

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO
DA CIDADE
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DA CIDADE

CHESIL BATISTA SILVA

**ESTUDO DOS PROGRAMAS SOCIAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DIRETA
E OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE RENDA BÁSICA
UNIVERSAL**

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
Abril de 2022

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO
DA CIDADE
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DA CIDADE

CHESIL BATISTA SILVA

**ESTUDO DOS PROGRAMAS SOCIAIS DE TRANSFERÊNCIA DE
RENDA DIRETA E OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO
PROGRAMA DE RENDA BÁSICA UNIVERSAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado
em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da
Universidade Candido Mendes, para obtenção do
grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO
REGIONAL E GESTÃO DA CIDADE.

Orientadora: Prof. ^a Lia Hasenclever, D.Sc.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ

Abril de 2022

Catálogo na fonte

Preparada pela Biblioteca da **UCAM – CAMPOS** 002/2023

Silva, Chesil Batista.

Estudo dos programas sociais de transferência de renda direta e os desafios da implementação do programa de renda básica universal. / Chesil Batista Silva. – 2022.

91 f.

Orientador(a): Lia Hasenclever.

Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade – Universidade Candido Mendes – Campos. Campos dos Goytacazes, RJ, 2022.

Referências: f. 82-91.

1. Desigualdade social. 2. Pobreza. I. Hasenclever, Lia, orient. II. Universidade Candido Mendes – Campos. III. Título.

CDU – 364.144

Bibliotecária Responsável: Flávia Mastrogirolamo CRB 7ª-6723

CHESIL BATISTA SILVA

**ESTUDO DOS PROGRAMAS SOCIAIS DE TRANSFERÊNCIA DE
RENDA DIRETA E OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO
PROGRAMA DE RENDA BÁSICA UNIVERSAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Cândido Mendes – Campos/RJ, para obtenção do título de MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DA CIDADE.

Orientadora – Dr.^a Lia Hasenclever

Aprovado em 18 de abril de 2022

Banca Examinadora

Prof.^a Lia Hasenclever, D.Sc.
UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES - CAMPOS

Ludmilla Gonçalves da Matta, D.Sc.
UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES - CAMPOS

André Santos Rocha, D.Sc.
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
2022

RESUMO

ESTUDO DOS PROGRAMAS SOCIAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DIRETA E OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE RENDA BÁSICA UNIVERSAL

Os elevados índices de pobreza e desigualdade, no Brasil, são problemas estruturais com raízes históricas ainda persistentes. A pobreza e a distribuição de renda são, portanto, questões a serem enfrentadas através de estratégias e intervenções no contexto social. Na tentativa de superar a situação de miséria dos brasileiros, diversos programas assistencialistas foram implementados no decorrer do tempo, dentre estes destacam-se os programas de transferência de renda direta: Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada. Esta pesquisa problematiza o impacto dos programas existentes e a possível contribuição de um programa de renda básica universal na superação da pobreza. O objetivo principal é discutir os resultados apresentados pela literatura sobre os programas de transferência de renda direta e argumentar sobre as vantagens da adoção de um programa de renda básica universal na superação da pobreza e das desigualdades entre os cidadãos brasileiros. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, com abordagem quantitativa e documental de natureza exploratória e descritiva. Como resultados deste estudo, conclui-se que os programas de transferência de renda direta são insuficientes para atender as necessidades básicas de sobrevivência e que a adoção do programa renda básica universal apresenta vantagens em relação a outros programas na superação da situação de pobreza no Brasil.

Palavras-chave: pobreza; desigualdade social; programas de assistência governamental; renda básica universal.

ABSTRACT

The high rates of poverty and inequality in Brazil are structural problems with still persistent historical roots. Poverty and income distribution are therefore issues to be addressed through strategies and interventions in the social context. In an attempt to overcome the poverty situation of Brazilians, several assistance programs were implemented over time, among which the programs of direct income transfer stand out: *Bolsa Família* and *Benefício de Prestação Continuada*. This research problematizes the impact of existing programs and the possible contribution of a universal basic income program in overcoming poverty. The main objective is to discuss the results presented by the literature on direct income transfer programs and argue about the advantages of adopting a universal basic income program in overcoming poverty and inequalities among Brazilian citizens. This is a bibliographic research, with quantitative and documentary approach of an exploratory and descriptive nature. As a result of this study, it is concluded that direct income transfer programs are insufficient to meet basic survival needs and that the adoption of the universal basic income program has advantages over other programs in overcoming poverty in Brazil.

Key Words: poverty; social inequality; government assistance programs; universal basic income.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Dimensões do PBF	53
-----------------------------------	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Índice de Gini da distribuição de rendimentos no Brasil, 2012-2019.....	20
Gráfico 2 – Coeficiente de Gini segundo as regiões brasileiras, 2012-2019.....	21
Gráfico 3 – Taxa de pobreza para a linha de US\$ 5,50 PPC, segundo países de renda média-alta, 2020	22
Gráfico 4 – Distribuição percentual por classe de rendimento por regiões brasileiras, segundo as linhas de pobreza do Banco Mundial, 2019.....	23
Gráfico 5 – Ranking de concentração de renda entre países	23
Gráfico 6 – Distribuição de renda no Brasil, 2019	24
Gráfico 7 – Taxas de variações dos rendimentos médios por classes de rendimentos, 2012-2018	25
Gráfico 8 – Inflação acumulada entre maio de 2020 e maio de 2021, segundo faixa de renda (%)	29
Gráfico 9 – Famílias inscritas no cadastro único, 2012-2021	42
Gráfico 10 – Cadastro Único – Zona de domicílio de famílias cadastradas.....	43
Gráfico 11 – Arranjo familiar das famílias cadastradas	45
Gráfico 12 - Distribuição percentual das pessoas cadastradas por raça/cor - Brasil e Grandes Regiões, setembro/2021.....	46
Gráfico 13 – Distribuição das pessoas cadastradas por sexo e faixa etária.....	47
Gráfico 14 – Evolução anual do número de famílias beneficiadas pelo PBF de 2003 a 2021 (em milhões).....	57
Gráfico 15 – Famílias beneficiárias do PBF pertencentes a grupos prioritários no Brasil e Regiões, outubro de 2021	61

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estimativa de índice de Gini entre Países	21
Tabela 2 - Pessoas por classes de rendimento domiciliar per capita total, incidência de pobreza e distribuição percentual da população pobre, segundo características selecionadas - 2019.....	27
Tabela 3 - Famílias cadastradas no CadÚnico até setembro de 2021, segundo a renda	43
Tabela 4 - População estimada por região brasileira e dados do Cadastro Único, Setembro/2021	44
Tabela 5 – Famílias de grupos tradicionais e específicas cadastradas e beneficiárias, 2021 ...	48
Tabela 6 – Condicionalidades do Programa Bolsa Família.....	55
Tabela 7 - Perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no Brasil e nas Grandes Regiões, outubro de 2021	56
Tabela 8 - Valor médio dos benefícios, quantidades e valores por tipo de benefício, no Brasil, outubro/2021.....	59
Tabela 9 - Quantidade e valores por tipo de benefício, por região, outubro/2021	60
Tabela 10 – Quantidade de beneficiários e valor de benefícios do BPC, 2019-2021	64
Tabela 11 – Quantidade de Beneficiários do BPC por público atendido até o mês de novembro com referência ao ano de 2021	65
Tabela 12 - Percentual da população beneficiária do BPC, por estado e região, em relação a sua respectiva população total, 2021	66

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômico
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAS	Programa de Alfabetização Solidária
PBF	Programa Bolsa Família
PCS	Programa de Capacitação Solidária
PET	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio Contínua
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPS	Programas de Prioridade Sociais
RBU	Renda básica Universal
RMV	Renda Mensal Vitalícia
RPS	Rede de Proteção Social
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
TICs	Tecnologias de Informação e Comunicação
UNISOL	Universidade Solidária

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 OBJETIVOS	11
1.1.1 Objetivo Geral	11
1.1.2 Objetivos Específicos	11
1.2 JUSTIFICATIVA	12
1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	13
2 REFERENCIAL EMPÍRICO - A POBREZA E AS DESIGUALDADES NO BRASIL	14
2.1 CARACTERÍSTICAS DA POBREZA: CRÔNICA E TRANSITÓRIA	30
3 REFERENCIAL INSTITUCIONAL - BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E COMBATE À POBREZA NO BRASIL	32
3.1 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DIRETA NÃO CONTRIBUTIVA	39
3.2 CADASTRO ÚNICO	41
4 METODOLOGIA	49
4.1 MÉTODO E FONTES DE PESQUISA	49
4.2 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE	51
5 ANÁLISE DAS VANTAGENS E DESVANTAGENS DOS PROGRAMAS	52
5.1 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	52
5.2 BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA	62
5.3 PROGRAMA DE RENDA BÁSICA UNIVERSAL	69
5.4 COMPARAÇÃO ENTRE OS PROGRAMAS	74
6 CONCLUSÃO	78
REFERÊNCIAS	82

1 INTRODUÇÃO

O aumento do índice de pobreza, sobretudo, nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, reflete disparidades sociais, econômicas e políticas. A falta de capacidade de um significativo contingente da população em prover o seu autossustento e suprir as próprias necessidades básicas, manifesta-se através da restrição de acesso aos serviços essenciais de saneamento, de habitação, de alimentação, de saúde, de educação e de bens materiais.

Estudos apontam que a pobreza, no Brasil, tem origem estrutural, derivada do processo de colonização escravocrata e propriedade privada da terra desde a distribuição das sesmarias. Contudo, o aprofundamento da pobreza, das desigualdades sociais e da má distribuição de renda, foi ressaltado, sobretudo, no período de pandemia do coronavírus, onde mais de 30% dos mais de 212 milhões brasileiros tiveram de ser socorridos com o auxílio emergencial do Governo Federal (BRASIL, 2021a).

Nesse contexto, a pobreza e a distribuição de renda são, portanto, questões a serem enfrentadas com formulação e execução estratégica de intervenção planejada em situações sociais. Mais ainda porque as expectativas positivas pela via do mercado para o comportamento futuro da pobreza são preocupantes, considerando o cenário econômico e as previsões negativas do mercado de trabalho.

A relevância do tema na literatura internacional tem sido cada vez maior. Em 2019, Abhijit Banerjee, Esther Duflo e Michael Kremer, professores do Instituto de Tecnologia de Massachusetts, ganharam o prêmio Nobel de economia pelos trabalhos realizados de avaliação de programas de políticas públicas de transferência de renda, inclusive no Brasil (BANERJEE; DUFLO, 2020). Van Parijs e Vanderborght (2018), por sua vez, analisam uma série de prós e contras, sobre a implementação de programas de renda básica.

Mesmo antes da pandemia diversas medidas têm sido adotadas no Brasil na tentativa de amenizar a pobreza, especialmente no campo da garantia de renda, com expansão da cobertura dos benefícios socioassistenciais, como o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, pelas transferências monetárias diretas e outras atenções disponíveis na oferta de serviços assistenciais.

Lavinas *et al.* (2000), pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), estudiosos do tema, consideram que existem dois modelos de programas relacionados à renda. O primeiro é baseado na implementação de imposto de renda negativo (IRN), recebimento do governo de um valor monetário variável, segundo as necessidades, para aqueles

que não conseguem obter o mínimo para sua sobrevivência digna; e o segundo é a renda básica universal (RBU), que possui como pressuposto a transferência de uma renda básica de valor igualitário para todos os entes da população sem discriminação de nicho social.

As discussões sobre a renda básica no Brasil começaram na década de 1970. Contudo, o tema só foi posto em pauta, no parlamento brasileiro, após a Constituição Federal de 1988, por meio de Projeto de Lei (PL, 2561/1992), pelo então Senador Eduardo Suplicy (FONSECA, 2001). O PL supracitado apresentava um modelo de imposto de renda negativo, propondo uma renda complementar para todos os cidadãos com mais de vinte e cinco anos, com rendimentos mensais brutos inferiores ao equivalente de 2,5 salários-mínimos da época. Em relação ao custeio do programa, o PL previa não ultrapassar o montante de 3,5% do produto interno bruto (PIB) e a sua implementação deveria substituir outros programas de políticas sociais de compensação.

Seguindo a visão de melhoria no desenvolvimento da redistribuição de renda e da minimização da pobreza no Brasil, foi aprovada a lei N° 10.835 de 2004, que previa uma RBU. Entretanto, ela não chegou a ser instaurada. As possíveis razões para tal, podem ser, por exemplo, falta de regulamentação da Lei, falta de recursos orçamentários, visões políticas discordantes acerca da pobreza, entre outras razões.

Diante do exposto, os questionamentos deste trabalho são: De que forma a pobreza e a desigualdade social são impactadas pelos programas de transferência de renda direta no Brasil? De que maneira a implementação de um Programa de RBU, pode vir a contribuir para a minimização da pobreza e desigualdade dos cidadãos brasileiros?

A hipótese levantada é de que os programas de transferência de renda vigentes no país são insuficientes para a superação da pobreza e desigualdade entre os brasileiros, por outro lado, a implementação de um programa nos moldes do RBU pode ser mais eficaz na superação dessas condições.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo Geral

Discutir os resultados apresentados pela literatura sobre os programas de transferência de renda direta e argumentar sobre as vantagens da adoção de um programa de Renda Básica Universal na superação da pobreza e das desigualdades entre os cidadãos brasileiros.

1.1.2 Objetivos Específicos

- Investigar os programas de transferência de renda direta: Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada;
- Analisar por meio de literatura o histórico e a abrangência dos programas de transferência de renda a partir de seus respectivos objetivos e resultados;
- Identificar e analisar quantitativamente a parcela da população brasileira em situação de pobreza e suas principais carências;
- Analisar as possíveis contribuições da implementação do programa Renda Básica Universal frente aos programas em atividade e as carências da população brasileira.

1.2 JUSTIFICATIVA

Este estudo visa reunir e analisar, sob uma perspectiva dialética, o estágio atual da situação de pobreza e desigualdade de brasileiros, frente aos programas de transferência monetária no Brasil e a implementação do Programa de RBU, considerando a eficácia socioassistencial aos beneficiários.

Diante da pobreza e da miséria que assola parte da população brasileira, estratégias no combate a essa problemática implicam tomadas de decisões que abrangem aspectos políticos, econômicos e sociais. No contexto histórico e social, esse fenômeno decorre, sobretudo, num processo de transformações de modelos econômicos, que impedem grande parte da população de viver em condição de cidadania. Nesse sentido, torna-se oportuno fazer uma análise sobre os aspectos decorrentes da lógica capitalista contemporânea, dos direitos sociais como parte integrante dos Direitos Humanos, e das políticas sociais e econômicas desenvolvidas no país.

De modo geral, as estratégias de combate à pobreza ocorrem por meio da promoção de ações com intervenção do Estado, por meio de transferência de renda, com o objetivo principal de dotar a população pobre de rendimentos para que consigam sobreviver enquanto não dispõem de outro mecanismo de subsistência. Consistem, portanto, em um auxílio compensatório às privações em que vivem. Contudo, apesar das diversas versões, os programas de transferência de renda, geram frequentes questionamentos. Sob a ótica neoliberal, estes programas consistem em uma modalidade de política socioeconômica de caráter compensatório, no qual as necessidades devem ser satisfeitas mediante o provimento de recursos para consumo e utilização de serviços (são exemplos de serviços a compra de planos de saúde e matrículas dos filhos em escolas privadas), o que também diminuiria a pressão sobre

o Estado para o oferecimento desses serviços. Por outro lado, na visão progressista, o auxílio monetário tem caráter redistributivo, e é um direito social que deve ser garantido pelo Estado.

Contudo, por causa das diferentes visões econômicas, os programas de transferência de renda, geram frequentes questionamentos em relação à efetividade na superação de situação de pobreza, ao valor real disponibilizado e em relação à satisfação das necessidades humanas. Hoje existe uma enorme variedade de programas que geram benefícios, mas a maioria deles apresenta restrições à adesão, cobrança de contrapartidas, que impossibilitam uma verdadeira cobertura aos necessitados, além de valores em reais insignificantes, que não satisfazem as necessidades básicas de sobrevivência.

No que se refere ao orçamento destinado aos Programas, já em 2013, o país investia um montante de aproximadamente 25% do PIB na área social, somados os recursos Federais, Estaduais e Municipais (JANNUZZI; PINTO, 2013). Esse investimento é referente a implementação de ações e direitos sociais constantes na Constituição de 1988 e da priorização de combate à pobreza, que afeta diversos segmentos da população. Trata-se, portanto, de um cenário delicado, a médio e longo prazo já que o número de potenciais beneficiários aumentou muito e tende a continuar a aumentar com o quadro econômico que não apresenta perspectivas ainda de melhorias.

Nesse contexto, a implementação do Programa de RBU, pode se configurar como uma estratégia econômica, para mudanças nas condições de vida da população em situação de pobreza e de desenvolvimento social. Entender a contribuição que os programas de transferência de renda direta e a implementação do programa RBU podem trazer na superação da pobreza e desigualdade social é de enorme relevância para a área de políticas públicas do Programa de Planejamento Regional e Gestão da Cidade.

1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação está estruturada da seguinte forma: no primeiro capítulo a introdução do estudo, com seus objetivos e a justificativa. No segundo e terceiro capítulos, respectivamente, evidências sobre a pobreza e a desigualdade e descrição das políticas sociais relativas aos seguintes programas de transferência de renda no Brasil: Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada, além de abordar o cadastro único. O quarto capítulo é dedicado à metodologia. O quinto capítulo apresenta a análise dos argumentos favoráveis e desfavoráveis dos programas foco dessa dissertação contraposto ao programa de renda básica universal. Finalmente no sexto capítulo são feitas as conclusões.

2 REFERENCIAL EMPÍRICO - A POBREZA E AS DESIGUALDADES NO BRASIL

O Brasil é um país heterogêneo, com imensas disparidades espaciais, com configuração continental e com pluralidade e peculiaridades. Sua formação histórica, características sociais, extensão territorial, diferenças climáticas e de solo, determinam a heterogeneidade da nação (BARROS, 2011). O país é marcado por profundas desigualdades socioeconômicas, onde a permanência de grupos sociais em situação de pobreza e desigualdade social fomentam questionamentos sobre a eficácia dos dispositivos de assistência social vigente e da má distribuição de renda.

De acordo com Souza *et al.* (2019) pobreza não se define de uma única forma, contudo há consenso na importância de se reduzi-la. A princípio a pobreza era vista como insuficiência de renda, de modo a garantir as necessidades de subsistência dos indivíduos, porém o reconhecimento de que a pobreza é um fenômeno que envolve outras questões que vão além da insuficiência de renda, fez ampliar o seu conceito, uma vez que, a pobreza pode incluir elementos de ordem cultural e social de uma pessoa ou família, de modo que além da insuficiência de renda outras carências devem ser consideradas quando se trata de pobreza. Do mesmo modo é necessário considerar aspectos relacionados às necessidades humanas básicas, como acesso a água potável, energia elétrica, saneamento básico, saúde, educação, entre outros serviços públicos.

A abordagem da pobreza como privação de necessidades básicas, destacada por Sen (2018), considera que as principais características da pobreza são a fome e a inanição, no entanto é necessário considerar questões relacionadas à qualidade de vida e à capacidade para encontrar sua satisfação.

A pobreza extrema é caracterizada pela dificuldade ou incapacidade para prover o próprio sustento e de uma família que por consequência pode gerar fome, adoecimento, falta de moradia ou moradia em área de riscos, discriminação social, desemprego, aumento de violência, entre outras. Contudo, a pobreza extrema pode se manifestar de múltiplas formas além da insuficiência de renda, incluindo insegurança alimentar e nutricional, baixa escolaridade, pouca qualificação profissional, fragilidade de inserção no mundo do trabalho, acesso precário à água, energia elétrica, saúde e moradia, entre outras. Trata-se de “um fenômeno que ganha forma, percepção e significados a partir das relações sociais” (RÜCKERT, 2019, p. 317). Do mesmo modo, há uma pluralidade de desigualdades que impõem barreiras que dificultam o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida dos grupos socialmente vulneráveis. As

desigualdades sociais, portanto, referem-se às diferenças nas chances individuais de acesso e posse de bens socialmente valorizados (COSTA, 2019).

Nesse sentido, cabe destacar o processo colonial, que marca a história do Brasil, e tinha como base o trabalho escravo. A abolição da escravidão, no entanto, deixou os libertos à própria sorte, sem amparo do Estado. Além disso, os processos seguintes de urbanização, migração, modernização, industrialização, e êxodo rural aprofundaram a pobreza e as desigualdades sociais brasileiras (MATTOS *et al.*, 2012).

Pela conjuntura histórica brasileira é possível analisar a pobreza numa perspectiva que vai além de um estado social definido pela condição econômica de um sujeito, mas, sobretudo, é possível associar as percepções da vulnerabilidade à relação entre etnia e gênero e as ações socioassistenciais atuais, que produzem e/ou reforçam a marginalização de determinados grupos. A intervenção homogênea sobre a pobreza à medida que desconsidera as particularidades de subgrupos sociais que vivem em situação de pobreza pode produzir estes resultados de manutenção da situação destes grupos. A persistência da pobreza, o avanço da miséria, a perpetuação das desigualdades sociais, as disparidades na distribuição da renda vêm se ampliando e impondo novos desafios ao Estado, sobretudo, sobre as demandas pelo aumento da abrangência da cobertura, pelo maior controle social e pela efetivação dos direitos sociais (JACCOUD, 2009).

A mesma autora, citada acima, destaca ainda que as raízes históricas das questões sociais brasileiras abarcam, principalmente, as relações de trabalho, e as fundiárias, que acontecem de maneiras desiguais desde a época da abolição até os dias atuais. É diante desse cenário, que se enfrentam, até hoje, as novas e velhas situações de pobreza.

No processo de legitimação da pobreza como objeto de intervenção pública, a pobreza operária correspondeu a uma questão social ligada ao trabalho e na forma de entender a pobreza como fenômeno natural ou como simples decorrência das trajetórias individuais, que refletiram no desenvolvimento de intervenções estatais diversas no campo social. Contudo, tais iniciativas não foram suficientes para impedir a reprodução da miséria entre as classes trabalhadoras e o aumento dos conflitos sociais ligados às condições de trabalho, principalmente, no decorrer do século XIX e início do século XX. Neste contexto, outros esforços de gestão filantrópica se sobressaíram, sobretudo, pela Igreja, contribuindo para organização de uma política de combate à pobreza operária atrelada à obrigação moral e ao dever de solidariedade (CARDOSO JR; JACCOUD, 2009).

Por outro lado, em outras situações de pobreza de populações específicas, observam-se trajetórias distintas em sua legitimação como objeto direto de intervenção pública do Estado na

proteção social. Ou seja, as populações pobres que não faziam parte da força de trabalho como: doentes, crianças, inválidos, idosos, mulheres com crianças em situação de pobreza, foram, ao longo de séculos, objetos de intervenções públicas de origem de iniciativas privadas e filantrópicas, com legitimidade para atenção específica como base de suportes de ajuda social. Evidenciando que a história da intervenção social no Brasil, em prol desses pobres teve início em ações de instituições de caráter assistencial não estatal, movidas pelos ideais da caridade e da solidariedade (JACCOUD, 2009).

A partir da segunda metade do Século XX, observou-se em diversos países do mundo o aumento das desigualdades sociais e da precariedade nas condições de vida de suas populações, tendo como uma das principais causas, aspectos relacionados à má distribuição de rendimentos, o que, conseqüentemente, gera pobreza e dificulta acessos a bens e serviços. Estudos apontam que a superação das desigualdades sociais é condição necessária para o desenvolvimento de um país, uma vez que aqueles com menores rendimentos têm baixo padrão de vida e, na maioria das vezes, são privados de uma vida saudável e de qualidade. As desigualdades sociais, além da questão individual e social, geram instabilidades políticas e econômicas que afetam a sustentabilidade e o crescimento de uma nação. “A desigualdade mede a distância entre as pessoas” (NERI, 2019, p. 01).

No âmbito mundial, a Organização das Nações Unidas estabeleceu como agenda para 2030, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que foram adotados pelos 193 países membros. Acabar com a pobreza em todas as suas formas e em todos os lugares foi um dos objetivos estabelecidos. O Banco Mundial, agência de custódia dos indicadores de monitoramento, aponta em seu planejamento, a erradicação da pobreza e a prosperidade compartilhada para que se evite um crescimento econômico que negligencie aos pobres. Do mesmo modo, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Cepal) define a igualdade como eixo estruturante das ações para os países (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA - IBGE, 2019).

Há consenso, entre estudiosos e governos de que a desigualdade social e a pobreza no Brasil são os principais problemas enfrentados na atualidade. Trata-se, portanto, de questões complexas, com múltiplas causas e com várias interpretações, que por vezes, são de difíceis resoluções (LEVIN *et al.*, 2012). Desta forma, o entendimento da desigualdade e da pobreza varia no espaço e no tempo. Entretanto, é de fundamental importância compreendê-los para analisar as medidas e potenciais negligências em seu enfrentamento.

Nesse contexto, o primeiro aspecto a se considerar “refere-se à complexidade e à diversidade das questões que cercam o processo de reconhecimento da pobreza como um

problema dotado de relevância social e legitimado no debate político” (CARDOSO JR; JACCOUD, 2009, p. 184). Outro aspecto é entender até que ponto os objetivos de inclusão e equidade de grupos pobres da população têm em conta as distintas dimensões da pobreza.

De acordo com Hall e Midgley (2006) é extremamente importante frisar que a desigualdade e a pobreza são variáveis independentes e que nem sempre estão associadas, podendo ser substituídas pela expressão “exclusão social”¹. Ainda segundo os autores, este fato ocorre em decorrência de uma predominância de ideias neoliberais no que tange ao tema pobreza. Para os liberais a pobreza não decorre de um fenômeno estrutural ou privilégios hereditários, podendo ser suprimida com baixa interferência pública e criação de livre comércio, atraindo investidores e capital estrangeiro, que, por sua vez, promoveria o desenvolvimento econômico e a geração de emprego, assim reduzindo as taxas de pobreza. No entanto, tais ideias não se sustentaram em análises realizadas em países de terceiro mundo, onde mesmo com a economia em desenvolvimento, os índices elevados de pobreza permanecem existindo.

Contudo, independente de nomenclatura ou política adotada, o Brasil possui um marco jurídico que garante a todo cidadão condições digna de vida, instaurado na Constituição Federal (CF) de 1988. No entanto, a CF não definiu um patamar mínimo em relação ao que seria uma vida digna, apenas elencando como direitos sociais, em seu Art. 6º, alimentação, assistência aos desempregados, lazer, moradia, previdência social e proteção à maternidade e à infância, direitos estes que deveriam ser capazes de garantir a dignidade humana de todos os cidadãos brasileiros. A CF se mantém como referência, sustentando a perspectiva de um novo espaço público, no qual o escopo da intervenção do Estado se estende pela via dos direitos sociais, na busca da afirmação de uma cidadania ampla (JACCOUD, 2009).

Por outro lado, para Lobato (2016, p. 90) se “a Constituição representou uma ruptura legal baseada em noções pouco sólidas da estrutura social brasileira, como cidadania, democracia e solidariedade social”. Entretanto, diante de uma sociedade desigual e em desorganização social, uma nova forma de Estado era prevista para a garantia de bens sociais. Contudo, Grin (2013) ressalta que as ações adotadas no Brasil, depois da Constituição de 1988, não criaram um sistema pautado em disposições entre capital, trabalho e poder público. O

1- Segundo Lopes (2006, p.13), a concepção de “exclusão social” costuma ser relacionada a um plano de causalidade complexo e multidimensional, diferenciando-se da concepção de pobreza. Enquanto a pobreza é um desdobramento das relações históricas e estruturais de oposição entre os interesses de classes, a “exclusão social” se caracteriza por um conjunto de fenômenos que se configuram no campo alargado das relações sociais contemporâneas [liberalizantes].

protagonismo do Estado apenas implantou políticas sociais para atenuar problemas estruturais de desigualdade social e incapacidade de inserção produtiva (GRIN, 2013).

Ainda nesta linha argumentativa, pode-se afirmar que cabe ao Estado a defesa da cidadania social, com objetivo de maximizar a coesão entre os membros da sociedade, dessa forma, uma renda básica de acesso universalizado a todos os cidadãos brasileiros e que não seja fruto do trabalho, incorre em uma condição humana, tal como o ar que se respira e a água que se bebe, indo de encontro à dignidade humana e a afirmação de seu senso de liberdade individual, conforme assegurado no Art. 1º, III, da Constituição Federal (SUPLICY, 2003). De acordo com Lobato (2016), apesar da ideia predominante na CF de evidenciar a responsabilidade do Estado perante os direitos dos cidadãos sobre vários aspectos, tais direitos não estão atrelados à noção de igualdade diante das ações públicas e coletivas, mas sim, relacionados aos direitos individuais. Muito embora, os sistemas públicos sejam utilizados por todos não há comunhão entre diferentes segmentos, visto que se mantém na sociedade a estratificação social. Para Grin (2013, p. 188) “o status de cidadão conferiu igualdade aos indivíduos, mas o sistema de classes sociais gerou desigualdades econômicas reais”. Nesse sentido, Lobato (2016) destaca que o estado de bem-estar social democrático previsto na CF não incluiu um pacto de classes. Desse modo, “a noção de cidadania, base política da construção do modelo constitucional, parece não ter alcançado o fundamento da solidariedade social que lhe é inerente” (LOBATO, 2016, p. 93). Desta forma apenas confere igualdade entre os indivíduos.

A noção de bem-estar social (*Welfare State*) está atrelada a um conjunto de fatores que incidem na qualidade de vida dos sujeitos, quer seja em aspectos sociais e econômicos, nos quais a distribuição de renda e prestação de serviços públicos são formas de combate às desigualdades sociais. Por outro lado, a privação do bem-estar pode ser entendida como a limitação da capacidade do indivíduo em participar na sociedade devido a fatores diversos, tais como: pobreza, oportunidade, segurança, entre outros (IBGE, 2019).

Pessoas em condição de pobreza sob a ótica monetária, ou seja, pessoas com rendimentos considerados insuficientes para que possam atingir o bem-estar, encontram limitações em participar plenamente da sociedade e viver em condições de dignidade, ficando, dessa forma, expostos à condição de vulnerabilidade social (IBGE, 2019). Para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2014) a vulnerabilidade é conceituada como a exposição ao risco e a gestão de risco, incluindo a diversificação de ativos e fontes de receita. Num conceito mais amplo, a vulnerabilidade relacionada ao desenvolvimento humano descreve situações de deterioração das capacidades e possibilidades de escolha dos indivíduos. Sendo,

portanto, a vulnerabilidade multifacetada e dinâmica, visto que envolve além de rendimentos baixos e irregulares, as capacidades de escolhas e liberdades, e de insegurança pessoal como fonte determinante de privação.

Ademais, o ponto de partida para o estudo da desigualdade e da pobreza é a análise da distribuição de rendimentos de uma população (IBGE, 2021). De acordo com Atkinson (2016), no decorrer do século XX, quatro grandes momentos em relação às desigualdades se destacam: o primeiro se refere a grande concentração de renda até o período da Grande Depressão; o segundo se passa entre 1929 e a segunda guerra mundial onde houve uma constante redução na concentração de renda; o terceiro se deu em uma estabilidade relativa até a década de 1970, sobretudo, na Europa Continental; e o último momento, a partir do fim dos anos 1970, onde as desigualdades retomam ao seu caminho ascendente. No século XXI, o quadro em relação à desigualdade foi se agravando, tanto em países emergentes quanto nos desenvolvidos, principalmente após a crise financeira de 2008 (ALVAREDO *et al.*, 2018). Neste período, a população em situação de pobreza aumentou consideravelmente, ao mesmo tempo em que o número de bilionários dobrou, evidenciando a concentração da riqueza global. No Brasil, a partir de 2015, as taxas de miséria e pobreza voltaram a crescer, encerrando um processo decrescente da desigualdade que ocorria desde 2002 (NERI, 2018).

A evolução da pobreza no Brasil é analisada em estudos por meio do enfoque da renda, sendo constatado que no período entre 2003 e 2011 a população em estado de pobreza, passou a estar mais inserida socialmente. A estrutura da pobreza neste período se modificou em função da redução da desigualdade, por conta da ampliação dos serviços básicos e aumento do consumo (LUCENA, *et al.*, 2021).

De acordo com Rocha (2013) a pobreza no Brasil não advém da falta de recursos públicos, mas sim da concentração de renda elevada. Para o autor, no Brasil, a dimensão da pobreza não é captada pelo índice de renda per capita, a desigualdade em sua distribuição mascara a sua real dimensão.

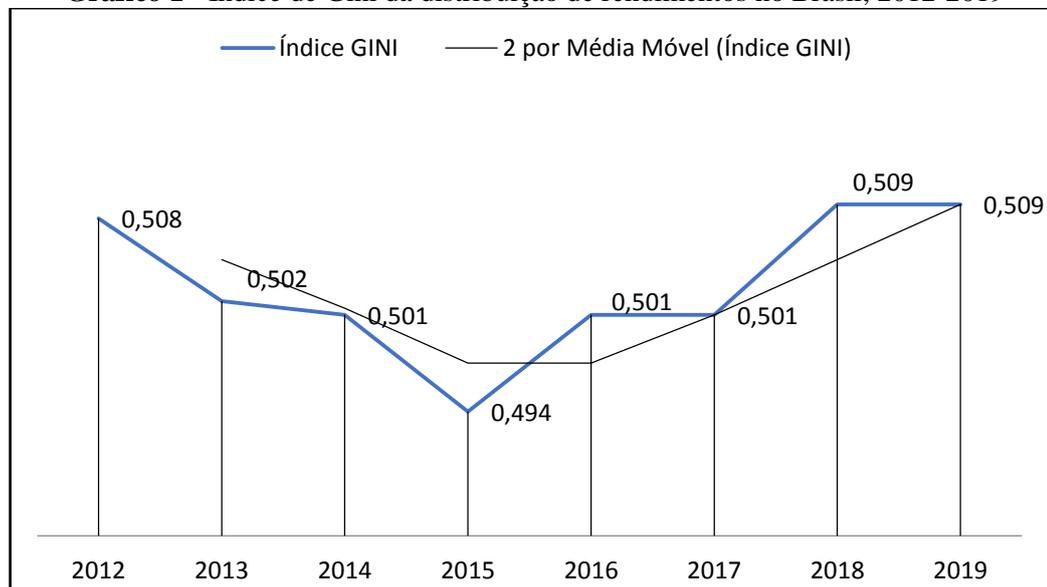
Neste contexto, estudos apontam que o aumento da concentração de renda é uma das variantes que evidencia os efeitos negativos ao desenvolvimento das nações e das desigualdades sociais (PIKETTY, 2014; ATKINSON, 2016; ALVAREDO *et al.*, 2018; GALOR, 2009; CEPAL, 2018). Além disso, diferentes configurações de regras tributárias, legislações trabalhistas e características do estado de bem-estar social, desenvolvidas por diversas instituições e políticas públicas, de acordo com suas dinâmicas, também podem resultar em desigualdade social. Segundo Neri (2018), o combate à desigualdade brasileira, sobretudo, a

partir de 2015, tem apresentado retrocesso tanto nas políticas públicas, quanto nos resultados socioeconômicos.

O Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE, 2021) destaca que a concentração de renda e as perspectivas para a avaliação de desenvolvimento socioeconômico de um país pode ser delineada por indicadores. A desigualdade social tem como pressuposto a desigualdade na distribuição de rendimentos. Para avaliá-la é necessário analisar como o rendimento total se distribui entre a população.

O índice mais utilizado para tal análise é o de Gini² que possui valores entre 0 e 1, sendo 1 o valor de máxima desigualdade e 0 a perfeita igualdade na distribuição do rendimento. De acordo com os resultados apresentados pela Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio Contínua (PNAD, 2020) entre os anos de 2012 e 2019, o índice Gini de distribuição de rendimentos médio no Brasil apresentou uma tendência de redução desse indicador entre 2012 e 2015, passando de 0,508 para 0,494. A partir de 2016, entretanto, apresentou comportamento crescente, chegando a atingir 0,509 em 2019, ou seja, um aumento consecutivo da desigualdade que dura mais de quatro anos e que constitui um recorde de duração nas séries históricas brasileiras (NERI, 2019). (Gráfico 01).

Gráfico 1 - Índice de Gini da distribuição de rendimentos no Brasil, 2012-2019



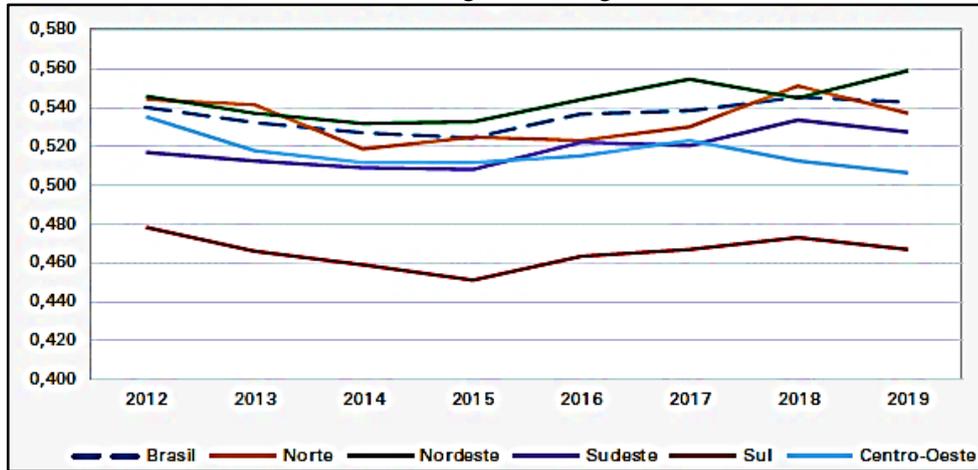
Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados da PNAD Contínua, 2020, p. 8.

Em relação à distribuição da renda monetária nas regiões brasileiras em 2019 (Gráfico 02), o coeficiente de Gini aponta que a região Sul é a que apresenta menor desigualdade de

2 - O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza.

rendimentos (0,467) e a com maior desigualdade de rendimento a região Nordeste (0,559) (IBGE, 2020).

Gráfico 2 – Coeficiente de Gini segundo as regiões brasileiras – 2012/2019



Fonte: IBGE, 2020, p. 53.

De acordo com os dados do *World Bank* (2020), o Brasil, quando comparado a outros países pelo índice de Gini, permanece como um dos países mais desiguais do mundo, no que se refere à distribuição de renda entre seus habitantes (Tabela 1).

Tabela 1 - Estimativa de índice de Gini entre Países

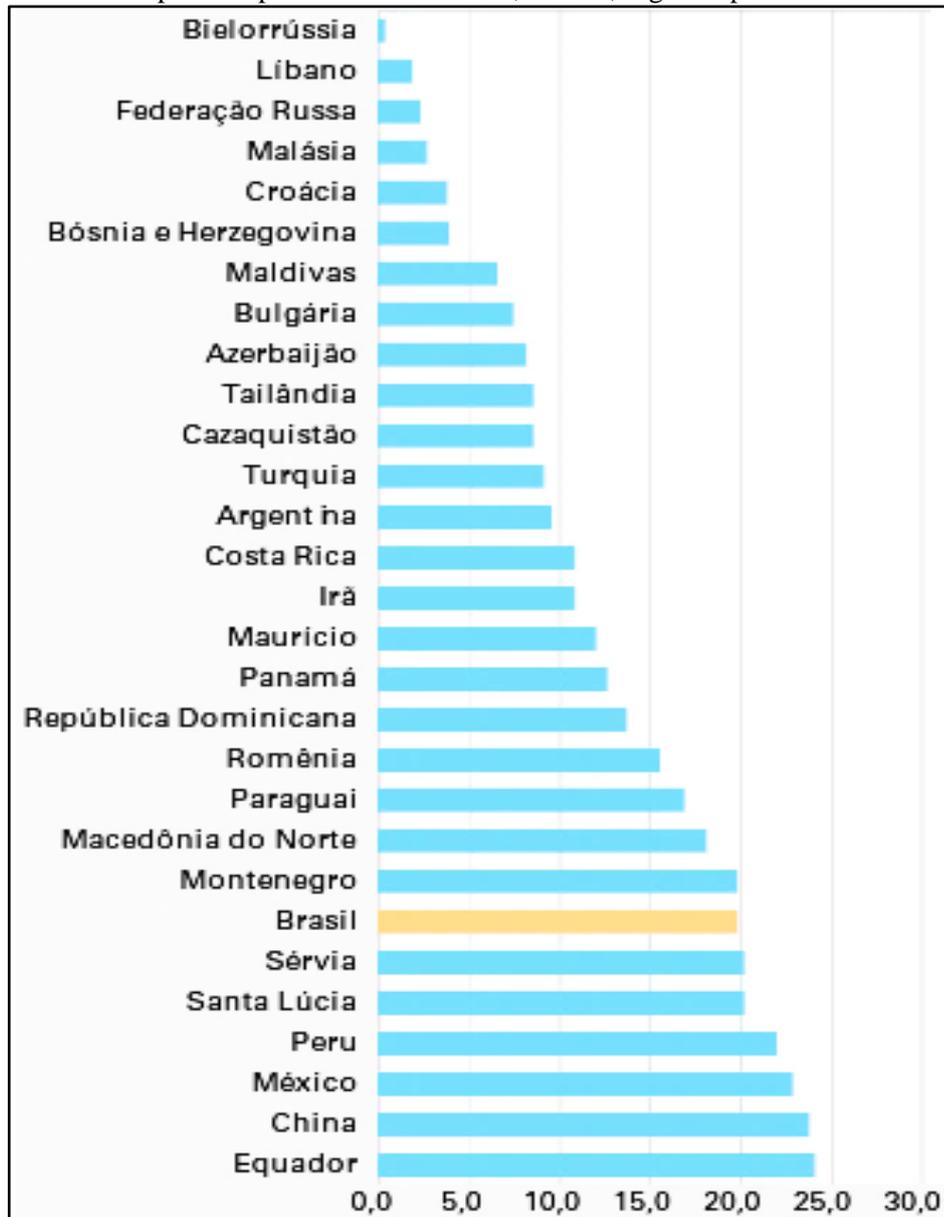
Países Selecionados Por Desigualdade de Rendimentos							
Ranking	Menores Desigualdades			Ranking	Maiores Desigualdades		
	Países	Ano	Índice de Gini		Países	Ano	Índice de Gini
1	Eslovênia	2017	0,242	155	Botsuana	2015	0,533
2	Rep. Checa	2017	0,249	156	Brasil	2018	0,539
3	Bielorrússia	2018	0,252	157	Moçambique	2014	0,540
4	Eslováquia	2016	0,252	158	Suazilândia	2016	0,546
5	Moldávia	2018	0,257	159	Rep. Centro-Africana	2008	0,562
6	Ucrânia	2018	0,261	160	São Tomé e Príncipe	2017	0,563
7	Azerbaijão	2005	0,266	161	Zâmbia	2015	0,571
8	Islândia	2015	0,268	162	Suriname	1999	0,576
9	Noruega	2017	0,270	163	Namíbia	2015	0,591
10	Bélgica	2017	0,274	164	África do Sul	2014	0,630

Fonte: Reproduzida pelo autor com dados do IBGE, 2020.

O IBGE (2020) destaca que o Banco Mundial, para fins de comparação internacional utiliza diferentes linhas de pobreza de acordo com o nível de renda dos países, a linha

internacional de extrema pobreza é de US\$: 1,90 por dia em termos de paridade de compra (PPC) e são considerados pobres aqueles com rendimento de US\$ 5,50 PPC para países com renda média alta, grupo no qual o Brasil está inserido. Entre os 43 países da base de dados do Banco Mundial, o Brasil apresenta a 21ª taxa de pobreza mais elevada (Gráfico 3).

Gráfico 3- Taxa de pobreza para a linha de US\$ 5,50 PPC, segundo países de renda média-alta

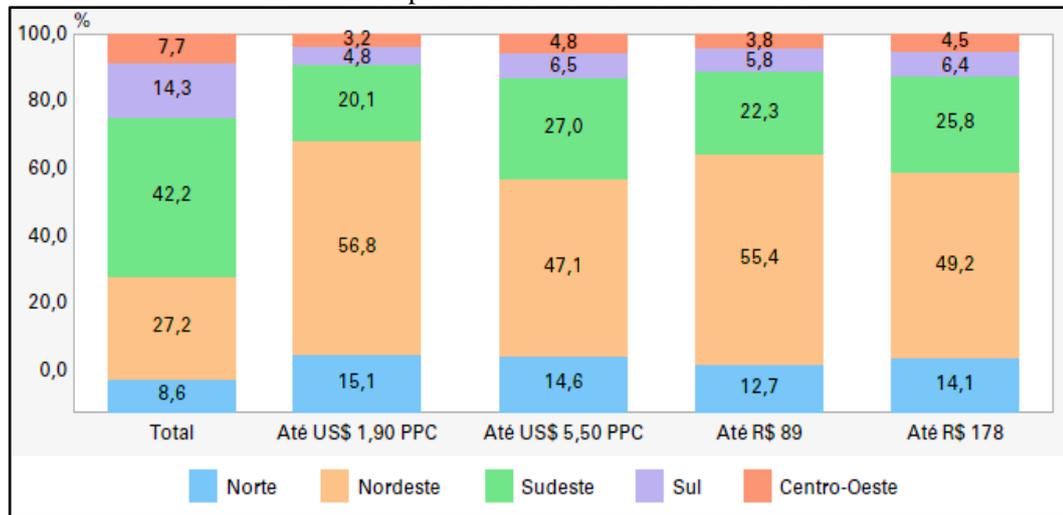


Fonte: IBGE, 2020, p. 63.

Evidenciando as disparidades regionais apontadas pelo índice de Gini, a distribuição da população pobre pelo território brasileiro em 2019, era bastante diferente da distribuição demográfica da população (Gráfico 4). Na região Nordeste com 27,2% do total da população do país, observa-se que 56,8% das pessoas são consideradas extremamente pobres. Na região

Sudeste, a mais populosa do país, com 42,2% da população total, consta 20,1% de seus habitantes em situação de extrema pobreza e 27% em situação de pobreza (IBGE, 2020).

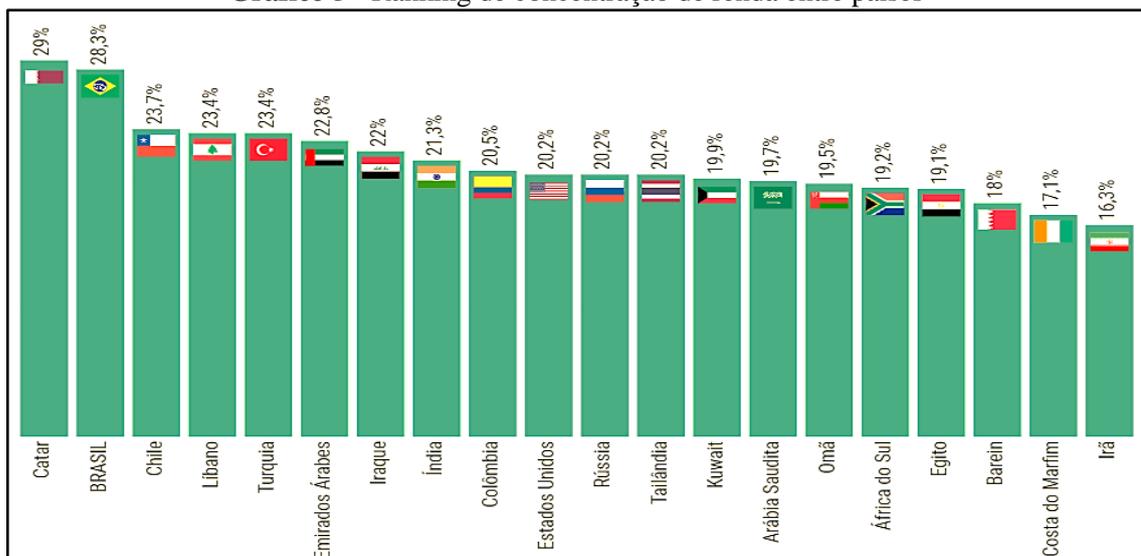
Gráfico 4 – Distribuição percentual por classe de rendimento por regiões brasileiras, segundo as linhas de pobreza do Banco Mundial – 2019



Fonte: IBGE, 2020, p. 66.

Segundo o relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) (BRASIL, 2021a) o Brasil é um dos países recordistas em concentração de renda quando comparado a outros países (Gráfico 05).

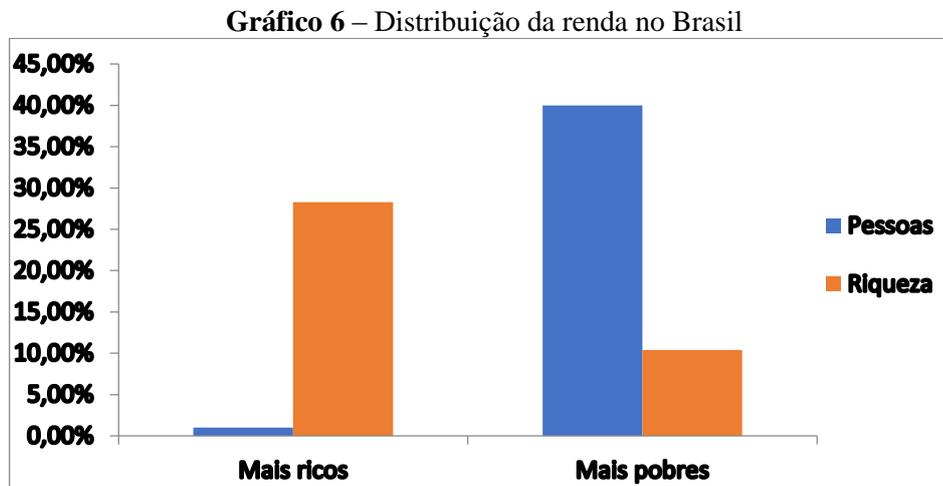
Gráfico 5 - Ranking de concentração de renda entre países



Fonte: BRASIL, 2021a.

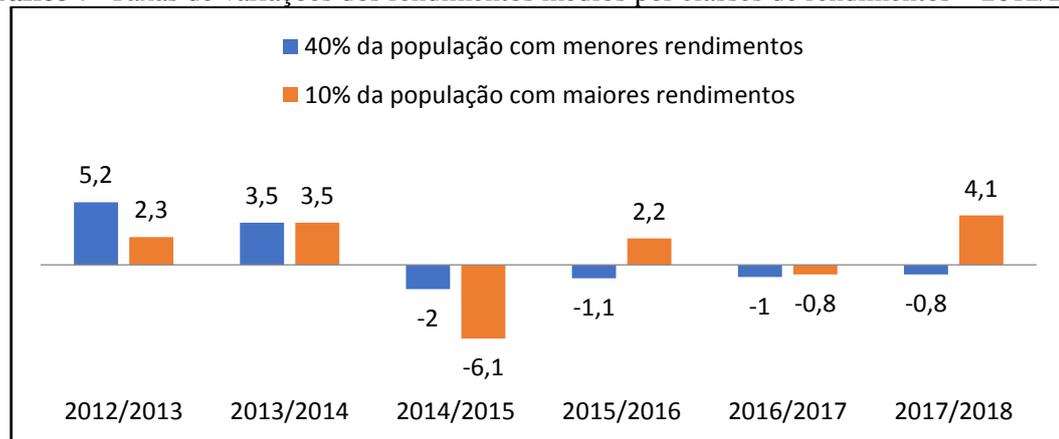
Em 2019, 1% da população mais rica detinha 28,3% da renda do país, correspondente a 1/3 do total. “Se ampliar a faixa de 1% para os 10% dos brasileiros mais ricos, a participação

na renda do país sobe para 41,9% do total”. Ou seja, 1% dos mais ricos detém mais do que o dobro da renda dos 40% mais pobres (BRASIL, 2021a). (Gráfico 06).



Fonte: BRASIL, 2021a.

Sob a ótica do IBGE (2019) o comportamento da desigualdade, no período de 2012 a 2018, analisado pelas variações dos valores de rendimentos médios, entre os 10% da população com os maiores rendimentos e os 40% da população com os menores rendimentos podem ser observados no Gráfico 07. De acordo com os dados apresentados, no período 2012/2013 as médias cresceram para ambos os segmentos, sendo que a média para os 40% de menor renda, cresceu acima dos rendimentos médios dos 10% de maiores rendimentos. Até 2014 houve crescimento de ambos os grupos. No ano seguinte, as médias das rendas de ambos os grupos caíram, sendo que o rendimento daqueles entre os 10% com maior rendimento caiu mais intensamente. Já nos anos seguintes entre os 40% com menores rendimentos permanecem registrando perdas reais de rendimento, enquanto a tendência entre os rendimentos mais elevado se inverte. Em 2018, o resultado da variação dos rendimentos da base da distribuição foi reduzido para -0,8%, contrastando com a elevação das médias mais elevadas que foi de +4,1%, onde foi possível observar a elevação da desigualdade entre os grupos.

Gráfico 7- Taxas de variações dos rendimentos médios por classes de rendimentos – 2012/2018

Fonte: IBGE, 2019, p. 24.

A revista Forbes publicou que o número de brasileiros bilionários aumentou. Foram 22 brasileiros que retornaram ou entraram na lista de pessoas com pelo menos 1 Bilhão de dólares em 2021, num total de 65 brasileiros na lista que tem 2.755 integrantes 660 a mais que no início de 2020.

Sob o ponto de vista de Seeking (2018), devido ao poder e a influência que a elite econômica e a política detêm sobre os recursos e posições privilegiadas, tanto no âmbito público como no privado, a visão da literatura sobre pobreza e a desigualdade, tende a priorizar a percepção da elite, sobretudo, sobre a distribuição de riquezas da sociedade, culminando em um resultado sistematicamente privilegiado para estes grupos.

A elite brasileira considera a pobreza e a desigualdade um problema grave para o desenvolvimento econômico e social do país, no entanto, entende que o Estado é responsável pelo problema social e que, o mesmo, não apresenta interesse em resolver a situação, entretanto a elite não se observa como parte intrínseca do processo (REIS, 2000).

Sobre essa temática, Moore e Hossain (2005) corroboram ao consideram que as elites:

Têm atitudes ambíguas em relação à redução da pobreza e da desigualdade e têm interesse nela. Por um lado, eles podem se beneficiar de serem poderosos e ricos no meio da pobreza, e temer as consequências de qualquer mudança significativa. Por outro lado, eles podem frequentemente perceber a pobreza como um problema e uma ameaça ao bem-estar de 'pessoas como elas' ou à prosperidade, segurança ou dignidade de uma comunidade política e moral (nacional) maior com a qual eles se identificam (MOORE; HOSSAIN, 2005, p. 208).

O critério de riqueza e renda se torna crucial no apontamento das diferenças das condições de vida e das desigualdades socioeconômicas. Diante de uma análise comparativa, a população mais rica apresenta privilégios e possui melhores condições de moradia, educação, assistência médica, lazer e expectativa de vida, em relação aos mais pobres. Segundo Costa (2019), as chances de desigualdades de oportunidades são ainda maiores quando levado em

consideração critérios como etnia e gênero, dificultando as possibilidades de ascensão social e aumentando o distanciamento entre as classes.

De acordo com o IBGE (2020) 56,3% do total de brasileiros que se considerava como preta ou parda em 2019, mais de 70% destes estavam abaixo da linha de pobreza, enquanto os que se declaravam na cor branca 3,4% eram extremamente pobres e 14,7% eram pobres. Esses dados refletem a dimensão da desigualdade e amplitude da vulnerabilidade que existe entre esses dois grupos populacionais. Quando levado em consideração o sexo e a etnia, as mulheres pretas ou pardas se destacam, na população total elas são 28,7% e 39,8% delas foram consideradas extremamente pobres e 38,1% foram consideradas pobres. Desta forma, se constata que entre as mulheres pretas ou pardas brasileiras aproximadamente 78% são pobres ou extremamente pobres. Do mesmo modo, os domicílios onde as responsáveis são mulheres pretas ou pardas, sem cônjuge e com filhos menores de 14 anos, são os que concentram a maior incidência de pobreza. Destaca-se que a pobreza é maior entre as crianças até 14 anos de idade, com 11,3% extremamente pobres e 41,7% pobres (Tabela 2).

Tabela 2 - Pessoas por classes de rendimento domiciliar per capita total, incidência de pobreza e distribuição percentual da população pobre, segundo características selecionadas - 2019

Características selecionadas	Total (1 000 pessoas)		Proporção de pessoas por classes de rendimento domiciliar per capita					
			Menos de US\$ 1,90 PPC 2011 (1)			Menos de US\$ 5,50 PPC 2011 (1)		
	Total	Distribuição percentual (%)	Total (1 000 pessoas)	Proporção (2) (%)	Distribuição percentual (%)	Total (1 000 pessoas)	Proporção (2) (%)	Distribuição percentual (%)
Total	209 415	100,0	13 689	6,5	100,0	51 742	24,7	100,0
Sexo								
Homens	101 054	48,3	6 525	6,5	47,7	24 883	24,6	48,1
Mulheres	108 361	51,7	7 163	6,6	52,3	26 859	24,8	51,9
Cor ou raça (3)								
Branco	89 373	42,7	3 055	3,4	22,3	13 168	14,7	25,4
Pretos ou pardos	117 855	56,3	10 499	8,9	76,7	38 072	32,3	73,6
Sexo e cor ou raça (3)								
Homens brancos	42 222	20,2	1 420	3,4	10,4	6 298	14,9	12,2
Homens pretos ou pardos	57 790	27,6	5 049	8,7	36,9	18 358	31,8	35,5
Mulheres brancas	47 151	22,5	1 635	3,5	11,9	6 870	14,6	13,3
Mulheres pretas ou pardas	60 065	28,7	5 450	9,1	39,8	19 714	32,8	38,1
Grupos de idade								
0 a 14 anos	41 428	19,8	4 692	11,3	34,3	17 258	41,7	33,4
15 a 29 anos	47 196	22,5	3 515	7,4	25,7	13 672	29,0	26,4
30 a 59 anos	87 938	42,0	4 937	5,6	36,1	18 360	20,9	35,5
60 anos ou mais	32 853	15,7	545	1,7	4,0	2 452	7,5	4,7

Fonte: IBGE, 2020.

Na esfera econômica nacional a desigualdade crescente impacta o mercado com o enfraquecimento da demanda, diminui a produtividade, empobrece a formação de capital humano e prejudica, a médio e longo prazo, o processo de crescimento sustentável. Por outro lado, no campo social e político percebe-se, como consequência, a elevação da criminalidade, restrição à cidadania, comprometimento da mobilidade social e o aumento de ferramentas protecionistas (CAVALCANTE, 2020).

O salário-mínimo é outra forma de avaliar a desigualdade econômica de uma população, uma vez que é usado como referência nacional e parâmetro para negociações salariais do mercado de trabalho, como remuneração mínima nos contratos formais de trabalho, tendo seu valor como referência ao piso para benefícios de cunho previdenciário e diversos benefícios

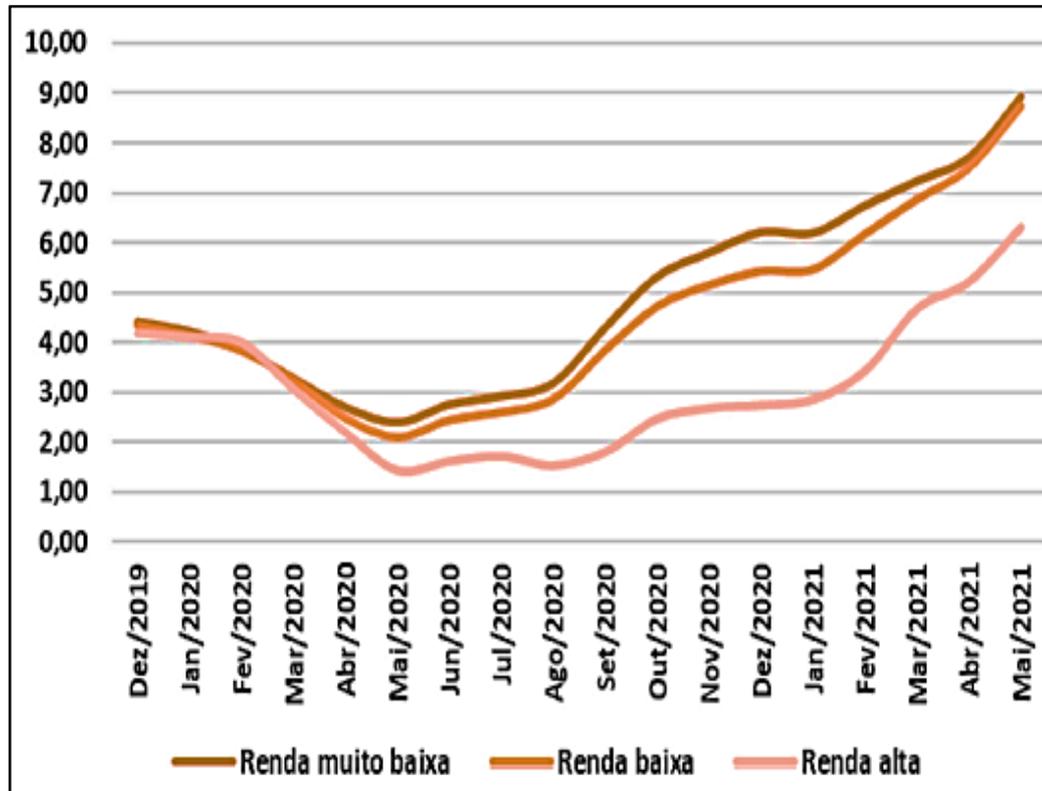
relacionados a programas sociais. Em 2019, 11,8% da população do Brasil sobrevivia com até o equivalente a 1/4 de salário-mínimo per capita mensal, o equivalente a R\$ 250,00, e aproximadamente 30% da população sobrevivia com 1/2 de salário-mínimo per capita, ou seja, R\$ 499,00 (IBGE, 2020).

O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômico (DIEESE, 2021) destaca que com o advento da pandemia de covid-19 a partir de março de 2020 no Brasil, a histórica e profunda desigualdade social já existente se acentuou com o aumento de pessoas em situação de extrema pobreza e elevação no índice de desemprego, que atingiu, sobretudo, os indivíduos com baixo nível de escolaridade. Quando comparado os dados do Cadastro Único para Programas sociais (instrumento de coleta de dados e informações para inclusão em programas de assistência social), de março de 2020 e março de 2021 percebe-se uma elevação de 5,8% na população em situação de extrema pobreza no Brasil, e comparando o início 2019 ao início de 2021 aproximadamente 1,2 milhões de pessoas ingressaram na extrema pobreza no Brasil, correspondendo a um aumento de 9%. Destaca-se que o quantitativo populacional de extrema pobreza já havia aumentado entre 2019 e 2020, portanto antes da pandemia num percentual de 3%. Vale ressaltar que parte da população que vive em extrema pobreza não está no Cadastro Único como, por exemplo, os moradores de rua, por não ter acesso à rede de proteção social, desta forma, o percentual da população em extrema pobreza é potencialmente maior.

Agravando ainda mais a situação, o número de pessoas atuantes no mercado de trabalho formal teve queda de 7,1% o equivalente a 6,6 milhões de pessoas entre o primeiro trimestre de 2020 e o primeiro trimestre de 2021, com a política atual de baixo incentivo a proteção social e a flexibilização das leis trabalhistas muitos trabalhadores perderam suas posições de trabalho e não conseguiram voltar as suas atividades (DIEESE, 2021).

Outro ponto relevante para o aumento das desigualdades é o fator inflacionário que tem atingido com maior intensidade as famílias de baixa renda. Essas encontram maior dificuldade financeira de acesso aos itens básicos de consumo, que impactam no orçamento familiar, evidenciado no Gráfico 8. O coeficiente inflacionário acumulado no período de maio de 2020 a maio de 2021 percebido pelas famílias em situação de extrema pobreza foi de 8,9%, para as famílias em situação de pobreza foi de 8,7%, enquanto para as famílias de alta renda foi de 6,3% (LAMEIRAS, 2021).

Gráfico 8 – Inflação acumulada entre maio de 2020 a maio de 2021, segundo faixa de renda (%)



Fonte: DIEESE, 2021, p. 4.

Segundo a Agência Senado (BRASIL, 2021a) a pandemia deixou ainda mais evidente à desigualdade social e econômica no Brasil a tal ponto que, mais de 30% dos 212 milhões de brasileiros tiveram de ser socorridos, pela primeira fase do Auxílio-emergencial, com o valor de R\$ 600,00, e 57 milhões de pessoas socorridas, na segunda fase, com o valor de R\$ 300,00, ambos aprovados pelo Congresso. Vale ressaltar que o auxílio-emergencial socorreu não apenas os brasileiros que ficaram desempregados ou que não conseguiram manter pequenos negócios, mas também a população em situação de pobreza (US\$ 5,50) e extrema pobreza (US\$ 1,90) conforme a classificação do Banco Mundial. No entanto, o Tribunal de Contas da União – TCU considerou que aproximadamente 7,3 milhões de brasileiros receberam o Auxílio-emergencial indevidamente, por desvios ou irregularidades cadastrais.

2.1 CARACTERÍSTICAS DA POBREZA: CRÔNICA E TRANSITÓRIA

Estudos sobre a pobreza têm como foco a elaboração de indicadores que visam descrever a dimensão de tal fenômeno. Incluem-se as causas da pobreza sobre vários aspectos nas formas dinâmica e estática, observando seu comportamento no decorrer do tempo, com o objetivo de compreender a pobreza tanto no aspecto crônico quanto no transitório, como também os indivíduos, que de acordo com suas características, estão mais propensos a estarem nessas condições (LUCENA *et al.*, 2021).

Ribas *et al.* (2011) destacam que os indivíduos cronicamente pobres, ou seja, aqueles com problemas relacionados à pobreza no longo prazo, apresentam como desvantagens intrínsecas: baixo nível de capital humano, composição demográfica do domicílio, localização, escassez de ativos físicos e baixa remuneração do trabalho. Os fatores de pobreza crônica são interconectados, formando um ciclo vicioso da pobreza, onde o baixo nível de escolaridade, por sua vez, reduz a capacidade produtiva e de oportunidade dos indivíduos, conseqüentemente reduzindo o rendimento proveniente do trabalho e restringe as possibilidades de saída do ciclo de pobreza.

Por outro lado, os transitoriamente pobres enfrentam questões relacionadas a fatores de curto prazo, tais como: tamanho da família, sazonalidade de atividades econômicas, migração, programas de transferência de renda e eventos de ciclo de vida, ou seja, podem experimentar a possibilidade de entrada e saída do estado de pobreza no curto prazo, de acordo com a sua capacidade de consumo (LUCENA *et al.*, 2021).

A diferença entre os indivíduos cronicamente pobres e transitoriamente pobres reflete a necessidade de as políticas públicas governamentais serem mais bem direcionadas, visto que, medidas de curto prazo não surtem efeito em problemas estruturais crônicos e vice-versa. Desse modo, políticas de transferência de renda em uma perspectiva de curto prazo, são propícias para suavizar o problema temporariamente, enquanto políticas de longo prazo devem incluir investimentos em educação e mudanças estruturais no mercado de trabalho, criando oportunidade de geração de emprego, para de certa maneira combater a pobreza cronicamente estrutural (MCKAY; LAWSON, 2002). Nesse sentido, Ribas *et al.* (2011) consideram que uma análise das flutuações no estado de privação é de fundamental importância na formulação de políticas sociais mais eficientes de combate à pobreza. Os autores destacam ainda que a condição de pobreza pode ser causada por uma persistência em estado de pobreza, ou seja, a experiência de estado de pobreza em um período determinado, torna o indivíduo mais propenso a permanecer nesse estado.

Os estudos de Yaqub (2003) apontam que indivíduos mais velhos possuem menor propensão à pobreza, desde que outras características determinantes sejam controladas. A cor do indivíduo é um fator determinante na explicação dos fatores iniciais e de permanência no estado de pobreza, no entanto, não é uma condição de transição. As mulheres possuem maior probabilidade de permanência na pobreza e menor movimento de transição. Os efeitos de escolaridade dos indivíduos é a característica que menos determina a condição inicial de pobreza, no entanto, é relativamente elevado o seu efeito de transição e permanência na pobreza. Nesse contexto, o autor destaca que a pobreza no Brasil é essencialmente crônica.

De acordo com o Relatório da Pobreza Crônica 2004-05 (CPRC, 2004) os indivíduos não brancos, com baixo nível de escolaridade, e residentes na região nordeste do Brasil estão mais sujeitos a pobreza crônica. Do mesmo modo, o relatório identifica que os mais sujeitos a pobreza crônica são aquelas famílias chefiadas por trabalhadores informais ou desocupados, e as famílias chefiadas por mães solteiras com crianças.

Por outro lado, estudos de Lucena *et al.* (2021) sobre a decomposição da pobreza pelos estados brasileiros, no período de 1976 – 2014, apontam que em todos os estados brasileiros a maior parcela dos indivíduos que vivem na pobreza é cronicamente pobre, sendo que os estados da região nordeste detêm a maior fração de pobreza crônica. Entre os componentes da pobreza, fatores sociais como saúde, educação e criminalidade, devem ser considerados na elaboração de políticas públicas futuras. Destacam ainda que a pobreza crônica prevalece em relação à transitória em todos os estados brasileiros.

3 REFERENCIAL INSTITUCIONAL - BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E COMBATE À POBREZA NO BRASIL

O fenômeno da pobreza era interpretado no século XIX como decorrente de um comportamento individual, tais interpretações derivadas da teoria econômica do “*laissez-faire*” entendiam a pobreza como uma condição de vida lamentável, porém, inevitável, pois derivava da condição humana. A única forma de combatê-la seria, portanto, induzir ao trabalho necessário para à sociedade. Países como Alemanha, França, Inglaterra e Holanda adotaram políticas que consideravam a pobreza como um fenômeno predeterminado biologicamente, ou seja, devido à falta de capacidade, fraqueza ou incompetência, a partir desta interpretação as ações implementadas combinavam punição e assistencialismo, modelo político denominado como “Lei dos Pobres” (TOWNSED, 1984).

No Brasil, tal interpretação perdurou até o período da década de 1930, onde a pobreza ainda não era considerada uma questão para o Estado, ou seja, sequer era entendida como uma questão de cunho social. No decorrer desta década o assistencialismo social começa a figurar como mecanismo político e ação programática governamental. O serviço social e seus profissionais passaram a ser introduzidos no âmbito estatal assumindo características de benevolência ou benefício social. (SPOSATI *et al.*, 1995).

De acordo com Vieira (1983) vale destacar que no início da década de 1940 se intensifica a dicotomia entre promoção social e assistência social. O discurso governamental passa a dar maior ênfase a dimensão assistencialista com programas de prestação de serviço social básico e pronto socorro social, ou seja, um auxílio monetário ou material subsidiado para a população com problemas graves de subsistência. A partir deste período as ações de pronto socorro social passam a ser consideradas como assistenciais.

Para o presidente Juscelino Kubitschek (1956/1961), na medida em que o desenvolvimento se acelera os conflitos internos do sistema econômico-social são reduzidos e a força reacionária e egoísta dos interesses se dilui. Uma vez que, há bastante para todos, eventualmente será eliminada a necessidade de lutar pela posse de migalhas pelos indivíduos das economias estagnadas e facilita a prática de justiça social. Sendo assim, considerava-se os programas de política social deveriam estar subordinados ao planejamento do desenvolvimento econômico (VIEIRA, 1983).

Segundo Silva (2006), neste período origina-se ainda a influência de organismos internacionais na definição de programas voltados para a população excluída, principalmente a Organização das Nações Unidas – ONU nos programas destinados as comunidades com

dificuldades socioeconômicas, alinhado a um modelo de estado de bem-estar social, propondo o reenquadramento dos fundos e das práticas internacionais, no entanto, a escassez de recursos financeiros já era utilizada como justificativa para o impedimento de concretização de uma obra assistencial abrangente.

No período da ditadura militar, o caráter assistencial existente nas políticas sociais foi reforçado, ou seja, “A questão social passa a ser tratada a partir da articulação repressão/assistência atendendo aos interesses de determinados segmentos sociais especialmente a burocracia estatal e os setores empresariais que se especializam na produção de bens e serviços” (SILVA, 2006, p. 34).

Na década de 1960, foram implementadas reformas fiscais, monetárias e financeiras no país, com o objetivo de desacelerar a força inflacionária ao mesmo tempo em que, almejava impulsionar a economia. Nesse contexto, os assuntos relacionados à política social encontravam barreiras no âmbito de financiamento dos programas, uma vez que, o orçamento fiscal não poderia ser pressionado pelos gastos sociais, nesse sentido, a proteção social estava subordinada às questões econômicas e as reformas institucionais não visaram à estruturação de um sistema de proteção social, acabando por privilegiar alguns setores da economia em detrimento das políticas sociais (FAGNANI, 1997).

Dessa forma, as políticas de assistência social e combate à pobreza foram praticamente inviabilizadas, isso devido à falta de compatibilidade com o modelo de autofinanciamento imposto pelo Estado, por conta da redução dos recursos fiscais a fundo perdido. No entanto, no final da década de 1960 e início da década de 1970 a pobreza e a exclusão eram associadas aos problemas de miséria pontuais e isoladas, que seriam superados com o desenvolvimento econômico (SILVA, 2006).

A mudança no discurso do governo referente à pobreza foi percebida a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974 / 1979) que abordou questões relativas à execução de uma política social, com o objetivo de reduzir a pobreza por meio do aumento da renda real em todas as classes. Entretanto, Coimbra (1985) destaca que apesar do surgimento de inúmeros programas, lideranças de grupos, heterogeneidade de políticas sociais, a falta de recursos financeiros fez com que muitos destes novos programas se tornassem uteis apenas para a imagem governamental, com poucos segmentos da população tendo acesso a eles, ou seja, sendo insignificantes como instrumento para a resolução de problemas das classes trabalhadoras.

Vários programas sociais surgiram no final da década de 1970, principalmente na região nordeste rural, com recursos do Banco Mundial na ordem de US\$ 4 bilhões, impulsionados pelo

agravamento da crise econômica. Desta forma, no início dos anos de 1980, as políticas sociais faziam parte de uma área de destaque da ação estatal, com certo grau de esforço financeiro por parte do Estado em relação à proteção do assistencialismo social, no entanto, a centralização do poder e a falta de capacidade administrativa proporcionou pouca transparência para o sistema de política social, o que, conseqüentemente, comprometeu a eficácia e efetividade das ações (DRAIBE, 1998).

A partir de 1985 com a transição da ditadura militar para a Nova República, os espaços para discussão de reformas no sistema de proteção social foram ampliados. Questões emergenciais relacionadas à fome, desemprego e pobreza, apresentavam objetivos de curto prazo, enquanto medidas de caráter estrutural davam prioridade ao crescimento econômico, amplificação do emprego, aumento de salários e implementação de renda. Neste período foram lançados Programas de Prioridade Sociais – PPS (1985 / 1986) com planos emergenciais para o combate à miséria, à fome e ao desemprego, propondo um melhor aproveitamento dos programas já existentes como também dos recursos disponíveis, abandonando as teorias que defendiam que o desenvolvimento social ocorria espontaneamente por meio do crescimento econômico (NEPP, 1998).

De acordo com Fagnani (1997) as novas estratégias para as políticas sociais priorizadas pelo governo, visaram ampliar os meios de inclusão social, redefinir padrões financeiros, universalizar o acesso e maximizar os impactos sociais. Destaca-se neste período o lançamento do Plano Cruzado com efeito positivo, sobretudo, para a população de baixa renda, que se beneficiou da ruptura do processo inflacionário e da elevação de investimentos no ano de 1986.

Com o processo da constituinte em andamento e os efeitos do fracasso do Plano Cruzado, foram criadas diversas comissões de esferas representativas da sociedade civil com o objetivo de propor reformulações do modelo de atuação social do Estado (SILVA, 2006).

A implementação da Constituição de 1988 trouxe um modelo de organização igualitária e universal de proteção social para o país, migrando de um modelo meritocrático-particularista para um modelo institucional-redistributivo. A adoção do conceito de seguridade social introduzida na Constituição amplia a concepção dos modelos de assistência, reconhecendo os direitos sociais básicos da população (DRAIBE, 1998). Até a referida Constituição de 1988, a assistência social estava vinculada à filantropia e às políticas clientelistas, não sendo considerada como um direito do cidadão e, tampouco, um dever do Estado (CABRERA, 2015). De acordo com a Constituição/1988,

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, 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:

I - Universalidade da cobertura e do atendimento;

II - Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - Irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - Equidade na forma de participação no custeio;

VI - Diversidade da base de financiamento;

VII - Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados. (BRASIL, 1988, online).

Após o término do governo de José Sarney (1985/1990) e do curto período de vigência do governo Fernando Collor (1990/1992), assume a gestão Itamar Franco em 1992 que trouxe grandes avanços na discussão e implementação de programas de assistência social e combate à pobreza, como por exemplo, o Plano de Combate à Fome e a Miséria – PCFM e a sanção da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, por meio da Lei 8.742/93 (SILVA, 2006). No entanto, Draibe (1998) destaca que entre os principais obstáculos para a implementação do PCFM encontrava-se a precariedade de funcionamento das instituições públicas, restrições orçamentárias, incapacidade de freio ao clientelismo e dificuldades de articulação entre os órgãos governamentais. Por outro lado, a LOAS define em seu artigo primeiro que:

Art.1. A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (LEI 8.742, art. 1º) (BRASIL, 1988).

A referida lei ainda destaca os objetivos da assistência social:

I - A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - O amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - A promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - A habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - A garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família”. (BRASIL, 1988).

A LOAS salienta em seu art. 2º a necessidade de integração das políticas sociais para o enfrentamento da pobreza:

A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. (BRASIL, 1988).

Apesar de estar previsto na Constituição Federal de 1988 no Artigo 203, o Benefício de Prestação Continuada – BPC dependia de regulamentação. A LOAS no Artigo 20 define o BPC como: “garantia de 1(um) salário-mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família” (LEI 8.742, Art. 20). Vale destacar que o BPC passou a substituir benefícios já existentes como: a renda mensal vitalícia, auxílio natalidade e o auxílio funeral.

Ao assumir a presidência da república em 1995, Fernando Henrique Cardoso assumiu como principal compromisso de seu governo fazer justiça social à maioria dos brasileiros com foco na ação social, combate à fome e a pobreza. Entre o conjunto de ações com benefícios imediatos para a população mais vulnerável incluía-se a saúde e educação, como políticas de assistência social à promoção da cidadania e inclusão social. Cabe destacar que o momento econômico passava pela estabilidade da moeda, crescimento econômico e redistribuição da renda nacional (PELIANO *et al.*, 1995). Nesse contexto, foram lançados programas inovadores como: Universidade Solidária (UNISOL), Alfabetização Solidária (PAS) e Capacitação Solidária (PCS). Entretanto, não foram criados fundos específicos para tal e os programas tinham baixa capilaridade.

Em relação à política de assistência social e combate à pobreza, foram criados o Fundo Nacional e a Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS como órgão responsável. Além disso, nesse período, foi extinto a Legião Brasileira de Assistência – LBA, quebrando a tradição clientelista dando ênfase ao direito social como normativa dos novos programas sociais. Quanto aos recursos federais destaca-se a descentralização com repasses automáticos aos estados e municípios, permitindo melhor planejamento das ações e previsibilidade orçamentária (SILVA, 2006).

A Secretaria Nacional de Assistência Social passa a desenvolver ações para implementação da LOAS, principalmente em relação ao Benefício de Prestação Continuada – BPC e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, criado em 1996, com objetivo de erradicar o trabalho infantil nas atividades perigosas, insalubres, penosas ou degradantes nas zonas urbana e rural (BRASIL, 2017a).

Os efeitos econômicos gerados pelo Plano Real, implementado em 1994, pelo então presidente da república Itamar Franco, impactaram positivamente na estabilização monetária e redução da inflação, e conseqüentemente, na redução dos níveis de pobreza no país. Entretanto, destaca-se que a crise asiática começou a impactar negativamente no Brasil a partir de 1997, os indicadores sociais, mesmo com os baixos índices de inflação, começaram a não apresentar os

mesmos resultados de antes. O que resultou num plano fiscal para melhorar as finanças públicas e um empréstimo de US\$ 41,0 bilhões no Fundo Monetário Internacional – FMI, com o comprometimento de manter os gastos com programas sociais.

Já no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso como presidente da república (1999/2003), mesmo com o empréstimo do FMI e o aperto fiscal, as turbulências econômicas do período surtiram efeitos graves sobre o emprego e a renda, havendo, portanto, necessidade de análise sobre os gastos públicos da área social. Nesse sentido, o Congresso Nacional por meio de uma Comissão Mista Especial concluiu ser possível combater a pobreza sem a necessidade de aumento nos gastos públicos, dependeria apenas de aperfeiçoamento das políticas públicas sem que houvesse a elevação com gastos sociais (COMISSÃO MISTA ESPECIAL, 1999).

Só a partir de 2001, os programas de transferência direta de renda voltaram a ter destaque na esfera governamental com a criação de uma Rede de Proteção Social – RPS envolvendo programas como: Previdência Rural (1971), Renda Mensal Vitalícia (1972), Abono Salarial do PIS/PASEP (1977); Seguro Desemprego (1988), Benefícios de Prestação Continuada (1996), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI (1995), Bolsa Alimentação (1998), Bolsa Escola (2001), Agente Jovem de Desenvolvimento Humano (2001), Bolsa Qualificação (2001), Auxílio Gás (2002) e Seguro Safra (2002). Percebe-se, contudo, que se mantém a fragmentação dos programas na RPS (SILVA, 2006).

Em 2001 foi lançado o Cadastro Único para os Programas Sociais do Governo Federal, trata-se de um sistema para identificação, seleção e registro de beneficiados, que teve como objetivo unificar e integrar os cadastros dos beneficiários, visto que, até então, cada programa tinha o seu próprio cadastro. No entanto, segundo Silva (2006), após um ano de seu lançamento apenas cerca de 5 milhões de famílias, ou seja, 52% do número de famílias com renda mensal de até meio salário-mínimo per capita faziam parte do cadastro. Como justificativa à baixa adesão foi considerada a falta de documentos de parte da população alvo. Além disso, muitas famílias que não se enquadravam nos critérios foram cadastradas irregularmente. Os Programas inseridos pelo Cadastro Único em 2002 eram: Bolsa-Alimentação; Bolsa-Escola; Bolsa Criança Cidadã; Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano; Auxílio-Gás.

Contudo, vale destacar nesse processo, a inovação na definição das mães como responsáveis pela conta bancária para pagamento dos benefícios e na simplificação dos pagamentos feitos através do Cartão Cidadão, que consiste num cartão magnético que permite o saque do dinheiro pago pelos programas nas agências da Caixa Econômica Federal ou outros postos autorizados (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO; 2014).

Já no início do governo do Presidente Luiz Inácio da Silva – Lula (2003) os programas de transferência direta de renda passaram a ser prioridade para o enfrentamento da fome e da pobreza no país. Apesar das dificuldades da economia da época, com inflação anual de 12,53%, dólar equivalente a quatro reais, escassez em linhas de crédito e uma dívida externa que constituía um grande peso nas contas públicas, o programa de segurança alimentar Fome Zero foi uma das primeiras iniciativas do governo (IPEA, 2015). Inicialmente buscou-se avaliar as iniciativas executadas até então, e a seguir propor estratégias de combate à fome mediante ações mais articuladas. Com o Fome Zero foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e a implementação do Programa Bolsa Família. As ações do Fome Zero foram organizadas em quatro eixos-base: ampliação do acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda, articulação, mobilização e controle social (PAIVA *et al.*, 2014).

O Plano Brasil sem Miséria, implantado no governo Dilma Rousseff (2011), foi organizado de maneira multidimensional, em torno de três eixos de atuação. O primeiro deles teve como objetivo proporcionar um rendimento mínimo estável à população carente. O segundo envolve a inclusão produtiva, oferecendo oportunidades de qualificação, ocupação e geração de renda. O terceiro se refere à melhoria do acesso a serviços públicos, sobretudo, em educação, saúde e assistência social. Essas ações se desenvolvem de maneira articulada de modo a potencializar os resultados. A construção do Plano Brasil sem Miséria partiu de políticas e ferramentas já desenvolvidas no governo anterior, principalmente, o Programa Bolsa Família, que teve continuidade de forma ampliada, revigorada e articulada, por se tratar de uma experiência de sucesso na redução da pobreza (BRASIL, 2015).

Já no governo de Michel Temer (2016) a implantação do Programa Criança Feliz teve a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, o seu público-alvo foi: gestantes, crianças de até seis anos e suas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; crianças de até seis anos e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada; crianças de até seis anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente. Vale destacar que nesse Programa não há concessão de benefícios financeiros às famílias (BRASIL, 2021b).

Diante do agravamento das desigualdades e da pobreza no Brasil, sobretudo, em virtude da pandemia da covid-19, o governo de Bolsonaro (2019) foi obrigado a conceder um novo auxílio emergencial. Trata-se de um benefício financeiro concedido pelo Governo Federal

destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, e tem por objetivo fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia. Mais de 30% dos 211,8 milhões brasileiros tiveram de ser socorridos na etapa inicial com auxílio de R\$ 600 e de R\$ 300 a partir de setembro de 2020. Atualmente o valor do benefício varia de acordo com a composição da família: Se a família for composta por apenas uma pessoa, o benefício é de R\$ 150,00 por mês; se a família for composta por mais de uma pessoa, o benefício é de R\$ 250,00 por mês; se a família for chefiada por mulher sem cônjuge ou companheiro, com pelo menos uma pessoa menor de dezoito anos de idade receberá, mensalmente, R\$ 375,00. Disponibilizados até quatro parcelas, desde que a família continue atendendo aos critérios de seleção do Auxílio. Nas situações em que for mais vantajoso para a família, o Auxílio Emergencial substituirá, temporariamente, o benefício do Programa Bolsa Família, ainda que haja um único beneficiário no grupo familiar.

3.1 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DIRETA NÃO CONTRIBUTIVA

Os programas de transferência de renda de natureza não contributiva existentes no Brasil há várias décadas, passaram por expansão e inovações a partir do final da década de 1990. Eles possuem como objetivo principal o enfrentamento da pobreza e da extrema pobreza, por meio da redistribuição de recursos monetários para famílias ou indivíduos que se encontram em situação de precariedade sócio financeira. A transferência de renda é uma das iniciativas que as políticas de assistência social devem garantir. Trata-se de um direito social, que assegura o direito à sobrevivência das famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, por meio da promoção da autonomia dessas famílias, portanto, se trata de uma ferramenta estratégica no enfrentamento da pobreza e na inclusão social de milhões de indivíduos (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2021).

De acordo com Cabrera (2015) esses programas se constituem como resposta as limitações vivenciadas pela população mais pobre, tratam-se, por tanto, de auxílios compensatórios. Tendo em vista um histórico de acesso limitado às políticas públicas adequadas para o enfrentamento da pobreza, desta forma, a compensação financeira imediata visa à promoção do desenvolvimento de políticas sustentáveis de longo prazo. Corroborando com este pensamento Cecchini e Madariaga (2011) definem os programas de redistribuição de renda como um investimento em capital humano que promove o acesso aos serviços básicos, fomentando o desenvolvimento social por meio de um desafogo imediato da pobreza.

Sob a ótica política pode-se observar os programas de transferência de renda em duas vertentes: na visão progressista a universalização da renda mínima é direcionada aos direitos sociais e inserção social com caráter redistributivo, por outro lado, na visão liberal tais programas possuem caráter compensatório e embasam uma modalidade de política socioeconômica, voltada para o consumo e utilização de serviços básicos condizentes com as necessidades do indivíduo (CABRERA, 2015).

Os programas de transferência de renda podem adotar dois modelos distintos de concessão do benefício, podendo estes possuir obrigatoriedades condicionantes ou não. Segundo Moares *et al.* (2018) o modelo com imposição de condicionalidades destina uma quantia monetária para as famílias que se encontram em situação de pobreza ou extrema pobreza, focalizado na redução da situação de precariedade, melhorando a condição de vida, educação e saúde para estas famílias, no entanto, para ter acesso ao benefício os participantes do programa precisam cumprir exigências de responsabilidades, podendo estes variarem de acordo com o programa proposto. O modelo sem condicionalidades por sua vez é definido por Van Parijjs e Vanderborcht (2018) como um pagamento realizado em dinheiro de forma individual e periódica para todos os cidadãos de uma sociedade, independente de seus rendimentos, sem restrições condicionantes, sem necessidade de contribuições anteriores e histórico de trabalho.

O Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e o Auxílio Emergencial são programas do tipo que exigem condicionalidades. Para ter acesso a esses programas assistenciais é necessário estar inscrito no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), para tal o rendimento domiciliar per capita de até 1/2 salário-mínimo ou até 3 salários-mínimos de rendimento familiar total. Para o Benefício de Prestação Continuada (BPC) proveniente da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS que é um direito assistencial assegurado a idosos e deficientes, é necessário que a renda per capita seja de 1/4 de salário-mínimo (IBGE, 2020).

É de fundamental importância para as políticas públicas de redistribuição de rendimentos, a análise da renda domiciliar per capita e a referência em frações de salários-mínimos para avaliar as famílias que serão assistidas nos programas de benefício governamental. As formas de decomposição do rendimento familiar são separadas em três principais componentes: aposentadoria e pensões, trabalho e outros rendimentos (Seguro-desemprego; doações; aplicações financeiras; aluguéis etc.) (IBGE, 2020).

Para Costa (2015) embora as políticas de transferência de renda possam contribuir para a redução da pobreza, esse tipo de intervenção possui muitas limitações para de fato transformar as desigualdades estruturais persistentes.

A seguir serão destacadas as características do Cadastro Único e dos programas Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada e alguns de seus resultados.

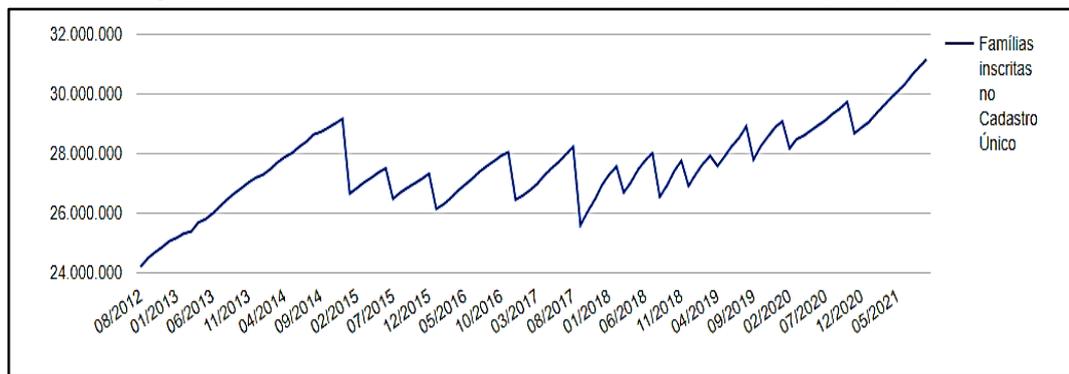
3.2 CADASTRO ÚNICO

O Cadastro Único (CadÚnico) é a mais importante base de informação para triagem e acompanhamento dos beneficiários de programas sociais no Brasil, de modo a permitir que as políticas públicas sejam direcionadas para as parcelas mais pobres da população. O CadÚnico foi instituído em 2001, no entanto, concretiza-se em 2003 com a criação do Programa Bolsa Família, passando a ter amplo alcance a partir de 2011 com a implementação do Plano Brasil Sem Miséria. Este cadastro contém o perfil socioeconômico das famílias, considerando-se as suas principais vulnerabilidades. As famílias com renda mensal per capita de até meio salário-mínimo são cadastradas, já as famílias com renda superior a esse valor também são cadastradas para que suas informações sejam utilizadas em programas sociais específicos como, por exemplo, os programas de habitação (BRASIL, 2014).

Atualmente a gestão e a coordenação do cadastro a nível federal estão vinculadas ao Ministério da Cidadania, contudo, os estados, os municípios e o Distrito Federal participam da gestão do CadÚnico, ou seja, os estados têm a responsabilidade de apresentar os programas para a população e de fornecer apoio técnico aos municípios, que por sua vez, são responsáveis por fazer a identificação das famílias mais pobres, cadastrá-las no sistema e manter seus dados atualizados. A Caixa Econômica Federal é o agente operador do programa e responsável por desenvolver e manter o sistema operacional (BRASIL, 2020). A parceria entre os três níveis de governo e a Caixa Econômica Federal consolidou o que hoje é uma das maiores bases de dados relacionados à população de baixa renda no mundo, sobretudo com a rede de cadastramento dos municípios ampliada pelo interesse da população no Programa Bolsa Família a partir de 2005. Entre 2008 e 2010, foi desenvolvida uma versão on-line do CadÚnico a versão 7 (V7) que permitiu o recolhimento de dados com maior qualidade por parte dos municípios, atualizados diariamente. A Caixa Econômica Federal extrai a base de dados nacional e a envia para o Ministério da Cidadania, que por sua vez, os utiliza em diversas demandas por informação, além de monitorar a atualização dos dados (BRASIL, 2020).

Vale destacar que até o fim do ano de 2021 eram 31,2 milhões famílias e 79,3 milhões de pessoas cadastradas, o que representa cerca de 37% da população brasileira. Destaca-se o estado de São Paulo com o maior número de famílias cadastradas (4,5 milhões), seguido da Bahia (3,3 milhões) (Gráfico 9). O que corresponde a um aumento de 14% em relação ao número de famílias cadastradas em janeiro de 2019 quando o quantitativo de famílias cadastradas era de 27.313.209, e 37% quando comparado a fevereiro de 2012 quando as famílias cadastradas eram 22.714.220 (BRASIL, 2021c).

Gráfico 9 – Famílias Inscritas no Cadastro Único entre 2012/2021



Fonte: BRASIL, 2021c.

Entre o total de famílias cadastradas até 2021, 24.578.491 delas possuem renda per capita até meio salário-mínimo, isso reflete um aumento de 14% se comprado aos cadastros de abril de 2012; entre as famílias cadastradas 15.064.443 vivem em situação de extrema pobreza, o que corresponde a 19% a mais quando comparado aos dados de abril de 2012, sendo este o pico de famílias cadastradas em extrema pobreza ao longo deste período; 2.932.297 estão em situação de pobreza; e 6.581.042 famílias cadastradas possuem renda per capita superior a meio salário-mínimo (Tabela 3). Vale destacar que as definições de extrema pobreza e pobreza são atualizadas ao longo dos anos, conforme o DECRETO Nº 5.209/2004. A partir de junho de 2018 indivíduos com renda per capita menor ou igual a 89 reais são considerados em situação de extrema pobreza, e aqueles com renda per capita de 89,01 reais a 178 reais são considerados em situação de pobreza.

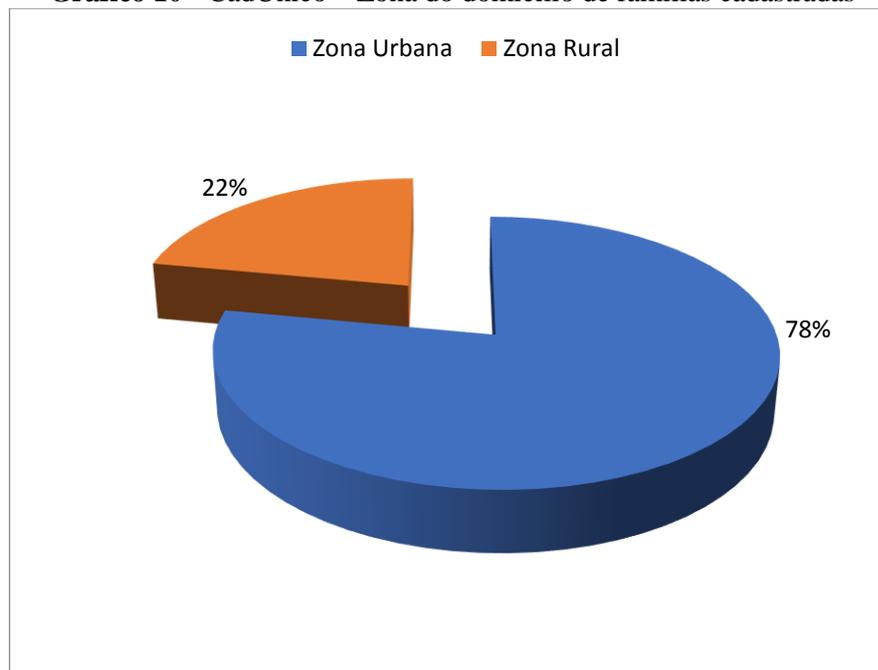
Tabela 3 - Famílias cadastradas no CadÚnico até setembro de 2021, segundo a renda per capita

Renda Per Capita	Nº de Famílias
Até R\$ 89,00 (Extrema pobreza)	15.064.443
Entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 (Situação de pobreza)	2.932.297
Entre R\$ 178,01 e meio salário-mínimo	6.581.751
Até meio salário-mínimo	24.578.491
Acima de meio salário-mínimo	6.581.042

Fonte: Elaborada com base em BRASIL, 2021d.

De acordo com o levantamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2014), em 2013, entre as famílias cadastradas, 78% residiam em área urbana. Contudo, a proporção de famílias em situação de extrema pobreza era menor nas zonas urbanas quando comparadas aos residentes nas áreas rurais (Gráfico 10).

Gráfico 10 - CadÚnico – Zona do domicílio de famílias cadastradas



Fonte: BRASIL, 2014.

Quando se analisa a distribuição das famílias cadastradas por região do país é possível perceber que a região Nordeste concentra a maioria das famílias (Tabela 4). Cabe destacar, que as regiões Norte e Nordeste concentram o maior percentual de famílias cadastradas em situação de extrema pobreza em relação às populações regionais estimadas, ou seja, 9,4% e 13% respectivamente.

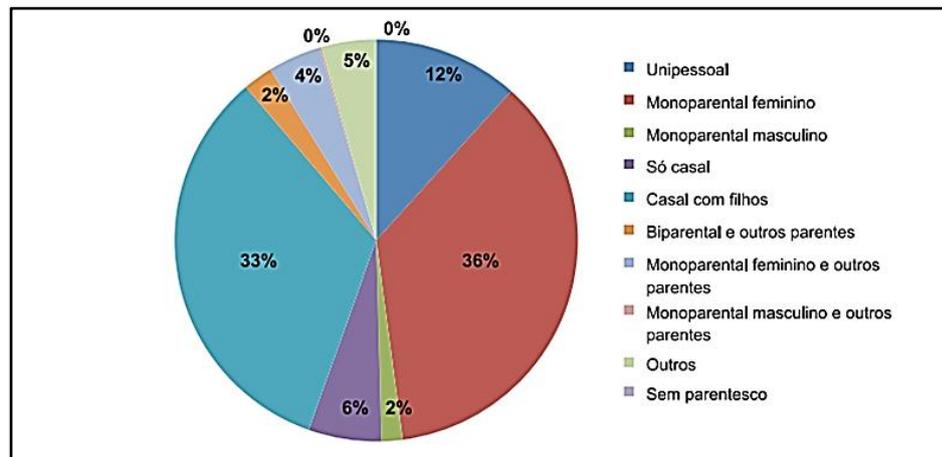
Tabela 4 - População estimada por região brasileira e dados do Cadastro Único, Setembro/2021

Região	Norte	Nordeste	Centro Oeste	Sudeste	Sul
População estimada (IBGE, 2021)	18.906.962	57.667.842	16.707.336	89.632.912	30.402.587
Quantidade de famílias cadastradas	3.423.493	12.529.866	2.138.080	10.086.195	2.981.899
Famílias com renda per capita de até meio salário-mínimo	2.832.207	10.547.638	1.502.321	7.608.011	2.088.314
Famílias em situação de pobreza	408.173	871.254	286.173	1.031.413	335.284
Família em situação de extrema pobreza	1.778.352	7.531.320	635.061	4.223.251	896.459

Fonte: BRASIL, 2021c.

De acordo com os dados do Ministério da Cidadania (BRASIL, 2021c) a região Sudeste, que concentra a maior parte da população brasileira, tem 11,25% da sua população total estimada cadastrada no CadÚnico, no que se refere ao quantitativo das regiões Norte e Nordeste estas regiões concentram o maior percentual de famílias cadastradas em relação às populações regionais estimadas (18,1% e 21,7%) respectivamente. Vale ainda destacar, que essas regiões também apresentam os maiores percentuais de famílias com renda per capita de até meio salário-mínimo (14,97% e 18,29%). Por outro lado, a região Sul possui os menores percentuais de famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza (1,10% e 2,94%, respectivamente) em relação as suas respectivas populações regionais estimadas.

No que se refere aos arranjos familiares das famílias cadastradas no CadÚnico o arranjo monoparental feminino é predominante (36,1%) (Gráfico 11), esse dado é importante visto que famílias com o arranjo monoparental feminino de baixo rendimento são especialmente vulneráveis, uma vez que, possivelmente, não existem outras pessoas no domicílio que contribuam economicamente ou em tarefas familiares. Outro agravante para as mulheres nesta situação é a dificuldade de inserção no mercado de trabalho (BRASIL, 2014).

Gráfico 11 – Arranjo familiar das famílias cadastradas, 2014

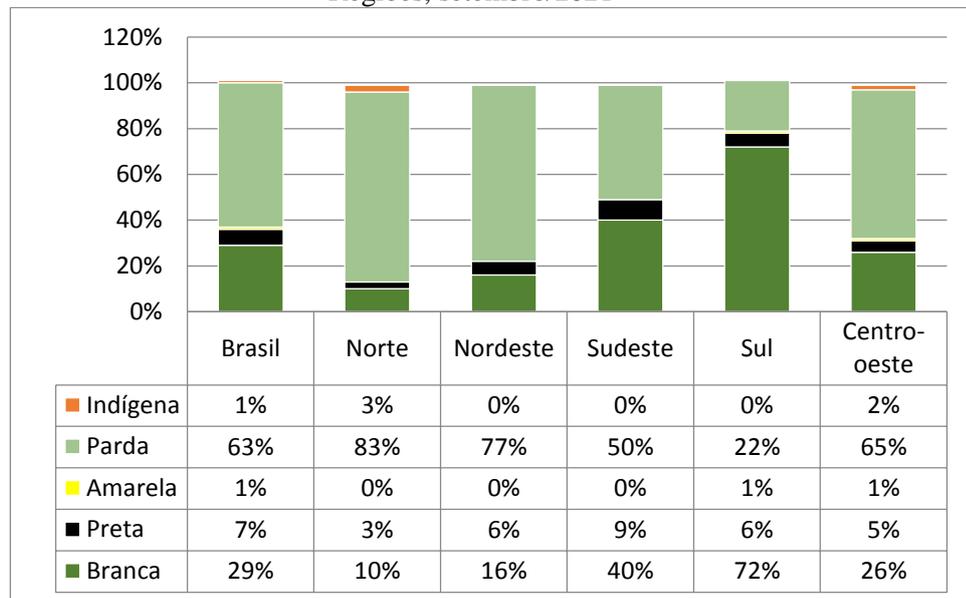
Fonte: BRASIL, 2014.

Destacam-se ainda os arranjos familiares compostos por casal com filhos (33%). Vale salientar que entre as famílias monoparentais femininas há predominância de situação de extrema pobreza (65%), como também entre das famílias constituídas por casal com filhos (55%).

Em relação ao número de pessoas cadastradas no CadÚnico, consta nos dados do Ministério da Cidadania (BRASIL, 2021d), que em setembro de 2021 o quantitativo era de 79.383.926, um aumento de 6,6% em relação a janeiro de 2019.

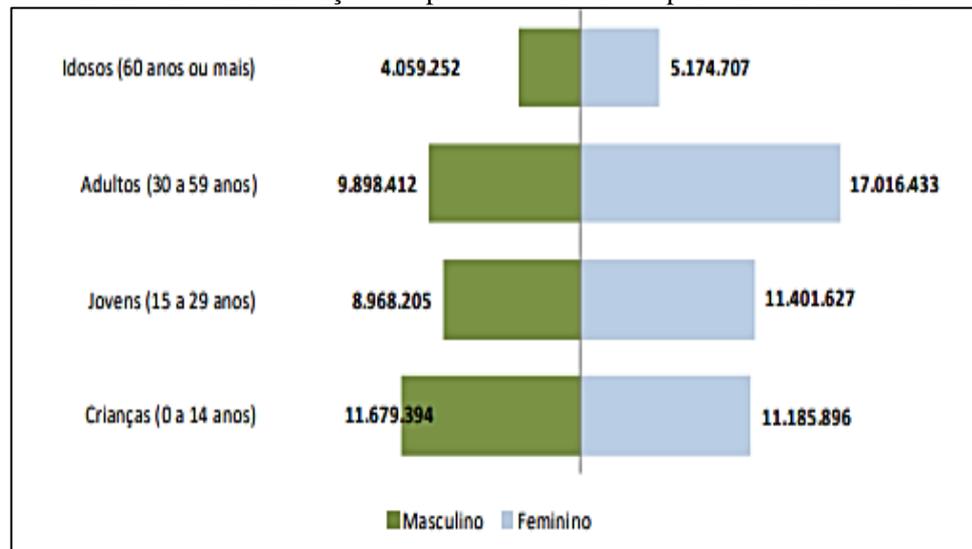
Em relação à raça das pessoas cadastradas a maioria das pessoas se declarou de cor parda (63%), seguido por branca (29%). Ao considerarmos os que se declaram como pretos ou pardos chegamos ao percentual de (70%) das pessoas cadastradas. Destaca-se que na região Norte observa-se 83% de pessoas pardas, enquanto na região Sul observa-se 72% de pessoas brancas (Gráfico 12).

Gráfico 12 - Distribuição percentual das pessoas cadastradas por raça/cor - Brasil e Grandes Regiões, setembro/2021



Fonte: BRASIL, 2021d

No que se refere à faixa de extrema pobreza o maior quantitativo de pardos em comparação ao número de pessoas brancas cadastradas indica que quanto menor a renda, menor a proporção de pessoas branca, e maior a proporção de pessoas pardas (BRASIL, 2014). Ao cruzarmos as informações referentes à raça com as regiões do país, percebe-se que na região Sul a maioria (72%) das pessoas cadastradas se declarou branca, na região Sudeste a maioria se declarou parda (50%), seguidos de (40%) pessoas autodeclaradas branca, já nas regiões Norte e Nordeste há uma maior proporção de pardos (84% e 77% respectivamente), destaca-se que a região Norte apresenta (3%) de pessoas indígenas cadastradas, e possui o maior quantitativo de famílias indígenas. Vale observar que a desigualdade racial parece não ser decorrente da distribuição de raças na população. Quanto ao sexo e à idade das pessoas cadastradas, a maior parte é do sexo feminino com idade entre 30 e 59 anos. O número de crianças e jovens de ambos os sexos, com idade entre 0 e 14 anos, também é elevado, por outro lado, a presença de idosos é a mais reduzida (Gráfico 13), isso reflete os resultados da implementação de políticas públicas voltadas para a garantia de renda de pessoas idosas (BRASIL, 2021d).

Gráfico 13 – Distribuição das pessoas cadastradas por sexo e faixa etária

Fonte: BRASIL, 2021d.

Em relação ao nível de instrução das pessoas cadastradas com idade acima de 25 anos em famílias com renda per capita de até meio salário-mínimo, a maioria (51,3%) tem apenas o ensino fundamental incompleto, este dado deixa evidente um número de adultos pouco escolarizados e que, possivelmente, encontram dificuldades para exercer a sua cidadania. Constam ainda nos dados que 15,3% das pessoas cadastradas não possuem nenhuma instrução. Cabe destacar, que nas regiões Sul e Sudeste este percentual é de aproximadamente 9%, por outro lado, nas regiões Norte e Nordeste os percentuais são de 15% e 20,3% respectivamente de pessoas sem nenhuma instrução. A região Centro-oeste é a que possui, entre os cadastrados, pessoas com os mais elevados níveis de instrução médio (12%) e superior (1,1%) (BRASIL, 2014).

Os povos indígenas e quilombolas tiveram precedência na inclusão no CadÚnico, por terem conquistado prioridade no Programa Bolsa Família. Esses grupos são identificados no CadÚnico desde 2005/2006 enquanto os demais grupos começaram a ser identificados em 2011. Nesse sentido, esses dois grupos tem um quantitativo importante de famílias cadastradas. Os dados evidenciam que a maioria das famílias inseridas nestes grupos, encontra-se na faixa de extrema pobreza. A Tabela 5, a seguir, destaca o quantitativo de famílias cadastradas no CadÚnico pertencentes a grupos tradicionais e específicos.

Tabela 5 – Famílias de grupos tradicionais e específicas cadastradas e beneficiárias, 2021

Grupos Tradicionais	Número de beneficiados
Família Indígena	177.090
Família Quilombola	214.049
Família Cigana	13.754
Família Extrativista	53.101
Família de Pescadores Artesanais	303.924
Família Pertencentes à Comunidade de Terreiro	5.825
Família Ribeirinha	151.011
Família de Agricultura Familiar	1.952.289
Família Assentada	181.780
Família Acampada	52.900
Família Beneficiária do PNCF	4.965
Família Atingida Por Empreendimentos de Infraestrutura	15.115
Família de Preso no Sistema Carcerário	30.784
Família de Catadores de Materiais Recicláveis	166.176
Família em Situação de Rua	142.115

Fonte: BRASIL, 2021d.

As famílias pertencentes aos grupos tradicionais e específicos identificadas no Cadastro Único desde 2011 atingiram ao quantitativo de 3,3 milhões de famílias em setembro de 2021. Atualmente, essas famílias já são 11% do total de famílias cadastradas.

No que se refere à distribuição dos diversos grupos tradicionais e específicos em áreas rurais e urbanas, a predominância das famílias nas áreas rurais são de: indígenas, quilombolas, extrativistas, ribeirinhas, agricultores familiares, assentadas de reforma agrária, beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário e acampadas. Já nas áreas urbanas são as: ciganas, pescadores artesanais, atingidas por empreendimentos de infraestrutura, de presos no sistema carcerário, pertencentes a comunidades de terreiro, em situação de rua e catadores de material reciclável (BRASIL, 2014).

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (BRASIL, 2014) a base de dados do CadÚnico é atualmente um instrumento para dar subsídios para a implementação de políticas públicas voltadas para pessoas com baixa renda, visto que ele é praticamente um censo desta população no país. O perfil das pessoas e famílias cadastradas no CadÚnico evidencia a vulnerabilidade e as múltiplas fragilidades que afligem essa população, sendo assim, o CadÚnico é útil para aprimorar e ampliar as ações do Estado. A disponibilidade de uma fonte única e confiável de dados fornece apoio ao que deve ser o princípio norteador de políticas que confirmam serviços e transferências apropriados às diversas necessidades e carências dessas populações.

4 METODOLOGIA

O tema desta pesquisa tem como matriz fundamental o estudo da pobreza e desigualdade social no Brasil, assim como os programas de políticas públicas de transferência de renda direta, que possuem como ideia primária o combate destes efeitos sociais por meio da intervenção estatal.

O objetivo desta pesquisa é discutir os resultados apresentados pela literatura sobre os programas de transferência de renda direta e argumentar sobre as vantagens da adoção de um programa de renda básica universal para a superação da pobreza e das desigualdades entre os cidadãos brasileiros.

Este estudo se apresenta como exploratório, descritivo e argumentativo. Exploratória porque se quer obter uma maior familiaridade com o problema da pobreza amplamente estudado pela literatura e com as políticas para o seu enfrentamento (KAUARK *et al.*, 2010). Descritiva porque irá apenas se fazer uma resenha do tema como objetivo de descrever as características da pobreza e suas consequências para a desigualdade social (GIL, 2002); e argumentativa porque se pretende destacar as vantagens e desvantagens de cada tipo de política adotada tendo em vista à redução da pobreza.

4.1 MÉTODO E FONTES DE PESQUISA

Como procedimento técnico, trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental. De acordo com Gil (2002), a pesquisa bibliográfica pode ser entendida como um processo que envolve etapas como: a escolha do tema; o levantamento bibliográfico preliminar; a formulação do problema; a elaboração do plano provisório de assunto; a busca das fontes; a leitura do material; o fichamento; a organização lógica do assunto; e a redação do texto. Essa forma de pesquisa tem como uma das vantagens propiciar ao pesquisador o acesso a uma gama de fenômenos muito mais extensa do que poderia ser alcançado via pesquisa direta. As fontes de pesquisa utilizadas nesse estudo foram fontes distintas como publicações em periódicos científicos, legislações, documentos oficiais, teses e dissertações, entre outros, de forma eletrônica e impressa. Nesse sentido, a pesquisa utilizou a literatura como base para um novo conhecimento. Para a pesquisa bibliográfica utilizou-se as seguintes palavras-chave: pobreza e desigualdade social, programas de transferência de renda e renda básica universal para pesquisa nos bancos de dados *Scielo* e *Google Acadêmico*.

Quanto à pesquisa documental, as leis e os organismos oficiais consultados para o conhecimento das políticas públicas de transferência de renda foram: Constituição Federal (1998) e Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (1993), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015), Ministério da Cidadania (2019), IPEA (2015), Agência Senado (2021), Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (2017), Projeto de Lei N° 2.561 (1992) e Lei Federal N° 10.835 (2004). No IBGE foram pesquisadas as sínteses de indicadores sociais de 2019 e 2020 e PNAD Contínua (2020). Além disso procurou-se acompanhar pela Agência do Senado Federal os debates que ocorreram e estão ocorrendo sobre os programas de transferência de renda.

A título de exemplo dos argumentos que estruturam o estudo cita-se a constatação da pobreza, extrema pobreza e desigualdade entre os cidadãos no Brasil, entre diversos autores destaca-se os estudos de Costa (2019) quando afirma que a pobreza e a pluralidade de desigualdades impõem barreiras aos indivíduos de modo a dificultar o seu desenvolvimento, ressaltando a vulnerabilidade social. Os estudos do autor Neri (2019) e (2018) que elucidam os conceitos de pobreza e desigualdade de forma clara, sendo possível, portanto, através deles, obter um bom embasamento sobre a temática do estudo.

A fim de traçar um breve delineamento histórico das políticas de assistência social e combate à pobreza no Brasil além das informações das leis e dos organismos oficiais foram consultados os autores Silva (2006), Paiva *et al.* (2014), IPEA (2015), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015), Ministério da Cidadania (2019) entre outros. As considerações sobre o desenvolvimento de programas de transferência de renda não contributivas foram destacadas principalmente por Cabrera (2015), Moraes, Pitthan e Machado (2018), Van Parijs e Vanderborcht (2018) entre outros. Para o destaque do Programa Bolsa Família ressalta-se as considerações de Paiva *et al.* (2014), Souza *et al.* (2019) e dados da PNAD Contínua (2020) e do Ministério da Transparência e Controladoria da União (2017). Em relação a abordagem ao Benefício de Prestação Continuada destacam-se os argumentos apresentado por Brasil (2021a). Para detalhamento do Renda Básica Universal foram considerados principalmente os estudos de Van Parijs e Vanderborcht (2018), os dados do IBGE (2021). Conceitos e considerações de outros autores também foram citados para sustentar e argumentar as questões levantadas e discutidas.

Como critério deste estudo foram excluídos da amostra trabalhos relacionados à pobreza sob a perspectiva alimentar, escolar, profissional e de trabalho, saúde, habitação e saneamento básico. Por outro lado, incluem-se os trabalhos relacionados à pobreza sob a ótica monetária.

4.2 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE

Para facilitar a análise do material coletado foi utilizado como instrumento, o fichamento da literatura de maior relevância sobre os assuntos em discussão. Dessa forma, pôde-se obter maior apreciação dos conteúdos e destacar as informações mais importantes sobre os temas que serviram de base para a construção dos capítulos iniciais que tem por objetivo apresentar a revisão da literatura sobre o tema, bem como destacar as vantagens e desvantagens dos programas de transferência de renda direta vias a vis o programa de renda básica universal, apresentados no capítulo cinco.

A análise dos conteúdos da literatura selecionada foi realizada pelo método de análise dos conteúdos segundo Bardin (2011), que consiste, basicamente, em três etapas: (I) Pré-análise; (II) Exploração do material e; (III) Tratamento dos resultados e interpretação.

A pré-análise, que consiste na seleção documental e de literatura pertinente sobre o tema proposto, bem como a elaboração dos objetivos e hipótese foram realizados na etapa inicial deste estudo. Dentro da fase de exploração de material foi realizada a codificação e categorização dos conteúdos de interesse da dissertação, conforme acima especificado. Na codificação foi realizado um recorte de registro de tema, quanto à categorização de conteúdo utilizou-se o critério expressivo. A interpretação dos resultados obtidos foi feita por meio de inferência.

5 ANÁLISE DAS VANTAGENS E DESVANTAGENS DOS PROGRAMAS

Neste capítulo foram levantados os argumentos favoráveis e desfavoráveis do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, assim como os ganhos com a implementação da Renda Básica Universal.

5.1 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

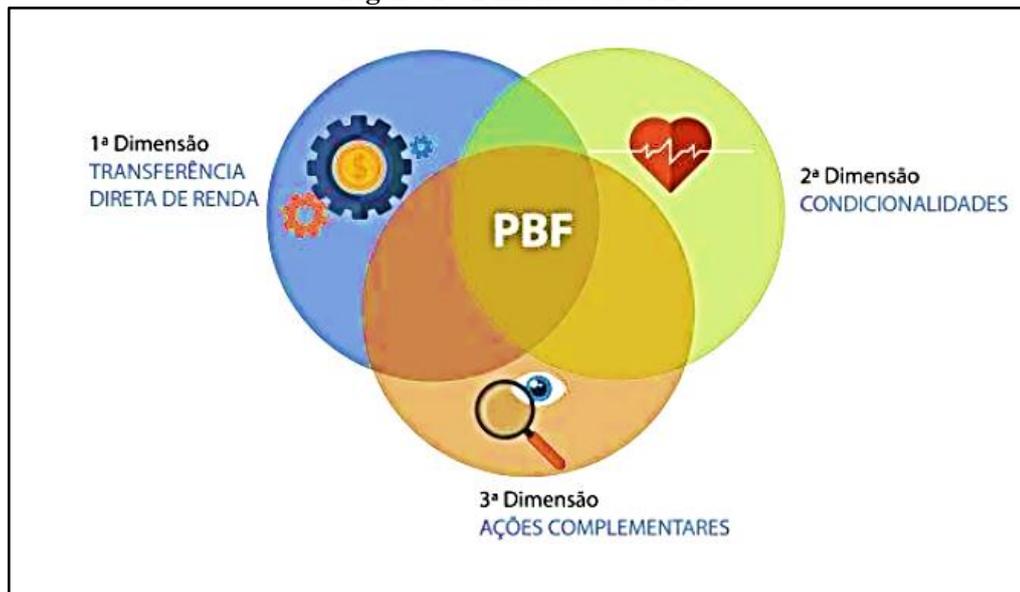
Com a criação do Programa Bolsa Família (PBF), pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003 e sancionado através da Lei 10.835, de 9 de janeiro de 2004, houve a unificação administrativa de diversos programas, tendo o Cadastro Único como principal fonte de dados sobre a população de baixa renda. Representando, portanto, uma ruptura com a trajetória do sistema de proteção social brasileiro criado nos anos 1920, fundamentalmente voltado para a concessão de benefícios para aqueles que perderam a capacidade produtiva, passando a ser o resultado da unificação de diversos programas de transferência de renda já existentes (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2014).

O PBF é um programa de transferência direta de renda que busca beneficiar as famílias pobres em todos os municípios brasileiros visando melhorar as condições socioeconômicas desta população. Tem como público-alvo as famílias extremamente pobres (com renda per capita mensal de até R\$ 89,00) e famílias pobres (com renda per capita mensal entre R\$ 89,01 até R\$ 178,00). Para assegurar que seus beneficiários se encontram nos estratos mais pobres da distribuição de renda o PBF combina três mecanismos distintos: auto seleção de famílias para o cadastramento, averiguação da elegibilidade por teste de meios com verificação parcial, e metas nacionais e municipais (BRASIL, CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2020).

Para receber o PBF as famílias precisam estar registradas no CadÚnico para programas sociais do governo federal. Com base nos dados cadastrais, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas para receber o benefício. Ao participarem do programa, as famílias recebem o benefício mensalmente, com valores que variam de acordo com a situação de renda e com as características sociais e demográficas de cada família, por exemplo, quantidade de adultos, jovens e crianças, e que tem como condicionantes o cumprimento de compromissos nas áreas da saúde e educação, assim como atividades de desenvolvimento, incluindo ações socioeducativas e de acompanhamento (BRASIL, 2020).

O objetivo principal, deste que é o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo em números absolutos de pessoas assistidas, é contribuir para a superação da pobreza em três dimensões: transferência direta de renda, condicionalidades e ações complementares (Figura 1).

Figura 1 - Dimensões do PBF



Fonte: BRASIL, 2021d

Estão aptas a receber o benefício as famílias com renda mensal per capita menor a R\$ 89,00 ou famílias com renda mensal per capita entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00, desde que tenham em sua composição familiar crianças e/ou adolescentes com idade até 17 ou mulheres gestantes ou nutrizes.

Entre os princípios do programa, destaca-se a gestão descentralizada, tendo como parceiros do governo federal os estados, os municípios e o distrito federal na implementação, controle e acompanhamento das condicionantes do programa, bem como do CadÚnico. Nesse sentido, o PBF se destaca por ter uma dimensão imediatista de ampliação da renda familiar e vislumbra o aumento futuro da mobilidade intergeracional, consequência das condicionalidades ligadas à educação e a saúde (BRASIL, 2021d).

O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (2020) destaca que o PBF busca diminuir a pobreza corrente e desenvolver a segurança nutricional e alimentar, utilizando-se do suporte financeiro fornecido às famílias pobres e em situação de extrema pobreza, ao mesmo tempo em que visa com suas condicionantes ligadas à saúde e à educação, promover o capital humano no público infante juvenil para quebrar o ciclo familiar da pobreza.

A partir do PBF foi possível a junção dos procedimentos de gestão e execução das ações do Governo Federal que visam transferência de renda, que segundo a Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, trata-se especialmente do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001; do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003; do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001; do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002; e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

Com a implantação do PBF as famílias em extrema pobreza ou pobreza passaram a ter acesso a benefícios distintos. No princípio, apenas famílias em extrema pobreza tinham acesso a um benefício básico, de valor único, para todos. Famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza também podiam receber benefícios variáveis, caso tivessem crianças de até 15 anos de idade. Em 2007, foi criado o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), pago as famílias com jovens entre 16 e 17 anos. Entre 2012 e 2013 foi também criado o Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP) que elevou a renda dos beneficiários permitindo que superem a extrema pobreza ((SOUZA *et al.*, 2019). Atualmente, as famílias cuja renda mensal é de até R\$ 89,00 por pessoa são consideradas extremamente pobres, enquanto as pobres são aquelas com renda entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 por pessoa. A condicionante para as famílias pobres aderirem ao programa é que sejam compostas por crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos, gestantes ou nutrízes.

Trata-se, portanto, de uma política criada a fim de combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional, erradicar a pobreza e outras formas de privação das famílias, além de promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial saúde, educação, segurança alimentar e assistência social (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2021).

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (BRASIL, 2017a), a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família tem caráter temporário e não gera direito adquirido. A elegibilidade das famílias é revista a cada período de dois anos. Nesse período, a renda pode variar até meio salário-mínimo por pessoa sem que, a família tenha seu benefício cancelado. Por um lado, as famílias devem assumir compromissos para continuar recebendo o benefício financeiro (Tabela 6). Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social.

Em relação à saúde, as famílias assumem o compromisso de: levar as crianças até 7 anos para serem vacinadas conforme o calendário; levar as crianças até 7 anos para serem pesadas e

medidas de maneira a terem acompanhados o seu crescimento e desenvolvimento; levar as gestantes a participarem do pré-natal. Em relação à educação, as famílias devem: matricular as crianças e adolescentes de 6 a 17 anos na escola; garantir a frequência escolar mensal mínima de 85% para as crianças de 6 a 15 anos; garantir a frequência escolar mensal mínima de 75% para os adolescentes de 16 e 17 anos que recebem o BVJ; informar a escola sempre que algum motivo impedir o aluno de ir às aulas; manter atualizadas as informações de escola das crianças e adolescentes (BRASIL, 2017a).

Tabela 6 – Condicionalidades do Programa Bolsa Família

Saúde	Educação
Crianças menores de 7 anos devem estar com o calendário vacinal em dia e ter o crescimento e desenvolvimento (peso e altura) acompanhados.	Crianças e os adolescentes beneficiários de 6 a 15 anos devem estar matriculados na escola e ter frequência mínima de 85% das aulas.
Gestantes devem fazer consultas de pré-natal, segundo protocolos de Ministério da Saúde.	Jovens de 16 a 17 anos beneficiários do devem estar matriculados na escola e ter frequência mínima de 75% das aulas.

Fonte: Elaborada pelo autor, com dados de BRASIL, 2017a.

No referente aos resultados das condicionalidades, com base no ano de 2019, a frequência escolar atingiu 95% das crianças adolescentes entre 6 e 15 anos, o correspondente a 10.194.029 alunos. Para os jovens entre 16 e 17 anos o percentual de frequência escolar alcançada foi de 85,2% o equivalente 2.167.600 jovens. Por outro lado, o acompanhamento de saúde de crianças até 7 anos e mulheres até 44 anos atingiu 79,7% o equivalente a 20.183.448 pessoas. A partir de 2008, o acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF foi assumido pelos estados e municípios. A vinculação de famílias aos serviços de saúde contribui para a implementação de ações direcionadas às vulnerabilidades e melhoria das condições de saúde e nutrição. Vale ressaltar, que devido à situação de pandemia de covid-19, o acompanhamento das condicionalidades de educação foi suspenso desde o 1º bimestre do ano de 2020, ou seja, a frequência escolar não foi registrada, desde então. Em relação ao acompanhamento de saúde, em 2019, foram acompanhados 75,6% dos indivíduos, a região Sul foi a que atendeu ao maior percentual (78,47%). De modo geral há um número expressivo de famílias sem registro de acompanhamento. O descumprimento de condicionalidades pode ocorrer por dificuldades em acessar os serviços de saúde e/ou de educação, o que reflete aumento de situações de vulnerabilidade ou de risco social. O descumprimento das

condicionalidades pode levar a família a receber inicialmente uma advertência, seguida de suspensão e cancelamento do benefício (BRASIL, 2021d).

Segundo o Ministério da Cidadania (BRASIL, 2021d), entre os beneficiados pelo PBF, 70,0% das pessoas se declaram pretas ou pardas; as famílias, em média têm 3 pessoas e 87,7% das famílias beneficiárias têm a mulher como responsável familiar, sendo este percentual na região Centro-Oeste de 90,3%. Vale destacar que “o PBF prevê o pagamento dos benefícios financeiros preferencialmente à mulher, com o objetivo de contribuir para o bem-estar da família e para o desenvolvimento da autonomia feminina tanto no espaço doméstico como em suas comunidades” (BRASIL, 2021d, p. 6). A tabela 7, a seguir, sintetiza o Perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Tabela 7 - Perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no Brasil e nas Grandes Regiões, outubro de 2021

Programa Bolsa Família	Brasil	Região					
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	
Nº de famílias beneficiadas	14.654.783	1.792.778	7.192.307	4.009.045	953.918	706.735	
% de pessoas beneficiárias PBF sobre a população total	20,7%	33,1%	36,9%	12,9%	9,3%	13,3%	
Número médio de pessoas nas famílias	3,01	3,49	2,96	2,88	2,97	3,15	
Responsáveis familiares do sexo feminino (%)	87,7	87,7	87,6	87,1	86,6	90,3	
Nº de famílias por perfil de renda familiar per capita (R\$)	Até 89,00	12.309.754	1.491.531	6.461.974	3.197.261	675.079	483.909
	De 89,01 a 178,00	1.837.599	249.346	517.788	662.201	223.256	185.008
	De 178,01 a ½ SM	507.430	391.750	1.315.260	816.641	229.741	175.037
Número de pessoas por grupos de idade (anos)	0 a 3	2.928.429	391.750	1.315.260	816.641	229.741	175.037
	4 a 6	3.777.728	562.941	1.626.006	1.081.504	279.848	227.429
	7 a 15	10.713.703	1.677.238	4.842.451	2.869.271	714.435	610.308
	16 e 17	2.226.593	352.852	1.063.237	557.746	136.028	116.730
	18 a 20	2.876.390	454.804	1.457.326	676.483	154.684	133.093
	Mais de 20	21.638.233	2.811.372	10.984.060	5.561.879	1.318.451	962.471
Total de pessoas	44.161.076	6.250.957	21.288.340	11.563.524	2.833.187	2.225.068	

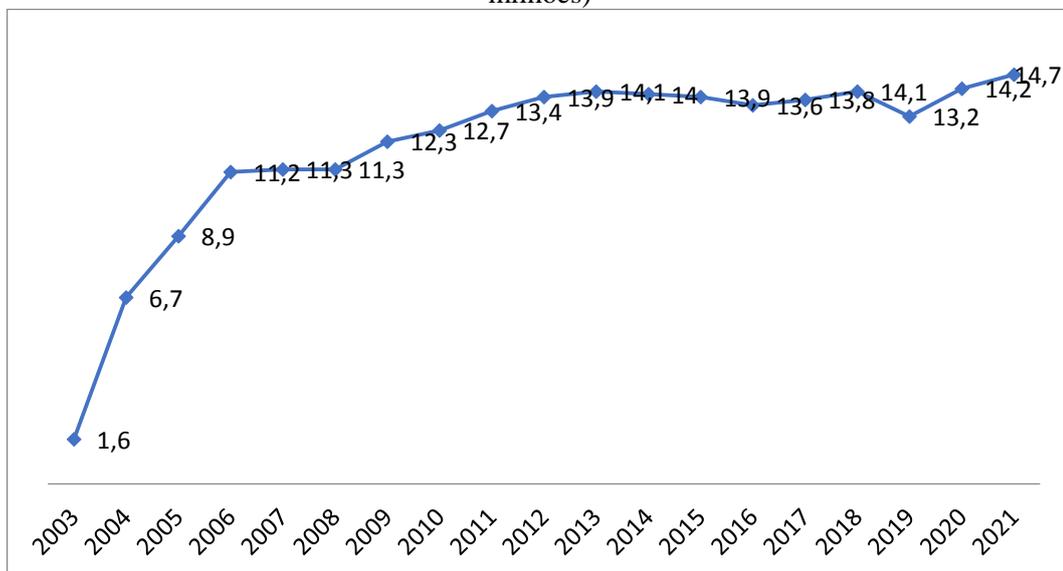
Fonte: Elaborada pelo autor com dados extraídos de BRASIL, 2021d.

É importante destacar que entre as famílias beneficiárias, 12.309.754 possuem renda per capita de até R\$ 89,00, desse total 52,5% se encontram na região Nordeste com 6.461.974 famílias. Também se concentra na região Nordeste o maior número de pessoas atendidas

(21.288.340). Destaca-se a maior concentração da pobreza no país, nas faixas etárias mais jovens, onde o número de beneficiários com menos de 16 anos é de 17.419.860 pessoas, o que corresponde a 39,45% do total de beneficiários do PBF. Se considerarmos aqueles com até 20 anos, sobem para 22.522.843 beneficiários, ou seja, 51% das pessoas atendidas.

Ao longo dos 18 anos de existência o PBF vem contribuindo para assegurar os direitos sociais de milhões de famílias no enfrentamento da pobreza, das desigualdades e das vulnerabilidades sociais. Em sua implementação, em 2003, o PBF atendia 3,6 milhões de famílias, em 2021 esse número atingiu a aproximadamente 14,7 milhões de unidades familiares (Gráfico 14).

Gráfico 14 – Evolução anual do número de famílias beneficiadas pelo PBF de 2003 a 2021 (em milhões)



Fonte: BRASIL, 2021d.

Vale destacar, que o sucesso da focalização do PBF depende de critérios legais de elegibilidade de forma a minimizar erros de inclusão e exclusão, de modo que o maior impacto para combater a pobreza e/ou a desigualdade seja obtido. Quando há erros de inclusão o programa atinge o seu público-alvo, o que reduz a sua eficiência e efetividade, por outro lado, os erros de exclusão comprometem a taxa de cobertura entre seu público-alvo. Contudo, segundo o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (BRASIL, 2020) existem obstáculos que podem comprometer a efetividade de programas com foco na pobreza. O primeiro diz respeito ao fato de que o governo não sabe exatamente quais são os rendimentos mensais de cada família no país, e por isso, precisam de um aparato burocrático para apurar e

averiguar informações sobre os rendimentos familiares, o que por sua vez, se traduz em custos administrativos que reduzem o volume de recursos disponíveis para as transferências.

O segundo obstáculo está relacionado ao comportamento de beneficiários e não beneficiários, isto é, as margens de rendimentos impostas aos beneficiários os desencorajariam a buscar seus próprios rendimentos, alterando os incentivos das famílias, onde qualquer aumento na renda própria dos beneficiados reduziria o hiato de pobreza e, portanto, diminuiria na mesma proporção o benefício recebido. O terceiro obstáculo se refere à alocação dos gastos públicos, onde a repartição do orçamento não é fixa, nesse caso, os programas com foco nos mais pobres estão em desvantagens na competição por recursos, portanto, mais vulneráveis a perdas e cortes ao longo do tempo, ao contrário de programas com bases mais amplas, que poderiam ter mais efeito sobre o bem-estar dos mais pobres.

O PBF possui basicamente quatro formas de benefício: 1. Benefício Básico – Valor de R\$ 89,00 pago as famílias que se enquadrem na situação de extrema pobreza, ou seja, com renda per capita igual ou inferior a R\$ 89,00; 2. Benefício Variável Vinculado a Criança - valor de R\$ 41,00 fornecido as famílias com renda per capita de no máximo R\$ 178,00 que tenham em sua composição gestantes, nutrizes até o 6º mês de nascimento, e crianças e adolescentes de 0 a 15 anos de idade, valor este que é fornecido por pessoa vinculada a regra; 3. Benefício Variável Vinculado ao Adolescente - Valor de R\$ 48,00, limitado a dois beneficiários por família com adolescentes entre 16 e 17 anos e com renda mensal per capita máxima de R\$ 178,00; 4. Benefício Para Superação da Extrema Pobreza; trata-se de um benefício adicional entregue as famílias que mesmo após receberem outros benefícios vinculados ao PBF continuem em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda familiar per capita inferior a R\$ 89,00 este adicional não possui fácil acesso, é calculado caso a caso (BRASIL, 2021d).

O valor recebido pelas famílias varia de acordo com o perfil de renda, tamanho e composição familiar. A média do valor do benefício pago pelo PBF, em outubro de 2021, foi de R\$ 185,89 (Tabela 8).

Tabela 8 - Valor médio dos benefícios, quantidades e valores por tipo de benefício, no Brasil, outubro/2021

PBF	Brasil	
	Nº	R\$
Benefício Básico	13.277.026	1.181.655.314
Benefício Variável à Gestante	131.638	5.397.158
Benefício variável (crianças de 0 a 6 anos)	6.654.255	272.824.455
Benefício variável (crianças de 7 a 15 anos)	10.653.463	436.792.475
Benefício variável vinculado a adolescente	2.996.373	143.826.192
Benefício para superação da extrema pobreza	7.157.821	683.637.642
Valor médio do benefício (R\$)	–	185,89
Valor total da Folha PBF	–	2.724.133.236

Fonte: Elaborada pelo autor com dados extraídos de BRASIL, 2021d.

O valor total da folha de pagamentos do PBF em outubro de 2021 foi de R\$ 2.724.133.236,00. É possível observar que foram pagos mais de 13 milhões de benefícios básicos e mais de 20 milhões de benefícios variáveis. Mesmo recebendo os benefícios básicos e variáveis, ainda foi necessário complementar a renda de mais de 7 milhões de famílias (benefício para superação da extrema pobreza) com um valor correspondente ao necessário para que cada família supere os R\$ 89 mensais por pessoa.

Os valores de repasse do PBF variam de acordo com a região, em média, os valores do benefício são maiores nas regiões Norte e Nordeste, devido à maior incidência da pobreza nessas regiões, e menores nas regiões Centro– Oeste, Sul e Sudeste (Tabela 9).

Tabela 9 - Quantidade e valores por tipo de benefício, por região, outubro/2021

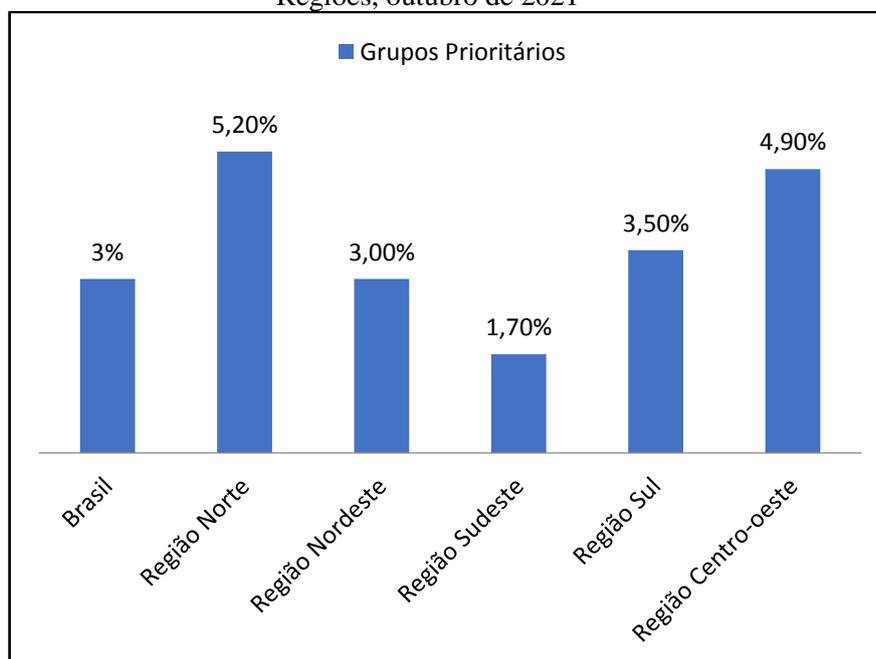
PBF	Região									
	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-oeste	
	Nº	R\$	Nº	R\$	Nº	R\$	Nº	R\$	Nº	R\$
Benefício básico	1.616.133	143.835.837	6.857.141	610.285.549	3.480.116	309.730.324	767.697	68.325.033	555.939	49.478.571
Benefício variável à gestante	20.433	837.753	62.018	2.542.738	32.523	1.333.443	9.173	376.093	7.491	307.131
Benefício variável (crianças de 0 a 6 anos)	940.262	38.550.742	2.921.162	119.767.642	1.887.038	77.368.558	506.547	20.768.427	399.246	16.369.086
Benefício variável (crianças de 7 a 15 anos)	1.667.464	68.366.024	4.814.071	197.376.911	2.854.261	117.025.193	710.606	29.134.846	607.061	24.889.501
Benefício variável vinculado a adolescente	475.909	22.843.632	1.444.205	69.321.8	744.029	35.713.680	178.093	8.548.464	154.137	7.398.576
Benefício para superação da extrema pobreza	823.322	94.267.470	3.637.335	369.304.358	2.057.247	169.024.946	413.883	32.467.198	226.034	18.573.670
Valor médio do benefício (R\$)	–	205,66	–	190,29	–	177,15	–	167,33	–	165,57
Valor total da Folha PBF (R\$)	–	368.701.458	–	1.368.59938	–	710.196.144	–	159.620.061	–	117.016.535

Fonte: Produzido pelo autor com dados extraídos de BRASIL, 2021d.

A região Nordeste do país concentra o maior número de beneficiários com o benefício básico (6.857.141) e com o benefício para superação da extrema pobreza (3.637.335), tendo o maior impacto no valor total da folha do PBF (R\$ 1.368.599.038). O que caracteriza a situação de extrema pobreza da população da região. Vale destacar que a região Nordeste tem o maior percentual de pessoas beneficiadas pelo PBF sobre a sua população total (36%), seguida da região Norte (33,1%), por outro lado, a região Sul tem menos de 10% da sua população beneficiada (9,3%), sendo a região do país com o menor percentual da sua população atendida pelo PBF.

O PBF considera como grupos prioritários as famílias indígenas, quilombolas, em situação de trabalho infantil, com pessoas em situação análoga à de trabalho escravo e com catadores de material reciclável. Em 2021, 446.136 famílias, num total de 1.448.905 pessoas beneficiárias são pertencentes a um desses grupos, o que corresponde a 3,0% do total de famílias beneficiárias. As regiões Norte e Centro-oeste concentram o maior percentual dessas famílias, com 5,2% e 4,9% respectivamente (Gráfico 15).

Gráfico 15 – Famílias beneficiárias do PBF pertencentes a grupos prioritários, no Brasil
Regiões, outubro de 2021



Fonte: Produzido pelo autor com dados extraídos de BRASIL, 2021d.

Entre o total de famílias prioritárias e beneficiadas pelo PBF, 30,8% são quilombolas; 28,6% são indígenas e 24,7% pessoas catadoras de material reciclável. Em grupos menores, 11,8% são de famílias assentadas, 8,5% são de agricultura familiar e

4,1% de famílias com crianças em situação de trabalho infantil. Entre as famílias prioritárias, em 80,7% delas o responsável familiar é do sexo feminino.

Entretanto, o Programa Bolsa Família teve o seu último repasse às famílias em outubro de 2021. Isso devido a sua extinção pelo governo federal vigente. A Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021 instituiu o Programa Auxílio Brasil em substituição ao Programa Bolsa Família, que não é objeto dessa Dissertação.

5.2 BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um programa de transferência de renda não contributiva, individual e intransferível. Este benefício está previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS – Lei nº 8.742/93) que consiste no pagamento de um salário-mínimo mensal às pessoas idosas com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência, cuja renda familiar por pessoa seja inferior a 1/4 do salário-mínimo por mês. Recentemente, a Lei nº 14.176, de 2021, aumentou o limite de renda para elegibilidade ao BPC de 1/4 para 1/2 salário-mínimo e regulamenta o auxílio-inclusão, previsto na Lei nº 13.146, de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência). As novas regras para o público com renda per capita entre 1/4 e 1/2 salário-mínimo exigem o cumprimento de três critérios: 1) para pessoas com deficiência, deve-se considerar o grau de deficiência; 2) para os idosos, deve-se considerar a dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária; e 3) em ambos os casos, deve-se levar em conta o comprometimento do orçamento do núcleo familiar com gastos médicos, tratamentos de saúde, alimentos especiais, fraldas e medicamentos não disponibilizados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) ou com serviços não prestados pelo Serviço Único de Assistência Social (SUAS), desde que necessários à preservação da saúde e da vida. Trata-se, portanto, de um mecanismo de proteção social que visa garantir renda àqueles idosos que estão em condições de grave vulnerabilidade. Dessa forma, o BPC garante uma renda para um grupo populacional marcado pela pobreza, além da velhice e/ou deficiência.

Este benefício teve a sua origem na Renda Mensal Vitalícia (RMV), instituída em 1974. A RMV era paga aos indivíduos com mais de 70 anos ou inválida, desde que tivesse exercido atividade remunerada por pelo menos cinco anos, e contribuído com 12 meses no mínimo para a Previdência Social, sendo acessível para quem não possuía rendimento superior a meio salário-mínimo. O valor pago pelo benefício era de meio

salário-mínimo. Em 1998, o limite de idade foi reduzido para 67 anos e, após o advento do Estatuto do Idoso (2003) este limite foi reduzido para 65 anos.

A legislação prevê que a concessão desse benefício seja reavaliada bianualmente, com o objetivo de verificar se os beneficiários continuam elegíveis ao programa, uma vez que, por se tratar de um benefício de prestação continuada, os parâmetros aos quais os beneficiários estão incluídos podem mudar com o passar do tempo, como por exemplo, a renda dos membros da família e a composição do grupo familiar (BRASIL, 2017b).

Para realizar o requerimento para recebimento do BPC o titular ou representante deve solicitar agendamento junto às agências da Previdência Social, por meio presencial ou remoto. Na data agendada será realizado pela Previdência Social uma consulta aos dados do solicitante ao benefício junto ao CadÚnico, para identificar como se compõe o grupo familiar ao qual o candidato está incluído, assim como, a renda declarada pelos membros desta família, informações estas que devem ser retificadas pelo requerente. Para pessoas idosas, cuja renda per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ de salário-mínimo, a concessão do benefício se dará de forma automática. Para pessoas com deficiência, além do cálculo de renda, se faz necessária as avaliações biopsicossociais e médica realizadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, que levam em consideração condições socioambientais e o grau de impedimento causado pela deficiência do requerente. Estas avaliações seguem critérios técnicos e para estar apto a receber o benefício a pessoa com deficiência precisa atender simultaneamente os critérios de renda per capita e de impedimento de longo prazo proveniente da deficiência (BRASIL, 2017b).

Este benefício deve ser revisado pelo INSS após dois anos da concessão, onde serão avaliadas as alterações na renda per capita e as condições de impedimentos de longo prazo no caso de pessoas com deficiência. Em caso de alterações nas condições que deram origem ao benefício (na renda ou impedimentos) o beneficiário deve comprovar o direito à manutenção do benefício ou o mesmo é cessado. A Portaria Conjunta no 3/2018 definiu que a revisão da renda familiar per capita, deve ser realizada por meio de cruzamento mensal de bases de dados, seguida pela reavaliação da deficiência e do grau de impedimento, quando for o caso. Nesse sentido, Paiva e Pinheiro (2021) ressaltam que o foco excessivo em erros de inclusão pode gerar exclusão graves, de modo a prejudicar famílias que dependem do benefício, isso devido à complexidade das rotinas, o uso de linguagem pouco acessível para pessoas em situação de vulnerabilidade, além dos aspectos burocráticos que envolvem a possível defesa do cidadão cujo direito ao benefício é colocado sob suspeita, podendo, desse modo, levar a exclusões indevidas.

A partir do Decreto 8.805/2016 é obrigatório a inscrição dos beneficiários e de suas famílias no CadÚnico para que haja concessão e manutenção do BPC. Vale destacar que as pessoas idosas ou deficientes que residem sozinhas ou em unidades de acolhimento, ou ainda, aquelas em situação de rua têm direito ao BPC desde que atendam aos demais critérios de elegibilidade (BRASIL, 2017b).

Vale destacar que de acordo com Estatuto do Idoso de 2003, o BPC pago ao idoso não deve ser computado para fins de cálculo da renda familiar per capita. Portanto, se uma família tiver duas pessoas idosas e uma já receba o BPC, essa renda não deve ser considerada caso a outra pessoa também requeira o benefício. Contudo, o mesmo não ocorre para pessoas com deficiência, de modo que a renda recebida pelo BPC por uma pessoa com deficiência é computada na renda familiar per capita.

Outra questão relevante diz respeito ao conceito de família adotado para o BPC, que considera como família o grupo de pessoas que reside sob o mesmo teto, contribuindo para os rendimentos ou para as despesas do domicílio. Esse critério também é o adotado pelo CadÚnico. Tal conceito diverge do conceito adotado por políticas assistenciais, visto que elas consideram a consanguinidade e vínculos civis, excluindo pessoas que vivam na mesma residência sem parentesco direto. Nesse caso, o critério adotado pelo BPC está mais próximo do utilizado por políticas previdenciárias do que o de política assistencial (SOUZA, 2021). No entanto, o conceito de família para o BPC é fundamental, tendo em vista que impacta a elegibilidade ao benefício. Visto que, dependendo de quem é considerado como componente da família, a renda familiar pode ser elevada ou reduzida (PAIVA; PINHEIRO, 2021).

Estudos sobre o BPC evidenciam impactos positivos na redução da pobreza e da desigualdade, sobretudo, por atender a um quantitativo significativo do segmento mais pobre da população brasileira e pelo seu valor está associado ao salário-mínimo nacional.

A Tabela 10, a seguir, apresenta o quantitativo de beneficiários e o valor total pago dos benefícios nos anos de 2019, 2020 e 2021, de acordo com os dados disponibilizados pela Controladoria Geral da União (CGU) no portal da transparência do governo federal (BRASIL, 2021e).

Tabela 10 – Quantidade de beneficiários e valor de benefícios do BPC, 2019-2021

Ano	Quantidade de beneficiários	Valor total disponibilizado (R\$)
2019	4.969.013	55.328.278.325,19
2020	4.955.189	58.197.289.330,48
2021	4.983.628	46.243.897.189,74

Fonte: BRASIL, 2021e.

De acordo com os dados apresentados acima, consta a existência de mais de 4,9 milhões de beneficiários do BPC em 2021, que equivalem a pouco mais de 13,2% do total de benefícios concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A partir de uma breve análise dos dados é possível perceber uma discrepância de valores entre o quantitativo de beneficiários e o valor total disponibilizado no que se refere ao ano de 2021, onde o número de beneficiários aumenta, em relação aos anos interiores, e o recurso repassado diminui consideravelmente, visto que, o total pago no ano de 2021 foi de R\$ 46.243.897.189,74, apresentando um decréscimo de aproximadamente R\$ 12.000.000.000,00 em relação ao ano de 2020, enquanto que o quantitativo de beneficiários tem um acréscimo de 28.439. Esse fato pode ter justificativa na influência tanto pelas oscilações que ocorrem nos registros de entrada dos benefícios, como pelas saídas de registro, tais como cessações de benefícios. Além disso, apesar da legislação (Art. 37 da LOAS) definir que o pagamento do benefício deve ser efetuado até 45 dias após o requerente apresentar a documentação necessária para sua concessão, isso nem sempre acontece (PAIVA; PINHEIRO, 2021).

Quando o quantitativo de beneficiários é analisado por grupos (idoso/deficiente), os dados disponibilizados pelo governo federal apontam que ambos apresentam percentuais semelhantes (Tabela 11), muito embora, a maior incidência de concessão se dá por deficiência, que depende da avaliação biopsicossocial para a sua concessão, diferentemente do BPC para idoso, que pode ser concedido mais rapidamente, mediante apuração da renda familiar per capita.

Tabela 11 – Quantidade de Beneficiários do BPC por público atendido até o mês de novembro com referência ao ano de 2021

Público Atendido	Quantidade de Beneficiários	Percentual (%)
Idosos	2.154.193	46
Deficientes	2.562.010	54
Total	4.716.203	100

Fonte: BRASIL, 2021e.

Esses dados também são relevantes à medida que o progressivo envelhecimento da população tende a aumentar este contingente. Apesar de que, embora haja uma procura muito grande por parte dos idosos o fato de serem portadores de outros benefícios, como por exemplo, pensão por morte do cônjuge, impede que tenham acesso ao BPC.

De acordo com dados do portal da transparência do governo federal o BPC atendeu no ano de 2021 cerca de 2,5% da população brasileira. A Tabela 12 apresenta a

distribuição do percentual da população beneficiada pelo BPC, por estado e região brasileira, em relação a sua respectiva população total, no ano de 2021. Destaca-se que entre as regiões, as regiões Norte e Nordeste, concentram as maiores médias percentuais da população beneficiada, com 3,40% e 3,18% respectivamente.

Tabela 12 - Percentual da população beneficiária do BPC, por estado e região, em relação a sua respectiva população total, 2021

Região	Estado	População Beneficiada (%)
Norte	Roraima	3,19
	Amazonas	3,23
	Acre	3,66
	Rondônia	3,04
	Para	3,08
	Amapá	4,21
Média Região Norte		3,40
Nordeste	Maranhão	2,87
	Piauí	2,66
	Ceara	3,53
	Rio Grande do Norte	2,89
	Paraíba	3,37
	Pernambuco	3,77
	Alagoas	3,79
	Sergipe	2,26
Bahia	3,45	
Média Região Nordeste		3,18
Sudeste	Minas Gerais	2,52
	São Paulo	1,96
	Rio de Janeiro	2,35
	Espírito Santo	2,27
Média Região Sudeste		2,27
Sul	Paraná	2,21
	Santa Catarina	1,36
	Rio Grande do Sul	2,05
Média Região Sul		1,87
Centro-oeste	Mato Grosso	2,95
	Tocantins	3,10
	Goiás	2,80
	Mato Grosso do Sul	3,70
	Distrito Federal	2,26
Média Região Centro-oeste		2,96

Fonte: Elaborada pelo autor, com dados extraídos de BRASIL (2021e).

Destaca-se ainda que na região Norte o estado com maior percentual de beneficiários é o Amapá com 4,21% e o menor é Rondônia com 3,04%. Na região Nordeste o estado com maior percentual é Alagoas com 3,79% e o menor é Sergipe com

2,26%. Na região Sudeste o estado com maior concentração é Minas Gerais com 2,52% e o menor é São Paulo com 1,96%. Na região Centro-oeste o maior é o estado do Mato Grosso do Sul com 3,70% e o menor estado é Goiás com 2,80% e o Distrito Federal com 2,26%. Na região Sul o maior é o estado do Paraná com 2,21% e Santa Catarina é o estado da região e do país que concentra o menor percentual proporcional, com 1,36%. Vale ressaltar que a região Sul possui a menor média percentual de beneficiários em relação a sua população total, com 1,87%.

As diferenças regionais, sobretudo em relação à renda e oportunidades de trabalho, impactam fortemente na qualidade e expectativa de vida da população, principalmente daquelas mais pobres. De acordo com estudos de Becker (2020) a expectativa de vida de idosos mais pobres é inferior à dos mais ricos. Nesse sentido, a autora também destaca que muitas pessoas beneficiadas pelo BPC não têm acesso aos serviços públicos de saúde e residem em domicílios sem serviços de saneamento básico, ou seja, sem água encanada, coleta de lixo, rua sem calçamento, e muitos até moram em domicílios sem sanitário.

Souza (2021) resalta que com exceção dos gastos relacionados à pandemia da Covid19, o BPC é atualmente a terceira maior despesa primária da União, ficando atrás apenas do gasto previdenciário e com o pessoal ativo. Em relação ao PIB, a despesa com BPC passou de 0,58% do PIB, em 2010, para 0,84%, em 2020, em função do crescimento do número de beneficiários e do aumento do valor do salário-mínimo no período.

É importante salientar que, segundo Paiva e Pinheiro (2021) a informatização de operacionalização do BPC, com um novo fluxo de atendimento, através do processo eletrônico onde os agendamentos, requerimentos e envio dos documentos necessários para reconhecimento do direito são feitos pela internet, por um lado teve impactos positivos como no combate a fraudes na economia de recursos públicos, por outro lado apresentam efeitos indesejados em relação aos beneficiários, principalmente, para os do BPC, visto que, a redução de atendimentos presenciais e o aumento de atendimentos remotos trazem importantes problemas em relação ao público requerente do BPC. Tanto para os idosos quanto para os deficientes que em função da situação de extrema pobreza, do baixo nível de escolaridade e da idade avançada têm pouco acesso a tecnologias de informação e comunicação (TICs).

Outra questão importante diz respeito às discussões no legislativo a cerca alterações do BPC. A PEC nº 287/2016, por exemplo, tratou como distorções do atual modelo, o fato da idade mínima de 65 anos para idosos requererem o BPC ser igual à da aposentadoria por idade dos homens à época, e do valor pago pelo BPC ser igual ao do

piso do benefício previdenciário. A questão levantada era de que trabalhadores com remuneração próxima ao salário-mínimo deixariam de contribuir para a Previdência Social e optariam pelo BPC. No entanto, cabe lembrar, que o BPC é destinado para idosos em situação de extrema pobreza, com limitações para o trabalho devido a idade e cuja trajetória no mercado de trabalho foi marcada por forte precariedade. Por outro lado, a Previdência Social, que inclui a população economicamente ativa, garante proteção ao trabalhador diante de riscos, tais como: doença, invalidez e maternidade; além de pagar 13º salário e pensões, em caso de morte do beneficiário. Esses fatos fazem invalidar os argumentos questionados, uma vez que o trabalhador não optaria em deixar de ter a proteção previdenciária para si e sua família durante a sua vida laboral e na aposentadoria, pela possibilidade de estar protegido por um benefício assistencial somente na velhice, que para ser elegível depende de a renda familiar estar em condições de miserabilidade (JACCOUD; MESQUITA; PAIVA, 2017).

Assim, a parcela de trabalhadores sem previdência está relacionada à informalidade, com renda domiciliar per capita insuficiente para vincular-se à Previdência Social, onde a sua filiação não é uma escolha, restando a alternativa futura da assistência social. Ademais, a trajetória de trabalhadores mais pobres no mercado formal tende a ser mais instável e mais curta, quando desligados encontram grandes dificuldades para retornar à formalidade, o que ocasiona, como consequência, grandes variações de rendimento. Além disso, dificilmente essa parcela da população teria acesso a postos de trabalho de qualidade, com benefícios e outras garantias laborais, restando como alternativa a informalidade e a precariedade das condições de trabalho. (JACCOUD; MESQUITA; PAIVA, 2017).

Do mesmo modo, o outro segmento de beneficiários do BPC são as pessoas com deficiências, são jovens e adultos cuja possibilidade de trabalho é prejudicada pela existência de deficiência física ou mental, além de crianças e adolescentes com deficiência cujas famílias precisam ser protegidas devido às condições de extrema pobreza em que vivem. A condição de deficiência ou a presença de um idoso com autonomia restrita como membro da família, além de afetar os rendimentos e os gastos, aumenta a vulnerabilidade da família à pobreza. Portanto, as demandas específicas de cuidados com os idosos ou com os deficientes podem impossibilitar que um adulto saudável fique ativo no mercado de trabalho, sobretudo as mulheres. Tais impactos tendem a se agravar em consequência de o progressivo envelhecimento da população estar acontecendo ao mesmo tempo em que mudanças na estrutura das famílias são

perceptíveis, quer seja no tamanho, na composição ou arranjos familiares, fatos que se agravam em situação de pobreza e extrema pobreza. (JACCOUD; MESQUITA; PAIVA, 2017).

De acordo com Paiva e Pinheiro (2021) apesar do BPC não ter sido formulado para o combate à pobreza e à desigualdade, ele se tornou uma das principais políticas de transferência de renda do país. Ao contrário do PBF que tem o objetivo de reduzir a pobreza, o BPC e a aposentadoria rural foram criados para ampliar a proteção previdenciária para além do trabalho formal assalariado. Entretanto, atualmente, ambas as iniciativas contribuem na redução da pobreza e da desigualdade. Estudos evidenciam a relevância do PBC em atender os mais vulneráveis e como uma das mais relevantes transferências monetárias do país.

A relevância do BPC se tornou mais evidente em meio à crise econômica, social e de saúde, sobretudo em virtude da pandemia da covid-19, visto que, o público-alvo dessa política compõe a população de maior risco à saúde no caso de contaminação pelo vírus. Além disso, são pessoas e famílias que, devido ao isolamento social no enfrentamento da pandemia, possivelmente, se tornaram mais vulneráveis economicamente.

5.3 PROGRAMA DE RENDA BÁSICA UNIVERSAL

Apesar dos programas assistenciais mencionados acima, a pobreza continua a ser um dos principais problemas do País. Há, contudo, nesse contexto de profunda desigualdade, a necessidade de ações governamentais que priorizem reverter esse quadro. As discussões políticas contemporâneas sobre as estratégias de enfrentamento à pobreza e os questionamentos à eficácia da proteção social visam encontrar uma forma de combater a pobreza e garantir assistência igualitária e de qualidade aos cidadãos.

Nesse ínterim, a proposta de implementação do programa de Renda básica Universal (RBU) se difere dos demais programas já implementados, à medida que, o direito ao benefício não está atrelado às condicionantes, tais como: prova de insuficiência econômica, assiduidade escolar etc. Por este motivo segundo Martinelli (2017), o RBU se difere da maioria dos benefícios sociais existentes.

De acordo com Van Parijs e Vanderbrought (2018) o RBU é um pagamento realizado em dinheiro de forma individual e periódica para todos os cidadãos de uma sociedade, independente de seus rendimentos, sem restrições condicionantes, sem

necessidade de contribuições anteriores e histórico de trabalho. Outras nomenclaturas tais como renda mínima universal, renda básica de cidadania, benefício universal entre outras, abrangem o mesmo conceito.

Segundo Standing (2008), o benefício de renda básica universal, indica o pagamento de um valor condizente com as necessidades de sobrevivência do indivíduo, garantindo segurança básica, de modo a ter o bastante para se alimentar, ter residência, acesso à educação e saúde, mas sem a pretensão de garantir a segurança econômica total dos cidadãos.

Contudo, em relação a sua implementação, algumas questões não estão bem definidas, como a fonte de financiamento do benefício e ao quantitativo do pagamento a ser adotado, podendo mudar de acordo com a política aplicada. Assim sendo, um dos principais desafios é o de equilibrar os custos da implementação do benefício de modo que seja suficiente a cobrir as necessidades básicas dos beneficiários, sem tornar o programa impraticável (SILVA, 2018).

Entre os principais argumentos favoráveis à implantação do RBU destacam-se: acabar com o preconceito relacionado aos beneficiários da assistência social, eliminar a armadilha da pobreza e do desemprego, promover a equidade, balancear o ônus dos tributos de maneira mais justa, simplificar e majorar a transparência dos gastos públicos, desenvolver a educação e a qualificação da força de trabalho, valorar trabalhos que não possuem remuneração, ser fator gerador do desenvolvimento econômico, estabilizar recessões, promover o empreendedorismo, melhorar os índices de satisfação no trabalho, reduzir os custos relacionados a pobreza, aumentar o poder de negociação dos trabalhadores, reduzir a burocracia estatal, reduzir as fraudes ao sistema público, diminuir a corrupção, diminuir o processo de mudanças ocorridas no mercado de trabalho e melhorar a saúde física e mental dos beneficiários (VAN PARIJS; VANDERBROUGHT, 2018).

Entre os aspectos mais positivos do RBU encontra-se a relação da redução de vários problemas associados à seguridade social existente, uma vez que, não possui as condicionalidades de comprovação de insuficiência econômica como os programas com condicionantes, que impõe que o benefício seja pago enquanto a renda per capita não alcance determinado nível. Nesse caso, forma-se uma armadilha do desemprego, uma vez que, em caso de assumir uma vaga de emprego o benefício deixa de ser pago pelo governo. Em virtude da insegurança da continuidade do trabalho, o benefício se torna uma opção mais segura. Além disso, levando em consideração o histórico de baixos

salários pagos a população mais carente, caso a remuneração pelo trabalho seja equivalente a recebida pela seguridade, a opção mais provável será a permanência do benefício, perpetuando o desemprego (SILVA, 2018).

Por outro lado, o RBU por ser um benefício pago universalmente e independente da renda, gera incentivo ao emprego. Tendo garantido a remuneração proveniente do benefício, que lhe oferece um nível de segurança de renda, ao trabalhar tem sua renda aumentada, com potencial de desenvolver atividades empreendedoras, oportunidade de estudos e especialização, maximizando suas oportunidades de emprego, geração de renda e um aumento da produtividade (VAN PARIJS; VANDERBORGHT, 2018).

Para Standing (2008), a RBU ainda apoia a prática e o desenvolvimento de atividades criativas que não geram renda imediata como arte, música, literatura entre outras, no entanto, tais práticas possuem potencial de gerar benefícios econômicos e socioemocionais à sociedade.

No que se refere a parte administrativa dos benefícios com condicionalidades, é necessária uma estrutura burocrática consistente, uma vez que precisam realizar a checagem das informações dos beneficiários, de modo a evitar possíveis fraudes o que tornam os custos mais elevados em relação ao RBU. Por outro lado, o pagamento do RBU é realizado de forma individualizada e não a um grupo familiar, eliminando assim a necessidade de se verificar quantas pessoas vivem em um mesmo endereço, que é uma das formas de se fraudar os benefícios sociais, uma vez que, a maioria deles é feita por meio da renda per capita dos domicílios (VAN PARIJS; VANDERBORGHT, 2018).

De acordo com Pereira (2017) com a implementação do RBU muitos dos benefícios já oferecidos pelos governos poderiam ser eliminados ou se tornarem desnecessários o que contribuiria ainda mais na redução de custos e burocracia. Desta forma os programas de transferência de renda sem condicionantes e universais, tal como o RBU, apresentam vantagens em relação aos programas já implantados no Brasil, uma vez que, reduziria a burocracia, eliminaria perdas em decorrência de fraudes, diminuiria os custos administrativos envolvidos aos processos e reduziria a quantidade de programas sociais existentes.

Em relação aos benefícios econômicos proporcionados pelo RBU destaca-se que o programa apresenta alto potencial para dinamizar a economia pelo efeito multiplicador, uma vez que, ao incentivar o emprego, a capacitação da mão de obra, maior oportunidade de estudo e por decorrência maior produtividade, além de garantir renda para o consumo minimizando perdas econômicas relacionadas a recessão e ao custo da pobreza. Visto

que, a teoria econômica keynesiana sobre o efeito multiplicador fiscal, destaca que o aumento na renda gera aumento no consumo, que por sua vez, gera aumento de investimento, que leva a rendimentos mais altos e induz ainda mais consumo e reinvestimento, colaborando para dinamização da economia (CARVALHO, 2008).

Outro ponto de relevância é a elasticidade-renda da arrecadação tributária, que mede a variação da arrecadação obtida pelo governo em relação a variação do produto interno bruto. Nesse sentido, o RBU teria a capacidade de aumentar a demanda por produtos industrializados e bens de consumo, contribuindo para a arrecadação tributária, e assim, colaborando para o financiamento do programa de transferência de renda. Desse modo, o RBU funciona como um fator de estímulo à demanda, e ainda teria seu custo reduzido à medida que a arrecadação aumenta e o PIB cresce, gerando um ciclo vicioso de crescimento (SILVA, 2018).

Outro aspecto relevante da RBU está relacionado aos princípios éticos e sociais, uma vez que, o programa se fundamenta na ideia de que cada indivíduo precisa ter o mínimo para garantir sua sobrevivência e dignidade (ATKINSON, 2011).

O RBU considera todos os cidadãos de uma sociedade possuem o direito a uma parcela da riqueza circulante no país, esteja ele produzindo diretamente para tal ou não, de modo que, as atividades que não são reconhecidas pela sociedade como trabalho possam passar a ter reconhecimento, como: trabalho doméstico, cuidadores de crianças e idosos, serviços voluntários, atividades para o bem da comunidade, dedicação aos estudos. Essas atividades contribuem para o bem-estar da sociedade e com a RBU passam a ser valorizadas (SILVA, 2018).

Contudo, estudos econômicos apontam alguns argumentos críticos à implementação deste programa, entre eles: aspecto de cunho moral; viabilidade econômica; e exequibilidade política.

Em relação às críticas de cunho moral, o RBU por se tratar de um benefício incondicional não exige dos beneficiários prova de busca constante de emprego, treinamentos ou capacitações, contribuição prévia, entre outras condicionantes. Sendo assim, ele permite que os beneficiários disfrutem de contribuições da população economicamente ativa, sem intenção de participar do mercado de trabalho, argumentado pelos críticos como injusto. Para Goldin (2018), a proteção social deve ajudar o indivíduo a superar o desemprego, as redes de proteção devem atuar como um promotor do trabalho e não como garantia de dependência estatal. Desse modo, críticas geradas em torno do trabalho como fonte exclusiva de renda possuem alta complexidade de refutação pois

fazem parte dos conceitos da sociedade, sobretudo, pela religião, valores sociais, crença na meritocracia, entre outros, desconsiderando assim aspectos históricos, justificando a pobreza como resultado de escolhas individuais.

A maioria das críticas em relação à viabilidade econômica para a implementação do RBU foca nos altos custos do programa e na falta de garantia de resultados satisfatórios. Zamora (2017) levanta a hipótese de que a implementação de um programa com esta amplitude, pode se tratar de uma utopia, sobretudo pela falta de discussões dos detalhes para a concretização desta política. Para o ator, nenhuma economia poderia pagar uma RBU generosa sem ter que arrecadar novos fundos, o que requer que áreas como saúde, educação, entre outras fiquem sem um financiamento adequado, de modo que, os governantes teriam que optar entre implementar uma RBU simplória que talvez não atingisse os efeitos desejados, ou eliminar investimentos em outras questões de assistência social, como o seguro-desemprego e aposentadoria. Corroborando com esta ideia Kay (2017) ao analisar a RBU em outros países conclui que tais programas exigiriam um aumento dos impostos pagos na faixa de 20%.

Uma das principais barreiras para a implementação da RBU por parte do Estado é a obtenção do apoio político suficiente. Segundo Groot e Veen (2000) existe uma divergência entre o apoio teórico à ideia e o apoio político prático que torne possível a implementação da RBU. O Brasil por meio da Lei nº 10.835, que define em seu art. 1º a concessão de um benefício financeiro a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil há no mínimo cinco anos, adotou a Renda Básica em sua legislação. De acordo com Silva (2018), um dos principais entraves para a implementação da Lei, foi o fato de que de acordo com o primeiro parágrafo, o programa deve avançar em etapas, a critério do poder executivo, priorizando as camadas mais pobres e o fato do valor do benefício ter que seguir a lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000). No entanto, a lei de implementação da RBU não estipula um prazo para a expansão de atendimento do programa e nem a origem dos recursos a serem distribuídos.

Outro argumento bastante difundido é o de que a RBU combateria o problema da pobreza sem visar diretamente os causadores do ciclo da miséria, que estaria relacionada ao baixo desenvolvimento educacional do país, uma vez que, sem a educação formal o cidadão se tornaria escravo do benefício sem conseguir sair deste ciclo vicioso da necessidade. Contudo, pondera-se que a implementação da RBU não inviabiliza a adoção de outras políticas públicas por parte do governo focadas no combate à miséria, sendo

palpável a utilização de dois focos de investimento, o primeiro voltado para as áreas de saúde e educação e o segundo a implementação da renda básica (SEN, 2018).

5.4 COMPARAÇÃO ENTRE OS PROGRAMAS

A rede de proteção social brasileira passou, nas últimas décadas, por melhorias e avanços, ainda que insuficientes. A questão principal que gira em torno deste contexto é em que medida os programas sociais podem ser aprimorados para diminuir o impacto do aumento da pobreza ao longo dos próximos anos. Vale destacar, que os programas sociais apresentam impactos positivos sobre a pobreza e as desigualdades sociais na contemporaneidade, principalmente devido aos programas Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada. Contudo, apesar do sucesso dos Programas citados eles trazem uma série de desvantagens em relação ao Programa de Renda Básica Universal. Algumas destas desvantagens serão enumeradas a seguir:

No caso do Programa Bolsa Família,

1 - Os valores dos benefícios estão distantes de suprir as necessidades básicas de uma família, como educação, alimentação, moradia, saúde etc. Principalmente devido ao aumento da crise econômica e social, do desemprego, da informalidade, aumento de preços, sobretudo de alimentos, contas de luz, água e gás de cozinha. Como exemplo, o DIEESE (2022) destaca que o preço médio da cesta básica nas principais cidades brasileiras, em janeiro de 2022, ultrapassou a R\$ 600,00 (Goiânia – R\$ 624,91; Belo Horizonte – R\$ 632,83; Rio de Janeiro - R\$ 692,83; São Paulo - R\$ 713,86), o simples confronto entre o valor médio do benefício mensal recebido pelas famílias beneficiárias e o custo de uma cesta básica revela o quanto o montante é insuficiente para suprir as despesas com alimentação de uma família.

2 - Ao eleger as famílias que têm em sua composição crianças e/ ou adolescentes e mulheres gestantes ou nutrizes, deixa-se de lado outros grupos vulneráveis da sociedade que também precisam de atenção do Estado, como por exemplo: grupos familiares sem filhos e famílias compostas apenas por adultos. Nesse sentido, Silva (2007) considera que a responsabilidade social do Estado requer uma ampla cobertura, na medida em que toda a população precisa ser devidamente incluída com critérios justos e capazes de alcançar a todos. Uma focalização fragmentada pode ser incapaz de alcançar a totalidade dos segmentos populacionais que estão demandando atenção especial.

3 - Tem caráter temporário e não gera direito adquirido. A elegibilidade é revista a cada dois anos, o que gera insegurança constante da subsistência da família. Para Ávila (2013), os beneficiários ficam à mercê de cortes, incrementos ou restrições orçamentárias definidas pelo governo federal a cada ano.

4 - O cumprimento às condicionalidades nas áreas de saúde, educação e assistência social, responsabiliza ao poder público ofertar esses serviços, como também garantir o acesso a eles, o que nem sempre acontece. Desse modo, as famílias ficam vulneráveis a perdas e suspensões do benefício em caso de não cumprimento das condicionalidades. Lavinias (2007) apresenta o conflito existente na cobrança das condicionalidades por parte do Estado, uma vez que, este mesmo Estado não consegue garantir minimamente a sua parte que seria a de ofertar a disponibilidade destes serviços.

5 - A fiscalização ao cumprimento das condicionalidades é de responsabilidade do governo e demanda de recursos financeiros e humanos qualificados. O cumprimento das condicionalidades depende da capacidade organizativa do Estado em todos os níveis de governo para garantir a inserção das famílias aos programas de saúde e educação, assim como, a fiscalização do cumprimento das condicionalidades pelas famílias inseridas, no entanto, a insuficiência de recursos humanos qualificados e a insuficiência financeira comprometem todo o sistema do programa (ESTRELLA; RIBEIRO, 2008).

6 - Os beneficiados, no geral, não identificam o benefício como um dever do Estado e um direito do cidadão, mas sim como uma “bondade” do governo. Podendo os benefícios serem utilizados como ferramentas de cunho eleitoreiro. Segundo Lício *et al.* (2009) os beneficiários do PBF tendem a votar nos candidatos em que eles acreditam estar relacionados a concessão de seu benefício.

No caso do Benefício de Prestação Continuada,

1 - Diante dos cenários demográfico, econômico e social do país, tende a aumentar o quantitativo de beneficiários nos próximos anos, sobretudo em função do acelerado processo de envelhecimento da população. Segundo as projeções do IBGE (2022), em 2060 o grupo etário com mais de 65 anos de idade deve corresponder a 25,50% do total da população brasileira. Ultrapassando o número de jovens até 14 anos de idade, que atingirá a um percentual de 14,72% do total da população.

2 - O Estatuto do Idoso (2003), no Artigo 34, estabelece que aos idosos que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, é assegurado o BPC e faz referência à idade de 65 anos para início do recebimento do benefício mensal de um salário-mínimo. No entanto, o mesmo Estatuto considera como

pessoa idosa aquela com 60 anos ou mais de idade. Desta forma, exclui do programa parte da população idosa nacional, ou seja, idosos com idade entre 60 a 64 anos.

3 - Para que os destinatários possam ser incluídos no programa se faz necessário demonstrar além de sua própria miserabilidade, também a de sua família. Isso porque, para que o idoso ou o deficiente tenha direito ao benefício é indispensável que sua família não possua condições financeiras de sustentá-los. Portanto, não acena para a possibilidade de ascensão social, uma vez que, se a renda familiar ultrapassar o patamar estabelecido o beneficiário é desligado do programa.

4 - A responsabilidade do Estado é secundária à da família, visto que, a família é a principal responsável pela manutenção dos idosos e pessoas com deficiência. Portanto, a responsabilidade do Estado é subsidiária ou residual, uma vez que o Estado somente arcará com a responsabilidade pela manutenção do mínimo de dignidade e cidadania do idoso e do deficiente quando a sua família não tiver condições de prover a sua subsistência e houver demonstrado a sua miserabilidade (PEREIRA, 2012).

5 - A noção de deficiência fica dependente da subjetividade da avaliação médica. As perícias avaliam os impedimentos corporais dos solicitantes do BPC no sentido de ponderar não o quanto tais impedimentos reduzem as suas chances de suprirem as necessidades básicas como garantia da dignidade humana, mas o quanto a incapacidade produtiva dos corpos pode ser afetada (SANTOS, 2010).

6 - Há insegurança social de idosos beneficiários em relação as suas condições de vida, principalmente, em relação ao receio de ter o BPC suspenso ou mesmo cancelado pelo governo federal. “Tal fato aponta para a grande instabilidade e as fragilidades que nosso sistema de proteção social enfrenta na direção de garantir os direitos sociais” (CONCEIÇÃO, 2020, p. 428).

7 - Os parâmetros de avaliação da condicionalidade de renda estabelecidos em patamares muito baixos excluem parte da população que possivelmente necessitaria de apoio do benefício. Barbosa e Silva (2009) destacam que este benefício contradiz o aspecto de um programa de renda mínima que deve ser universal, pois nem todos os idosos e deficientes físicos têm direito de recebê-lo, uma vez que, ao determinar limite de idade e condições de incapacidade para o trabalho e à vida independente, exclui parcela considerável deste grupo de pessoas.

8 - O benefício não se orienta numa perspectiva de direito, para ser reconhecido como beneficiário é necessário justificar a condição de necessitado e impossibilitado, atribuído à condição de fragilidade física associada à econômica. Segundo Spasati,

Carvalho e Fleury (2012), aos necessitados, invisíveis juridicamente, cabe o direito ao agradecimento. Ao se constituir como ajuda se põe imediatamente no campo de não-direito.

A Constituição Federal de 1988, com intuito de promover à proteção e a justiça social e o bem-estar, estabeleceu que a assistência social deva ser prestada a quem dela necessite. Porém, conforme se aferiu a plena finalidade almejada pela Constituição ainda não foi alcançada até o momento, uma vez que os programas sociais implantados no Brasil na contemporaneidade ocorrem de forma seletiva, restritiva, dando ensejo a exclusão de vários grupos sociais, no que se refere ao acesso aos benefícios, frustrando com isso os objetivos estabelecidos na Constituição. Desse modo, se faz necessário um sistema que estabeleça mecanismos aptos a assegurar os direitos fundamentais das pessoas, conferindo-lhes cidadania plena.

Nesse sentido, a implementação da RBU no Brasil poderia atenuar diversos aspectos controversos apontados acima, nos programas já implantados. Estudos de Silva (2018) apontam importantes impactos positivos do RBU, destacados a seguir:

1. Não possui condicionalidades excludentes. Desta forma, elimina a necessidade de comprovação de idade, renda individual, renda familiar, condição de saúde, grupo familiar específico, etc.;
2. Trata-se de um programa permanente, gerando segurança de renda para garantia das necessidades básicas de um ser humano, como moradia, alimentação, educação, saúde etc.;
3. Trata-se de um pagamento realizado de forma individual e independente dos rendimentos do núcleo familiar;
4. O Estado assume posição primária como responsável garantidor do bem-estar social;
5. Não possui caráter fiscalizatório, reduzindo os custos operacionais do Estado;
6. Tende a diminuir a desigualdade e a pobreza;
7. Elimina a armadilha da pobreza e do desemprego;
8. Evidencia o direito constitucional de cidadania, eliminando a utilização política dos benefícios. Pois se acredita que a garantia de uma renda básica ajudaria a romper com práticas clientelistas;
9. Não exige o cumprimento de condicionalidades constantes, não havendo, portanto, vulnerabilidade a perdas;
10. Colabora para o crescimento e desenvolvimento econômico, tendo em vista a dinamização da economia por meio do aumento do consumo.

6 CONCLUSÃO

A dissertação teve como mote analisar, discutir e compreender, a partir dos resultados apresentados pela literatura, a relação entre os segmentos mais vulneráveis da população brasileira e as políticas públicas de enfrentamento à pobreza e à desigualdade, partindo da convicção da importância e da necessidade de expansão e fortalecimento de políticas e serviços públicos direcionados a esta parcela da população, de modo a mitigar os problemas associados à extrema desigualdade econômica e social existente no país. Busca contribuir para este propósito discutindo alternativas para os programas de transferência de renda direta, de forma a tornar mais efetivas as políticas públicas de inclusão, promoção e proteção social.

Apesar dos avanços com a implementação de programas de assistência social, a pobreza e a desigualdade persistem no país. A desigualdade de renda entre os brasileiros permanece elevada e o país continua como um dos que apresentam os mais elevados níveis de desigualdade do mundo. Muito embora as políticas de transferência de renda adotadas tenham reduzido parcialmente a pobreza entre 2002 e 2013, retrocessos foram percebidos desde 2015, sobretudo, em relação à extrema pobreza.

Buscar compreender as questões relacionadas as desigualdades implicam em entender o conceito da ideologia liberal e da meritocracia onde, segundo a qual, as posições sociais são determinadas pelos esforços individuais, ou seja, as disparidades existentes entre as condições de vida dos indivíduos se devem aos esforços e conquistas pessoais insuficientes. Em contrapartida, as desigualdades sociais e econômicas analisadas pelo ponto de vista de renda e riqueza, evidenciam diferenças relevantes entre as classes sociais mais privilegiadas e as mais pobres, sobretudo no que se refere às condições de vida, moradia, educação, alimentação, assistência médica etc.

No Brasil, o histórico das desigualdades entre as classes sociais se entrelaça com a conjuntura histórica de escravidão e com os processos que sucederam a abolição deixando vulneráveis e marginalizados determinados grupos sociais. Além disso, fatores externos no contexto de crises do sistema capitalista, como inflação, desemprego e eventos adversos como o da pandemia de covid-19, afetaram e agravaram a evolução da desigualdade. Entretanto, compete ao Estado intervir com políticas públicas de proteção social voltadas para a redução da vulnerabilidade da população. A intervenção do Estado na garantia da cidadania e nos direitos sociais dos brasileiros tem como referência a Constituição Federal 1988. Contudo, a falta de um sistema, a partir da perspectiva de

bem-estar social, com políticas como direitos de cidadania e não como medidas assistencialistas limitou a capacidade das ações implementadas ao longo dos anos de diminuir significativamente o impacto das desigualdades socioeconômicas, em uma perspectiva permanente.

O argumento principal da dissertação é que os programas de transferência de renda direta analisados neste estudo (Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada) são insuficientes para a superação da pobreza e da desigualdade entre os brasileiros e que um programa de Renda Básica Universal pode ser uma solução mais eficaz diante do cenário grave e crescente de desigualdades sociais, pobreza e extrema pobreza, existente e persistente no Brasil.

Os programas de transferência de renda direta pelo governo federal, implementados atualmente no Brasil (PBF e BPC), sem natureza contributiva e sem relação com o mercado formal de emprego, são assegurados apenas àqueles que cumprem com requisitos de rendimentos estabelecidos por cada um deles. Numa análise a ambos os programas, considerando os seus objetivos e com base na literatura exposta neste trabalho, fica evidente o êxito dos dois programas que hoje se posicionam como as iniciativas sociais mais representativas no que se refere às políticas sociais do país, uma vez que eles têm legitimidade popular, têm aceitação por parte dos beneficiados e têm quantitativos de beneficiários cada vez mais significativos. Por outro lado, no que diz respeito as suas metas, os mesmos não podem ser considerados como geradores de mudanças expressivas, tendo em vista a persistência da pobreza da população, o aumento de pessoas em estado de extrema pobreza, a concentração de riquezas e a constância das desigualdades sociais.

Cabe destacar que a população brasileira cadastrada no CadÚnico, portanto, consideradas em situação de pobreza, contabilizavam o total aproximado de 79,3 milhões de pessoas em 2021, representando cerca de 37% da população, no entanto o número de pessoas atendidas pelo PBF no mesmo ano era de 44,1 milhões e de beneficiadas pelo BPC eram 4,9 milhões pessoas, perfazendo um total de pessoas atendidas pelos dois programas de aproximadamente 49 milhões, evidenciando assim uma defasagem de 30,3 milhões de pessoas em situação de pobreza desassistidas por ambos os programas.

Vale ressaltar que a pobreza e a desigualdade social não devem ser relacionadas apenas ao quantitativo dos recursos econômicos, uma vez que eles não são suficientes para superá-las. Aspectos como: oportunidades de educação, acesso à saúde e ao trabalho

digno, entre outros, devem ser considerados como indicadores para a implementação de outras políticas públicas.

No que diz respeito às vantagens da implementação do programa RBU em relação aos demais programas, apresentados nesta dissertação, para minimização da pobreza e da desigualdade de cidadãos brasileiros considera-se que por ser o RBU um benefício pago independente da renda o mesmo não desestimula o beneficiário na busca de oportunidades no mercado de trabalho, visto que o benefício lhe oferece um patamar de segurança de renda. Desta forma, o trabalho seria um fator multiplicador de renda, com potencial de encorajar atividades empreendedoras, proporcionar oportunidade de estudos melhorando assim as chances de obter empregos com remunerações mais atrativas, além de qualificar a mão de obra nacional. Por sua vez, o aumento na renda gera um aumento no consumo e nos investimentos, induzindo a geração de emprego para atendimento da nova demanda, gerando um círculo vicioso benéfico para o desenvolvimento econômico e social.

O RBU evidencia todo cidadão como sendo merecedor de uma parte da riqueza do país, independente de contribuir diretamente para esta riqueza ou não. Acredita-se, portanto, que um programa nos moldes da RBU pode contribuir positivamente para a redução da pobreza e da desigualdade do país. Portanto, a ausência de condicionalidades para acesso a renda gerada no País deve se constituir como um direito à cidadania, apenas sendo necessário para recebê-la, ser um cidadão brasileiro.

Foi possível observar que os valores pagos aos beneficiários do BPC são muito superiores aos pagos pelo PBF, portanto apresentam um dispêndio maior aos cofres públicos, nesse sentido, pressupõe-se que a implementação da RBU será ainda mais onerosa, tendo em vista que, atenderá toda a população nacional com uma renda mínima condizente com os parâmetros de sobrevivência e dignidade humana.

É notório que a RBU se trata de uma ideia transformadora da nossa sociedade, muito embora não seja solução que elimine todas as mazelas. Muitos a enxergam como uma utopia do nosso tempo, como algo impossível e irrealizável, porém a noção de utopia também diz respeito a um lugar desejável, desta forma essas ideias utópicas podem servir de fonte inspiradora e norte, como experiência transformadora em várias partes do mundo. A noção do RBU serve como parâmetro da redistribuição e ajustes de outros programas de transferência de renda em relação a sua adequação e aperfeiçoamento. A discussão sobre o tema vai além dos aspectos imediatos e econômicos, levando a refletir sobre como atingir seus objetivos por meio das políticas públicas.

Sendo assim, para maior consistência ao estudo apresentado, sugere-se, para trabalhos futuros, uma análise apurada de viabilidade a implementação da Renda Básica Universal no Brasil em patamares de valores suficientes a serem distribuídos individualmente a cada cidadão.

REFERÊNCIAS

ALVAREDO, Facundo; CHANCEL, Lucas; PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel. **World inequality report 2018**. Nashville: Harvard University Press, 2018.

ATKINSON, Anthony. **Basic Income: Ethics, Statistics and Economics**. Oxford: Nuffield College, 2011.

ATKINSON, Anthony. **Desigualdade: o que pode ser feito?** São Paulo: Leya, 2016.

ÁVILA, Milene. Que pensam as beneficiárias do Bolsa Família? **Revista de Ciências Sociais-Política & Trabalho**, Santa Cruz, v. 1, n. 38, p. 105-122, 2013.

BANERJEE, Abhijit.; DUFLO, Esther. **Boa economia para tempos difíceis**. São Paulo: Schwarcz; Companhia das Letras, 2020.

BARBOSA, Maria Madalena Martins; SILVA, Maria Ozanira da. O Benefício de Prestação Continuada – BPC: desvendando suas contradições e significados. **Revista SER Social**, Brasília, n. 12, p. 221–244, 2009. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12933. Acesso em: 09 mar. 2022.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROS, Alexandre Rands. **Desigualdades Regionais no Brasil.:** natureza, causa, origens e solução. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BECKER, Kalinca Léia. Distribuição regional e características socioeconômicas do público-alvo do benefício de prestação continuada (BPC). **Boletim regional, urbano e ambiental 24**, Brasília, 2020.

BRASIL. Agência do Senado Federal. **Recordista em desigualdade, país estuda alternativas para ajudar os mais pobres**. Brasília. 2021a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/recordista-em-desigualdade-pais-estuda-alternativas-para-ajudar-os-mais-pobres>. Acesso em: 19 maio. 2021.

BRASIL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. **Relatório de Avaliação Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza**. Brasília, 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Benefícios do Cidadão. **Portal da Transparência**. 2021e. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios?ano=2021>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Decreto Nº 8.805, de 6 de julho de 2016. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8805.htm. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. **LCP N° 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 05 nov. 2021.

BRASIL. **Lei Federal N° 10.741**, de 1 de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm. Acesso em: 07 ago. 2021.

BRASIL. **Lei Federal N° 10.835**, de 8 de janeiro de 2004. Dispõe sobre as cessões, as requisições e as alterações de exercício para composição da força de trabalho em que a administração pública federal, direta e indireta, seja parte. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=415312. Acesso em: 18 maio. 2021.

BRASIL. **Lei Federal N° 13.146**, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. **Lei Federal N° 14.176**, de 22 de junho de 2021. Altera a Lei n° 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para estabelecer o critério de renda familiar per capita para acesso ao benefício de prestação continuada, estipular parâmetros adicionais de caracterização da situação de miserabilidade e de vulnerabilidade social e dispor sobre o auxílio-inclusão de que trata a Lei n° 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); autoriza, em caráter excepcional, a realização de avaliação social mediada por meio de videoconferência; e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2021/lei-14176-22-junho-2021-791500-norma-pl.html>. Acesso em: 02 dez. 2021.

BRASIL. **Lei Federal N° 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso: 05 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI**. Brasília. 2021c. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q\[\]=oNOclsLerpibuKep3bV%2Bf29k05Kv2rmg2a19ZW51ZXKmaX6JaV2JkmCadmCNrMmim66Wp9icrrJyk7jNps](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q[]=oNOclsLerpibuKep3bV%2Bf29k05Kv2rmg2a19ZW51ZXKmaX6JaV2JkmCadmCNrMmim66Wp9icrrJyk7jNps). Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Ações e Programas, Criança Feliz**. 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/crianca-feliz>. Acesso em: 01 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Boletim Bolsa Família e Cadastro Único, Acompanhamento e Análise do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais**, [s.l.], ano 5, n. 77, novembro, 2021d.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Guia de políticas e programas**. Brasília, DF: MDSA, Assessoria de Comunicação, 2017a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Plano Brasil sem Miséria. **Cadernos de resultados 2011/2014**. Brasília, 2015. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/cadernodegraficos/bsm-35anos.pdf. Acesso em: 01 out. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Perfil das Pessoas e Famílias no Cadastro Único do Governo Federal 2013**. Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Relatório final do grupo de trabalho interinstitucional** – (GTI) para propor o aperfeiçoamento das rotinas de verificação cadastral e de revisão do benefício de prestação continuada BPC. Brasília, 2017b.

BRASIL. **PEC Nº 287**, de 05 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL, [Constituição (1998)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

CABRERA, Cecilia Correa. **Características e tendências dos programas de transferência de renda na América Latina**: destaque às experiências, brasileira e peruana. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Brasília, 2015.

CAIXA Econômica Federal. **Auxílio emergencial 2021**. 2021. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/auxilio/auxilio2021/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 16 out. 2021.

CARDOSO JR., José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas Sociais no Brasil: Organização, Abrangência e Tensões da Ação Estatal. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2009. p.181-260.

CAVALCANTE, Pedro. **A questão da desigualdade no Brasil**: Como estamos, como a população pensa e o que precisamos fazer. Ipea, Brasília, 2020.

CECHINNI, Simone; MADARIAGA, Aldo. **Programas de Transferência Condicionada**. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Cepal, 2011. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf?sequence=1. Acesso em: 15 set. 2021.

CEPAL - Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe. **The inefficiency of inequality**. Havana: Cepal, 2018.

COIMBRA, M. Dois modelos de intervenção nutricional no Brasil: PNS e PROAB. **O problema alimentar no Brasil**. Campinas: Editora da UNICAMP/Almed, 1985.

COMISSÃO MISTA ESPECIAL. **Relatório Final da Comissão Mista Especial** – destinada a estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais e apresentar soluções legislativas para erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Brasília: Congresso Nacional, 1999.

CONCEIÇÃO, Letícia Cristina Fonseca da. **BPC para o idoso**: percepções dos beneficiários sobre a proteção social. *Revista Ser Social*, v. 22, n. 47, p. 410-431. Brasília. 2020.

COSTA, S. Protection without redistribution? Conceptual limitations of policies meant to reduce inequalities concerning race and gender in Brazil. *In*: FRITZ, Barbara. **A moment of equality for Latin America?** Challenges for redistribution. United Kingdom: Ashgate, p. 235-252, 2015.

COSTA, Sérgio. Desigualdades, interdependência e políticas sociais no Brasil. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. p. 53-78.

CPRC - Chronic Poverty Research Centre. **The Chronic Poverty - Report 2004-2005**. Manchester: University of Manchester, 2004.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Boletim de Conjuntura**, n 29, 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimdeconjuntura/2021/boletimconjuntura29.html>. Acesso em: 15 mar. 2022.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Cesta Básica de Alimentos**. Banco de Dados. 2022. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/cesta/>. Acesso em: 09 mar. 2022.

DRAIBE, Sonia. A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda. **Caderno de Pesquisa**, Campinas, n. 34, 1998.

ESTRELLA, Juliana; RIBEIRO, Leandro Molhano. Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 625-641, 2008.

FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores do Brasil: 1964/92. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 8, p. 183-238, 1997.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Família e Política de Renda Mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

GALOR. Oded. Inequality and economic development: an overview. **Working Papers**, [s.l.], n. 3, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOLDIN, Ian. Five reasons why universal basic income is a bad idea – Providing better living standards for those left behind by change will be more complex. **Financial Times**, Londres, 2018. Disponível em: <https://www.ft.com/content/100137b4-0cdf-11e8-bacb-2958fde95e5e>. Acesso em: 16 jan. 2022.

GRIN, Eduardo José. Regime de Bem-estar Social no Brasil: Três Períodos Históricos, Três Diferenças em Relação ao Modelo Europeu Social-democrata. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 18, n. 63, jul./dez. 2013.

GROOT, Loek; VEEN, Robert Van der. **Basic Income on the Agenda: Policy Objectives and Political Chances**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2000.

HALL, Anthony; MIDGLEY, James. **Social Policy for Development**. London: Sage Publications, 2006. cap. 2, p. 45.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2020**. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 23 jun. 2021.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. **Projeções e estatísticas da população do Brasil e das Unidades da Federação, 2022**. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>. Acesso em: 01 mar. 2022.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2020** / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. v. 23.

JACCOUD, Luciana. Introdução. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. p. 11-14.

JACCOUD, Luciana; MESQUITA, Ana Cleusa; PAIVA, Andrea Barreto de. **O benefício de prestação continuada na reforma da previdência: contribuições para o debate**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. Texto para discussão n. 2301.

JANNUZZI, Paulo de Martino; PINTO, Alexandro Rodrigues. **Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais**

achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família II. Programa Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. p. 179-192.

KAUARK, Fabiana; MANHÃES, Fernanda Castro; SOUZA, Carlos Henrique Medeiros. **Metodologia da pesquisa**: guia prático. Itabuna: Via Litterarum, 2010.

KAY, John A. The Basics of Basic Income. *Intereconomics*. **Review of European Economic Policy**, [s.l.], v. 52, n. 2, p. 69–74, 2017. Disponível em: <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2017/number/2/article/the-basics-of-basic-income.html>. Acesso em: 01 fev. 2022.

LAMEIRAS, Maria Andreia Parente. Inflação por faixa de renda: maio 2021. Carta de Conjuntura, n. 51, nota de conjuntura 25, 2. trimestre de 2021. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/210611_nota_25_inflacao_faixa_de_renda_maio.pdf. Acesso em: 10 out. 2021.

LAVINAS, Lena. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. **Ciência & Saúde Coletiva**, São Paulo, v. 12, n. 6, p. 1463-1476, 2007.

LAVINAS, Lena; MANÃO, Daniele; GARCIA, Eduardo H.; BITTAR, Mariana; BAHIA, Mônica; BEZERRA, Renata A. **Combinando compensatório e redistributivo**: o desafio das políticas sociais no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. Texto para Discussão IPEA, n. 748.

LEVIN, K.; CASHORE, B.; BERNSTEIN, S.; AULD, G. Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change. **Policy Sciences**, [s.l.], v. 45, n. 2, p. 123-152, 2012.

LICIO, Elaine Cristina; RENNÓ, Lucio R.; CASTRO, Henrique Carlos de O. Bolsa Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido. **Opinião Pública**, Campinas, v. 15, n. 1, p. 31-54. 2009.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos. Políticas sociais e modelos de bem-estar social: fragilidades do caso brasileiro Social. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 40, n. especial, p. 87-97, 2016.

LOPES, José Rogério. “Exclusão social” e controle social: estratégias contemporâneas de redução da sujeitividade. *Psicologia & Sociedade*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 13-24, 2006.

LUCENA, Raphael Douglas de Freitas; COSTA, Rodolfo Ferreira Ribeiro; LIMA, Francisco Soares de; CASTELAR, Ivan. Analisando a condição de pobreza: uma aplicação da decomposição em modo empírico. *Economia Aplicada*, São Paulo, v. 25, n. 4, p. 493-520, 2021.

MARTINELLI, Luke. **IPR Policy Brief**: Assessing the Case for a Universal Basic Income in the UK. Bath: Institute for Policy Research, University of Bath, 2017. 94 p.

MATTOS, Enlison HC; INNOCENTINI, Thais; BENELLI, Yuri. Capitánias Hereditárias e o Desenvolvimento Econômico: herança colonial sobre desigualdade e instituições. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 42 , n. 3, p. 433-471, 2012.

MCKAY, Andrew; LAWSON, David. **Chronic poverty in developing and transition countries**: Concepts and evidence. London: CREDIT Research Paper, 2002.

MOORE, M.; HOSSAIN, N. **Elites, poverty and public policy**. Elite perceptions of poverty and inequality. New York: Zed Books, 2005.

MORAES, Verena Duarte de; PITTHAN, Rachel Guimarães Vieira; MACHADO, Cristiani Vieira. Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades: Brasil e México em perspectiva comparada. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 42, p. 364-381, 2018.

NEPP. Brasil 1986: **Relatório sobre a Situação Social do País**. Campinas: UNICAMP/NEPP, 1988.

NERI, Marcelo. **Qual foi o impacto da crise sobre pobreza e distribuição de renda**. Rio de Janeiro: FGV Social, 2018. Disponível em: https://cps.fgv.br/Pobreza_Desigualdade. Acesso em: 10 nov. 2021.

NERI, Marcelo C. **A escalada da desigualdade**: Qual foi o impacto da crise sobre a distribuição da renda e a pobreza? Rio de Janeiro: FGV Social, 2019. Disponível em: <https://cps.fgv.br/desigualdade>. Acesso em: 10 nov. 2021.

PAIVA, Andrea Barreto de; PINHEIRO, Marina Brito. **BPC em disputa**: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2021. Texto para discussão nº 2703.

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. **Do Bolsa Família ao Brasil sem miséria**: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2014. p. 25-46.

PELIANO, Ana Maria; RESENDE, Luís Fernando; BEGHIN, Nathalie. Comunidade Solidária: Uma Estratégia de Combate à Fome e à Pobreza. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n. 12, 1995.

PEREIRA, Luciano Meneguetti. Análise crítica do benefício de prestação continuada e a sua efetivação pelo judiciário. **Revista CEJ**, Brasília, Ano 16, n. 56, p. 15-27, jan./abr. 2012.

PEREIRA, Richard. **Financing Basic Income**: Addressing the cost objection. ed. Palgrave Macmillan, Berlim: Springer 2017.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PNAD CONTÍNUA. **Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio Contínua.** Rendimento de todas as fontes 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101709_informativo.pdf. Acesso em: 10 out. 2021.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2014 - Sustentar o Progresso Humano: Reduzir as Vulnerabilidades e Reforçar a Resiliência.** Portugal, Camarões: Instituto da Cooperação e da Língua, 2014. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2014_pt_web.pdf. Acesso em: 20 set. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Transferência de Renda, de 12 de abril de 2021.** 2021. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/gestao_de_beneficios/transferencia_de_renda/index.php?p=2009. Acesso em: 22 set. 2021.

REIS, E. P. **Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade.** Revista brasileira de ciências sociais, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 143-152, 2000.

RIBAS, Rafael Perez; MACHADO, Ana Flavia; GOGHER, André Braz. Flutuações e persistência na pobreza: uma análise de decomposição transitória-crônica para o Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, 2011.

ROCHA, Sônia. Pobreza no Brasil: a evolução a longo prazo (1970-2011). XXV Fórum Nacional (Jubileu de Prata – 1988/2013), O Brasil de Amanhã - Transformar Crise em Oportunidade. **Estudos e Pesquisas n° 492**, Rio de Janeiro, p. 21, 2013. Disponível em: <iles.dohms.com.br/idpsite/arquivos/material-de-apoio/texto-04--prof.-marcelo-proni--pobreza-no-brasil-a-evolucao-de-longo-prazo.pdf>. Acesso em: 14 out. 2021.

RÜCKERT, Fabiano Quadros. **Olhares sobre a pobreza e a urbanização no Brasil na transição do século XIX para o XX:** uma prospecção bibliográfica. Histórias da pobreza no Brasil, Rio Grande: FURG, 2019. p. 317-346.

SANTOS, Wederson Rufino dos. Assistência Social e Deficiência no Brasil: o reflexo do debate internacional dos direitos das pessoas com deficiência. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v.13, n.1, p. 80-101, jul./dez. 2010.

SASSE, Cíntia. **Recordista em desigualdade, país estuda alternativas para ajudar os mais pobres.** Agência Senado, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/recordista-em-desigualdade-pais-estuda-alternativas-para-ajudar-os-mais-pobres>. Acesso em: 02 out. 2021.

SEEKING, J. **Inequality, popular attitudes and elite ideology in Africa:** the case of social protection. Overcoming Inequalities in a Fractured World: Between Elite Power and Social Mobilization. UNRISD Conference. United Nations Research of Social Development. Geneva: UNRISD, 2018.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1429-1439, 2007.

SILVA, Marianna Branco. R. **Renda básica universal**: uma proposta para o Brasil. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

SILVA, Tiago Falcão. Mito de Sísifo ou a grande transformação? **A experiência brasileira com programas de transferência direta de renda**. Dissertação (Mestrado em Economia e do Trabalho Social) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006. Disponível em: <http://biblioteca.posgraduacaoredentor.com.br/link/?id=2585613>. Acesso em: 15 out. 2021.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira; OSÓRIO, Rafael Guerreiro; PAIVA, Luiz Henrique; SOARES, Sergueiet. **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade**: um balanço dos primeiros quinze anos. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2499.pdf. Acesso em: 18 out. 2021.

SOUZA, Pedro Henrique. **O Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Lei nº 14.176**. Nota técnica n. 50. Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2021.

SPOSATI, Aldaíza; BONETTI, Dilséa Adeodata; YAZBEK, Maria Carmelita; CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, Aldaíza; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de; FLEURY, Sônia Maria Teixeira. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

STANDING, Guy. How Cash Transfers Promote the Case for Basic Income. **Basic Income Studies**, [s.l.], v. 3, n. 1, 2008.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Da Renda Mínima à Renda Básica no Brasil**: a evolução recente de um instrumento de combate à pobreza e à desigualdade. Revista de Economia Mackenzie, São Paulo, v. 1, n. 1, 2003.

TOWNSEND, Peter. **Responses to Poverty**: Lessons from Europe. London: First American Edition Heinemann Educational Books, 1984. p. 1-27.

VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda Básica** – Uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. São Paulo: Cortez, 2018.

VIEIRA, Edvaldo Amaro; **Estado e miséria social no Brasil**: de Getúlio a Geisel. São Paulo: Cortez, 1983.

WORLD BANK. **Distribution of income or consumption**. World development indicators. Washington, DC: World bank, 2020. Disponível em: <http://wdi.worldbank.org/table>. Acesso em: 15 out. 2021.

YAQUB, Shahin. *Relating Severe Poverty and Chronic Poverty*. Barcelona: [s. n.], 2003.

ZAMORA, Daniel. The case against a basic income. **Jacobin Magazine**, Nova York, 2017.