg7Ne09Gv17llja1%2BYW16YmqqdH9%2BaV6EkmWXbWTZ8X5lcn5woNqlwLNyk7jNps94bsPcuahg3Ct7qZwxGhejZhu0J6f0OCImp20qJ%2B0dLOvo6C8nG7dsqCA8X5mbn1woNqlwLNyk7jNps94bsPcuahg3Ct7qbJn6yOxdWczp6XwpuxmVyulqc85rm3mKB6sqjLq6fG366YoWiZn5mewMKskbjPp8%2BwVqrwu52fC%2BKq4qjAbnqcxWY162fvt%2B8p7i4cLb1tYg%3D](https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q[]=oNOhlMHqwJOSuqSe9WqAg7Ne09Gv17llja1%2BYW16YmqqdH9%2BaV6EkmWXbWTZ8X5lcn5woNqlwLNyk7jNps94bsPcuahg3Ct7qZwxGhejZhu0J6f0OCImp20qJ%2B0dLOvo6C8nG7dsqCA8X5mbn1woNqlwLNyk7jNps94bsPcuahg3Ct7qbJn6yOxdWczp6XwpuxmVyulqc85rm3mKB6sqjLq6fG366YoWiZn5mewMKskbjPp8%2BwVqrwu52fC%2BKq4qjAbnqcxWY162fvt%2B8p7i4cLb1tYg%3D). Acesso em: 22 de jun. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. *Auxílio Iniciação Científica - Pagamento de Parcela Anual*. Disponível em: [https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q\[\]=oNOhlMHqwJOSuqSe9WqBhrNe09Gv17llja1%2BYW16YmqqdH9%2BaV6EkmWXbWTZ8X5mbntwoNqlwLNyk7jNps94bsPcuahg3](https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q[]=oNOhlMHqwJOSuqSe9WqBhrNe09Gv17llja1%2BYW16YmqqdH9%2BaV6EkmWXbWTZ8X5mbntwoNqlwLNyk7jNps94bsPcuahg3)

Ct7qbJoHxwrLOGuZBTsc2Ogo%2BOeozCfZyhV1WnooWtgn%2Bem46CkYmBY%2FWpiMqzqZI%3D. Acesso em: 22 de jun. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. *Programa Auxílio Brasil*: quantidade de famílias e valores do Auxílio Brasil. Disponível em: [https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q\[\]=oNOhlMHqwJ0suqSe9Wp%2BhrNe09Gv17llja1%2BYW15YmqqdH9%2BaWCEkWWXbWTZ8X5kc3xwoNqlwLNyocnWmKV4mb7nwJl3g6iv5lzDf2lfiJyZy6mmwrazlai7mnW0n666qpKSnKbfqlbTrH1rcYOprO6eiMKporycbtCen9DgiG%2BvvaJd9Fqwr6qSd9ibz6tTnf%2BZm55c2qZrbWzpU3J0KjYoVuFu8NlbH9qdL0nwrucn8DEXJl9qY6tf2Voel5a3qXAs1ebzM2fiqKhwZzKb6Kpoa3edLOvo6C8nG7Qnp%2FQ4lhvr72itr%2BauhHkmcDCpo2DlMo%2B%2BqClqahayXqPbqXw%2BtBT3bKmzeC7p527WJDapbzAV4HG1ZTWXYXC666nr6mZqZmdvG54os8k4Namon29v5WvsaFdz5q5valNqcajy7Cmvt%2B8VKkL3p7iqG3AnJC8w5zOrFPN4LmVr2ibm%2Bb8%2BrqgjsqBl9lddNLzEOGosaRau6uwaCZ09Fu5rmvj6t%2FZWl5ZmepaqF%2BZ2eHkW2abY2Y](https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q[]=oNOhlMHqwJ0suqSe9Wp%2BhrNe09Gv17llja1%2BYW15YmqqdH9%2BaWCEkWWXbWTZ8X5kc3xwoNqlwLNyocnWmKV4mb7nwJl3g6iv5lzDf2lfiJyZy6mmwrazlai7mnW0n666qpKSnKbfqlbTrH1rcYOprO6eiMKporycbtCen9DgiG%2BvvaJd9Fqwr6qSd9ibz6tTnf%2BZm55c2qZrbWzpU3J0KjYoVuFu8NlbH9qdL0nwrucn8DEXJl9qY6tf2Voel5a3qXAs1ebzM2fiqKhwZzKb6Kpoa3edLOvo6C8nG7Qnp%2FQ4lhvr72itr%2BauhHkmcDCpo2DlMo%2B%2BqClqahayXqPbqXw%2BtBT3bKmzeC7p527WJDapbzAV4HG1ZTWXYXC666nr6mZqZmdvG54os8k4Namon29v5WvsaFdz5q5valNqcajy7Cmvt%2B8VKkL3p7iqG3AnJC8w5zOrFPN4LmVr2ibm%2Bb8%2BrqgjsqBl9lddNLzEOGosaRau6uwaCZ09Fu5rmvj6t%2FZWl5ZmepaqF%2BZ2eHkW2abY2Y). Acesso em: 22 de jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. Plenário. *Acórdão 2.725/2022*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2725%2520ANOACORDAO%253A2022%2520DTREL EVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 15 de abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão 1.009/2016*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1009%2520ANOACORDAO%253A2016%2520COLEGI ADO%253A%2522Plen%252C3%2520A1rio%2522DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 15 de abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão 1.661/24*. Plenário. Disponível em: <blob:https://conecta-tcu.apps.tcu.gov.br/46db3adb-3052-4fe5-9f33-af1ca1990d77>. Acesso em: 18 de abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão 2.342/2023*. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/20/B3/78/21/8F8FB8108DD885A8F18818A8/22.11%20WAR %20000.888-2023-0-WAR%20-%20auditoria_CadUnico.pdf. Acesso em: 18 de abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão nº 2.382/2014*. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1324088/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 25 de ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *Acórdão nº 2.382/2014*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/Ac%252C3%2520B3rd%252C3%2520A3o%2520n%252C2%2520BA%25202382%252F2014/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1>. Acesso em: 25 de ago. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In: Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCHANAN, James M. *Cost and Choice: An Inquiry in Economic Theory*. Chicago: University of Chicago Press, 1969.

BUCHANAN, James M. Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice. *The Collected Works of James M. Buchanan*. Vol. 4. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1999.

BUCHANAN, James M.; WAGNER, Richard E. *Democracy in Deficit: the political legacy of Lord Keynes*. Carmel: Liberty Fund, 2000.

CAMMAROTA, Fábio Cidreira. *O Equilíbrio fiscal e o controle de gastos no contexto dos programas de transferência de renda*. X Congresso CONSAD de Gestão Pública. Disponível em: http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-44_01.pdf. Acesso em: 14 de fev. 2026.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. *Revista de Administração Pública*, v. 24, n. 2, p. 30 a 50, 1990.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 24. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CARVALHO, LFM de. Pobreza e desigualdade social: fundamentos sociais e históricos. *Revista em Pauta*, v. 16, n. 41, p. 139-153, 2018.

CINTRA, Maria Eduarda Ribeiro. *Lei de Acesso à Informação no Brasil: sua implementação e seus desafios*. 2017.

COELHO, Daniela Melo. Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial. *Revista de informação legislativa*, Brasília, setembro, 1994.

CORREIA NETO, Celso de Barros. *O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito tributário*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2015.

CORREIA NETO, Celso de Barros. Os tributos e os direitos fundamentais. *REPATS – Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 276–307, jul./dez. 2016.

COSTA, Simone da Silva. Pandemia e desemprego no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 969-978, 2020.

COUTINHO, Diogo R. Entre eficiência e legitimidade: o Bolsa Família no desafio de consolidação do SUAS. *In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (orgs.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

DALLERA, Giuseppe. Amilcare Puviani. Benucci Editore. Perugia. 1987.

DAVIDSON, Sinclair. Populism and Fiscal Illusion. *The Australian Economic Review*, v. 51, n. 2, p. 160-168, 2018.

DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022.

DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 7*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, junho de 2022.

DE MATTOS, Fernando Augusto Mansor. Por que é importante discutir desigualdade. *Revista de Economia*, v. 42, n. 78, p. 242-275, 2021.

DE OLIVEIRA, Ana Luíza Matos. Desigualdade no início do século XXI: o Brasil na contramão mundial?. *Argumentum*, v. 11, n. 3, p. 171-185, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/24810>. Acesso em: 15 maio 2022.

DELL'ANNO, Roberto; MOURÃO, Paulo. Fiscal Illusion around the World: An Analysis Using the Structural Equation Approach. *Public Finance Review*, v. 40, n. 2, p. 270-299, 2012.

DERZI, Misabel de Abreu Machado. Guerra fiscal, Bolsa Família e silêncio (relações, efeitos e regressividade). *Revista Jurídica da Presidência*, v. 16, n. 108, p. 39-64, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

DIAS, Tereza Cristina Corrêa da Costa; DE ALMEIDA, Sergio Freitas; NETO, João Inácio Ribeiro Roma; RIBEIRO, Milton. *EMI nº 00027/2021 MCID MAPA MCTI MEC*. Brasília, 5 agosto, 2021.

DOLLERY, Brian; WORTHINGTON, Andrew. Fiscal Illusion at the Local Level: An Empirical Test Using Australian Municipal Data. *The Economic Record*, vol. 75, n. 228, pp. 37-48, 1999. p. 262.

DUPLESSIS, Robert S. From Demesne to World-System: A Critical Review of the Literature on the Transition from Feudalism to Capitalism. *Radical History Review*, v. 1977, n. 13, p. 3, 1977.

DUVERGER, Maurice. *Institutions Financières*. Paris: Presses Universitaires de France, 1960.

EN, Amartya. Capability and well-being. *The quality of life*, v. 30, p. 270-293, 1993.

FAGNANI. *A reforma tributária necessária sem sacrificar o Estado Social*. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br>. Acesso em: 8 fev. 2022.

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil*. 2018.

FONSECA, Brenda Melissa; TERCI, Eliana Tadeu; COSTA, Daniel Fonseca. Taxpayers perceptions: a qualitative study of individual meanings with brazilian taxpayers. In: *XXVII Seminários em Administração*. SemeAd 2024. [S.l.], 05, 06, 07 e 08 de novembro de 2024.

FONSECA, Rafael Campos Soares da. Neoconstitucionalismo(s): potencialidades e objeções relacionadas ao Estado democrático de direito brasileiro. *Caderno Virtual*, [S. l.], v. 2, n. 25, 2012. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/815>. Acesso em: 5 abr. 2026.

FONSECA, Rafael Campos Soares da. *O orçamento público e suas emergências programadas: um estudo sobre a abertura de créditos extraordinários por medida provisória (2008-2015)*. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília.

FRAZÃO, Ana. Em que medida a economia depende do direito? O mito do laissez-faire no século XIX. *Jota*, 22 mar. 2017.

G1. *Auxílio emergencial*: benefício foi aprovado em nome de Neymar; ministério bloqueou pagamento após constatar fraude. Rio de Janeiro, 8 jun. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/06/08/auxilio-emergencial-beneficio-foi-aprovado-em-nome-de-neymar.ghtml>. Acesso em: 20 out. 2025.

GASSEN, Valcir. Matriz tributária: uma perspectiva para pensar o Estado, a Constituição e a tributação no Brasil. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 102, n. 935, p. 243-264, set. 2013. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/retrieve/108439/RTDoc%2016-10-20%201_22%20%28PM%29.pdf%20-%20Atalho.pdf.

GASSEN, Valcir; SALES D'Araújo, Pedro Júlio; PAULINO, Sandra Regina da F. Tributação sobre Consumo: o esforço em onerar mais quem ganha menos. *Sequência* (Florianópolis), n. 66, p. 213–234, jul. 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2013v34n66p213>. Acesso em: 13 set. 2025.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 6. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 1996.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GIANNINI, Achille Donato. *Istituzioni di Diritto Tributario*. 8. ed. Milano: Giuffrè, 1960.

GIULIANI FONROUGE, Carlos Maria. *Derecho Financiero*. 3. ed. Buenos Aires: Depalma, 1976.

GONNARD, René. *Histoire des Doctrines Économiques*, Paris, 1930.

GRIZIOTTI, Benvenuto. *Principios de Ciencia de las Finanzas*. Trad. de Dino Jarach. Buenos Aires: Depalma, 1950.

GRYBOVSKI, Denise; HAHN, Aline. Comportamento tributário de micro e pequenos empresários brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 5, p. 901-922, 2006.

HADARICS, Márton; KENDE, Anna; SZABÓ, Zsolt Péter. The relationship between income inequality and the palliative function of meritocracy belief: The micro- and macro-levels both count. *Frontiers in Psychology*, Lausanne, v. 12, 2021. Disponível em: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2021.709080/full>. Acesso em: 16 out. 2025.

Harada, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais 2015*: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2015.

IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais 2020*: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101702_informativo.pdf. Acesso em: 26 jan. 2023.

INHO, Rodrigo César R. Sinopses Jurídicas: v. 18 – *Direito Constitucional* – da Organização do Estado, dos Poderes e Histórico das Constituições. 19. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2019. E-book.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Contas Regionais 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-regionais/208>. Acesso em: 27 mar. 2023.

IPEA *Nota Técnica n° 85 - A pandemia de Covid-19 e seus efeitos sobre a pobreza e a desigualdade*. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200807_notatec85.pdf. Acesso em: 25 jan. 2023.

JANUZZI, Paulo de Martino. *Monitoramento e avaliação de programas sociais*: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas, São Paulo: Editora Alínea, 2016.

JUANO, Manoel de. *Tributación sobre el valor agregado*. Buenos Aires: Victor P. Zavalia, 1975, *apud* Meirelles, José Ricardo. *Impostos indiretos no Mercosul e integração*. São Paulo: Ltr, 2000,

KABEER, Naila; POVERTY, Rachel; ECONOMIC IMPACT OF CCTS. *Economic impacts of conditional cash transfer programmes: a systematic review*. London: London School of Economics, 2014.

KALDOR, 1939; HICKS, 1939, *apud* GOLDBERG, Daniel K. Controle de Políticas Públicas pelo Judiciário: Welfarismo em um Mundo Imperfeito. In: IPEA. *Regulação e concorrência no Brasil*:

governança, incentivos e eficiência. Lucia Helena Salgado, Ronaldo Seroa da Motta, editores. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo, Atlas, 1982.

KHAMIS, R. B. M.; AVES, J. da S. (2018). A redução das desigualdades no Brasil e o objetivo desenvolvimento sustentável. nº 10. JURIS - *Revista da Faculdade de Direito*, 28(2), 135–154. Disponível em: <https://doi.org/10.14295/juris.v28i2.8357>. Acesso em: 9 maio 2022.

LAGUINGE, F.; GASPARINI, L.; NEIDHÖFER, G. *The long-run effects of conditional cash transfers: the case of Bolsa Família*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2023.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Curso de finanças públicas: uma abordagem contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2015.

LOBATO, Valter de Souza; SOARES, Vinícius Andre de Oliveira. Negócios jurídicos processuais em matéria tributária e a busca pelo processo justo. In: CARVALHO, Paulo de Barros (coord.). *Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência*. São Paulo: Noeses; IBET, 2023.

LÜHRMANN, Anna; MARQUARDT, Kyle; MECHKOVA, Valeriya. Constraining governments: New indices of vertical, horizontal, and diagonal accountability. *American Political Science Review*, v. 114, n. 3, p. 811-820, 2020.

MALUF, Paulo. *II Vigisan: inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil*. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2022/10/14/olheestados-diagramacao-v4-r01-1-14-09-2022.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2026.

MANN, Arthur J. The Rise of the Public Sector: Wagner's Law and the Growth of Government. *The Review of Social Economy*, v. 38, n. 1, p. 56–68, 1980, p. 61.

MARINS, Mani Tebet A. *Bolsa Família: questões de gênero e moralidades*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Faperj, 2017.

MARTINS, Simone *et al.* Transparência, accountability e governança pública. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 10, n. 4, p. 226-227, 2018.

MARTORANO, Bruno. Taxation and inequality in developing countries: lesions from the recent experience on Latin America. *Wider Working Paper* n. 2016/98, set. 2016.

MARX, K. *O Capital*. Coleção Os economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MARX, K. *O Capital*. São Paulo: abril, 1983. In: POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015.

MASSEY, Douglas. *Categorically Unequal: The American Stratification System*. New York: Russell Sage Foundation, 2007.

MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araujo. Sobre o conceito de políticas públicas. *Revista de Direito Brasileira*, Florianópolis, v. 24, n. 9, p. 5-18, set./dez. 2019.

MATOS, Jatene Costa. Administração pública gerencial. *Anais do ENIC*, n. 4, 2012.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 20 ed. rev, atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2016.

MEDEIROS, Marcelo. *Os ricos e os pobres: o Brasil e a desigualdade*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira.; CASTRO, Fábio Ávila. *O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares*, 2006/2012. Social Science Research Network Working Paper, 2014a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/KgSz4CP7xyVT3LJDvz8f3qf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 mar. 2023.

MEIRELLES, Hely L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Malheiros. 1995.

MENDES, Tânia *et al.* *The Macroeconomic Effects of Cash Transfers: Evidence from Brazil*. San Francisco: Federal Reserve Bank of San Francisco, 2024.

MIGUEL, Luís Felipe. A democracia e a crise da representação política: a accountability e seus impasses. *Revista de Sociologia e Política*, p. 25-38, 2005.

MIJS, Jonathan J. B. *The paradox of inequality: income inequality and belief in meritocracy go hand in hand*. London: London School of Economics and Political Science, 2019. Disponível em: <https://eprints.lse.ac.uk/100794/>. Acesso em: 16 out. 2025.

MIJS; SAVAGE. *Meritocracy, elitism and inequality*. The Political Quaterly, 91. 2020. p. 397-404. Disponível em: <https://eprints.lse.ac.uk/103817>. Acesso em: 10 maio 2022.

MILL, John Stuart. *Principles of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, 1994.

MODESTO, Luciana; Castro, Jorge A. de. Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília. Ipea, 2010 *apud* BERNARDI, João Vicente Basso. *As condicionalidades do Programa Bolsa Família na construção da cidadania do brasileiro mais pobre*. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 51, n. 2, p. 5-42, abr./jun. 2000.

MORAIS, Janaina Jacolina. Princípio da eficiência na Administração Pública. *Ethos Jus: revista acadêmica de ciências jurídicas*. Avaré: Faculdade Eduvale de Avaré, v. 3, n. 1, p. 99-105, 2009.

MOURÃO, Paulo Reis. The Economics of Illusion: A Discussion Based on Fiscal Illusion. *Journal of Public Finance and Public Choice*, v. 25, n. 1, p. 3-16, 2007.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. B. *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo: Campus/Edusp, 1980.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças públicas: teoria e prática*. 5. ed. Rio de Janeiro: McGraw-Hill, 1989.

NERI, Marcelo C. *Efeitos da pandemia sobre o mercado de trabalho brasileiro: desigualdades, ingredientes trabalhistas e o papel da jornada* (2020). Disponível em: <http://www.fgv.br/cps/Covid&Trabalho>. Acesso em: 31 mar. 2023.

NETO, Celso de Barros Correia; AFONSO, José Roberto Rodrigues; FUCK, Luciano Felício. A tributação na era digital e os desafios do sistema tributário no Brasil. *Revista Brasileira de Direito*, v. 15, n. 1, p. 145-167, 2019.

NETTO, José Paulo. Uma face contemporânea da barbárie. *Revista Novos Rumos*, v. 50, n. 1, 2013.

NOGUEIRA, J. R., SIQUEIRA, R. B. e LUNA, C. F. Taxation, inequality and the illusion of the social contract. *Pesquisa & Debate*, vol. 26, n. 2, 2015.

NUNES, Cleucio Santos. *Justiça e equidade nas estruturas endógena e exógena da matriz tributária brasileira*. 2016. 399 f., il. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

O'DRISCOLL, Gerald. The Ricardian Non-Equivalence Theorem. *Economic Staff Paper Series*, vol.147, 1976.

OATES, Wallace. On the nature and measurement of fiscal illusion: a survey. In: BRENNAN, G.; GREWEL, B; GROENWEGEN, S. (ed.). *Taxation and fiscal federalism: essays in honor of Russell Mathews*. Sydney: Australia University Press, 1988.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *Direito Tributário: capacidade contributiva: conteúdo e eficácia do princípio*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Milênio*. Nova Iorque: ONU, 2000. Disponível em: <https://www.un.org/millenniumgoals/>. Acesso em: 16 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. *Histórico da emergência internacional da COVID-19*. Washington, D.C.: OPAS, 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/historico-da-emergencia-internacional-covid-19>. Acesso em: 27 de abr. 2026.

ORTIZ, Lúcio Rangel Alves; CAMARGO, Regina Aparecida Leite. Breve histórico e dados para análise do Programa Bolsa Família. II Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas e Desenvolvimento Social, v. 2, p. 1-10, 2016.

OSTROM, Elinor. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

OSTRY, Jonathan D; BERG, Andrew. *A redistribuição como tratamento para a desigualdade: a cura é pior que a doença?* iMFdirect blog, 26 fev. 2014. Disponível em: <https://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/blog/2014/022614p.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2022.

PEDRO, Ricardo Coelho. *Das caravelas ao accountability: a odisséia da administração pública brasileira*. 2008.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 2 ago. 2024.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Trad. de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIKETTY. *World Wealth and Income Database*. Disponível em: <https://wid.world>. Acesso em: 10 maio 2022.

PIKKETTY, T. O capital no século XXI. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. In: POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015.

PISCITELLI, Tathiane dos Santos. *Direito Financeiro*. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015.

PRADO, Pedro Henrique Martins; ALMEIDA, Francielly de Fátima. Lei de Wagner e ilusão fiscal na América Latina. *Planejamento e políticas públicas*, v. 57, n. 1, p. 183-218, jan.-mar. 2021.

PUGLIESE, Mario. Corso di Scienza delle Finanze. Padova, 1938. p. 5, *apud* VILLEGAS, Héctor B. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Buenos Aires: Depalma, 1975.

PUVIANI, Amilcare. *Teoria de la ilusión financiera*. Trad. de Álvaro Rodrigues Bereijo. Madrid: Instituto de estudios fiscales, 1972.

RAWLINGS, Laura; RUBIO, Glória. *Evaluating the impact of conditional cash transfer programs*. Washington, D.C.: The World Bank, 2005.

RDH (1999): *Relatório do Desenvolvimento Humano*: definição e medição do desenvolvimento humano. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1999ennostatspdf>. Acesso em: 28 set. 2022.

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família*: autonomia, dinheiro e cidadania. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. *Contabilidade Gestão e Governança*, v. 14, n. 2, 2011.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Trad. de Maria Ermantina Galvão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SACHSIDA, Adolfo. Novas formas de tributação: imposto sobre movimentação financeira e impostos sobre grandes fortunas. In: SACHSIDA, Adolfo (org.). *Tributação no Brasil*: estudos, ideias e propostas: ICMS, seguridade social, carga tributária, impactos econômicos. Brasília: IEPA, 2017.

SAKURAI, Sérgio Naruhiko. Efeitos assimétricos das transferências governamentais sobre os gastos públicos locais: evidências em painel para os municípios brasileiros. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 43, n. 2, p. 311-329, ago. 2013.

SALES D'ARAÚJO, Pedro Júlio. *Entre a transparência e a ilusão*: a regressividade cognitiva da matriz tributária brasileira. 2021. 416 folhas. Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, 2021.

SALES D'ARAÚJO, Pedro Júlio. Quando a desigualdade social encontra a ilusão fiscal: a regressividade cognitiva da matriz tributária brasileira. *Cadernos de finanças públicas*, v. 22, n. 01, p. 60, 2022.

SANTOS, B. de S. Os processos da globalização. In: SANTOS, B. de S. *A globalização e as ciências sociais*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SCHNEIDER, F.; BUEHN, A.; DELL'ANNO, R. Fiscal illusion and the shadow economy: two sides of the same coin? Johannes Kepler University of Linz, Department of Economics, *Working Paper* n. 1321, dez. 2013.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Livre concorrência e tributação. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Grandes questões atuais do Direito Tributário*. v. 11. São Paulo: dialética, 2007.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. *Políticas públicas*: conceitos, casos práticos, questões de concurso. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2023.

SILVA, A. M. A.; SIQUEIRA, R. B. Demanda por gasto público no Brasil no período pós-redemocratização: testes da lei de Wagner e da hipótese de Mill de ilusão fiscal. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, n. 43, 2014.

SILVA, Alexandre Manoel Ângelo da; SIQUEIRA, Rozane Bezerra. Demanda por gasto público no Brasil no período pós-redemocratização: testes da hipótese de Mill de ilusão fiscal e da lei de Wagner. *Planejamento e políticas públicas*, v. 43, p. 45-60, jul./dez. 2014.

SILVA, José Afonso da. *Tributos e normas de política fiscal na Constituição Federal do Brasil*. São Paulo, 1968.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; *et al.* *O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Teresina: Editora Gráfica da UFPI, 2013.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. *Avaliando o bolsa família: unificação, focalização e impactos*. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. Trad. de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996. Vol. I e II.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. Bolsa Família: avanços e desafios institucionais. Brasília. Ipea, 2010 *apud* BERNARDI, João Vicente Basso. *As condicionalidades do Programa Bolsa Família na construção da cidadania do brasileiro mais pobre*. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006.

SOUZA, Rubens Gomes de. *Compêndio de Legislação Tributária*. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1954.

STIGLITZ, Joseph. Sobre a Liberdade, o Direito de Conhecer o Discurso público: o papel da transparência na via pública. In: DE SANTI, Eurico Marcos Diniz (coord.). *Transparência fiscal e desenvolvimento: homenagem ao professor Isaias Coelho*. São Paulo: Fiscosoft, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. *LINDB: interpretação e aplicação das normas de direito público*. São Paulo: Malheiros, 2018.

TANZI, Vito. Complexidade na tributação: origem e consequências. In: DE SANTI, Eurico Marcos Diniz (coord.). *Transparência fiscal e desenvolvimento: homenagem ao professor Isaias Coelho*. São Paulo: Fiscosoft, 2013. p. 156.

TANZI, Vito; SCHUKNECHT, Ludger. *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

TEKLU, Taye A. Meritocracy and inequality: moral considerations. *Palgrave Communications*, London, v. 4, n. 1, p. 1–10, 2018. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41599-017-0059-3>. Acesso em: 16 out. 2025.

- THOMÉ, Débora. *O Bolsa-família e a social-democracia*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.
- TROVÃO, Cassiano José Bezerra Marques. *A Pandemia da Covid-19 e a desigualdade de renda no Brasil: um olhar macrorregional para a proteção social e os auxílios emergenciais*. Texto para Discussão. UFRN. DEPEC, Natal, n. 004, mai., 2020.
- TURNER, Bryan S. Citizenship and social theory. 1993. In: POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015.
- VIEGAS, Rafael Rodrigues *et al.* A comunicação dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos nas redes sociais: os desafios da accountability na democracia digital. *Revista de Administração Pública*, v. 56, n. 3, p. 324-348, 2022.
- VILLEGAS, Héctor B. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Buenos Aires: Depalma, 1975.
- WAGNER, Adolph. *Grundlegung der politischen Oekonomie*. Leipzig: C. F. Winter, 1892).
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4. ed. Brasília: Editora da UnB, 2015. v. 1, p. 145-150.
- WILKINSON, R; PICKETT, K. *O nível: porque uma sociedade mais igualitária é melhor para todos*. Trad. de Marilene Tombini. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.
- WILLIAMSON, Vanessa. *Read My Lips: Why Americans Are Proud to Pay Taxes*. Princeton: Princeton University Press, 2017.
- WORLD BANK GROUP. *Gini index*. United States. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=US>. Acesso em: 30 set. 2022.
- ZUCCULOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. The Causes of Fiscal Transparency: Evidence in the Brazilian States. *R. Cont. Fin. – USP*, São Paulo, v. 25, n. 66, p. 242-254, set./out./nov./dez. 2014.