

Do orçamento público para a satisfação de necessidades: uma comparação das políticas sociais brasileiras desenhadas de cima para baixo

From the public budget to satisfying needs:
a comparison of brazilian social policies
designed from the top down

Del presupuesto público a la satisfacción de
necesidades: una comparación de las
políticas sociales brasileñas diseñadas
desde arriba hacia abajo



Elisa Favaro Verdi

Universidade de São Paulo - São Paulo - Brasil

elisa.verdi@usp.br

Resumo: O objetivo do presente artigo é desenvolver uma comparação entre três políticas de transferência de renda: o Programa Bolsa Família, o Auxílio Emergencial e o Auxílio Brasil. A hipótese aqui defendida é que o principal critério para a definição dos termos da política social é o orçamento público, e não as necessidades da população beneficiada. O valor da transferência, a quantidade de pessoas assistidas, a focalização e as linhas de pobreza são definidas pela parcela do orçamento público que o governo está disposto a destinar para as políticas de transferência de renda. A análise comparativa dessas três políticas revela a concepção de pobreza do Estado brasileiro: esta seria multidimensional, ou seja, envolve a insuficiência de renda e a dificuldade de acesso aos serviços de saúde e educação. Frente a isso, o combate à pobreza operacionaliza-se

pela transferência direta de recursos monetários para as famílias consideradas pobres e extremamente pobres, ao mesmo tempo em que condiciona o recebimento do benefício ao acesso à saúde e à educação com foco nas crianças, jovens, gestantes e nutrizes.

Palavras-chave: Política social. Transferência de renda. Pobreza. Brasil.

Abstract: This article compares three income transfer policies: the *Bolsa Família* Program, the *Auxílio Emergencial*, and the *Auxílio Brasil*. The hypothesis defended here is that the main criterion for defining the terms of social policy is the public budget and not the needs of the benefited population. The share of the public budget that the government is willing to allocate to income transfer policies defines the value of the transfer, the number of people assisted, the targeting, and the poverty lines. The comparative analysis of these three policies reveals the Brazilian State's conception of poverty: it is multidimensional; in other words, it involves insufficient income and difficulty in accessing health and education services. Hence, the direct transfer of monetary resources to families considered poor and extremely poor is the chosen way to fight poverty while conditioning the receipt of the benefit to accessing health and education focusing on children, young people, pregnant and lactating women.

Keywords: Social policy. Cash transfer program. Poverty. Brazil.

Resumen: Este artículo compara tres políticas de transferencia de ingresos: el *Programa Bolsa Família*, el *Auxílio Emergencial* y el *Auxílio Brasil*. La hipótesis aquí defendida es que el criterio principal para definir los términos de la política social es el presupuesto público y no las necesidades de la población beneficiada. La parte del presupuesto público que el gobierno está dispuesto a asignar a las políticas de transferencia de ingresos define el valor de la transferencia, el número de personas atendidas, la focalización y las líneas de pobreza. El análisis comparativo de estas tres políticas revela la concepción de la pobreza del Estado brasileño: sería multidimensional; es decir, implica ingresos insuficientes y dificultad para acceder a los servicios de salud y educación. De ahí que la transferencia directa de recursos monetarios a las familias consideradas pobres y extremadamente pobres sea la forma elegida para combatir la pobreza al tiempo que condiciona la recepción del beneficio al acceso a la salud y la educación con foco en los niños, jóvenes, mujeres embarazadas y lactantes.

Palabras clave: Política social. Transferencia de ingresos. Pobreza. Brasil.

Introdução

Muito se falou em 2020 e 2021 sobre políticas de transferência de renda no Brasil: programas como o Bolsa Família (criado em outubro de 2003) e o Auxílio Emergencial (de abril de 2020 voltado para proteger os trabalhadores atingidos pela crise econômica no contexto da pandemia de Covid-19) estavam constantemente na mídia, nas campanhas eleitorais e em artigos científicos. Durante o segundo semestre de 2020, o governo de Jair Bolsonaro manifestou interesse em renomear o Bolsa Família e ampliar a quantidade de beneficiários e o valor transferido, porém o projeto não seguiu adiante na ocasião. Já em 2021, o Ministério da Economia apresentou ao Congresso o projeto do Auxílio Brasil, uma reformulação do Bolsa Família que não alterava os seus princípios, apenas aumentava em 50% o valor transferido e em 15% a quantidade de famílias assistidas.

Frente a tal debate e tais mudanças ocorridas nos últimos dois anos, o objetivo do presente artigo é apresentar uma comparação evolutiva entre todos os programas federais de transferência de renda que estiveram em pauta no país desde o Programa Bolsa Família para defender a hipótese de que a política social é definida pelo orçamento, e não pela necessidade. O valor da transferência, a quantidade de pessoas beneficiadas, a focalização e as linhas de pobreza são definidas pela parcela do orçamento público que o governo está disposto a destinar para as políticas de transferência de renda. Em síntese, visamos neste artigo indicar os princípios e consequências das políticas sociais desenhadas de cima para baixo: define-se o montante do orçamento e, a partir daí, decidem-se os critérios de inclusão dos beneficiários nas políticas sociais.

Do diagnóstico da pobreza ao Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado em outubro de 2003 através da Medida Provisória n. 123, sendo transformado na Lei n. 10.386/2004 (Brasil, 2004) no ano seguinte, no início do primeiro mandato do governo de Luís Inácio Lula da Silva [2003-2010]. Tratava-se de uma política de transferência condicionada de renda, ou seja, da transferência de recursos financeiros para famílias abaixo de uma determinada linha de pobreza, as quais,

por receberem o benefício, deveriam comprometer-se a cumprir certas obrigações (as chamadas condicionalidades): presença escolar dos filhos, vacinação e acompanhamento pré-natal de mulheres grávidas.

Paiva, Falcão e Bartholo (2013) definem o PBF como um benefício voltado para a população pobre, em idade ativa e com capacidade produtiva, porém sem renda suficiente para contar com a proteção social contributiva, como a previdência social. Dessa forma, é considerado um programa focalizado de assistência social, ou seja, destinado a um público específico e com o objetivo de atender às necessidades deste público. Na definição de Thomé, (2013, p. 122)

(...) o Bolsa Família se encaixa no que é chamado Programa de Transferência Condicionada por apresentar as seguintes características: trata-se de um programa do tipo auxílio monetário, não contributivo; a transferência é utilizada com vistas a modificar comportamentos individuais; o benefício é entregue às mulheres, mas destina-se a toda a família; os beneficiados são famílias principalmente muito pobres, com filhos em idade escolar; exige contrapartidas por parte dos beneficiários (a maioria delas relativa a educação e saúde).

Até fevereiro de 2020, 14,2 milhões de famílias brasileiras recebiam Bolsa Família, atingindo pouco mais de 25% da população do país. O benefício era direcionado para a população extremamente pobre e pobre, cuja renda mensal per capita na família fosse inferior à R\$178,00. Até abril de 2020¹, famílias nessa situação recebiam o chamado benefício básico de R\$89,00 por mês, além de alguns benefícios complementares – de aproximadamente R\$40,00 - que dependiam da quantidade de filhos e da idade deles (Ministério da Cidadania, 2019).

Ainda no início da década de 2000, o PBF foi uma medida de unificação de programas de transferência de renda anteriores, criados na gestão de Fernando Henrique Cardoso [1995-2002]: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás. De acordo com Marques (2008), esses programas pretéritos ao PBF eram incipientes e estavam vinculados a ministérios distintos, dessa forma não constituindo uma ação centralizada do governo federal. Assim, entre 2003 e 2004, ocorreu a migração de famílias já beneficiárias dos programas de transferência de renda anteriores e parciais para o PBF.

Dados relativos à data de criação do PBF – ou seja, 2003 – indicam que existiam, no Brasil, 44 milhões de pessoas pobres; 27,8% da população brasileira vivia na pobreza absoluta², da quais 19,1% em regiões metropolitanas, 25,5% em áreas urbanas não-metropolitanas e 46,1% em áreas rurais (Marques, 2008).

Até o final de 2006, o PBF expandiu-se para 48,4 milhões de pessoas, beneficiando 11 milhões de famílias, de forma a contemplar, na época, mais de um quarto da população do país (25,9%). De todas as famílias beneficiárias, 49% delas estavam na região Nordeste. Marques (2008, p. 241) observa que “(...) a maioria das famílias beneficiárias encontra-se largamente nos municípios do interior dos estados, exceto no caso do Rio de Janeiro e de São Paulo, onde a pobreza é muito presente nas capitais e na região metropolitana”. Segundo Camargo *et al.* (2013), dados relativos à 2013 mostravam que 75,3% das famílias beneficiadas pelo PBF no país residiam em áreas urbanas, sendo que na região Sudeste tal percentual atingia 86,6%. Percebe-se, com isso, que desde os anos iniciais do programa, a região metropolitana de São Paulo mostrava-se relevante no que se refere à quantidade de beneficiários.

O PBF, assim como outros programas de transferência de renda³, era considerado barato para os governos, pois atingia potencialmente um grande contingente populacional utilizando-se proporcionalmente poucos recursos. No caso brasileiro, por exemplo, aproximadamente 25% da população do país beneficiava-se diretamente com a renda transferida, e isso representava, em média, um gasto anual de somente 0,5% do PIB. Para Paiva, Falcão e Bartholo (2013, p. 29) “(...) a capacidade do programa de alcançar os mais pobres e seu nível de despesa relativamente baixo (apenas 0,4% do PIB em 2010), faziam com que o Bolsa Família permanecesse um instrumento com potencial ainda inexplorado para reduzir a pobreza”. De acordo com Thomé (2013), no ano de 2013, o gasto público social total foi de 26% do PIB, enquanto o gasto com o PBF foi de apenas 0,41% do PIB. Além disso, programas como o PBF privilegiavam a transferência monetária direta ao invés de desenvolver serviços públicos, sendo, portanto, menos custosos do que o investimento em infraestruturas de saúde, educação, transporte, entre outros. Deste modo, os programas de transferência condicionada de renda representam uma forma de política social massiva que não modificam significativamente a estrutura orçamentária dos países que os implementam (Thomé, 2013; Garay, 2016).

Segundo Campello (2013, p.15)

O Bolsa Família tinha como objetivo contribuir para a inclusão social de milhões de famílias brasileiras premidas pela miséria, com alívio imediato de sua situação de pobreza e da fome. Além disso, também almejava estimular um melhor acompanhamento do atendimento do público-alvo pelos serviços de saúde e ajudar a superar indicadores ainda dramáticos, que marcavam as trajetórias educacionais das crianças mais pobres: altos índices de evasão, repetência e defasagem idade-série. Pretendia, assim, contribuir para a interrupção do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza.

O trecho anterior sintetiza três argumentos fundamentais do discurso institucional (estatal) do PBF: primeiro, que se tratava de um alívio imediato da situação de miséria, o qual ocorria devido à transferência direta de dinheiro para as famílias em situação de pobreza, permitindo a essas famílias adquirir produtos e bens que melhorariam as suas condições de vida; segundo, que o acesso a serviços básicos de educação e saúde seria um meio para quebrar o ciclo intergeracional da pobreza, ou seja, romperia com a perpetuação da mesma de uma geração para outra; terceiro, que se tratava de uma política voltada para um público-alvo específico, o qual deveria ser monitorado com vistas à superação da situação de pobreza em que se encontrava.

Quanto ao primeiro argumento, cabe analisar o caráter complementar e não substitutivo do PBF (Paiva, Falcão e Bartholo, 2013; Verdi, 2020). Tal argumento coloca uma das premissas do PBF no centro do debate sobre políticas de assistência social: gerar uma renda regular e fixa para a população pobre em idade ativa e com capacidade produtiva, mas que não está inserida no mercado formal de trabalho e, portanto, encontra-se desprotegida das políticas previdenciárias contributivas. Para Souza e Osório (2013, p. 148),

(...) as famílias extremamente pobres em 2011 têm vínculos com o mercado de trabalho tão frágeis – ou mesmo inexistentes – que dificilmente conseguirão se beneficiar de oportunidades criadas pelo crescimento econômico. Mesmo que haja grande investimento em políticas de qualificação e inclusão produtiva, pelo menos no curto prazo, as transferências assistenciais – ou

seja, do Bolsa Família – são a única saída viável para assegurar um padrão de vida mínimo às famílias mais pobres do Brasil.

O trecho ilumina uma premissa paradoxal da concepção do PBF: por um lado, evidencia que há uma parcela significativa da população que não tem meios de inserir-se no mercado formal de trabalho, reconhecendo assim que a pobreza não é resultado de uma ausência de esforço individual e, sim, uma característica estrutural da sociedade; por outro lado, pressupõe que essa população possui capacidade de trabalhar e, com isso, gerar alguma renda, por menor e mais volátil que seja. Tal premissa atribuía ao PBF um caráter complementar à renda da família, ou seja, o benefício não substituía a renda pelo trabalho, apenas a complementava com o objetivo de mitigar a condição de pobreza das famílias beneficiadas. Ainda de acordo com Souza e Osório (2013, p. 145), “o Bolsa Família alivia a miséria causada pela incapacidade de encontrar trabalho”. A intenção complementar (e não substitutiva) do PBF ficava mais evidente frente ao valor do benefício: em média, em março de 2020, cada família recebeu R\$191,86 mensais (o estado com benefício médio mais alto foi o Acre, com R\$276,13, e o mais baixo foi Rondônia, com R\$152,12).

Além da complementariedade de renda, o trecho de Campello (2013) destacado anteriormente traz à tona a questão do aumento da capacidade de consumo das famílias beneficiárias. Cecchini (2013) argumenta que o objetivo de curto prazo de qualquer programa de transferência de renda é reduzir a pobreza por meio do aumento do consumo das famílias. Cohn (2012, p. 143) afirma que “É o PBF que garante o consumo mensal das necessidades básicas das famílias, entre elas saúde (sobretudo medicamentos) e alimentação”. Rêgo e Pinzani (2013) mostram que as famílias beneficiárias gastam prioritariamente com alimentos, vestuário e material escolar. Marques (2008) argumenta que a transferência de renda direcionada para as famílias permite aumentar o consumo dessas, de forma a influenciar nos negócios locais onde gastam o benefício.

O segundo argumento institucional destacado em Campello (2013) refere-se, conforme mencionado, à esperada quebra no chamado ciclo intergeracional de pobreza. Segundo Paiva, Falcão e Bartholo (2013, p. 38), através do PBF, o Estado reconheceu que o combate à pobreza exige políticas efetivas por um período longo de tempo, de forma a permitir que as gerações futuras superem tal condição: “(...) a superação da pobreza exigiria, sim, transferências

monetárias, mas, também, acesso a serviços e a oportunidades de melhoria da inserção produtiva dos mais pobres”.

O terceiro argumento presente no trecho de Campello (2013) diz respeito ao fato de que o PBF era uma política destinada a um público-alvo específico, em outras palavras, uma política assistencial focalizada⁴. A escolha por combater a pobreza com políticas focalizadas revela um aspecto fundamental da maneira como o Estado concebe seu papel no combate à pobreza, qual seja, a definição de quem tem direito aos benefícios das políticas sociais. Conforme exposto anteriormente, para o PBF eram as pessoas pobres e extremamente pobres o público-alvo da transferência de renda.

As políticas focalizadas possuem contrapartidas – no caso do PBF, tais contrapartidas eram as chamadas condicionalidades. Segundo Torres (2010), como a focalização visa a resolução de um problema específico, atrela-se à essa resolução a restituição, por parte do público-alvo da política, do acesso a direitos formais universais. Assim, no caso do PBF, o recebimento da renda estava atrelado à presença escolar (para crianças, mínima de 85%, e, para jovens, de 75%) e ao acompanhamento da saúde de gestantes, nutrizes e crianças, incluindo pré-natal e vacinação. As condicionalidades também seriam, ainda de acordo com Campello (2013), a maneira primordial de romper o dito ciclo intergeracional de pobreza, pois a superação dos indicadores dramáticos, segundo a autora, seria alcançada ampliando o acesso do público-alvo da política focalizada – as pessoas pobres e extremamente pobres – às políticas universais de educação e saúde.

A articulação entre saúde, educação e transferência de renda evidencia que a concepção de pobreza que pauta o PBF é multidimensional, ou seja, não é definida apenas pela ausência total ou parcial de renda e, sim, por uma pluralidade de características. No entanto, para os fins operacionais da política, a pobreza é medida pela insuficiência de renda, a qual seria a principal responsável pela escassez de recursos que as famílias tem acesso. Há, portanto, uma relação direta entre a concepção multidimensional da pobreza e a definição das condicionalidades do PBF: a articulação mencionada revela que a concepção de pobreza do Estado brasileiro envolve a insuficiência de renda e a dificuldade de acesso aos serviços de saúde e educação. A partir dessas características, a principal política de combate à pobreza operacionalizava-se pela transferência direta de recursos monetários para as famílias consideradas pobres e extremamente

monetários para as famílias consideradas pobres e extremamente pobres, ao mesmo tempo em que condicionava o recebimento do benefício ao acesso à saúde e à educação com foco nas crianças, jovens, gestantes e nutrizes.

Do Programa Bolsa Família ao Auxílio Emergencial

No final de dezembro de 2019, a notícia de um novo tipo de coronavírus, que não havia antes sido detectado em humanos, alertou autoridades de saúde para uma possível propagação do mesmo. Em janeiro e fevereiro de 2020, casos de Covid-19, a doença causada pelo vírus Sars-CoV-2, espalharam-se pelo mundo. Em 30 de janeiro de 2020, a OMS (Organização Mundial da Saúde) declarou a existência de uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), o mais alto nível de alerta da Organização. Em 11 de março, a mesma instituição declarou que a propagação deste vírus caracterizava uma pandemia, referindo-se à abrangência global de casos da doença.

No Brasil, o primeiro caso de Covid-19 foi confirmado em 26 de fevereiro de 2020, na cidade de São Paulo. Até meados de março daquele ano, diversos estados e municípios começaram a instaurar medidas de prevenção à circulação do vírus, dentre elas o chamado distanciamento social, que incluía o fechamento temporário de todas as atividades não essenciais, de modo a manter em funcionamento normal apenas algum comércio (supermercados e farmácias) e determinados setores da indústria e dos transportes. A recomendação para tanto provinha da própria OMS, que indicava essas medidas como a melhor maneira para evitar a transmissão do vírus e, portanto, o aumento de casos da doença. Atividades como turismo, lazer, cultura, alimentação e eventos esportivos foram imediatamente atingidos pelas restrições, assim como a maioria dos trabalhadores que delas se sustentavam.

Conseqüentemente, políticas de proteção social destinadas aos trabalhadores afetados pelas restrições começaram a surgir ao redor do mundo. De acordo com a OIT (2020), 58 países estenderam a cobertura de suas políticas já existentes e outros 121 introduziram novas formas de auxílio para a população mais vulnerável e/ou mais atingida pelo novo cenário socioeconômico.

No Brasil, o Auxílio Emergencial foi um benefício financeiro

pago pelo governo federal, criado durante a pandemia de Covid-19 e destinado aos trabalhadores informais, autônomos, desempregados e microempreendedores individuais (MEI). O auxílio tinha como objetivo proteger tais sujeitos da crise econômica e social provocada pela pandemia. Em 2020, a partir do mês de abril, beneficiários receberam cinco parcelas mensais de R\$600,00; em seguida, o valor foi reduzido e foram pagas mais quatro parcelas de R\$300,00 mensais (em ambos os casos, o valor do benefício era dobrado para as famílias em que a mulher fosse a única responsável pelas despesas do domicílio). Até duas pessoas de uma mesma família poderiam receber o auxílio, constituindo, assim, um benefício máximo de R\$1.200,00 por domicílio. Para receber o auxílio, era necessário ter renda mensal per capita inferior a meio salário mínimo na época (R\$522,50) ou renda familiar total de até três salários mínimos (R\$3.135,00) e não receber benefício previdenciário, seguro-desemprego ou auxílio de outro programa federal de transferência de renda, com exceção ao PBF.

Inicialmente, a proposta do Ministério da Economia era criar, de acordo com anúncio de 18 de março de 2020 do ministro Paulo Guedes, um vale de R\$200,00 mensais. Após mobilização e pressão de movimentos sociais e sindicatos, além de diversas negociações entre deputados e governadores, o valor do benefício ficou estabelecido em R\$600,00 e foi aprovado em votação na Câmara dos Deputados em 26 de março e no Senado (por unanimidade) em 30 de março. O presidente Jair Bolsonaro, no entanto, demorou mais de 72 horas para assinar o Decreto de criação do auxílio, o qual foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) somente em 2 de abril do mesmo ano. Nesse mesmo dia, uma Medida Provisória liberou o crédito extraordinário de aproximadamente R\$98 bilhões para realizar os pagamentos aos trabalhadores. Em 7 de abril, o governo anunciou um calendário de pagamentos do auxílio, distribuindo as transferências da primeira parcela ao longo das semanas seguintes e prevendo o pagamento da segunda parcela para o final de abril e da terceira para o final de maio. Até o final de abril de 2020, ou seja, nas primeiras três semanas desde a aprovação da política, a Caixa Econômica Federal já havia pago a primeira parcela do Auxílio Emergencial para aproximadamente 30 milhões de trabalhadores brasileiros que tiveram sua situação de vulnerabilidade agravada devido à pandemia do novo coronavírus. A previsão do governo era pagar o auxílio para 70 milhões de pessoas, ou seja, pouco mais de um terço da população do país.

No início de 2021, apesar da continuidade da pandemia e das políticas de distanciamento social, o Auxílio Emergencial foi suspenso e voltou somente em abril, desta vez com orçamento menor: foram quatro parcelas de, em média, R\$250,00, porém para apenas 15% da população que já havia sido beneficiada no ano anterior.

Argumentamos que o Auxílio Emergencial, elaborado nos moldes de uma política de transferência de renda, revela dois aspectos fundamentais da sociedade e do Estado brasileiro: primeiro, seu caráter substitutivo (e não complementar) explicita a presença estrutural do trabalho informal e do desemprego no país; segundo, as políticas de proteção e assistência social expõem uma disputa acerca do papel do Estado quando trata-se da mitigação da pobreza.

Uma das condições para receber o Auxílio Emergencial era não ser beneficiário previdenciário ou assistencial de programas do governo federal, com uma única exceção: as pessoas já contempladas pelo PBF. Tal exceção é significativa, pois retoma uma das premissas dessa política, conforme já mencionamos: gerar uma renda regular e fixa para a população pobre em idade ativa e com capacidade produtiva, mas que não está inserida no mercado formal de trabalho e, portanto, encontra-se desprotegida das políticas previdenciárias contributivas. Aqui, vale lembrar o caráter complementar, e não substitutivo do PBF, pois o benefício não substituíria a renda pelo trabalho, apenas a complementava visando aliviar a miséria de famílias vivendo abaixo da linha de pobreza.

O Auxílio Emergencial, diferentemente do PBF, partia do pressuposto de que uma parcela da população ativa estava impedida de trabalhar devido à política de distanciamento social utilizada para diminuir os efeitos da pandemia de Covid-19. Sem trabalhar e, conseqüentemente, sem receber, essa população precisava ser protegida economicamente de uma piora na sua condição de vulnerabilidade. Dessa forma, a intenção do Auxílio Emergencial era substituir (temporariamente) o rendimento fruto do trabalho.

Os números relativos à quantidade de solicitações e de beneficiados pelo Auxílio Emergencial demonstram que a população a ser protegida era de proporções gigantescas, o que retoma a discussão sobre a continuidade estrutural do trabalho informal, do desemprego e da pobreza no Brasil. Aproximadamente 27 milhões de pessoas se inscreveram para

receber o auxílio em menos de 48 horas após o anúncio do governo. Cerca de 83,5% dos trabalhadores estavam em posição vulnerável, ou porque eram trabalhadores informais, ou porque, embora tivessem vínculos formais, atuavam em setores fortemente afetados, aqueles considerados não essenciais⁵. Estimativas indicam que, aproximadamente, 24 milhões de pessoas fazem parte do mercado de trabalho informal em atividades não essenciais, constituindo o grupo de trabalhadores mais imediatamente atingido pela suspensão das atividades⁶. De acordo com dados de 2019 do IBGE⁷, 36,3% da população ocupada está em condições de informalidade e, dentre a população desocupada (cujas médias nacionais são de 12,7%), a maior parte encontra-se em regiões metropolitanas e/ou nas capitais dos estados.

Todos esses dados que vieram à tona após a implementação do Auxílio Emergencial evidenciam que na atual morfologia do trabalho (Antunes, 2018), a classe trabalhadora brasileira é, em grande medida, precarizada e economicamente insegura. Tais dados poderiam, inclusive, endossar a tese do precariado (Standing, 2013; Braga, 2017) ou concretizar a uberização do trabalho (Abílio, 2017).

Portanto, percebe-se que as consequências econômicas da paralisação das atividades atingiram boa parte da população do país, porém distribuídas de modo desigual entre a classe trabalhadora, reforçando e mesmo agravando as disparidades estruturais de classe, raça e gênero. Dessa forma, a discussão sobre o Auxílio Emergencial expõe a disputa acerca do papel do Estado e do uso dos recursos públicos para a proteção social ou para a recuperação das empresas e manutenção do lucro. Os dados sobre informalidade e desemprego trazem como seus conteúdos estruturantes a precariedade e a pobreza, aspectos perenes da sociedade capitalista, explicitando a crise atual e o reino da instabilidade e da insegurança no Brasil.

Do Auxílio Emergencial ao Auxílio Brasil

O Auxílio Emergencial beneficiou diretamente quase 70 milhões de pessoas no Brasil entre 2020 e 2021, levou a pobreza a patamares historicamente baixos em 2020 e, nesse mesmo ano, aumentou temporariamente a popularidade do presidente Jair

Bolsonaro. A partir de meados de 2020, frente ao aparente sucesso dessa política, o governo federal desenhou algumas possibilidades de criar um novo programa social que sucedesse o Auxílio Emergencial e deixasse a marca do presidente, substituindo o PBF, associado aos governos petistas precedentes de Luís Inácio Lula da Silva [2003-2010] e Dilma Rousseff [2011-2016].

Foram meses de articulação interna no governo, protagonizada pelo Ministro da Economia Paulo Guedes, para se chegar ao atual Auxílio Brasil: ainda um programa de transferência de renda focalizado em famílias extremamente pobres (com renda mensal per capita inferior a R\$100,00) ou pobres (com renda mensal per capita entre R\$100,01 e R\$200,00) e que possuem em sua composição familiar gestantes e/ou jovens de até 21 anos. As famílias que se enquadram nesses critérios podem receber uma composição de até nove benefícios, sendo os três principais: Benefício Primeira Infância, destinado a famílias com crianças de até 3 anos; Benefício Composição Familiar, para famílias com pessoas gestantes ou jovens de até 21 anos; Benefício de Superação da Extrema Pobreza, destinado a famílias que, mesmo recebendo a composição de benefícios, não saíram da linha de extrema pobreza, ou seja, não cumprem com a renda mensal per capita de no mínimo R\$100,00.

Em comparação aos últimos meses do PBF, o atual Auxílio Brasil aumentou a cobertura: são 17,2 milhões de famílias beneficiadas pela nova política em relação às 14,2 milhões de famílias de fevereiro de 2020. No entanto, frente à magnitude do Auxílio Emergencial, é um programa bem menor: são cerca de 20 milhões de famílias a menos e que ficaram desatendidas com o fim da política que vigorou durante os meses mais graves da pandemia de Covid-19.

Em novembro de 2021, quando o Auxílio Brasil começou a ser pago em substituição tanto ao Auxílio Emergencial quanto ao PBF, o valor mínimo era de R\$400,00. A proposta do governo federal é manter esse valor como mínimo determinado por lei. Por enquanto, tal objetivo ainda não foi aprovado pelo poder Legislativo e, assim, sustenta-se por Medidas Provisórias assinadas periodicamente pelo presidente Jair Bolsonaro. O presidente pretende manter esse valor até pelo menos o final de 2022, de modo a contemplar o período eleitoral em que ele concorrerá a um segundo mandato.

O debate sobre o valor do novo benefício foi um verdadeiro

cabo-de-guerra: de um lado, o ministro Paulo Guedes que defendia um benefício de, no máximo, R\$300,00, utilizando argumentos de responsabilidade fiscal; de outro, o presidente Jair Bolsonaro que queria um valor mais alto visando continuar surfando na onda da aprovação que provinha da esteira do Auxílio Emergencial. Esse conflito aparente entre economia e política explicita-se em discurso do próprio ministro:

Houve a questão da sensibilidade social, que é aquele negócio 'vamos dar então 400 [reais]', já que não é permanente, dá um pouco mais. Passamos seis, sete meses falando que as pessoas estavam comendo ossos, que era uma fome generalizada, que as pessoas estavam desamparadas, a pressão política foi imensa em cima da economia. (BOEHM para Agência Brasil, 11 nov. 2021)

A pressão política em cima da economia teria, supostamente, um fundamento social, vista a situação alarmante de pobreza e fome generalizadas. No entanto, argumentamos aqui que esse conflito expõe a hipótese do presente texto: o que define a política é o orçamento, e não a necessidade.

Durante os 'seis, sete meses' de discussão, de acordo com o ministro, debateu-se o valor do benefício levando em consideração primordialmente três variáveis: a quantidade de famílias que poderiam ser contempladas pela política; a origem, dentro do orçamento federal, do dinheiro destinado para a política; a relação entre o valor individual do benefício e a popularidade do presidente. Foi a dinâmica de disputa entre essas três variáveis que deu o tom da discussão e, finalmente, determinou o valor do benefício destinado as famílias enquadradas nas características pré-determinadas pelos critérios de inclusão da nova política social.

Cabe lembrar que a preocupação explicitada pelo ministro Paulo Guedes com a responsabilidade fiscal e a origem orçamentária do recurso está pautada pelo chamado teto de gastos, PEC que entrou em vigor no país em 2017, durante o governo de Michel Temer [2016-2018]. O teto de gastos estabelece um limite máximo para as despesas da União, de modo a impedir que o orçamento de um ano seja maior do que o ano anterior, podendo ser apenas corrigido pela inflação. Esse limite deve manter-se em vigor por 20 anos, período no qual as despesas

nacionais não terão crescimento real. O teto de gastos, assim, coloca um limite para as despesas e influencia diretamente os recursos destinados à educação, saúde e salários de servidores – assim como à assistência social.

Portanto, o teto de gastos exige que uma política social nova, como o Auxílio Brasil, mantenha-se dentro do orçamento de um ano para outro e o recurso para a ampliação do valor do benefício ou da quantidade de pessoas contempladas deveria provir de uma reorganização de todo o orçamento, e não apenas de uma ampliação deste.

A Tabela 1 apresenta uma síntese, para fins de comparação, entre as três políticas aqui analisadas:

Tabela 1 – Comparação entre o PBF, o Auxílio Emergencial e o Auxílio Brasil

	PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	AUXÍLIO EMERGENCIAL	AUXÍLIO BRASIL
Duração	2003 - 2021	2020-2021	2021-
Número de beneficiários (milhões de pessoas)	14,2*	66,2****	17,2*****
Valor médio (mensal, por beneficiário)	R\$191,86*	R\$600,00 ou R\$1.200,00 para as famílias em que a mulher seja a única responsável pelas despesas do domicílio (entre abril e agosto de 2020) R\$300,00 (entre setembro e dezembro de 2020) R\$250,00 (entre abril e novembro de 2021)	R\$400,00*****
Total de recursos (por ano, em bilhões)	R\$ 31,2**	R\$ 294,8***	R\$ 89,1*****

Critérios para recebimento	Famílias extremamente pobres (renda mensal per capita de até R\$89,00) ou pobres (renda mensal per capita entre R\$89,01 e R\$178,00) *	Trabalhador informal, autônomo, desempregado ou microempreendedor individual (MEI); renda mensal per capita inferior a meio salário mínimo ou renda familiar total de até três salários mínimos; não receber benefício previdenciário, seguro-desemprego ou auxílio de outro programa federal de transferência de renda, com exceção do Bolsa Família	Famílias extremamente pobres (renda mensal per capita inferior a R\$100,00) ou pobres (renda mensal per capita entre R\$100,01 e R\$200,00) e que possuam em sua composição gestantes e/ou jovens de até 21 anos
Condicionalidades	Presença escolar dos filhos, vacinação e acompanhamento pré-natal de mulheres grávidas	Sem condicionalidades	Presença escolar dos filhos, vacinação e acompanhamento pré-natal de mulheres grávidas

Elaborado pela autora.

Fonte: Portal da Transparência, acesso em maio de 2022.

*Valores de março de 2020

** Valor referente ao ano de 2019

***Valor referente ao ano de 2020

****Valor referente a agosto de 2020

*****Valor referente a novembro de 2021

*****Previsão para 2022

Desse modo, percebemos o quanto tais políticas sociais são definidas de cima para baixo: não se discute o que é pobreza, quais são as reais condições de vida da população pobre, quais são seus gastos e como (ou mesmo se) garantem a reprodução da vida. Todos esses aspectos compõem a 'pressão política sobre a

economia', que é também atravessada pelas intenções individuais de reeleição do atual presidente. Em síntese, a política social se mantém devido aos princípios constitucionais, porém opera de acordo com o orçamento e a conjuntura de governo.

Considerações finais: pobreza e proteção social

O princípio de que o Estado deveria garantir uma segurança de renda para os cidadãos, independentemente da sua contribuição para o sistema de seguridade social (obrigatória apenas para os trabalhadores formais), foi inaugurado na Constituição Federal de 1988 (Barrientos, 2013; Ferreira, 2019). Trata-se do reconhecimento de que a segurança de renda é uma questão social e que necessita de um conjunto de iniciativas públicas para se realizar. Assim, imputou-se a responsabilidade específica ao Estado de proteger seus cidadãos, a partir da qual expandiu-se no Brasil, a assistência social de caráter não-contributivo.

Nesse sentido, três questões são fundamentais para a determinação das políticas de proteção e assistência social: (i) *quem* deve ser protegido? (ii) *como* será protegido? e (iii) *quanta* proteção? Em uma política como PBF, escolheu-se proteger as famílias consideradas extremamente pobres ou pobres, enquanto o BPC (Benefício de Prestação Continuada), por exemplo, tem por objetivo prover renda para pessoas idosas ou com deficiência sem condições de garantir a própria sobrevivência por meio do trabalho. Atualmente, um instrumento estatal fundamental para a implementação de tais políticas é o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

O CadÚnico é um enorme banco de dados sobre a população considerada em situação de vulnerabilidade, com uma ampla gama de informações: as características construtivas da residência (ou seja, o material de construção das paredes e do piso) e o acesso a serviços como eletricidade, saneamento, coleta de lixo, água encanada são exemplos de informações referentes ao domicílio; já escolarização, trabalho, renda, principais despesas e se a família faz parte de grupos tradicionais, por exemplo, são as informações referentes aos habitantes de cada domicílio, portanto, de cada família. Além disso, o CadÚnico também informa a situação (rural ou urbana) dos domicílios e localiza-os por CEP e setor censitário,

possibilitando um mapeamento bastante preciso de todas as informações cadastradas. Tais informações são atualizadas no máximo a cada dois anos a partir de documentos fornecidos pelas próprias famílias à assistentes sociais que preenchem o cadastro e, assim, alimentam esse banco de dados.

Em fevereiro de 2020, pouco antes do início das medidas de prevenção à propagação do Sars-CoV-2, 28.174.603 domicílios estavam registrados no CadÚnico, sendo que destes 48% estavam em situação de extrema pobreza (renda per capita de até R\$89,00), 10% em situação de pobreza (renda per capita de R\$89,01 a R\$178,00), 21% eram considerados de baixa renda (renda per capita de R\$178,01 até meio salário mínimo) e 22% eram famílias na faixa acima de meio salário mínimo per capita. O cadastro contemplava, assim, dados detalhados sobre aproximadamente 74,4 milhões de pessoas, ou seja, cerca de 35% da população do país. Devido à magnitude e detalhamento, o CadÚnico constitui uma das maiores bases de dados do mundo sobre a população em situação de vulnerabilidade econômica e social (Camargo *et al.*, 2013).

No entanto, a demanda pelo Auxílio Emergencial demonstrou que havia uma grande quantidade de trabalhadores que não estavam inscritos no CadÚnico: aproximadamente 46 milhões de pessoas ausentes do cadastro solicitaram o benefício emergencial⁸. O perfil desses trabalhadores permite argumentar que se tratavam de pessoas ou extremamente pobres, em situação de precariedade ainda mais difícil de acessar por meios institucionais, ou que viviam perto, porém acima dos limites de pobreza e baixa renda que servem de parâmetro para as políticas sociais. No contexto crítico em que vivemos com a pandemia, essa massa de trabalhadores retornou para a chamada linha de pobreza e, portanto, tornou-se apta ao benefício de transferência de renda emergencial.

Esse fenômeno demonstra dois aspectos importantes: que a pobreza não é estática, pois existem variações tanto na quantidade de pessoas pobres, quanto nas características da pobreza, e que os trabalhadores do setor informal, devido à precarização e à ausência de proteção social, circulam próximos da linha de pobreza, às vezes abaixo e às vezes acima dela (Souza e Osorio, 2013).

A volatilidade da pobreza, no entanto, parece influenciar pouco na elaboração das políticas sociais de transferência de renda. Como o principal critério para definir a política é o

orçamento, e não a vida cotidiana daquelas pessoas que precisam de proteção social, a flutuação das características da pobreza constitui somente variáveis em um banco de dados que tem o poder de, aparentemente, decidir quem precisa e quem não precisa de auxílio do Estado.

Este artigo é fruto de pesquisa de doutorado financiada pela CAPES, com vigência iniciada em março de 2021.

Notas

1. A partir de abril de 2020, o Bolsa Família foi temporariamente substituído pelo Auxílio Emergencial, criado para proteger as famílias durante a política de distanciamento social implementada para combater a pandemia do Sars-CoV-2. Trataremos dessa mudança no próximo item do artigo.
2. Pobreza absoluta é aquela que considera o mínimo para a sobrevivência, ou seja, as famílias que estão nesta condição não garantem a própria sobrevivência biológica. Para efeitos de política pública e proteção social, diferencia-se a pobreza absoluta da pobreza relativa, a qual tem como referência o padrão de vida de uns em relação aos outros (Marques, 2008).
3. Os programas de transferência condicionada de renda surgiram no final da década de 1990 como tentativas de combate à pobreza na América Latina. Diversos países da região, além do Brasil, criaram políticas similares desde os anos 1990: Honduras (1990), Equador (1998), Colômbia (2000), Jamaica (2001), México (2002), Chile (2002), Peru (2005), Paraguai (2005), República Dominicana (2005), Panamá (2006), Costa Rica (2006), Trinidad e Tobago (2007), Uruguai (2008), Bolívia (2009), El Salvador (2009), Argentina (2009) e Guatemala (2012) (Silva *et al.*, 2015).
4. De acordo com Torres (2010), a partir dos anos 1990 pode-se dividir as políticas sociais brasileiras em dois grandes grupos: aquelas consideradas políticas universais e aquelas consideradas políticas focalizadas. As primeiras pautam-se pelo princípio da equidade, primando pela igualdade e coletivizando os direitos de cidadania. Seriam exemplos de políticas sociais universalizadas o

Sistema Único de Saúde (SUS) e a educação básica, ambos totalmente financiados pelo Estado. Já as segundas, focalizadas, pautam-se pelo princípio da eficiência e buscam atingir a população que “realmente necessita” de proteção social, aquela que teria sido excluída da integração promovida pelo mercado de trabalho e de consumo. Ainda segundo Torres (2010), as políticas universais aproximam-se da perspectiva do Estado de bem-estar social, enquanto as políticas focalizadas subsumem à lógica do mercado e desvinculam-se da noção de equidade.

5. Fonte: <https://bit.ly/37ZL6a6>
6. Fonte: <https://bit.ly/3KA6Rub>
7. Fonte: <https://bit.ly/3P36qMG>
8. Fonte: <http://glo.bo/3s3RgNm>

Referências

ABÍLIO, L. C. **Uberização do trabalho**: subsunção real da viração. Blog da Boitempo, 22 fev. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3F67Otc>. Acesso em 3 mai. 2020.

ANTUNES, R. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

BARRIENTOS, A. Transferências de renda para o desenvolvimento humano no longo prazo. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo. **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013, pp. 417-433.

BOEHM, C. Auxílio Brasil: ministro diz que não há fonte permanente de custeio. **Agência Brasil**, 11 nov. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3vXmC9h>. Acesso em 2 mai. 2022.

BRAGA, R. **Arebeldia do precariado**. São Paulo: Boitempo, 2017.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos**. [2004]. Disponível em: <https://bit.ly/3yNrlgM>. Acesso em 19 mai. 2022.

CAMARGO, C. F.; CURRALERO, C. R. B.; LICIO, E. C.; MOSTAFA, J. Perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa Bolsa Família: o que o Cadastro Único revela? In: CAMPELLO, T.; NERI, M. **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013, pp. 157-178.

CAMPELLO, T. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013

CECCHINI, S. Transferências condicionadas na América Latina e Caribe: da inovação à consolidação. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

COHN, A. **Cartas ao Presidente Lula**: Bolsa Família e Direitos Sociais. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2012.

FERREIRA, L. **Renda Básica**: implementação e controvérsia. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas), Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo, 2019.

GARAY, C. **Social policy expansion in Latin America**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2016.

MARQUES, R. M. Política de transferência de renda no Brasil: a experiência do Bolsa Família, **Sociedade e Cultura**, v.11, n.2, jul./dez. 2008.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatório sobre Bolsa Família e Cadastro Único**. jul./2019. Disponível em: <https://bit.ly/3pkgeUM>. Acesso em: 01 de julho de 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **A proteção social em foco**. Dossiê da OIT, mai. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3w1F94f>. Acesso em 2 mai. 2022.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

RÊGO, W. D. L.; PINZANI, A. Liberdade, dinheiro e autonomia: o caso do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

SILVA, M. O. da S. et al. Programas de transferência de renda na América Latina: contextualização, a pobreza em foco e os significados e controvérsias do potencial das condicionalidades para formação de capital humano e capital social. **Anais da VII Jornada Internacional de Políticas Públicas**, UFMA, 2015.

SOUZA, P. H. G. F.; OSORIO, R. G. O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013, pp. 139-156.

STANDING, G. **O precariado**: a nova classe perigosa. Belo

THOMÉ, D. **O Bolsa Família e a social-democracia**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013

TORRES, J. C. E. **O CadÚnico na identificação e classificação social de quem são os pobres do Brasil**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia/UFBA. Salvador, 2010

VERDI, E. F. Quem precisa de proteção social? In: CARLOS, A. F. A. (Coord.). **COVID-19 e a crise urbana** [recurso eletrônico]. São Paulo: FFLCH/USP, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3FbO3AI>. Acesso em 2 mai. 2022.

Elisa Favaro Verdi - Tem bacharelado e licenciatura em Geografia pela Universidade de São Paulo e mestrado pela mesma instituição. Atualmente é Doutoranda em Geografia Humana na Universidade de São Paulo, onde pesquisa segregação socioespacial e políticas sociais, com foco no Programa Bolsa Família como política de gestão da pobreza.

Recebido para publicação em 20 de janeiro de 2022

Aceito para publicação em 2 de abril de 2022

Publicado em 27 de maio de 2022