

Proposta de Emenda à Constituição N° 6/2019

(Do Sr. Deputado FELIPE RIGONI, da Sra. Deputada TABATA
AMARAL e outros)

Acrescenta ao Capítulo da Seguridade Social a seção II, nomeando-a “Seguridade Social da Criança”, renumerando-se as demais, e o seguinte art. 195-A, na forma do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição n° 06, de 2019.

Art. 1º Acrescente-se à Constituição a seguinte seção II ao Capítulo da Seguridade Social, renumerando-se as demais, e o seguinte art. 195-A, na forma do art.1º da Proposta de Emenda à Constituição n° 6, de 2019:

“

SEÇÃO II

DA SEGURIDADE SOCIAL DA CRIANÇA

Art. 195-A. A criança é a destinatária preferencial da seguridade social, sendo garantido à criança vivendo em situação de pobreza:

I - benefício mensal, assegurado a preservação do valor real do benefício e dos parâmetros de comprovação de pobreza;

II – auxílio, em complemento ao benefício mensal, às crianças de até 5 (cinco) anos de idade, destinado às suas necessidades de nutrição e desenvolvimento, em cumprimento do disposto no art. 7º, XXV, e no art. 208, IV.

Parágrafo único. Terão precedência nas políticas de emprego de que trata o art. 239 os pais de crianças.”

Art. 2º Dê-se aos arts. 194 e 196 da Constituição, na forma do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição n° 6, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, inclusive saneamento básico, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

.....

VIII – equilíbrio na distribuição dos recursos entre diferentes grupos etários, observado o disposto no art. 195-A.” (NR)

“Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas, que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, inclusive de saneamento básico.

.....” (NR)

Art. 3º Acrescente-se o seguinte art. 42-A à Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019:

“Art. 42-A. Até que entre em vigor nova lei, o benefício que trata o art. 195-A, I, da Constituição, será regulamentado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

Parágrafo único. Eventual elevação da despesa obrigatória com as modificações feitas por esta Emenda ao capítulo da Seguridade Social da Constituição será custeada pela redução da despesa decorrente do disposto nos arts. 3º, 8º, 12, 13, 14, 18, 24 e 28 desta Emenda.

JUSTIFICAÇÃO

Não existe risco social maior do que o risco de nascer em uma família pobre.

Contudo, este risco social é um dos menos protegidos de nossa Seguridade. A melhor evidência científica aponta que o gasto com criança é o gasto público com maior retorno – principalmente nas idades mais baixas.

Só que no Brasil, apesar das crianças serem 40% dos que vivem abaixo da linha da pobreza, os benefícios da Seguridade voltados a elas correspondem a menos de 5% desse gasto. Por isso, propomos emenda à reforma da Previdência para instituição da Seguridade Social da Criança.

i) A criança como principal destinatária da Seguridade

As raízes das desigualdades de renda estão no início da infância. Esta evidência empírica está consolidada em diversas publicações científicas nos últimos anos, como as do Prêmio Nobel em Economia James Heckman. Mas nossa Seguridade é alienada a este fato.

A Previdência repõe renda do mercado de trabalho formal para os que deles se ausentam, e a Assistência protege os que estão às margens dele (principalmente idosos). Não focam, assim, nos *acidentes de nascimento* para usar a expressão de Heckman.

Nenhum brasileiro escolhe em que família nascer. Mas alguns nascerão em famílias pobres, e a ciência mostra que isto tem profundo impacto na vida de um indivíduo, alterando dramaticamente suas chances futuras no mercado de trabalho.

Nos termos de Warren Buffett – o homem mais rico do mundo – essa é *loteria ovariana*. O resultado dessa loteria seria o fato mais importante da vida de qualquer pessoa.

O seguro social deve, portanto, proteger os brasileiros adequadamente deste risco. E agora é o momento oportuno de fazê-lo, quando repactuamos o desenho da Seguridade – especialmente da Previdência.

Propomos uma nova seção e um novo art. 195-A para a Seguridade Social na Constituição, colocando a criança como sua destinatária principal.

ii) A pobreza se concentra nas crianças

Entre os brasileiros que vivem abaixo da linha da pobreza, 42% têm entre 0 e 14 anos – segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A pobreza decresce com a idade, segundo os dados mais recentes da Síntese de Indicadores Sociais de 2018, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua) de 2017.

Por outro ângulo, dentre as crianças e jovens até 17 anos, 3 em cada 10 vive em situação de pobreza. Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), é mais do que o dobro da taxa nos países do grupo – em que o Brasil ambiciona entrar.

Apesar disso, o governo despenderá em 2019 com benefícios sociais (transferências) mais de R\$ 900 bilhões. Uma pequena parcela – menos de 5% - é especificamente voltada para famílias com crianças. É o caso do Bolsa Família, do salário-família e do salário-maternidade.

A maior parte é destinada para grupos mais velhos, por conta da Previdência Social. Este gasto *crece* anualmente em montante superior a todo o *nível* da despesa de benefícios voltados à criança.

Só que 90% dos idosos que recebem aposentadoria ou pensão não moram com crianças. Segundo o professor Ricardo Paes de Barros, economista-chefe do Instituto Ayrton Senna, o Brasil transfere cerca de 6 vezes mais PIB *per capita* para 1 idoso do que para 1 criança.

Algo está profundamente errado em nosso pacto entre gerações.

iii) A Seguridade Social da Criança

A reforma da Previdência não é um fim em si mesma. O R\$ 1 trilhão de impacto fiscal nos 10 primeiros anos – anunciados pelo governo – representam recursos que deixarão de ser cortados de outras áreas ou que podem ser realocados em outras políticas públicas.

Por isso, é apenas natural aproveitar o ensejo da reforma para implementar a Seguridade Social da Criança.

A Nova Previdência consiste em uma repactuação da Seguridade de 88, diante de mudanças como a demográfica. Essa repactuação deve se basear também em novas evidências científicas e na avaliação das políticas de combate à pobreza nesse período.

E isso nos leva ao imperativo de fortalecer nosso contrato social no tocante à criança. Afinal, a reforma da Previdência não é uma questão de cortar por cortar, mas sim uma questão de qualidade e efetividade do gasto público.

Nos termos da *Economic Survey of Brazil 2018*, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):

Uma abrangente reforma previdenciária se tornou o mais urgente elemento do ajuste fiscal, e é também uma **oportunidade para tornar o crescimento mais inclusivo por meio da melhor focalização dos benefícios.**

O documento da OCDE – o grupo de países em que o Brasil pleiteia ingressar – conclui que a reforma poderia “ajudar a aumentar transferências sociais com forte impacto na redução da desigualdade e forte focalização direcionada a crianças e jovens.”

Proteção constitucional ao benefício da criança

Um dos pilares desta proposta é a previsão na Constituição de um benefício mensal à criança vivendo em situação de pobreza. Do Bolsa Escola ao Bolsa Família, a rede de proteção à criança nunca contou com o amparo constitucional de outros benefícios previdenciários e assistenciais, com prejuízo direto no combate à pobreza.

Não apenas essa rede de proteção pode ser extinta por simples medida provisória, como seus valores não são protegidos da inflação. A Constituição garante a preservação do valor real dos benefícios do INSS e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) – e até dos salários dos servidores. Mas hoje é silente quanto ao benefício da criança.

Quando a inflação acelera, as crianças pobres ficam mais pobres. Os benefícios diminuem em termos reais. É notório da experiência brasileira que os mais pobres são os mais penalizados pela inflação, porque não tem meios para se proteger da carestia.

Pior, podem ser expulsos da rede de proteção porque os critérios para concessão do benefício não são automaticamente ajustados com a inflação (como ocorre com o próprio BPC, também assistencial). Crianças de famílias com rendas indexadas à inflação ficam “mais ricas” pelas regras atuais quando a inflação acelera, podendo perder seu benefício.

Na argumentação do professor Naércio Menezes, coordenador do Centro de Políticas Públicas (CPP) do Insper, sem a constitucionalização é a população mais pobre que é chamada primeiro a arcar com uma crise.

Perceba que a constitucionalização não colide com a desconstitucionalização da Nova Previdência. Não são definidos parâmetros para concessão ou valores de benefícios, que ficam reservados à lei. Meramente a Seguridade Social da Criança garante a existência dos benefícios e preservação de seu valor real e de sua linha de pobreza.

Trata-se de avanço importante em um processo histórico que se inicia nos anos 60, com a criação do salário-família, passando pelo Bolsa Escola nos anos 90 – com a proteção também para crianças com pais fora do mercado de trabalho formal – chegando ao Bolsa Família nos anos 2000.

No mundo, a partir da experiência do mexicano *Progresá*, programas de transferência de renda voltados à infância se difundiram para dezenas de países na América Latina, África e Ásia. Um conjunto de evidências empíricas mostram que estes programas não diminuem a disposição a trabalhar dos pais ou incentiva a fecundidade, enquanto têm efeitos poderosos sobre a saúde, a nutrição e o desenvolvimento cognitivo das crianças.

O Banco Mundial fez ampla revisão desses programas e ela “confirma que eles têm sido efetivos em reduzir a pobreza de curto prazo e em aumentar o uso de serviços de educação e saúde”.

Ademais, propomos também que os pais de crianças beneficiárias tenham precedência nas políticas de emprego financiadas pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – como já ocorre em outros países. Acolhe-se assim também os pleitos de criação de porta de saída para esses programas, aproveitando o momento de alteração do art. 239 da Constituição com reforma no abono salarial. A reforma do abono deve melhorar sua focalização, não apenas visar simples economia de recursos.

Auxílio para crianças de 0 a 5 anos

Outro pilar dessa reforma é a ênfase no desenvolvimento de crianças até 5 anos. É nesta faixa etária em que os retornos dos recursos públicos são maiores. Contudo, apesar de direito

previsto na Constituição (art. 7º, XXV, art. 208, IV), a prestação estatal a esses brasileiros virtualmente não existe.

Estamos falando do direito à creche, à pré-escola. Para este grupo demográfico, não se trata meramente do direito à educação, mas de ter necessidades básicas atendidas – como alimentação. Por seu elevado impacto na nutrição e desenvolvimento, este direito pode ser efetivado pela Seguridade Social da Criança.

Assim, o benefício mensal à criança pobre será complementado para atender a esse fim. Não à toa o Prêmio Nobel James Heckman advoga por este tipo de política para fazer frente aos *acidentes de nascimento*: “Os que buscam reduzir déficits e fortalecer a economia devem fazer significativos investimentos na educação de primeira infância”.

Um conjunto de achados de economistas, psicólogos e neurocientistas, evidenciam o elevado retorno dessa despesa para o conjunto da sociedade – inclusive com ganhos de produtividade. Esta despesa é de seguro social por excelência, tratando do risco social de nascer em famílias pobres, melhorando nutrição e desenvolvimento dessas crianças e mudando o seu destino no mercado de trabalho.

Nos termos do pesquisador brasileiro Flávio Cunha - da Universidade de Texas e coautor de Heckman em um trabalho seminal no tema - essa agenda se encontra com a da Previdência “se fizermos a reforma da Previdência, este custo caberá no orçamento”.

A medida implementada por esta emenda foi proposta pelo economista José Márcio Camargo, PhD em Economia pelo Instituto Tecnológico do Massachusetts (MIT), que ficou conhecida como *ProUni das creches*.

A efetivação via Seguridade do direito já previsto na Constituição é fundamental porque a questão ultrapassa as fronteiras do direito à educação (art. 208, IV) e dos direitos trabalhistas dos pais (art. 7º, XXV). Ela concretiza direito à saúde e à alimentação e influenciará na prosperidade da criança na vida adulta.

O texto original da Constituição de 1988, em seu art. 227, coloca como dever da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente *com absoluta prioridade* o direito à vida, o direito à saúde, o direito à alimentação.

Quando foi que passamos a achar razoável que a Seguridade Social despreze os mais jovens, a despeito do seu custo gigantesco e do fato da pobreza se concentrar neles? Não há faixa etária em que o gasto público tenha maior impacto e não há risco maior do que nascer na pobreza. É o momento de uma Seguridade Social da Criança.

Ciente de que esta é uma oportunidade histórica, peço o apoio das Deputadas e dos Deputados para a sua aprovação.

Sala das Sessões, de de 2019.

Deputado FELIPE RIGONI
(PSB/ES)

Deputada PAULA BELMONTE
(Cidadania/DF)

Deputado PEDRO CUNHA LIMA
(PSDB/PE)

Deputada TABATA AMARAL
(PDT/SP)