

Universidade de São Paulo
Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”
Departamento de Economia, Administração e Sociologia

BEATRIZ RUIZ MUNHOZ

**O ESTADO DO BEM-ESTAR NO BRASIL: TRAJETÓRIA DE COMBATE À
POBREZA E POSSIBILIDADES PARA UM NOVO PROGRAMA DE
TRANSFERÊNCIA DE RENDA**

Piracicaba
2022

BEATRIZ RUIZ MUNHOZ

**O ESTADO DO BEM-ESTAR NO BRASIL: TRAJETÓRIA DE COMBATE À
POBREZA E POSSIBILIDADES PARA UM NOVO PROGRAMA DE
TRANSFERÊNCIA DE RENDA**

Monografia apresentada para conclusão do curso de Ciências Econômicas, da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” – Universidade de São Paulo, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof. Dra. Eliana Tadeu Terçi

Piracicaba

2022

Resumo

A discussão sobre a renda básica atravessa décadas e ganhou maior força no período da pandemia da COVID-19. Sob essa motivação, considerando os problemas sociais brasileiros agravados pelas condições impostas pelas medidas sanitárias de prevenção a pandemia e os atuais modelos de produção e globalização, o presente trabalho tem a proposta de analisar a trajetória dos programas públicos de transferência de renda no Brasil. Analisa-se, portanto, o histórico do Welfare State no Brasil e no mundo e a teoria econômica das diferentes modalidades de transferência de renda: Programas de Transferência de Renda Condicionais e Programas de Transferência de Renda Universais; o histórico dos programas de transferência de renda no país e o cenário socioeconômico no qual o Brasil se encontrava até 2021. Considerando as experiências brasileiras, a teoria econômica e os indicadores macroeconômicos do Brasil, entende-se que o caminho mais coerente é a manutenção da transferência de renda com condicionalidades, a fim de concentrar os auxílios naqueles que mais precisam e, através das condicionalidades, alterar a estrutura da sociedade de modo a viabilizar o rompimento do ciclo da pobreza.

Palavras-chave: Transferência de renda; pesquisa qualitativa; Welfare State.

Abstract

The discussion about basic income spans decades and gained greater strength in the period of the COVID-19 pandemic. Under this motivation, considering the Brazilian social problems, these aggravated by the conditions imposed in the paralysis of global markets and the current models of production and globalization, the present work proposes to analyze the past, present and future of income transfer in Brazil. Therefore, the history of the Welfare State in Brazil and in the world and the economic theory of the different modalities of income transfer are presented: Conditional Income Transfer Programs and Universal Income Transfer Programs; the history of income transfers programs that have already been implemented in the country and the socioeconomic scenario in which Brazil found itself until 2021. Considering Brazilian experiences, economic theory and macroeconomic indicators in Brazil, it is understood that the most coherent path it is the maintenance of conditional cash transfers, in order to concentrate aid on those who need it most and, through conditionalities, change the structure of society in order to make it possible to break the cycle of poverty.

Keywords: Income transfer; qualitative research; Welfare State.

Lista de figuras

Figura 1: Localidades em que houve experimentos de renda básica.....	28
Figura 2: Rede de Proteção e Promoção Social.....	36
Figura 3: Mudanças na estratificação por renda de 2004 a 2009	37
Figura 4: Fluxo circular da renda obtido com a expansão de uma transferência monetária	49
Figura 5: Efeitos multiplicadores das transferências sociais sobre o produto interno bruto (PIB)	50
Figura 6: Evolução da fome no Brasil: porcentagem da população afetada pela insegurança alimentar grave entre 2004 e 2020 - macrorregiões.....	51
Figura 7: Orçamento Bolsa Família - valores nominais e reais de 2004 a 2021	52
Figura 8: - Comparação das estimativas de Segurança/Insegurança Alimentar do inquérito VigiSAN e os inquéritos nacionais reanalisados conforme escala de oito itens.	53
Figura 9: Comparativo - taxa de desemprego e IPCA mensal (médias trimestrais).....	55
Figura 10: Comparativo - renda mensal e IPCA mensal (médias trimestrais)	55
Figura 11: Comparativo - renda mensal e desemprego (médias trimestrais)	56
Figura 12: IPCA acumulado do ano de 2021	57
Figura 13: Distribuição proporcional dos domicílios por nível de Segurança/Insegurança Alimentar no Brasil e macrorregiões.....	59
Figura 14: Preço médio da cesta básica x % do salário mínimo	60
Figura 15: Distribuição percentual dos níveis de Segurança/Insegurança Alimentar segundo as categorias de renda familiar mensal per capita	61
Figura 16: Domicílios que receberam o Auxílio Emergencial até novembro de 2020. .	63

Sumário

1. INTRODUÇÃO	7
2. OBJETIVOS	9
3. METODOLOGIA	10
4. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	13
4.1. O <i>welfare state</i> como conceito, conjuntura na qual nasceu e a crise na contemporaneidade	13
4.2. Concepções sobre a transferência de renda.....	17
4.2.1. Milton Friedman: Imposto de renda negativo	17
4.2.2. Hermione Parker: renda básica x renda mínima	19
4.2.3. Philippe Van Parijs: Capitalismo de Renda Básica.....	20
4.2.4. John Maynard Keynes: possibilidades econômicas para nossos netos	22
4.3. Programas de transferência de renda universal pelo mundo	28
5. DISCUSSÃO	30
5.1. TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA CONJUNTURA BRASILEIRA	30
5.1.1. Perfil da pobreza no Brasil	30
5.1.2. O <i>Welfare State</i> Brasileiro.....	32
5.2. PROGRAMAS DE AUXÍLIO SOCIOECONÔMICO NO BRASIL	38
5.2.1. Programa de Garantia de Renda Básica (PGRM) – Projeto de Lei nº 2561/92	38
5.2.2. O Fome Zero	40
5.2.2.1. Programa Bolsa Família: Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004	44
5.3. PEC 95 E PREJUÍZOS DA DESCONTINUIDADE DOS PROGRAMAS SOCIAIS: POBREZA E INSEGURANÇA ALIMENTAR	52
5.3.1. Contextualização dos principais indicadores macroeconômicos brasileiros na última década	54
5.3.2. Os agravantes da covid-19 na conjuntura socioeconômica brasileira nos anos de 2020 e 2021	56
5.4. O AUXÍLIO EMERGENCIAL DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19	62
6. CONCLUSÃO	66
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	69
8. ANEXOS	74

1. INTRODUÇÃO

A pandemia da COVID-19 tornou ainda mais latente diversos problemas sociais enfrentados há anos no Brasil: fome, miséria, falta de acesso à recursos básicos à sobrevivência, desemprego, baixa escolaridade e inflação. Diante desse cenário, somado à paralisação dos mercados e obrigatoriedade de ficar em casa, a alternativa para amenizar os problemas foi o Auxílio Emergencial: um programa de transferência de renda condicional para os trabalhadores informais e/ou com baixa renda familiar.

O Auxílio Emergencial foi de fundamental importância para conter de forma direta especialmente o problema da fome, uma vez que, no ano da pandemia, segundo dados do Inquérito VISIGAN, os índices de segurança alimentar despencam de 63,3% da população para 44,8%, ou seja, menos da metade da população possuía segurança alimentar em 2020. Esse cenário é resultado de diversos fatores, sendo os principais o contexto econômico de restrições e consequente redução da renda e a pressão inflacionária no preço dos alimentos por choques de oferta (preço no mercado externo e desvalorização do real incentivando a exportação).

Sob essa motivação, o presente trabalho analisa as atuais tendências globais de tecnificação, desemprego tecnológico e compara a realidade brasileira em momentos distintos da história, nos períodos de maior investimento em programas sociais e especificamente na transferência de renda e na conjuntura sob vigência da PEC-95 que estabelece um teto para o gasto público, coincidente com o crescimento generalizado de índices de insegurança alimentar, cenário de retração de investimentos públicos em políticas sociais e aumento de inflação e desemprego.

Para falar de políticas de assistência social é preciso, em primeiro lugar, definir o que é o Estado do Bem-Estar social e como este se estabeleceu na história recente, destacando que cada sociedade possui um tipo de sistema de proteção social, assim como o Brasil que possui suas características de acordo com seus processos históricos.

Um dos pilares do Welfare State são os programas de transferência de renda, e diversos economistas se debruçaram sobre o tema com perspectivas e propostas diferentes. Esse trabalho visa apresentar as propostas de Milton Friedman através do Imposto de Renda Negativo e de Phillippe Van Parjis através do Capitalismo de Renda Básica, além de apresentar visões sobre o tema de Hermione Parker e John Keynes.

Com a teoria econômica, é preciso entender na prática como foram os programas de transferência de renda no Brasil e quais impactos eles tiveram no desempenho do

Estado de Bem-Estar Social. O foco do trabalho são os programas de transferência de renda, e o Brasil teve um principal implementado: o Programa Bolsa Família; este que foi um braço do Programa Fome Zero.

O Programa Bolsa Família rompeu com diversos preconceitos em relação à transferência de renda, sendo os mais comuns o desincentivo ao trabalho e o estímulo à natalidade. O Bolsa Família não só reduziu as taxas de natalidade e manteve os que recebiam em seus trabalhos, como também aumentou a frequência escolar de mulheres e reduziu a pobreza. No entanto, estava ultrapassado em alguns fatores, como o valor pago às famílias e as condicionantes para receber o auxílio.

Nesse sentido, diante de indicadores macroeconômicos do Brasil no período de 2016 a 2021, considerando as experiências passadas e a teoria econômica, o presente trabalho tem por objetivo traçar um histórico dos programas de transferência de renda e considerando a reflexão teórica e empírica, considerar as soluções viáveis para a transferência de renda no Brasil.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivos gerais

Elaborar um histórico dos programas de auxílio socioeconômico já implantados no Brasil e analisar possibilidades para programas de transferência de renda no Brasil.

2.2. Objetivos Específicos

- i. Apresentar o cenário macroeconômico de 2016 a 2021 e os prejuízos causados pela descontinuidade de projetos de cunho socioeconômico;
- ii. Apresentar programas de transferência de renda aplicados pelo mundo;
- iii. Propor soluções para a transferência de renda no Brasil.

3. METODOLOGIA

Para satisfação dos objetivos, a pesquisa se valeu como recurso metodológico a utilização de fontes secundárias de dados como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Departamento Intersindical Estatística e Estudos Econômicos (DIEESE), Inquérito de Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 (VISIGAN I E II), Portal da Transparência do Governo Federal e a plataforma VIS DATA 3 *beta*, a qual concentra diversos dados do Governo Federal, além do método de pesquisa de revisão de literatura narrativa.

As análises de relação de desemprego x renda e renda x inflação, por exemplo, foram feitas a partir dos dados puros de IPCA mensal, desemprego trimestral e renda per capita trimestral, coletados e produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Com exceção do IPCA mensal, não foi feita nenhuma manipulação dos dados. Quanto ao IPCA, para ficar no mesmo padrão de média trimestrais apresentadas no desemprego e renda, foi feita a média aritmética por trimestres dos dados do IPCA mensal, conforme tabela 1. Também, foram utilizados dados da composição do IPCA acumulado de 2021, esse também utilizado sem manipulações, conforme disponibilizado pelo IBGE.

Tabela 1: Demonstrativo de ajuste dos dados mensais do IPCA para dados trimestrais.

Mês	Trimestre	Ano	IPCA Mensal (dado oficial)	IPCA Trimestre (dado manipulado)	Desemprego (%) (dado oficial)	Renda Média (R\$) (dado oficial)
janeiro	jan-fev-mar	2012	0,56	0,41	8	R\$ 2.492,00
fevereiro	fev-mar-abr	2012	0,45	0,43	7,8	R\$ 2.501,00
março	mar-abr-mai	2012	0,21	0,40	7,7	R\$ 2.494,00
abril	abr-mai-jun	2012	0,64	0,36	7,6	R\$ 2.500,00

Fonte: IBGE (2022). Elaborado pela autora.

De igual forma, os dados dos valores de cesta básica e valor ideal de salário mínimo disponibilizado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos (DIEESE), foram utilizados sem alterações. O cálculo do valor da cesta básica¹ é feito através de coleta de dados primária em capitais estatais em supermercados, feiras municipais, açougues e padarias, de acordo com os valores de cesta básica estabelecidos pela Lei nº399 de 1938. O valor do salário mínimo necessário é calculado com base no preço cesta básica mais cara. A metodologia considera que o custo familiar de alimentação (CFA) é de três cestas básicas ao mês, e que o gasto com alimentação deve

¹Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/metodologia/metodologiaCestaBasica2016.pdf>>. Acesso em: 17/09/2022.

corresponder a 35,71% do gasto do salário. Desse modo, o salário mínimo ideal é calculado por:

$$\text{Salário mínimo ideal} = \frac{3. \text{Pcesta básica mais cara}}{0,3571}$$

Quanto aos dados de insegurança alimentar na pandemia disponibilizados pelo VISIGAN, os mesmos não foram alterados ou manipulados. A proposta inicial desse trabalho seria utilizar os dados da PNAD Continua ou da PNAD COVID-19 para identificar os impactos na segurança alimentar dos brasileiros proporcionado pelo auxílio emergencial em seus diferentes valores (R\$600,00 a R\$200,00). No entanto, essa abordagem não foi utilizada em nenhuma das PNADs, que buscaram outros tipos de informação, sendo necessário, portanto, recorrer a fontes secundárias de dados, como essa realizada pelo VISIGAN em 2020 e em 2021.

A metodologia de pesquisa do VISIGAN foi de coleta de dados primária nos municípios, com um questionário estruturado envolvendo perguntas sobre a descrição do domicílio, informações dos moradores, renda familiar, situação econômica do entrevistado ao longo da pandemia do coronavírus, se tinham acesso a algum programa social do governo como: cadastro único do governo; programa bolsa família; benefício de prestação continuada (BPC); pensão por morte do(a) cônjuge; auxílio-reclusão; auxílio referente à alimentação escola ou programa nacional de alimentação escolar (PNAE); auxílio de cestas de alimentos; uso de restaurantes populares para fazer refeições; auxílio emergencial (se solicitou e, em caso de resposta afirmativa, quantas parcelas recebeu); ajuda de alguma instituição/associação, igreja, amigos, parentes ou outros, e, por fim, para identificar as questões relacionadas à segurança alimentar, foram utilizadas 8 perguntas, sendo elas:

1. Os (as) moradores (as) deste domicílio tiveram a preocupação de que os alimentos acabassem antes de poderem comprar ou receber mais comida?;
2. Os alimentos acabaram antes que tivessem dinheiro para comprar mais comida?;
3. Os (as) moradores (as) deste domicílio ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada?;
4. Os (as) moradores (as) deste domicílio comeram apenas alguns poucos tipos de alimentos que ainda tinham, porque o dinheiro acabou?;

5. Algum (a) morador (a) de 18 anos ou mais de idade deixou de fazer alguma refeição, porque não havia dinheiro para comprar comida?;
6. Algum (a) morador (a) de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, comeu menos do que achou que devia, porque não havia dinheiro para comprar comida?;
7. Algum (a) morador (a) de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, sentiu fome, mas não comeu, porque não havia dinheiro para comprar comida?;
8. Algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, fez apenas uma refeição ao dia ou ficou um dia inteiro sem comer porque não havia dinheiro para comprar comida?

Os domicílios foram escolhidos ao final da realização de três etapas: primeiro, foi feita a seleção dos municípios através do método PPT (proporção proporcional ao tamanho), tomando como base a população dos municípios; segundo, fizeram a seleção aleatória de setores censitários do IBGE e por fim, a seleção dos domicílios, foram feitas 8 entrevistas por setor censitário por pessoas treinadas, no período de 05 a 24 de dezembro de 2020, com uso de tabletes/telefones celulares.

Por fim, foram utilizados dados do Portal da Transparência e da Plataforma VIS DATA 3 beta, essa oficialmente apontado em sites do Governo Federal como plataforma oficial de algumas bases de dado do Estado, para apresentar dados de orçamento para programas sociais e quantidade de famílias beneficiárias. Os dados do orçamento para o bolsa família, por exemplo, foram deflacionados ao ano base de 2004 com o propósito de identificar os repasses em valores reais para o programa desde sua criação.

O método da revisão de literatura escolhido foi o de revisão de literatura narrativa e as principais plataformas de pesquisa foram o Google Acadêmico, a Scientific Electronic Library Online (SciELO) e a Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP. Foram utilizados artigos, livros, monografias, trabalhos de conclusão de curso e teses de mestrado e doutorado relacionados ao tema e arbitrariamente escolhidos pela autora.

4. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

4.1. O *welfare state* como conceito, conjuntura na qual nasceu e a crise na contemporaneidade

Uma das primeiras questões que ocorrem quando se trata do Welfare State diz respeito à diferença daquilo que se conhece como Estado de Bem-Estar Social das diferentes formas de política social que o precedem na história. Embora tenha suas raízes no passado e influenciadas pelas transformações capitalistas do século XIX, ganhou densidade institucional sobretudo após a crise de 1929 (LICIO, 2002). Os estudos mais recentes colocam essa ruptura entre “políticas sociais” e edificação de um *welfare state* na Segunda Guerra Mundial, a partir do Plano Beveridge, mas há autores que dizem que até 1970 nenhum Estado faz jus a essa classificação, pois a maior parte de suas leis faz jus à defesa, lei, ordem e administração.

Diferentemente de modelos de governo que intervêm na economia e usam políticas assistenciais para melhorar a qualidade de vida no país, o *welfare state* é o único que considera o serviço público um direito do cidadão de modo que todo indivíduo já nasce com o direito de usufruir dos bens e serviços oferecidos pelo Estado, a partir de um princípio de dignidade universal². Ainda, outra definição interessante é que o Welfare State é entendido como a “mobilização em larga escala do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população” (MEDEIROS, 2001).

Assim como é possível distinguir o Estado de Bem-Estar Social dos Estados que praticavam alguma política social, é preciso deixar claro que o *welfare state* é diferente para cada nação. Não há, na atualidade, dúvidas de que o modelo norte-americano é diferente do nórdico e europeu, bem como esses se distinguem do modelo japonês e do das chamadas “periferias capitalistas”, em particular na América Latina.

Esse tipo de Estado é comumente classificado em três tipos, segundo uma nomenclatura proposta por Esping-Anderson (1991): liberal, conservador e social democrata, diferenciando-os com base em qualidade dos direitos sociais, grau de

² Disponível em: <<https://www.capitalresearch.com.br/blog/investimentos/welfare-state/>>. Acesso em: 12/02/2022.

promoção ou redução da estratificação social e a forma de relacionamento entre Estado, mercado e família.

i) Liberal

Nesse modelo predomina a assistência àqueles comprovadamente pobres, com reduzidas transferências universais e planos modestos de previdência social. O Estado tem papel reduzido, garantindo o mínimo para a sobrevivência e subsidiando a previdência privada.

A característica principal desse Estado é focalizar a ação para aqueles que estão à margem do sistema e tem dificuldade de inserção na economia capitalista para prover sua própria sobrevivência, sendo esse grupo majoritariamente formado por idosos, viúvas, órfãos, indigentes e pessoas com deficiência. Os principais países que seguiam esse modelo são Estados Unidos, Canadá e Austrália (ESPING-ANDERSON, 1991).

ii) Conservador

O modelo de *welfare state* conservador é fortemente corporativista e os direitos dos cidadãos nesse caso estão ligados à classe e ao status. O impacto do Estado na redistribuição de renda nesses casos é desprezível e o mesmo é moldado com forte influência religiosa tendo, portanto, grande comprometimento com a “família tradicional”. É comum que nos regimes corporativistas os Estados só interfiram quando a capacidade da família de servir aos seus membros se exaure. Exemplos de países que seguiam esse modelo são Áustria, França, Alemanha e Itália (ESPING-ANDERSON, 1991).

iii) Socialdemocrata

Nesse modelo, os princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos sociais se estendem, diferentemente dos modelos acima, a todas classes. Assim, tem-se um Estado que promove igualdade com os melhores padrões de qualidade de vida, e não no mínimo para sobreviver.

Todas as camadas sociais da sociedade são incorporadas a um sistema universal de seguros e os benefícios são graduados de acordo com a renda dos indivíduos e famílias. Nesse caso, como todos se beneficiam e são dependentes, todos se sentem na obrigação de contribuir. O ideal não é maximizar a dependência da família, mas capacitar a

independência individual, e assim o direito ao trabalho tem o mesmo status que o direito a proteção à renda. Esse modelo é utilizado pelas nações escandinavas (ESPING-ANDERSON, 1991).

Fica bastante claro, em todos os tipos de *welfare state*, que o objetivo principal é compensar, em maior ou menor grau, a insuficiência do mercado em adequar níveis de oferta e demanda agregada. Do ponto de vista macroeconômico, essas diversas políticas sociais aumentam a capacidade de consumo das famílias e se traduzem em gastos do governo em diversos setores, resultando em expansão da demanda agregada e desenvolvimento tecnológico. Como os gastos sociais tornam uma parte significativa da demanda definida por mecanismos políticos, o *welfare state* funciona tipicamente como as políticas keynesianas.

Além das políticas de cunho macroeconômico, o *welfare state* também é um mecanismo de regulação política da sociedade, tornando assunto do Estado a regulação das condições de trabalho, por exemplo. Por um lado, ajuda os trabalhadores ao dar maior força e visibilidade para questões trabalhistas, mas por outro, limita institucionalmente a capacidade de organização extra estatal dos trabalhadores (MEDEIROS, 2001).

Segundo Medeiros (2001), desde que o *welfare state* clássico passou a existir, diversas mudanças ocorreram na dinâmica econômico-social dos países capitalistas, especialmente após 1980. São elas:

- I. Significativa melhora na qualidade de vida da população e aumento da longevidade, demandando mais políticas nas áreas de saúde, previdência e assistência social.
- II. Maior participação feminina no mercado de trabalho, contribuindo para maior oferta de mão-de-obra e conseqüente queda dos salários e aumento do desemprego.
- III. A globalização e a formação de blocos regionais aumentaram a concorrência entre países, com novas cadeias produtivas comandadas por corporações internacionais que possuem fácil mobilidade. É comum indústria buscarem países com mão de obra barata para implementarem seu processo produtivo e posteriormente exportarem a produção ao seu país de origem, mantendo os produtos naquele mercado, mas reduzindo a

renda gerada nele, pois retirou os empregos e alocou a fábrica em outro país.

- IV. As formas de organização da produção e das relações de trabalho mudaram consideravelmente em alguns setores da sociedade, como o caso dos trabalhadores de aplicativos. Nessas empresas, os trabalhadores não são funcionários nem das lojas em que fazem as entregas e nem das plataformas de transporte. Não são elegíveis a horas extras, férias e 13º salário. O que mostra uma profunda alteração nas relações de trabalho que existiam durante o *welfare state* clássico, e a necessidade de adaptação ao novo cenário para atender novas necessidades.
- V. O aumento da tecnologia no processo produtivo, com dois principais efeitos: necessidade de mão de obra especializada, com alto nível de estudos para operação do maquinário e substituição de humanos por máquinas. Esse cenário é conhecido como desemprego tecnológico.

Nas últimas décadas, após diversas mudanças no contexto econômico e social mundial que surgiram desde os primórdios do *welfare state*, o mesmo vem sofrendo diversas críticas, tanto da esquerda quanto da direita. LICIO (2002, pág. 12), destaca as críticas dos grupos conservadores, liberais e marxistas. Segundo a autora, os conservadores argumentam que o auxílio do Estado erode as bases morais da sociedade, mina a motivação ao trabalho e promove a desagregação da família. Os liberais argumentam que a expansão do *welfare* acelera os déficits públicos e interfere de forma excessiva no funcionamento dos mercados. E, por fim, os marxistas alegam que o *welfare* é um “instrumento de dominação de classe, cujo objetivo é disciplinar os pobres, reproduzir e domesticar a força de trabalho e cooptar politicamente as classes subordinadas”.

De todo modo, a estrutura atual demonstra incapacidade de responder às grandes transformações econômicas, dado os aumentos brutais dos índices de pobreza. No entanto, mesmo diante de todas as críticas e mudanças no cenário global desde os primórdios do que hoje se conhece como *welfare state*, não se pode desconsiderar seus efeitos econômicos, e nem esquecer que a única razão para se promover eficiência econômica é a de garantir o bem-estar. Assim, há a necessidade de repensar novas formas de políticas sociais para adequar o *welfare state* à nova realidade e a garantia de uma

renda mínima, que alivie e favoreça a superação da pobreza, tem se mostrado uma opção sustentável e eficiente.

4.2. Concepções sobre a transferência de renda

4.2.1. Milton Friedman: Imposto de renda negativo

Em *Capitalismo e Liberdade*, o economista Milton Friedman propõe o imposto de renda negativo como um instrumento eficiente para erradicar a pobreza e a desigualdade, em uma mecânica de redução da taxa de impostos à medida que a renda diminui, até o limite em que essa taxa é negativa (o Estado que paga ao indivíduo a fim de complementar sua renda).

Trata-se, portanto, de fixar uma renda mínima que seja socialmente aceitável e outra que seria complementar, com foco também em manter o interesse ao trabalho. Nas palavras do autor:

O programa está especificamente dirigido para o problema da pobreza. Fornece uma ajuda sob a forma mais útil para o indivíduo, isto é, dinheiro. É de ordem geral e pode substituir o grande conjunto de medidas atualmente existentes. Explicita o custo que impõe à sociedade. Opera fora do mercado. Como qualquer outra medida para mitigar a pobreza, reduz o incentivo para que os ajudados se ajudem a si próprios, mas não o elimina inteiramente, como o faria um sistema de suplementação das rendas até um mínimo estabelecido. Um dólar extra ganho significa sempre mais dinheiro disponível para gastar (FRIEDMAN; 1962, pág 193).

Das premissas para que um programa de Imposto de Renda Negativo funcionasse, Friedman estabeleceu duas principais: a primeira, de que deveria ser proposto para ajudar as “pessoas como pessoas”, isto é, não haver segregações relacionadas a ocupação, idade, nível de salário ou de organizações trabalhistas; e a segunda de que o programa deveria, na medida do possível, não distorcer o mercado nem impedir seu funcionamento. Quanto ao financiamento, sugeriu-se que seria mais barato do que se que o Estado tivesse uma medida social global do que uma coleção de medidas, que foram apontadas como ineficientes para erradicar a pobreza.

A principal desvantagem apontada pelo autor para o IRN está relacionada à aceitação política e popular:

Há sempre o perigo de se estabelecer a seguinte situação: em vez de termos um arranjo em que a grande maioria vote impostos que incidam sobre ela própria a fim de ajudar uma minoria necessitada, poderemos vir a ter um em que uma maioria imponha impostos, para seu próprio benefício, a uma minoria contrariada. Pelo fato de esta proposta tornar um tal processo tão explícito. O perigo é talvez maior do que para outras medidas. Não vejo nenhuma solução para este problema - a não ser que confiemos na boa vontade e no autocontrole do eleitorado (FRIEDMAN, 1962, pág 193.)

Em cartas trocadas com o Senador Eduardo Suplicy, Friedman afirmou que não costumava se preocupar com a aceitação política dessa proposta, no entanto, percebeu que poderia sim haver um amplo apoio. De fato, conforme SUPPLY (2000), por solicitações do Presidente Kennedy, presidente dos EUA entre 1961 e 1963, o encarregado da equipe responsável pela questão da distribuição de renda apoiou o imposto de renda negativo, ao contrário do que era esperado pelo economista.

Para as correntes de esquerda, no entanto, há outros pontos negativos na proposta de um IRN, sendo eles, principalmente, a validade da soberania do consumidor e a eficiência do projeto em si.

Quanto a validade da soberania do consumidor, a esquerda interpreta que assuntos como saúde e educação não deveriam ser guiados exclusivamente pelas preferências pessoais e que medidas coercitivas são necessárias. Por exemplo, a saúde, nutrição e educação das crianças não poderiam ser deixadas para o livre arbítrio dos pais (RAMOS, 1994). Assim, os programas a serem substituídos para dar lugar no orçamento público para a compensação monetária deveriam ser cuidadosamente avaliados.

Já relacionado à eficiência do projeto, argumenta-se que o IRN tem caráter compensatório e é passivo em relação às estruturas econômico-sociais. Esse segundo ponto, para interpretações liberais, é justamente o mérito da proposta: não interferir no funcionamento do mercado enquanto visa paliar as injustiças que o capitalismo produz. Para a esquerda, essa é sua maior vulnerabilidade, pois a manutenção e não intervenção nas estruturas da dinâmica socioeconômica vigente é que geram a necessidade de uma política compensatória.

Assim, uma alternativa, é que programas compensatórios coexistam com reformas estruturais – como ocorrem atualmente no Brasil com as cotas nas universidades, programas de bolsas de estudos, obrigatoriedade de concluir a escola até o ensino médio

e os cursos técnicos profissionalizantes que serão abordados mais detalhadamente ao longo do tópico 7.

4.2.2. Hermione Parker: renda básica x renda mínima

Hermione Parker, economista política e especialista em redistribuição de renda e seus efeitos, em *Instead of the Dole: An Enquiry into Integration of the Tax and Benefit Systems* (1984), define que a origem da renda básica se baseia em três direitos (LEAL,1999). São eles:

- 1) O direito de ter meios de existir. “Você existe, portanto, tem direito aos meios de existência”.
- 2) O direito ao trabalho. É importante, para a autora, desvincular renda e trabalho, pois os defensores da renda mínima não estão divulgando a “preguiça” em massa. O que preocupa os estudiosos da área não é o desemprego voluntário, e sim o involuntário causado pelo desenvolvimento tecnológico e o desequilíbrio entre oferta e demanda por empregos.
- 3) O direito à liberdade individual. Esse direito é bastante explorado pelos liberais, uma vez que a renda básica permite que as famílias escolham onde e como alocar o dinheiro recebido.

Um ponto muito relevante da análise da autora que por vezes passa despercebido é distinção entre o que seria renda básica e renda mínima. Segundo LEAL (1999), de forma padrão, os programas de renda mínima, independentemente de ser complementar ou substitutiva a outros benefícios, tem as seguintes características: i) avalia-se a necessidade do indivíduo com base em sua renda ou bens; ii) exige-se comprovação de procura por trabalho e esse grupo é dividido em dois, àqueles qualificados que não precisarão do benefício após estarem empregados e àqueles com baixa qualificação que continuarão precisando do benefício devido à baixa renda; iii) o benefício somente é pago depois de feitas todas as análises; iv) a unidade de cálculo é a família ou chefe da família e v) o benefício é responsabilidade de diferentes autoridades e as regras de concessão são diferentes das regras tributárias.

Os programas de renda básica se diferenciam da renda mínima, pois são a base do direito legal, não necessitam comprovação de busca por emprego, é creditada

automaticamente e antes de qualquer teste, a unidade de cálculo é o indivíduo e, por fim, a renda básica é retirada dos que não necessitam por meio do sistema tributário e as regras do tributo do benefício são harmonizadas. Também, a renda básica pode ser completa ou parcial: a completa corresponde à quantia suficiente para atender todas as necessidades básicas do indivíduo e a parcial é um valor para completar o acesso a essas necessidades e vem acompanhada de auxílios extras, como auxílio moradia e pensão para crianças e idosos, por exemplo.

4.2.3. Philippe Van Parijs: Capitalismo de Renda Básica

Entre o capitalismo de laissez-faire e o socialismo, o filósofo e economista belga Philippe Van Parijs sugere uma terceira via: o capitalismo de renda básica. O autor afirma que um programa de renda mínima é a culminância do *welfare state*, um passo radical que só será possível devido a pequenas conquistas parciais anteriores. No artigo em questão, intitulado “Capitalismo de Renda Básica”, Parijs debruça sobre as questões éticas envolvendo a renda básica, pouco discutindo sobre prós e contras da proposta.

Para o autor, a introdução de uma renda incondicional pode, por vezes, ser associada ao movimento comunista – apesar de ser uma ideia de origem neoliberal - e, desse ponto de vista, o socialismo seria um instrumento para promover o ideal de uma sociedade verdadeiramente livre, ou seja, uma sociedade em que uma parcela do produto social é distribuída incondicionalmente entre os indivíduos e não é mais necessário trabalhar somente para “ganhar a vida”. Porém, para ele, as experiências socialistas, conduzidas sob uma variedade de circunstâncias e apresentando diversas variantes, indiscutivelmente mostraram que “de modo algum que o objetivo que visavam não valesse a pena e sim que o socialismo é um instrumento muito deficiente para alcançá-lo”, sendo o melhor instrumento que se dispõe para alcançar o objetivo da sociedade verdadeiramente livre o capitalismo de renda básica.

O primeiro pilar fundamental para defesa ética da renda básica diz respeito ao conceito de liberdade real para todos. Para o economista, uma sociedade em que todos são verdadeiramente livres atende às três seguintes condições: (a) a existência de uma estrutura de direitos solidamente garantida (condição de segurança); (b) essa estrutura permite que cada pessoa seja proprietária de si mesma (condição de propriedade de si mesmo); e (c) essa estrutura permite que cada pessoa tenha a maior oportunidade possível de fazer o que quer que deseje.

É sobre esses três ideais, entendendo que a liberdade individual não deve interferir na liberdade de outros e que o Estado, pelo bem comum, pode interferir minimamente caso necessário (obrigatoriedade de vacinação, por exemplo), que se constrói o conceito “liberdade real de se levar a vida como deseja”, sem diminuir a importância da renda.

É a liberdade real de levar a própria vida da forma como se deseja. É claro que isso não diminui a importância da renda ou da disponibilidade orçamentária. Mas torna crucialmente importante que a renda seja garantida incondicionalmente, sem que condições sejam impostas a seu uso e sem qualquer restrição à conduta da pessoa beneficiada; sem nenhuma restrição, em particular, àqueles que estão disponíveis para o trabalho pago. Disso se segue a proposta muito mais radical: se realmente levamos a sério assegurar a liberdade real para todos — e se estamos dispostos a abstrair por um momento tanto as considerações dinâmicas quanto as diferenças interpessoais de capacidades —, então o que temos que objetivar é a renda incondicional mais elevada para todos que seja compatível com a segurança e com a propriedade de si mesmo.

VAN PARIJS, 1994. Capitalismo de Renda Básica. Páginas 75 e 76.

A ideia é, portanto, de uma renda incondicional, independente de renda, emprego, família e origem. Apesar da renda básica “simplificar” a resolução de um problema grave, há diversas variáveis que não podem ser ignoradas. O primeiro ponto importante para o autor são os fatores de desigualdade para a liberdade. É preciso abandonar a ideia de que todos teriam os mesmos recursos a partir do recebimento de uma renda incondicional do Estado e, por esse motivo, junto a renda básica, ele considera programas de transferência de renda para os que tiverem desvantagens nos estudos, aspectos da vida financeira e pessoal. Assim, enquanto esse tipo de influência se verificar, “transferências específicas aos menos capacitados terão de aumentar à custa da renda básica universal até o ponto que todos sejam capazes de ter acesso a uma renda que satisfaça pelo menos as necessidades básicas. Em uma sociedade pobre, é possível que isso signifique reduzir a zero a renda básica” (VAN PARIJS, 1994, pág. 80 e 81).

O autor também trabalha a questão da sustentabilidade do programa, no sentido de que, para que sobreviva no longo prazo, a arrecadação de impostos deve ser suficiente para que uma renda básica que garanta a sobrevivência seja paga à população, e isso implica aumentar o produto e a produtividade suficientemente para lidar com mudanças demográficas e naturais. Por exemplo, a população pode aumentar muito e o produto não corresponder a esse aumento (como é o caso do Brasil), ou os recursos naturais podem se esgotar e a arrecadação estatal reduzir, além de diversos outros cenários possíveis.

Em entrevista³ para a Folha, Marcelo Billi questiona Van Parijs se um programa de renda básica não faria uma economia menos eficiente e se as pessoas continuariam procurando trabalho e a resposta foi que sim, as pessoas continuariam trabalhando, pois a renda básica não seria de um valor que fosse possível pensar em deixar de trabalhar, a proposta é que seja um valor que ajude nas contas básicas e atue como uma segurança para as famílias.

“Acredito que não haverá nenhum futuro para a humanidade que não seja algo parecido com um tipo de capitalismo: com a produção sendo gerida por indivíduos e empresas privadas, mas com uma forte dose de regulação, com autoridades públicas que devem cada vez mais aumentar sua atuação global, seguindo os movimentos da economia. Mas será uma sociedade em que o trabalho continuará sendo importante para as pessoas, para sua realização pessoal. Por isso será essencial construir instituições que permitam que todos tenham acesso ao trabalho”³.

Desse trecho, tira-se duas lições importantes: a primeira, já respondida anteriormente, de que a proposta não é de que o valor seja alto o suficiente para que as pessoas possam deixar de trabalhar; e a segunda, diz respeito a permitir que todos tenham acesso ao trabalho. Esse segundo ponto é delicado, pois na sociedade atual e o que se espera do futuro é o chamado “desemprego tecnológico”, com a substituição da mão de obra humana por tecnologia e a necessidade de cada maior de conhecimento técnico avançado para se inserir no mercado. Assim, em conjunto com a renda básica, políticas de melhoria e ampliação da educação são parte fundamental dessa proposta.

A teoria do autor se esbarra com a realidade brasileira em dois pontos cruciais: o primeiro, quanto à necessidade de programas de renda direcionados para redução dos fatores de “desigualdade para a liberdade” antes da concretização de um programa de renda básica, como é o caso do Bolsa Família (programa de transferência condicionada de renda). Já o segundo, em relação ao desemprego estrutural e a necessidade de “construir instituições que permitam que todos tenham acesso ao trabalho”, na completa contramão do que ocorre no Brasil pós PEC 95 e o desmonte da educação.

4.2.4. John Maynard Keynes: possibilidades econômicas para nossos netos

³ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2608200211.htm>. Acesso em 01/03/2022

Em “Possibilidades econômicas para nossos netos” (1930), Keynes traz à luz o progresso econômico do final do século XIX e a melhoria rápida do padrão de vida das pessoas, essa vinculada ao incremento tecnológico das novas formas de produção. O texto foi escrito no período exatamente após a crise de 1929, momento em que o capitalismo teve sua maior instabilidade diante dos olhos da população e os ideais de Keynes ganharam maior destaque por apresentarem uma visão considerada moderada no que tange à participação estatal no controle da economia. Nas palavras do autor, no período em questão “a depressão mundial prevalece, a anomalia enorme do desemprego num mundo cheio de desejos e os erros desastrosos que nós cometemos cegaram-nos ao que acontece sob a superfície da verdadeira interpretação da tendência das coisas” (KEYNES, ano, pag.). Nesse sentido, o objetivo central do ensaio em questão era de desprender-se do presente e do futuro próximos, e examinar as tendências para os próximos 100 anos.

A fim de contextualizar a questão e mostrar o quanto os avanços tecnológicos dos anos que antecedem a Segunda Revolução Industrial foram rápidos e significativos, o autor inicia pontuando como o padrão de vida dos homens foi estável e semelhante ao período entre os anos antes de Cristo até o início do século XVIII, século do apogeu científico e das invenções técnicas como carvão, vapor, eletricidade, petróleo, aço, borracha, algodão, as indústrias químicas, maquinaria automática e métodos de produção em massa, telégrafos sem fio, impressão. Também foi o período dos grandes cientistas como Newton, Darwin e Einstein.

Voltando ao ano presente do autor, ele aponta que as melhorias na eficiência na produção, inclusive de alimentos, estão próximas e que, em poucos anos, a execução da produção de alimentos e da manufatura poderia ser realizada com $\frac{1}{4}$ da mão-de-obra humana até então utilizada e isso representaria um novo problema para a humanidade: o desemprego tecnológico.

Na atualidade, o desemprego tecnológico é uma realidade, bem como o desemprego por falta de habilidade e conhecimentos técnicos para lidar com as novas tecnologias e demandas do mercado. Esse fator somado à inflação e a desigualdade de renda que motivam o presente estudo sobre a renda básica e a garantia do suprimento das necessidades básicas da população.

Em “Possibilidades econômicas para nossos netos”, Keynes fala de uma via para resolver o problema recém gerado do desemprego tecnológico em 100 anos (assumindo

que não houvessem guerras importantes ou grande aumento populacional). Para o economista, após um século, os bens e serviços que atendessem necessidades absolutas (necessárias à sobrevivência) teriam de ser gratuitos devido à acumulação de capital e a maior eficiência tecnológica, essa responsável por uma onda de desemprego.

Noventa e dois anos após o texto, notamos que o cenário é bastante divergente, o desemprego tecnológico é de fato um grande problema e as necessidades básicas consomem (quando suficientes) grande parte do orçamento dos indivíduos. Além disso, ambas as condicionantes para a teoria em questão ocorreram – houve a II Grande Guerra e a população mundial que em 1930 era de 2 bilhões de habitantes, em 2022 quase quadruplicou, totalizando 7,8 bilhões de habitantes.

SILVEIRA (2002), conecta a provisão de Keynes com um Programa de Renda Básica, entendida como “dividendo social monetariamente distribuído a todos os habitantes de um país, independentemente da idade e da riqueza de cada um, livre de qualquer reciprocidade, visando erradicação da miséria e da pobreza e, assim, garantia dos direitos humanos para todos” (SILVEIRA, 2002). O autor defendia abertamente a implementação da Renda Básica no Brasil, apesar de reconhecer que na época essa possibilidade era inexistente devido à soma de falta de recursos orçamentários, inviabilidade econômica e inviabilidade política – uma vez que a ideia não era bem aceita pela população.

As resistências a esse tipo de programa estão fundamentadas na preferência por políticas de investimento para gerar empregos ao invés dos “gastos” com a transferência direta de dinheiro às pessoas

No entanto, ainda que receba uma renda básica, o trabalhador segue em condições de trabalhar, somado ao fator de aumento de gastos em alimentação e saúde, gerando o efeito multiplicador, muito conhecido da escola keynesiana⁴. Nesse sentido, para Silveira (2002) a Renda Básica como política pública é um meio para concretizar ou acelerar o processo descrito em “Possibilidades Econômicas para nossos Netos”, onde o acesso aos bens básicos, apesar de não gratuitos, são de acesso a toda população.

⁴ Efeito Multiplicador diz respeito ao impacto da mudança em determinada variável nas demais condições da economia.

A discussão sobre transferência de renda é ampla nas Escolas de Pensamento Econômico, e diversos economistas renomados se debruçaram sobre o tema. É possível concluir, diante do exposto, que o auxílio financeiro por parte do Estado será uma realidade do futuro, independente de seguir um viés mais liberal como o defendido por Friedman ou mais intervencionista como defendido por Keynes, com uma possibilidade de uma terceira via, o Capitalismo de Renda Básica do filósofo e economista Philippe Van Parijs. Nesse sentido, cabe entender as particularidades da formação social, histórica e econômica de cada país para aplicar o modelo que melhor atenda à população, sendo os próximos tópicos dedicados a análise da pertinência da transferência de renda no Brasil.

Quadro resumo das propostas:

Autor	Proposta	Resumo
Milton Friedman	Programa de Transferência de Renda Condicional	Apenas a renda seria o critério para receber o auxílio governamental. Seria feito o cálculo por indivíduo na modalidade de imposto de renda negativo. O principal mérito da proposta, se tratando de um economista de corrente liberal, é não intervir na economia. No entanto, essa é justamente a maior crítica que o programa recebeu, uma vez que, para a esquerda, apenas distribuir dinheiro aos mais pobres, sem ações para mitigar o problema da pobreza, seria apenas uma ação compensatória e não resolveria o problema em sua raiz.
Philippe Van Parjis	Programa de Transferência de Renda Universal	De forma mais filosófica, o economista e filósofo vincula o recebimento de uma renda universal pelo Estado como um dos critérios para se ser livre dentro da sociedade, uma vez que o dinheiro permitiria viver da forma que se deseja e não faltar recursos básicos à sobrevivência. Os critérios eram que a renda repassada pelo governo não fosse suficiente para que as pessoas deixassem de trabalhar e que a produtividade da população aumentasse de modo a manter a viabilidade do programa, devido ao aumento populacional. Há, porém, uma ressalva para a renda básica, que é a de baixa desigualdade de renda na população e, nesses casos, é necessário haver ações concentradas à população de baixa renda antes da renda básica ser aplicada.
John Keynes	Programa de Transferência de Renda Universal	Tem a mesma abordagem de Van Parjis, porém com uma motivação diferente. Ao invés da preocupação com a liberdade dos indivíduos, Keynes, à frente de seu tempo, escreve sobre o desemprego tecnológico

		<p>– problema latente da atualidade, com tendência a ser cada vez mais grave. O autor defende que o Estado pague, a todos os indivíduos, uma renda que seja suficiente para a sobrevivência, uma vez que o emprego não será garantido para todos devido à substituição da mão de obra humana.</p>
--	--	---

4.3. Programas de transferência de renda universal pelo mundo

Cerca de 130 países idealizaram e aplicaram programas de transferência condicional de renda – como é o caso do Bolsa Família no Brasil – mas os programas de transferência incondicional de renda, no sentido de que todos, independentemente da renda e quaisquer fatores, poderão receber o benefício, há alguns poucos experimentos mapeados, conforme mapa feito pela Vox em 2020, dos quais alguns merecem destaque para essa análise, como o caso do Alasca, nos EUA, Espanha e Índia.



Figura 1: Localidades em que houve experimentos de renda básica

Fonte: Vox, 2020. Disponível em: <<https://www.vox.com/future-perfect/2020/2/19/21112570/universal-basic-income-ubi-map>>.

O principal e mais citado programa de transferência de renda de sucesso no mundo é o do Alasca, um dos estados dos EUA. O cheque anual dado pelo Estado varia de US\$ 1000,00 a US\$ 2000,00 por pessoa, e a variação depende do desempenho financeiro do Fundo Permanente do Alasca, um fundo de investimento estatal financiado pelas receitas que o estado tem com o petróleo. Os critérios para receber os dividendos são: morar no Alasca a pelo menos um ano e estar vivo, de modo que a distribuição de dividendos também pode ser considerada uma forma de renda básica.

Explicando melhor o fundo, o Alasca é muito rico em recursos naturais e minerais, especialmente petróleo, e, como o petróleo é um recurso finito, o objetivo da criação do fundo foi reter uma parte dos recursos do petróleo para gerações futuras (GUIHAI, 2010).

A criação do Fundo Permanente do Alasca (Fundo) é uma conquista notável na história do Alasca, que reflete a previsão e o compromisso com o bem-estar e o benefício de gerações de habitantes do Alasca. O Fundo ocupa um lugar distinto na cultura e na economia do Alasca, tanto como fonte renovável de receita quanto como símbolo de prosperidade a longo prazo. Em um estado com recursos principalmente não renováveis, o Fundo gera um fluxo de receita renovável para o Alasca (APFC, 2022)⁵.

Em 1977, o Governo do Estado do Alasca, com 25% das receitas do petróleo, fez o primeiro investimento de US\$ 734.000,00 e, em maio de 2022, o valor do fundo era de US\$ 79.489.200.000. O governo distribui uma parte dos dividendos do fundo anualmente e faz aportes no valor de 25 a 50% das receitas com petróleo. A ideia do fundo foi do republicano Jay Hammond, em 1977 governador do estado, que considerava uma imensa injustiça uma empresa estrangeira lucrar sozinha com recursos naturais finitos e que pertenciam a todos.

No estudo do professor Scott Goldsmith, professor de economia da Universidade do Alasca, “O dividendo do Fundo Permanente do Alasca: um estudo de caso sobre a implementação da garantia de renda básica”, ele observou uma notável igualdade de renda no estado, e um crescimento mais acelerado da renda dos mais pobres entre 1980 e 2000 "O Alasca é o único estado em que a renda dos 20% mais pobres cresceu em um ritmo mais acelerado (25%) do que a renda dos 20% mais ricos (10%)". Também, ao contrário da crença de que a renda básica desestimula o trabalho, no Alasca, o dividendo não tem efeito sobre o emprego, na verdade, o principal efeito é sobre a fertilidade e o incentivo das famílias a terem mais filhos (JONES; MARINESCU, 2022).

Já na Espanha, em 2017, o experimento de renda básica “B-MINCOME” ofereceu a 1000 famílias dos bairros mais pobres de Barcelona, por dois anos, uma renda de até US\$ 1968,00 (1675 EUR), valor de dois salários mínimos na Espanha na época. O estudo contou, também, com um grupo de controle de 383 domicílios que não receberam auxílio. O mais interessante desse estudo é que ele dividiu as famílias em 4 grupos, além do controle, são eles: condicional (recebe-se dinheiro, mas é necessário participar de alguns

⁵Disponível em: <<https://apfc.org/who-we-are/a-pioneering-investment-model/>>. Acesso em: 08/09/2022.

programas sociais), incondicional (recebe-se o dinheiro sem compromisso), limitada (se a família recebe uma renda extra, o valor recebido é descontado) e não limitada (renda extra não reduz o valor do recebimento). Os resultados mostraram que os efeitos quase não variaram entre as modalidades, a propensão a buscar emprego não foi alterada e os participantes relataram maior satisfação com a vida e melhor saúde mental (SIGAL, 2020).

Por fim, o experimento feito na Índia chamado de *Madhya Pradesh*, ocorreu entre 2011 e 2012, coordenado pela Associação de Mulheres Autônomas e financiado pelo Unicef, contou com 6000 indianos. A proposta foi realizar um pagamento mensal de 200 rúpias (na época, US\$ 2,8) para adultos e metade para cada criança do experimento, feito com oito aldeias, enquanto 12 aldeias não receberam nada, e foram o grupo de controle. Após um ano, os valores dobraram, 300 rúpias para os adultos e 150 para as crianças. Dos resultados principais, notou-se que o recebimento da renda básica, conforme esperado, levou a melhoria do saneamento da aldeia, da nutrição das pessoas e da frequência escolar das crianças (SIGAL, 2020).

De maneira geral, esses estudos são relevantes, pois um dos principais argumentos contra a renda básica é de que a busca por emprego irá diminuir. No entanto, o caso do Alasca e o experimento na Espanha mostram que essa não é necessariamente uma tendência verdadeira e que, na verdade, ter uma renda garantida todo mês para os mais pobres é um fator de melhoria em todos os aspectos da vida: alimentação, saúde física e mental, educação, acesso à cultura e saneamento básico etc. os quais são direitos básicos de todo ser humano.

5. DISCUSSÃO

5.1. TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA CONJUNTURA BRASILEIRA

5.1.1. Perfil da pobreza no Brasil

Para entender e traçar um cenário da pobreza no Brasil, é preciso, primeiramente, apresentar o conceito de pobreza entre diferentes pontos de vista sobre o termo. A conceituação de pobreza pode ser complexa, apesar de bastante óbvia, e levar em consideração uma visão subjetiva do indivíduo acerca do que é suficiente para suprir suas necessidades ou um conceito de abordagem macroeconômica, com um enfoque de

fixação de padrões para um nível mínimo de renda para suprir necessidades, popularmente conhecido como “linha da pobreza” (CRESPO; GUROVITZ, 2002).

Entre os séculos XIX e XX (até 1950) predominou o enfoque em sobrevivência para definir a pobreza. Essa definição teve origem em um estudo de nutricionistas ingleses, apontando parte da população não tinha renda suficiente para se alimentar, e foi utilizado como base para os primeiros modelos de políticas de proteção social. Os modelos posteriormente foram bastante criticados em função dos baixos níveis de assistência, uma vez que bastava manter os indivíduos no nível de sobrevivência.

A partir de 1970, o conceito de pobreza passou a abranger necessidades básicas como acesso a água potável, saneamento básico, saúde, educação e cultura. Essa concepção passou a ser adotada pela ONU e estar acima da linha da pobreza passou a significar não somente sobreviver, e sim possuir um adequado nível de conforto que contemple alimentação, saúde e acesso à cultura e à lazer.

Traçado o conceito de pobreza humana, é importante trabalhar o conceito de pobreza de um país. A pobreza de um país está relacionada às suas condições geográficas e históricas, como sua localização, temperatura, tipo de solo, relevo, ausência ou não de recursos naturais para manutenção da vida humana e como esses recursos foram explorados no passado. O Brasil não é um país geograficamente pobre e escasso em recursos, a pobreza no país em questão está relacionada à concentração de renda (MELO, 2013) e a porcentagem da população que se encontra abaixo da linha da pobreza, levando em consideração a atual definição desse conceito.

De igual forma, é preciso olhar para o processo histórico para entender as raízes dos problemas estruturais da pobreza e da aceitação e naturalização da mesma. Conforme o Instituto de Estudos de Trabalho e Sociedade (2001, p. 4):

A persistência da desigualdade no Brasil está diretamente associada à naturalidade com que é encarada, como se não fosse a decorrência de um processo histórico específico, ou uma construção econômica, social e política deliberada. A naturalização da desigualdade é fincada em raízes históricas profundas, ligadas à escravidão e à sua abolição tardia, passiva e paternalista; e também ao caráter inicialmente elitista (República Velha) e depois corporativista (era Vargas) de parte considerável do período republicano. Desigualdade que resulta de um acordo social excludente, que não reconhece a cidadania para todos, onde a cidadania dos incluídos

é distinta da dos excluídos e, em decorrência, também são distintos os direitos, as oportunidades e os horizontes.

Segundo Yazbek (2012), a pobreza deve ser abordada como categoria histórica e socialmente construída, fenômeno que não pode ser tomado como natural. Ainda, o último trecho da citação acima traz, além da distinção de direitos e o processo histórico em que se insere a pobreza, a distinção de oportunidades vivida por essa classe, permitindo a perpetuação da condição. Dessa forma, pode-se concluir que a pobreza brasileira é resultado de um desenvolvimento econômico desigual, que não beneficiou parcela da população com oportunidades que permitissem o desenvolvimento de capacidades e liberdades na realização de seus direitos universais (MELO, 2013).

Nesse sentido, as políticas sociais devem abranger também as causas da pobreza, uma vez que o enfrentamento direto da mesma sem mudanças estruturais no modelo econômico concentrador, é inviável. Essas políticas, segundo Arbache (2003) devem considerar: (i) a integração e coordenação de políticas macroeconômicas e microeconômicas, tais como: as políticas sociais e reformas estruturais; (ii) o reconhecimento de que as falhas de mercado devem ser atacadas para se dar oportunidades aos pobres; (iii) a mobilização social para se promover a organização e o empoderamento das comunidades pobres, e (iv) a necessidade de aumentar a eficiência no uso dos recursos das políticas sociais.

Apesar do forte papel governamental para mitigação desse problema, é importante deixar claro que a dominação e subalternidade, tornando os indivíduos governáveis, fazem parte do desinteresse do Estado na questão. Conforme Yazbek (2012), na contemporaneidade, a pobreza é uma face do descarte de mão de obra barata, que faz parte da expansão capitalista. Assim, a pobreza é parte constitutiva da história do Brasil, e os recursos para seu enfrentamento são ditos como insuficientes.

5.1.2. O *Welfare State* Brasileiro

Historicamente, até o final do século XIX, herdeiros da experiência colonial e da escravidão, os trabalhadores brasileiros tinham a responsabilidade por sua própria sobrevivência e a solidariedade com que contavam vinha de suas associações beneficentes e da caridade pública e privada. Após esse período, algumas obras sociais e filantrópicas ganharam destaque, além de ações de ordem religiosa (franciscanos, beneditinos, carmelitas e vicentinos). Já no início do século XX, com a urbanização e a

emergência da consciência da classe operária e de suas reivindicações, a questão social passa a impulsionar medidas estatais de proteção aos trabalhadores. Nesse período, ao reconhecer a legitimidade das reivindicações, bem como cooptar o movimento trabalhista, o governo Vargas busca enquadrá-las juridicamente através da Consolidação das Leis de Trabalho (CLT).

Pela legislação trabalhista a classe trabalhadora passa a ter garantidos alguns direitos básicos como: regulamentação da jornada de trabalho, férias e repouso (finais de semana) remunerados. Ainda assim, para aqueles que estavam desempregados ou trabalhando sem carteira assinada, o apoio social era concedido por civis em obras de filantropia ou ligadas à religião. E assim, segundo Yazbek (2012) começa a se consolidar a proteção social no Brasil, parte vinculada à proteção do trabalho formal e parte ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil.

Dado o início do Estado Novo da ditadura Vargas, em 1937, as medidas de proteção ao trabalhador foram ampliadas, ao mesmo tempo em que houve repressão dos movimentos sindicais. Em 1938, o Estado brasileiro passa a regular as ações de proteção social através do recém-criado CNSS – Conselho Nacional de Serviços Sociais, porém mantendo a condição de inexistência de políticas sociais consolidadas (MESTRINER, 2001).

A partir de 1945, com a volta do período democrático e com uma população urbana maior, formada pelo proletariado industrial e não industrial, operários, empregados do serviço público e do terceiro setor, autônomos etc., cresceram as pressões sobre o Estado para ampliação dos serviços sociais. Cabe citar, nesse contexto, a atuação da LBA (Legião Brasileira de Assistência) – criada em 1942 por Darcy Vargas (esposa de Getúlio Vargas) para assistência das famílias dos expedicionários brasileiros – que, desde os primeiros meses organizou uma rede de assistência que, por intermédio do voluntariado, abrangeu todo o território nacional (BARBOSA, 2017). É importante enfatizar a evidencia de que, apesar do envolvimento estatal na questão da assistência social, até esse período ele ainda é mínimo e conta massivamente com o voluntariado, sendo essa a raiz do emergente *welfare state* brasileiro.

A modernização do sistema de proteção social no país começa de fato a acontecer durante as décadas de 1960 e 1970, período em que se acirrou as contradições do capitalismo periférico, culminando em um golpe militar. A opção pelo crescimento

econômico acelerado abriu espaço no país para o capitalismo monopolista, criando uma “modernização conservadora”, conforme Yazbek (2012), combinando a assistência estatal à pobreza com a repressão da ditadura militar. Alguns exemplos de mudanças que ocorreram nesse período são a criação, em 1974, da Renda Mensal Vitalícia (RMV) para idosos e inválidos com baixa renda; os novos mecanismos de poupança compulsória por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço — FGTS e o PIS/PASEP; o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (ProRural); o PIASS – Programa de Interiorização de Ação de Saúde e Saneamento no Nordeste; o PROFILURB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados e a criação do MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social.

Em 1980, durante a considerada “década perdida” para os países da América Latina pela Cepal, devido à volatilidade do crescimento econômico, fuga de capitais, desvalorização das moedas e dos salários, tentativas de controle de taxas de inflação de dois dígitos e pelo peso do endividamento externo, há um aumento considerável do número de pessoas vivendo sob condição de pobreza – “Tratava-se de um conjuntura econômica dramática, dominada pela distância entre minorias abastadas e massas miseráveis” (Yazbek, 2012) –, o que trouxe maior visibilidade para a questão e a torna tema central da agenda social. É sob esse contexto que começam a ser formulados projetos de reforma de cunho nacional, democrático, desenvolvimentista e redistributivo (Fagnani, 2005) e, em 1988, a Assembleia Nacional Constituinte promulga a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, concentrando esforços para ampliar a intervenção do Estado em questões sociais e garantindo mecanismos de viabilização de direitos civis, políticos e sociais.

A Constituição de 1988 é um marco para a atuação direta do Estado brasileiro nas causas sociais e “redesenha de forma radical o sistema brasileiro de proteção social, afastando-o do modelo meritocrático-conservador e aproximando-o do modelo redistributivista, voltado para a proteção de toda a sociedade” (COSTA; RIBEIRO, 2019), além de descentralizar e promover autonomia política, administrativa e fiscal às instancias subnacionais, de modo que essas, por estarem mais próximas à população, pudessem agir e administrar melhor uma demanda por políticas sociais cada vez maior (LICIO, 2002). Apesar disso, na década de 90, nos governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, há uma retração dos investimentos públicos no campo social

devido às restrições dos gastos públicos com o objetivo de estabilização da economia e do equilíbrio orçamentário e fiscal a partir do Plano Real (Yazbek, 2004).

A partir da década de 90, a questão social passa a entrar na agenda de prioridades do Estado, e ganha destaque o Projeto de Lei do Senador Eduardo Suplicy, o Programa de Garantia de Renda Básica. Nos anos 2000, com o primeiro governo Lula, inicia de fato uma grande visibilidade e abrangência para os programas sociais, como ocorreu com a criação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) em 2003, colocando em prática os preceitos da Constituição de 1988 regulamentados na Lei Orgânica de Assistência Social, de 1993.

O SUAS representou uma nova forma de organizar e gerir a assistência social no Brasil, com participação das esferas federal, estadual e municipal, através dos chamados CRAS (Centros de Referência em Assistência Social) e os CREAS (Centro de Referência Especializado em Assistência Social) espalhados por todos o país. A figura 2 demonstra os pilares da assistência estatal através dos CRAS e CREAS, englobando a assistência em si, mas também a inclusão produtiva, programas de transferência de renda e a segurança alimentar e nutricional. É importante explicitar que a criação dessa rede proteção social integrada esteve intimamente relacionada à criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004.

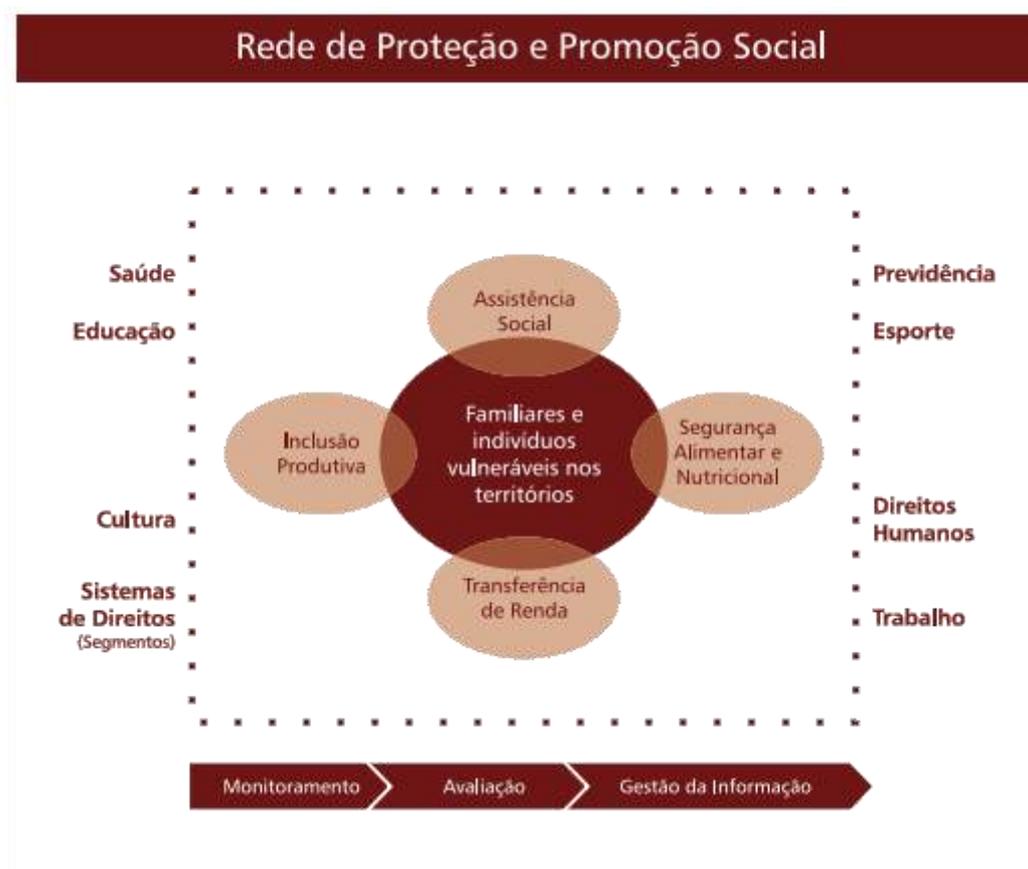


Figura 2: Rede de Proteção e Promoção Social

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Secretaria Nacional de Assistência Social. Consolidação SUAS. 2009.

O programa Fome Zero foi fundamental para materializar a implementação do SUAS no Brasil, e uma das primeiras ações foi a unificação dos programas de transferência de renda até então existentes no país – marcados pela ineficiência, sobreposição, isolamento e com baixa cobertura – em um único programa: o Bolsa Família (PBF). Além disso, para ter melhor acesso às informações familiares e possibilitar uma ação estatal assertiva, o Cadastro Único, criado em 2001, passou a ser utilizado para expansão do PBF.

Entre 2004 e 2009, primeiros anos de implementação do Fome Zero e do Bolsa Família a desigualdade na distribuição de renda entre os brasileiros, medida pelo coeficiente de Gini, diminuiu 5,6% e a renda média real subiu 28%. Esses números são consequência de vários fatores como crescimento econômico e geração de empregos, mudanças demográficas, escolarização da população adulta e a principal novidade: a política social em destaque protagonizando mudanças como aumentos reais no salário

mínimo e a transferência de renda através do PBF (OSORIO; ACIOLY; CALIXTRE, 2011).

Quanto a estratificação da renda, a população nas faixas de renda extremamente pobre, pobre e vulnerável decresceu em números absolutos, implicando em uma ascendência positiva. Entre 2004 e 2009, a estratificação “Não Pobres” cresceu em 26 milhões de pessoas, conforme figura 3 de elaboração do IPEA com dados da PNAD e do IBGE.

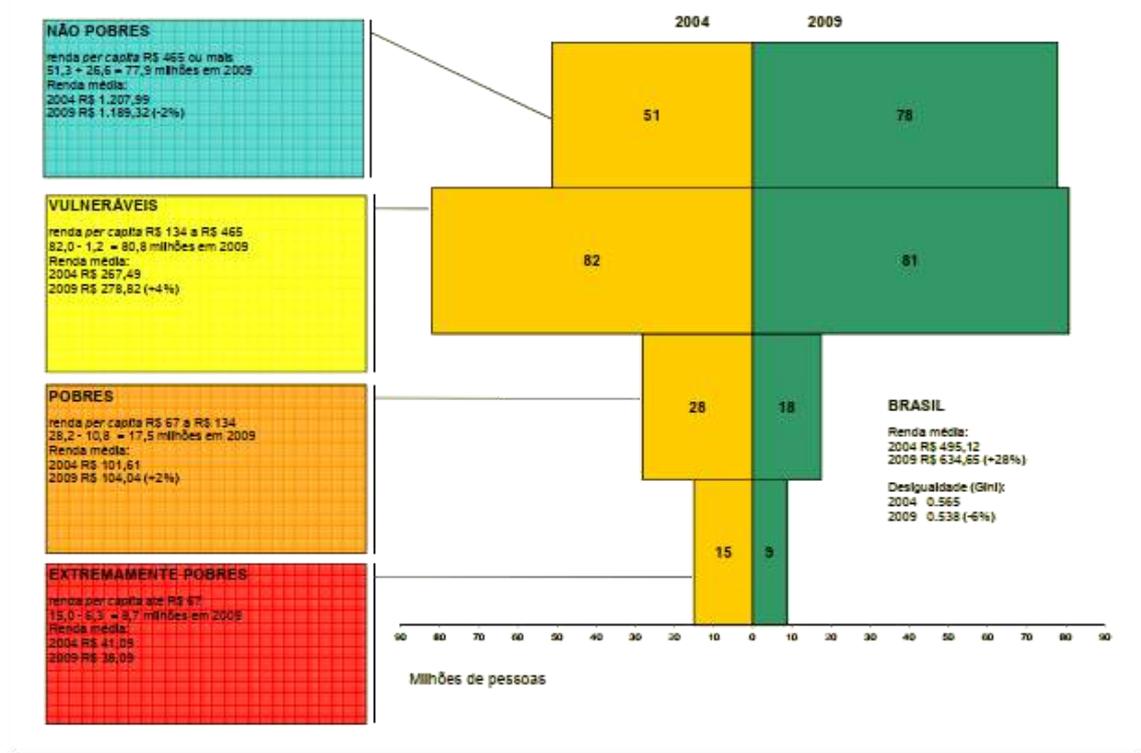


Figura 3: Mudanças na estratificação por renda de 2004 a 2009
 Fonte: OSORIO; ACIOLY; CALIXTRE, 2011, pag 4.

Já em 2011, foi lançado o Plano Brasil sem Miséria, que foi bem desenvolvido também em função do ambiente institucional proporcionado pelo SUAS, uma vez que era possível ter interface direta com famílias de baixa renda através dos CRAS e já havia um bom mapeamento das famílias em situação de extrema pobreza devido às informações do Cadastro Único. Em quatro anos, as ações do BSM retiraram 22 milhões de pessoas da situação de extrema pobreza⁶ e em 2014 o Brasil saiu do Mapa da Fome da ONU.

⁶ Disponível em: < <https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/iniciativas/internacional/fsm/eixos/inclusao-social/brasil-sem-miseria> >

Para atingir essa marca, o Plano Brasil sem Miséria tinha três pilares: garantia de renda para superação imediata da extrema pobreza; garantia de acesso a serviços públicos para melhorar condições de educação e saúde; e a inclusão produtiva, aumentando a capacidade de trabalho e geração de renda para os membros das famílias.

Pode-se concluir, portanto, que as ações bem organizadas, direcionadas e assertivas do Estado brasileiro tiveram resultados positivos na superação da fome e extrema pobreza, sendo imprescindível que o Estado continue a atuar nesse sentido para garantia dos meios de sobrevivência e da qualidade de vida dos brasileiros. Assim, tendo como foco do trabalho a discussão sobre transferência de renda, a proposta no próximo tópico é trabalhar com mais detalhes propostas de programas de renda mínima no Brasil e programas que foram de fato implementados, bem como mostrar os grandes prejuízos da descontinuação e desmonte das políticas de auxílio social.

5.2. PROGRAMAS DE AUXÍLIO SOCIOECONÔMICO NO BRASIL

5.2.1. Programa de Garantia de Renda Básica (PGRM) – Projeto de Lei nº 2561/92

No Brasil, os primórdios da discussão sobre a renda mínima (na modalidade de imposto de renda negativo) iniciaram no meio acadêmico com Antônio Maria da Silveira, mas ganhou força com a proposta do então senador Eduardo Suplicy para aprovar o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) – Projeto de Lei nº2561/92, aprovado em dezembro de 1991 pelo Senado. Os pontos principais do programa eram:

- 1) O PRGM foi definido como um imposto de renda negativo e beneficiaria todas as pessoas residentes no Brasil maiores de 25 anos que tivessem uma renda menor que 45 mil cruzeiros – aproximadamente UR\$ 45,00 na época. A correção do valor pago ocorreria nos meses de maio e novembro ou até que a inflação acumulada fosse de 30%.
- 2) Para conservar a motivação ao trabalho, a valor pago corresponderia a 30% da diferença entre o rendimento declarado e o valor mínimo fixado (UR\$ 45,00).
- 3) O Programa seria implementado de forma gradual, iniciando pelas pessoas com mais de 60 anos em 1995 e seria finalizado em 2002, contemplando as pessoas de 25 anos.
- 4) A União financiaria o PGRM, e desativaria demais programas da política social menos eficientes, além de reduzir isenções, abatimentos e incentivos

fiscais, buscando aumentar a arrecadação de impostos e realocar os investimentos no setor social.

Sendo um imposto de renda negativo, estabeleceu-se que a complementação da renda seria de 30%, com possibilidade de chegar a 50% em casos extremos. No PGRM a relação entre renda bruta e renda líquida se dá pelas seguintes expressões:

Equação 1: PGRM para $RM > w$

$$R = a RM + (1-a) w \text{ para } RM > w$$

Equação 2: PGRM para $w > RM$

$$R = w \text{ se } w > RM$$

R = Renda líquida

W = Renda Bruta

RM = Renda Mínima

A = % de complementação (30% a 50%)

Assim, definindo uma renda mínima de um salário mínimo (R\$ 1.212 em 2022) e um percentual básico de complementação de 30%, tem-se a seguinte tabela:

Tabela 2: Complementação da renda no PGRM

Renda Bruta (w)	a	RM	Complementação da renda (c) em que C = a (RM - w)	Renda Líquida (R) em que R = a RM + (1-a) w
R\$ 0,00	30%	R\$ 1.212,00	R\$ 363,60	R\$ 363,60
R\$ 200,00	30%	R\$ 1.212,00	R\$ 303,60	R\$ 503,60
R\$ 500,00	30%	R\$ 1.212,00	R\$ 213,60	R\$ 713,60
R\$ 1.000,00	30%	R\$ 1.212,00	R\$ 63,60	R\$ 1.063,60
R\$ 1.212,00	0%	R\$ 1.212,00	R\$ 0,00	R\$ 1.212,00
R\$ 1.500,00	0%	R\$ 1.212,00	R\$ 0,00	R\$ 1.500,00
R\$ 3.000,00	0%	R\$ 1.212,00	R\$ 0,00	R\$ 3.000,00

Fonte: Elaborado pela autora com base na tabela 2 de RAMOS (1994)

Dessa tabela, observa-se que o incentivo ao trabalho permanece, uma vez que quanto maior a renda bruta, maior será a renda líquida no limite da renda mínima estabelecida. Vale ressaltar que quanto maior o percentual de complementação (a), menor o incentivo ao trabalho, uma vez que, supondo que (a) seja de 100%, um indivíduo com renda igual a zero receberá um salário mínimo.

Quando o programa foi aprovado pelo Senado, diversas questões quanto a viabilidade e eficiência do mesmo foram levantadas. A primeira diz respeito a

honestidade da população, uma vez que na época, segundo RAMOS (1994), 50% da população brasileira trabalhava no mercado informal, e a fiscalização de rendimentos poderia ser falsa e abrir possibilidade para fraudes generalizadas. Outro problema grave dizia respeito a declaração mensal de rendimentos, uma vez que nenhum outro programa havia atingido essa magnitude e complexidade até então, e a necessidade de declaração mensal de rendimentos parecia irrealista. Por fim, o projeto em si seria incapaz de mudar a estrutura econômica que gera a marginalidade, pobreza e desigualdade social.

Quanto ao financiamento do programa, em seu artigo 9º, a afirmação era de que outros programas sociais seriam desativados e ainda não havia definição de quais seriam eles. No entanto, segundo levantamento feito por RAMOS (1994), o governo, em 1992, gastou em média 1,34% do PIB em programas de assistência social. Esse valor, evidentemente, não seria suficiente para cobrir os gastos de um programa como o PGRM, uma vez que a estimativa era de que o custo do mesmo seria de 4,5% do PIB.

Durante a tramitação para aprovação na câmara dos deputados, o projeto foi modificado, ganhou espaço nos meios acadêmicos e políticos o objetivo de vincular as políticas compensatórias de curto prazo como o caso do PGRM, com objetivos de reforma estrutural de longo prazo. Por isso, o programa foi modificado pelo Senador Lúcio Alcântara (PSDB do Ceará) e se transformou no Programa de Garantia de Renda Mínima Vinculada à Educação.

A proposta para esse programa era de conceder apoio financeiros aos municípios para oferecer programas de renda mínima associados à educação, desde que os mesmos tivessem receita tributária e renda per capita abaixo da média estadual e dessem em contrapartida 50% do aporte feito pelo governo federal. Isso inviabilizou o projeto, uma vez que apenas 151 prefeituras aderiram, diante de uma meta de 1.254. O PGRM que não sucedeu após as mudanças supracitadas, deu origem ao Programa Nacional de Bolsa Escola (PNBE) e subsequente criação do Bolsa Alimentação, elemento do Programa Fome Zero (BRITTO; SOARES, 2010).

5.2.2. O Fome Zero

Em 2003, após a eleição de Lula, as expectativas quanto às políticas de combate à fome no Brasil eram altas. O Programa Fome Zero foi criado em substituição ao Programa Comunidade Solidária, de 1995, e consistia em um conjunto de ações governamentais com foco em oferecer quantidade, qualidade e regularidade de alimentos para (na época) 46 milhões de brasileiros que recebessem menos de UR\$ 1,00 por dia

(SUPLICY, 2003). Dessa forma, as ações governamentais partiam desde o incentivo à produção através de aumento do crédito rural até o ensino de informações nutricionais nas escolas, permitindo uma atuação global na condição da fome no Brasil.

O programa foi organizado em três principais ações complementares a serem desenvolvidas em 2003: o Mutirão Nacional contra a fome (de participação popular e voluntária, buscando arrecadar alimentos), a criação do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) no diálogo com a sociedade e na formulação de ações governamentais de combate e fome e as ações políticas propriamente ditas através do MESA (Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar) (SUPLICY, 2003).

Apesar do nome do programa sugerir uma ação direta apenas contra fome, o escopo da proposta foi muito além e tinha em pauta políticas estruturais para: geração de emprego e renda; previdência social universal; incentivo à agricultura familiar; reforma agrária; bolsa-escola e renda mínima e atenção básica à saúde. As políticas do programa foram:

- 1) Programa Nacional de Banco de Alimentos: objetivava incentivar e apoiar àqueles que doassem alimentos em municípios de médio e grande porte. Programas do gênero ainda existem, como é o caso do Programa Municipal Banco de Alimentos, da cidade de São Paulo (SP), que arrecada mensalmente alimentos de diversos produtores, varejistas e atacadistas para doação.
- 2) Programas de Restaurantes Populares: também ainda vigentes, os restaurantes populares integram a estrutura operacional do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e são equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional. Têm como principal objetivo proporcionar refeições balanceadas nutricionalmente e a preços acessíveis. São direcionados a municípios com mais de 100 mil habitantes que apresentem elevado número de pessoas em situação de miséria ou pobreza. O acesso ao serviço é universal (para todos, independentemente da renda), no entanto, o foco e prioridade são para cidadão em situação de vulnerabilidade alimentar (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2022).
- 3) Programa de Educação Nutricional e Alimentar: em conjunto com o Ministério da Educação, a proposta foi ensinar nas escolas práticas para a boa nutrição, além de realizar um treinamento dos responsáveis pela merenda escolar das boas práticas da nutrição.

- 4) Cartão – Alimentação: Proporcionava às famílias de baixa renda (renda proporcional a meio salário mínimo por pessoa) um benefício de R\$50,00 (na época, esse valor correspondia a 20,8% do salário mínimo vigente) para serem gastos com alimentos básicos (BALSADI, 2004).
 - a. Programa de Distribuição de Cestas Básicas: no caso de famílias que preferissem receber os alimentos no lugar do PCA. Na época, a adesão foi de cerca de 130 mil famílias.
- 5) Fortalecimento da Agricultura Familiar: expansão do crédito rural através do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar) e financiamento da agricultura familiar durante os períodos de entressafra (SUPLICY, 2003).
- 6) Projeto de Emergência para viver bem na área semiárida: implementação do Seguro Colheita, Abastecimento Emergencial de água e construção de pequenas usinas hídricas, cisternas e açudes.
- 7) Superação do Analfabetismo: adultos beneficiários do Fome Zero teriam acesso a aulas para aprender a ler e escrever.
- 8) Geração de empregos: financiamento de moradia e saneamento para famílias de baixa renda e expansão do financiamento do microcrédito.

Os programas supracitados demonstram como o Fome Zero propôs atuar de forma ampla para resolver o problema da fome e da pobreza, através de políticas estruturais para amenizar as causas mais profundas do problema (alfabetização, expansão do crédito, melhoria do acesso a saúde e saneamento básico), políticas específicas voltadas para o atendimento direto e emergencial das famílias em situação de vulnerabilidade social (cartão alimentação e distribuição de cestas básicas) e políticas locais para atendimento de famílias com problemas mais específicos, como os programas para a região do semiárido.

No âmbito internacional, houve elogios e críticas ao Programa. No dia 17 de outubro de 2006, o Jornal de Natal publicou uma matéria⁷ sobre o lançamento do programa América Latina sem Fome 2025 e, de acordo com o representante brasileiro da FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura) na época,

⁷ Disponível em:

<<https://web.archive.org/web/20090520012320/http://pesquisa.dnonline.com.br/document/?view=11998>>
. Acesso em: 03/03/2022.

José Tubino, a inspiração foi no Fome Zero brasileiro, com as devidas adaptações para cada país. Elementos como a transferência de renda, o Bolsa Família, o crédito para agricultura familiar e os bancos de alimentos foram utilizados na proposta. O fortalecimento da agricultura familiar é a principal meta para segurança alimentar na América Latina e no Caribe, e nesse aspecto o Fome Zero é muito bem-sucedido pois, o mesmo cria um “círculo virtuoso” em que o agricultor recebe recursos do bolsa família, adquire crédito para financiar a produção e, além de consumir os produtos, também os vende mais barato para outros da comunidade.

Quanto às críticas, em matéria para Folha de São Paulo, Felipe Freira⁸ noticia as críticas do Wim Kok, na época ex-ministro dos Países Baixos e o detalhamento feito por David Ferrnati (representante do BIRD da América Latina e Caribe). Dos principais pontos da crítica, primeiro abordou-se o excesso de frentes de atuação e a falta de coordenação do governo; no período em que essa crítica foi feita, o assessor da presidência Oded Grajew disse que o governo não tem a intenção de "monitorar, controlar ou fiscalizar" o programa.

Segundo, o financiamento do programa, que era defendido pelo governo que houvesse ampla participação da sociedade e das empresas, criando uma conta para receber essas contribuições, Ferrnati afirma que esses programas devem ser feitos a partir do orçamento, mesmo com todos os constrangimentos orçamentários, e que ao mesmo tempo se gasta mais, economiza-se em outros programas que deixam de existir.

Por fim, quanto à alimentação propriamente dita, criticou-se a distribuição de alimentos, alegando que a prática gera desperdícios e que a exigência de mostrar nota fiscal para comprovar a compra de comida com o dinheiro do governo abre espaço para criação de um mercado ilegal e informal. Apesar das críticas, ambos (Kok e Ferrnati) reconhecem o valor do programa, "o mundo está extremamente emocionado com a energia humana do governo", "o mundo está cheio de otimismo em relação ao Brasil", disse Ferrnati e Kok manteve o alerta "O presidente Lula defendeu antes e depois das eleições uma posição clara de melhorar as condições de vida do país. Mas ele e sua equipe têm uma tarefa pesada sobre seus ombros."

⁸ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u47524.shtml>. Acesso em: 05/07/2022.

Apesar de possuir um amplo escopo, o enfoque principal do Fome Zero era a garantia do direito à alimentação, e não à renda. Entretanto, a essa altura no meio político, os programas de transferência de renda com condicionalidades já eram hegemônicos e, ao final de 2003, o cenário brasileiro era de múltiplos programas de transferência de renda sobrepostos, públicos-alvo similares, esforços dobrados e confusão gerencial (BRITTO; SOARES, 2010). Assim, após muitas críticas, as diversas iniciativas de transferência de renda se unificam com a criação do Programa Bolsa Família, por medida provisória e convertida em lei em janeiro de 2004, logo após a sanção da lei da renda básica de cidadania - Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004 (Anexo 1).

5.2.2.1. Programa Bolsa Família: Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004

O Bolsa Família, programa de assistência social previsto em lei - Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 - e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 – foi um programa que contribuiu ativamente para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil e é um dos componentes do Fome Zero.

Os beneficiários do programa são famílias em situação de extrema pobreza (renda R\$89,00 por pessoa) e pobreza (renda de R\$178,00 por pessoa) – valores referentes às condições estabelecidas em 2021. Além do limitante da renda, as famílias que recebem o benefício também devem ter crianças de 0 a 17 anos, devidamente matriculados na escola e com acompanhamento médico (registro de peso, altura e vacinação). Em uma família de 4 pessoas, considerando a renda per capita exigida (até R\$178,00), a renda da família para o mês poderia chegar ao máximo de R\$712,00 para receber o auxílio – esse valor pode ser maior dependendo da quantidade de pessoas da família – e, ainda assim, o programa encerrou em outubro de 2021 com 14.654.783 famílias beneficiárias e um valor médio de pagamento de R\$87,50 por família em abril de 2021, atingindo seu pico em fevereiro de 2020 com R\$191,86 por família.

O programa tem três principais pilares:

- a) Complemento da renda: as famílias atendidas pelo PBF recebem, todos os meses, o benefício em dinheiro, transferido do Governo Federal. Esse pilar tem como principal objetivo o alívio imediato da extrema pobreza.

- b) Acesso a direitos: para receber o valor em dinheiro, é necessário cumprir algumas condicionalidades, como as crianças da família terem acompanhamento médico e boa frequência escolar. Esse eixo oferece condições para as futuras gerações quebrarem o ciclo da pobreza.
- c) Articulação com outras ações: o Bolsa Família tem capacidade de integrar e articular várias políticas sociais, não somente a transferência de renda, a fim de estimular o desenvolvimento das famílias, contribuindo para elas superarem a situação de vulnerabilidade e de pobreza.

Quanto ao valor do benefício, em 2021, o benefício básico era de R\$89,00 para a família, com adicionais variáveis (até 5) de R\$41,00 por filho, R\$41,00 por gestante, R\$41,00 por nutriz (bebes de 0 a 6 anos), R\$48,00 por adolescente (até 2 de 16 ou 17 anos). Para famílias em situação de extrema pobreza, há um adicional de R\$89,00 independente de atingir as 5 variáveis acima (Ministério da Cidadania, 2022). No geral, o benefício pode chegar no máximo em R\$500,00 por família (valores de 2021), mas, segundo o artigo de DE SOUZA; OSORIO; PAIVA e SOARES (2019), o valor médio até 2018 ficava em R\$150,00.

O Bolsa Família teve um expressivo impacto socioeconômico no Brasil, melhorando indicadores de pobreza, insegurança alimentar, mortalidade infantil, frequência escolar e queda de fecundidade, estando bastante alinhado ao princípio de VAN PARJIS dos “pequenos passos” necessários para se chegar a um programa de renda básica. O Senador Eduardo Suplicy, em diversos dos seus artigos, defende que o bolsa família é o caminho para a implementação da renda básica de cidadania no Brasil.

É importante relembrar que as principais argumentações contrárias ao auxílio econômico estatal se fundamentam no desincentivo ao trabalho e à passividade em relação às estruturas que causam a pobreza e desigualdade social. Partindo desse ponto, vamos aos resultados do PBF em seus 18 anos de história (CARRANÇA, 2021):

- 1) De 2004 a 2017, 3,4 milhões de pessoas deixaram de viver em pobreza extrema e 3,2 milhões foram levadas acima da linha de pobreza (DE SOUZA; OSORIO; PAIVA e SOARES, 2019).

“Os números são positivos, mas será que são bons o suficiente? ”. Esse questionamento dos autores em seu artigo, após apresentar os dados acima, é bastante

pertinente e abre a brecha necessária para a discussão de uma proposta de renda básica com valores maiores que o então Bolsa Família oferecia. Afinal, se a maioria dos extremamente pobres (70%) participa do BPF, e há um benefício extra para que ultrapassem a linha da pobreza (R\$89,00), como explicar que o programa não leve as taxas de pobreza para níveis próximos de zero?

Para os autores, a explicação está no fato de que há famílias com rendas tão baixa que mesmo após a transferência permanecem abaixo da linha da pobreza. Além disso, mencionam que a renda dos pobres é dinâmica, oriunda de trabalho normalmente informal, e essa variação pode trazer complicações no momento do Cadastro Único para receber o benefício. Analisando os dados da PNAD 2017, concluiu-se que 64% dos beneficiários que estavam extremamente pobres antes do PBF, continuaram nesta mesma condição após a transferência.

2) Redução de 16% da mortalidade infantil

Através do estudo “Programa de transferência condicional de renda e mortalidade infantil: uma análise transversal aninhada na coorte de 100 milhões de brasileiros”, os autores identificaram que comparando famílias beneficiárias do Bolsa Família com outras fora do programa, o programa de transferência de renda reduziu em 16% a mortalidade de crianças de 1 a 4 anos.

Neste estudo, observamos uma associação significativa entre a participação do PBF e a mortalidade infantil em crianças de 1 a 4 anos e constatamos que essa associação foi mais forte para crianças residentes em municípios do quintil mais baixo de riqueza, em municípios com melhor índice de gestão do programa, e também em prematuros e filhos de mães negras. Esses achados reforçam a evidência de que programas como o PBF, já comprovadamente eficazes na redução da pobreza, têm um grande potencial para melhorar a saúde e a sobrevivência infantil. A análise de subgrupos revelou resultados heterogêneos, úteis para o aprimoramento de políticas e melhor direcionamento do PBF. (RAMOS, DA SILVA, ICHIHARA, FIACCONE, ALMEIDA, SENA e BARRETO, 2021, pag.).

Os resultados desse estudo mostram como é importante que os programas de auxílio financeiro tenham condicionantes vinculadas à saúde e à educação para que as estruturas que perpetuam a pobreza também sejam modificadas.

3) Aumento da participação escolar feminina

Assim como no tópico anterior, o aumento da participação escolar feminina é mais uma consequência do investimento em capital humano do programa e coercitividade em relação às estruturas da “pobreza crônica”. O Estudo de BRAUW, GILIGAN, HODDINOTT e ROY (2015), intitulado “O Impacto do Bolsa Família na Escolaridade” identificou que, para as meninas, entre 2005 e 2009, a participação escolar aumentou em 8 pontos percentuais e a progressão entre séries aumentou em 10 pontos percentuais. Para meninos os resultados não foram significativos.

Pelas regras do programa, a frequência escolar deveria ser de pelo menos 85% das aulas para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos. O cumprimento das condicionantes dava aos participantes do programa um valor adicional no benefício. Esse incentivo impactou mais a vida escolar das meninas, como mostraram os resultados do estudo, e os pesquisadores atribuem isso à possível menor dependência das mães beneficiárias do trabalho doméstico de suas filhas, no entanto, é possível entender também que a obrigação da frequência escolar coergiu a ida à escola e reduziu o trabalho doméstico das crianças.

4) Queda da fecundidade feminina

Anteriormente foi apresentado que um dos tipos de benefício adicional era pago por filho, gerando a dúvida se isso estimula as famílias beneficiárias do PBF a ter mais filhos. Alves e Cavenaghi (2013), em “O Programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil” buscaram avaliar se a suposição de que dar um benefício por filho estimula a fecundidade é verdadeira.

De fato, o BPF poderia ser entendido como pró-natalista, uma vez que o valor cresce até 7 filhos (5 de 0 a 15 anos e 2 de 16 a 17 anos). Contudo, esse estudo, em congruência com diversos outros estudos da mesma linha, comprova que, apesar do benefício adicional ser dado por filho, a taxa de fecundidade não aumentou nas famílias que recebem o auxílio.

Na verdade, o que se observa é uma relação de causalidade inversa: a mulher não tem mais filhos porque passou a receber auxílio, e sim precisa de auxílio devido à quantidade de filhos e conseqüente redução da renda per capita da família. Os dados mostraram que a porcentagem de mulheres que engravidaram sem planejamento, e entraram no programa porque já tinham filhos e não que tiveram filhos por estar no programa.

A fecundidade mais elevada entre a população mais pobre, menos escolarizada e piores condições habitacionais é uma realidade no Brasil e pode ser atribuída à falta de acesso e conhecimento sobre saúde sexual e planejamento familiar. A tabela 3 das taxas de fecundidade no Brasil por faixa de renda familiar evidencia esse argumento.

Tabela 3: Taxa de fecundidade no Brasil

Características socioeconômicas	1991	2000	2010
0 a 1/4 SM	5,5	4,6	3,3
1/4 SM a 1/2 SM	3,1	3,2	2,7
1/2 a 1 SM	2,3	2,4	1,9
1 a 2 SM	1,8	1,8	1,3
2 a 3 SM	1,6	1,4	1,2
3 a 5 SM	1,5	1,3	1,1
5+ SM	1,2	1,1	1

Fonte: Censo Demográfico IBGE.

No entanto, conforme mostra a tabela, as taxas de fecundidade entre 2000 e 2010 não aumentaram nas três primeiras faixas de salário familiar – passíveis de receber o Bolsa Família – indicando que o programa, apesar do viés, não é pró-natalista e não aumentou a taxas de fecundidade entre os beneficiados.

5) Efeito multiplicador no PIB

As transferências financeiras feitas pelo Estado de forma direta às famílias têm como efeito imediato o incentivo ao consumo de bens e serviços, pagamento de impostos ou retenção em forma de poupança (NERI, VAZ e SOUZA, 2013). Assim, essas transferências entram no “fluxo circular da renda”, onde o consumo das famílias estimula a produção de bens e serviços, esse aumento da demanda pode gerar incremento no lucro das empresas e aumentar a geração de empregos ou remuneração do trabalho e, por fim, retornar às famílias e reiniciar o ciclo. A figura 4 representa o fluxo circular da renda.

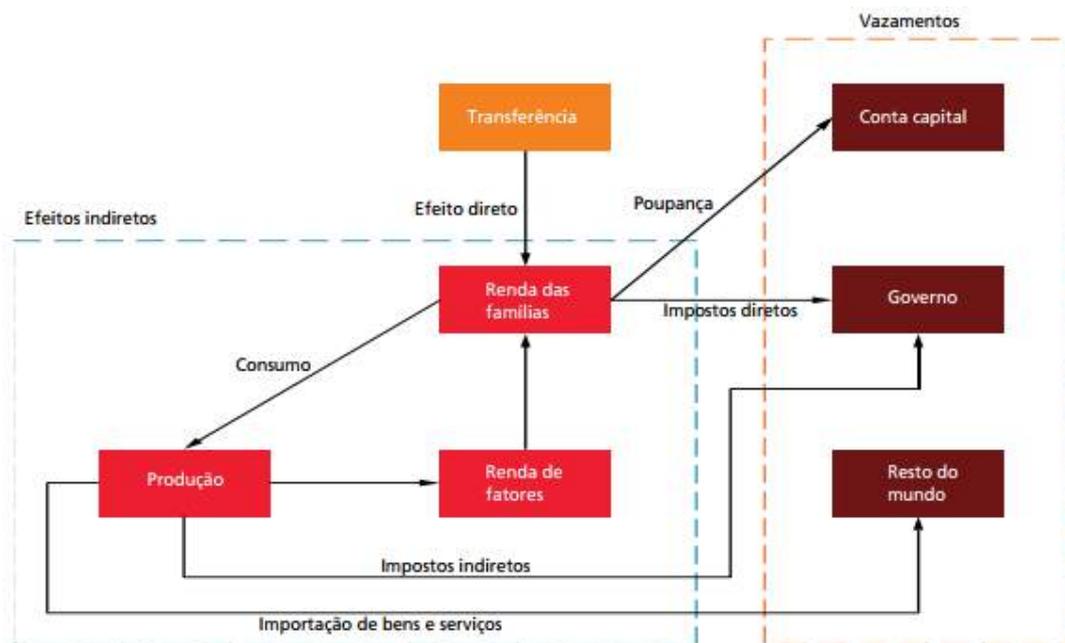


Figura 4: Fluxo circular da renda obtido com a expansão de uma transferência monetária
 Fonte: NERI, M. C.; VAZ, F. M.; SOUZA, P. H. G. 2013.

Na figura, é possível observar os efeitos diretos e indiretos da transferência de renda. O conjunto de variáveis autônomas (aquelas cujo volume de despesa independe da renda do receptor) é que determina as contas exógenas. O restante das contas faz parte do grupo das endógenas, pois a despesa depende do valor recebido na transferência.

Os “vazamentos” – fluxo de transferência das contas endógenas para as exógenas – são muito importantes para determinar o efeito multiplicador da transferência, uma vez que, com uma maior fração do dinheiro destinada a poupança, pagamento de impostos ou uma produção maior que seja majoritariamente exportada, o retorno para as famílias será menor.

Para calcular o multiplicador e interpretá-lo é preciso aceitar alguns pressupostos. São eles: i) demanda efetiva: afirma que a demanda é exógena e inicia a causalidade econômica; ii) a oferta é perfeitamente elástica: o aumento da demanda se traduz perfeitamente em aumento da produção e não em inflação, de modo que as restrições de crescimento são dadas por restrições de demanda; iii) a propensão a poupar e o perfil de consumo das famílias são constantes no modelo em questão; iv) as variáveis exógenas escolhidas foram as contas: capital, resto do mundo, rendas de propriedade, consumo autônomo das famílias e as contas referentes ao gasto e às transferências do governo, a arrecadação de tributos seria endógena e o consumo das famílias possui um componente autônomo (que não depende da renda) e um componente endógeno para cada produto.

NERI, VAZ e SOUZA (2013), realizaram a construção de uma Matriz de Contabilidade Social para o Brasil em 2009 com alto grau de detalhamento, incluindo 110 produtos e 56 atividades, 200 tipos de famílias e oito fatores de produção para realizar um estudo sobre o Efeito Multiplicador do Bolsa Família.

Os resultados indicaram que a cada R\$1,00 gasto pelo governo em transferência, há um retorno de R\$1,78 (respeitando as condicionantes supracitadas) conforme figura 5. Isso decorre do fluxo circular de renda e da maior tendência das famílias mais pobres a consumir.

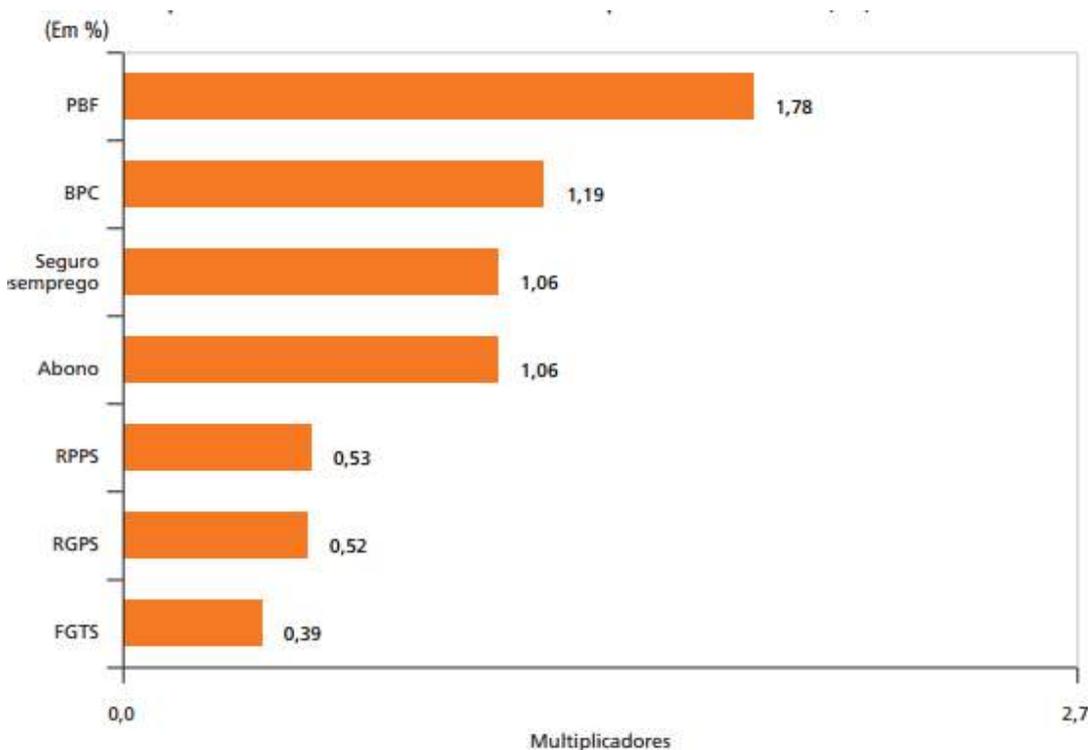


Figura 5: Efeitos multiplicadores das transferências sociais sobre o produto interno bruto (PIB)
Fonte: NERI, M. C.; VAZ, F. M.; SOUZA, P. H. G. 2013.

Entre as transferências incluídas na análise, o Bolsa Família teve o melhor multiplicador. "Os efeitos multiplicadores são maiores quanto mais focalizadas são as transferências nos mais pobres, porque estas famílias possuem maior propensão marginal a consumir" (NERI, VAZ e SOUZA, 2013). De fato, o PBF é bem focalizado, conforme indicou o estudo de SOUZA, OSORIO, PAIVA e SOARES (2019), uma vez que 70% dos extremamente pobres fazem parte do programa.

Desse modo, respeitadas as premissas da análise, os resultados sustentam a hipótese de que as transferências sociais bem focalizadas cumprem papel positivo na dinâmica macroeconômica e contribuem para redução da pobreza e desigualdade.

6) Melhora dos indicadores de segurança alimentar e redução da desigualdade regional

Esse tópico diz respeito a um dos mais importantes feitos do Bolsa Família: a redução da fome no Brasil e das discrepâncias desses indicadores entre Norte e Nordeste e o Sul e Sudeste brasileiro.

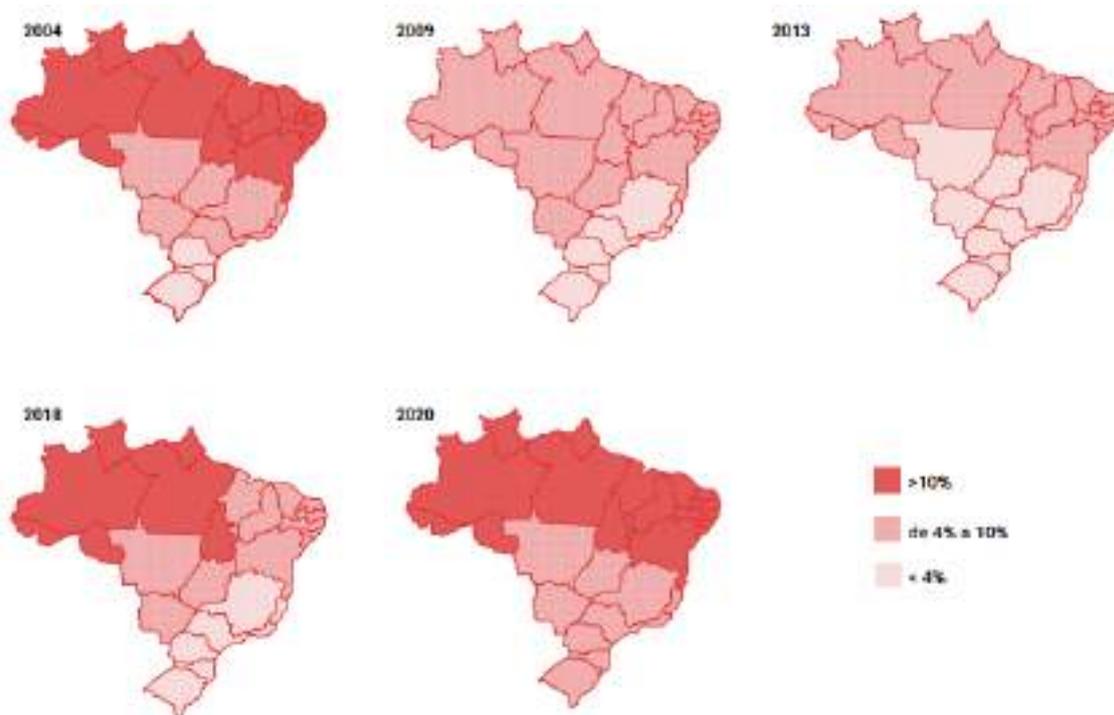


Figura 6: Evolução da fome no Brasil: porcentagem da população afetada pela insegurança alimentar grave entre 2004 e 2020 - macrorregiões.
VigiSAN Inquérito SA/IA – Covid-19, Brasil, 2020.

Em 2004, ano de implementação do PBF no Brasil, os indicadores de Insegurança Alimentar no Norte e no Nordeste eram muito altos e discrepantes em relação ao resto do país. Observamos uma reversão dessa tendência até 2013 e, a partir de 2018, a fome voltando a se alastrar e as diferenças regionais aumentarem significativamente.

A fome voltando a se alastrar no país está intimamente relacionada não só ao desemprego e ao aumento dos preços dos alimentos, mas também aos cortes de gastos para políticas sociais implementados a partir da PEC 95, que será melhor detalhada no próximo tópico da análise.

5.3. PEC 95 E PREJUÍZOS DA DESCONTINUIDADE DOS PROGRAMAS SOCIAIS: POBREZA E INSEGURANÇA ALIMENTAR

O arranjo das políticas sociais brasileiras a partir da Constituição Federal de 1988, com a transformação da Assistência Social em um direito, associada aos programas de transferências de renda e aos aumentos reais no valor do salário mínimo, foram os principais responsáveis pela queda dos índices de pobreza até o ano de 2014 – segundo dados do IBGE, 40 milhões de pessoas saíram da linha da pobreza entre 2002 e 2014 (FORTE; ARAÚJO; SOUZA, 2019).

Apesar dos avanços conquistados pela população brasileira desde a CF88, com a forte crise econômica e política iniciada em 2013, que culminou no impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2015, a aversão às políticas sociais foi grande, com a ancoragem argumentativa na crise que o país estava vivendo. Ao assumir a presidência, Michel Temer protagonizou duas ações com grande impacto na Assistência Social brasileira: a aprovação da PEC 95 e o corte de gastos nos repasses dos programas sociais, além de limitar os ajustes à inflação. Pode-se observar na figura 7, que ainda antes da PEC, a partir de julho de 2014, a valores nominais e reais, o valor repassado para o PGF estabiliza e, especialmente após 2016, os valores reais ficam relativamente constantes, em função da disparada da inflação.

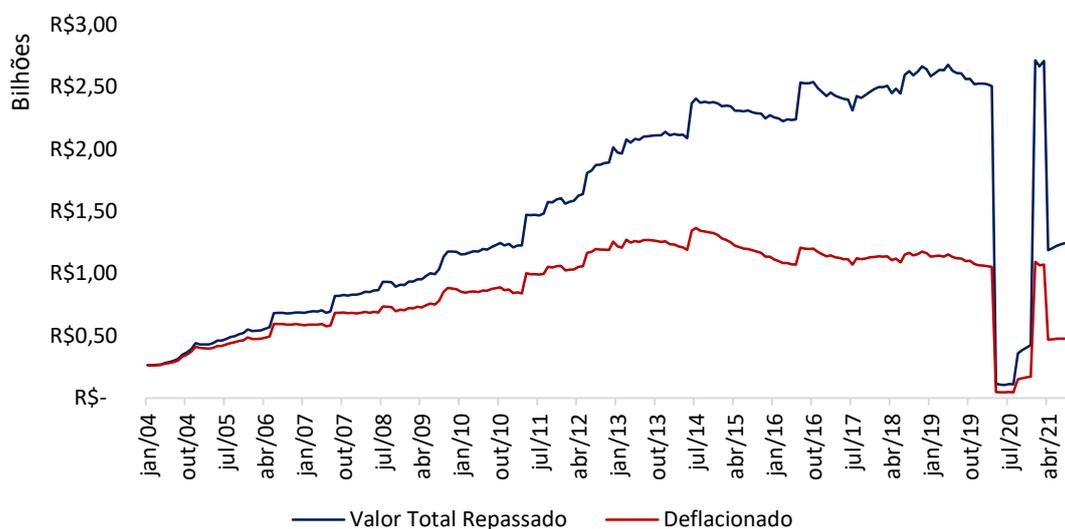


Figura 7: Orçamento Bolsa Família - valores nominais e reais de 2004 a 2021
Fonte: Portal da Transparência, 2022. IBGE, 2002. Elaborado pela autora.

A PEC 95 – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2016 – limita por 20 anos os gastos públicos, determinando que, a partir de 2018, as

despesas federais só poderão aumentar de acordo com o IPCA. À época, as ações soavam como um paradoxo e até um contrassenso, pois era justamente naquele momento que as políticas de auxílio social eram mais necessárias, e os cortes orçamentários agravaram o quadro da pobreza no Brasil, sendo ela mais explicitada pelo aumento dos índices de insegurança alimentar. A figura 8 evidencia a reversão de tendência que houve a partir de 2013 para combate à fome, e o retrocesso de 15 anos em apenas 5. Além disso, quando a emenda estabelece que o gasto social aumentará apenas de acordo com o IPCA, significa que esses gastos, na verdade, serão reduzidos proporcionalmente, pois a correção pelo IPCA não é suficiente para contemplar o crescimento da população em situação de pobreza.

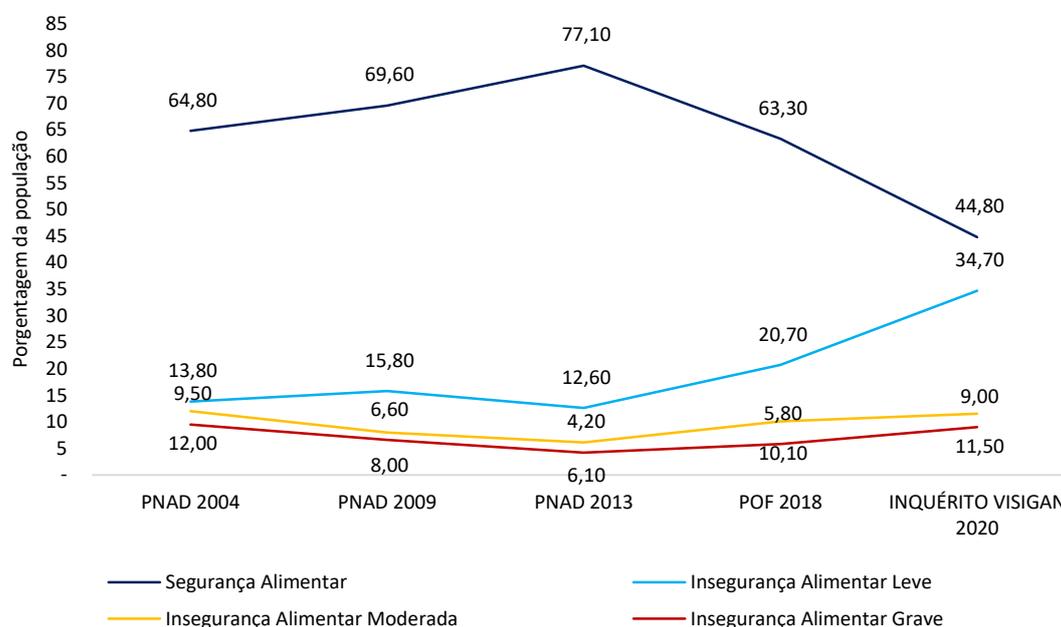


Figura 8: - Comparação das estimativas de Segurança/Insegurança Alimentar do inquérito VigiSAN e os inquéritos nacionais reanalisados conforme escala de oito itens.

Fonte: VigiSAN Inquérito SA/IA – Covid-19, Brasil, 2020.

Tem sido uma constante nos debates públicos no país a associação da piora nas condições de vida observadas neste relatório com circunstâncias econômicas e políticas em curso há alguns anos, em especial a execução de uma agenda governamental neoliberal de ajuste fiscal em que as regras orçamentárias, a exemplo da Lei do Teto de Gastos, foram desvinculadas das necessidades sociais, políticas públicas dismanteladas, empresas estatais privatizadas e organizações sociais descartadas. O protagonismo mais tímido do Estado daí resultante é visto como requisito falacioso para uma recuperação econômica nunca ocorrida. As mazelas da fome e demais manifestações de IA voltaram a patamares alarmantes, já nos indicadores referentes à POF de 2018, expondo os traços estruturais deletérios calcificados da sociedade brasileira que têm encontrado ambiente favorável à sua perpetuação. Seu enfrentamento implica recuperar a capacidade do Estado de agir em favor do interesse público (VigiSAN Inquérito SA/IA – Covid-19, Brasil, 2020).

O aumento dos índices de fome no Brasil, para além do corte orçamentário para os programas sociais, também está relacionado ao aumento do preço dos alimentos e a inflação e o desemprego crescentes, indicadores que serão trabalhados nos próximos tópicos da análise.

5.3.1. Contextualização dos principais indicadores macroeconômicos brasileiros na última década

O Brasil tem um longo histórico de problemas com inflação e a má distribuição de renda é fruto de um contexto histórico bastante específico dos países da América Latina. A proposta desse tópico não é trabalhar os motivos da inflação desde o cruzeiro, e sim trabalhar esse fenômeno macroeconômico na última década e os impactos na vida dos brasileiros.

A inflação é o aumento contínuo e generalizado dos preços dos bens e serviços de um determinado país e período de tempo e, no Brasil, é medida principalmente através do IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, que indica a variação de preços de produtos e serviços comercializados no varejo.

Já a taxa de desemprego calculada pelo IBGE corresponde à porcentagem da população economicamente ativa (maiores de 14 anos) que estão à procura de emprego. Portanto exclui àqueles que são da PEA, mas não estão à procura de emprego por se dedicarem exclusivamente aos estudos, por exemplo.

É possível observar, na figura 9, que nos anos de 2012 a 2015, há um cenário de menor taxa de desemprego e médias inflacionárias trimestrais maiores, enquanto a partir do primeiro trimestre de 2016, o contrário é verdadeiro: maiores taxas de desemprego e uma inflação decrescente – ambos os cenários de acordo com a teoria da Curva de Phillips: que o desemprego e a inflação possuem uma relação inversa. No entanto, a partir do 2º trimestre de 2020 (período de início da pandemia da COVID-19), a variação mensal média do IPCA aumenta expressivamente, enquanto o desemprego permanece alto. O cenário em questão é bastante preocupante, uma vez que enquanto há um maior desemprego, com a renda das famílias brasileiras diminuindo por consequência, os preços dos produtos e serviços estão aumentando expressivamente.

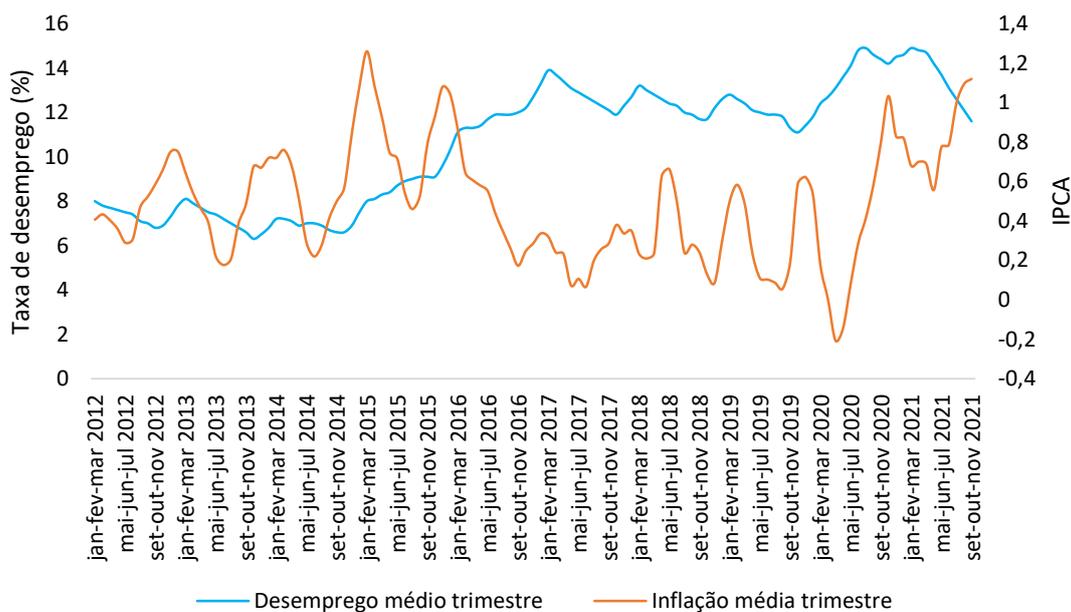


Figura 9: Comparativo - taxa de desemprego e IPCA mensal (médias trimestrais)

Fonte: IBGE, 2021. Elaborado pela autora.

As figuras 9 e 10 retratam o cenário acima especificado, com ênfase para a questão da redução da renda. É possível observar, na figura dois, como a renda média do brasileiro cai nos anos da pandemia da covid-19, de R\$2826,00 no 1º trimestre do ano para R\$2444,00 no 4º trimestre, apesar da pequena redução percentual no desemprego (figura 3 – de 14,7% para 11,6%), na contramão do poder de compra que reduz com o aumento da inflação, indicada pelo IPCA, que no mesmo período sai de -0,02% para 1,2% de variação mensal.

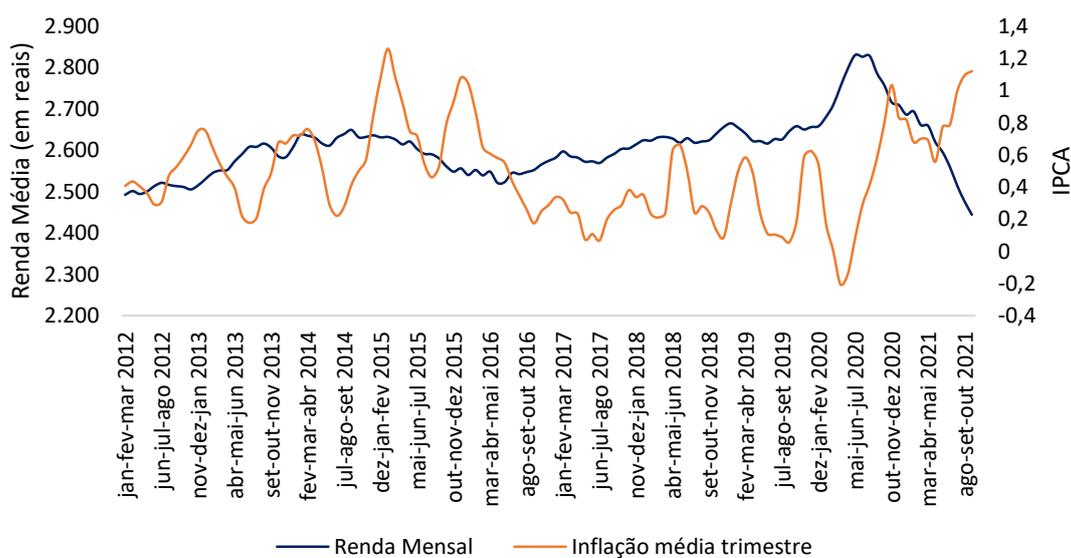


Figura 10: Comparativo - renda mensal e IPCA mensal (médias trimestrais)

Fonte: IBGE, 2021. Elaborado pela autora.

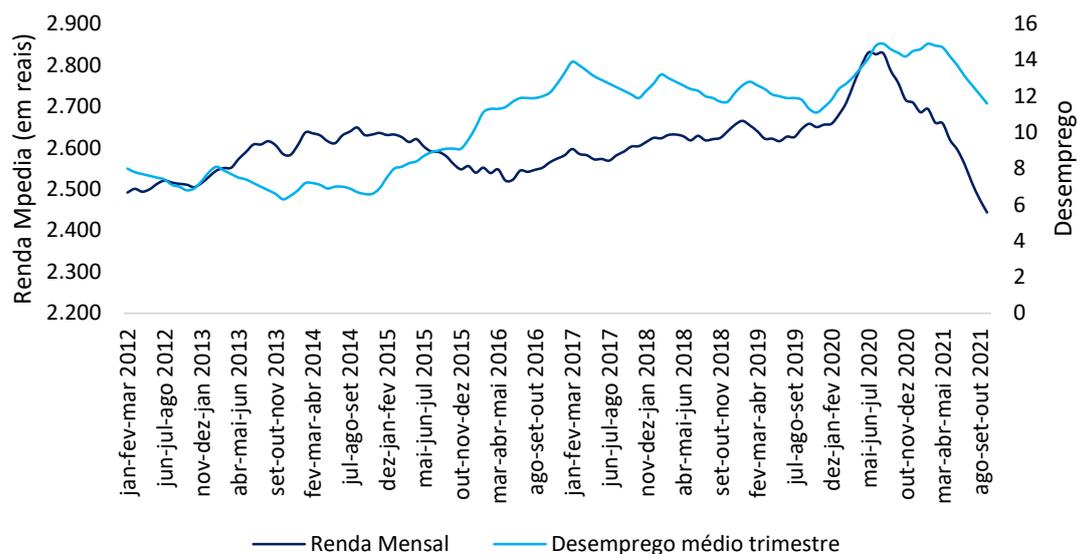


Figura 11: Comparativo - renda mensal e desemprego (médias trimestrais)
 Fonte: IBGE, 2021. Elaborado pela autora.

Ainda observando a figura 10, é possível notar que o IPCA aumenta muito a partir de 2020, e o índice fechou o ano de 2021 em 10,6%. Devido à inflação, em 2021, o Banco Central aumentou a taxa de juros básica – Selic – acima do teto, e a mesma saiu de 2% para 9,25% no final do ano. Essa estratégia da política monetária impacta negativamente na demanda agregada, uma vez que estimula o rentismo, e piora a vida dos brasileiros e até mesmo a situação das empresas, pois tanto o crédito quanto as dívidas, encarecem. As condições criadas pela pandemia de inflação, que serão abaixo melhor explicadas, somadas a alta dos juros, que afeta negativamente a demanda e encarece o crédito, são fatores que combinados configuram um quadro de estagflação – fenômeno que combina estagnação econômica e inflação – conforme análise do IESC (2021).

5.3.2. Os agravantes da covid-19 na conjuntura socioeconômica brasileira nos anos de 2020 e 2021

A pandemia do novo corona-vírus trouxe à população brasileira (e mundial) um cenário sanitário, econômico e social jamais vivido. Apesar de crises sanitárias com a dengue, febre amarela e H1N1, por exemplo, nenhuma delas chegou perto dos impactos que a COVID-19 causou e tem causado.

A paralisação das atividades do comércio e da indústria e às incertezas quanto ao futuro, somadas a um cenário econômico que já era de recessão, com altos índices de

desemprego e fome, levaram a adoção de um programa de auxílio emergencial para as famílias brasileiras.

Conforme dito anteriormente, a economia brasileira, mesmo antes da crise do Corona vírus, já apresentava problemas como a inflação e o desemprego, sendo a pandemia um fator que os deixou mais evidentes. Também, o real desvalorizou significativamente nos últimos 3 anos, gerando dois problemas para o consumo (especialmente de alimentos): o primeiro é a redução do poder de compra que ocorre naturalmente devido à desvalorização da moeda e o segundo é o aumento dos preços dos alimentos devido à redução da oferta no mercado nacional.

A desvalorização do real torna as vendas para o mercado externo muito mais atrativas em relação ao mercado interno, levando à falta de produtos básicos no Brasil e o aumento dos preços dos mesmos, como ocorreu com o arroz, óleo de soja, carne, etc. A figura 12 mostra a composição do IPCA acumulado do ano de 2021, que atingiu 10,6% segundo o IBGE. Como pode se observar, a alimentação, junto com o setor de transporte (consequência também da desvalorização do real e encarecimento do barril de petróleo) e habitação, tiveram maior peso na composição do IPCA e, portanto, foram os setores que mais sofreram com aumento de preços.

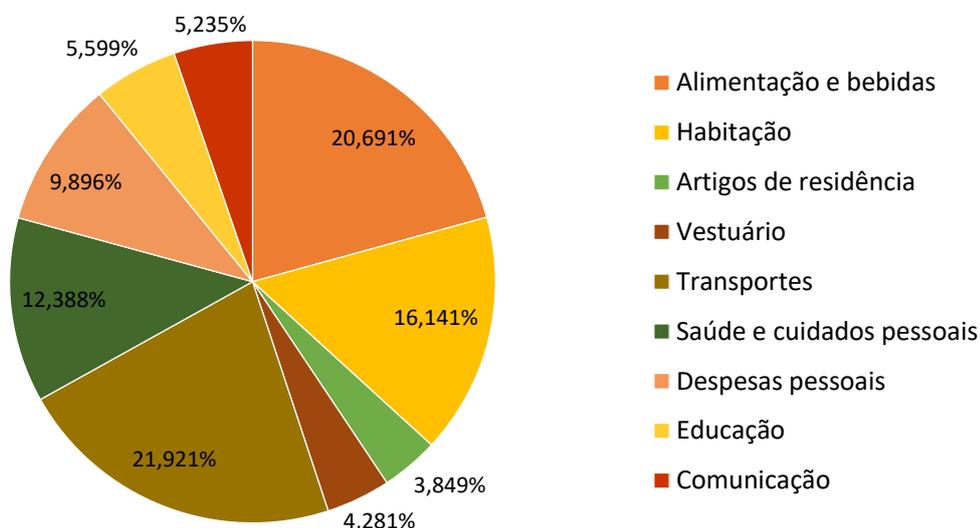


Figura 12: IPCA acumulado do ano de 2021
Fonte: IBGE 2021, elaborado pela autora.

A figura 11 mostra a queda na renda dos brasileiros em 2021, enquanto a inflação aumenta consideravelmente, e acima (figura 12) evidencia-se a decomposição dessa inflação, onde os maiores e mais expressivos aumentos foram para alimentação, habitação e transporte. A matriz de transporte no Brasil é rodoviária e, portanto, aumentos nos preços do combustível repassam para toda a cadeia, encarecendo alimentos, bens e serviços. Quanto à habitação, os alugueis, com o ajuste anual muitas vezes atrelado ao IGPM ou IPCA, aumentaram consideravelmente e, com alugueis cada vez mais caros, a parcela do salário que sobra para demais gastos básicos (água, energia, internet, transporte e alimentação) é cada vez menor. Por fim, quanto à alimentação, conforme supracitado, os aumentos são motivados por choques de oferta e demanda e repasses de custo, além de repercutir os efeitos do fechamento de armazéns públicos de alimento pertencentes a CONAB e o desmonte as políticas de incentivo à agricultura familiar (INESC, 2021).

O problema da fome não é novo, desde 2018 dados do IBGE mostram a fome voltando a se alastrar no Brasil e, segundo as pesquisas do VIGISAN, em 2020, 55,2% dos brasileiros tinham algum nível de insegurança alimentar, ou seja, 116 milhões de pessoas, das quais 19 milhões passam fome (tabela 4). As causas disso não se limitam apenas ao aumento dos preços dos alimentos, mas também ao maior desemprego no Brasil e a consequente redução da renda dos brasileiros. Em 2021, o desemprego no Brasil era de 13% da mão de obra ativa (IBGE, 2021).

Tabela 4: Distribuição total de moradores, segundo o nível de Segurança/Insegurança Alimentar no país, grandes regiões e localização dos domicílios (urbanos e rurais).

Macrorregiões	Número de moradores de domicílios em Segurança e Insegurança Alimentar ¹				
	Total	Segurança Alimentar	Insegurança Alimentar leve	Insegurança Alimentar moderada	Insegurança Alimentar grave
Brasil	211.752.656	94.910.100	73.423.348	24.284.652	19.134.556

Fonte: VigiSAN Inquérito SA/IA – Covid-19, Brasil, 2020

O nível de insegurança alimentar é diferente em cada macrorregião do Brasil e, conforme detalhado na figura 6, o Nordeste possui os maiores níveis de insegurança alimentar, devido aos maiores índices de pobreza e miséria. Por esse motivo, a região é priorizada em implementações de programas de combate à fome, como aconteceu com o Fome Zero.

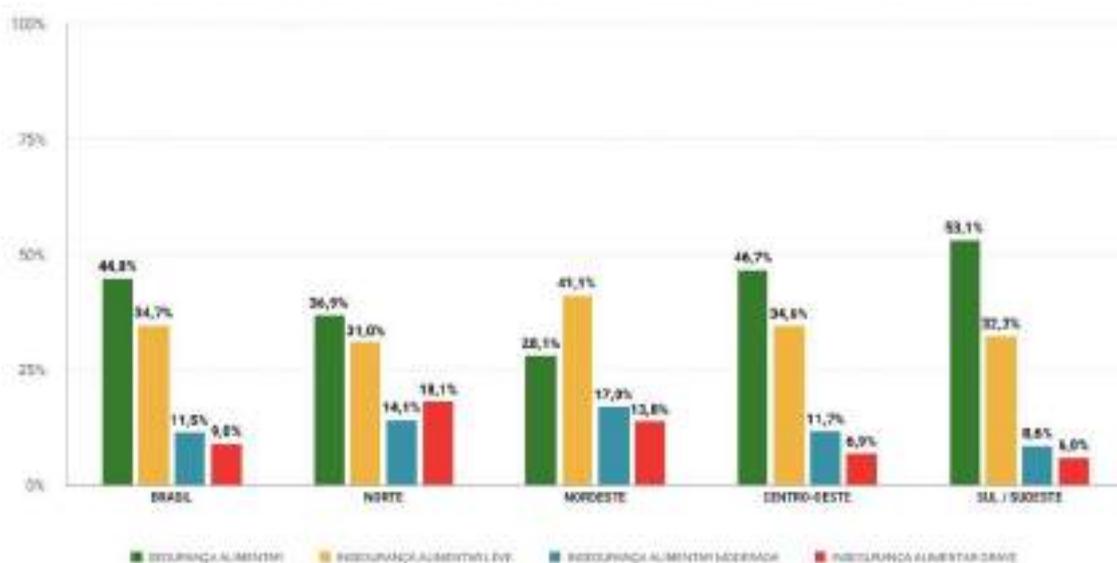


Figura 13: Distribuição proporcional dos domicílios por nível de Segurança/Insegurança Alimentar no Brasil e macrorregiões.

Fonte: VigiSAN Inquérito SA/IA – Covid-19, Brasil, 2020

Ainda sobre o aumento do custo de vida, o DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos) realiza uma pesquisa chamada Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos, na qual se faz a análise do preço médio da cesta básica nas capitais estaduais do país. Abaixo consta a tabela 5 de valores das cestas básicas em cidades de coleta do DIEESE em dezembro de 2021.

Tabela 5: Valores das cestas básicas – Dez 2021

Município	UF	Varição Anual	Valor da Cesta	Porcentagem do salário mínimo líquido	Tempo de trabalho
São Paulo	SP	9,35	690,51	67,86%	138h06m
Florianópolis	SC	12,02	689,56	67,77%	137h55m
Porto Alegre	RS	10,92	682,9	67,12%	136h35m
Rio de Janeiro	RJ	7,27	666,26	65,48%	133h15m
Vitória	ES	10,28	662,01	65,06%	132h42m
Campo Grande	MS	11,26	641,37	63,03%	128h16m
Curitiba	PR	16,3	628,46	61,77%	125h41m
Brasília	DF	5,03	621,56	61,09%	124h19m
Belo Horizonte	MG	6,44	605,16	59,48%	121h02m
Goiânia	GO	5,93	597,24	58,70%	119h27m
Fortaleza	CE	8,24	579,06	56,91%	115h49m
Belém	PA	11,18	556,87	54,73%	111h22m
Recife	PE	13,42	532,37	52,32%	106h28m
Natal	RN	15,42	529,54	52,04%	105h55m
Salvador	BA	8,17	518,21	50,93%	103h38m
João Pessoa	RN	7,5	510,82	50,20%	102h10m
Aracaju	SE	5,49	478,05	46,98%	95h37m

Fonte: DIEESE (2021), elaborado pela autora.

Como é possível notar, uma cesta básica chega a consumir mais da metade do salário mínimo em algumas das cidades, e a comportamento dos preços em relação aos reajustes do salário mínimo não foram proporcionais. O gráfico abaixo mostra a evolução média dos preços da cesta básica das cidades da tabela 5 e a porcentagem do salário mínimo necessária para consumir uma cesta.

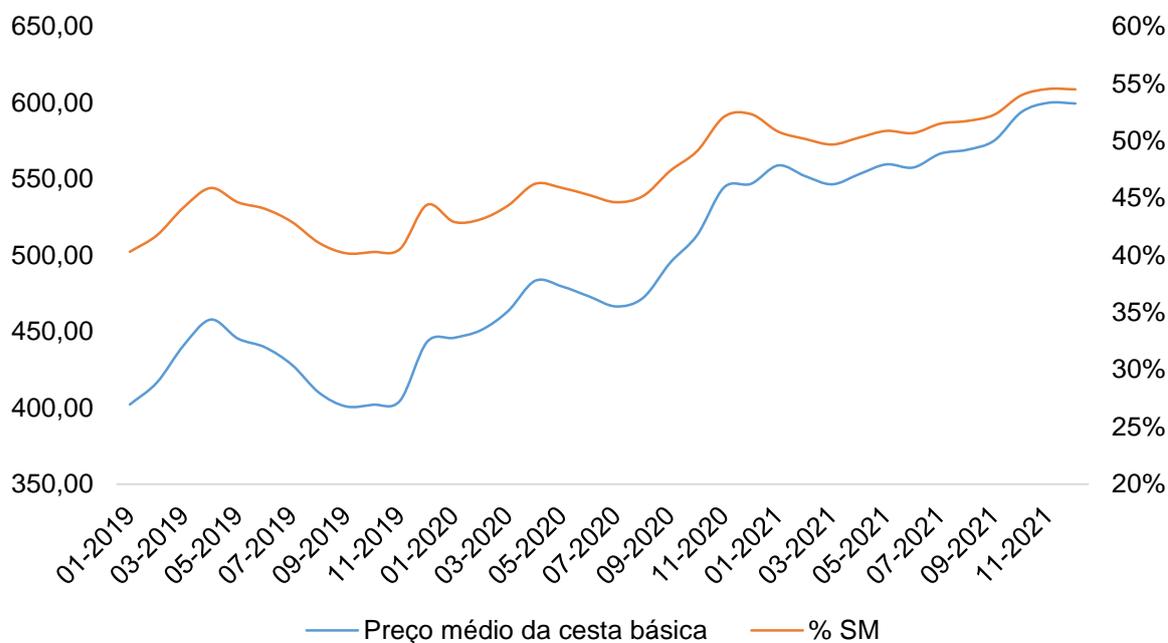


Figura 14: Preço médio da cesta básica x % do salário mínimo
Fonte: DIEESE (2021), elaborado pela autora.

A partir de novembro de 2019, quando a pandemia inicia no cenário internacional, já é possível observar aumento dos preços em escala, com uma leve estabilidade de janeiro a março de 2020, seguido por outro aumento expressivo. Frutas ricas em vitamina C, soja, milho e carne foram os produtos mais exportados⁹ e, com a redução na oferta no mercado interno, os preços aumentaram. Também, o real desvalorizado incentiva a exportação e o resultado é a queda na oferta no mercado interno e consequente aumento dos preços – foi o que ocorreu com o arroz em outubro de 2020 (CEPEA, 2022).

Outro ponto relevante da análise diz respeito a porcentagem do salário mínimo necessária para comprar uma cesta básica. No início de 2019, com o salário mínimo a R\$998,00, era necessário 40% do valor para o consumo e, ao final de 2021, com o salário

⁹ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-03/bc-produtos-basicos-impulsionam-exportacoes-na-pandemia>. Acesso em: 20/08/2022 e em: <https://www.fazcomex.com.br/blog/efeito-da-pandemia-nas-exportacoes/>. Acesso em: 20/08/2022

mínimo em R\$1100,00 – reajuste de 10,2% – a cesta custa 55% do salário. Quando falamos em Segurança Alimentar, a renda familiar é muito relevante, conforme pesquisa da VIGISAN, em 2020, famílias com renda maior que um salário mínimo per capita, apresentaram altos níveis de SA e insegurança alimentar leve, com valores zerados para insegurança alimentar moderada e grave.

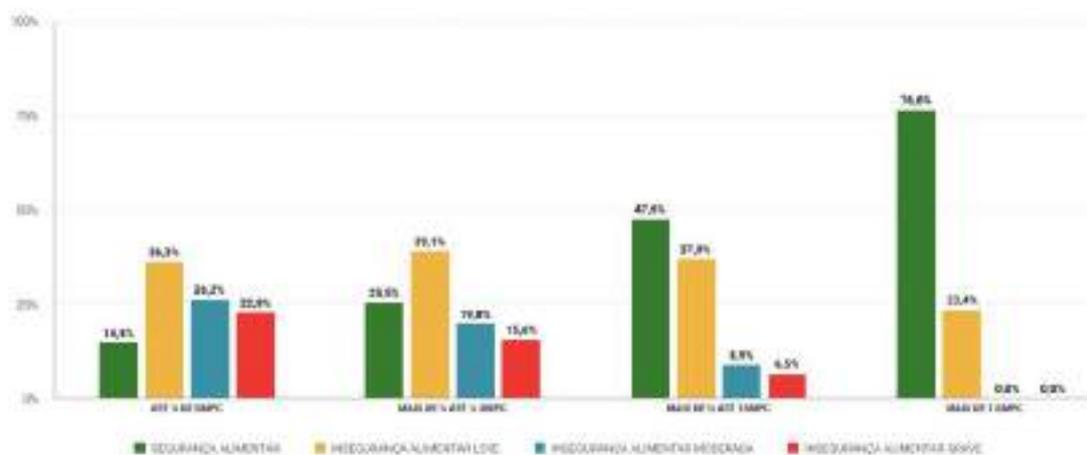


Figura 15: Distribuição percentual dos níveis de Segurança/Insegurança Alimentar segundo as categorias de renda familiar mensal per capita
Fonte: VigiSAN Inquérito SA/IA – Covid-19, Brasil, 2020

A Constituição de 1988, estabelece que o salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, é capaz de atender as necessidades básicas do trabalhados e sua família moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social e com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo. (Constituição Federativa do Brasil, art. 7" - IV). É nítido que o salário mínimo atual não é suficiente para suprir as necessidades de um cidadão ou de uma família.

Apesar do enfoque nesse tópico sobre a alimentação, conforme abordado anteriormente, a superação da pobreza está também relacionada a diversos outros fatores que não só a sobrevivência, mas a pandemia da COVID-19 e o aumento expressivo do preço dos itens mais básicos evidenciou a necessidade de retomar uma discussão que já atravessa décadas: a implementação de um programa de renda mínima (ou básica) no Brasil; e o auxílio emergencial implementado durante a pandemia pode ser usado como um ensaio para a criação de um programa de auxílio mais robusto fora do contexto de calamidade pública e emergência.

5.4. O AUXÍLIO EMERGENCIAL DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19

A pandemia do novo coronavírus trouxe à população brasileira (e mundial) um cenário sanitário, econômico e social há muito tempo não vivido. Apesar de crises sanitárias com a dengue, febre amarela e H1N1, por exemplo, nenhuma delas chegou perto dos impactos que a COVID-19 causou e tem causado.

A paralisação das atividades do comércio e da indústria e às incertezas quanto ao futuro, somadas a um cenário econômico que já era de recessão, com altíssimos índices de desemprego e fome, levaram a adoção de um programa de auxílio emergencial para as famílias brasileiras.

Fato é que o Auxílio Emergencial, apesar dos problemas e lições a serem aprendidas, teve sim resultado no enfrentamento da miséria no país no período pandêmico. Conforme os dados já apresentados, o Brasil não estava com bons indicadores econômico-sociais no período pré-pandemia, o que ocorreu foi que as condições de paralisação dos mercados globais, os *lockdowns* e diversas outras condições climáticas e energéticas impuseram um cenário que piorou a fome e a miséria no país, dado o desemprego, a paralisação de atividades informais e o encarecimento da comida.

Nesse sentido, faz-se importante analisar como o Estado selecionou o perfil de pessoas para receber o auxílio emergencial da pandemia e como determinou os valores de R\$600,00 a R\$200,00, de modo a aproveitar os pontos de sucesso da proposta e corrigir os problemas para um novo programa de transferência de renda com valores mais robustos e um alvo mais abrangente, que possa ser implementado em um período fora do contexto de calamidade pública.

Tratando do primeiro ponto, quanto ao perfil necessário para receber o auxílio emergencial, foi determinado que o mesmo seria pago àqueles maiores de 18 anos cadastrados como Microempreendedores Individuais (MEI), contribuintes individuais do INSS, autônomos e trabalhadores informais que não recebessem nenhum outro benefício do Governo Federal, com exceção do Bolsa Família. Àqueles que possuíssem emprego formal, deveriam ter renda familiar *per capita* menor de meio salário mínimo (R\$550,00) ou três salários mínimos no total e não tenham recebido rendimentos tributáveis em 2018 acima de R\$28.559,70. Cada domicílio poderia ter no máximo duas pessoas recebendo o auxílio e mulheres chefes de família solteiras teriam o direito de receber dois auxílios. Na

média, 41% dos domicílios brasileiros se encaixavam no perfil traçado, conforme dados do IBGE coletados para a PNAD COVID 19.

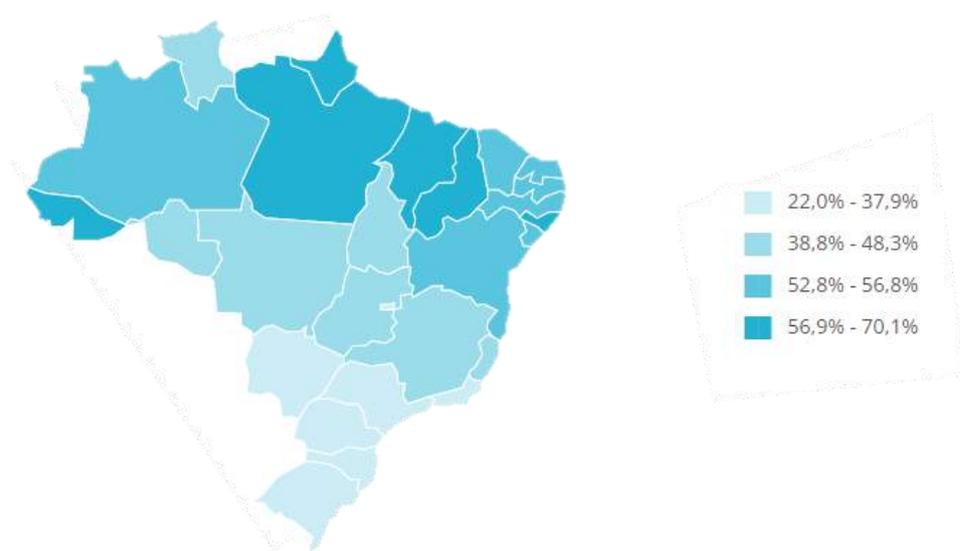


Figura 16: Domicílios que receberam o Auxílio Emergencial até novembro de 2020.
Fonte: PNAD COVID- 19. IBGE.

Segundo a CNN Brasil, em matéria¹⁰ expondo os dados da PNAD Contínua do 3º trimestre de 2021, 32,5 milhões de brasileiros – dos 91 milhões ocupados no período – trabalhavam no mercado informal. Desses 32,5 milhões (35% da mão de obra ativa), 19,6 milhões estavam no mercado para subsistência. Nesse sentido, devido à instabilidade na renda mensal dos trabalhadores informais e por representarem mais de 1/3 da mão de obra ativa no Brasil, a proposta do auxílio emergencial de abranger essa parcela da sociedade é coerente.

No entanto, é preciso ressaltar que existem 4 formas de se classificar o emprego informal, segundo estudo da Fundação Arymax sobre a informalidade no Brasil¹¹:

- 1) Informais de subsistência: a informalidade é o único caminho para sobrevivência. As ocupações não exigem qualificação e têm alta instabilidade, sem perspectivas de crescimento.

¹⁰ Disponível em: < <https://www.cnnbrasil.com.br/business/60-dos-trabalhadores-informais-no-brasil-fazem-bicos-para-sobreviver/> >. Acesso em: 08/09/2022

¹¹ Disponível em: <<https://retratodotrabalhoinformal.com.br/website/wp-content/uploads/2022/06/Retrato-do-Trabalho-Informal-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 08/09/2022

- 2) Informais com potencial produtivo: possuem maior produtividade, mas não o suficiente para se formalizarem. Os rendimentos são maiores, mas ainda marcados por incertezas.
- 3) Informais por opção: cumprem os requisitos para se formalizarem, mas optam por se manterem na informalidade para aumentar suas receitas e evitar os custos implicados.
- 4) Informais frágeis: contam com CNPJ ou carteira assinada, mas seus vínculos de trabalho são por meio de contratos atípicos (intermitentes) e relações de emprego disfarçadas.

Nesse sentido, avaliar a estabilidade do emprego é uma variável importante, mas deve estar atrelada a outras como a renda, pois existem trabalhadores informais por opção e com uma boa rentabilidade mensal.

Quanto ao valor de corte de renda *per capita* familiar, R\$550,00, considerando o valor médio da cesta básica à R\$600,00 e os aumentos nos preços dos alugueis, combustíveis e energia, é um valor razoável e faz mais sentido no contexto econômico atual frente à renda limite de R\$178,00 exigida para receber o Bolsa Família.

Com as condicionantes para recebimento do auxílio e o valor definidos, o maior desafio se encontrava em fazer a Renda Básica Emergencial chegar àqueles que mais precisavam. Foi preciso minimizar a dificuldade operacional e garantir a transferência da renda de forma menos burocrática e reduzir a quantidade de fraudes, no entanto, diversos pontos precisam ser melhorados no modelo de implementação utilizado. O primeiro, e principal, diz respeito à exigência de telefone, internet, e-mail e posse de smartphones para que as pessoas pudessem se habilitar a receber o auxílio. Considerando um país em que, em 2018, segundo o IBGE, 45,9 milhões de brasileiros acima de 10 anos não tinham acesso à internet (CARVALHO, 2020), a solicitação do acesso ser somente via aplicativo de smartphone com acesso à internet é uma falha relevante no processo.

Ademais, a falta de transparência pública sobre as aprovações e desaprovações para recebimento do auxílio, a demora em realizar as avaliações e a falta de um canal de atendimento dificultou o acesso daqueles que precisavam de orientações mais detalhadas também foram problemas graves do modelo de implementação utilizado. Essas distorções e falta de transparência nas aprovações levaram a que 43 milhões de pessoas tivessem o auxílio negado, sendo essas 700 mil do Bolsa Família, 21,6 milhões do Cadastro Único e

20,4 milhões de solicitações via aplicativo (MARTINS; RODRIGUES; SILVA; SILVA; CARVALHO, 2020).

O auxílio emergencial, assim como o PGRB e o PBF, pode ser considerado um Programa de Renda Mínima ou Programa de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), uma vez que estabelece condicionantes para o recebimento do benefício. No entanto, o debate sobre uma renda mínima universal atravessa várias décadas e ganhou maior força após a pandemia da COVID-19 e, nesse sentido, para fins de enriquecer a discussão com evidências, apesar de ter apresentado a teoria sobre a renda básica, o próximo tópico tem por finalidade apresentar alguns dos principais programas de renda básica que ocorreram pelo mundo.

6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, ao realizar um comparativo entre teoria econômica sobre transferência de renda e a realidade brasileira apresentada, sob a argumentação de Phillippe Van Parijs em Capitalismo de Renda Básica, a alternativa mais coerente para o Brasil é seguir com Programas de Transferência de Renda Condicionais. Isso pois, o autor define que, em países com alta concentração de renda, é preciso primeiro concentrar esforços na resolução desse problema para posteriormente implementar uma renda básica universal.

Quando falamos especificamente do Brasil, é ainda mais importante que um benefício em dinheiro esteja diretamente relacionado a condicionantes como regularidade das crianças brasileiras nas escolas e o acompanhamento médico, como funciona o Bolsa Família, uma vez que – sob a argumentação da esquerda em relação a renda básica – é preciso questionar a validade da soberania individual em assuntos como saúde e educação, já que essas são fundamentais para alteração da estrutura da sociedade que viabiliza a pobreza extrema e a alta concentração de renda. No Brasil, apenas um programa de renda básica sem condicionantes teria caráter compensatório e não atuaria de forma eficiente em uma mudança na estrutura da sociedade.

Com relação à educação, uma das motivações para o retorno das discussões sobre renda básica é o chamado “desemprego tecnológico”, cenário no qual uma máquina substitui a mão de obra de muitas pessoas e há uma necessidade de elevado conhecimento técnico para inserção no mercado, uma vez que trabalhos que exigem menos escolaridade serão extintos. Nesse sentido, é de fundamental importância que os investimentos em educação se mantenham e que haja obrigatoriedade de as crianças frequentarem a escola.

Uma das propostas de programas de transferência de renda apresentada foi o Imposto de Renda Negativo de Milton Friedman, base do Programa de Garantia de Renda Mínima do Senador Eduardo Suplicy. Nesse programa, o governo estipula uma renda mínima ideal e uma taxa de complementação dessa renda, ou seja, cada família pode receber um valor diferente. Isso é um problema grande e exigiria um aporte estatal expressivo para controle da renda das famílias e cálculo do valor a ser complementado todo mês. Nesse sentido, para o Brasil, é inviável que um programa de transferência de renda implique em aumentar custos com serviço estatal, sendo o mais ideal a definição de um valor único a ser pago para todos aqueles que se encaixem no perfil pré-estabelecido.

Quanto ao valor único do benefício, com base no exposto, o valor médio de R\$191,86 por família no Programa Bolsa Família, ainda que seja o maior valor médio da série

histórica do programa, ainda é um valor baixo para garantir a segurança alimentar de uma família, pois não garante a compra de uma cesta básica nos valores de 2021. Além disso, o programa apenas beneficia família que tenham renda *per capita* abaixo de R\$178,00 e, portanto, exclui muitas pessoas que ainda estão na linha da pobreza, mas tem renda *per capita* maior que esse valor. Nesse sentido, as premissas e valores do Auxílio Emergencial são mais coerentes com o cenário atual brasileiro.

Para receber o Auxílio Emergencial era necessário, dentre outros fatores, ser trabalhador autônomo ou informal e/ou ter renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo (em 2021, esse valor era de R\$550,00). Esse “corte” faz mais sentido e é mais aderente à realidade brasileira, pois inclui mais pessoas em situação de vulnerabilidade que devem ter acesso ao benefício.

Com relação a valores, um programa de transferência de renda com valores justos custaria muito ao tesouro. Supondo uma renda de R\$500,00 aos 80 milhões de brasileiros que se enquadravam nas condições para receber o Auxílio Emergencial, o custo seria de R\$ 40 bilhões/mês, e no Brasil, conforme apresentado, a resistência pública e política para programas sociais é grande, em função um medo irracional de que essas políticas flertem com o comunismo. E, ainda assim, R\$ 500,00 não seria suficiente para suprir todos os custos básicos de uma família, considerando os indicadores de preço e inflação apresentados. Também é importante destacar o lado negativo da proposta com esse valor, como aumento da inflação e endividamento do governo.

Portanto, ainda que seja uma pauta urgente e de extrema importância, um programa de transferência de renda que garanta um valor suficiente para suprir necessidades básicas ainda está distante de ser implementado no Brasil. No entanto, caso seja aprovado, o Auxílio Brasil em 2023 passará a ser de R\$400,00 por família, valor este que se adequa melhor à realidade atual dos brasileiros.

Por fim, é possível ressaltar algumas lições aprendidas com o Fome Zero, Programa Bolsa Família e Auxílio Emergencial para o futuro da transferência de renda no Brasil:

- 1) As soluções integradas e complementares do Fome Zero funcionaram muito bem e deveriam ser mantidas em programas de assistência social. Ou seja, manter a expansão do crédito rural para produção familiar, incentivar e promover a alfabetização de adultos, expandir o seguro rural e as iniciativas dos restaurantes populares e arrecadação de alimentos para doação.
- 2) O Programa Bolsa Família provou que diversas crenças sobre a transferência de renda como o desincentivo ao trabalho e incentivo à natalidade não são

verdadeiras, pois a procura de trabalho não reduziu, a taxa de natalidade nas famílias que receberam o auxílio não aumentou, houve aumento da escolaridade feminina e redução da pobreza, além do fator multiplicador de 1,78 na economia.

- 3) Diante da realidade brasileira, é imprescindível que as solicitações de auxílio governamental, de qualquer natureza, possam ser feitas sem a necessidade de um smartphone, como ocorreu no Auxílio Emergencial. Devido ao Fome Zero, o país tem uma boa estrutura e distribuição de CRAS (Centros de Referência em Assistência Social) e CREAS (Centro de Referência Especializado em Assistência Social), ambientes que podem ser utilizados para pedir os Auxílios.

Os programas do passado têm valor fundamental para entender os erros e acertos e corrigir conforme necessário. No entanto, um aprendizado importante do estudo é que os programas de transferência de renda foram, são e serão de fundamental importância e devem seguir evoluindo, abrangendo mais pessoas e com valores mais robustos devido às novas tendências globais de tecnificação.

Para trabalhos futuros, em relação à resistência popular brasileira para programas de cunho social, é de suma importância o desenvolvimento de estudos sobre financiamento da transferência de renda através de dividendos de um fundo de investimentos estatal, feito com aportes de parte dos impostos arrecadados com exploração natural, como o pré-sal, a exemplo do que ocorre no Alaska. Essa forma de financiamento, alteraria menos as contas públicas e geraria recursos no longo prazo, poderia ter maior aceitação política e financeira valores maiores de renda às famílias.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana. **O programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: Ipea, p. 233-245, 2013.

ARBACHE, Jorge Saba. 2003. **Pobreza e mercados no Brasil.** In.: CEPAL: escritório no Brasil & Department for international Development. Brasília. Pobreza e Mercados no Brasil: uma análise de iniciativas de políticas públicas. 2003.

BALSADI, Otávio V.; DEL GROSSI, Mauro E.; TAKAGI, Maya. **O programa cartão alimentação (PCA) em números: balanço de sua implementação e contribuição para as políticas sociais.** Área de Informação da Sede-Artigo em periódico indexado (ALICE), 2004.

BARBOSA, Michele Tupich. **Legião brasileira de assistência (LBA): o protagonismo feminino nas política de assistência em tempos de guerra (1942-1946).** 2017.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; FERREIRA, Leandro Teodoro. **Eventos focalizadores e a pandemia da COVID-19: a renda básica emergencial na agenda governamental brasileira.** Revista de Administração Pública, v. 55, p. 644-661, 2021.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; FERREIRA, Leandro Teodoro. **Eventos focalizadores e a pandemia da COVID-19: a renda básica emergencial na agenda governamental brasileira.** Revista de Administração Pública, v. 55, p. 644-661, 2021.

BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras. **Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania: um passo em falso.** In: 13th International Congress of the Basic Income Earth Network (BIEN), São Paulo. 2010.

CAMPELLO, Tereza et al. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Ipea, 2013.

CASTRO, Jorge Abrahão; RIBEIRO, José Aparecido. **As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios.** IPEA. Políticas sociais: acompanhamento e análise — vinte anos da Constituição Federal. Brasília: Ipea, 2009, v.17.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. **A pobreza como um fenômeno multidimensional**. RAE eletrônica, v. 1, n. 2, p. 1-12, 2002.

DA SILVA, Josué Pereira. **Da bolsa família à renda básica: limites e possibilidades de uma transição**. Ideias, v. 2, n. 2, p. 43-60, 2011.

DE BRAUW, Alan et al. **The impact of Bolsa Família on schooling**. World Development, v. 70, p. 303-316, 2015.

DE SOUZA, P. H., OSORIO, R. G., PAIVA, L. H., SOARES, S. **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: Um balanço dos primeiros quinze anos** (No. 2499). Texto para discussão. 2019.

DE-LOSSO, Rodrigo. Deflacionamento. Temas de economia aplicada. Acesso em: 04/06/2022. Disponível em: < <https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif478-18-24.pdf>>.

DO MONTE, Ana Caroline Freitas et al. **DESMONTE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA CRISE**.

ESPING-ANDERSEN, G. **As Três Economias Políticas do Welfare State**. Revista Lua Nova, nº 24, 1991.

FAGNANI, E. **Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993-1998**. *Economia & Sociedade*, Campinas, Unicamp, n. 13, 1999.

FIORI, José Luís. **Estado de bem-estar social: padrões e crises**. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 7, n. 2, p. 129-147, 1997.

FOME ZERO: UMA HISTÓRIA BRASILEIRA. Brasil. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**, 3 volumes, Brasília, 2010.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Leya, 2019.

GURGEL, Aline do Monte et al. **Estratégias governamentais para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável no enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil**. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 25, p. 4945-4956, 2020.

HOFFMANN, Rodolfo. Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. *Econômica*, Rio de Janeiro, Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz – Universidade de São Paulo, v. 8, n. 1, p. 55-81, 2006.

Disponível em: < <https://periodicos.uff.br/revistaeconomica/article/view/34916/0> > DOI: 10.22409/economica.8i1.p160.

INSTITUTO DE ESTUDOS DE TRABALHO E SOCIEDADE (IETS). **Desenvolvimento com justiça social: esboço de uma agenda integrada para o Brasil** Policy Paper n° 1. Rio de Janeiro, 2001.

JONES, Damon; MARINESCU, Ioana. **The labor market impacts of universal and permanent cash transfers: Evidence from the Alaska Permanent Fund.** *American Economic Journal: Economic Policy*, v. 14, n. 2, p. 315-40, 2022.

KEYNES, John Maynard. **Possibilidades econômicas para os nossos netos, 1930** (tradução de Cacildo Marques-Souza). Extraído de *Ensaio sobre Persuasão*. 1963.

LAZZARIN, Sonilde Kugel. **A (in) seguridade social em tempos de pandemia: a renda básica universal como possível solução ao precariado e à crescente desigualdade social no Brasil.** 2020.

LEAL, Rita Maria Moura. **Programa de garantia de renda mínima nas finanças públicas.** 1999. Tese de Doutorado.

LICIO, Elaine Cristina. **A trajetória dos programas de renda mínima e bolsa escola no Brasil: o impacto da variável federativa.** 2002. Tese de Doutorado.

MARINS, Mani Tebet et al. **Auxílio Emergencial em tempos de pandemia.** *Sociedade e Estado*, v. 36, p. 669-692, 2021.

MARINS, Mani Tebet et al. **Auxílio Emergencial em tempos de pandemia.** *Sociedade e Estado*, v. 36, p. 669-692, 2021.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990.** 2001.

MELO, Sonia Rebouças et al. **Desigualdade, pobreza e políticas de transferência de renda no Brasil.** *Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social*, n. 15, 2013.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social.** São Paulo: Cortez, 2001.

MONTEIRO, Doraliza Auxiliadora Abranches et al. **Análise dos indicadores sociais brasileiros pré e pós implementação do Programa Bolsa Família.** Administração Pública e Gestão Social, v. 2, n. 3, p. 317-338, 2010.

NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Fabio Monteiro; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais.** Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, v. 1, p. 193-206, 2013.

NOGUEIRA, Mara; IKEMURA AMARAL, Aiko. **Os impactos do COVID-19 no precarizado mercado laboral brasileiro demandam políticas abrangentes como a renda básica universal.** LSE Latin America and Caribbean Blog, 2020.

ORTIZ, Lúcio Rangel Alves; CAMARGO, Regina Aparecida Leite. **Breve histórico e dados para análise do Programa Bolsa Família.** II SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA EM POLÍTICAS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL, v. 2, p. 1-10, 2016.

OSORIO, Rafael Guerreiro; ACIOLY, Luciana; CALIXTRE, André Bojikian. **Mudanças recentes na pobreza brasileira.** 2011.

PARIJS, Philippe Van. **Capitalismo de renda básica.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 69-91, 1994.

RAMOS, Carlos Alberto. **O Programa de Garantia de Renda Mínima.** IPEA. 1994.

RAMOS, D., DA SILVA, N. B., ICHIHARA, M. Y., FIACCONE, R. L., ALMEIDA, D., SENA, S., BARRETO, M. L. **Conditional cash transfer program and child mortality: A cross-sectional analysis nested within the 100 Million Brazilian Cohort.** PLoS medicine, 18(9), e1003509. 2021.

ROTHBARD, Murray N. **Hayek e o Prêmio Nobel.** MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy, Law and Economics, v. 2, n. 2, p. 605-609, 2014.

SIGAL, Samuel. **Everywhere basic income has been tried, in one map.** VOX. Disponível em: <<https://www.vox.com/future-perfect/2020/2/19/21112570/universal-basic-income-ubi-map>>.

SILVEIRA, Antonio Maria. **A renda básica na previsão de Keynes.** Econômica, v. 4, n. 1, p. 117-136, 2002.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de et al. Estimativas de público elegível e custos do benefício emergencial criado pelo PL 9.236/2017. 2020.

SUPLICY, Eduardo M. **Um diálogo com Milton Friedman sobre o imposto de renda negativo.** In: Basic Income European Network VIIIth International Congress, Berlin. 2000. p. 6-7.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Programa Fome Zero do presidente Lula e as perspectivas da renda básica de cidadania no Brasil.** Saúde e Sociedade, v. 12, n. 1, p. 61-71, 2003.

SUPLICY, Eduardo. **Programa de garantia de renda mínima.** Senado Federal, 1998.

VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?.** Estudos Avançados, v. 14, n. 40, p. 179-210, 2000.

VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica de cidadania, argumentos éticos e econômicos.** 2006.

YAZBEK, Maria Carmelita. **A assistência social na cidade de São Paulo.** *São Paulo: Instituto Polis, PUC-SP, 2004.*

YAZBEK, Maria Carmelita. **Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento.** *Serviço Social & Sociedade*, p. 288-322, 2012.

8. ANEXOS

Anexo 1

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário.

§ 1º A abrangência mencionada no caput deste artigo deverá ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população.

§ 2º O pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos, e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias.

§ 3º O pagamento deste benefício poderá ser feito em parcelas iguais e mensais.

§ 4º O benefício monetário previsto no caput deste artigo será considerado como renda não-tributável para fins de incidência do Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas.

Art. 2º Caberá ao Poder Executivo definir o valor do benefício, em estrita observância ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 3º O Poder Executivo consignará, no Orçamento-Geral da União para o exercício financeiro de 2005, dotação orçamentária suficiente para implementar a primeira etapa do projeto, observado o disposto no art. 2º desta Lei.

Art. 4º A partir do exercício financeiro de 2005, os projetos de lei relativos aos planos plurianuais e às diretrizes orçamentárias deverão especificar os cancelamentos e as transferências de despesas, bem como outras medidas julgadas necessárias à execução do Programa.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 8 de janeiro de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Antonio Palocci Filho

Nelson Machado

Ciro Ferreira Gomes