

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA**  
**BACHARELADO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**PEDRO HENRIQUE LOUREIRO MAIA**

**ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E COMBATE À POBREZA:**  
Uma Análise de Programas de Transferência de Renda no Brasil

**RIO DE JANEIRO**

**2020**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA**  
**BACHARELADO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**PEDRO HENRIQUE LOUREIRO MAIA**

**ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E COMBATE À POBREZA:**

Uma Análise de Programas de Transferência de Renda no Brasil

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas  
da Universidade Federal do Rio de Janeiro  
como exigência para aprovação.

Orientador: João Felipe Cury Marinho  
Mathias

**RIO DE JANEIRO**

**2020**

*As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor*

*A Aileen Lea Loureiro, uma professora que me ensinou a aprender.*

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, gostaria de agradecer ao Estado brasileiro, que me propiciou, através do CEFET/RJ e da UFRJ, acesso à educação pública, gratuita e de qualidade.

Gostaria de agradecer também à minha família, que sempre me apoiou, em especial à minha mãe, Jaqueline, que me ensinou desde sempre a lutar por uma sociedade mais justa, independente das dificuldades e repressões.

Deixo também um agradecimento à todo o corpo docente do Instituto de Economia da UFRJ por todo o esforço empregado na minha formação, em especial ao meu orientador João Felipe Cury, que aceitou me orientar na elaboração desta Monografia apesar do pouco tempo, e viabilizou todo o projeto.

Por último, gostaria de agradecer a todos os meus colegas e amigos que me acompanharam ao longo dessa jornada, tornando-a imensamente mais prazerosa.

## RESUMO

Este trabalho realiza uma análise dos impactos socioeconômicos de diferentes programas de transferência de renda sobre a incidência de pobreza e extrema pobreza, sob o contexto do sistema de proteção social brasileiro. Para isso, é realizado um estudo do processo histórico de formação dos Estados de Bem-estar Social modernos, seus principais instrumentos, modos de provisão e arranjos institucionais. São também observadas as peculiaridades da evolução do sistema de proteção social no Brasil e a mudança de paradigma das políticas sociais do país em direção à universalização do sistema de bem-estar, baseado na inclusão com base nos direitos de cidadania, consolidados de maneira institucionalizada a partir da Constituição de 1988. Posteriormente, são examinados os principais mecanismos de transferência de renda propostos e implementados no país ao longo das últimas décadas e seus efeitos estimados sobre as taxas de pobreza e extrema pobreza da população brasileira, a partir dos microdados disponíveis na PNAD Covid-19.

## **SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, LISTAS E CONVENÇÕES**

BPC	Benefício de Prestação Continuada
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IRN	Imposto de Renda Negativo
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPC	Paridade de Poder de Compra
RBC	Renda Básica de Cidadania

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	09
<b>CAPÍTULO I - FORMAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DOS ESTADOS DE BEM-ESTAR SOCIAL</b> .....	11
1.1. A FORMAÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL MODERNO.....	11
1.2. ESCOPO DE ATUAÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL.....	16
1.2.1. BENEFÍCIOS MONETÁRIOS.....	19
1.3. MODELOS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E O COMBATE À POBREZA.....	20
1.3.1. TRANSFERÊNCIAS DE RENDA CONDICIONAIS.....	21
1.3.2. PROGRAMAS DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA.....	22
1.3.3. RENDA BÁSICA DE CIDADANIA.....	22
1.4. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS MODOS DE PROVISÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	23
<b>CAPÍTULO II - ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E O COMBATE À POBREZA NO BRASIL</b> .....	25
2.1. O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL BRASILEIRO.....	25
2.2. A CONSTITUIÇÃO DA CIDADANIA: AVANÇOS NAS POLÍTICAS SOCIAIS A PARTIR DE 1988.....	30
2.3. PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA IMPLEMENTADOS NO BRASIL.....	33
2.3.1. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA.....	33
2.3.2. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	34
2.3.3. AUXÍLIO EMERGENCIAL.....	35
2.4. PROPOSTAS BRASILEIRAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	36
2.4.1. PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA.....	36
2.4.2. RENDA BÁSICA DE CIDADANIA.....	37
2.5. EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE POBREZA E DO NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS DO PBF E BPC.....	37
<b>CAPÍTULO III - EFEITO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA BRASILEIROS NO COMBATE À POBREZA</b> .....	40



3.1. DEFINIÇÃO DAS LINHAS DE POBREZA E EXTREMA POBREZA.....	40
3.2. ESCOLHA DA BASE DE DADOS.....	43
3.3. METODOLOGIA PARA A SIMULAÇÃO.....	44
3.4. MODELAGEM DOS DIFERENTES PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	45
3.4.1. CORREÇÃO MONETÁRIA DO BOLSA FAMÍLIA.....	45
3.4.2. PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA .....	46
3.4.3. RENDA BÁSICA DE CIDADANIA.....	47
3.5. IMPACTOS DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	47
3.5.1. EFEITO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL.....	48
3.5.2. SIMULAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS MODELADAS.....	49
3.6. CONSIDERAÇÕES SOBRE AS SIMULAÇÕES.....	51
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>54</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>56</b>

## INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe consigo diversos avanços nas políticas sociais brasileiras, a partir da instituição de um novo sistema de proteção social baseado nos direitos de cidadania, de características universais e inclusivas, em contraste com o modelo anterior, de caráter contributivo e excludente. A nova institucionalidade passou a reconhecer formalmente a pobreza como um problema social, inclusive definindo sua erradicação como um dos objetivos fundamentais da República.

Nos anos que se seguiram à nova Constituição, diversos benefícios monetários não contributivos foram propostos e implementados no país, como o Programa de Garantia de Renda Mínima, proposto em 1991, o Benefício de Prestação Continuada e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, implementados em 1996, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, implementados em 2001, o Auxílio Gás, de 2002, o Fome Zero, de 2003, o Programa Bolsa Família, implementado em 2004 e a Renda Básica de Cidadania, que se tornou lei no mesmo ano, mas ainda não foi regulamentada.

O Bolsa Família incorporou os diversos programas descentralizados de transferência de renda condicional que haviam sido implementados nos anos anteriores, unificando o complexo sistema vigente e expandindo gradativamente sua cobertura, tornando-se um dos maiores instrumentos de política social do país, atrás apenas do SUS, da educação pública e da previdência social (SOARES e SÁTYRO, 2009). Nesse tempo, o programa ganhou notoriedade internacional e se manteve como o maior programa de transferência de renda do país até recentemente, quando foi ultrapassado pelo Auxílio Emergencial temporário, instituído em virtude da pandemia do novo coronavírus.

A implementação do Auxílio Emergencial trouxe de volta à posição de destaque no debate público a importância das transferências de renda como um instrumento efetivo de proteção social, que possa garantir níveis mínimos de renda e bem-estar aos indivíduos e reduzir o aumento dos níveis de pobreza e desigualdade, agravados por quedas na atividade econômica como a atual, causada pela necessidade da adoção de medidas restritivas, a fim de desacelerar o contágio do vírus e evitar o colapso do sistema de saúde.

Diante deste cenário, a avaliação de diferentes programas de transferência de renda possui grande relevância, pois enriquece o debate sobre tais políticas. Esta monografia tem o objetivo principal de analisar os impactos socioeconômicos de programas de transferência de renda no sistema de proteção social brasileiro, através de simulações utilizando a PNAD Covid-19.

Os objetivos específicos desta monografia são:

- Realizar estudo histórico, conceitual e teórico da formação dos Estados de Bem-estar Social, suas políticas sociais e atuação no combate à pobreza;
- Estudar o processo de formação do Estado de Bem-estar Social brasileiro, suas peculiaridades e principais programas de transferência de renda;
- Analisar diferentes modelos de transferência de renda a partir dos microdados da PNAD, a fim de observar seus impactos sobre a incidência de pobreza e extrema pobreza no Brasil.

Esta monografia está dividida em cinco partes. A presente introdução fornece a contextualização do tema abordado, a motivação para a realização do trabalho, seus objetivos geral e específicos e sua estrutura.

O capítulo 1 apresenta uma revisão bibliográfica sobre o tema, observando o processo histórico de construção dos Estados de Bem-estar Social, seus principais arranjos institucionais, sistemas de proteção social e de transferência de renda.

O capítulo 2 analisa o processo de formação do Estado de Bem-estar Social brasileiro, a evolução das políticas de proteção social e combate à pobreza e os principais programas de transferência de renda propostos e implementados no país.

O capítulo 3 analisa os impactos econômicos da pandemia do coronavírus e compara diferentes modelos de transferência de renda no Brasil, através da simulação de seus efeitos sobre a renda da população brasileira, utilizando os microdados da PNAD Covid-19.

Por último, a seção de conclusão apresenta uma síntese conclusiva do trabalho e discute os seus principais aspectos.

## **CAPÍTULO I - FORMAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DOS ESTADOS DE BEM-ESTAR SOCIAL**

Programas de transferência de renda, praticados atualmente em diversos países do mundo, normalmente estão inseridos como parte de sistemas de proteção social dos seus respectivos Estados nacionais. A fim de se entender como as sociedades se mobilizaram em direção à implementação destes sistemas, convém buscar entender as raízes históricas da formação dos Estados de Bem-estar Social, seus mecanismos e evolução, sobretudo no processo de atribuição do Estado como agente no combate e alívio à pobreza.

### **1.1. A FORMAÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL MODERNO**

A formação do Estado de Bem-estar Social é um processo que se estende ao longo de grande período histórico, com diversos marcos de evolução social e política, culminando no fim da restrição da assistência social pública a iniciativas pontuais e descentralizadas. Kerstenetzky (2012) defende que a ideia de que definir uma origem do Estado de Bem-estar Social pode pressupor a inexistência de intervenções públicas prévias voltadas para o bem-estar quando, na realidade, na maioria dos países hoje considerados desenvolvidos, mobilizações sociais visando o alívio a situações de degradação são políticas presentes desde tempos remotos.

Também nesse sentido, Barr (2012) argumenta que políticas sociais e de alívio à pobreza estão presentes nas sociedades há vários séculos, tendo-se registro desse tipo de política na Grã-Bretanha desde o século XIV, quando a implementação de alguns programas de assistência social descentralizados foram motivados por uma conjunção de atos de caridade e receio de desordem social após a epidemia de Peste Negra, ocorrida em meados daquele século.

Porém é apenas no século XVI que a pobreza passa a ser reconhecida como um "problema social", quando o *British Act Concerning Punishment of Beggars and Vagabonds* de 1531 implementou um sistema de intervenção coercitiva, reprimindo a mendicância e instituindo trabalho compulsório aos pobres "não-meritórios", responsabilizados pela sua situação de vulnerabilidade, mas também criando condicionalidades à assistência aos pobres

"meritórios", ou seja, aos incapacitados (KERSTENETZKY, 2012).

No início do século seguinte, em 1601, foi promulgado o *Act for the Relief of the Poor*, também conhecido como Lei dos Pobres, que nacionalizou a cobertura do sistema estabelecido anteriormente, designando às paróquias locais a responsabilidade pelos pobres daquela localidade, provendo assistência aos incapacitados, desempregados, enfermos, deficientes e crianças vulneráveis (BARR, 2012). Kerstenetzky (2012) enfatiza o forte caráter coercitivo deste sistema de leis, que refletia a visão da época sobre os problemas sociais; a coerção foi aprofundada a partir das reformas legislativas implementadas em 1834 que, ao excluir a assistência fora das instituições, confinou os pobres às casas de trabalho.

Giovanni e Proni (2006) contextualizam que, a partir do desenvolvimento do capitalismo no final do século XVIII e no início do século seguinte, a ideia de direitos civis foi sendo gradativamente reconhecida e consagrou elementos como os direitos de ir e vir, expressão, liberdade religiosa, de propriedade e de contratos, em compatibilidade com a organização social necessária para que o capitalismo industrial se desenvolvesse, sobretudo em relação à formação de um mercado de trabalho e desenvolvimento das bolsas de valores.

O desenvolvimento acelerado das indústrias e cidades desencadeariam em questões sociais complexas ao longo do século XIX. O proletariado que se formava enfrentava péssimas condições de trabalho, miséria, baixos salários, desemprego, desencadeado por excesso de mão-de-obra, acidentes causados pela insegurança do trabalho, além de péssimas condições de saúde e moradia, comuns nos bairros operários. Ao contrário da visão que prevalecia anteriormente ao processo de industrialização, os pobres não eram mais os marginais e incapacitados, mas os trabalhadores (GIOVANNI e PRONI, 2006).

Movimentos políticos proletários passaram a surgir em todos os países em que a industrialização avançava. A reivindicação de direitos aos trabalhadores é marcada pelos trabalhos do economista Karl Marx em meados do século, notoriamente através das publicações do Manifesto do Partido Comunista em 1848, em parceria com Friedrich Engels, e de *O Capital* em 1867. Giovanni e Proni (2006) destacam também como marco do processo de ascensão dos trabalhadores como um agente político o massacre da comuna de Paris em 1871, que evidencia a consolidação de ideologias de inspiração operária e socialista como oposição à ordem liberal capitalista hegemônica até então.

Kerstenetzky (2012) argumenta que tais tensões políticas, que se acirravam pelo

continente europeu, acabariam induzindo novos tipos de intervenção pública, ocorrendo primeiramente na Alemanha na virada do século XIX para o século XX quando, no processo de consolidação do Estado alemão, liderado pelo estadista Otto Von Bismarck, é instituído o comprometimento estatal com a proteção da sociedade.

O modelo alemão baseou sua atuação no mercado de trabalho, através da criação de um seguro nacional compulsório, financiado através de contribuições de empregados, empregadores e, marginalmente, até do próprio Estado, a fim de mitigar os riscos associados à participação laboral em uma economia de mercado, como a perda da capacidade de gerar renda por parte dos trabalhadores devido a acidentes, doença, invalidez ou idade avançada (KERSTENETZKY, 2012).

No mesmo período, era discutida na Inglaterra a revisão das Leis dos Pobres, através de uma comissão formada com o objetivo de sugerir reformas. Katwala (2009 apud KERSTENETZKY, 2012) explica que esse movimento representou o início de uma mudança na doutrina da política social britânica, que tradicionalmente culpabilizava os indivíduos pela pobreza, ao diagnosticá-la como um fenômeno estrutural, de causas econômicas e sociais, como flutuações na demanda por trabalho, tendências ao desemprego duradouro e baixos salários, em combinação com fatores como má nutrição e educação insuficiente.

Essa mudança de pensamento no diagnóstico da pobreza seria tema recorrente entre o movimento do Socialismo Fabiano no início do século XX e teria influência na política britânica nos anos 1940, quando o modelo de proteção social inglês foi profundamente reformado a partir das recomendações do relatório Beveridge, passando a se fundamentar no status de cidadania e garantindo o direito a um padrão de vida mínimo para todos os cidadãos, em sistema financiado através de recursos tributários (KERSTENETZKY, 2012).

O Plano Beveridge, ao instituir o Serviço Nacional de Saúde britânico no pós-guerra, um sistema nacional, de cunho universal e gratuito de assistência médica financiado pelo orçamento governamental representou uma desvinculação da relação contratual que caracterizava as políticas sociais implementadas anteriormente, caracterizando uma mudança de paradigma de atuação estatal na proteção social (FIORI, 1997).

A ruptura com os modelos anteriores não é definida apenas pelo processo evolutivo das políticas sociais, que passaram a ser formuladas com base no reconhecimento dos direitos de cidadania e não mais na condição do trabalhador e seus beneficiários, afirma Mishra (1990

apud FIORI, 1997), mas também pelas mudanças implementadas na regulamentação da economia de mercado e na hegemonia das políticas econômicas keynesianas caracterizando, segundo o autor, a gênese do Estado de Bem-estar contemporâneo.

Giovanni e Proni (2006) destacam que a experiência de proteção social, sobretudo no continente europeu sob o modelo do Estado de Bem-estar, teve seu auge ao longo dos "anos dourados do capitalismo". O sistema de proteção social fez parte dos esforços de reconstrução europeia e se beneficiou das elevadas taxas de crescimento econômico e a manutenção do pleno emprego, facilitando a expansão de sua cobertura e benefícios. O Estado de Bem-estar teve participação crucial na queda das desigualdades econômicas, sociais e das taxas de pobreza em todos os países centrais ao longo das três décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial, com a introdução de vieses pró-público, pró-serviços e pró-gênero na estrutura do emprego, e também de integração social (KERSTENETZKY, 2012).

No ano de 1981, a OCDE publicou um artigo chamado *The Welfare State in Crisis*, em que era apresentado o diagnóstico de que o rápido crescimento dos programas sociais ocorrido nas primeiras décadas do pós-guerra era relacionado às altas taxas de crescimento econômico dos países centrais e suas políticas econômicas bem sucedidas. Com a desaceleração econômica na década de 1970, a expansão contínua dos programas e dos benefícios deveria ser interrompida, pois a crise financeira gerada pelo sistema de bem-estar agravaria o desemprego, causaria efeitos econômicos negativos e inibiria o retorno do crescimento com baixa inflação (FIORI, 1997).

A publicação da OCDE foi o estopim para o retorno de um debate que já havia sido esboçado nas décadas anteriores pelos conservadores sobre os efeitos econômicos prejudiciais da intervenção social estatal, causada por um Estado de Bem-estar Social cada vez mais extenso, pesado e oneroso e que foi, segundo seus argumentos, responsável pela própria recessão econômica que se espalhou ao longo dos anos 1970 (FIORI, 1997; KERSTENETZKY, 2012)

A crise de financiamento, como um problema que descontinuaría a trajetória do Estado de Bem-estar, não aconteceu, com os gastos sociais seguindo em contínuo crescimento, mesmo em conjunto com a crise econômica. A estagnação ou recessão das economias, fez com que a expansão do gasto social fosse mantida em contraste com a redução em outras áreas do gasto público, que se retraíram na década de 1980 e 1990 (CASTLES, 2004 apud KERSTENETZKY, 2012).

Na década seguinte, conforme a organização econômica das grandes corporações transnacionais começaram a induzir transformações na realidade mundial, cada vez mais globalizada, a sinergia existente entre as economias nacionais e os sistemas de proteção passou a ser novamente contestado (GIOVANNI e PRONI, 2006). O argumento utilizado passou a ser de que a restrição não era causada pelas crises econômicas, mas sim pelas mudanças na estrutura econômica mundial, através da eliminação de barreiras à competição e na conseqüente pressão por redução tarifária e contração do orçamento fiscal.

Além da questão fiscal, também foi argumentado que as mudanças estruturais na composição populacional, geradas pelo aumento da expectativa de vida e queda nas taxas de natalidade, inviabilizariam a desaceleração da expansão dos benefícios e causariam restrição ainda maior nos recursos disponíveis, pois enquanto o aumento da longevidade aumenta a razão de dependência, a queda na população economicamente ativa alavanca ainda mais esta relação (KERSTENETZKY, 2012).

Ainda assim, Kerstenetzky (2012) argumenta, a partir da análise de Castles (2004), que mesmo com os diversos movimentos de contestação aos sistemas de proteção social, os gastos sociais apresentaram contínuo crescimento até o ano de 2007. Contudo, destaca que ocorreram alterações na composição estrutural destes gastos, implementadas em diferentes graus de acordo com o país observado e sem um padrão claro de reestruturação por conjuntos de países ou de regimes de proteção social.

Estas mudanças estruturais ocorreram em diversos sentidos. Giovanni e Proni (2006) enfatizam que houve movimentos de fragmentação dos princípios norteadores da proteção social, diferenciando e diminuindo a coordenação entre as diferentes políticas sociais, processos de mercantilização dos benefícios, sobretudo nas políticas que permitiam tratamentos mais individualizados, além de mudanças na cultura política, através da relativização do conceito de direitos e de reducionismo na concepção de proteção social.

O processo de contestação do Estado de Bem-estar Social retornou ao centro do debate após a crise econômica de 2008, sob o argumento de que pressões fiscais que poderiam desencadear na redução do gasto com as políticas sociais. Apesar disso, Barr (2012) argumenta que a restrição do financiamento não significa o questionamento do sistema como um todo, já que nos momentos de crise o mesmo reforça seu papel central como mecanismo de compartilhamento de riscos, com a provisão de alívio à pobreza e seguridade.



O autor também reforça que, uma vez que parte do orçamento da proteção social é oriundo de impostos, os governos podem incorrer em déficits fiscais, fazendo compartilhamento de riscos não apenas entre indivíduos no momento de crise, mas também entre gerações. Medidas de expansão do gasto social através do aumento dos déficits fiscais ocorreram inclusive no imediato pós-crise de 2008, com diversos países da OCDE realizando aumento de seus benefícios, congelamento de mecanismos de ajuste, transferências pontuais como parte de pacotes de estímulos e redução de contribuições para a seguridade social (BARR, 2012).

A expansão do gasto social como medida de amortecimento da crise econômica e social também foi adotada em diversos países no ano de 2020, principalmente sob a forma de programas de transferência emergencial, focalizadas ou não, destinadas ao amortecimento na queda do consumo das famílias, que devido à pandemia do coronavírus passaram por contração ou perda de suas fontes de renda.

## 1.2. ESCOPO DE ATUAÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

Apesar de contestações e diversos processos de reforma, o Estado de Bem-estar Social continuou enraizado na maioria dos países do mundo, independente da variação adotada por cada país quanto aos graus de abrangência, intensidade e desmercantilização com que seus sistemas de proteção social atuam, em variação resultante tanto dos diferentes processos de formação destas políticas de bem-estar nacionais, quanto pela profundidade das reformas e/ou mudanças paramétricas nos benefícios ocorridas a partir da década de 1980.

Esping-Andersen (1990) faz uma tipificação das variações de como os países atuam na proteção social, agrupando e classificando os tipos de Estado de Bem-estar Social em três tipos de modelos distintos e incorporando em sua análise a dimensão histórica e política do processo de formação institucional dos direitos sociais: o liberal, o conservador e o social democrata.

Segundo o autor, o Estado de Bem-estar liberal possui como características a assistência condicional, transferências universais reduzidas e planos modestos de seguridade social, onde os benefícios são focalizados à população de baixa renda dependente do Estado, normalmente da classe trabalhadora. Nesse modelo, a trajetória das reformas sociais foi delineada por normas de trabalho liberais tradicionais, onde a atuação do sistema de bem-estar é limitada à taxa de substituição do trabalho pelos programas sociais, com regras de

elegibilidade restritas e estigmatizantes, enquanto que, por outro lado, o Estado estimula a provisão via mercado, seja por uma participação insipiente no nível dos benefícios ou pelo subsídio de sistemas privados de bem-estar.

O regime conservador foi desenvolvido de maneira a atender à estrutura de classes pós industrialização, focando no atendimento à classe assalariada. Nesse modelo, o processo de mercantilização da proteção social não é considerado da mesma maneira que no modelo liberal, mas ocorre uma preservação de diferenças de status, associando direitos à classe social. O regime conservador é subordinado a um sistema estatal capaz de substituir o mercado como provedor do bem-estar, fazendo com que o setor privado tenha papel reduzido, porém a ênfase na manutenção das diferenças de status acaba gerando impactos redistributivos desprezíveis.

O regime social democrata é composto pelos países em que os princípios de universalismo e desmercantilização dos direitos sociais são amplamente difundidos e incorporam todos os segmentos sociais, objetivando um Estado de Bem-estar que promova altos níveis de igualdade, ao contrário da promoção de necessidades básicas, como nos outros padrões. A universalização da proteção social promovida nesse sistema permite que todas as classes sejam beneficiárias, dependentes e também financiadoras, tendo como resultado um Estado de Bem-estar que assume responsabilidade direta do cuidado infantil, dos idosos e dos vulneráveis e se comprometendo com um amplo aparato de serviço social.

Os modos de provisão dos diferentes benefícios por parte do Estado também são diversos, podendo assumir características e arranjos bem distintos. Barr (2012) enumera que um determinado bem ou serviço pode ser provido de quatro maneiras:

- Ser financiado pelo Estado, mas não necessariamente publicamente produzido, como sistemas de saneamento básico;
- Ser produzido de maneira estatal e fornecido a baixo custo ou gratuitamente, como nos sistemas de saúde pública;
- O Estado pode adquirir produtos no mercado a fim de redistribuí-los, como no fornecimento de fármacos de maneira gratuita;
- Ou o Estado pode ainda prover renda aos cidadãos para que eles supram suas necessidades no sistema de mercado, através de programas de transferência de renda.

Mesmo com a grande diversidade de modelos e de formas de concessão das políticas de bem-estar praticadas nos diferentes países, existe um conjunto definido de atuações nos diferentes arranjos de proteção social que podem ser adotados ou não por cada Estado. Nesse sentido, Barr (2012) argumenta que o Estado de Bem-estar pode ser pensado em dois aspectos institucionais principais:

- Instituições que proveem seguridade e oferecem um mecanismo de redistribuição ao longo do ciclo de vida;
- Instituições que proveem combate à pobreza, redistribuem renda e riqueza, e buscam a redução da exclusão social.

Além dos aspectos supracitados, Lavinias (2006) acrescenta que outros tipos de política social indiretas impactam na promoção de bem-estar e proteção social; as políticas fiscal, tributária e de emprego, afetam a forma como indivíduos e famílias mudam seu padrão de consumo, qualidade de vida e obtêm acesso a recursos e serviços. As políticas fiscal e tributária podem também alterar substancialmente a renda dos indivíduos através de isenções e deduções fiscais, ou em função do perfil tributário, de cunho progressivo, regressivo ou proporcional, afetando inclusive a distribuição de renda da sociedade.

Lavinias (2006) conclui que o sistema de proteção social é formado por um conjunto de políticas diretas e indiretas, a fim de reduzir riscos e vulnerabilidades e se torna efetivo através de transferências sociais (em renda ou serviços) dirigidas aos indivíduos e famílias. Ainda que a promoção do bem-estar esteja consolidada como uma função do Estado, este não é a única forma de assegurá-lo, podendo ser provido através de algumas fontes complementares. Barr (2012) enumera três formas distintas além da atuação estatal:

- O mercado de trabalho pode ser considerado o mais importante, devido à renda do trabalho. O pleno emprego é um componente relevante do bem-estar, na medida que altos níveis de emprego e aumento da produtividade contribuem na redução da desigualdade tanto quanto políticas redistributivas, além de expandir a rede de benefícios associados ao trabalho.
- A provisão por meios privados, que incluem previdência complementar e poupança individual;
- O bem-estar voluntário, que pode surgir através da família ou pela caridade, quando indivíduos doam seu tempo livre ou o disponibilizam a valor menor do que o de mercado, ou doam voluntariamente para a caridade.

No que se refere à natureza dos benefícios fornecidos pelo Estado, estes podem ser providos de duas formas, através de benefícios na forma de serviços ou benefícios monetários. Segundo Barr (2012), os benefícios em forma de serviços são alvo de diversas críticas, sob o argumento de que eles se sobrepõem às preferências do consumidor, enquanto os benefícios monetários atendem tais preferências. Porém, dependendo das características do bem ou serviço ofertado, a provisão pelo Estado se torna necessária. Existem casos em que as preferências dos indivíduos podem gerar efeitos negativos, principalmente quando a informação sobre o consumo é pobre, demandando que a decisão seja tomada por um agente externo.

Há também casos em que a provisão oferecida pelo mercado é insuficiente devido à falta de compartilhamento de riscos por parte do mesmo, transferindo o ônus destes riscos inteiramente ao consumidor. Nestes casos, o Estado assume o papel da provisão pública, sacrificando eficiência econômica na ampliação da cobertura destes serviços e do compartilhamento dos riscos envolvidos. Caso o mercado possa prover eficientemente tais bens e serviços, os propósitos de justiça social podem ser alcançados através de transferências de renda, ao permitir que os indivíduos atendam as suas necessidades através do sistema de mercado (BARR, 2012).

### 1.2.1. BENEFÍCIOS MONETÁRIOS

Historicamente, o principal objetivo dos benefícios monetários era o alívio à pobreza, especialmente a atuação sobre a extrema pobreza. Ao longo do século XX outros objetivos se tornaram igualmente importantes: o objetivo de seguridade, em face à situações adversas como desemprego e doença e, conforme a renda aumenta, a suavização do consumo relativa aos efeitos do ciclo de vida, como aposentadoria ou a presença de dependentes. Segundo Barr (2012), estes benefícios monetários podem assumir duas características básicas distintas:

- Benefícios contributivos, como a seguridade social que é premiada sem testes de renda ou riqueza, e geralmente é baseada em contribuições prévias e depende de algum evento específico, como desemprego (seguro desemprego) ou a chegada a uma certa idade (aposentadoria);
- Benefícios não contributivos, normalmente financiados através de orçamentos específicos do Estado, e que podem ser de dois tipos: benefícios universais, entregues sem verificação de renda, ou benefícios focalizados de assistência social, entregues baseados em verificação de renda e/ou outras condicionalidades.

As funções de seguridade e suavização do consumo são destinadas a indivíduos que se autossustentam ao longo da vida, porém necessitam de sistemas que permitam redistribuir suas rendas de um período (quando empregado em idade economicamente ativa, por exemplo) para outro (períodos de desemprego ou aposentadoria). Barr (2012) argumenta que em uma economia ideal, esses objetivos poderiam ser assegurados através de decisões voluntárias e seguridade privada, contudo destaca dois motivos pelos quais o envolvimento do Estado se faz necessário:

- O uso de modelos simplificados acaba tomando como parâmetro relações econômicas ideais, que ignoram a presença de falhas de mercado, e desconsideram os problemas no qual a intervenção governamental tem o objetivo de combater;
- As políticas públicas possuem objetivos adicionais de expansão da cobertura na suavização do consumo e seguridade, principalmente em relação ao alívio à pobreza e redistribuição.

O combate à pobreza através do sistema de seguridade normalmente se dá também de maneira não contributiva e é destinado a quem é permanente pobre ao longo da vida, e portanto incapaz de gerar poupança suficiente antes da velhice, além de combater a pobreza transitória em caso de desemprego.

Outra maneira de atacar diretamente a questão da pobreza é através de programas de transferência de renda, que podem ser condicionais ou universais, normalmente implementados em separado do sistema de seguridade e financiados através do orçamento fiscal governamental. Esse tipo de programa possui três modelos principais de funcionamento: transferências de renda condicionais, garantia de renda mínima e renda básica de cidadania.

### 1.3. MODELOS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E O COMBATE À POBREZA

Fiszbein e Schady (2009) argumentam que, apesar do crescimento econômico liderado pelo mercado ser o principal agente na redução da pobreza, a atuação única do mecanismo de mercado é insuficiente. Além da função de base para o crescimento econômico, as políticas públicas podem complementar o efeito do crescimento na redução da pobreza, e um dos instrumentos nos quais os governos podem utilizar é a distribuição de recursos para domicílios pobres.

Os programas de transferência de renda podem então assumir um papel importante na redução da pobreza, e podem ser modelados de três maneiras distintas. As transferências de renda condicionais, que são focalizadas em domicílios pobres e incluem no seu modelo certas exigências por parte dos beneficiários, normalmente com o objetivo de estimular mudanças no perfil socioeconômico da população através do tempo, a garantia de renda mínima, que se destina a todos os indivíduos ou domicílios que estão em situação de insuficiência de renda, mas sem a exigência de contrapartida por parte do beneficiário, e a renda básica de cidadania, que provê um determinado valor a todos os cidadãos de maneira universal e sem condicionalidades.

### 1.3.1. TRANSFERÊNCIAS DE RENDA CONDICIONAIS

Transferências de renda condicionais são, em síntese, programas que transferem dinheiro para domicílios pobres sob a exigência de contrapartidas por parte dos beneficiários, que podem ser de diversos tipos. Fiszbein e Schady (2009) destacam que a maioria das condicionalidades praticadas atualmente pelos programas são associadas a investimentos na formação de capital humano de maneiras específicas, com foco no período da primeira infância até a adolescência, e envolvem monitoramento das condições de saúde, nutrição, frequência e performance escolar.

O motivo para a adoção desse tipo de condicionalidade é a criação de uma estrutura de incentivos para que as famílias pobres efetivamente aumentem o investimento em educação e saúde das crianças. Camargo e Reis (2007) justificam que, com condicionalidades atreladas a maior investimento em capital humano, o incentivo ao aumento do investimento por parte das famílias pobres na educação e saúde das crianças resulta em menor desigualdade na distribuição de capital humano, levando a menores níveis de pobreza e desigualdade nas gerações futuras.

As evidências empíricas sustentam os impactos positivos desse tipo de política na redução do trabalho infantil e aumento do acesso aos sistemas de educação e saúde. Contudo, os programas de Transferência de Renda Condicional são apenas uma opção no conjunto de programas de proteção social que redistribuem renda aos domicílios pobres, e podem não ser o melhor instrumento para todos os casos. A cobertura desse tipo de programa não abrange os idosos pobres, domicílios sem crianças ou com jovens fora da idade de cobertura, ou lida com o caso da pobreza transitória. Nesses casos, outros sistemas de transferência são mais apropriados, como aposentadorias não contributivas ou seguros desemprego.

### 1.3.2. PROGRAMAS DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA

Programas de garantia de renda mínima são programas que asseguram um rendimento básico para os indivíduos ou domicílios a partir da verificação da renda. Os modos de adoção de um programa desse tipo podem variar substancialmente em relação aos critérios de elegibilidade dos beneficiários, tipo de cobertura, prazo de recebimento do benefício, da forma de financiamento ou do perfil exclusivo ou complementar (LAVINAS e VARSANO, 1997).

Lavinas e Varsano (1997) destacam alguns pontos comuns deste tipo de programa, o seu caráter universal de atendimento a todos que se encontram em situação de insuficiência de renda, a atribuição do benefício com base em demanda feita pelo requerente, a condicionalidade ao nível de renda e, em alguns casos, exigência de contrapartida como a disponibilidade no mercado de trabalho e a variação do valor do benefício de acordo com a renda, seja ela individual ou familiar.

O valor a ser pago é baseado no diferencial entre a soma dos rendimentos de uma família e um teto estipulado de acordo com sua composição demográfica (LAVINAS e VARSANO, 1997). O alívio à pobreza condicionado à verificação de renda tem a vantagem de poder ser diminuído gradativamente conforme a renda dos beneficiários sobe, contendo custos e direcionando os benefícios às famílias mais pobres (BARR, 2012).

A garantia de uma renda mínima possui os objetivos de evitar a exclusão social dos indivíduos em situação de vulnerabilidade e pobreza, proporcionar condições mínimas de sobrevivência à população, possibilitar melhores condições de se obter renda, inibir o trabalho infantil, além da possibilidade de aumento da atividade econômica pela expansão do consumo e da implementação de institucionalidades que melhorem o controle das políticas sociais (LAVINAS e VARSANO, 1997).

Contudo, argumentam Lavinas e Varsano (1997) o modelo apresenta algumas limitações, como a possibilidade de gerar custos elevados e de difícil financiamento, dificuldades de administração e controle dos benefícios, além de ser um instrumento limitado no combate aos aspectos multidimensionais da pobreza, se não for complementado por outras políticas sociais com o objetivo de ampliar o potencial de geração de renda do participante.

### 1.3.3. RENDA BÁSICA DE CIDADANIA

A Renda Básica de Cidadania é, em resumo, um benefício monetário dado a todos os cidadãos igualmente e sem condicionalidades atreladas, como a exigência de estar empregado ou disponível no mercado de trabalho. Van Parijs (1992 apud LICIO, 2002) argumenta que a renda básica é um meio de garantir que as famílias possuam recursos mínimos para atender às suas necessidades básicas, configurando uma maneira efetiva de combater a pobreza e o desemprego.

Nesse modelo, uma renda definida seria paga de maneira regular a todos os cidadãos, em intervalos regulares, pelo poder público a partir de recursos próprios. Existem várias maneiras de se modelar esse tipo de benefício, tanto na definição do valor a ser transferido, quanto na periodicidade das transferências e nas modos de financiamento do orçamento destinado aos pagamentos, além de ser possível realizar a devolução do benefício pelos ricos, através do imposto de renda.

Segundo seus defensores, a renda básica apresenta as vantagens de possuir uma gestão administrativa simples, contendo custos, além de ser compatível com a flexibilização do mercado de trabalho, dinamizando o mesmo e reduzindo desemprego, evitar a saída do mercado de trabalho, devido ao baixo valor do benefício e seu caráter permanente e não gera estigma por parte dos beneficiários, devido ao seu caráter universal (LICIO, 2002).

Segundo Silva (1997 apud LICIO, 2002), as principais críticas ao programa são relacionadas ao elevado custo da política, desencadeando em taxaço elevada, ao desestímulo ao trabalho e incentivo à informalização do trabalho, podendo gerar efeitos adversos nos salários e ampliação da pobreza, além de não combater os aspectos multidimensionais da pobreza, assim como na garantia de renda básica.

#### 1.4. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS MODOS DE PROVISÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Como visto, os Estados de Bem-estar Social ao longo do tempo e de seu processo histórico de formação, podem assumir diferentes arranjos e meios de provisão no conjunto de suas políticas sociais. Na atual conjuntura de reestruturação dos sistemas de proteção social, se torna cada vez maior a importância da discussão sobre os impactos de diferentes políticas na garantia de direitos e bem-estar aos cidadãos, independente das diferentes formas e modelos que os sistemas possam adotar.



Segundo Licio (2002), todos os sistemas de bem-estar se basearam na centralidade do emprego como mecanismo de inclusão social, em maior ou menor intensidade. Tais sistemas, estruturados a partir do desenvolvimento econômico e da manutenção do pleno emprego como base de seus funcionamentos, têm se mostrado menos sustentáveis em um cenário de crescente instabilidade econômica e de dinamismo produtivo protagonizado pelo fluxo de capitais internacional e sistemas de informações (LICIO, 2002).

O recente aumento da pobreza e exclusão social, em simultaneidade com a reestruturação do mercado de trabalho demandam políticas de proteção social de característica não contributiva, financiadas a partir do orçamento fiscal, que garantam as necessidades básicas dos indivíduos, mesmo que estes não possuam meios de obter renda através do emprego. Nesse contexto, transferências de renda podem assumir papel decisivo no combate à pobreza e reafirmação dos direitos de cidadania.

Com o objetivo de analisar o efeito dos programas de transferência de renda no combate à pobreza e reafirmação de direitos de cidadania no contexto brasileiro, é interessante observar a formação do Estado de Bem-estar Social no Brasil, o processo evolutivo de seu sistema de proteção social, seus principais arranjos e deficiências, assim como o histórico dos principais programas de transferência implementados e propostos no país e seus impactos no combate à pobreza.

## **CAPÍTULO II - ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E O COMBATE À POBREZA NO BRASIL**

A formação do Estado de Bem-estar Social brasileiro assumiu contornos distintos dos observados nos países centrais, com institucionalidades e características próprias, apesar da adoção de arranjos semelhantes aos observados no capítulo anterior. A fim de se entender esse processo, bem como entender a implementação das políticas de combate à pobreza implementadas, é útil observar o processo histórico de formação do sistema de proteção social, bem como os programas implementados e propostos de transferência de renda realizados no país.

### **2.1. O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL BRASILEIRO**

A questão social se insere na sociedade brasileira como resultado da formação econômica do país e antecede o processo de industrialização, surgindo já no final do século XIX, tanto no campo quanto nas cidades, como consequência do período escravista e do declínio de ciclos econômicos do período colonial (GIOVANNI e PRONI, 2006).

Wilnês Henrique (1999 apud GIOVANNI e PRONI, 2006) argumenta que, apesar da progressiva mudança da sociedade, em processo de modernização econômica e urbanização, a falta de solução da questão agrária e da valorização do trabalho fez com que não houvessem políticas de combate à exclusão e redução da desigualdade, culminando em intensa migração rural e no conseqüente excedente de mão de obra no mercado de trabalho.

Giovanni e Proni (2006) explicam que o desenvolvimento da cidadania no Brasil seguiu uma trajetória própria, pois ainda que houvessem direitos civis, eles não eram respeitados com relação à maioria da população. Os direitos de cidadania pautados na liberdade e autonomia individuais, que surgem com a modernidade na Europa e na democracia norte-americana, não tinham relevância na sociedade brasileira.

Assim, o surgimento do Estado de Bem-estar no Brasil ocorre como resultado de um processo diverso do observado nos países centrais e a partir de uma modernização segmentada, onde setores produtivos modernos coexistem com setores tradicionais e a

produção agrária exportadora, fazendo com que a demanda da atuação do Estado fosse direcionada principalmente para a elaboração de políticas protecionistas e de investimento, e não na implementação de políticas sociais, como ocorrido na Europa (MEDEIROS, 2001).

O modelo de atuação estatal que exerce influência na construção dos sistemas de assistência e proteção social no Brasil, e na periferia latino-americana como um todo, foi o modelo conservador, de inspiração alemã, onde os direitos são instituídos de maneira autárquica, em sua maioria por governos autoritários que não reconhecem os direitos fundamentais da cidadania política, no lugar de um processo de implementação resultante de reivindicações por parte da sociedade civil (FIORI, 1997).

Dentre as características comuns ao modelo alemão, Kerstenetzky (2012) destaca que as primeiras iniciativas de proteção social foram destinadas aos servidores públicos, civis e militares, limitadas a seguros coletivos para os trabalhadores e seus dependentes, sendo posteriormente estendidas aos funcionários da indústria e comércio de maneira descentralizada, atrelados à suas ocupações e com a cobertura de riscos associados à sua participação no mercado de trabalho.

Apenas com o processo de crescente industrialização na década de 1930, que passaram a ocorrer as primeiras mudanças institucionais visando o desenvolvimento do segmento industrial, a partir de medidas de centralização das políticas por parte do governo federal, com o objetivo de possibilitar a integração da economia a nível nacional e regulamentar a relação capital-trabalho, através da introdução de leis sobre condições de trabalho e do emprego (MEDEIROS, 2001).

Ao longo do primeiro governo Vargas, de 1930 a 1945, é introduzido um amplo conjunto de direitos sociais, tanto relativos à seguridade social quanto à legislação trabalhista, atendendo a algumas reivindicações do movimento operário, como a ampliação e reestruturação do padrão de proteção social que tinha recentemente se iniciado com a implementação das Caixas de Aposentadoria e Pensão a partir de 1923, com a promulgação da Lei Eloy Chaves (KERSTENETZKY, 2012).

No campo dos direitos políticos, o sufrágio foi estendido de maneira tímida à população, com a inclusão do voto facultativo feminino, mas a manutenção da exclusão de analfabetos e das baixas patentes militares, incluídos apenas com a Constituição de 1988. Já na área dos direitos relacionados ao trabalho ocorrem progressos mais acentuados, com a

limitação da jornada de trabalho a oito horas, implementação de repouso remunerado, regulamentação do trabalho feminino com paridade salarial, proibição do trabalho infantil, garantia de estabilidade e de condições de segurança e higiene, direito à sindicalização e definição do salário-mínimo (KERSTENETZKY, 2012).

Em relação à seguridade social, é nesse período que o país define e implementa o contorno moderno de seu sistema, que fica praticamente inalterado até a década de 1960, baseando-se em políticas direcionadas aos trabalhadores urbanos. As políticas de saúde e educação foram centralizadas, a previdência social é estatizada e passa a ter participação da União, desonerando o capital em relação a gastos sociais e garantindo níveis mínimos de manutenção da força de trabalho (BARCELLOS, 1983 apud MEDEIROS, 2001).

Kerstenetzky (2012) argumenta que as políticas nacionais relacionadas à saúde, educação, habitação e saneamento foram incipientes no período Vargas, ainda que a nacionalização das pastas da saúde e educação tenham representado um avanço relevante. Também ocorreram reformas educacionais voltadas à formação de uma elite intelectual e ao desenvolvimento do ensino técnico, além da instituição do direito ao ensino primário de forma gratuita, que se tornou obrigatório.

Apesar dos avanços nas políticas sociais, o governo Vargas é marcado pelo seu caráter fortemente autoritário, com a repressão dos movimentos sociais, tanto de direita quanto de esquerda, através da Lei de Segurança Nacional, além da redução da autonomia dos estados em relação ao governo federal e fortes restrições aos movimentos de trabalhadores, restritos a sindicatos oficiais e sem diversos direitos de manifestação, como o direito à greve (MEDEIROS, 2001).

O período democrático entre 1946 e 1964 é marcado pelo crescimento do gasto social, mas com poucas inovações nos moldes das políticas sociais, que se encontravam consolidadas, apesar de tentativas de mudanças institucionais que representavam novas dinâmicas de proteção social (KERSTENETZKY, 2012). Destacam-se dentre essas mudanças a política de valorização do salário-mínimo, retomada a partir do segundo governo Vargas, e tentativas de universalização previdenciária, de reforma agrária e de implementação do sufrágio universal.

As tentativas de universalização previdenciária tiveram destaque em diversos momentos no período, primeiro com o decreto de criação do Instituto de Serviços Sociais do

Brasil, criado ainda no fim do governo Vargas, porém não implementado no governo Dutra; a eliminação das Caixas de Aposentadoria e Pensão no segundo governo Vargas, em 1953, e a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social no governo Juscelino Kubitschek, que previa a uniformização do sistema previdenciário e delineava um conjunto de benefícios e serviços.

A questão agrária também foi tratada diversas vezes ao longo do período. Já na Constituição de 1946 eram previstos instrumentos legais para a reforma agrária, com indenização prevista aos proprietários e em 1962 é criada no governo Goulart a Superintendência da Política Agrária, com esse objetivo. No ano seguinte, é instituída a primeira legislação rural do país, o Estatuto do Trabalhador Rural, que estendia direitos trabalhistas e previdenciários fora da lógica contributiva (KERSTENETZKY, 2012). Apesar de diversas tentativas, o projeto de implementação da reforma agrária pelo governo Goulart seria interrompido com o golpe de 1964.

Kerstenetzky (2012) afirma que as condições políticas internas, aliadas a condições econômicas adversas, impediram a viabilização de diversas políticas e acabariam por derrubar o projeto de construção de um Estado de Bem-estar universalista e redistributivo no período que, apesar de apresentar medidas que nem sempre iam claramente nessa direção, configuraram arranjos mais universais da política social brasileira até o período recente.

O período militar que se inicia em 1964 representa uma ruptura abrupta com os movimentos que vinham ocorrendo nos anos de democracia. Giovanni e Proni (2006) destacam que o período militar foi marcado pela falta de alteração na estrutura agrária, repressão da ação sindical, achatamento dos salários de base e execução de políticas sociais que beneficiaram a classe média em detrimento da população carente de serviços públicos, reproduzindo assim a lógica da desigualdade social num período de rápido crescimento econômico.

Apesar do segregacionismo no arranjo das políticas sociais, algumas medidas positivas foram implementadas. Os governos militares realizam a consolidação do sistema de proteção social, introduzindo alterações na estrutura institucional e financeira das políticas sociais, com a implementação de políticas de massa de cobertura ampla, com a organização de sistemas nacionais públicos ou regulados pelo Estado na provisão de serviços sociais (MEDEIROS, 2001).

A seguridade social tem sua cobertura ampliada para segmentos sem capacidade contributiva, como trabalhadores rurais, mas com benefícios diferenciados em relação aos do trabalho formal, enquanto que na saúde, é instituída uma provisão pública residual aos pobres, em conjunto com ampla cobertura para as classes médias e altas (KERSTENETZKY, 2012). A expansão residual às classes menos favorecidas em conjunto com a robustez de benefícios direcionada às classes médias e altas aumenta o caráter regressivo das políticas sociais brasileiras.

O modelo de política social do regime militar tinha como base o progresso social a partir do crescimento econômico, pressupondo a necessidade de acúmulo de renda como garantia das bases do crescimento, com posterior redistribuição por efeito cascata (MEDEIROS, 2001). Esse conjunto de políticas forma então um modelo que Kerstenetzky (2012) denomina "universalismo básico", que combina a massificação das políticas sociais, mas sem universalização de fato e com ampliação desigual de proteção e oportunidades.

Na seguridade, foi criado em 1966 o Instituto Nacional de Previdência Social, o INPS, que uniformiza os benefícios e serviços da seguridade e unifica os antigos IAPs sob uma única estrutura centralizada - com exceção para servidores públicos civis e militares - expandindo a cobertura da seguridade e incluindo sob seu controle os seguros por acidente de trabalho (KERSTENETZKY, 2012). Também ocorre a extensão da legislação previdenciária aos trabalhadores rurais, restrita ao chefe de família, com coberturas de aposentadoria por velhice ou invalidez, pensão por morte aos dependentes, auxílios funerários, a acidentes de trabalho e assistência médica.

Na área da saúde, é estimulada a provisão privada como forma de atender à forte expansão do número de segurados do sistema contributivo, vinculado ao INPS. Em 1975 é criado o Sistema Nacional de Saúde, que combina a provisão privada com um segmento público emergencial, institucionalizando e ampliando a segmentação observada no sistema previdenciário (KERSTENETZKY, 2012).

O sistema educacional teve sua obrigatoriedade e gratuidade estendidas à faixa etária até 14 anos, mas a dificuldade de atendimento à expansão do número de estudantes desencadeou na queda da qualidade do ensino público e migração das classes mais abastadas ao ensino privado. Já o mercado de trabalho se destaca pela recomposição dos níveis salariais, com políticas adotadas sob forte repressão à atividade sindical, como a compressão do salário-mínimo, o fim da estabilidade no emprego e a substituição pelo Fundo de Garantia por Tempo

de Serviço, o FGTS, que é concebido também com o objetivo de fonte de financiamento à infraestrutura urbana (KESTERNETZKY, 2012).

Draibe (1989 apud MEDEIROS, 2001) sintetiza que, apesar de tendências de universalização terem sido introduzidas no período militar, estas se referiam principalmente ao acesso a subsistemas sociais, e que a expansão do sistema de proteção social ainda estava longe de conferir características do tipo "institucional-redistributivo". A segregação se deu a partir de estímulos às classes mais favorecidas para obter serviços de qualidade através da provisão privada, enquanto que conferiu às classes baixas acesso a benefícios restritos e provisão pública de baixa qualidade.

Na definição de Esping-Andersen (2000), o Estado de Bem-estar brasileiro no período anterior à Constituição de 1988 poderia ser classificado como um modelo conservador, onde políticas sociais de cunho meritocrático são estratificadas na população através da definição de benefícios diferenciados de acordo com o grupo social a que estão destinados. Medeiros (2001) destaca que no caso brasileiro, essa diferenciação ocorria sobretudo sob o critério de participação dos beneficiários no próprio financiamento do sistema.

## 2.2. A CONSTITUIÇÃO DA CIDADANIA: AVANÇOS NAS POLÍTICAS SOCIAIS A PARTIR DE 1988

Como resultado do processo de redemocratização ocorrido no Brasil ao longo da década de 1980, é promulgada em 1988 uma nova Constituição Federal, contendo diversos e profundos avanços na definição de seus princípios fundamentais e garantia de direitos individuais, coletivos, políticos e sociais. O artigo terceiro da Constituição define como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos, sem qualquer forma de discriminação, a erradicação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1988).

Em relação aos direitos sociais, é garantido pelo seu artigo sexto o direito a educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988). Segundo Giovanni e Proni (2006), é apenas com a Constituição de 1988 que uma cidadania substantiva passou a ser delineada, a partir da afirmação das liberdades individuais, democratização e ampliação dos direitos políticos, com o retorno do multipartidarismo e o

direito à livre organização política, a necessidade de compensação de dívidas sociais, combate à discriminação e adoção do princípio de universalidade das políticas sociais.

Nas áreas previdenciária e assistencial, as principais medidas foram a criação do seguro-desemprego, a universalização do acesso à Previdência Rural, que passou a incorporar o salário-mínimo como piso e instituiu regime especial de aposentadoria para segmentos da população rural de caráter não contributivo; também foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social, que passou a regulamentar a assistência social, reforçou seu caráter de responsabilidade pública, definiu seus objetivos institucionais, diretrizes, funcionamento e implementou o Benefício de Prestação Continuada, com foco em idosos e portadores de deficiência em condição de pobreza (KERSTENETZKY, 2012).

Em relação à saúde e educação, importantes reformas também foram implementadas a partir de 1988. É criado o Sistema Único de Saúde substituindo o modelo de seguro, que restringia o acesso ao serviço de saúde aos trabalhadores do mercado formal e contribuintes autônomos, por um sistema público, de acesso universal e gratuito (ARRETCHE, 2018). Na área da educação, foi expandida a definição de ensino básico e inclusos, em adição ao ensino fundamental, os níveis infantil e médio, bem como previstos mecanismos de garantia de sua universalidade (KERSTENETZKY, 2012).

Apesar da universalização dos sistemas de proteção social ser um dos pilares da Constituição de 1988, a expansão dos gastos prevista com o objetivo de operacionalizar o acesso universal não ocorreu de forma imediata. A crise econômica que se agravou no final dos anos 1980 e se estendeu ao longo do início dos anos 1990 piorou a situação social e reduziu a margem de ampliação dos gastos públicos (GIOVANNI e PRONI, 2006). Diante da restrição de recursos, a estratégia adotada foi a focalização da atuação da proteção social, dando ênfase aos segmentos em que se julgava que o gasto teria maior eficiência.

O processo de focalização envolveu a reestruturação dos gastos sociais, na busca por maior eficiência e racionalidade, mas colocando em segundo plano as falhas de cobertura e de equidade entre os beneficiários. Essa estratégia foi realizada primeiramente a partir de uma mudança interna nas políticas sociais, resultando na focalização da educação no ensino fundamental, atenção básica para os mais pobres na área da saúde, saneamento financeiro e uniformização dos benefícios previdenciários e a introdução de programas de transferência de renda condicionais na assistência social (KERSTENETZKY, 2012).



A partir da segunda metade dos anos 1990 e no início da década seguinte são instituídos diversos programas de assistência social focalizados, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, de 1996, os programas Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Auxílio gás, de 2001 e o Programa Fome Zero, implementado no início de 2003. Este conjunto de transferências focalizadas foram unificadas no final daquele ano no Programa Bolsa Família, que rapidamente assumiu a característica de ampla cobertura em relação ao número de beneficiários (SOARES *et al.*, 2007).

O período de crescimento econômico que teve início nos primeiros anos dos anos 2000 trouxe consigo um novo ciclo de expansão das políticas sociais no país, com destaque para a política de valorização do salário-mínimo que, em conjunto com a queda do desemprego e da informalidade, gerou aumentos expressivos tanto na renda do trabalho e no salário médio, quanto nas aposentadorias urbanas e rurais e nos benefícios da assistência social, constitucionalmente vinculados ao mínimo (KERSTENETZKY, 2012).

As transferências governamentais foram ampliadas significativamente no período, através do sistema previdenciário, tanto urbano quanto rural, e dos principais programas assistenciais, o Benefício de Prestação Continuada e o Bolsa Família. Também foram introduzidas reformas que, ainda que pouco ousadas, estenderam o acesso à proteção social aos trabalhadores informais e ampliaram a assistência social, apesar da falha na incorporação da maioria da população na proteção previdenciária direta (KERSTENETZKY, 2012).

Ocorreram também aumento de gastos nos serviços públicos de educação e saúde que, apesar de terem sido discretos e não solucionarem o subfinanciamento desses serviços, caminharam em direção à universalização do acesso público pelos mais pobres, ainda que de maneira lenta e com qualidade contestável. Kerstenetzky (2012) sintetiza que, ao longo do período, os serviços públicos seguiram se especializando no atendimento às classes mais pobres, dificultando sua reversão à universalização completa. Ainda assim, os vinte anos que se seguiram à Constituição de 1988 foram marcados pela quase triplicação dos gastos sociais com crescimento quase que duplicado em relação ao produto e à população.

A partir do ano de 2014, iniciou-se um período de crise econômica que resultou em forte contração do PIB e queda na arrecadação pública. Esses fatores, em conjunto com a aprovação do teto de gastos em 2016, reduziram a capacidade da realização de políticas econômicas anticíclicas através expansão do gasto público. A combinação entre o crescimento da pobreza, resultante da queda na atividade econômica, e a contração das fontes de

financiamento das políticas públicas redistributivas, sobretudo as voltadas aos mais pobres, desencadeou em aumento significativo do número de pessoas na extrema pobreza nos últimos anos (IPEA, 2020).

Apesar dos problemas de financiamento, a capacidade institucional do sistema de assistência social não apresentou retração acentuada no período, alicerçada a partir dos dois principais programas de transferência de renda do país, o Benefício de Prestação Continuada, em constante expansão ao longo dos últimos vinte anos, e o Programa Bolsa Família, responsável pela garantia de renda de parcela significativa da população em situação de pobreza e extrema pobreza (IPEA, 2020).

### 2.3. PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA IMPLEMENTADOS NO BRASIL

O sistema de proteção social brasileiro atualmente possui dois principais programas de transferência de renda em vigência, o Benefício de Prestação Continuada, focalizado no atendimento a idosos e deficientes em condição de pobreza, e o Bolsa Família, que atende famílias em condição de extrema pobreza e pobreza, sob condicionalidades com foco no investimento em saúde e educação de crianças e jovens. Além desses, a partir do estado de calamidade sanitária deflagrado devido à pandemia do novo coronavírus, foi também instituído o Auxílio Emergencial, de caráter temporário, com a finalidade de atenuar a redução de renda causada pela queda da atividade econômica.

#### 2.3.1. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

O Benefício de Prestação Continuada, BPC, é um benefício previsto na Constituição Federal de 1988, regulamentado a partir da Lei Orgânica de Assistência Social, promulgada em 1993 e que teve o início de sua implementação em 1996. O BPC trata-se de uma garantia de renda mínima sem condicionalidades e não contributiva, no valor de um salário-mínimo, destinada a idosos a partir de 65 anos e pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza (SOARES *et al.*, 2007).

Soares *et al.* (2007) explicam que a concessão do benefício é realizada a partir da verificação da renda familiar *per capita*, tornando o candidato elegível a recebê-lo caso esta não ultrapasse 1/4 do valor do salário-mínimo. No caso dos deficientes, são também verificadas suas aptidões físicas, mentais e aptidão para o trabalho. A reavaliação da

elegibilidade dos beneficiários é realizada a cada dez anos, podendo incorrer em cancelamento, caso a família não se encontre mais em situação de extrema pobreza.

### 2.3.2. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A partir de meados da década de 1990, o governo federal implementou diversos programas de transferência de renda condicional, com o objetivo de combater a extrema pobreza e promover algumas outras melhorias sociais, como erradicar o trabalho infantil, aumentar a frequência escolar entre as famílias de baixa renda e promover a garantia de segurança alimentar e melhora nas condições de saúde das famílias.

Esse conjunto de programas de transferência condicional foi absorvido e integrado posteriormente ao Programa Bolsa Família, implementado no final de 2003, que se tornou referência internacional no combate à extrema pobreza, pela sua efetividade e eficiência. O Bolsa Família combina a concessão de uma renda básica incondicional para famílias na extrema pobreza, em conjunto com transferências adicionais focalizadas, fornecidas caso a família possua crianças ou gestantes, sob o conjunto de condicionalidades pré-existentes nos programas anteriores que foram incorporados.

Integrado ao Bolsa Família em 2005, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, PETI, é uma transferência de renda destinada à famílias com crianças de 7 a 15 anos que trabalham ou correm risco de exercer atividades laborais perigosas e insalubres, como no cultivo de cana-de-açúcar ou em carvoarias, sob a condição do impedimento, por parte das famílias, ao trabalho infantil e compromisso com uma frequência escolar mínima (SOARES *et al.*, 2007).

Em conjunto com a atuação nos núcleos familiares, o programa prevê repasses a municípios com o objetivo de ampliar o horário das atividades escolares ofertadas, a fim de reduzir o tempo ocioso das crianças. Soares *et al.* (2007) destacam que os municípios selecionados primeiramente para o programa foram os que apresentavam maior índice de trabalho infantil em condições precárias.

Unificados sob o Bolsa Família a partir de 2004, os programas Bolsa Alimentação e Bolsa Escola, como é comum entre os objetivos de programas de transferência condicional, geravam estímulos ao investimento em formação de capital humano nas famílias

extremamente pobres, através da redução da mortalidade infantil, aumento da segurança alimentar e do atendimento escolar das crianças.

O Bolsa Alimentação era focalizado na primeira infância, até os 6 anos, e impunha condicionalidades de acompanhamento médico no pré-natal e na fase de amamentação, assim como a obrigatoriedade de vacinação ao longo do período, enquanto que o Bolsa Escola tinha foco nas famílias com crianças entre 6 e 15 anos, sob a condição de que as famílias apresentassem elevadas taxas de frequência escolar, acima de 85% (SOARES *et al.*, 2007).

Além dos programas supracitados, também foram incorporados ao PBF dois programas de transferência existentes relacionados à alimentação que não exigiam condicionalidades além da verificação de renda: o Auxílio-Gás, criado em 2001 como uma compensação ao fim do subsídio ao gás e o Cartão Alimentação Fome Zero, programa criado em 2003 com o objetivo de garantir a segurança alimentar das famílias pobres (SOARES *et al.*, 2007).

### 2.3.3. AUXÍLIO EMERGENCIAL

A partir da situação de emergência de saúde pública deflagrada pela pandemia global do novo coronavírus (Sars-CoV-2), foi promulgada a lei nº 13.892, de 2 de abril de 2020, posteriormente regulamentada pelo decreto nº 10.316 de 7 de abril de 2020, estabelecendo medidas excepcionais de proteção social e a implementação de um auxílio monetário emergencial temporário, no valor de R\$ 600,00 a ser pago inicialmente em três parcelas, posteriormente prorrogadas para cinco através do decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020 (BRASIL, 2020a, 2020b, 2020c).

O auxílio emergencial imediatamente se tornou um dos maiores programas de transferência de renda já implementados no país, beneficiando maiores de dezoito anos de idade sem emprego formal ativo, incluindo trabalhadores informais, intermitentes, autônomos e desempregados, microempreendedores individuais, beneficiários do Bolsa Família, mulheres provedoras de família monoparental e mães adolescentes com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário-mínimo e que não tivessem recebido rendimentos tributáveis em 2018 acima de R\$ 28.559,70. Foram disponibilizadas até duas cotas de cada parcela por família, assim como o pagamento de duas cotas para mães solteiras, bem como o direito de substituição do recebimento do Bolsa Família pelo auxílio, caso o beneficiário julgasse ser mais vantajoso.

No dia 2 de setembro de 2020, a Medida Provisória nº 1.000 instituiu um auxílio emergencial residual a ser pago até o fim do ano de 2020, através de quatro cotas de R\$ 300,00 aos beneficiários do auxílio emergencial, após o recebimento da última parcela do programa anterior, independentemente de requerimento por parte do beneficiário (BRASIL, 2020d).

## 2.4. PROPOSTAS BRASILEIRAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Além dos programas implementados, também foram realizadas diversas propostas de modelos de transferência de renda, com destaque para dois projetos de lei do ex-senador Eduardo Suplicy. O primeiro projeto sugeria a criação de um programa de garantia de renda mínima nos moldes de um Imposto de Renda Negativo, apresentado em 1991, e o segundo tratava da implementação de uma Renda Básica de Cidadania, apresentado dez anos depois no senado, e sancionado como lei em 2004.

### 2.4.1. PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA

Em 1991, o então senador Eduardo Suplicy apresentou ao Senado Federal uma proposta de Programa de Garantia de Renda Mínima aos moldes de um Imposto de Renda Negativo, que beneficiaria todas as pessoas residentes no país e maiores de 25 anos que possuíssem renda inferior a um certo patamar estabelecido. A complementação de renda recebida pelo beneficiário seria então de 30% da diferença entre o seu rendimento e este patamar (RAMOS, 1994).

Os recursos do programa seriam oriundos do orçamento federal e o projeto previa, em paralelo, a substituição dos outros programas de compensação, realizando uma realocação dos recursos de políticas sociais tradicionais para o benefício monetário. A implementação seria realizada de forma gradual, começando pelos maiores de 60 anos e se ampliando até alcançar a cobertura total (RAMOS, 1994).

Ramos (1994) argumenta que esse mecanismo inspirado no Imposto de Renda Negativo conserva a motivação monetária para o trabalho, pois como a redução do benefício é menor que um eventual incremento na renda, a obtenção da mesma por parte do beneficiário resulta sempre em maior disponibilidade de recursos. Caso a complementação de renda fosse de 100%, não haveriam incentivos para trabalhos que remunerassem no mesmo valor ou abaixo do patamar estabelecido.

Ramos (1994) destaca três pontos de crítica ao programa: a possibilidade da insuficiência de recursos para o financiamento, as dificuldades de aferição da renda da população mais pobre pela administração estatal, uma vez que esta normalmente se encontra no mercado informal de trabalho e a falta de mudança na estrutura socioeconômica, principal causa dos problemas sociais que visa combater. O projeto de lei apresentado pelo ex-senador foi tema de amplo debate acadêmico, e chegou a ser aprovado em votação pelo Senado, porém foi arquivado pela Câmara dos Deputados.

#### 2.4.2. RENDA BÁSICA DE CIDADANIA

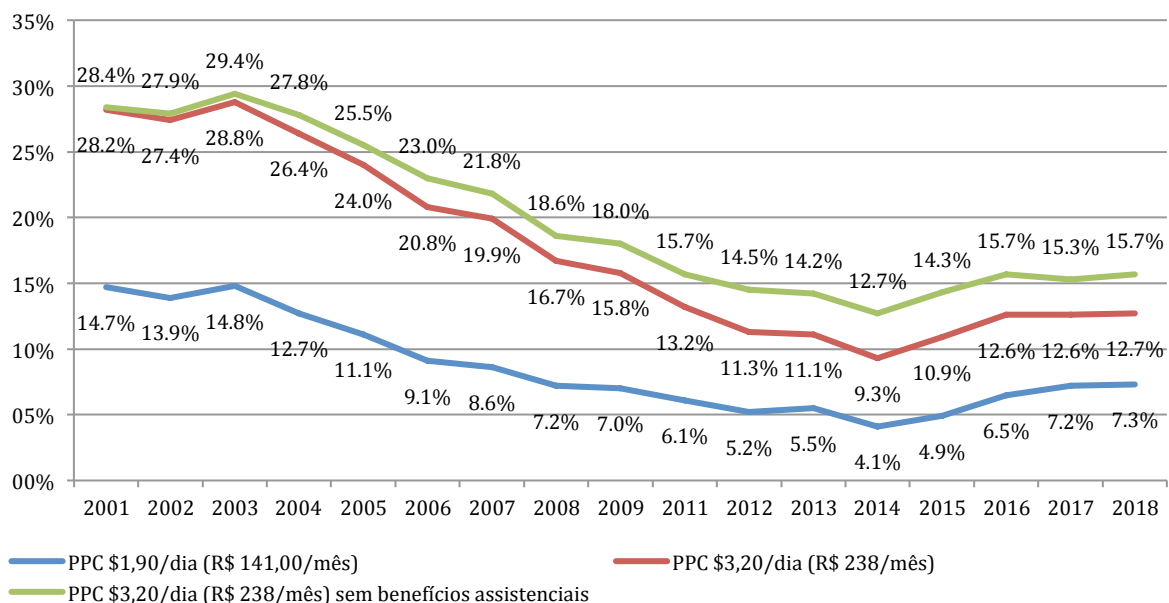
Dez anos depois, no ano de 2001, o senador apresentou outro projeto de lei propondo a implementação de uma renda básica de cidadania, que foi aprovada pelo poder legislativo e sancionada pelo ex-presidente Lula na lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. A lei previa a instituição do benefício já a partir do ano seguinte, para todos os brasileiros residentes no país e estrangeiros residentes há mais de cinco anos e a implementação do programa em etapas, com prioridade para a população mais necessitada, assim como o caráter não-tributável para fins de pagamento de Imposto de Renda.

A distribuição do benefício seria realizada de maneira incondicional, independente de situação socioeconômica ou de contrapartida por parte do beneficiário, pago em parcelas mensais, de igual valor para todos e suficientes para atender despesas mínimas com alimentação, educação e saúde, considerando as possibilidades orçamentárias. Contudo, passados mais de dezesseis anos da sua sanção, a lei não passou por regulamentação para a implementação por parte do Poder Executivo (BRASIL, 2004a).

#### 2.5. EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE POBREZA E DO NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS DO PBF E BPC

Ao longo das últimas duas décadas, os índices de pobreza no Brasil foram significativamente reduzidos, apresentando trajetória de queda constante de 2003 a 2014, mas com reversão de sua tendência para o aumento a partir de 2015, coincidindo com o período de crise econômica (IPEA, 2020). O estudo realizado pelo IPEA (2020) demonstra que o pagamento de benefícios assistenciais contribuiu significativamente para essa redução, medindo a contribuição do BPC e do PBF no percentual de pobres vivendo com menos de R\$ 238,00 *per capita* por mês, em valores reais de 2018, conforme gráfico abaixo:

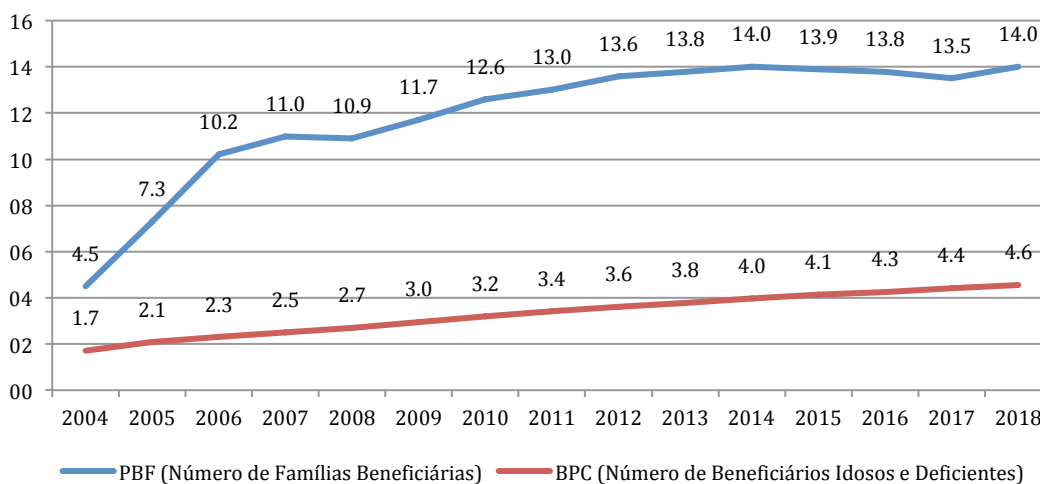
GRÁFICO 2.5.1 - Evolução da Taxa de Pobreza da População de 2001 a 2018 (Em %)



Fonte: Elaboração própria a partir de IPEA (2020).

É possível observar que no início do período os benefícios contribuíram pouco para a diminuição da taxa de pobreza. Os principais fatores que reduziam a contribuição das transferências nessa redução eram o fato de que o Bolsa Família ainda não existia e os programas de transferência implementados ainda eram incipientes, tanto em termos de cobertura quanto no número de beneficiários, enquanto que o BPC também atendia a um público consideravelmente menor que o atual e fornecia um benefício reduzido em relação ao presente, em valores reais, expandido através das políticas de valorização do salário-mínimo (IPEA, 2020). A evolução da cobertura dos programas pode ser vista no gráfico abaixo:

GRÁFICO 2.5.2 - Evolução da Cobertura dos Benefícios de 2004 a 2018 (em milhões)



Fonte: Elaboração própria a partir de IPEA (2020) e de dados do Ministério da Cidadania.

Pode ser visto no gráfico que a expansão do Bolsa Família encontra certa estabilização a partir de 2014, enquanto que a evolução da cobertura do Benefício de Prestação Continuada ocorreu de maneira constante ao longo do tempo. Contudo, é possível perceber que a proposta do PBF desde seu início é de cobertura de uma parcela mais ampla da população que o BPC, um programa focalizado em idosos e portadores de deficiência em condição de pobreza.

Com o objetivo de se realizar uma análise atual dos impactos dos programas de transferência de renda, bem como observar possíveis efeitos de outros modelos de transferência no combate aos níveis de pobreza e extrema pobreza no Brasil, é interessante obter dados sobre os mesmos na distribuição de renda recente no país. O próximo capítulo realizará uma breve discussão sobre uma proposta de metodologia para tal análise, discutindo sobre a definição de pobreza e extrema pobreza, base de dados e métodos para a construção de tais resultados.



## **CAPÍTULO III - EFEITO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA BRASILEIROS NO COMBATE À POBREZA**

Para se analisar os efeitos sobre a pobreza e extrema pobreza dos programas de transferência de renda vigentes e de algumas propostas que possam eventualmente ser implementadas, propõe-se uma simulação de tais programas a partir dos dados disponíveis sobre a população brasileira. Para isso, as próximas seções trabalharão na discussão dos conceitos de pobreza e extrema pobreza, a definição das bases de dados utilizadas, e a metodologia e modelagem dos diferentes programas de transferência de renda, para que na última seção sejam observados os impactos dos diferentes programas testados.

### **3.1. DEFINIÇÃO DAS LINHAS DE POBREZA E EXTREMA POBREZA**

O primeiro passo para que se possa analisar os impactos de políticas públicas sobre a pobreza e a extrema pobreza, é conceituá-las. Para isso, existem diferentes abordagens, que levam em consideração questões variadas como se o conceito pode ser reduzido ou não à insuficiência de renda, se a pobreza é absoluta ou deve ser relativa à renda da sociedade em que o indivíduo ou família estão inseridos, ou ainda se é relacionada diretamente às necessidades básicas nutricionais, ou depende de diferentes aspectos culturais e sociais (SOARES, 2009).

A alta complexidade para a conceituação da pobreza se torna evidente ao se observar os diferentes critérios para elegibilidade dos programas de assistência social brasileiros, que não possuem uma linha ou metodologia oficial e acabam utilizando parâmetros de inclusão diferentes entre si ainda que, segundo Soares (2009), a maioria das linhas de pobreza sejam calculadas por meio de métodos nutricionais, em especial a insuficiência calórica.

Tronco e Ramos (2017) argumentam que, independente da interpretação de pobreza, é de razoável consenso que sua noção básica está ligada à insuficiência do atendimento às necessidades alimentares, configurando condição de indigência. Essa definição é, segundo os autores, o primeiro passo de grande parte das metodologias de medição da pobreza, que soma o valor mínimo para a suficiência alimentar com os custos mínimos para sobrevivência em sociedade.

Quando se utiliza a abordagem de linhas de pobreza e extrema pobreza (indigência), a variável chave que fundamenta tal abordagem é a renda. Esta variável é a mais utilizada, tanto por permitir comparabilidade, quanto por ser o principal meio, em sociedades monetizadas, de acesso a bens e serviços que conferem bem-estar (ROCHA, 2003 apud TRONCO e RAMOS, 2017). Tronco e Ramos (2017) destacam que existem perspectivas que buscam medir a pobreza considerando outros critérios além do monetário, a fim de incluir o caráter heterogêneo e multidimensional da pobreza.

A Organização das Nações Unidas utiliza a abordagem multidimensional da pobreza, considerando-a uma condição maior do que apenas a falta de renda e recursos para a garantia de sobrevivência, manifestando-se também através da fome, má nutrição, acesso limitado à educação e outros serviços básicos, além de condições discriminatórias, de exclusão social e falta de participação em processos decisórios.

Apesar das ponderações sobre o caráter multidimensional da pobreza, que deve ser combatido por um amplo conjunto de políticas de proteção social a fim de suprir necessidades básicas como acesso à saúde e educação, acesso à água potável e saneamento, segurança energética, moradia, entre outros, a ONU utiliza como linha internacional de pobreza monetária o valor de US\$ 1,90 *per capita* por paridade de poder de compra ao dia (ONU, 2020).

Contudo, no caso brasileiro, o país não possui linhas ou metodologias oficiais de pobreza, com as próprias políticas públicas utilizando critérios diferentes entre si (SOARES, 2009). Duas principais metodologias de definição de pobreza monetária são utilizadas no Brasil: a linha de renda *per capita* de 1/4 do salário-mínimo regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), e as linhas de pobreza e extrema pobreza que operacionalizam o Programa Bolsa Família, desde maio de 2018 definidas em R\$ 178,00 e R\$ 89,00, respectivamente.

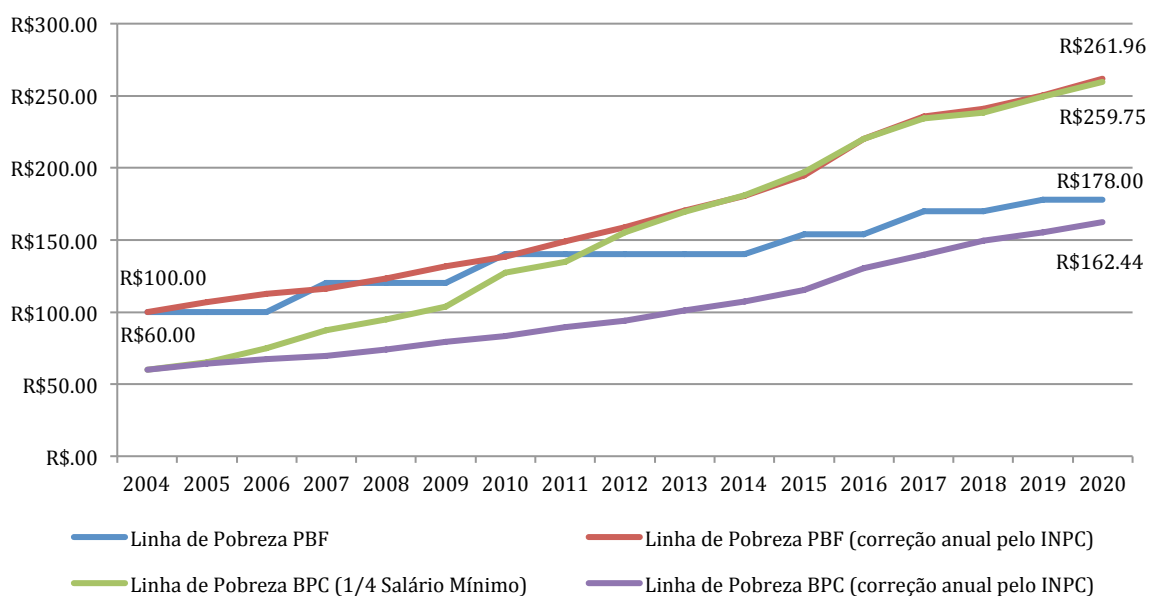
As linhas operacionais utilizadas pelo Bolsa Família foram herdadas do Programa Fome Zero, definidas inicialmente em janeiro de 2004 em R\$ 100,00 e R\$ 50,00 em valores nominais da época (R\$ 235,56 e R\$ 117,78 em valores reais de janeiro de 2020, respectivamente), sendo este último um valor próximo ao da linha de pobreza estipulada pelo Banco Mundial, de US\$ 1,00 por dia, convertidos na época utilizando a cotação comercial do dólar de Setembro de 1999, conversão que desconsiderou o índice de Paridade de Poder de

Compra, recomendado pelo próprio Banco Mundial (GRAZIANO; BELIK; TAKAGI, 2010 apud TRONCO e RAMOS, 2017).

Contudo, apesar da adoção das linhas do Fome Zero levar em conta critérios razoavelmente objetivos, a correção seus valores foram desindexados de qualquer indicador, com as alterações nos benefícios e no ponto de corte dos beneficiários sendo realizadas a partir das disponibilidades orçamentárias do governo, resultando em atualizações inconstantes nos valores do programa, no lugar de utilizar critérios baseados no cálculo do público alvo do programa (TRONCO e RAMOS, 2017).

Já a linha de pobreza do Benefício de Prestação Continuada, definida por lei no nível de renda *per capita* inferior a 1/4 do salário-mínimo, se valeu no período tanto das constantes correções do valor pela inflação, quanto da política de valorização do mínimo, passando de um patamar inferior ao inicialmente definido para o Bolsa Família, a um nível superior ao do Programa, como pode ser observado a partir da comparação entre as linhas de pobreza praticadas no mês de janeiro do Benefício de Prestação Continuada e do Programa Bolsa Família com a estimativa de seus respectivos valores nominais de janeiro de 2004 corrigidos anualmente pelo INPC acumulado do período, conforme o gráfico abaixo:

GRÁFICO 3.1.1 - Linhas de Pobreza do BPC e PBF (Valores Referentes a Janeiro do Ano de Referência)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Decreto nº 5.209/2004 e Ipeadata.

É possível perceber o impacto da política de valorização do salário-mínimo na diferença entre a linha de corte vigente do BPC em relação aos valores resultantes exclusivamente da correção monetária ao longo do período, enquanto que, no caso do Bolsa Família, as atualizações inconstantes do programa resultaram em crescente defasagem dos valores praticados em relação aos corrigidos, limitando a faixa de renda dos cidadãos elegíveis ao programa e reduzindo o poder de compra de seus benefícios.

É interessante observar também que, caso houvesse indexação ou regra de correção por parte do Bolsa Família ao INPC, a renda de corte do benefício teria convergido a um nível muito próximo da linha de pobreza estipulada pela LOAS para a concessão do BPC. Devido a estas considerações, serão utilizados nas simulações, os valores de 1/4 do salário-mínimo como linha de pobreza e, conforme já realizado na operacionalização do Bolsa Família, sua metade, 1/8 do salário-mínimo, como linha de extrema pobreza (indigência).

### 3.2. ESCOLHA DA BASE DE DADOS

Após a definição de linhas de pobreza e extrema pobreza para o estudo, é necessária a escolha da base de dados. Por se tratar de uma pesquisa de cobertura nacional, já consolidada e que possui ampla variedade de informações, será utilizada a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD, que desde 2016 passou a ser realizada de maneira contínua. A PNAD Contínua apresenta certas vantagens em relação à versão anterior da PNAD realizada anualmente até 2015, pois passou a incluir periodicamente em seu questionário variáveis referentes ao recebimento de programas sociais como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada.

Essa inclusão reduziu sensivelmente os erros de estimação destes programas em sua base de dados, problema bem comum anteriormente como destacado por Souza (2010) que demonstra que, apesar do uso de pesquisas domiciliares na análise de políticas públicas possuir diversas vantagens, normalmente ocorre a incidência de números incompatíveis com os registros administrativos, com subestimação dos dados do Bolsa Família na PNAD e tendência à superestimação do BPC, demandando cautela no uso de tais pesquisas na avaliação de impactos dos programas sociais.

Como o objetivo deste trabalho é também observar o impacto do Auxílio Emergencial em adição às outras transferências de renda, a escolha adotada foi a PNAD Covid-19 que, apesar de ser uma pesquisa realizada de maneira experimental e que, por isso, deve ser

analisada com cuidado, permite avaliar o impacto da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o papel do Auxílio Emergencial na sustentação da renda familiar, permitindo o aprofundamento do conhecimento sobre a situação atual do mercado de trabalho (CARVALHO, 2020).

A PNAD Covid-19 apresenta a vantagem de incluir na mesma pesquisa duas seções distintas de renda do trabalho: a renda do trabalho efetiva, aferida no mês da pesquisa, e a renda do trabalho habitual, referente aos rendimentos normalmente obtidos antes da pandemia. Assim, é possível observar o efeito do auxílio emergencial no amortecimento da queda da renda desencadeada pelo surto do coronavírus e estimar o impacto dos programas modelados na distribuição de renda e pobreza que se observaria em conjuntura normal.

### 3.3. METODOLOGIA PARA A SIMULAÇÃO

Para se analisar os dois efeitos de maneira separada, a simulação será realizada em duas etapas. Na primeira parte serão analisados os impactos do Auxílio Emergencial sobre a renda e a incidência de pobreza e extrema pobreza no país, através da comparação entre os valores verificados antes e após as transferências do programa, já a segunda parte consistirá na simulação de modelos dos programas de transferência discutidos, através da observação de seus impactos na renda habitualmente recebida de todas as fontes.

Para isso, serão montados dois quadros comparativos: um entre a renda de todas as fontes efetivamente recebida no mês de junho de 2020 com o Auxílio Emergencial, a totalidade dos recebimentos sem o benefício e a renda de todas as fontes habitualmente recebidas pelas famílias antes da pandemia e outro comparando a renda habitual de todas as fontes recebida pelas famílias, a mesma sem os recebimentos do Bolsa Família e as rendas simuladas, somando-se os valores de cada transferência específica.

Com o intuito de evitar a sobreposição de programas, na segunda comparação será desconsiderada a renda recebida através do Bolsa Família na introdução dos outros programas, com este sendo considerado apenas para efeito comparativo entre os efeitos e os simulados. O Auxílio Emergencial também será removido das fontes de renda, uma vez que se trata de um benefício temporário que não incidiria sobre a renda habitual da população. As simulações serão realizadas conforme tabela abaixo:

TABELA 3.3 - Síntese dos Diferentes Cenários Considerados

Simulação 1		
	Auxílio Emergencial	Bolsa Família Valores Atuais
Renda Habitual	Não	Sim
Renda Efetiva	Não	Sim
Renda Efetiva	Sim	Sim

Simulação 2				
	Bolsa Família Valores Atuais	Bolsa Família Valores Corrigidos	Garantia de Renda Mínima	Renda Básica de Cidadania
Renda Habitual	Não	Não	Não	Não
Renda Habitual	Sim	Não	Não	Não
Renda Habitual	Não	Sim	Não	Não
Renda Habitual	Não	Não	Sim	Não
Renda Habitual	Não	Não	Não	Sim

Fonte: Elaboração própria.

O programa utilizado para as simulações será o *software* estatístico Stata, que permite a modelagem de diversos tipos de transferência e a observação de seus impactos sobre a desigualdade e renda sobre os microdados da PNAD Covid-19, que além das vantagens descritas anteriormente, apresenta também a vantagem de já possuir variáveis discriminadas de cada fonte de renda na pesquisa, de maneira a facilitar a remoção de benefícios vigentes para efeitos comparativos e a introdução dos programas simulados.

### 3.4. MODELAGEM DOS DIFERENTES PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA

Os diferentes programas de transferência de renda simulados após a observação do impacto do auxílio emergencial se basearão em três modelos diferentes, que consistirão na simulação de benefícios atualizados do Bolsa Família, corrigidos anualmente para o mês janeiro a partir dos valores nominais de 2004 pelo IPCA, uma proposta de Garantia de Renda Mínima que consiste na transferência de um valor fixo para os domicílios que atendem ao critério de pobreza da LOAS e uma proposta de Renda Básica de Cidadania, que preconiza a transferência de um valor único para todos os cidadãos, sem condicionalidade.

#### 3.4.1. CORREÇÃO MONETÁRIA DO BOLSA FAMÍLIA

A correção da elegibilidade para o Bolsa Família levará em consideração as linhas de pobreza e extrema pobreza definidas na primeira seção, de 1/4 do salário-mínimo e 1/8 do salário-mínimo, respectivamente. A alteração dos benefícios será realizada através da multiplicação dos benefícios atualmente praticados por um fator de correção que os compatibilize com os valores nominais do salário-mínimo para o mês de janeiro de 2020, conforme tabela abaixo:

TABELA 3.4.1 - Valores Atuais e Corrigidos dos Benefícios do Bolsa Família (Referentes a Janeiro de 2020)

Benefício	Valores Praticados Pelo Programa Desde Maio de 2018	Valores Compatibilizados com o Salário-Mínimo de Janeiro de 2020
Básico	R\$89,00	R\$129,88
Variável Vinculado à Criança, Gestante e Nutriz	R\$41,00	R\$59,83
Variável Vinculado ao Adolescente	R\$48,00	R\$70,04
Nível de Superação da Pobreza	R\$178,00	R\$259,75
Nível de Superação da Extrema Pobreza	R\$89,00	R\$129,88

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Cidadania.

A fim de aproximar a simulação o máximo possível do conjunto de benefícios praticado pelo programa, foram consideradas a renda *per capita* do domicílio para o benefício básico, assim como o número de crianças e adolescentes presentes. Contudo, a indisponibilidade da informação sobre gestantes e nutrizas impossibilitou a cobertura total dos benefícios variáveis. Em adição aos citados anteriormente, também foi considerado o benefício para superação da extrema pobreza que complementa a renda da família, caso as outras transferências sejam insuficientes para tal.

### 3.4.2. PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA

Será também simulado um programa de Garantia de Renda Mínima, consistindo na transferência de 1/2 salário-mínimo para os domicílios que estão abaixo da linha de pobreza no critério da LOAS, de 1/4 do mínimo *per capita*. A escolha deste sistema de transferência de um valor fixo para os domicílios em condição de pobreza, ao invés de um modelo de

progressivo de benefícios nos moldes de um Imposto de Renda Negativo, como proposto pelo ex-senador Suplicy em 1991, se deu devido à dificuldade de implementação de métodos de aferição da variação de renda dos beneficiários que possa ser realizado de maneira constante e precisa, necessário para que seja calculado o benefício relativo à diferença entre a renda obtida e o valor de referência do modelo de IRN.

Nesse modelo, a entrada e saída do programa poderiam ser realizadas de maneira simplificada e seriam de fácil inclusão na estrutura administrativa dos atuais programas brasileiros atuais, tanto na busca ativa e cadastro dos beneficiários através do Cadastro Único, quanto no uso das regras de permanência já aplicadas ao Bolsa Família, que preveem a continuidade das transferências até dois anos após a família ultrapassar o critério de elegibilidade do programa, caso esta ainda se mantenha no critério de permanência do Cadastro Único, com renda de até meio salário-mínimo *per capita* (MDS, 2010).

### 3.4.3. RENDA BÁSICA DE CIDADANIA

Por último, será simulada a implementação de uma Renda Básica de Cidadania de 1/8 do salário-mínimo para cada indivíduo, de valor igual e sem critério de elegibilidade algum. O valor escolhido para o benefício foi pensado de maneira a compatibilizá-lo com a linha de extrema pobreza definida na seção anterior e com o benefício básico corrigido do Bolsa Família. O alinhamento com o benefício básico do PBF vai de acordo com Paes e Siqueira (2008), que também utilizam o programa como parâmetro de uma Renda Básica.

O argumento para a definição de um valor mais baixo se deve ao fato de que, se fossem utilizadas nas simulações benefícios maiores para o programa, consistindo em altas transferências (de um salário-mínimo, por exemplo) que fossem suficientes para cobrir todas as necessidades mínimas de cada cidadão, o valor total das transferências desencadearia em um montante bruto de transferências de alto percentual em relação ao PIB, de maneira que o benefício provavelmente seria condicionado na prática à restrição orçamentária do governo, e não às necessidades da população (PAES e SIQUEIRA, 2008).

### 3.5. IMPACTOS DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

A partir das definições realizadas nas seções anteriores, foi realizada primeiramente a observação dos impactos do Auxílio Emergencial através da comparação entre as diferenças das rendas habituais e efetivamente recebidas com e sem o programa. Posteriormente, para a



observação dos impactos das transferências modeladas sobre a incidência de pobreza e extrema pobreza foram realizadas as simulações sobre os dados de renda habitual, considerando que os programas atuariam fora da situação de pandemia.

### 3.5.1. EFEITO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

O primeiro item observado nas simulações foi o impacto do Auxílio Emergencial na amortecimento da queda da renda da população, através da comparação entre o rendimento efetivo de todas as fontes de renda e o efetivo recebido sem o Auxílio Emergencial, em relação ao rendimento habitual de todas as fontes da população. Os resultados foram expressivos, com o Auxílio Emergencial respondendo pela quase completa reposição da queda da renda em relação à recebida habitualmente, conforme tabela abaixo:

TABELA 3.5.1 - Impacto do Auxílio Emergencial nos Rendimentos

	Renda Habitual de Todas as Fontes	Renda Efetiva de Todas as Fontes excluído AE	Renda Efetiva de Todas as Fontes + AE	Benefício do Auxílio Emergencial
Número de Indivíduos	210.895.582	210.895.582	210.895.582	104.480.098
Benefício Médio <i>Per Capita</i>				R\$260,62
Renda Média <i>Per Capita</i>	R\$1.840,36	R\$1.684,15	R\$1.813,27	
Percentual Pobres (Renda < R\$ 259,75)	13,48%	16,71%	6,10%	
Índice de Gini	0,5493	0,5666	0,5083	

Fonte: Elaboração própria a partir da PNAD Covid-19/IBGE, junho de 2020.

Carvalho (2020) argumenta que o Auxílio Emergencial teve papel fundamental na suavização da queda da renda, perdida em função da pandemia e observada através da comparação entre a renda habitual e a efetiva caso não houvesse o benefício. Esse efeito, que pode ser observado na comparação entre as rendas médias *per capita* efetivas com e sem o Auxílio e a renda habitual, foi ainda mais acentuado nos domicílios mais pobres, gerando inclusive aumento na renda efetiva em relação à habitualmente recebida anteriormente.

Os principais fatores que tiveram influência no amortecimento da queda da renda e aumento da desigualdade são a cobertura ampla do benefício, devido à sua baixa focalização,

que resultou no atendimento à quase metade da população brasileira no mês de junho, assim como o alto valor de seu benefício (R\$ 600,00) que, além de configurar uma das maiores transferências já realizadas no país, ainda possuiu a possibilidade de concessão de seu valor dobrado em casos específicos e teto de até dois benefícios por domicílio.

Contudo, a observação dos dados referente aos benefícios demanda cautela pois, uma vez que o valor do recebimento é declarado pelos entrevistados, pode ocorrer sobreposição de parcelas devido a defasagens no calendário de pagamentos para um mesmo domicílio, ou a equívocos no fornecimento dos dados. Ainda assim, Carvalho (2020) destaca a importância do Auxílio Emergencial, que chegou a figurar como única fonte de renda para um número expressivo de domicílios (cerca de 4,5 milhões) no mês, assim como elevou a proporção dos domicílios de renda média.

### 3.5.2. SIMULAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS MODELADAS

A segunda parte das simulações busca observar os efeitos dos três modelos de transferência de renda discutidos anteriormente, analisando o impacto de cada um dos em separado sobre os rendimentos habituais. Com o objetivo de evitar a sobreposição de programas, serão desconsiderados os rendimentos oriundos do Bolsa Família. O Benefício de Prestação Continuada continuará sendo aplicado na análise, já que o mesmo se trata de um benefício constitucional e coexiste com as outras transferências de renda atuais.

TABELA 3.5.2 - Impacto das Transferências de Renda Simuladas

	Renda Habitual Todas as Fontes excluído PBF	Renda Habitual Todas as Fontes + PBF Atual	Renda Habitual Todas as Fontes + PBF Corrigido	Renda Habitual Todas as Fontes + PGRM	Renda Habitual Todas as Fontes + RBC
Número de Beneficiários		16.521.511	28.273.426	29.178.109	210.895.582
Benefício Médio <i>Per Capita</i>		R\$42,64	R\$91,98	R\$152,40	R\$130,00
Renda Média <i>Per Capita</i>	R\$1.825,72	R\$1.840,36	R\$1.853,34	R\$1.846,81	R\$1.955,72
Percentual Pobres (Renda < R\$259,75)	13,84%	13,48%	13,00%	7,87%	9,26%
Índice de Gini	0,5512	0,5493	0,5386	0,5355	0,5146

Fonte: Elaboração própria a partir da Pnad Covid-19/IBGE, junho de 2020.

A simulação resultou em todos os casos na redução da desigualdade medida pelo Índice de Gini, já que na totalidade da distribuição da renda, todos os programas de transferência reduzem a diferença de rendimentos entre os mais ricos e os mais pobres. É possível também observar que a abrangência de cada programa no número de beneficiários foi um dos maiores fatores de influência na redução deste índice, em especial a Renda Básica de Cidadania, que desloca como um todo a curva de distribuição de renda.

Contudo, apesar de apresentarem a maior redução na desigualdade, programas pouco focalizados podem não corresponder em eficiência no combate à pobreza caso possuam valores baixos de transferência. No caso da Renda Básica, outro aspecto que desperta atenção é seu custo potencial, que mesmo com um benefício unitário relativamente baixo, apresenta um alto montante de transferências devido número de beneficiários ser a totalidade populacional. Nesse caso, programas focalizados podem apresentar maior eficiência na redução da pobreza, através da adoção de benefícios maiores e mais focalizados, como no caso do Programa de Garantia de Renda Mínima, que induziu a maior queda no índice de pobreza entre as transferências simuladas.

A correção dos valores do Bolsa Família não apresentou mudanças significativas ao se observar a linha de pobreza, possivelmente devido à focalização do seu modelo na superação da extrema pobreza, sobretudo através de seu benefício de superação que, no caso da simulação com correção de valores, garante uma renda mínima da metade do valor *per capita* utilizado como linha de corte. Ao se observar a linha de extrema pobreza entretanto, a situação se altera sensivelmente, conforme observado abaixo:

TABELA 3.5.3 - Percentual de Pobres e Extremamente Pobres

	Renda Habitual Todas as Fontes excluído PBF	Renda Habitual Todas as Fontes + PBF Atual	Renda Habitual Todas as Fontes + PBF Corrigido	Renda Habitual Todas as Fontes + PGRM	Renda Habitual Todas as Fontes + RBC
Percentual Pobres (Renda < R\$259,75)	13,84%	13,48%	13,00%	7,87%	9,26%
Percentual Extremamente Pobres (Renda < 129,88)	9,26%	8,94%	0%	2,13%	0%

Fonte: Elaboração própria a partir da Pnad Covid-19/IBGE, junho de 2020.

A persistência dos extremamente pobres na renda observada com o modelo vigente do Bolsa Família pode ser explicada pela linha de pobreza definida, de valor elevado se comparado ao praticado pelo programa atualmente, podendo tornar o modelo de transferência insuficiente na retirada dos beneficiários dessa faixa de renda. Em adição, uma vez que a renda habitual analisada não leva em consideração a concessão do auxílio emergencial, pode ocorrer a subestimação dos benefícios normalmente recebidos através do Bolsa Família, mas que no período da pandemia, foram migrados para o auxílio emergencial.

Outros possíveis fatores para a persistência observada no caso da pesquisa podem ser uma possível incidência de extremamente pobres que não conseguem acesso ao programa, tanto por falta de acesso ao Cadastro Único, a eventual escassez de benefícios para uma determinada área que possua mais indivíduos em condição de pobreza do que o estimado para efeitos de elegibilidade, ou a exclusão de beneficiários elegíveis por falhas administrativas ou de critérios de concessão.

A simulação do programa de benefícios corrigidos erradica o número de indivíduos em situação de extrema pois, além de contornar eventuais falhas administrativas ou de cobertura, por ser inteiramente baseada na renda dos potenciais beneficiários, teve seu benefício de superação da extrema pobreza especificado para esta linha de renda, funcionando como uma garantia de renda mínima esse nível.

Merece destaque de que a análise criteriosa das regras de entrada e saída e da busca pela mitigação de eventuais falhas de cobertura ou de exclusão de potenciais beneficiários elegíveis ao programa é fundamental para uma boa operacionalização, assim como do cumprimento efetivo de seus objetivos de inclusão social de cidadãos marginalizados, garantia de condições mínimas de subsistência e combate à pobreza.

Um ponto interessante a se observar é de que a Garantia de Renda Mínima, apesar do relativamente alto benefício de meio salário mínimo por domicílio, não foi capaz de levar todos os indivíduos a nível de renda superior à extrema pobreza. Isto possivelmente se deve ao fato de que, por se tratar de um benefício modelado a partir de um valor fixo por domicílio, domicílios com número alto de moradores são prejudicados em detrimento aos domicílios com poucos habitantes, demandando um sistema de transferências complementar caso o objetivo de tal programa seja a erradicação da extrema pobreza.

### 3.6. CONSIDERAÇÕES SOBRE AS SIMULAÇÕES

O propósito deste capítulo foi observar o efeito de diferentes modelos de transferência de renda sobre os níveis de pobreza e extrema pobreza, propor diferentes métodos para a implementação de programas, discutir seus diferentes pontos positivos e negativos, bem como discutir uma metodologia unificada na definição do conceito monetário de pobreza, de maneira a convergir os diferentes parâmetros adotados e simplificar o processo decisório de implementação das políticas públicas de transferência de renda.

Nesse sentido, a adoção da linha de pobreza utilizada como critério para o Benefício de Prestação Continuada parece ser a escolha ideal por já ser utilizada como critério em políticas de assistência social e indexada ao salário mínimo, que desde sua criação tem o intuito de se configurar um nível de renda que garanta as necessidades básicas dos cidadãos, além de configurar um mecanismo de restauração do poder de compra dos benefícios assistenciais não indexados, em especial o Bolsa Família, que há uma década vem em processo de desvalorização real.

A utilização de pesquisas domiciliares amostrais também é um ponto de atenção, pois apresenta números divergentes com os presentes nos cadastro do sistema de assistência social, podendo apresentar tendência à subestimação de alguns benefícios e à superestimação de outros. Contudo, a presença periódica de variáveis relativas aos programas de transferência de renda, sobretudo a partir da PNAD Contínua, torna tais pesquisas ferramentas úteis para a análise, principalmente devido à relativa facilidade de manipulação de seus dados.

Na análise dos dados relativos à pandemia do coronavírus, fica evidente o papel do Auxílio Emergencial no amortecimento da queda dos rendimentos, que entre os valores declarados habituais e efetivos tiveram queda expressiva. Apesar disso, a má focalização do benefício gerou certas distorções, como o aumento da renda de alguns segmentos da sociedade, principalmente os mais pobres. O alto valor do benefício acabou surtindo efeito incomum na desigualdade de renda e pobreza, levando à reduções sem precedentes em ambos os aspectos.

Por último, os modelos de transferência simulados apresentam pontos de contribuição para o debate sobre transferências de renda. Programas de transferência de renda focalizados ou condicionais tendem a apresentar maior redução na incidência de pobreza e extrema pobreza, enquanto que programas de abrangência ampla ou universais incidem com maior relevância na melhora na distribuição de renda e redução da desigualdade, pois impactam em parcela significativa ou na totalidade da população.

No caso de transferências de renda com abrangência ampla ou universal, devem ser considerados os meios orçamentários de financiamento de tais programas, já que o alto número de beneficiários gera um volume bruto de gastos elevado, podendo ser inclusive atenuado com alíquotas suplementares de imposto atrelado à renda, de maneira a compensar parte do aumento fiscal. Já no caso de benefícios focalizados, devem ser consideradas metodologias de verificação de elegibilidade que não incorram em exclusão de beneficiários assim como a possibilidade de sobreposição de transferências complementares, dependendo do objetivo a ser alcançado com tais programas.

Em síntese, transferências de renda podem cumprir papel relevante no combate à pobreza e extrema pobreza e na suavização de efeitos econômicos adversos na renda do trabalho, desde que possuam mecanismos de avaliação e financiamento apropriados para os modelos implementados. Apesar disso, os efeitos econômicos da pandemia na diferença entre a renda habitual e efetiva no Brasil coloca em evidência os papéis ainda centrais do crescimento econômico e da renda do trabalho na redução da desigualdade e da pobreza.

## CONCLUSÃO

Como destacam Soares e Sátyro (2009), a Constituição de 1988 consolidou institucionalidades importantes para a construção de um sistema de proteção social, universalizando o acesso à políticas sociais e incluindo a assistência social no seu sistema de bem-estar, garantindo inclusive o direito à uma renda solidária aos idosos e deficientes em situação de pobreza através do Benefício de Prestação Continuada.

A evolução das transferências de renda como políticas de combate à pobreza e garantia de padrões mínimos de subsistência prosseguiu com a proposta de lei do ex-senador Suplicy, de 1991, para a implementação de um Programa de Garantia de Renda Mínima, nos moldes de um imposto de renda negativo e através da gradual implementação de diversos programas de transferência de renda condicionais ao longo dos anos seguintes, posteriormente unidos em 2003 e culminando no Programa Bolsa Família (SOARES e SÁTYRO, 2009).

O Programa teve sua cobertura expandida gradualmente após a sua implementação, atingindo um número significativo de famílias. Contudo, a falta de qualquer regra de indexação formal de seus benefícios passou a gerar defasagem nos seus valores reais em relação aos definidos no início de 2004, fazendo com que esses perdessem gradativamente poder de compra a partir de 2010.

Além disso, falhas metodológicas na concessão dos benefícios e de cobertura fazem com que diversas famílias que deveriam ter acesso a tal programa ainda se encontrem desamparadas. Soares e Sátyro (2009) também levantam a questão sobre a institucionalidade ainda pouco definida do Bolsa Família, que além de não ser um direito, estando explicitamente condicionado às possibilidades orçamentárias, não se caracteriza exatamente nem como programa de geração de oportunidades, nem como incentivo à acumulação de capital humano e nem como mecanismo de proteção social, como o BPC.

Nesse contexto, a revisão do Programa Bolsa Família ou a sua substituição por outros modelos de transferência de renda pode se tornar medida efetiva e de longo prazo no combate à pobreza e extrema pobreza no Brasil, através da recuperação e manutenção do poder de compra dos benefícios, a institucionalização das transferências de renda como direito e

política de proteção social e a inclusão de famílias e indivíduos em condições de pobreza e extrema pobreza que ainda não possuem acesso a tais programas.

Apesar da possibilidade do aumento da relevância das transferências de renda como políticas de proteção social no contexto brasileiro, os dados de renda referentes à pandemia deixam claro que políticas econômicas para recuperação do crescimento e da geração de emprego são as políticas públicas de maior relevância na manutenção do bem-estar, já que a queda observada devido à contração econômica na renda efetivamente obtida na pandemia em relação à habitual não foi totalmente compensada através das transferências, mesmo com a implementação de um programa amplo como o Auxílio Emergencial.

Mesmo assim, as transferências de renda podem cumprir importante papel de política de proteção social complementar, desde que adotadas em conjunto com a atuação do Estado na estabilização econômica e crescimento, de modo a estimular a geração de emprego e renda, além de outras políticas de bem-estar que combatam outros fatores relativos ao aspecto multidimensional da pobreza de maneira a combatê-la no longo prazo, como acesso à saúde e educação.

A pandemia do novo coronavírus ajudou na retomada da relevância do debate sobre mecanismos de garantia de renda mínima, que ganhou importância ao evidenciar a falta de proteção social em tempos de aguda crise econômica, sobretudo para a população de menor renda. Ainda que incipiente, a retomada de tal discussão nos círculos acadêmico e político pode se valer dos direitos de cidadania no contexto do Estado de Bem-estar Social como princípios norteadores das políticas sociais, com o objetivo de consolidar o debate para além da questão orçamentária, principal aspecto ainda abordado na contestação desse tipo de política.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. Democracia e Redução da Desigualdade Econômica no Brasil: A Inclusão dos *Outsiders*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 33, nº 96, 2018.

BARCELLOS, T. M. M. (coord.). A Política Social Brasileira 1930-64: Evolução Institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1983.

BARR, N. The Economics of the Welfare State. 5th Edition. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 9 jan. 2004a.

BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 20 set. 2004b.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2 abr. 2020a.

BRASIL. Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 7 abr. 2020b.

BRASIL. Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020. Altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, para prorrogar o período de pagamento do auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1 jul. 2020c.

BRASIL. Medida Provisória nº 1000, de 2 de setembro de 2020. Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 03 set. 2020d.

CAMARGO, J. M.; REIS, M. C. Transferências e Incentivos. In: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (org.). Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente. Brasília: IPEA, v. 2, p. 251-260, 2007.

CARVALHO, S. S. Os Efeitos da Pandemia Sobre os Rendimentos do Trabalho e o Impacto do Auxílio Emergencial: os Resultados dos Microdados da PNAD Covid-19 de Junho. IPEA: Carta de Conjuntura, nº 48, 3º trimestre de 2020.

CASTLES, F. G. The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities. Oxford: Oxford University Press, 2004.

DRAIBE, S. M. As Políticas Sociais Brasileiras: Diagnósticos e Perspectivas. In: Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas - Vol. IV: Políticas Sociais e Organização do Trabalho. Brasília: IPEA, 1989.

ESPING-ANDERSEN, G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. New Jersey: Princeton University Press, 1990

FIORI, J. L. Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crises. Physis, v. 7, n. 2, p. 129-147, 1997.

FISZBEIN, A.; SCHADY, N. Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty. Washington: World Bank, 2009.

GIOVANNI, G. D.; PRONI, M. W. Metamorfose do Estado, Proteção Social e Cidadania. In: DEDECCA, C. S.; PRONI, M. W. (org.). Economia e Proteção Social: Textos Para Estudos Dirigidos. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, p. 161-177, 2006.

GRAZIANO, J.; BELIK, W.; TAKAGI, M. Para os Críticos do Fome Zero. In: GRAZIANO,

J.; DEL GROSSI, M. E. Fome Zero: a Experiência Brasileira, p. 39-52. Brasília: MDA, 2010.

HENRIQUE, W. O Capitalismo Selvagem: Um Estudo Sobre Desigualdade no Brasil. Campinas: 1999. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Unicamp.

IPEA. Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. Boletim nº 27. Brasília: IPEA, 2020.

KATWALA, S. Introduction. In: WALLIS, E. D. (ed.). From the Workhouse to the Welfare State - What Beatrice Webb's 1909 Minority Report Can Teach Us Today. Londres: The Fabian Society, p. 1-7, 2009.

KERSTENETZKY, C. L. O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão: A Reinvenção do Estado Social no Mundo Contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LAVINAS, L. A Estrutura do Financiamento da Proteção Social Brasileira e as Contas da Proteção Social. In: DEDECCA, C. S.; PRONI, M. W. (org.). Economia e Proteção Social: Textos Para Estudos Dirigidos. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, p. 249-274, 2006.

LAVINAS, L.; VARSANO, R. Programas de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza. Texto Para Discussão nº 534. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

LICIO, E. C. A Trajetória dos Programas de Renda Mínima e Bolsa Escola no Brasil: O Impacto da Variável Federativa. São Paulo: 2002. Dissertação (Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

MDS. Portaria MDS nº 617, de 11 de agosto de 2010. Estabelece normas e procedimentos para a revisão cadastral dos beneficiários do Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 12 ago. 2010.

MEDEIROS, M. A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990. Texto Para Discussão nº 852. Brasília: IPEA, 2001.

MISHRA, R. The Welfare State in Capitalist Society: Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia. Toronto: University of Toronto Press, 1990.

ONU - Organização das Nações Unidas. Ending Poverty. Disponível em: <<https://www.un.org/en/sections/issues-depth/poverty/index.html>>. Acesso em : 3 nov. 2020.

PAES, N. L.; SIGUEIRA, M. L. Renda Básica da Cidadania Versus Imposto de Renda Negativo: O Papel dos Custos de Focalização. *Est. econ.*, São Paulo, 38 (3): p. 583-610, jul. - set. 2008.

RAMOS, C. A. O Programa de Garantia de Renda Mínima. Texto Para Discussão nº 357. Brasília: IPEA, 1994.

ROCHA, S. Pobreza no Brasil: Afinal, do Que se Trata? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SILVA, M. O. S. Renda Mínima e Reestruturação Produtiva. São Paulo: Cortez, 1997.

SOARES, F. V. *et al.* Programas de Transferência de Renda no Brasil: Impactos Sobre a Desigualdade. In: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (org.). Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente. Brasília: IPEA, v. 2, p. 87-130, 2007.

SOARES, S. S. D. Metodologias para Estabelecer a Linha de Pobreza: Objetivas, Subjetivas, Relativas, Multidimensionais. Texto Para Discussão nº 1381. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras. Texto Para Discussão nº 1424. Brasília: IPEA, 2009.

SOUZA, P. H. G. F. Uma Metodologia para Decompor Diferenças Entre Dados Administrativos e Pesquisas Amostrais, com Aplicação para o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada na PNAD. Texto para discussão nº 1517. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

TRONCO, G. B.; RAMOS, M. P. Linhas de Pobreza no Plano Brasil Sem Miséria: Análise Crítica e Proposta de Alternativas para a Medição da Pobreza Conforme Metodologia de Sonia Rocha. *Revista de Administração Pública*, v. 51 (2), p. 294 - 311, mar. - abr., 2017.

VAN PARIJS, P. (ed.). *Arguing for a Basic Income*. Londres: Verso, 1992.