

# PROJETO FTAS-RBRB

## POSSIBILIDADES DE TRANSIÇÃO: PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E POLÍTICA DE DIREITO CIDADÃO À RENDA BÁSICA

ESTUDOS TEMÁTICOS NO  
BIÊNIO 2020-2022

# Vol. I

### PESQUISADORES RESPONSÁVEIS

ALDAIZA SPOSATI - COORDENAÇÃO  
RAQUEL CRISTINA SERRANONI COSTA  
PAULO DE TARSO HEBLING MEIRA

### PESQUISADORES COLABORADORES:

FABIANA VICENTE DE MORAES  
LUCIVAINÉ GALAN SARAIVA  
CLAUDIA CAROLINE DELEFRATE PEREIRA

PESQUISADORES FILIADOS AO NEPSAS -  
Núcleo de Estudos e Pesquisas de Seguridade e  
Assistência Social /PUCSP

## **REFERÊNCIAS INSTITUCIONAIS**

### **FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL-FTAS**

**Mariana Almeida**

**Kenia Cardoso**

**Mirene Rodrigues**

### **REDE BRASILEIRA DE RENDA BÁSICA**

**Leandro Ferreira**

**Fabio Domingues Walternberg**

**Bruna Carnelossi**

**Aldaiza Sposati**

**Marilia Gabriela Santos Silva**

## PREFÁCIO

A Fundação Tide Setúbal-FTAS e a Associação Rede Brasileira de Renda Básica- RBRB iniciaram conversações durante o ano de 2020 em busca de novas referências e argumentos sobre a implementação da renda básica de cidadania na realidade brasileira. O cenário da pandemia da COVID-19, as medidas sanitárias exigidas para a proteção da população, pela sua complexidade, exigiam o fortalecimento de cuidados físicos, mentais, sociais, econômicos para garantir dignidade à sobrevivência da população brasileira, sobretudo aos segmentos sob precárias condições de enfrentamento da crise social econômica gerada pela pandemia.

A afinidade de expectativas face a situação levou a formalização de um ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA celebrado que entre a REDE BRASILEIRA DE RENDA BÁSICA e a FUNDAÇÃO TIDE DE AZEVEDO SETUBAL com o propósito de desenvolvimento de pesquisa de interesse público denominada “Renda Básica de Cidadania: cenários para o Brasil pós-pandemia” financiada com bolsas de pesquisa concedidas pela FTAS de modo a concretizar proposta de trabalho mutuamente aprovada pelo acordo formalizado. Termos do Acordo informam que o Prof. Dr. Fábio Waltenberg-RBRB /CEDE/UFF seria o responsável pela abordagem da Economia com apoio do Consultor Sênior Leandro Ferreira-RBRB. Ambos com funções pro bono. A FTAS deveria manter cinco bolsas para pesquisadores e arcar com o custeio da consultoria da OPPEN para desenvolver simulações. Foi acordado que a documentação, os dados e informações produzidos seriam disponibilizados, gratuitamente, para outros estudos e pesquisas ou para publicação acadêmica.

Embora conversas sobre a relação de parceria de produção de estudos entre a FTAS e a RBRB tivesse sido iniciada em abril de 2020 ela só foi consolidada em agosto /setembro do mesmo ano. Nesse momento de consolidação foi convidada equipe de pesquisadores do NEPSAS- Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social da PUCSP dentre eles a Prof. Dra. Aldaiza Sposati (Prof.<sup>a</sup> titular sênior da PUCSP) para que, na modalidade pro bono, ficasse responsável pela abordagem social da temática.

O material presente nesta publicização da RBRB envolve os estudos de abordagem social do tema orientados para a produção de conhecimento quanto ao impacto populacional gerados pelas características. abrangência, universalização, relação de proximidade/distância dentre as alternativas de benefícios estatais de acesso a renda aplicados pelo governo do Brasil e o padrão de atenção que consolida para a manutenção da dignidade humana daqueles neles incluídos.

Para início dos trabalhos foram consideradas duas dimensões de investigação onde a equipe econômica do CEDE-UFF se encarregou da **dimensão 1** destinada a uma análise comparativa de propostas que no momento eram apresentadas por pesquisadores, centros de estudos e pesquisas, economistas em direção a construção de propostas de alteração do modelo de transferência de renda e de renda básica no país, sobretudo para enfrentamento da crise social e econômica. À equipe social – pesquisadores do NEPSAS/PUCSP- coube a **dimensão 2**, cabendo-lhe processar estudo conceitual demarcando as experiências brasileiras de programas de

transferência de renda -PTR e de programas de transferência de renda condicionada -PTRC bem como, a aplicação da legislação brasileira de renda básica. Foi construído um apertado cronograma de preparo de produtos, organizado em duas fases entre setembro e dezembro de 2020. O primeiro produto com finalização em outubro/20 foi sucedido por nova divisão de trabalho onde coube ao CEDE-UFF o tema da reforma tributária e ao NEPSAS/PUCSP a análise de possíveis impactos na população das propostas indicadas. A terceira fase, iniciada em dezembro/2020 se ocupou do relatório primeiro que, nesta publicização, ocupa a abertura do conjunto de dez textos

A Câmara Federal, nesse momento de efervescência provocada pelas demandas geradas pela pandemia, e o crescente número de mortes, entendidas como evitáveis desde que se contasse com ação pronta e eficaz do governo brasileiro, instala uma comissão constituída por deputados senadores, representação da sociedade civil, nominada Frente Ampla em Defesa da Renda Básica que aqueceu o debate das propostas em tramitação. Os textos 2 e 3 que seguem ao primeiro relatório não constituem uma demanda do Acordo -RBRB, mas foram essenciais para orientar desdobramentos posteriores de estudo. Seu conteúdo se ocupa do Substitutivo apresentado pelo Deputado Eduardo Barbosa, para o PL da deputada Tabata Amaral, para o qual desenvolveu alternativas de trato. A inscrição desse material neste conjunto se dá não para efeito de memória, mas sobretudo para registro de registro da primeira discussão sobre uma proposta de renda básica universal para crianças e adolescentes.

O período de 2020 -2021 mostrou-se bastante movimentado quanto a demandas e iniciativas do Governo federal que introduziu a modalidade de Auxílio Emergencial de cobertura individual, com valor bastante superior a transferência de renda do Programa Bolsa Família-PBF. Instalou-se um choque entre o formato individual e o valor do Auxílio Emergencial face aos beneficiários do Programa Bolsa Família o que levou a algumas soluções transitórias que incluíram beneficiários do Bolsa Família no Auxílio Emergencial. Adotou-se uma modalidade flexível quanto a seletividade que destacou a condição de emprego e desemprego para inclusão.

Uma tensão contínua atravessou as reflexões realizadas envolvendo o conteúdo de análises e debates entre as equipes de abordagem social e a econômica quanto a tomar por base o entendimento de renda básica universal face a forte demanda em ter propostas para redução de pobreza e miséria de segmentos da população.

A centralidade da discussão de impacto resvalava, seguidamente, na questão do efeito da proposta sobre a miséria. Seguramente avançar na análise da sobrevivência com dignidade exigia a clareza das indignidades vivenciadas pela população, mas exigiam também a clareza de que o horizonte da renda básica não estaria em elevar os extremamente miseráveis, para o status de miseráveis, ou em extremamente pobre, nem estes, no status de em pobres. Sem ter claro a distinção desses horizontes de alcance da proposição de uma renda básica universal, tão pouco que seria considerado como um padrão básico de dignidade, as propostas se distinguiam e se distraíam em descobrir que número seria possível gastar do orçamento federal sem necessariamente corresponder a uma ética de dignidade humana de trato.

Essa situação levou a equipe a analisar em maior profundidade as características da população beneficiária do PBF e, para tanto, inserida no CADÚnico examinada em sua incidência longitudinal de uma década. Esse é o conteúdo mais informativo dos documentos 4 e 5 que constroem o horizonte da reflexão sistematizada sob os princípios da Renda Básica conforme mostra o documento 6.

Completa esse circuito o exame detido quanto a passagem do Auxílio Emergencial para uma nova nomeação do Programa Bolsa Família a partir de então agora nominado Programa Auxílio Brasil - PAB. Nessa transição o governo federal utilizou de um processador que “espremeu” os beneficiários do Auxílio Emergencial para uma redução de capacidade de benefícios do PAB. Esse estudo foi bastante detalhado e nominado de Exclusão da Inclusão, causada pelo processo de trituração realizado. Interessante contudo, é destacar a preocupação desse novo PAB em incluir premiações por méritos científicos, escolares e esportivos a crianças e adolescentes.

Esse conjunto de estudos levou a equipe de pesquisadores da abordagem social a entender que a **implementação da renda básica no Brasil** deve se fundamentar em múltiplos processos de reconhecimento ético de direitos de dignidade humana com capacidade de confrontar as múltiplas discriminações de gênero, etnia, etária, religiosa entre outras que produzem barreiras à construção solidária da igualdade pela dignidade humana. Mais do que ter uma proposta econômica é preciso alterar a cultura ética para provocar a aceitação da renda básica;

Essa compreensão também foi relevante para considerar que o mais viável seria a adoção no processo histórico de modos escaláveis de inclusão de segmentos populacionais na renda básica, que não fossem tão só territoriais-para população assentada neste ou naquele território - mas que, pudessem ser, por exemplo, pela inclusão etária. Abriu-se um novo caminho da equipe ao identificar que o trato governamental de crianças e adolescentes era marcado pela presença de diferentes iniciativas governamentais que mantinham entre si forte assimetria. Por exemplo valor e a cobertura etária do salário família, o valor do auxílio criança do PAB, o valor-dependente atribuído como crédito fiscal pelo Imposto de Renda Pessoa Física-IRPF. Essa assimetria evidencia que o Estado brasileiro mantém tratamento profundamente desigual para crianças e adolescentes, confrontando -se com o estabelecido pelo Estatuto da Criança e do Adolescentes que lhes garante prioridade absoluta.

Esse estudo foi apresentado na Fundação Perseu Abramo à Comissão de Plano de Governo do candidato Luiz Inácio Lula da Silva, composta por representação de vários partidos políticos. Sua apresentação foi impactante e indicou a introdução de alterações. Em resposta foram adotadas alterações comedidas que incorporaram um benefício individual a criança no valor de 150 reais /mês, com acesso somente aquelas na faixa etária de 0 a 6anos. Trata-se de segmento etário de baixa incidência dentre as demais faixas etárias de 0-18 anos, mas sem dúvida de forte importância para o desenvolvimento infantil. Outra divergência se deu na manutenção de condicionalidades. Portanto ainda há muito para se chegar à extensão da igualdade de trato pelo Estado brasileiro das crianças e adolescentes do país.

Mesmo com um processo escalável a implantação da renda básica no Brasil contém múltiplas expressões próprias da sociabilidade que se consolidam em argumentos variados que manifestam a resistência cultural e econômica para o enfrentamento da desigualdade social e o avanço civilizatório no horizonte da igualdade sobre a vida em padrões simétricos da dignidade humana. Isto precisa ser fortemente enfrentado.

# PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

O trabalho desenvolvido pela equipe social teve sua conclusão em outubro de 2022 sendo que a presença de pesquisadores foi se modificando à medida de seu desenvolvimento. Iniciou com:

**Paulo de Tarso Hebling Meira**

Doutorando em Serviço Social, graduado em Gestão Pública - [paulodetarsomeira@gmail.com](mailto:paulodetarsomeira@gmail.com)

**Fabiana Vicente de Moraes**

Doutora em Serviço Social, graduada em Direito - [profafabianamoraes@gmail.com](mailto:profafabianamoraes@gmail.com)

**Raquel Cristina Serranoni da Costa**

Doutoranda em Serviço Social e graduada em Serviço Social - [raquelserranoni@gmail.com](mailto:raquelserranoni@gmail.com)

**Lucivaine Galan Saraiva**

Mestranda em Serviço Social - [lucivainegalan@gmail.com](mailto:lucivainegalan@gmail.com)

**Claudia Caroline Delefrate Pereira**

Doutoranda em Serviço Social - [ra00289528@pucsp.edu.br](mailto:ra00289528@pucsp.edu.br)

São Paulo, dezembro de 2022

**Aldaiza Sposati**

Profa. Titular Sênior da PUCSP

Pesquisadora do CNPq

Membro da direção da RBRB

6

## Ementa dos textos

**1 - Renda Básica de Cidadania: Cenários para o Brasil Pós-Pandemia-** este é o título do primeiro documento preparado em novembro de 2020 que explicita a demanda da *Fundação Tide Setúbal à Associação Rede Brasileira de Renda Básica*- RBRB. O documento processa diferentes movimentos analíticos, inicia pela construção de referências históricas de iniciativas de transferência monetária presentes no Estado Brasileiro republicano, estendendo sua busca até 2020, em âmbito nacional e local referido a São Paulo. O primeiro movimento deste estudo se encerra com o exercício de aplicação dos valores estabelecidos para complementação de renda, ao final do auxílio emergencial na cidade de São Paulo, conforme estabelece a edição da Lei 17.504 de 11/11/20".O segundo movimento, sob o título **ANÁLISE COMPARATIVA** analisa cinco propostas acadêmicas de conhecimento público voltadas para introdução da renda básica no Brasil e algumas propostas legislativas voltadas ao enfrentamento da atual crise socioeconômica brasileira. Após esse sequenciamento, histórico analítico das transferências monetárias estatais, foi colocado sob meticulosa análise a potência do Programa Bolsa Família em sua forma, objetivos e trajetória de modo a questionar sua capacidade atual de respostas face a conjuntura pandêmica e pós pandêmica.

### **2 - Análise do Substitutivo do Deputado Federal Eduardo Barbosa ao PL nº 6.072/19 de autoria da Deputada Tabata Amaral**

Este texto de dezembro de 2020 se debruça na análise do conteúdo do Substitutivo do deputado Eduardo Barbosa que buscou introduzir alterações no Programa Bolsa Família de modo a lhe aproximar de valores e características da renda básica, para tanto propôs o benefício **universal da infância e adolescência entendido como** um caminho de transição entre a experiência de 17 anos de transferência de renda para novos passos em direção a renda básica no país. Em abril de 2020 crianças e adolescentes de 0 a 18 anos correspondiam a 47% dos beneficiários e desse total a faixa de 0-6anos alcançava 18% ou menos da metade do total, em agosto de 2020 o CADÚnico mostrava a incidência percentual de 13%. A PNADC/IBGE (2019) por sua vez, mostrava que 44% das crianças brasileiras (ou quase 23 milhões) registram per capita familiar de até ½ salário-mínimo. O substitutivo retirava o limite de inclusão de membros da família, o que no programa Bolsa Família, terminava por excluir os filhos que ultrapassassem o número de 5. O substitutivo apresentou o trato da criança e do adolescente em novo patamar de simetria e condição de sujeito do direito, não especificado até mesmo pelo ECA.

### **3 - Análise do PL 4.086/2020 em relação ao Substitutivo do Deputado Federal Eduardo Barbosa ao PL 6.072/19 de autoria da Deputada Tabata Amaral.**

A bancada do PT da Câmara Federal apresentou o projeto de lei nº 4086/2020, conhecido como o Mais Bolsa Família que buscou confrontar com o Auxílio Emergencial. **Em janeiro de 2021**, buscou-se analisar os impactos do Bolsa Família a partir do impacto que ocorria com os benefícios recebidos. Foi desenvolvido estudo tendo por base a com a Folha de Pagamento de benefícios na cidade de São Paulo (folha de pagamento de julho de 2020). Ali foi constatado que 40% dos beneficiários recebiam entre R\$41 a R\$ 129,63 mensais. o que indicava a variação entre menos de 1/10 a menos de 1/8 do salário-mínimo; outros 47% recebiam entre 1/8 a menos de ¼ do salário-mínimo (entre R\$130,63 a R\$260,25). Somente 3 famílias (0,001%) dentre 41.168 recebiam mais do que um salário-mínimo no mês. O texto do PL Mais Bolsa Família mostra a proposta de reduzir o cardápio de benefícios do PBF embora aumentasse seus valores. Uma inovação do Mais Bolsa Família foi a de criar um suporte financeiro automático para famílias em situação coletiva de

emergência e calamidade pública declarada pelo poder público. Foi considerado que o benefício do PBF adquiria caráter alimentar, assim ficaria impedido seu confisco, propunha ainda a aproximação do CADÚnico dos cadastros da seguridade social. Diria que deveria dialogar também, com o Banco de dados do IRPF. O estudo se dedicou a examinar cada uma dessas propostas e realiza a comparação entre o PL 10.836 de 2004, com o PL 4086/2020 e o substitutivo do Deputado Eduardo Barbosa.

#### **4 - Movimento de pessoas cadastradas no CadÚnico entre 2012 e 2022 face a população brasileira**

Em março de 2020, momento em que ocorre a primeira morte provocada pela COVID -19 no Brasil, o CECAD apresenta estudo realizado pela pesquisadora pernambucana Shirley Samico, sobre a incidência familiar da transferência de renda do programa Bolsa Família. Adotou como data base 2012, isto é, uma maturação de quase uma década do programa Bolsa Família que em 2014 atingia quase que 885 milhões de famílias. Todavia, esse número decresceu a seguir, acompanhando a crise econômico-financeira que cercou o país chegando em 2018 a 73,6 milhões.

#### **5 - Controle e garantia de direito – entre a inserção dos dados no CadÚnico e o recebimento do benefício**

O texto é elaborado após a aprovação da lei do Auxílio Brasil e busca mostrar que ele embaralha duas questões distintas: a condição etária das crianças e a sua inserção em núcleos familiares. Passa a considerar que as famílias em situação de extrema pobreza são aquelas que possuem renda familiar mensal per capita de até R\$ 105,00 (cento e cinco reais), e as em situação de pobreza com renda familiar mensal per capita entre R\$ 105,01 e R\$ 210,00 (cento e cinco reais e um centavo e duzentos e dez reais). Incorpora as famílias mononucleares, que eram então 221.889 pessoas e dentre elas, a população em vivência nas ruas. Do total 72% era população em situação de rua que recebia o Auxílio Brasil (137,659 pessoas) versus 52.871 pessoas (28%) que não recebiam o benefício. Em junho de 2022 o CADÚnico concentrava quase 200.000 pessoas em situação de rua (190.533.) A análise mostra ainda que das 87 milhões de pessoas inscritas no CadÚnico, 54% possuíam renda mensal inferior a R\$ 105,00, classificadas como em “situação de extrema pobreza”, que alcança a marca de 47 milhões de pessoas e 10% das pessoas (9 milhões), ganhavam valores mensais entre R\$105,01 e R\$ 210,00, classificadas sob “situação de pobreza. O estudo se dedica a verificar a possibilidade de que toda a criança pudesse ter um benefício no valor de R\$190 reais mensais, quantia equivalente ao crédito fiscal do imposto de renda para o dependente. A partir dos dados da composição familiar foram realizadas projeções de impacto de pessoas incluídas e do impacto orçamentário.

#### **6 - Indicações de caminhos para propor a efetivação da Renda Básica**

Este texto parte do suposto de que o processo de implantação da renda básica no país face a desigualdade e a discriminação de classe, de renda, de etnia, etária de gênero implica em passos graduais a começar da cultura da preservação da dignidade humana um direito do artigo 6º da CF-88. Com essa direção o texto foi preparado como apoio a construção de uma referência de entendimento de renda básica de cidadania e desenvolve cinco grandes tópicos: parte da referência conceitual de renda básica adotada pela BIEN, a considera como uma estratégia política para alcance da condição de vida digna para todos ao permitir a segurança de renda, a participação social e cultural de cada indivíduo”, adota as premissas da Bien quanto a renda básica ser uma regulação estatal, de alcance individual, com abrangência territorial definida, pagamento regular, universal e sem condicionalidade; supera a leitura de pobreza e mitigação de resposta. E se assenta no

direito de cidadania, podendo ser implantada em etapas de cobertura, isto é um processo escalável.

## **7 - Substituição do Programa Bolsa Família pelo Programa Auxílio Brasil: distância e aproximação da regulação da Renda Básica**

Este é o segundo Relatório de Produtos da equipe do NEPSAS /PUCSP, datado de novembro de 2021. A proposição do debate está na substituição do Programa Bolsa Família pelo Programa Auxílio Brasil: distância e aproximação da regulação da Renda Básica. Primeiramente apresenta dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), bem como da cobertura do Programa Bolsa Família (PBF). A análise desenvolve uma “radiografia” da Medida Provisória MP 1.061/2021: Auxílio Brasil, editada pelo Governo Bolsonaro. A partir da apresentação do cenário nacional, propõem uma verdadeira viagem por países do mundo, apontando experiências de referência na questão dos benefícios para crianças, adolescentes e jovens. A partir, portanto, da apresentação de experiências e caminhos a serem seguidos, retoma a reflexão do cenário local, com o estudo sobre o mandado de injunção, apresentado ao Supremo Tribunal Federal (STF), que trata da regulação da Lei 10.835/2004 – que é a Lei de Renda Básica. Compõem o documento o esforço conceitual de estabelecer uma racionalidade humanitária que assente uma Ética da Renda Básica Universal a partir da constituição semântica de Leituras da Dignidade Humana.

## **8 - Do trato universal no Brasil do acesso a benefício monetário estatal à criança e ao adolescente**

Esta é uma proposta que se sustenta, de partida, no Parágrafo Único do artigo 6º da CF-88, e na lei 10.835/2004 do Senador Eduardo Suplicy, com objetivo de instalação de uma Renda Básica Universal, no Brasil, de forma escalável e planejada ao longo do tempo. O estudo revela a falta de isonomia do Estado brasileiro no trato dos benefícios financeiros destinados às crianças e adolescentes, uma verdadeira assimetria nesse tratamento. Assimetria que coloca em lados opostos cidadãos e vulnerabilizados, tendo no meio desse campo o crédito do IRPF (valor garantido para crianças e adolescentes ou jovens até 21 e 24 anos, cujo provedor seja declarante do imposto de renda, ou com remuneração acima de R\$1.913,99), atribuído em 2022, pelo Estado brasileiro, o valor monetário de R\$189,59 mês (R\$2.275,08 ano) na forma de crédito fiscal por dependente. De um lado desse campo, temos Programa Auxílio Brasil, crianças na fila de espera do Programa Auxílio Brasil, crianças inscritas no CadÚnico sem recebimento do Programa Auxílio Brasil e o benefício do Salário Família; e de outro lado o Benefício de Prestação Continuada (BPC) para crianças com deficiência, as pensões por morte e as pensões especiais. Nesse cenário a proposta apresenta um caminho escalável para a **Renda Básica de Cidadania a partir do Benefício Universal Infantil.**

## **9 - Garantia de Renda Básica para Crianças e Adolescentes: Proposta de regulação social para acesso universal e igualitário da proteção estatal para crianças e adolescentes brasileiras/os um primeiro passo em direção a Renda Básica brasileira**

Esse estudo finalizado em 5-1-2021 foi objeto de múltiplas discussões que assumiram a forma de apresentações gráficas (PPTs), como ferramenta de consolidação do processo de pesquisa. Ele parte de três ideias força: a primeira é que a propositura de uma renda básica para crianças e adolescentes, baseia-se na legislação vigente e na doutrina da proteção integral; a segunda é de análise dos programas de transferência de renda, crédito fiscal do IRPF, benefícios, existentes no Estado brasileiro que carecem da inserção desses atores enquanto cidadãos sujeitos de direitos e não como números da composição familiar e, por fim, a proposição de um benefício de transferência de renda para adultos:

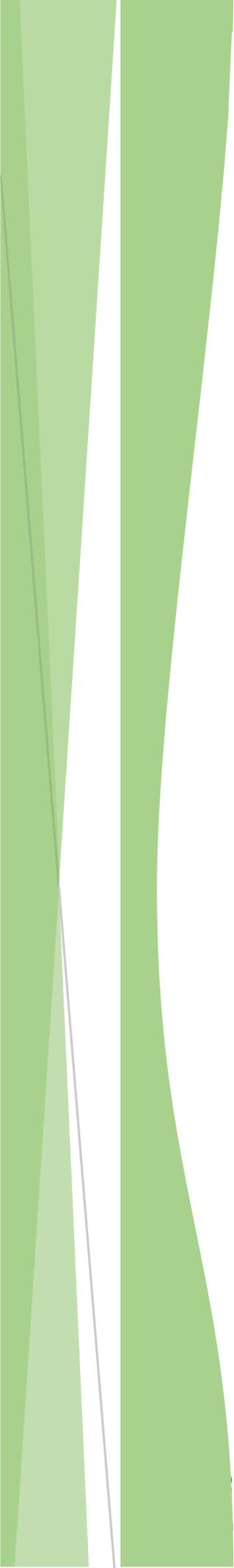
adultos sozinhos em situação de rua, em trabalho informal, com deficiência, acamados, dependentes de cuidadores, gestantes e, adultos responsáveis por crianças e adolescentes até renda familiar de desobrigação do IRPF nas seguintes condições: monoparentalidade, idosos, famílias acolhedoras sem subsídio financeiro de programa específico, com deficiência, em trabalho informal, com enfermidades que incapacitam para o trabalho e, cujos dependentes de cuidados estejam entre 0 e 12 anos, tenham deficiência ou enfermidades severas.

O estudo fundamenta e apresenta a questão em debate, apresenta seus objetivos argumentando sobre essa temática. Insere o debate do direito à renda, na necessidade da garantia de uma métrica de dignidade humana, no combate à desigualdade social, situações relacionais, dentro do âmbito da proteção integral, que necessita em todas as suas dimensões ser pautada pela condição peculiar de desenvolvimento desses sujeitos.

## **10 - A exclusão da inclusão no Programa Auxílio Brasil – Cobertura territorial (novembro de 2021) do Programa Auxílio Brasil entre Regiões, Estados e Municípios brasileiros face ao Auxílio Emergencial e ao CADÚnico.**

O estudo apresenta uma análise da transição açodada, sem avaliações técnicas e de forma genérica entre o Programa Bolsa Família e seu substituto, Programa Auxílio Brasil. Mostra o equívoco de tratamento pelo uso de valores “médios” aplicado nos benefícios pagos, face a diversidade da realidade da relação provedor-dependente marcada para além do quantitativo, pelo ciclo etário, a etnia, a condição do território de assentamento. Ocorre baixa clareza entre os beneficiários quanto aos valores pagos e a incerteza da sua sustentação orçamentária. Realiza, ainda, recortes comparativos regionais, estaduais e por municípios, entre o Programa Auxílio Emergencial (PAE), a base de dados do CadÚnico e o Programa Auxílio Brasil (PAB), considerando a migração das famílias beneficiárias pelo Programa Bolsa Família (PBF) para o Auxílio Emergencial. Para garantir a metodologia do estudo traduzida no título do texto – “a exclusão da inclusão”, foram criadas duas grandes balizas: a primeira de comparação dos dados obtidos entre PAB e PAE e posteriormente entre PAB e CadÚnico. A exclusão da inclusão tem maior incidência em Nova Roma do Sul, onde 99% dos beneficiários do PAE não retornaram ao PAB. Regionalmente ocorre uma variação de 44% na região Nordeste e 79% na região Sul. O Brasil registra percentual de exclusão da inclusão de 63%, ou seja, dos 39 milhões de beneficiários do PAE, somente 14 milhões retornaram para o PAB. Na comparação com o CadÚnico, dos 30 milhões de inscritos no CadÚnico, somente 14 milhões ingressaram no PAB, o que representa 53% na relação nacional. A região Nordeste foi a mais afetada com o índice de 58% contra 32% da região Sul. Os dados apresentados, revelam a preocupante situação de não inserção de milhões de pessoas no PAB, chegando a patamares de 98% em uma ponta, ou até mesmo no caso de menor exclusão à 51% na região Centro Oeste, número bastante elevado, na outra ponta. Os dados quanti qualitativos alcançados mostram a discrepância entre maiores e menores exclusões ocorridas entre estados, regiões e municípios.

10



# **Renda Básica de Cidadania: Cenários para o Brasil Pós-Pandemia**

Novembro de 2020

## **Pesquisadores**

Aldaiza Sposati

Paulo de Tarso Meira

Fabiana de Moraes

## SUMÁRIO EXECUTIVO

*A Fundação Tide Setúbal demandou à Associação Rede Brasileira de Renda Básica- RBRB um estudo sobre a Renda Básica de Cidadania: Cenários Pós Pandemia no Brasil, apresenta dois movimentos analíticos.*

*O primeiro movimento sob o título **TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS NO ESTADO SOCIAL OCIDENTAL: O CASO BRASILEIRO**, se reporta à presença da aprovação de lei que possibilite que indivíduos acessem ao fundo público como parte de seus direitos de cidadania, ou ainda, que a sociedade aprove que indivíduos recebam valores monetários procedentes da repartição dos ativos que compõem o orçamento público. Trata-se da construção de alternativa social que ultrapassa o campo privado financeiro, e o filantrópico da doação, para ingressar na forma estatal de benefício, auxílio, um crédito monetário ou fiscal ou mesmo, uma desoneração de taxas ou impostos. A análise buscou na trajetória do Estado Social ocidental a presença de experiências estatais de acesso monetário ao fundo público, a começar da Europa. O Estado nas nações ocidentais, ao longo do século XX, não atuou da mesma forma nem com as mesmas compreensões e exigências. A história civilizatória dessas nações é diversa e parte delas, como na América Latina, tem o processo universal de reconhecimento de direitos de cidadania atravessado pelas sequelas da colonização, escravização e patriarcalismo. A sociedade ocidental mostrou, desde os anos trinta do século XIX, tolerância para apoiar indivíduos que não poderiam trabalhar para sua automanutenção por conta do ciclo etário da vida humana (crianças e idosos), mas também pessoas com deficiência e doentes crônicos. Encontrou-se referência nos países escandinavos desde 1935 para benefícios a idosos, para além da relação de trabalho o que ocorreu no Brasil em 1974.*

*Essa foi a primeira geração de acesso a benefícios para além da relação contratual de trabalho. Como seria de esperar, a segunda geração de transferência de benefícios, alastrasse na Europa entre os anos 40 e 50, mediada por legislação estatal de Assistência Social voltada para as crianças e a família. A terceira geração desencadeada na França, em 1988, traz como vertente o tema da exclusão e inserção social, e instala um programa governamental de **rendimento mínimo de inserção social**.*

*Nos anos 90 os programas de renda/rendimento mínimo associados ou não, a condicionalidades e medidas de inserção social se expandem sob várias formas atingindo a América Latina durante os anos 90 e 2000. O Brasil se posiciona no debate introduzindo propostas a partir da gestão de cidades inicialmente paulistas, e a seguir desdobrando-se pelo país. São experiências que vão se somar a benefícios nacionais instalados desde 1996, como as relacionadas a erradicação do trabalho infantil e ao benefício e prestação continuada-BPC, presente na primeira lei brasileira de assistência a social-LOAS, datada de 1993.*

*Em 1991 inicia a tramitação de legislação no Senado Federal, de autoria de Eduardo Suplicy, sobre o programa de rendimento mínimo, que consegue receber aprovação depois de uma década sem, contudo, ser implantado. A primeira experiência nacional ocorre no Governo Fernando Henrique Cardoso com o programa Bolsa Escola que após vigência de dois anos é substituído pelo Programa Bolsa Família.*

*Após esse sequenciamento, histórico analítico, das transferências monetárias estatais, foi colocado sob meticulosa análise a potência do Programa Bolsa Família em sua forma, objetivos e trajetória de modo a questionar sua capacidade atual de respostas face a conjuntura pandêmica e pós pandêmica. O Auxílio Emergencial criado pelo governo federal, em formato transitório, passou a realizar os pagamentos mensais dos beneficiários do Programa Bolsa Família, praticando valores até 15 vezes acima daqueles até então recebidos pelas famílias, e aplicou formato que considerou família como um indivíduo*

*beneficiário. A queda dos valores praticados pelo PBF em 2020 são manifestações explícitas do reducionismo de pagamentos operados pelo programa de transferência de renda do país resultante, entre outras, de decisões governamentais pautadas pela austeridade aos brasileiros de menor renda.*

*Diante do fim iminente do Auxílio Emergencial, de caráter temporário para aliviar as consequências econômicas negativas do isolamento social, várias propostas despontaram em uma tentativa de construir um programa perene não contributivo mais amplo, isto é, que cubra setores atualmente vulneráveis da sociedade. De antemão, algumas lições podem ser extraídas a partir do desenho e da operacionalização do Auxílio Emergencial para a conformação do novo programa. Nesse sentido, a definição do público-alvo do auxílio evidenciou que a situação de pobreza é observável independente da participação individual no mercado de trabalho, não sendo, portanto, um fenômeno exclusivo de indivíduos que se ausentaram do mercado de trabalho por quaisquer motivos. Além disso, a informalidade também foi apontada como um fator de vulnerabilidade socioeconômica, já que inúmeros indivíduos não são cobertos pelos atuais esquemas de proteção social.*

*O estudo é apresentado a partir da seguinte estratégia: inicialmente são expostas e analisadas as propostas dos estudos acadêmicos, e, posteriormente, as propostas dos projetos de lei. Cada uma das propostas é classificada segundo os critérios nocionais de uma renda básica definidos pela Basic Income Earth Network (BIEN), caracterizada como um benefício: monetário, universal, incondicional, regular e individual. Em um segundo momento, as propostas são avaliadas por um distinto conjunto de critérios, tais quais: cobertura, valor do benefício, viabilidade econômica e política.*

*Tendo os critérios nocionais de uma renda básica definidos pela BIEN como norte, as propostas acadêmicas analisadas tendem a se aproximar de noções de programas de renda mínima, e não de renda básica, quando confrontadas com tais critérios. Embora convirjam em pleitear pagamentos monetários e regulares (mensais), os programas propostos não descrevem coberturas universais e transferências direcionadas ao indivíduo, permanecendo restritos às famílias que vivem abaixo de um determinado patamar de renda. Ainda que propostas focalizadas em parcelas mais pobres da população tenham o apelo de reduzir índices de pobreza a custos relativamente baixos, podem incorrer em um resultado não intencional: a perda de apoio de estratos da sociedade. Somam-se a esse fator os erros de exclusão, isto é, indivíduos elegíveis que por alguma razão não recebem o benefício, e o ressentimento de parcelas da sociedade não cobertas pelo estado de bem-estar, fenômenos reconhecidos pela literatura.*

*Tratando das propostas dos projetos de lei, nenhum dos cinco projetos investigados pode ser classificado como um programa de renda básica com base nos cinco critérios acima descritos, embora se apresentem como tal ao Congresso e à sociedade, buscando, em sua maioria, alterar a lei da renda básica, n. 10.835/2004, de autoria do então Senador Eduardo Suplicy. Esse ponto pode ser constatado pelo conteúdo das ementas. Todavia, os projetos se aproximam, na realidade, de programas de renda mínima, uma vez que pressupõem regras rígidas de elegibilidade, por vezes mais restritivas do que aquelas do desenho do atual PBF.*

*Com relação às propostas pleiteadas pelos estudos acadêmicos analisados, nota-se que, apesar do objetivo comum – a proposição de um projeto nacional de renda básica –, as propostas variam entre si por diferentes critérios: (i) cobertura; (ii) valores dos benefícios e seus parâmetros definidores, geralmente atrelados a uma determinada linha de pobreza; (iii) entendimento sobre quais programas deveriam ser extintos do sistema de proteção social brasileiro; (iv) necessidades orçamentárias, dependentes da cobertura pretendida e do grau de focalização de cada proposta em pauta; (v) fontes de financiamento, que se distinguem entre mecanismos tributários já vigentes, em propostas que poderiam entrar*

*em vigor no curto prazo e em cortes e remanejamentos no orçamento; e (vi) resultados em termos de redução dos índices de desigualdade de rendimentos e pobreza monetária.*

*Parte das propostas se vale de cortes nos gastos como forma de financiamento do novo programa. Desta forma, as propostas recorrem a reconfigurações do sistema de proteção social brasileiro, ora mais brandas; ora mais severas. No primeiro caso, trata-se de deslocar benefícios de determinados grupos sociais, entendidos como socialmente cobertos – e, por isso, privilegiados – para grupos sociais desprotegidos ou vulneráveis. No segundo caso, são pleiteadas alterações no sistema de proteção social, tais como a redução de benefícios contributivos, vinculados constitucionalmente ao salário-mínimo, além do fim de programas de transferência de renda já estabelecidos.*

*Já os desenhos dos programas descritos pelos projetos de lei tendem a tratar os parâmetros do Programa Bolsa Família e do Auxílio Emergencial como balizadores. Em parte das propostas, o novo programa é descrito como uma etapa seguinte da proteção social brasileira, como uma evolução do Programa Bolsa Família. Em outros casos, as propostas versam sobre modificações no atual Programa Bolsa Família, sem que, contudo, seu “núcleo duro” (focalização - contrapartidas) seja alterado. Como ponto de destaque, as propostas incorporam ao desenho de seus programas a figura do trabalhador vulnerável, que tem adquirido visibilidade durante a pandemia.*

*Ao contrário das propostas dos estudos acadêmicos, que tendem a conciliar necessidades orçamentárias com fontes de financiamento – sejam as descritas por mudanças nas regras tributárias ou por cortes nos gastos –, as propostas dos projetos de lei não conciliam de maneira arrojada necessidades de financiamento com fontes de financiamento. Esse fator pode acarretar o comprometimento de sua viabilidade econômica.*

*Portanto, o objetivo desta segunda parte é realizar um extenso escrutínio das propostas atualmente debatidas pela sociedade brasileira para substituir o Auxílio Emergencial, a partir de diversos critérios políticos, sociais e econômicos. A conclusão do estudo mostra que, apesar de tais propostas se autointitularem como renda básica, seus desenhos se aproximam de políticas de renda mínima, altamente focalizadas, com impactos modestos sobre a pobreza e a desigualdade, além de pouco inovadoras em um país ainda carente de uma proteção social mais ampla e robusta.*

14

## 1-TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS NO ESTADO SOCIAL OCIDENTAL: O CASO BRASILEIRO

Monetizar uma atenção social pelo Estado, em nossa história ocidental, tem significado a admissão legal de que indivíduos acessem o fundo público como parte de seus direitos de cidadania. Essa concepção implica que a sociedade aprove que indivíduos recebam valores monetários procedentes da repartição dos ativos que compõem o orçamento público. A apropriação individual de ativos orçamentários quase sempre recebeu forte censura por se entender que se tratava de uma forma de malversação do dinheiro público para interesses pessoais.

O investimento do orçamento público para financiamento de serviços de uso coletivo foi sempre entendido como pertinente, quando destinado à execução de obras públicas – desde que não estivessem superfaturadas –, mas o mesmo julgamento não ocorria quando a matéria tratasse de serviços sociais, ainda que coletivos. Estes, não raro, receberam a identificação de um gasto social sujeitado às consequentes medidas de contenção como expressão de austeridade financeira. O investimento público social não recebe tratamento similar aos demais investimentos. Há ainda resguardos em investir em pessoas, em garantir sua

dignidade e seu desenvolvimento, como se isso significasse uma ação dilapidadora ou de desperdício, e não uma efetiva aplicação do que nos ensina e orienta a Constituição do Brasil de 1988.

Analisar transferências monetárias a cidadãos, no Estado social ocidental, sobretudo em contextos de desigualdade social e econômica, coloca uma questão própria ao campo democrático e republicano pautado na igualdade de cidadania e de direitos. Essa afirmação provoca hostilidades dentre aqueles que contestam o acesso de indivíduos ao fundo público para satisfação de suas necessidades.

Essa diferença, ou mesmo divergência, configura o ambiente do tema em discussão: seria moralmente justificável o acesso ao fundo público a todos os indivíduos de uma nação? Alguns dirão ser preciso estabelecer regras que definam quem pode acessar o fundo público, e para quais necessidades. Em nossa história ocidental, a regulação social dessa medida sempre encontrou justificativa em incluir os que não pudessem ter sua automanutenção, ou fossem comprovadamente miseráveis. Interessante notar que a referência caminhou para indicar sujeitos necessitados, e não necessidades sociais a serem providas.

A adoção dessas medidas seletivas foi aplicada sob diferentes formas, sendo que até os dias atuais se apresentam como *means tested*, ou testes seletivos de meios, incorporados em formatos de cadastros, com diferenças de rigor e exigência de comprovação documental, como também em exigências de contrapartidas na forma de condicionalidades. Os testes de meios, reveladores da precariedade das condições de vida e de viver dos seres humanos, quase sempre deveriam ser formalmente atestados por um servidor estatal. Esta peneira seletiva não permite que o acesso se dê no campo dos direitos sociais e seja reclamável, mas opere, sim, como concessões.

É interessante notar que na história das nações ocidentais, e ao longo do século XX, nem todos os Estados atuaram da mesma forma e com as mesmas compreensões e exigências. Até porque a história civilizatória dessas nações é diversa e nem todas passaram pelos processos de colonização e de escravização das Américas do Norte e Latina.

Foi o seguro social bismarckiano que introduziu no Estado ocidental a negociação tripartite (patrão, empregado e Estado) e coletiva para acesso a uma renda mensal substitutiva do salário. Portanto, uma renda social contributiva apoiada no trabalho. Como se sabe, o modelo bismarckiano tem sofrido, no caso brasileiro, incompletudes decorrentes de ajustes econômicos. Empresários têm sido liberados da incidência de impostos que recaem sobre a folha de pagamento dos empregados, e essa desoneração fiscal recai exatamente na contribuição patronal à previdência social. O mesmo ocorre com organizações empresariais que atuam no campo da saúde e da educação, embora nestes casos possam ocorrer contrapartidas. O impacto futuro, para os empregados, dessa contribuição patronal previdenciária não tem sido esclarecido, assim não há a certeza de que não irá criar interferência futura, e que poderão continuar a contar com a proteção social para a qual contribuem mensalmente.

A renda substitutiva do salário para o trabalhador contribuinte foi, ao longo do século XX, aplicada e regulada, sendo reconhecida como política nacional de previdência social. Sua condição de seguro social, contratualizado, a distingue da alternativa de **renda social não contributiva**, que tem assumido amiúde a forma de

concessão, e não de um direito de cidadania, como seria o caso da renda social básica.

Na América Latina, a presença histórica da cultura escravocrata fez tardar sistemas universais de seguro social ao trabalhador. No Brasil, a inclusão dos trabalhadores no seguro social foi segmentada, ao longo de décadas, por ocupações.

O timbre de concessão, que cerca as transferências condicionadas, limita-as à condição de um programa social submisso à ordem e interesse de um governante. Com isso, além de “descontínuas”, recebem nomeações singulares advindas das características de acesso e permanência a benefícios monetários. Uma curiosidade é a intensidade com que o termo “cidadania” é incorporado aos títulos desses programas, embora não se conformem com direitos de cidadania.

O acesso a um auxílio monetário de caráter discricionário, descontínuo e não contributivo mediante a demonstração atestada de condição de miserabilidade ou pobreza, e a **renda substitutiva do salário**, advinda do trabalho formal, direito subjetivo, contributivo e contratual dos trabalhadores, marcaram as iniciativas de política social monetarizadas na primeira metade do século XX.

Ao final dos anos 60 e início dos 70, Milton Friedman, um liberal-monetarista, lançou a proposta do imposto de renda negativo. No caso, o imposto, além de cobrar um percentual sobre as rendas mais altas, gerava crédito, ou subsídio, para os cidadãos de um determinado limite de renda mais baixa – uma proposta que antecipa um dos elementos que preside a adoção de um programa de transferência de renda que se refere a seu financiamento pela tributação. Trata-se de uma interessante proposta do ponto de vista da justiça tributária, mas ela foi acoplada a uma proposta de Estado Mínimo, eliminando a presença de serviços sociais públicos. Caberia a cada cidadão resolver no mercado, e sob seu custeio, as necessidades para seu bem-estar e daqueles a quem provê.

O imposto negativo oferta uma situação líquida de renda para cada cidadão, à similitude da transferência de renda, mas ao que consta sua aplicação seria *ex-post facto*, isto é, ao finalizar o ano fiscal. Se assim for, não ofereceria a necessária liquidez para responder às condições de sobrevivência e de urgência da vida cotidiana.

Essas mutações no modo de acesso à transferência monetária estatal considerada em perspectiva longitudinal permitem que se identifiquem **gerações entre os modos de operação**, que vão se distinguir pela: residualidade ou universalidade, concessão ou direito, permanência e eventualidade, reconhecimento social ou avaliação do mérito, entre outros critérios. Identificar essas gerações é um dos caminhos que este texto percorre.

A transferência de renda, mesmo com sua variedade de conformações, pode indicar formas, ou protoformas, de cidadania social que podem conter o potencial para abrir caminho para a renda cidadã garantida, incondicionada e universal, isto é, uma garantia monetária para todos os membros de uma sociedade independente de uma contribuição prévia. Teria o Brasil pré-condições já instaladas que possibilitariam esse caminhar? Essa é uma segunda questão que ocupa parte das reflexões aqui desenvolvidas.

Durante o século XX e no atual século XXI, a renda social, isto é, aquela advinda do fundo público, tem adquirido diversos formatos. Um deles é o modelo implantado no Brasil como transferência condicionada e familiar de renda, pelo

conhecido Programa Bolsa Família de larga dimensão em todo o país. Teria ela, em si, conteúdos e princípios que a aproximam de uma Renda Básica de Cidadania?

A pandemia da Covid-19 introduziu um novo cenário econômico-social a partir da adoção em toda sociedade de medidas sanitárias capazes de deter o processo de contaminação humana pela aplicação do isolamento e distanciamento social, e, com isto, a paralisação de atividades econômicas, o desemprego e a consequente redução de meios de sobrevivência da população. Essa situação exigiu medidas emergenciais de atenção às demandas da população, sendo criado pelo Governo Federal, o Auxílio Emergencial, por tempo determinado, de âmbito individual, com abrangência que absorveu e ultrapassou os incluídos no Programa Bolsa Família (PBF), com acesso limitado por requisitos (não submetidos a teste de meios), de operação pela rede bancária com valor quase sete vezes maior do que o benefício básico do PBF.

Esse novo cenário mostrou que o Estado brasileiro, ainda que movido por uma pandemia, alargou seu perfil de inclusão em transferências monetárias, o que colocou uma nova questão: em que perfil será retomada a transferência de renda no Brasil no pós-pandemia? Responder a essa questão é o grande objetivo desta reflexão.

## 1.1. FORMATOS GERACIONAIS DE TRANSFERÊNCIA ESTATAL DE RENDA SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA: ENTRE EUROPA E BRASIL

Ao desenvolver um olhar longitudinal sobre experiências republicanas ocidentais de transferência estatal de renda social não contributiva, localiza-se como data de partida a primeira metade do século XX, na qual alguns fatores determinaram a presença social do Estado nacional até então liberal, como: a separação republicana entre igreja e Estado; a preocupação liberal em conter a expansão da ideologia comunista; a crise social decorrente do “crash” da Bolsa de Valores de Nova York; e a particular situação brasileira de golpe de Estado em 1930, com a derrubada do então presidente, dando o início à Era Vargas.

A primeira geração republicana de transferências monetárias de renda abrigou essa nova modalidade de ação estatal no âmbito da assistência social. A sociedade ocidental, mesmo entre os de posição liberal, mostrou tolerância para realizar o apoio aos indivíduos que não poderiam trabalhar para manter seu autossustento. Essa situação envolve, para além do ciclo etário da vida humana (crianças e idosos), pessoas com deficiência e doentes crônicos. As primeiras legislações de renda social são dirigidas ao público idoso e com deficiência. As crianças não receberam igual atenção, embora também não tivessem condição de autossustento. Não se apresentava como adequado tratar a criança de forma monetária, assim seu abandono era motivo de sua inclusão em instituições totais, para serem alimentadas, mas, sobretudo, disciplinadas. A inclusão da transferência monetária às crianças foi geralmente associada a um apoio à família, como complemento salarial do trabalhador formal, como um crédito fiscal do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) ao dependente do declarante, ou como benesses salariais para alguns de servidores públicos dos três poderes.

Na Dinamarca, desde 1933, todas as pessoas com mais de sessenta e cinco anos passaram a ter direito a uma pensão, cujo valor variava de acordo com a renda

do destinatário<sup>1</sup>. Essa renda à velhice e à deficiência era universal na Dinamarca para os cidadãos. Esse exemplo se espalha para os demais países europeus indicando a forte presença do campo de gestão da assistência social nessas leis sociais<sup>2</sup>.

Para Monereo Perez e Molina Navarrete (1999)<sup>3</sup>, a primeira geração de transferência de renda foi instalada no âmbito da assistência social, pois tinha por objetivo alcançar segmentos de indivíduos e não era universal. Estas formas de renda social seletiva, que separava os aptos e os não aptos para o trabalho, foram adotadas em paralelo às medidas universais de seguro social dos trabalhadores, bem como à provisão de atenções universais de cidadania por meio dos serviços sociais públicos pautados em direitos universais de cidadania.

Os apoios monetários operados pela assistência social foram a escolha adotada pelos países europeus no pós-Primeira Guerra Mundial. A Grande Depressão de 1929 e a propositura do *New Deal* de Franklin Roosevelt, para mitigar os efeitos da miséria e fome, desencadearam a presença estatal em atenções de serviços sociais e não só de auxílios. Em 1942 – relatório Beveridge – ocorre a implantação do Estado provedor universal de serviços sociais enquanto direitos de cidadania.

Em 1948, o Reino Unido promulgou a Lei de Assistência Nacional<sup>4</sup>, que revogou expressamente a *Poor Law* (art. 1) e criou no âmbito da assistência social o *Income Support*; a Alemanha em 1961 criou o *Socialhilfe*; a Holanda promulgou, entre 1961 e 1970 (Rudy Van den Hoven<sup>5</sup>), a Lei Geral da Assistência Social, entre outras leis de abono familiar, desemprego, auxílio-doença; a Bélgica em 1974 instituiu o *Minimex*, que alcança todos os belgas e refugiados maiores de 18 anos.

Outra geração de transferência monetária em países europeus foi a de alocação familiar ou abono familiar, que introduziu o direito de a criança contar com um dado convívio familiar, ou recursos para a unidade familiar. Trata-se de novo campo de apoio que supera a condição individual. O apoio às crianças ocorre sendo filhos de trabalhadores formais ou não. Recorrendo novamente à Dinamarca como referência, sua legislação que regulou as alocações familiares é de 1952, tendo sido modificada quanto aos benefícios a crianças em 2014 e 2016. Trata-se de um sistema nacional, custeado pelo Estado, no qual todos, desde que trabalhem, e paguem imposto na Dinamarca, têm acesso. São várias modalidades de cobertura

1 A Dinamarca foi orientada pela POOR LAW inglesa, mas, desde 1918, desenvolveu debates para superá-la. Em 1933 promulgou a lei de assistência social para os idosos não cobertos pelo Seguro Social (Reforma Social de 1933).

2 Registre-se que o Serviço Social chegou ao Brasil em 1936, e que o Governo do estado de São Paulo, em 1938, criou, inicialmente junto à pasta da Justiça, o Serviço Social do Estado.

3 MONEREO PEREZ, J.L.; MOLINA NAVARRETE, C. *El derecho a la renta de inserción. Estudio de su régimen jurídico*. Granada: Comares. 1999.

4 -Disponível em: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/community-charter-of-the-fundamental-social-rights-of-workers#:~:text=The%20Community%20Charter%20of%20the,European%20social%20model%20in%20the>. Acesso em: 21 out. 2020.

5- VAN DEN HOVEN, Rudy. O sistema de Segurança Social Holandês e a Renda Mínima. In SPOSATI, A.(org.) Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento. São Paulo: Cortez, 1997: 59-84.

para crianças e jovens até 18 anos que individualizam determinadas situações na convivência familiar que poderiam fragilizar a proteção da criança.<sup>6</sup>

Uma nova geração de modelos de renda social ocorreu na Europa, após 1973, com a expansão do neoliberalismo e da globalização. Essa nova regulação social vai tratar da desigualdade social expressa pela inclusão - exclusão social. Tratava-se de um momento em que as preocupações identificavam que mínimos sociais deveriam ser alcançáveis por todos. Não se tratava mais da pobreza de um ou outro indivíduo, mas das causas estruturais da pobreza, ou da nova pobreza causada pela exclusão social, e o desemprego. A nova situação misturou pobres e desempregados, tornando as duas categorias permeáveis entre si.

Desde 1985, com a criação do Mercado Comum Europeu, foi demandada a formulação e implementação de uma dimensão social que instituisse mecanismo de provisões sociais mínimas. Em 16 de setembro de 1988, manifestação do Parlamento Europeu sobre a "Luta Contra a Pobreza na Comunidade Europeia" é considerada um marco histórico, pois é quando se manifesta a institucionalização pelos Estados membros da renda mínima para inserção social dos cidadãos mais pobres. O Parlamento Europeu considera o direito social de todo cidadão contar com um nível de renda mínima garantida. Em 15 de março de 1989, a *Carta Comunitária dos Direitos Fundamentais Sociais dos Trabalhadores*, adotada em 9 de dezembro de 1989 por todos os Estados membros da Comunidade Europeia, com exceção do Reino Unido, estabelece no seu artigo 10 que "*peçoas que não têm condições de entrar ou reingressar no mercado de trabalho e/ou não tem meios de subsistência devem ter o direito de receber recursos suficientes e assistência social de acordo com sua situação particular*". Os encontros internacionais realizados após esse momento marcaram a inter-relação entre pobreza, exclusão e emprego<sup>8</sup>.

O Conselho Econômico e Social da França examinou antigas experiências de apoio a indigentes – Estrasburgo, Saverne e Millouse –, e propôs uma nova política aprovada por François Mitterrand em 1º de dezembro de 1988, criando o *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI)<sup>9</sup>. Esse RMI tornou-se referência emblemática do novo

---

-6 Pagamento de benefício por criança do nascimento até os 18 anos, e desde que viva na Dinamarca, com valores que se alteram de acordo com a idade. O valor mais alto é para criança até 2 anos, no valor de US\$ 725 dólares. Esse valor é reduzido em 20% para as crianças de 3 a 6 anos (US\$ 570); reduz mais 20% para crianças de 7 a 14 anos (US\$450); para os jovens de 15 a 17 anos o valor cai para 20%, ou US\$150. Crianças em situações especiais têm outra situação: se o pai ou a mãe é que dele cuidam sozinho; se a criança é órfã de um genitor ou dos dois genitores; se a família conta com duas ou mais crianças até 7 anos, inclusive adotadas. Neste caso é interessante que a primeira criança recebe valor cheio de US\$375; as demais, ¼ desse valor.

7 Disponível em: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/community-charter-of-the-fundamental-social-rights-of-orkers#:~:text=The%20Community%20Charter%20of%20the,European%20social%20model%20in%20the>. Acesso em: 21 out. 2020.

8 Em 1986, foi criada a *Basic Income European Network* (BIEN), articulação europeia em defesa da renda básica universal com abrangência para todos os continentes. Inicialmente ela se restringia à Europa, depois se expandiu para todos os continentes. Desenvolve ampla discussão internacional sobre a renda básica, realizando congressos internacionais a cada dois anos

9 BOSCHETTI, Ivanete. Saídas para a "crise": o debate teórico em torno do Programa de Renda Mínima francês. In: SPOSATI, A. (org.). Renda Mínima e crise mundial: saída ou agravamento. São Paulo: Cortez, 1997: 25-46.

momento de renda social como programa de inserção. Em sua operação incorporou as demais formas de alocação familiar, como aquela relativa a mães viúvas ou ao pai sozinho. Há diferenciações de valores do benefício por criança. O primeiro filho recebe um valor cheio e os demais têm uma redução. Os portadores do RMI também contam com descontos em valores de contributos públicos estatais. O programa se propõe a apoiar o cidadão com idade acima de 25 anos.

Não se tratava mais de uma transferência de renda ou de um apoio ao desenvolvimento das crianças em suas famílias, mas de um programa com múltiplas interfaces, inclusive a do emprego e renda. Com essa preocupação, o RMI conjugou a questão de transferência monetária face ao processo de inserção social com centralidade no trabalho, o que vai gerar um novo formato de transferência de renda, a vinculado a condicionalidades, ou a exigências de determinados comportamentos, para permanecer como beneficiário.

A experiência francesa marca uma nova geração de programas de transferência de renda na Europa, agora destinados à inserção social. Como se pode ler pelo Quadro 1, a partir do ano 2000, ocorre a entrada de países europeus menores, e economicamente menos desenvolvidos em programas de transferência de renda. Os programas parecem, então, aproximar-se em objetivo da segunda geração, voltando-se para famílias e crianças<sup>10</sup>.

**Quadro 1 - Programas de transferência de renda na Europa**

Dinamarca	1933/1952/2016	Abono idosos Abono-família
Irlanda	1944/1977	Dividendo familiar de volta ao trabalho(universal). Renda Mínima
Noruega	1946	Benefícios em dinheiro para crianças pequenas
Islândia	1946/1991	Abono-Família
Suécia	1947/1998	Abono-Família/Pensão para Idosos
Áustria	1948/1967	Abono-família (Familien beihilfe)
Finlândia	1948/1992	Abono-família
Inglaterra	1948/1987	Abono-família/ Crédito familiar
Guernsey	1950	Abono-família
Alemanha	1954/1961	Abono-família/ Socialhilfe
Mônaco	1954	Abono-família
Itália	1955/1998	Abono-família <i>Reddito minimo di inserimento</i> (RMI)
Grécia	1958/2018	Benefício de pensão alimentícia
Holanda	1962	Abono-família
Bélgica	1971	Benefícios familiares garantidos
Jersey	1972	Auxílio à renda (teste de renda)
Malta	1974	Abono-família

10 Cobo (2010, p.70) considera em sua tese de doutorado que: “Suécia, Alemanha e França apresentam mais similaridades que disparidades: o benefício é nacional (embora operacionalizado localmente) e direcionado ao indivíduo; o acesso ao benefício é um direito adquirido para todos aqueles que atendam os critérios de elegibilidade; o prazo para recebimento é ilimitado (enquanto atender critérios de elegibilidade e/ou cumprir condicionalidades); e o limite máximo de renda, que torna o indivíduo elegível ao programa, varia segundo a estrutura familiar tamanho e/ou composição – se tem filhos, se é mãe/pai solteira(o), etc.)e custos de moradia (exceto França)”. A autora considera que o sistema de transferência de renda na Suécia é residual uma vez que há plena cobertura de benefícios contributivos universais. Na Alemanha, a assistência social é residual, e foi o primeiro programa a usar teste de meios. Sua ação é direcionada para a solidariedade familiar, e, nela, para os que não contribuem ou não podem contribuir com o sistema contributivo.

San Marino	1976	Suplemento de abono de família
Luxemburgo	1977/1986	Abono de nascimento/ RMI 1999
Liechtenstein	1984	Abono-família
<b>França</b>	1988/2009	Renda Mínima de Inserção/1941- subsídio velhice. RSA.
Espanha	1989/2020	Ingreso Mínimo Familiar/Inserção nos Países Bascos-IMF/IMI seguida pela Catalunha. Rendimento Vital Mínimo- alcance nacional. Decreto Lei20/2020 de 29 de maio.
Ilha de Man	1992	Abono-família
Lituânia	1994	Renda Social
Rússia	1995	Bolsa Família
Portugal	1996/1997	Rendimento Mínimo Garantido/ de Integração Social
Hungria	1998	Abono-família
Croácia	2001	Rendimento mínimo garantido
Romênia	2001	Rendimento mínimo garantido
Bulgária	2002	Abono-família e Subsídio de criação de filhos
Chipre	2002	Abono-família
Letônia	2002	Abono-família
Moldova	2002	Abono-família
Sérvia	2002	Benefícios de abono de família
Polônia	2003	Abono-família
Eslováquia	2003	Abono-família
Albânia	2005	Auxílio financeiro e serviços sociais
Suíça	2006	Abono-família
Rep. Tcheca	2006	Rendimento mínimo garantido
Bielo Rússia	2012	Benefícios Familiares
Andorra	2014	Prestações familiares
Eslovênia	2014	Suplemento de renda dos pais
Estônia	2017	Prestação de subsistência

Fonte: Programas de seguridade social em todo o mundo: Europa, 2018. Fonte: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/ssptw/2018-019/europe/spain.html>. Acesso em 24 out. 2020.

Nota: Abono-família refere-se à transferência monetária à família.

Na sequência da experiência francesa, países europeus criaram programas similares, reconhecidos agregadamente como a “geração de políticas sociais ativas”. O programa português se assemelha ao francês e é voltado para a inserção social por meio de um contrato de trabalho. O Quadro 1 apresenta a lista de programas europeus de transferência de renda. Ela cobre o século XX após os anos 30 e o século XXI até 2018<sup>11</sup>. Os países escandinavos, mais Alemanha, Irlanda, Áustria, Holanda, Bélgica e Inglaterra mantiveram seus programas, em geral de abono familiar, no âmbito da assistência social. Percebe-se que a grande parte dos benefícios está dirigida à família<sup>12</sup>

11 A regulação da pobreza na Europa se deu inicialmente por meio das *Poor Laws*, com acomodação dos pobres em *poorhouses/workhouses/houses of correction*. Esse tipo de regulação perdurou por mais de 200 anos e foi definitivamente anulada em 1948 com a concretização das propostas de Beveridge para o sistema de proteção social inglês (COBO, 2010, p.65).

12 Cobo (2010, p.65), discutindo o padrão europeu de proteção social, afirma que “respeitando-se as particularidades de cada país, as provisões de bem-estar específicas para cada grupo etário (benefícios universais e contributivos) são suplementadas por componentes gerais que abrangem toda a população (com destaque para os mais vulneráveis, deficientes, doentes crônicos etc.). Somando-se a isso a provisão de bens públicos nas áreas de educação, saúde e proteção ao emprego.”

Para os autores Monereo Perez e Molina Navarrete (1999), um novo benefício aos cidadãos deveria romper com o estigma associado a um programa de assistência social, devendo ser instituído na condição de direito subjetivo, ter perspectiva universal, e manter-se por tempo indefinido. Os recursos financeiros deveriam ser direcionados para a proposta da mudança da inserção profissional, sendo o beneficiário acompanhado por instituições públicas. A segmentação dos beneficiários pode ocorrer por estratos de renda, sobretudo quando a renda social é orientada para atenção à miserabilidade e à pobreza. Essa alternativa é reconhecida como **transferência de renda focalizada**.

Dentre as formas de renda social, uma delas mais frequente implica conceder valores monetários (em geral reduzidos) caracterizados como **renda mínima**. Além de distinguir limites de valor financeiro ao benefício concedido, podem ser estabelecidos limites atribuídos à precariedade de renda pessoal ou familiar, limites etários, exigências comportamentais, entre outras. Essas exigências comportamentais são disciplinares e operam como condicionalidades para manter o benefício. Esse tipo de benefício é nominado de **transferência condicionada de renda**.

A variação que associa a renda social à inserção em um trabalho, mesmo que precário, ainda é bastante aplicada e nominada de **renda mínima de inserção**. Alguns misturam conceitos e aplicam a nomenclatura **renda básica de inserção**, revelando compreensão equivocada. São dois conceitos de sentidos opostos, básica e inserção social. Ela será básica quando for universal para todos. A referência a “de inserção” significa, no caso, a obtenção de emprego e renda individual, o que lhe faz continuar a ser mínima.

Em geral propostas de renda social são institucionalizadas como programas sociais que não asseguram direitos, não são orientados para cidadãos, mas para o que denominam inadequadamente de “destinatários”, um indivíduo pré-definido a ser normalizado, não tratado na condição de cidadão. Do ponto de vista da gestão, esses programas não usam de formatos dialógicos, e sim, registram parca democratização e alta burocratização, tecnologia e bancarização.

O percurso das transferências estatais de renda em contexto europeu já conta com 90 anos de existência em algumas gerações. A primeira nos anos 30, em que ocorreu o reconhecimento do mérito em receber transferências, em ambiente da assistência social, para aqueles que não contavam com condições de autossustento. A segunda geração ocorre no pós-Segunda Guerra, durante os trinta gloriosos anos, ou até o final da década de 1970, na qual as transferências se voltam para criar um suporte para os cuidados e desenvolvimento de crianças e jovens. A forma adotada é a de alocação familiar, o que implica condições de convivência familiar para a criança. A terceira geração, ao final da década de 1980, tem efeitos mais complexos.

Caracterizadas a intensidade do processo de desigualdade social e econômica, a presença da exclusão social, o quarto mundo ou quarto extrato de pauperização, o desemprego, dirige-se enfim o olhar para os que vivem em maior precariedade. Por consequência, a transferência de renda vai se tornar um programa de enfrentamento da pobreza, da vulnerabilidade, e não mais um direito de equiparação pela cidadania, embora passe, por vezes, a usar o termo “cidadania” em sua nomenclatura. Ganha a referência em mínimos sociais-M, e passa a utilizar

essa expressão em sua nomenclatura, que também indica o valor restrito atribuído aos benefícios. Outra característica é sua perspectiva de inserção social-I, que significa que o programa é uma passagem, pois se volta para a saída do beneficiário, e não para sua garantia de direitos. Ele é voltado para a saída e descarta o caráter contínuo da proteção social. Decorrente dessa perspectiva, ele adota estratégia disciplinadora pelo uso de condicionalidades-C. Transforma-se em programa de adestramento comportamental, no qual o não cumprimento da condicionalidade leva ao castigo em ser retirado.

Os últimos 40 anos derrubaram a associação da transferência de renda à universalidade, à cidadania e ao direito à proteção social. Os modelos de institucionalização da renda social, que se reproduzem em diversas realidades, distinguem-se pelo modo pelo qual cada país opera a seleção dos beneficiários, aplicando formas de segmentação/categorização entre os indivíduos de uma sociedade.

## 1.2- APONTAMENTOS SOBRE A AMERICA LATINA

A América Latina dista significativamente dos padrões europeus de cidadania entre outros, pela sua trajetória histórica escravocrata e colonizada que ainda se expressa por estigmas, e manifestações de intolerância e preconceitos e se traduz em lento caminhar civilizatório. Suas iniciativas, suas leis, mesmo que expedidas com termos e expressões aparentemente democráticas, ordenam a ação comprometida com a focalização, a redução seletiva à miserabilidade, o individualismo, o adestramento disciplinar, o reducionismo de valores aplicados, o precário entendimento quanto ao respeito e compromisso com a dignidade humana. Sua história recente em direção ao alcance universal de direitos humanos e sociais, enfrenta “obras de caridade” de doadores, em regra líderes políticos, com forte presença de religiosidade e preceitos morais, nos quais a dimensão social é tratada de forma excludente ao paradigma do direito de cidadania.

Os governos dos países europeus pós-Segunda Guerra Mundial se envolveram em construir uma rede pública de atenções ao cidadão. A transferência de renda naquele contexto se apresentou como uma construção longitudinal de atenções sociais em forma monetária, que foram sendo acumuladas a outras formas de atenção social, até pela sua condição de direito de cidadania<sup>13</sup>.

O ponto de partida na América Latina não foi uma Lei civil, como a *Poor Law*, mas obras religiosas, assentadas em orientações de congregações internacionais, de forte presença no processo de colonização, abençoadas pela missão salvacionista de conquista de almas de selvagens.

Alguns países latino-americanos, como o Uruguai, conseguiram que a legislação previdenciária atingisse largo alcance para o trabalhador formal. De acordo com informes da CEPAL<sup>14</sup>, em 2000, o Uruguai mantinha 58,2% dos

13 Com estas afirmações não se deixa de conhecer e reconhecer os efeitos cáusticos desempenhados pelo neoliberalismo nas atenções sociais em toda Europa, mas com alto poder restritivo na Inglaterra.

14 Informes elaborados e apresentados pelo Assessor Regional da CEPAL, Alberto Arenas de Mesa em 14 de março de 2017, na Câmara dos Deputados, Brasília, durante o Seminário Internacional: Experiências na Previdência Social Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-287-16-reforma-da->

trabalhadores com cobertura previdenciária e, em 2014, esse número subiu para 87,2%. Seguem o Uruguai, a Costa Rica com 67,5% e o Brasil com 64,7% da população economicamente ativa com cobertura previdência. A mesma CEPAL estima que, em 2014, 142 milhões de trabalhadores não estavam cobertos por um sistema previdenciário, uma vez que, em 2014, eram somente 47,8% da população economicamente ativa da América Latina e Caribe que tinham tal inclusão. Em 2000, esse percentual correspondia a 36,9%. Os piores índices, em 2014, permaneciam com Paraguai, Peru e Bolívia, limitados a 25%. Costa Rica e Brasil registravam em 2014 os índices mais altos de cobertura contributiva ou de 67,5% e 64,7% respectivamente.

**Quadro 2 - Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe nas décadas de 90 e 2000.**

País	Programa	Criação
México	PROSPERA/Oportunidades (PROGRESA)	1997
Honduras	Programa de apoio à família	1998
Nicarágua	Rede de Proteção Social	2000
	Atenção à crise	Piloto-2005
Costa Rica	Programa Supermonos	2000
Jamaica	PATH-Saúde infantil	2001
Colômbia	Famílias en Acción	2001
	Subsídio Condicionado à Assistência Escolar (Bogotá)	Piloto-2005-
Chile	Chile Solidário (1981 - Subsídio Familiar)	2002
Argentina	Becas Estudantiles-	2002
	AUY- Benefício Universal para Criança	2007
Equador	Bono/Bônus de Desenvolvimento Humano	2003
República Dominicana	Solidariedad Transferência de renda solidária	2005 - 2012
Paraguai	Tekoporã	2005
	PROPAIS	2006
El Salvador	Rede Solidária	2005
Uruguai	PANES - Programa Nacional de Atenção à Emergência Social	2005
Peru	Juntos	2005
Bolívia	Benefício Juancito Pinto (BJP)	2006
Costa Rica	Transferência de renda familiar	2006
Panamá	Rede de Oportunidades	2006
Guatemala	Meu progresso em família	2008

24

Fontes: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/americas/index.html>. Acesso 22 out. 2020.

COBO, B.; LAVINAS, L.; VEIGA, A. Políticas Sociais Universais E Incondicionais: Há Chances Reais de sua Adoção na América Latina-13°. Congresso da Rede Mundial de Renda Básica BIEN 2010. 2010. In Tabela 1- Programas condicionados de transferência de renda na América Latina. p.16/17.

O México, que no ano de 2000, tinha somente 38,3% da população economicamente ativa coberta pela previdência social (percentual que caiu em 2014 para 35,9%), foi o país da América Latina que iniciou, distando uma década da

<previdencia/documentos/audiencias-publicas/14-3.17/AlbertoArenasBrasilSeminarioCamaraDiputadosMarzo2017portugues.pdf>. Acesso 23 nov. 2020.

França, em 1997/1998, um programa nacional de transferência condicionada de renda (PTC).

A presença e extensão de cobertura das políticas sociais latino-americanas têm forte diversidade em sua regulação. São formas diferenciadas de proteção social, do volume de inversão estatal em sua efetivação e de seus resultados redistributivos.

Quanto à experiência em transferência monetária de renda, há tendência em programas focalizados ou até ultra focalizados, de restrita cobertura em quantitativo e qualitativo, além de aplicação de condicionalidades. Em geral não chegam a garantir permanência e segurança, o que seria pertinente a uma ação de proteção social.

Análise cepalina de 2010 considera que países da América Latina têm como principais características em seus programas de transferência de renda: vínculo da linha de pobreza com crianças até cinco anos; vínculo da linha de extrema pobreza com crianças de 5 a 14 anos; vínculo da linha de pobreza com adultos com mais de 64 anos; linha de pobreza para os desempregados de trabalho formal e informal<sup>15</sup>.

São 18 países da América Latina, ou 19 com o Brasil que registram PTC's. Cabe registrar que o Chile em 1938 contava com uma experiência em auxílio à família.

Simone Cecchini e Rodrigo Martinez, da CEPAL, consideram que a transferência de renda, para que se constitua em ferramenta de proteção social, não pode ser isolada ou fugaz. Ela deve ter a função de articular e dar continuidade entre as atenções das diversas políticas sociais. No caso, seria uma porta de acesso com mecanismos operativos de conexão que possibilitariam acessos, e não restrição de ingresso, como pensado anteriormente pelo imposto de renda negativo. Por outro lado, não cabe entender a transferência de renda como um estado vitalício ou permanente de dependência, ela deve ter por orientação o alcance da materialização da cidadania social, o que exige mecanismos de vigilância do alcance e efetivação de direitos sociais e garantias afiançadas pelo Estado. Assim, o sucesso dos programas de transferência de renda depende da capacidade da cobertura e da qualidade dos serviços sociais que são acessíveis aos beneficiários<sup>16</sup>.

25

### 1.3- TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

A experiência brasileira e em âmbito nacional é tardia. Um dos fatores já informados foi a lenta expansão do reconhecimento na condição de direito cidadão dos direitos humanos e sociais, o que só ocorreu com a Constituição Federal de 1988. Outra aquisição histórica, por mais paradoxal que possa parecer, reside na incorporação do ente federativo municipal, o que ocorrera na Espanha havia uma década – 1978. Durante período de ditadura militar no país, foram restringidas formas de manifestação de poder local. Assim, os municípios no Brasil, até a CF-88 foram governados por extensão do governo estadual, exercido por lideranças

15 CECCHINI, S; MARTINEZ, R. Protección Social Inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos. CEPAL. ONU. Chile. 2011, p.255

16 CECCHINI, S; MARTINEZ, R. Protección Social Inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos. CEPAL. ONU. Chile. 2011, p.206

indicadas pelo governo federal. As inovações nas políticas sociais foram campo de exercício do protagonismo municipal. Assim, em 1995, anteciparam o governo federal, instalando o primeiro programa de transferência de renda de âmbito municipal na cidade de Campinas.

A introdução da transferência de renda no Brasil foi impulsionada pela forte presença da fome e da miséria, e não propriamente pela conquista de um direito cidadão. São programas de governo, concessões, portanto, e não direito cidadão.

A primeira geração de política estatal de garantia monetária foi a previdência social, institucionalizada em 1923, e que, muito lentamente, espraia sua cobertura por segmentos dos trabalhadores. Aqui não existiu como na Europa uma primeira geração dos anos 1930 que aprovasse uma Lei Nacional fora da relação de trabalho e no campo da assistência social que tenha introduzido um abono para as famílias conviverem com seus filhos. Desde 1942, sob governo getulista, sua esposa cria uma organização de mulheres de governantes para atender cuidar de situações de pauperismo por meio de campanhas de arrecadação e distribuição<sup>17</sup>.

A presença no Brasil de transferências de renda estatais para famílias e indivíduos inicia na forma de auxílios emergenciais no campo das inversões orçamentárias pontuais na assistência social – auxílios de caráter seletivo, eventual e descontínuo na forma de ajudas que eram direcionados a famílias em situações de precariedade. Unidades de um órgão estadual ou municipal eram as operadoras, mas principalmente atuavam os núcleos de ação de primeiras-damas, as esposas de governantes<sup>18</sup>.

Inexistia uma política nacional de assistência social, o que ocorreu em países escandinavos e em alguns europeus desde os anos 30/40 do século XX, e foi tardia no caso brasileiro. Em geral foram iniciativas comandadas por lideranças de grupos políticos e suas esposas<sup>19</sup>. Um dos traços que vai compor a assistência social no Brasil é sua ordenação por segmentos sociais: menor, educandos, silvícola, comunitária etc. Não havia uma ordenação unitária, e sim segmentada. Não era considerada ou praticada com lógica universalista.<sup>20</sup>

---

17 Essa primeira geração de atenções sociais se deu sob um modelo autóctone e populista, mas bastante distante de direitos de cidadania. Era a ação da nominada Legião Brasileira de Assistência (LBA), institucionalidade voluntária de elite que se estendeu até 1996, sobretudo mulheres operavam por concessão de auxílios, distribuição de alimentos, roupas, entre outros. A primeira regulação estatal nacional de assistência social só ocorreu no cinquentenário da LBA em 1993.

18 No caso de São Paulo, esta experiência remonta ao ano de 1938 com a criação do Serviço Social do Estado, e, em 1951, na Prefeitura de São Paulo. A instância federal ainda mantinha, ocasionalmente, repasse de auxílios eventuais a vítimas de calamidade pública, além das cestas de alimentação do Instituto de Apoio ao Desenvolvimento e à Preservação da Natureza (Inan), com situação similar nos estados e municípios.

19 Nos primeiros anos republicanos foi implantada, em São Paulo, a “taxa de caridade”, sob a qual eram recolhidas taxas sobre apostas de corridas de cavalo, transferindo a renda a Organizações Sociais de caridade como a Santa Casa. A prefeitura subvencionava organizações, não atuava diretamente. Este padrão ocorreu entre 1901-1927, conforme os relatórios dos prefeitos do período. In. SPOSATI, A. Vida urbana e gestão da pobreza. Cortez. São Paulo 1987, p.105/107

20 Devem ser lembrados dois programas de transferência regular de renda, um realizado pelo então Juizado de menores do Estado de São Paulo, que transferia quantia mensal para famílias com filhos sob atenção da Justiça, e o Programa do Instituto de Apoio a Família da Secretaria de Promoção Social (IAFAM).

A Legião Brasileira de Assistência (LBA) manteve seu poder paralelo ao Estado Nacional. Mesmo em 1974, sob a ditadura militar no país – quando foi instalado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) –, ela manteve sua autonomia. Mas foi esse MPAS que protagonizou, nesse mesmo ano, a aprovação do primeiro benefício de transferência de renda com a nomeação de **Renda Mensal Vitalícia (RMV)**. A Lei n. 6.179 de 11 de dezembro de 1974 (Decreto n. 83.080/1979) instituiu o amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos que garantia, a cargo do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ou do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), o benefício de valor equivalente à metade do maior salário-mínimo vigente no País, e assistência médica nos moldes dos trabalhadores previdenciários<sup>21</sup>. O RMV não tinha valor equivalente ao salário, mas o benefício com a morte do titular era transferido para um pensionista, seguindo o rito previdenciário<sup>22</sup>.

**Tabela 1** - Incidência por ano dos benefícios de RMV. No Brasil e ativos dezembro de 2009 a dezembro de 2019, com cálculo de taxa de redução ano a ano

Ano	RMV/ Invalidez		RMV/ Idade		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
2009	237.307	-9,13	85.090	-15,71	322.397	-10,96
2010	215.850	-9,94	71.830	-18,46	287.680	-12,06
2011	195.018	-9,65	59.540	-17,11	254.558	-11,51
2012	177.578	-8,94	50.042	-15,95	227.620	-10,58
2013	160.614	-9,55	41.150	-17,77	201.764	-11,36
2014	145.915	-9,15	34.101	-17,13	180.016	-10,78
2015	132.460	-9,22	27.968	-17,98	160.428	-10,88
2016	118.327	-8,94	21.624	-16,50	139.951	-10,00
2017	106.373	-10,10	16.974	-21,50	123.347	-11,86
2018	96.519	- 9,26	13.405	-21,03	109.924	-10,88
2019	85.461	-11,46	10.004	-25,37	95.465	-13,15

Fonte: DATAPREV, janeiro de 2020. In: Anexo IV-8 -Metas fiscais- Avaliação da Situação Financeira e Atuarial dos Benefícios Assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Disponível em [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/images/arquivos/office/3a\\_081014-104623-625.pdf](https://www.gov.br/previdencia/pt-br/images/arquivos/office/3a_081014-104623-625.pdf). Acesso em: 5 nov. 2020.

Para acessar, o beneficiário deveria obter carta de indicação de pessoas notáveis. Esse procedimento vinculou o acesso ao benefício ao apadrinhamento de um parlamentar, e a ampliação de acessos ocorria em anos eleitorais.

É interessante observar pela Tabela 1 que, no espaço de 10 anos, os beneficiários de RMV com deficiência reduziram seu quantitativo em 64%, e aqueles com benefício por idade em 82%, todavia não se tem a informação se esse declínio tenha ocorrido por morte ou pedido de desligamento. A média entre os dois informa que o quantitativo total se reduz a um ritmo de 7% ao ano. Esse processo que já está com quase 25 anos não tem paralelo, pois o número de

21 A legislação garantia a correção do valor da renda pelo salário-mínimo, não implicava acesso a abono anual, e não permitia descontos em seu valor.

22 SPOSATI, A. Benefício de Prestação Continuada como Mínimo Social. In SPOSATI, A Proteção social de cidadania. Inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. Cortez, São Paulo 2004, p.125-178.

beneficiários de RMV foi congelado em 1996, ainda operando como direito adquirido.

A CF-88 estabeleceu no campo da Assistência Social, inciso V do art.203: *“a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.”*

Seguia o Brasil, com retardo de meio século, o caminho da primeira geração de transferência monetária em programa de âmbito nacional. A justificativa foi a de indivíduos sem condição pessoal de automanutenção. As crianças precisariam também ser incluídas na condição de incapacidade de automanutenção. Os europeus criaram a segunda geração de transferência de renda com as alocações familiares a partir dos anos 1940 e 1950. No Brasil, ocorreu uma tentativa dessa mesma institucionalização quando o Senado Federal encaminhou, para sanção presidencial, o Projeto de Lei nº48/1990 com o texto da Lei Orgânica da Assistência Social.

O projeto de lei instituía o “abono família”, em seus artigos 15, 16 e 17, considerando-o um benefício de prestação continuada, além da “renda mínima” para o idoso e para a pessoa com deficiência. O abono família foi entendido como devido às famílias com *per capita* inferior a um quarto do salário-mínimo, concedido por criança na proporção do respectivo número de filhos, ou equiparados até quatorze anos de idade. O valor da cota do abono família seria de 10% do salário-mínimo para cada filho ou equiparado até o máximo de 50% do valor do salário-mínimo. Caso a família recebesse o salário família não poderia receber o abono família, concedido somente a um dos pais.

Para o então Presidente, a proposta precisaria ser vetada, pois continha dispositivos contrários a *“uma assistência social responsável que se limite a auxílios às camadas mais carentes da população, sem, contudo, comprometer-se com a complementação pecuniária e continuada de renda, papel esse de uma ação voltada à maior disponibilidade de empregos e salários dignos”*. Considerou que o abono família mensal, ali criado, com características de complemento de renda familiar, seria *“incompatível com os fins da assistência social”, “de complexa operacionalização” e “absorvedor de uma gama de recursos que afetaria a dotação para outras ações mais condizentes com os princípios insculpidos na Constituição”*. (In: Anais da Câmara dos Deputados; Diário do Congresso Nacional, outubro, dia 12/1990 p: 4044-4048).

Ao reler os escritos sobre essa proposta de 1990, percebe-se seu considerável avanço, que, talvez, aplicando parâmetros relativos ao salário-mínimo tenha sido mais avançado do que programas de transferência de renda posteriores.

**Tabela 2** - Incidência por ano dos benefícios do BPC ativos dezembro de 2009 a dezembro de 2019 com cálculo de taxa de crescimento ano a ano.

Ano	BPC Deficiência /Invalidez		BPC Idoso/ Idade		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
2009	1.625.625	7,61	1.541.220	8,25	3.166.845	7,92
2010	1.778.345	9,39	1.623.196	5,32	3.401.541	7,41
2011	1.907.511	7,26	1.687.826	3,98	3.595.337	5,70
2012	2.021.721	5,99	1.750.121	3,69	3.771.842	4,91

2013	2.141.846	5,94	1.822.346	4,13	3.964.192	5,10
2014	2.253.822	5,23	1.876.610	2,98	4.130.432	4,19
2015	2.323.794	3,10	1.918.903	2,25	4.242.697	2,72
2016	2.436.608	4,85	1.974.942	2,92	4.411.550	3,98
2017	2.527.257	3,72	2.022.221	2,39	4.549.478	3,13
2018	2.603.082	3,00	2.048.842	1,32	4.651.924	2,25
2019	2.579.475	-0,90	2.046.710	-0,10	4.626.185	-0,55

Fonte: DATAPREV. In: Anexo IV-8 -Metas fiscais- Avaliação da Situação Financeira e Atuarial dos Benefícios Assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Disponível em [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/images/arquivos/office/3a\\_081014-104623-625.pdf](https://www.gov.br/previdencia/pt-br/images/arquivos/office/3a_081014-104623-625.pdf). Acesso em: 5 nov. 2020.

A assistência social foi considerada política pública nacional no âmbito da seguridade social, e sua operação enquanto tal teve início em janeiro de 1994, após a aprovação em dezembro de 1993 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Essa lei nacional regulou o benefício constitucional, nominando-o Benefício de Prestação Continuada (BPC), para idosos e pessoas com deficiência, de todas as idades, no valor de um salário-mínimo, mas seu acesso foi seletivamente reduzido ao requerente cujo *per capita* de renda familiar não atingisse  $\frac{1}{4}$  do valor do salário-mínimo. O BPC foi efetivado a partir de 1996, quando alcançou 346.219 beneficiários entre idosos e pessoas com deficiência, e em 2020 alcança mais de 4 milhões de beneficiários<sup>23</sup>.

A taxa média de crescimento anual dos beneficiários idosos é um pouco menor – 3,38% na década – do que para as pessoas com deficiência, equivalente a 5,02%<sup>24</sup>.

No mesmo ano de 1996, outro programa de transferência de renda foi instituído. O Brasil introduziu um primeiro benefício à família da criança, para que esta deixasse de ser explorada no trabalho infantil (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI). A partir de 2004, esse benefício foi incorporado ao Bolsa Família. O PETI transferia um valor mensal por criança, exigindo de sua família que a criança não precisasse trabalhar.

Como se percebe, essas primeiras experiências nacionais ocorreram por segmentos etários, como as internacionais, todavia foram altamente seletivas no uso de testes de meios no sentido de serem associadas ao segmento desprovido de automanutenção. Portanto foram incluídos pela manifestação de precariedade.

A segmentação dos indivíduos para o alcance da renda social distingue estratos ou categorias, que são submetidos à seleção criteriosa de teste de meios. Dentre os benefícios até aqui referidos, somente o BPC é reclamável como direito. A renda social não contributiva, no Brasil, ainda não alcançou a condição de direito

29

23 De acordo com os dados do Portal da Transparência do Brasil, os beneficiários do BPC em outubro de 2020 eram 4.827.525. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios?ano=2020>. Acesso em: 26 out. 2020.

24 O relatório do Ministério da Cidadania consultado informa razões para o decréscimo de inclusão de beneficiários em 2017 e 2018, indicando problemas operacionais como: demanda reprimida causada pela implantação paulatina do “INSS Digital”, instituído em 2017, utilizado para requerer o benefício; obrigatoriedade de inclusão no CADÚnico; redução na força de trabalho do INSS, sobretudo em período de pandemia, com redução de pessoal que executa perícia, revisão dos pedidos de benefício, revisão das solicitações com renda *per capita* familiar acima de meio salário-mínimo ou seja R\$522,50.

da/o cidadã/ão. Muitas são as experiências que a instituem como programa de um dado governo, sendo seu alcance discricionário, o que impede de ser requerida ou reivindicada, ou, até mesmo, de incorporar a voz do beneficiado.

No Brasil, foram muitas as experiências de aplicação de programas de transferência de renda, renda mínima, renda de cidadania, instaladas a partir de municípios.

O então presidente da Câmara de São Paulo, e professor da FGV, Eduardo Suplicy lança pela Ed. Brasiliense, em 1988, o livro **Da Distribuição da Renda e dos Direitos à Cidadania** e com isto, inicia o debate político do tema. Eleito senador da República em outubro de 1990, defendeu a implementação do programa de transferência de renda, sob o título, “Programa de Garantia de Renda Mínima”, que apresentou como Projeto de Lei do Senado 80/1991. A seguir apresenta na Câmara dos Deputados (PLC 2561/1992), beneficiando, na forma de imposto de renda negativo, as pessoas residentes, maiores de 25 anos com rendimentos brutos mensais inferiores aos então CR\$45.000,00. O projeto foi aprovado no Senado e recebeu substitutivos na Câmara, mas só foi aprovado em 2003, após mudança de presidência, contudo, nunca foi implantado. Curiosamente, seu novo projeto de lei para aprovação da Renda Básica da Cidadania foi aprovado em 2004, e sancionado pela Lei Federal n. 10.835/ de dezembro 2004. Sua aprovação ocorreu 24h antes da votação do Programa Bolsa Família, mas, nunca foi regulado ou implantado

O primeiro programa nacional de transferência de renda aprovado e implantado voltou-se para **transferência de renda a crianças e adolescentes em risco social**, aprovado pela Lei Federal n. 9.533 de 1997, de autoria do deputado federal Nelson Marquazan (PSDB-RS). Esse projeto de lei autorizou que o governo federal realizasse convênios com todos os municípios para que instalassem programas de transferência de renda associados à educação – Programa Bolsa Escola e o então Bolsa Alimentação.

Foi instalado pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1998, programa sob o nome de **Bolsa Escola**, e sua gestão, inicialmente na assistência social, migrou para a Educação em 2001, sendo que o programa perdurou até 2002, quando foi inserido no Bolsa Família<sup>25</sup>.

Esse foi um período de efervescência de programas de transferências de renda para objetivos fragmentados e de gestão isolada. O PETI de 1996, o Auxílio Gás de 2001, o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano de 2001, o Cartão Alimentação de 2003, além do BPC e da RMV.

Em 1996, as transferências de renda aplicadas pelo PETI e o BPC foram direcionadas a situações “de mérito” indiscutível, uma vez que não conflitavam (moralmente) com a disposição de trabalhar do cidadão, pelo contrário, ocorria até a restrição da presença do trabalho por ser infantil. O PETI era focado em crianças com idade entre 7 e 15 anos que trabalhavam ou que estavam sob risco de trabalhar em atividades perigosas, insalubres ou degradantes, como os meninos-carvoeiros. O benefício era de R\$ 25,00 para crianças em áreas rurais, e nas áreas urbanas de R\$ 40,00 por criança. Para receber o benefício era necessário que as

25 O “Bolsa Escola” foi criado pela Medida Provisória n. 2.140 de 13/2/2001 e posterior Lei n. 10.219 de 2001. Pelos relatórios, foi implantado em 5.470 municípios, chegando em 2002, seu último ano de funcionamento, a atingir 8.665.978 crianças. In SPOSATI, A., 2004. p. 173-175, *opus cit.*

crianças menores de 16 anos não trabalhassem e tivessem 75% de frequência escolar no ano.

Na segunda metade da década de 1990, foram implantados programas municipais de transferência de renda como, em 1995, o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) em Campinas, e, no mesmo ano, o Programa Bolsa Escola de Brasília; e o Programa Renda Familiar Mínima em Ribeirão Preto. Em 1996, tal modelo de programa também foi instituído em Vitória, Santos, Belo Horizonte, Jundiaí, Boa Vista, Franca e Salvador<sup>26</sup>.

É de se ter presente que a luta pelos direitos da criança e do adolescente marcou a década de 1990 quanto à implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Assim, muitos projetos associaram a transferência de renda à presença da situação de risco para crianças como critério de inclusão.

O Programa Bolsa Alimentação, criado em 2001, teve por propósito estimular gestantes, nutrizas e crianças menores a participarem de atendimento pré-natal, consultas pós-parto e atividades educativas de saúde, como aleitamento materno e alimentação saudável. Oferecia uma transferência condicionada de R\$ 45,00 à família e R\$ 15,00 por criança entre 0 e 6 anos participante.

O Programa Fome Zero, instalado em 2003, no primeiro mandato do governo Lula, propôs uma nova forma de transferência de renda voltada para a alimentação. Pelo Decreto n. 4.675, de 16 de maio de 2003, foi introduzido o Cartão Alimentação ao Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), criado pela Lei Federal n. 10.689, de 13 de junho de 2003. No caso, era operado pelo Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA).

Esse contexto múltiplo de formas isoladas de transferência de renda indicou, no primeiro ano do governo Lula, que fosse realizada a fusão desse *mix* de “gerações” de programas de transferência de renda implantados entre 1996 a 2003, cada um com um formato de gestão, um valor de benefício, um dado padrão de cobertura. Lena Lavinas (2010) alerta que a transferência de renda deve ser entendida no campo da proteção social, mas não deve ser operada de forma isolada por uma só política social, mas sim

*“em conjunto com as demais políticas nacionais (o que inclui todo o desenho do sistema de proteção social vigente, assim como as políticas voltadas ao crescimento econômico, estímulo ao emprego etc.), estruturas institucionais e práticas locais na implementação e condução dessas políticas. Estas vêm se tornando cada vez mais relevantes uma vez que a assistência social e os esquemas de renda mínima costumam ser as políticas mais descentralizadas dentro de um sistema de proteção social.”* (LAVINAS et al., 2010, p.9).

---

26 Em 1996, o NEPSAS/PUCSP coletou informações de “76 projetos brasileiros de renda mínima em tramitação em casas legislativas, sendo que 62 (82%) eram municipais, 13 (17%) estaduais e 1 (1%) nacional (PGRM). Dos projetos municipais, 19% (12) estavam em capitais e 38% (23) em pequenos municípios de até 20 mil habitantes; 27% (17) em cidades de porte médio e 16% (10) em cidades de grande porte (mais de 300 mil habitantes) (SPOSATI, 1997, p. 109). Interessante notar que, no mesmo momento, o NEPP da UNICAMP desenvolveu trabalho similar (SILVA, 1997), o que mostra o impacto dessas práticas e seu debate na academia naquela conjuntura inaugural”. SPOSATI, A. Bolsa Família: Um Programa com Futuro(s), IN: Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília. MDS. 2010, p.268-299.

## 1.4 PROGRAMA BOLSA FAMILIA – PBF

As marcas genéticas do Programa Bolsa Família advêm de um *mix* entre o efeito de conciliação – até certo ponto – das propostas existentes e algo novo para a realidade brasileira. Integrou os antecessores Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Auxílio Gás em única modulação e valor, incorporou o PETI, mantendo-o nas regras anteriores e um pouco de espelhamento no Benefício de Prestação Continuada BPC. Valeu-se ainda, da experiência desenvolvida no México com o Programa de Educação, Saúde e Alimentação (Progres/Oportunidades), e um pouco na experiência do Chile Solidário articulando o alívio à pobreza por meio de benefício monetário com o investimento nas capacidades da família pelos serviços de educação e saúde. O Programa construiu um cadastro e uma administração centralizados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, criado em 2004. Em seu início, incorporou 3.615.596 famílias, que puderam dispor de valor médio do benefício superior aos anteriores.

Essa unificação de programas compôs a estratégia de agregação da inclusão social ao desenvolvimento econômico, que contava, então, com um conjunto de iniciativas, como a política de valorização do salário-mínimo, programas de fortalecimento da agricultura familiar, defesa e proteção do emprego formal e a ampliação da cobertura previdenciária. O Programa Bolsa Família, um Programa de Transferência de Renda com Condicionalidades (PTRC)<sup>27</sup>, foi criado em 2004, através da Lei n. 10.836 de 09/01/04.

O propósito do PBF não é o direito de cidadania, mas o alívio, ou a mitigação da miséria, ao usar de forte seletividade com valor para acesso de renda familiar *per capita* de 8% a 17% do salário-mínimo. O PBF possui alto grau de focalização, sendo que 66% da renda transferida vai para os 10% de famílias mais pobres do país. Introduziu condicionalidades sobretudo para as crianças e adolescentes controlando sua frequência às unidades de educação e saúde.

Embora o PBF apareça, em sua criação, como um programa descentralizado, essa configuração de fato nunca ocorreu. O poder de decisão, diga-se monocrática, quanto à inclusão ou não de um requerente é da União, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) que decide quem, quantos e de que cidades serão os incluídos no PBF. Há uma definição previa de cotas ou vagas possíveis baseada no Censo populacional do IBGE a partir do perfil de famílias para o PBF. Ainda há pouca transparência nessa decisão em que a criação de vagas depende também da verba orçamentaria par o programa e avaliação dos gastos em seu desempenho.

Aos municípios coube a captação da demanda para cadastramento no Cadastro Único, mas a seleção como já apontado é centralizada em órgão federal. Por consequência, há sempre uma fila de espera entre cadastrados e incluídos no

---

27 O PBF, um PTRC, foi regulamentado por dois decretos, de n. 5.209, de 17/09/2004 e de n.7.332, de 19/10/2010 (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2014). Conforme Art. 3º da Lei de criação do PBF, “a concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento”.

PBF, todavia municípios e Estados não têm inserção nessa decisão. Cabe à União<sup>28</sup> a gestão dos benefícios, a supervisão e o cumprimento das condicionalidades e o controle das adesões dos municípios ao programa. A lista de beneficiários é pública e pode ser acessada por qualquer cidadão. Todavia não há informação quanto ao tempo de espera o que causa problemas para as famílias que não sabem par quando sua inserção está prevista.

A inclusão no PBF é restrita ao critério de renda per capita da família, não levando em conta quaisquer expressões de desproteção social e as condições do território onde ela vive. Por certo, essa limitação faz com que recaiam sobre a família as dificuldades em obter acesso e vaga de atenção nos serviços cuja frequência está posta sob condicionalidade a cumprir para manter-se no PBF.

O PBF estruturou-se na proteção social à família<sup>29</sup>, cujo princípio se baseia na ideia de que cabe ao Estado a função protetiva da família, uma unidade social importante, de formação, de relações de dependência, de compartilhamento e de solidariedade, mas, sobretudo, de proteção a seus membros. Todavia, seus benefícios acabam por centrar-se na criança e no adolescente, e não, propriamente, na família, ou seja, acaba por configurar-se num benefício individualizado, inclusive pelo critério per capita sem observar as relações entre os membros. É de se registrar que nem todos os filhos são incluídos o que traz um trato não isonômico aos direitos da criança e do adolescente por parte da gestão do programa a face ao estabelecido como proteção integral pelo Estatuto da Criança e do Adolescente -ECA.

O PBF não deixa de dividir a responsabilidade estatal principalmente, com as mulheres responsáveis nessas famílias. Apregoa incentivar o acesso à rede de serviços públicos, em especial os de saúde e educação, contudo, transforma esse acesso de direito em condicionalidade para que a família se mantenha no programa, punindo-a pelo descumprimento que pode levar a sua suspensão ou mesmo ao desligamento do programa.

Não se trata de um programa de transferência de renda de cobertura universal, tampouco de universalidade na cobertura<sup>30</sup>. A entrada da família decidida pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania- SENARC e pelos dados do CADÚnico não tem tempo determinado para dar resposta quanto a inclusão ou não

---

28 Essas competências são exercidas pela SENARC, que se encontra no Ministério da Cidadania, e tem como “agente operador” a Caixa Econômica Federal, responsável pela garantia operacional da infraestrutura necessária ao processamento de dados do CADÚnico e da organização operacional e logística referente ao pagamento dos benefícios.

29 É muito importante ressaltar que, para o PBF, a família corresponde à “unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros.” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004)

30 A Portaria nº 341, de 07 de outubro de 2008, estabelece a disciplina das atividades operacionais para o ingresso das famílias no PBF. Neste sentido afirma que esse ingresso dependerá das informações cadastradas, atualizadas e válidas junto ao CADÚnico – com regramento específico, disponibilidade orçamentária e financeira, segundo a Lei Orçamentária Anual em vigor; e a existência de estimativa de famílias pobres nos municípios, calculada a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sem prejuízo de análise e estudos formulados por outras instituições do Governo Federal, sendo que o procedimento de definição da quantidade máxima de famílias habilitadas será feito mediante a aplicação de “sucessivos critérios de priorização”.

da família. Não se sabe também se a cota de cada cidade estaria ou não preenchida<sup>31</sup> e se haveria reserva orçamentária para a inclusão de mais famílias beneficiárias. A “fila de espera para inclusão” cresceu acumulando solicitações sem respondê-las. Não raro, prefeitos precisaram solicitar que sejam liberadas para suas cidades cotas de ingresso de novos beneficiários face à demanda que recebem. A centralização da gestão não inclui a possibilidade de situações emergenciais. Esse modo de gestão homogeneizadora, sob justificativa de impedir influências populistas, indica o motivo pelo qual o benefício do PBF foi suspenso e substituído pelo Auxílio Emergencial face à pandemia de Covid-19, de valor único para todas as famílias, e para todos aqueles que estavam na fila da inclusão.

Pela participação no CADÚnico e sua atualização, gestões municipais, estaduais e do Distrito Federal recebem um valor referente a seu desempenho na captação da demanda, gestão das condicionalidades e atualização bienal do CADÚnico. Esse valor é nominado de “Índice de Gestão Descentralizada”.

Não é permitido aos municípios o desenvolvimento das ações no âmbito do programa que não estejam determinadas pelo poder central. Embora a legislação que criou o PBF tenha introduzido um conselho representativo municipal de famílias beneficiárias em 2013, esse locus representativo não foi ativado, sua competência foi transferida para os Conselhos de Assistência Social, o que terminou por configurar uma restrição, pois tais conselhos não ativaram presença de beneficiários do PBF em sua composição. Isto acabou por restringir a participação na gestão e no controle social, notadamente a um programa de transferência de renda com muitas especificidades, para ser anexado às demandas – importantes, diga-se de passagem –, do órgão de controle da política de assistência social.

Essa centralização da gestão do PBF, ocorre ainda no trato com o agente operador do PBF – a Caixa Econômica Federal. Em 2011, a forma pela qual os pagamentos eram recebidos pelos beneficiários foi disciplinada pela Portaria nº 204 de 08 de julho. Nesse documento, além da definição do calendário de pagamento e das possibilidades de acesso ao recurso disponibilizado (agências, casas lotéricas, terminais de atendimento etc.), implicava na obrigatoriedade de haver, na sede de cada município, ao menos um canal de pagamento, cujo saque, por exemplo, era permitido através do cartão social do Programa Bolsa Família.

A portaria nº 555 de 09/12/20, ampliou o caminho da financeirização e da bancarização do programa. O referido documento ampliou os canais bancários para atendimento do programa, como conta poupança social digital, conta poupança simplificada e conta corrente simplificada, sendo necessário, para a efetivação de saques, a utilização do “cartão bancário” e não mais do cartão do PBF. Cabe frisar, que embora permaneçam na portaria as demais modalidades e as formas de relacionamento entre agente operador e beneficiários, há um calendário definido para abertura dessas contas bancárias com prazo iniciado em dezembro/20 e previsão de término para março/21.

Essa ação agressiva de financeirização, tendo como alvo, os beneficiários do PBF, que já se encontram em uma situação de vulnerabilidade, conforme nos

31 SAGI/MDS – atual MC – preparava um cálculo estimativo de famílias com perfil PBF para cada cidade com base na renda familiar indicada pelo IBGE.

ensina Lavinias (2020)<sup>32</sup>, está no interior de um modelo de crescimento denominado de “convenção pelo crescimento com consumo de massa”. A autora esclarece que, mesmo que pela primeira vez na história, milhões de pessoas passaram a contar com uma renda mínima de sobrevivência, permitindo-lhes a integração ao mercado de consumo, o valor praticado pelo programa é insuficiente, para alimentar um ciclo de crescimento de longo prazo. Logo seria necessário alavancar o consumo que carecia de lastro, abrindo o acesso ao mercado financeiro. A ação promovida pelo Governo, em função dessa Portaria, caminha nessa direção, de um lado obrigando os beneficiários ao pagamento de taxas bancárias e, de outro, às “benesses” do crédito a juros, em qualquer das formas ocorre a pressão às famílias para o “endividamento de massa”.

Lavinias (2020)<sup>33</sup>, aponta que a financeirização, é um movimento no capitalismo, simultâneo à globalização e à predominância do pensamento neoliberal, em que o lucro das instituições financeiras cresce mais rapidamente, que o das corporações não financeiras. Esse fenômeno cria um padrão de acumulação no qual a produção do lucro se dá crescentemente através de canais financeiros ao invés de ser pela via do comércio e da produção de commodities.

A incorporação dessas práticas restringe a liberdade das famílias, na regulação do uso do dinheiro, bem como, da forma pela qual esse processo pode ser realizado, dando ao governo maior controle sobre essa parcela da população. Cria-se, em hipótese, uma terceira via de monitoramento das famílias beneficiárias pela via da bancarização.

## 1.4.1. CONDICIONALIDADES DO PBF

A primeira condicionalidade do PBF reside na inscrição do requerente no Cadastro Único. As informações prestadas pelo requerente são auto declaratórias e, como regra, são exigidos para a inscrição das famílias no CADÚnico: do responsável o RG, CPF ou Título de Eleitor (exceto para famílias indígenas ou quilombolas, que podem apresentar qualquer documento de identificação) e, para os demais membros da família, é solicitado, ao menos, um documento de identificação previsto no formulário principal.

As condicionalidades do PBF são agregadas em três eixos:

**Entrada-** Renda *per capita*

Registro no CADÚnico

**Permanência-** Obediência disciplinar a condicionalidades em Saúde e Educação. O descumprimento leva a penalidades: bloqueio, suspensão e cancelamento

**Saída-** Descumprimento das condicionalidades

Renda *per capita*

Por vezes as condicionalidades são nominadas contrapartidas a serem cumpridas pela família para a permanência no programa. Além delas é preciso manter a regularidade de cadastramento no CADÚnico, obrigatoriamente a cada

32 Fonte: <https://insightinteligencia.com.br/bolsa-familia-e-bolsa-banco-a-financeirizacao-do-social/> Acesso 17 jan. 2020.

33 Fonte: <https://www.cartacapital.com.br/economia/a-financeirizacao-da-politica-social-o-caso-brasileiro-301/> Acesso 17 jan. 2020

2 anos e realizar a atualização de dados sempre que houver alguma alteração de dados.

A atualização cadastral proposta pelo Governo Federal, se divide em dois grandes eixos: a revisão do cadastro em si, que tem por objetivo a atualização da base de dados do CADÚnico, para aquelas famílias que não procederam a nenhuma atualização das informações prestadas nos últimos 2 anos, ou que seu cadastro não tenha sido submetido a averiguação cadastral. Esta busca verificar a presença de inconsistências nas informações declaradas a partir da comparação de dados de outras bases de dados do Governo Federal. Neste processo, caso não haja a atualização dos dados, o benefício do PBF, primeiramente será bloqueado e posteriormente, caso a situação permaneça, haverá seu cancelamento<sup>34</sup>.

No caso das repercussões das averiguações cadastrais, as divergências observadas, reduzem o prazo de no máximo 24 meses, para 3 meses consecutivos, ou seja, as famílias cujo recálculo não ultrapassa  $\frac{1}{2}$  SM, mas que apresentem divergências na base cadastral possuem esse período para a sua regularização, caso contrário, em 2 meses, o benefício será bloqueado e posteriormente cancelado. No caso de famílias beneficiárias cujo recálculo aponte para uma renda per capita seja superior a  $\frac{1}{2}$  SM, o cancelamento é automático<sup>35</sup>. No caso de famílias não beneficiárias, essa situação cadastral, é impeditivo de ingresso ao PBF, sendo somente essa revisão feita pelo Gestor Municipal ou pela SENARC.

Como se nota todo esse movimento de trato austero com os dados do CADÚnico interfere no acesso e na permanência do benefício com a família, esse controle do tempo de validade do dado não deixa de ser uma condicionalidade para o requerente ou o beneficiário. A sustação do benefício pode exigir do requerente que inicie um novo processo de cadastramento junto a um CRAS. Os prazos de validade do CADÚnico parecem conter a ideia de que em dois anos, será possível uma família sair da extrema pobreza ou da pobreza.

O ingresso no PBF implica, de início, a seletividade das famílias de acordo com sua renda *per capita*<sup>36</sup>. Após o acesso, há sua separação em dois grupos a partir do valor de renda *per capita* menor ou maior do que R\$ 89,00<sup>37</sup>. O grupo com renda per

34 Nas revisões cadastrais, após 4 meses de convocação, primeiramente o benefício será bloqueado por dois meses e, posteriormente, caso não haja, nenhum tratamento da informação será cancelado.

35 Fonte:

[http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2020/mar%C3%A7o/boletim\\_BFinforma705.html#:~:text=%E2%80%8BRepercuss%C3%B5es%20da%20Averigua%C3%A7%C3%A3o%20Cadastral%20no%20PBF&text=As%20fam%C3%ADlias%20em%20Revis%C3%A3o%20Cadastral.aplicado%20o%20cancelamento%20em%20novembro](http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/mar%C3%A7o/boletim_BFinforma705.html#:~:text=%E2%80%8BRepercuss%C3%B5es%20da%20Averigua%C3%A7%C3%A3o%20Cadastral%20no%20PBF&text=As%20fam%C3%ADlias%20em%20Revis%C3%A3o%20Cadastral.aplicado%20o%20cancelamento%20em%20novembro). Acesso 27 jan. 2021.

36 A renda *per capita* é fator condicionante para o ingresso das famílias no PBF, sua aferição separa as famílias em dois segmentos determinados pela resultante da divisão de todos os ganhos da família, pelo número de seus componentes. O primeiro segmento incorpora as famílias cujo valor do *per capita* seja de até R\$ 89,00, independentemente de haver crianças e/ou adolescentes na sua composição. Este é o segmento de “extrema pobreza”. O segundo segmento, o da pobreza, inclui as famílias com renda *per capita* entre R\$ 89,01 à R\$ 178,00, que terão direito de acessar o programa, caso em sua composição haja crianças e/ou adolescentes, pois neste segmento só cabem benefícios variáveis.

37 Valor 59% abaixo da referência indicada para a linha da pobreza extrema pelo Banco Mundial, de US\$ 1,90 dia/pessoa, que na PPP 2011/IPEA equivale em nov./20 à R\$ 151,51 mês/pessoa. Muito

capita abaixo ou igual a esse valor, é considerado extremamente pobre, e o outro cujo *per capita* da renda familiar fica entre R\$ 89,01 e até R\$ 178,00, é considerado pobre. Esses valores aplicados na seleção do PBF estão altamente discrepantes de referências nacionais e internacionais para a caracterização de um poder básico de consumo compatível com a dignidade da pessoa humana.

Essa hierarquização das famílias, entre extremamente pobres e pobres, ocorreu a partir do Programa Brasil Carinhoso – primeira infância que compôs o Plano Brasil Sem Miséria, em 2011, pois não existia na versão inaugural do PBF em 2003. Essa alteração introduziu o Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP), que completa o valor da renda *per capita* de cada membro da família até que cada um atinja o valor *per capita* de R\$ 89,01 (oitenta e nove reais e um centavo), com tal centavo deixa de ser extremamente pobre para ser pobre.

Lavinias (2010) aponta duas grandes questões reveladas pelo PBF ao longo do seu tempo de aplicação. A primeira diz respeito à não atualização, em sua gestão, das suas bases de referência para classificar as famílias em situação de extrema pobreza e pobreza. O valor do benefício se transformou em uma equação que procura equilibrar quantidade de demandantes do benefício com o montante orçamentário colocado à disposição, mas sem contar com ampliação de montante dos recursos que incluiria aumento dos beneficiários e atualização do valor do benefício. A tendência sequente é a redução de entrada de novas demandas e, a ausência de correção do valor do benefício, que perde valor de custeio de vida para os beneficiários.

Análise longitudinal dos parâmetros para selecionar as famílias para acesso ao PBF foi realizada por Lavinias et al. (2010)<sup>38</sup>, que realizam a conversão de valores dos benefícios do PBF de reais para dólares entre 2003 - 2009<sup>39</sup>.

### Quadro 3 - Distância em dólares dos valores praticados para inclusão de famílias no PBF 2003-2020. US\$.

Valores de seleção de famílias para inserção no PBF	Outubro/03	Dezembro/07	Julho/09	Outubro/20**	Distância % entre 2003-2020
Extremamente pobres - até R\$89,00	27,92	33,51	39,09	16,18	42%
Pobres - até R\$178,00	55,84	67,01	78,18	32,36	42%

Fonte: LAVINAS, L. COBO B., VEIGA, A. *Opus cit.* 2010, p.24.

distante da linha de pobreza do Brasil, país de renda média alta, estimada pelo BM em 5,50 ou R\$438,58 reais *per capita*.

38 LAVINAS, L, COBO B.,VEIGA, A. Políticas Sociais Universais e Incondicionais: Há chances reais de sua adoção na América Latina? 13º BIEN. São Paulo, 30 de junho a 2 de julho de 2010. p.24

39 Os valores para 2020, foram estimados para permitir a comparação do estudo apresentado por Lavinias (2010). Ela se baseia no referenciamento dos valores praticados em relação à taxa de câmbio nominal, sendo sua referência original a taxa de câmbio de US\$ 1,00 = R\$5,7907 em 24/06/2010. Somente nesta comparação e para efeitos de seguir com o método do estudo apresentado, foi adotada a taxa nominal do câmbio. Referente ao mês de Outubro/2020, a cotação do dólar US\$1,00 = R\$ 5,50 em 24/09/20. Fonte: <https://economia.uol.com.br/cotacoes/cambio/>. Acesso em: 15 out. 2020. Mesmo ao adotar preferencialmente a referência da Paridade do Poder de Compra 2011 do Banco Mundial, foi considerado que pela possibilidade técnica de acolhimento da utilização da taxa de câmbio nominal, a reflexão proposta pela autora, aponta, de forma contundente a queda dos valores praticados, ao longo desse período.

\*NOTA Cálculo para outubro de 2020 usando a taxa nominal do câmbio de outubro/2020, ou 1US\$dolar = R\$ 5,50

## Quadro 4 - Distância em dólares dos valores dos benefícios praticados pelo PBF entre 2003-2020

Benefício	Out/03	Dez/07	Jun/08	Jul/09	Out/20	Distância % entre 2003-2020
Básico	27,92	58,00	62,00	37,97	16,18	42%
Criança + Nutriz Gestante	8,38	10,05	11,17	12,29	7,45	11%
Jovem	-	16,75	16,75	18,43	8,73	48%

Fonte: LAVINAS, L. COBO B., VEIGA, A. *Opus cit.* 2010, p.24.

NOTA Cálculo para outubro de 2020 usando a taxa nominal do câmbio de outubro/2020, ou 1US\$dolar = R\$ 5,50

A série histórica do valor do benefício básico mostra que seu máximo chegou a ser de US\$ 39,09 em julho de 2009, ou US\$1,30/dia, isto é, abaixo dos US\$ 1,90 da linha de extrema pobreza do Banco Mundial, mas equivalente a 2,4 vezes o valor atual. Essa queda ocorreu no intervalo entre 2003 a 2020 de um ano somente.

É relevante o descenso nos valores pagos aos beneficiários pelo PBF entre 2003 e 2020. O valor máximo alcançado pelo benefício em sua relação com o valor do dólar ocorreu em junho de 2008, chegando a US\$ 62,00, pouco mais de 2 dólares por dia para uma família. Há forte discrepância desse valor com 2020, ano no qual o benefício básico à família é de US\$ 16,18. Registra-se que esse valor nunca esteve tão baixo.

Lavinas (2010), ao desenvolver análise longitudinal do comportamento do valor dos benefícios do PBF, construiu a hipótese de que cada família poderia receber "ao máximo", em junho de 2008, US\$ 129,01. À época, o benefício incluía, além do benefício básico à família, os benefícios variáveis para 3 crianças e 2 jovens. Esse mesmo *mix* de benefícios calculados em valores cambiais de dólar para outubro de 2020 corresponderia a US\$56,61 (R\$311,35), menos da metade do que era há dois anos.

Como se percebe, foi ocorrendo, durante os 17 anos do programa, forte desvalorização dos benefícios. Essa situação ficou explícita durante a pandemia da Covid-19 em 2020, quando o benefício se mostrou distante do alcance de um mínimo de dignidade para a condição de vida e sobrevivência do cidadão brasileiro.

A discrepância de valores aplicados pelo Programa Bolsa Família como identificadores da pobreza da família e dos seus membros, guarda distância de concepções de padrões internacionais. É bom que se lembre que não há, no Brasil um consenso sobre os critérios para pobreza que permita às iniciativas públicas e privadas. Por consequência tanto o governo, os entes federativos como as iniciativas privadas utilizam de referenciais aleatórios. Na maioria das vezes, é aplicado um valor referência que fraciona o valor pleno do salário-mínimo. Trata-se de referência de fácil e larga compreensão para o interior de aplicação na realidade brasileira. O Brasil não conta com a referência do custeio para o alcance da condição digna da vida humana e o valor básico do PBF parece se desconectar do custo e custeio das condições de vida do brasileiro e de sua família.

Outra consequência desta ausência se revela pelo trato enclausurado da discussão da pobreza sem articulá-lo com o da riqueza. Dessa forma o trato da caracterização da pobreza e seus indicadores tendem a ser residuais o que leva a propostas de ação também residuais, envelopadas na atitude de fazer o bem, mesmo que utilizando um critério esmolar de apoio e não, de afirmação de direito de cidadania. Sob tal contingência dificilmente tais programas conseguem se caracterizar como redistributivos.

A questão se torna ainda mais complexa quando esse valor extrapola o contexto nacional em busca de comparações internacionais. A decodificação de cada sociedade quanto às condições básicas a incluir e aos padrões de dignidade a referir, tem alta variação. Com certeza, a aplicação de valores monetários para descrever a pobreza tem sido referida a um só aspecto: a capacidade monetária de consumo em uma sociedade ocidental de mercado. Essa capacidade monetária é referida à cobertura para custear uma lista de produtos essenciais à sobrevivência de um ser humano.

Para o desenvolvimento deste estudo entendeu-se necessário comparar os valores praticados nos benefícios do Programa Bolsa Família em relação a outras experiências internacionais. Essa perspectiva forçou a busca por nova referência de valor comparativo a ser adotada, já que o uso da taxa cambial do dólar, para realizar as comparações, se mostrava insuficiente.

O Banco Mundial (THE WORLD BANK, 2018), refere essa possibilidade por meio de metodologia pela qual se comparam preços internacionais (Paridade de Poder de Compra – PPC ou *Purchasing Power Parity – PPP*), estas geram balizas de comparação dos valores praticados para estabelecer as linhas monetárias de pobreza. Essa paridade já foi referida ao custo em cada país de uma Coca-Cola ou de um Big-MAC<sup>40</sup>.

De acordo com os estudos do Banco Mundial para 2011 o valor de referência para países de Renda Baixa é de US\$ 1,90 dólares por dia/pessoa, em países de Renda Média-Baixa ela se situa em US\$ 3,20 dólares por dia/pessoa e, em países de Renda Média-Alta, caso do Brasil, é de US\$ 5,50 dólares por dia/pessoa.

Essas referências são ancoradas na PPP, isto é o poder de compra da moeda no mercado para um conjunto de produtos considerados essenciais. O objetivo é mensurar o valor da moeda circulante no país, a partir do referencial de “compra”. Esse indicador demonstra a variação do poder de compra de moeda para moeda, podendo valer, para mais ou para menos, em relação ao dólar, pois avalia o custo de vida (excluindo as variações cambiais), onde o consumo privado no Brasil (determinado pelo Banco Mundial) é multiplicado pelo número médio de dias de um mês e pelo deflator de um índice de preços para o período de referência. A utilização dessa metodologia visa tornar as análises cambiais mais precisas, pois

---

40 O *Big Mac Index* foi criado em 1986 pela revista britânica *The Economist* e compara os preços do Big Mac em diferentes países no mundo onde contém a cadeia de restaurantes McDonald's. Este índice serve como um indicativo da Paridade do Poder de Compra (PPC) de cada um desses países usando como referência o Big Mac. Fonte: <https://www.dicionariofinanceiro.com/big-mac-index/>. Acesso em 16 dez/20

não utilizam somente a sua cotação (taxa câmbio nominal) para que seus valores sejam expressos.

Segundo KILSZTAJN(2000),<sup>41</sup> a utilização da PPP para comparações internacionais, mesmo que contenha distorções, representa uma melhor aproximação do que a da utilização do PIB per capita, em dólares americanos: (KILSZTAJN, 2000. p. 98). A PPP conta com problemas metodológicos e pouca utilização por pesquisadores e órgãos de pesquisa internacionais, sobretudo pelo fato de que não possui estimativas para todos os países. Nem todo órgão internacional, como a UNICEF por exemplo, utiliza dessa metodologia, possivelmente porque ela não explica a diferenciação entre as nações do ponto de vista de atenções e cuidados de crianças, adolescentes e jovens.

## Quadro 5 - Calculadora de conversão de moeda internacional (PPP) para moeda local (R\$)

Faixas para os países	Valor do US\$/dia/pessoa	Valor mensal (R\$)		
		IPCA <sup>42</sup>	INPC	IPEA
Renda baixa	1,90	154,46	154,20	151,51
Renda média-baixa	3,20	260,14	259,70	255,17
Renda média-alta	5,50	447,12	446,36	438,58

Fonte: Víctor Bridi-- Equação para conversão de PPP 2011 para R\$ (vide Quadro 11 Anexo).

Nota: Os valores apresentados pelo IPCA e INPC são diferentes pois a amplitude da análise entre as faixas de rendimento das famílias em questão, são distintas. Em relação ao IPEA essa diferença, pode estar alocada na forma de cálculo para a definição da PPP: tanto pode ser utilizada a média de dias por mês de cada ano (365/12) ou a admissão dos meses com 30 dias, o que resulta em ligeira diferença.

É de se registrar que não raro a referência internacional referia a um indivíduo é considerada na sua aplicação para a família. No caso do Programa Bolsa Família o trato da renda per capita do indivíduo é "solidarizada" com os membros da família.

A referência à pobreza adotada, neste estudo, se apoia na equivalência PPP Banco Mundial de US\$ 5,50/dia/pessoa. Todavia, esse valor em reais tem dois tratamentos diversos. Em função da possibilidade de pequenas variações dos valores apresentados para a aferição da PPP, considera-se neste estudo os valores apresentados pelo IPEA, como referencial: seu valor equivalente em real é

40

41-KILSZTAJN, S. "Paridade do poder de compra, renda per capita e outros indicadores econômicos", Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política., v. 11, n. 2(18), p. 93-106, 2000. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/issue/view/841>

42 O IPCA é o Índice de Preços ao Consumidor Amplo e o INPC é o Índice Nacional de Preços ao Consumidor e, têm por objetivo a correção do poder de compra dos salários, através da mensuração das variações de preços da cesta de consumo da população assalariada. A diferença entre eles está na amplitude da análise, o primeiro verifica essa situação das famílias com mais baixo rendimento (famílias com rendimentos de 1 a 5 salários-mínimos), sendo que o segundo trabalha com as famílias com rendimento mensal entre 01 e 40 SM. Ambos são calculados pelo IBGE. Para efeitos de cálculo da PPP, se utiliza um desses índices para o cálculo da deflação, pois se consegue fixar os preços em determinado período, descontando a inflação sofrida. O IBGE possui outros índices de inflação (IPP, SINAPI etc.), bem como existem índices de outras instituições, como IGP-M da Fundação Getúlio Vargas e a IPC-FIPE da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE. Fonte: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9258-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor.html?=&t=o-que-e> e <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php#:~:text=A%20sigla%20IPCA%20corresponde%20ao,1%20e%2040%20sal%C3%A1rios%20m%C3%ADnimos>. Acesso em 16 dez/20

calculado em R\$ 438,58, ou seja, R\$ 14,62/dia/pessoa (PAIVA, ORAIR, 2020).<sup>43</sup> A importância da fixação de uma referência que norteie os valores a serem trabalhados na comparação internacional – mesmo que sejam poucos os “reais” de diferença, delimita a necessidade da compreensão de que a adoção de testes de meio para a garantia de direitos, inclui ou exclui o cidadão em função de centavos. Ainda, essas “pequenas diferenças” implicam na viabilidade do impacto orçamentário e o alcance da proteção social à população.

O PBF escolhe beneficiários na família a partir de cinco coberturas (família, criança, jovem, gestante e nutriz), que são customizadas família a família sendo que cada uma recebe um trato próprio. Portanto, o modo de cálculo do benefício PBF, para cada família, não possibilita que se saiba, de partida, o valor a ser transferido a cada uma delas. Esse formato impede a transparência dos resultados do PBF, sobretudo se o objetivo for o de avaliar a aplicação dos recursos financeiros. Os benefícios variáveis são aplicáveis a todas as famílias.

**Quadro 6** - Tipos de benefícios do PBF de acordo com o Decreto n. 9.396, 30-05-2018

Tipo de benefício	Descrição	Valor
Benefício Família -básico (só para extrema pobreza)		R\$ 89,00
Benefício criança e adolescente em famílias de pobreza e extrema pobreza	crianças e adolescentes até 15 anos (até 5)	R\$41,00
	adolescentes 16 a 17 anos (até 2)	R\$ 48,00
Benefício Variável em famílias de pobreza e extrema pobreza	nutrizes por 6 meses gestantes por 9 meses	R\$ 41,00
Superação da extrema pobreza (BSP).	<i>Complementação do per capita</i> da família até alcançar R\$ 89,01, valor variável	de R\$2,00 até R\$ 92,00

41

O cálculo do valor do benefício de cada família é realizado centralmente em Brasília pela SENARC-MC, que analisa os dados do CADÚnico preenchido e inserido no sistema pelo CRAS municipal ou outro órgão congênere, é a SENARC que decide sobre a inclusão da família e, no caso de a incluir, qual o padrão de benefício que receberá.

Uma família em extrema pobreza com sete filhos, sendo dois deles jovens, é candidata a receber o teto de R\$390,00, valor que pode ser ampliado, caso ainda um dos membros seja nutriz e/ou gestante (R\$41,00 para cada).Esse cálculo considera que todos os sete filhos sejam tratados de forma isonômica, isto é sem corte redutor do número de participantes O impacto do BSP, benefício que opera a regulação do *per capita* de cada membro cobrindo a diferença para que todos possam alcançar a R\$89,01 produz efeito no montante do benefício, podendo ultrapassar os R\$ 390,00. Para isso é realizado um arredondamento de cálculo da diferença em intervalos de R\$ 2,00, para permitir o saque em caixas eletrônicos, o

43PAIVA, L. H., ORAIR, R. Alternativas de transferência de renda e formas de financiamento. 2020. O futuro da transferência de renda é destaque em webinar. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=35913&catid=10&Itemid=9](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35913&catid=10&Itemid=9). Acesso em: 24 nov. 2020.

que faz com que seu valor varie e variar de R\$2,00 a R\$91,00 por membro da família.

O valor do benefício básico-família, de R\$ 89,00 (fruto de reajuste em 2016<sup>44</sup>), equivale a pouco mais que, uma décima primeira parte do valor do atual salário-mínimo, sendo inferior à linha de pobreza do Banco Mundial de US\$ 1,90 por pessoa, valor inferior àquele atribuído ao Brasil para referência internacional.

Valor de entrada no PBF R\$89,00 a R\$178,00	PPP 2011/IPEA	
	Renda Baixa	Renda Média Alta
	R\$ 151,51	R\$438,58

Levando-se em conta a comparação com as referências internacionais, os R\$ 89 deveriam ser R\$151,51 por pessoas e os R\$178,00 seriam R\$438,58. Os valores praticados pelo PBF, se encontram em nível muito abaixo das balizas de referenciamento internacional. Com uma variação de 493% entre os valores praticados e o apresentado utilizando a PPP 2011/IPEA para países de renda média alta, verifica-se uma desconexão que produz uma distância real e de significado do valor do benefício na vida cotidiana das pessoas. O valor básico para a família, de R\$ 89,00, corresponde ao custeio de um botijão de gás ao mês, isso quando o fornecedor é barateiro.

## 1.5-MATURIDADE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: 2004-2020

O exame da maturidade do programa Bolsa Família é aqui centrado em responder à expectativa de que ele possa ser, ou não, incorporado em um programa de Renda Básica de Cidadania.

O Programa Bolsa Família, em sua trajetória, resiste a quatro gestões do Governo Federal (Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro). Em todo esse período manteve, de forma geral, a estrutura operacional e de gestão, porém, assistiu a mudanças substanciais em relação aos seus propósitos iniciais, sem que tenha havido uma revisão ou até mesmo adequações necessárias em função das incidências das transformações sociais, políticas e econômicas que afetaram a nossa sociedade.

De certa maneira, tanto as falas “favoráveis” quanto as “contrárias” à manutenção desse PTRC sucumbiram à necessidade de reavaliação do programa e de seu modo de gestão. Esse processo envolveria a revisão: da composição e valores de seus benefícios, da dinâmica de inserção de novas demandas, da criação de efetiva estratégia para integração no processo de gestão das diferentes políticas e entes federativos, do diálogo com outras frentes da política econômica, com uma reforma tributária e fiscal, trabalhista. A análise das possíveis proximidades e distâncias do PTRC, para caminhar na direção de uma renda básica, pouco avança diante da disputa política entre propostas que possam estar presentes em substituição ao Auxílio Emergencial introduzido pelo Governo Federal para subsistência dos trabalhadores e suas famílias durante pandemia.

44 Ministério da Cidadania. Fonte: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2016/junho/apos-dois-anos-bolsa-familia-tem-aumento-de-12-5>. Acesso em: 24 nov. 2020

Essas transformações de nossa sociedade, que não significaram a reversão das estruturas de manutenção das profundas desigualdades sociais brasileiras, provocaram alterações nas características do PBF, como no caso do combate à pobreza, por exemplo. Seus valores se tornaram insuficientes, havendo, neste caso, uma redução do recebido pelas pessoas no decorrer da história. Por outro lado, a sua gestão foi gradativamente sendo marcada pela centralidade junto ao Governo Federal, minimizando práticas democráticas e participativas, mesmo havendo a ampliação da cobertura, ou seja, o aumento das famílias atendidas.

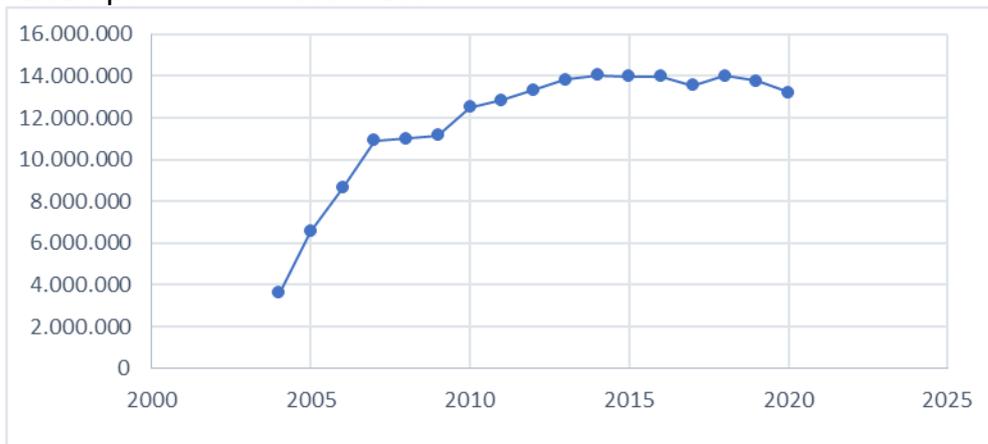
A maturidade do PBF pode ser examinada pelo comportamento do movimento dos beneficiários ao longo dos anos. Já foi assinalado neste texto que a decisão pela inclusão de uma família no PBF é plenamente centralizada na SENARC do Ministério da Cidadania.

**Tabela 3** - Distribuição entre 2004 e 2020 do número de famílias beneficiárias nos meses de janeiro no Programa Bolsa Família.

Ano/mês janeiro	Famílias	Taxa de acréscimo decréscimo
2004	3.615.861	0%
2005	6.572.060	81,76%
2006	8.644.196	31,53%
2007	10.908.452	26,19%
2008	11.007.829	0,91%
2009	11.167.140	1,45%
2010	12.500.294	11,94%
2011	12.851.345	2,81%
2012	13.330.714	3,73%
2013	13.835.986	3,79%
2014	14.045.570	1,51%
2015	13.980.524	-0,46%
2016	13.969.391	-0,08%
2017	13.560.521	-2,93%
2018	14.001.339	3,25%
2019	13.760.886	-1,72%
2020	13.228.015	-3,87%

Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 28 out. 2020.

**Gráfico 1** - Curva longitudinal de distribuição/ano de beneficiários do PBF entre 2004-2020 pelo volume total. Brasil.



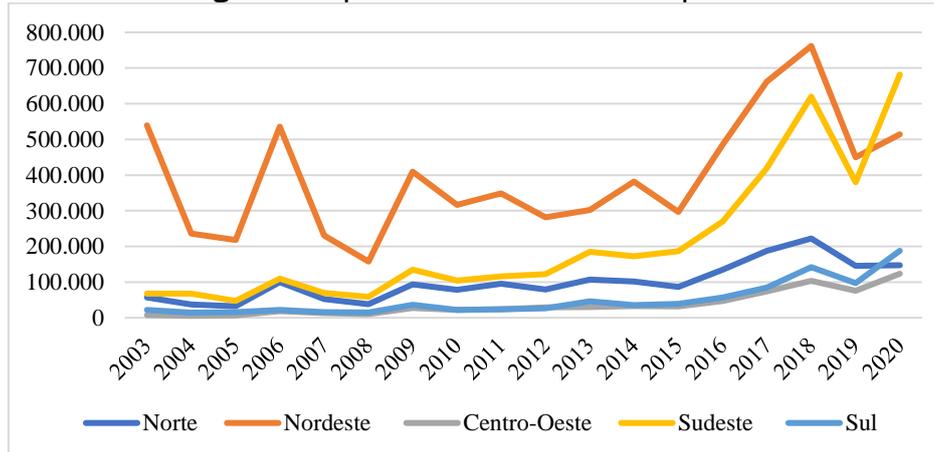
Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 28 out. 2020

Desde 2004, o PBF teve um crescimento contínuo quanto ao número de beneficiários, registrando um ápice quantitativo em 2014 com 14.045.570 beneficiários, o que correspondeu em 10 anos a quase o quádruplo de sua incidência. O Gráfico 1 permite a leitura desse movimento. Todavia, e só com exceção de 2018, o número de beneficiários vem caindo ano a ano. Isto pode ser consequência de políticas de austeridade, do bloqueio a entrada de novos beneficiários e da saída de beneficiários.

Foi realizado um estudo da distribuição da quantidade de famílias beneficiárias por estados da federação ao longo dos 17 anos de vigência do PBF, após reunidos por grandes regiões conforme mostram as linhas longitudinais do Gráfico 2. O detalhamento por estado e região pode ser consultado no Anexo I.

44

**Gráfico 2** - Linhas de concentração da distribuição/ano de beneficiários do PBF pelas cinco Grandes Regiões do país, entre 2004-2020 pelo volume total.



Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 28 out. 2020

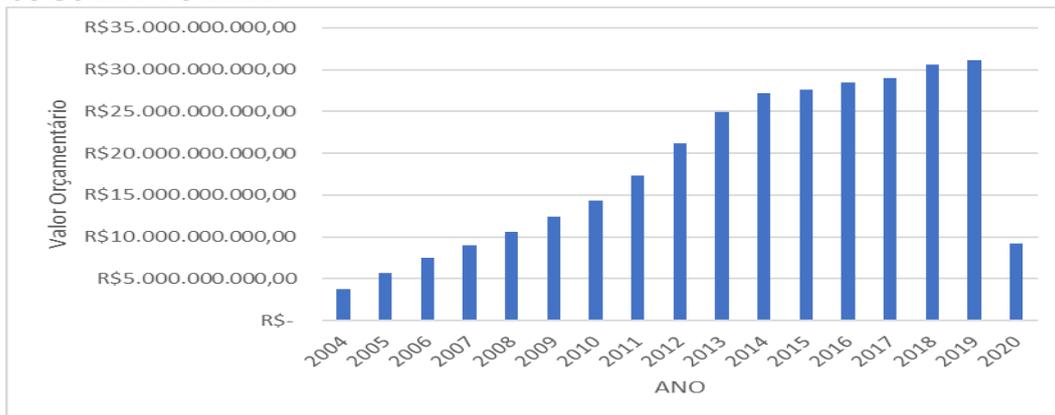
**Tabela 4 – Distribuição do valor pago pelo PBF às famílias no Brasil, entre os anos de 2004 e 2020<sup>45</sup>.**

ANO	Valor total pago às famílias por meio do Programa Bolsa Família
2004	R\$ 3.791.785.038,00
2005	R\$ 5.691.667.041,00
2006	R\$ 7.524.661.322,00
2007	R\$ 8.965.499.608,00
2008	R\$ 10.606.500.193,00
2009	R\$ 12.454.702.501,00
2010	R\$ 14.372.702.865,00
2011	R\$ 17.364.277.909,00
2012	R\$ 21.156.744.695,00
2013	R\$ 24.890.107.091,00
2014	R\$ 27.187.295.233,00
2015	R\$ 27.650.301.339,00
2016	R\$ 28.506.185.141,00
2017	R\$ 29.046.112.934,00
2018	R\$ 30.625.641.619,00
2019	R\$ 31.159.235.696,00
2020	R\$ 9.243.190.229,00

Percebe-se que a curva de distribuição/ano do PBF entre 2003 e 2020 manifesta **momentos distintos** que são mais intensificados conforme a região do país. A oscilação no Nordeste é bem mais acentuada do que no Sudeste, sendo essas as duas regiões de maior concentração de beneficiários. Nos dez primários anos, ocorreu um processo ascendente de inclusão de novas famílias ano a ano. Esse movimento não é partilhado ao examinar as regiões e, sobretudo, o Nordeste.

45

**Gráfico 3 – Curva de distribuição do valor pago pelo PBF às famílias no Brasil, entre os anos de 2004 e 2020**



45 -Fonte:

[https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q\[\]=5ItjcmGJnvSh1aLB1MiFcoeVhX5hhoNzgluHJh2dIKkfYXnybKyuNeVx7S5xplG2s%2BsgeuSjneeibem7LGlgKjCsefPrrCOp2m4t06w1mHqsNHEUQzI55fKuLc2Ds03yc2TsqDLjeXVwqFlv7tzksnQv8CRxrRih8jExclpiqrkEAHX0K3PsqY%3D](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q[]=5ItjcmGJnvSh1aLB1MiFcoeVhX5hhoNzgluHJh2dIKkfYXnybKyuNeVx7S5xplG2s%2BsgeuSjneeibem7LGlgKjCsefPrrCOp2m4t06w1mHqsNHEUQzI55fKuLc2Ds03yc2TsqDLjeXVwqFlv7tzksnQv8CRxrRih8jExclpiqrkEAHX0K3PsqY%3D) Acesso 24 jan. 2021.

**Tabela 5** – Orçamento global do PBF no Brasil, Folha de Pagamento de Novembro/20<sup>46</sup>

Território	Famílias Beneficiárias	%	Total Repassado	%
Brasil	14.273.802		403.655.222	
Centro Oeste	681.243	5	21.490.440	5
Nordeste	7.092.999	50	172.688.790	43
Norte	1.796.535	13	67.189.275	17
Sudeste	3.812.630	27	112.100.170	28
Sul	890.395	6	30.186.547	7
Brasil	14.273.802	100	403.655.222	100

VIS DATA. Painéis de Monitoramento; Programa Bolsa Família: benefícios

Entre 2003 - 2008, percebe-se uma oscilação nas regiões entre um ano e outro, embora a curva geral dos beneficiários se mostre ascendente. A partir de então, verifica-se uma permanência no que se poderia chamar de “definição de teto”, em torno de aproximadamente 13 milhões e 900 mil famílias, que se estabiliza entre 2015 e 2016, mas registra queda brusca de cerca de 400 mil famílias em 2017. Após breve ampliação em 2018, tem início uma curva descendente de inclusão de famílias no PBF. Em dezembro de 2019, de acordo com os dados do Ministério da Cidadania, esse número era de 13 milhões, e assim se manteve até o mês de fevereiro de 2020, quando foi incluído entre os recebedores de Auxílio Emergencial.

Os custos do PBF nacionalmente entre 2004 a 2019, ampliou-se em mais de 10 vezes, cálculo que não conta, porém com a deflação da moeda, alcançou em 2019 pouco mais de 31 bilhões para 13.760.886 famílias que como se viu na Tabela 3, foi um ano marcado por uma redução de famílias atendidas em 1,72%.

Em final de 2020 o PBF atendia a 14 milhões de pessoas distribuídas pelas 5 regiões do país. As duas regiões majoritariamente atendidas pelo PBF, o Nordeste e o Sudeste, somam 77% do total do programa, sendo que desse percentual, 50% estão na região nordeste. A destinação orçamentária acompanha basicamente os mesmos percentuais do número de famílias beneficiárias. A expectativa, segundo matéria publicada no jornal Folha de São Paulo<sup>47</sup>, é que a cobertura do PBF caia e seja menor desde o início da pandemia, no mês de janeiro/21. Atualmente 1,4 milhão de famílias já se encontram na fila de espera do programa, com uma indefinição no interior do governo em relação à ampliação da cobertura e da elevação do valor pago às famílias – dois fatores de suma importância para a efetivação do programa em relação ao orçamento previsto (neste ano não existe previsão para pagamento do 13º às famílias beneficiárias).

Ressalta-se que mesmo que haja, conforme apresentado na reportagem, o aumento do valor médio dos benefícios e da ampliação da porta de entrada – que

46Fonte: <https://bit.ly/3VLGLu9>. Acesso 16 jan. 2020

47 Fonte: RESENDE, THIAGO; CARAM, B. "Cobertura do Bolsa Família cai após fim do auxílio emergencial", **Folha de São Paulo**, v. Mercado, p. A16, 2021.

atualmente se encontra defasado, seu valor, conforme critérios do Banco Mundial, deveria ser maior que R\$ 800,00 por mês, por pessoa.

Há dez anos, quando do aniversário de sete anos do PBF, publicação do IPEA reuniu diversos autores para debater acerca do futuro do programa no Brasil. Um dos cenários destacados para o futuro do programa refere-se às profundas desigualdades sociais brasileiras, de alta densidade e baixa mobilidade. É necessário que se considere a gestão do programa como política de Estado, no âmbito de tratamento de uma política social de transferência de renda que garante direitos aos cidadãos.

Um dos futuros colocados, naquele momento por SPOSATI (2010), seria a sua aproximação à concepção de uma renda básica universal a crianças e adolescentes, alcançando novas aquisições:

- *a superação da análise do PBF com resultados primordiais no campo do emprego e renda, reforçando sua análise social na capacidade das famílias cuidarem de seus filhos;*

- *a necessidade de construção da unidade entre os dispositivos de diferentes programas sociais que transferem recursos – direta ou indiretamente – para a criança e ao adolescente;*

- *a construção da relação de completude das atenções das políticas sociais brasileiras; e*

- *a superação das desigualdades existentes entre o trato diferenciado de benefícios à criança e ao adolescente entre segmentos de classes sociais a partir de critérios de dedução e isenção no imposto de renda e dos demais programas contributivos e não contributivos (SPOSATI In CASTRO; MODESTO, 2010b).*

O PBF é tratado comumente de forma isolada como transferência de renda, mas é também um programa de proteção social direcionado à criança e ao adolescente. Essa busca de identidade do programa necessita de revisão, pois na medida que o programa permanece sem clareza, aprofundam-se as contradições no próprio programa

## 2. AUXÍLIO EMERGENCIAL

O Auxílio Emergencial criado pela Lei n. 13.982/2020 é um benefício excepcional no valor de R\$ 600,00 por mês por cidadão, criado em função dos problemas sociais decorrentes da pandemia da Covid-19 que determinou o distanciamento social e o fechamento do comércio e de outras atividades econômicas. Inicialmente com validade de três meses, o acesso ao benefício sofreu prorrogações quanto a sua aplicação e no seu valor. Regulamentada pelo Decreto n. 10.316 de 07/04/20, a gestão do referido benefício se encontra sob responsabilidade do Ministério da Cidadania, tanto para “gerir os auxílios para todos os beneficiários; ordenar as despesas para a implementação do auxílio emergencial; compartilhar a base de dados de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único com a empresa pública federal de processamento de dados; assim como, suspender, com fundamento no critério estabelecido no §2º do art. 2º da Lei n. 13.982, de 2020, o pagamento dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família, substituindo-o pelo Auxílio Emergencial. O Decreto n. 10.412 de 30/06/20 prorrogou o pagamento do benefício pelo período

complementar de dois meses, mantendo o seu valor, e a Medida Provisória n. 1000 de 02/09/20 instituiu um novo Auxílio Emergencial “residual” no valor de R\$ 300,00 até 31 de dezembro de 2020, com maiores restrições para o seu acesso.

Segundo o artigo 2º da Lei n. 13.982, são elegíveis para o recebimento do Auxílio Emergencial os trabalhadores que, cumulativamente, cumprirem os seguintes critérios<sup>48</sup>:

I - Seja maior de 18 (dezoito) anos de idade;

II - Não tenha emprego formal ativo;

III - não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, nos termos dos §§ 1º e 2º, o Bolsa Família;

IV - Cuja renda familiar mensal *per capita* seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários-mínimos;

V - Que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos);

VI - Que exerça atividade na condição de:

a) microempreendedor individual (MEI);

b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social que contribua na forma do *caput* ou do inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;

c) trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único

48

---

48 Os critérios para acesso ao auxílio emergencial, previstos no artigo 2, ainda possuem explicações nas formas de operacionalização e de melhor explicação dos critérios, descritos nos parágrafos de 1 a 12: recebimento limitado a 2 (dois) membros da mesma família; substituição do PBF nas situações em que for mais vantajoso, de ofício; mulher provedora de família monoparental receberá 2 (duas) cotas do auxílio; condições de renda familiar mensal *per capita* e total de que trata o *caput* serão verificadas por meio do CADÚnico, para os trabalhadores inscritos, e por meio de autodeclaração, para os não inscritos, por meio de plataforma digital; são considerados empregados formais, para efeitos deste artigo, os empregados com contrato de trabalho formalizado nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e todos os agentes públicos, independentemente da relação jurídica, inclusive os ocupantes de cargo ou função temporários ou de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração e os titulares de mandato eletivo; a renda familiar é a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou que tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio (exceto os rendimentos percebidos de programas de transferência de renda federal previstos na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004); renda familiar *per capita* é a razão entre a renda familiar mensal e o total de indivíduos na família; o auxílio emergencial será operacionalizado e pago, em 3 (três) prestações mensais, por instituições financeiras públicas federais, que ficam autorizadas a realizar o seu pagamento por meio de conta do tipo poupança social digital, de abertura automática em nome dos beneficiários, a qual possuirá as seguintes características: dispensa da apresentação de documentos; isenção de cobrança de tarifas de manutenção, observada a regulamentação específica estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional; ao menos 1 (uma) transferência eletrônica de valores ao mês, sem custos, para conta bancária mantida em qualquer instituição financeira habilitada a operar pelo Banco Central do Brasil; e não passível de emissão de cartão físico, cheques ou ordens de pagamento para sua movimentação; os órgãos federais disponibilizarão as informações necessárias à verificação dos requisitos para concessão do auxílio emergencial, constantes das bases de dados de que sejam detentores; e caberá ao Poder Executivo a regulamentação desses critérios.

para Programas Sociais do Governo Federal (CADÚnico) até 20 de março de 2020, ou que, nos termos de autodeclaração, cumpra o requisito do inciso IV.

As decisões tomadas pelo Governo Federal face à pandemia da Covid-19, no planejamento e na operacionalização referente ao Auxílio Emergencial, foram pautadas basicamente, por três eixos distintos de ação:

- Flexibilização referente aos processos de verificação
- Centralização da gestão
- Relação direta com o cidadão

O Auxílio Emergencial manteve: a) valor único destinado somente a adultos; b) relação com o cidadão e não com a família; c) valor substantivo; d) Porta de entrada sem condicionalidades; e, e) tempo de duração determinado.

As decisões quanto ao Auxílio Emergencial e modo de sua distribuição não seguiram estudos técnicos encomendados ao IPEA<sup>49</sup> na sua pré-implantação, cujo objetivo era de zerar fila do PBF e postergar processos de averiguação e revisão cadastral, reajustar a linha de elegibilidade e o valor dos benefícios, criar benefício extraordinário, de pelo menos 6 meses para todos os beneficiários do PBF e, em relação ao CADÚnico, apontava para a criação de benefício extraordinário temporário para todas as famílias com renda *per capita* inferior a ¼ do salário-mínimo (R\$ 261,25). O IPEA publicou a Nota Técnica 67<sup>50</sup> pós-implantação do Auxílio Emergencial, detectando problemas de acesso: cadastro; documentação e acesso às tecnologias de informação; celeridade na atenção ao desabrigo e à insegurança alimentar e nutricional; insuficiências do auxílio natalidade, mortalidade; condições de habitação em centros urbanos e, desarticulação municipal.

A competência para gestão do auxílio tem centralidade no Gabinete da Presidência da República, com delegação operacional bancária à Caixa Econômica Federal.<sup>51</sup> O Ministério da Cidadania, que deveria gerir todos os beneficiários, mesmo que parte deles não tenham tido a obrigatoriedade de terem seus dados inseridos no CADÚnico, e sim em plataforma digital através de um aplicativo ou

---

49 PAIVA, Luís Henrique et al. Evitando a pandemia da pobreza: possibilidades para o Programa Bolsa Família e para o Cadastro Único em resposta à Covid-19. IPEA. Nota Técnica 59. Disoc. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, março de 2020. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/209445\\_NT\\_Disoc\\_n\\_59\\_web.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/209445_NT_Disoc_n_59_web.pdf). Acesso em: 28 out. 2020.

50 NATALINO, Marco; PINHEIRO, Marina Brito. Proteção social aos mais vulneráveis em contexto de pandemia: algumas limitações práticas do Auxílio Emergencial e a adequação dos benefícios eventuais como instrumento complementar de política socioassistencial. Nota Técnica n. 67 Disoc. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, abril de 2020. Disponível em [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/200505\\_nt\\_disoc\\_n67\\_web.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200505_nt_disoc_n67_web.pdf). Acesso em: 28 out. 2020.

51 Segundo o site da instituição financeira, “A CAIXA atua como agente operador desse benefício e a origem dos recursos para pagamento é do Governo Federal, por intermédio do Ministério da Cidadania.” <https://www.caixa.gov.br/auxilio/Paginas/default2.aspx#:~:text=%E2%80%8BPara%20saber%20se%20voc%C3%AA,o%20Aplicativo%20CAIXA%20Aux%C3%ADlio%20Emergencial>. Acesso em: 11 out 2020.

pela inserção de dados no site do Auxílio Emergencial<sup>52</sup>, opera parte dessa gestão, com o aporte de créditos extraordinários para o custeio do auxílio.

Mesmo com condicionalidades, a destinação do benefício emergencial temporário objetiva a garantia de direitos das necessidades básicas dos cidadãos-usuários.

Levantamento publicado no jornal O Estado de São Paulo, edição de 11 de outubro de 2020<sup>53</sup>, afirma que oito em cada dez famílias não teriam condições de se alimentar, comprar produtos de higiene e limpeza ou pagar as contas mais básicas. Ao detalhar a destinação do Auxílio Emergencial, mostra-se que:

- 92% gastaram o recebido com compra de alimentos;
- 84% com compra de produtos de higiene;
- 79% com compra de produtos de limpeza;
- 77% com pagamento de contas básicas;
- 68% com compra de remédios e,
- 58% para ajuda de familiares e amigos.

## 2.1. AUXÍLIO EMERGENCIAL NA CIDADE DE SÃO PAULO.

A unidade de medida do Auxílio Emergencial são indivíduos, o que não permite uma comparação entre o alcance de 1.670.975 indivíduos pelo auxílio com as 481.465 famílias incluídas no PBF na cidade de São Paulo. A Tabela 6 mostra a distribuição dos tipos de benefício dentre o total de indivíduos que recebem o Auxílio Emergencial em São Paulo.

Outro impacto do auxílio emergencial que mostra a inexpressividade do Programa Bolsa Família é o fato de que somente 1.041 famílias das 481.465, ou 0,2% do total de famílias beneficiárias em São Paulo recebem valores acima de R\$ 600,00 por mês, valor do Auxílio Emergencial de abril a setembro de 2020.

50

**Tabela 6 - Distribuição por segmentos do auxílio emergencial em São Paulo. 2020**

Segmentos alcançados pelo Auxílio emergencial	Indivíduos	%	R\$
Auxílio Emergencial para cadastrados no CADÚnico e <b>beneficiários</b> do Programa Bolsa Família	552513	33,0	473.383.200,00
Auxílio Emergencial para cadastrados no CADÚnico e <b>não beneficiários</b> do Programa Bolsa Família	186376	11,0	129.992.400,00
Auxílio Emergencial <b>para não cadastrados</b> no CADÚnico	932086	56,0	610.519.20,000
TOTAL	1.670.975		1.213.894.800,00

Fonte: Elaboração de Paulo de Tarso Hebling Meira.

52 Conforme orientações para acesso ao Auxílio Emergencial, os cidadãos-usuários que não estiverem inscritos no CADÚnico deverão preencher requerimento pelo site: <https://auxilio.caixa.gov.br/> ou pelos aplicativos CAIXA - Auxílio Emergencial para celular. Veja o tutorial do aplicativo aqui: <https://youtu.be/haPrVNyPwd4>. Fonte: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial>. Acesso em 11 out 2020.

53 Disponível em: <https://digital.estadao.com.br/o-estado-de-s-paulo/20201011>. Acesso em: 11 out. 2020.

**Quadro 7** - Referências de unidades de valores atribuídos que orientam balizas de classificação de benefícios

REFERÊNCIA	VALOR
Salário-Mínimo	R\$ 1.045,00
Piso Salarial de Professores da Educação Básica	R\$ 2.886,24
Salário Família	R\$ 48,00
Benefício Criança	R\$ 41,00
Crédito fiscal dependente	R\$ 189,59/mês R\$ 2.275,08/ano
Linha máximo de pobreza	US\$ 1,90 / dia US\$57,00mes PPP2011/IPEA -R\$151,51
Linha da pobreza em países de renda média-baixa	US\$ 3,20 dia US\$96,00mês PPP2011/IPEA -R\$255,17
Linha padrão para países de renda média-alta	US\$ 5,50 dia US\$96,00mês PPP2011/IPEA -R\$438,58

Fonte: Elaboração de Paulo de Tarso Hebling Meira.

Nota 1: Salário-mínimo com referência no índice disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/medida-provisoria-n-919-de-30-de-janeiro-de-2020-240824899#:~:text=for%C3%A7a%20de%20lei%3A-,Art.,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico.>

Acesso em 23 out. 2020.

Nota 2: Piso salarial de professores da educação básica disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/12-acoes-programas-e-projetos-637152388/84481-mec-divulga-reajuste-do-piso-salarial-de-professores-da-educacao-basica-para-2020#:~:text=O%20piso%20salarial%20dos%20profissionais,para%20R%24%202.886%2C24.>

Acesso em: 23 out. 2020.

Portanto, o Auxílio Emergencial, seu alcance em adultos e seus valores escancararam a insuficiência da cobertura do Programa Bolsa Família pela sua residualidade e por empregar valores extremamente baixos.

O formato individual de acesso do Auxílio Emergencial aproximou seu alcance por um padrão de cidadania dispensando a seletividade para a demonstração da miserabilidade.

A análise comparativa sobre os valores disponibilizados ganha importância na dimensão da necessidade de suficiência na monetarização para a garantia dos direitos de cidadania. Em não havendo uma referência nacional para o custeio de uma vida digna, como já apontado anteriormente, essa análise verifica a existência de diversas referências para a garantia dos direitos de cidadania no tocante à suficiência da transferência monetária, como por exemplo: os valores de referência da linha da extrema pobreza e da pobreza, adotados pelo Banco Mundial; os valores dos benefícios pagos pelo PBF, sobretudo na proteção social destinada às crianças; e, o valor pago às famílias em função da pandemia do Covid-19, quando do

recebimento do Auxílio Emergencial. Apontam-se, também, outras referências que possibilitam a reflexão em relação à suficiência<sup>54</sup> dos valores percebidos.

Além da discrepância verificada na determinação de balizas que garantam o pagamento de valores suficientes em relação à dignidade humana em uma ponta, na outra, verifica-se uma desigualdade no tratamento da regulação das isenções e rendas gerenciadas pelo Estado.

Em relação ao Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF)<sup>55</sup>, encontram-se isentas de declaração as pessoas que tiveram rendimento em 2019 abaixo de R\$ 28.559,70 (o equivalente a R\$ 2.379,98 por mês). Nesta relação individualizada, ainda recebem isenções especiais as pessoas portadoras de doenças graves e as pessoas com rendimentos relativos à aposentadoria, pensão ou reserva/reforma (militares). Além das isenções, existem possibilidades da restituição do imposto, via crédito fiscal<sup>56</sup>, em razão de gastos realizados no ano anterior com o provento de despesas de dependentes. Trata-se, portanto, de uma relação direta entre provedor e dependente, em que as principais fontes de restituição são: pagamento de pensão alimentícia; despesas com saúde, como pagamento de planos de saúde e consultas médicas; e, despesas com educação, de creche à pré-escola e à educação de nível superior. Nesta relação de dependência, podem ser considerados: o cônjuge (ou companheiro(a) que vive junto há mais de 5 anos); filho ou enteado até 21 anos (24 se estiver cursando ensino superior ou escola técnica de segundo grau); pais, avós e bisavós com rendimentos inferiores a R\$ 22 mil; menores de 21 anos, ou pessoas incapazes, cujo provedor seja tutor/curador. O teto máximo para a dedução neste ano de 2020 foi de R\$ 2.275,08 por dependente. Esse valor por dependente, se fracionado pelos 12 meses do ano, equivalerá a um crédito mensal de R\$ 189,59.

Ainda neste mesmo terreno desigual estão as regalias pagas aos magistrados, membros do Ministério Público (MP), do Tribunal de Contas do Estado (TCE), deputados e vereadores<sup>57</sup> do Estado de Minas Gerais, cujos valores somados ultrapassam os R\$ 33,7 mil estabelecidos pela Constituição Federal como teto para o salário do Serviço Público. Ainda neste Estado, juízes e desembargadores recebem: Auxílio Moradia – R\$ 4,3 mil; Auxílio Saúde – 10% dos vencimentos (MP e

54 Segundo o DIEESE, o Salário-Mínimo, Nominal e Necessário para o mês de Junho de 2020 seria de R\$ 4.595,60 (Quatro mil quinhentos e noventa e cinco reais e sessenta centavos). Fonte: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html> Acesso: em 15 out 2020.

55 Disponível em: [https://www.btgpactualdigital.com/blog/imposto/tudo-sobre-imposto-de-renda#:~:text=Isen%C3%A7%C3%A3o%20de%20imposto%20de%20Renda,2019%20\(ano%20cale%20nd%C3%A1rio\).&text=Pessoas%20com%20rendimentos%20relativos%20a%20aposentadoria%2C%20pens%C3%A3o%20ou%20reforma](https://www.btgpactualdigital.com/blog/imposto/tudo-sobre-imposto-de-renda#:~:text=Isen%C3%A7%C3%A3o%20de%20imposto%20de%20Renda,2019%20(ano%20cale%20nd%C3%A1rio).&text=Pessoas%20com%20rendimentos%20relativos%20a%20aposentadoria%2C%20pens%C3%A3o%20ou%20reforma). Acesso: em 23 out 2020.

56 Ao longo do ano todo o trabalhador assalariado tem um desconto de IR na fonte. Ao proceder com a Declaração de Imposto de Renda, o trabalhador possui o direito de abater esses investimentos de sua renda tributável, reduzindo seu imposto devido, o que se transformará na restituição do IR, que na verdade é a devolução da diferença do imposto pago a mais. Fonte: <https://mag.com.br/blog/educacao-financeira/artigo/restituicao-de-imposto-de-renda>. Acesso em: 28 out 2020.

57 Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/07/23/interna\\_politica,885996/veja-quais-as-regalias-de-magistrados-membros-do-mp-tce-e-al.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/07/23/interna_politica,885996/veja-quais-as-regalias-de-magistrados-membros-do-mp-tce-e-al.shtml). Acesso em: 23 out 2020.

TCE); Auxílio Livro – R\$ 13 mil anuais (R\$ 1.083,00/mês); Auxílio Alimentação – R\$ 884,00; férias de 60 dias, com remuneração de 30% do salário e carro oficial.

Em se tratando do Congresso Nacional, com relação aos Deputados Federais<sup>58</sup>, foi apurado que, além do valor de R\$ 33.763,00 referente ao salário mensal (35 vezes o SM), soma-se o recebimento do valor de “auxílio paletó” – pagamento de um salário extra no início do mandato e outro ao fim do mandato, o que representa o valor de mais de um salário-mínimo por mês (R\$ 1.045,00), ao longo dos 4 anos; auxílio moradia de R\$ 4.523,00; e, para os deputados federais do Estado de São Paulo, a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar – CEAP<sup>59</sup>, no máximo de R\$ 37.043,53 para custeio de despesas de Gabinete, fora o valor de R\$ 111.675,59 por mês para pagar salários de até 25 secretários parlamentares, que trabalham para o mandato em Brasília ou nos estados. Eles são contratados diretamente pelos deputados, com salários de R\$ 1.025,12 a R\$ 15.698,32.

Esse quadro de desigualdades reproduzido e reiterado pela operação de política e programas sociais mostra o quanto falta de reconhecimento isonômico entre os brasileiros.

É preciso ter presente que a renda básica se assenta na igualdade de trato entre os cidadãos, o que é um objetivo que ainda não se alcançou no Brasil.

### 3. PROGRAMA BOLSA FAMILIA: O CASO DE SÃO PAULO

No desdobramento deste estudo entendeu-se que uma análise do PBF em seu formato atual, sob a conjuntura da pandemia e numa realidade concreta, permitiria mais elementos, inclusive para seu vínculo com o Auxílio Emergencial, criado pelo Governo Federal e instalado em razão da pandemia da Covid-19, como também da distância que possui em relação a uma proposta de renda básica. Está em questão um benefício para famílias pobres e extremamente pobres em uma metrópole, instalado em 2004 quando em São Paulo já estavam em operação dois programas de transferência de renda, o estadual Renda Cidadã e o municipal Renda de Cidadania, além dos demais programas que foram incorporados no PBF.

Buscou-se levantar os dados do PBF na cidade de São Paulo tendo presente o quantitativo populacional da maior cidade do país, marcada em seus 96 distritos, dentre outras questões, pela reprodução da desigualdade socioeconômica, como todo o Brasil. Interessou-nos conhecer a distribuição de valores dos benefícios dentre os beneficiários do programa. Com tal perspectiva foi localizada a quantidade de beneficiários, os valores recebidos e os tipos de benefícios pagos.

58 Disponível em: <https://observatorio3setor.org.br/noticias/valor-pago-para-auxilio-paleta-daria-para-sustentar-17-mil-familias/>. Acesso em: 23 out 2020.

59 Despesas com passagens aéreas; telefonia; serviços postais; manutenção de escritórios de apoio à atividade parlamentar; assinatura de publicações; fornecimento de alimentação ao parlamentar; hospedagem; outras despesas com locomoção, contemplando locação ou fretamento de aeronaves, veículos automotores e embarcações, serviços de táxi, pedágio e estacionamento e passagens terrestres, marítimas ou fluviais; combustíveis e lubrificantes; serviços de segurança; contratação de consultorias e trabalhos técnicos; divulgação da atividade parlamentar, exceto nos 120 dias anteriores às eleições; participação do parlamentar em cursos, palestras, seminários, simpósios, congressos ou eventos congêneres; e a complementação do auxílio-moradia. Fonte: <https://www.camara.leg.br/transparencia/gastos-parlamentares>. Acessado em 23/10/20.

# PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

**Tabela 7** – Gasto anual com o PBF na cidade de São Paulo, entre os anos de 2004 e 2020<sup>60</sup>

ANO	Valor anual do PBF	ANO	Valor anual do PBF
2004	R\$ 83.629.166,00	2012	R\$ 279.667.996,00
2005	R\$ 112.404.678,00	2013	R\$ 430.243.182,00
2006	R\$ 129.006.666,00	2014	R\$ 588.377.033,00
2007	R\$ 151.772.106,00	2015	R\$ 718.026.906,00
2008	R\$ 172.598.270,00	2016	R\$ 799.838.612,00
2009	R\$ 178.942.695,00	2017	R\$ 824.765.545,00
2010	R\$ 130.772.676,00	2018	R\$ 889.404.705,00
2011	R\$ 229.921.225,00	2019	R\$ 853.921.396,00

São Paulo possui 1.339.689 famílias cadastradas no CADÚnico, sendo que, destas, são elegíveis para o recebimento do benefício praticamente a metade dos inscritos (46%)<sup>61</sup> e, desse montante de famílias, a sua totalidade não se encontra contemplada com o recebimento do PBF, ficando esse patamar em 75,5%, o que significa haver 155.749 famílias na fila de espera

**Tabela 8** – Evolução da distribuição, ano a ano, e nos meses de janeiro, entre 2004 a 2020, do número de famílias beneficiárias no PBF na cidade de São Paulo.

Janeiro por ano	Nº Famílias	Taxa de evolução ano/ ano das famílias beneficiárias
2004	54.039	0%
2005	166.016	207,22%
2006	163.641	-1,43%
2007	219.757	34,29%
2008	195.600	-10,99%
2009	221.582	13,28%
2010	168.992	-23,73%
2011	176.754	4,59%
2012	203.723	15,26%

60 Fonte:

[https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q\[\]=5ltjcmGJnvSh1aLB1MiFcoeVhX5hhoNzgluHJh2dIKkfyXnybKyuNeVx7S5xplG2s%2BsguSjneeibem7LGlgKjCsefPrrCOp2m4t06w1mHqsNHEUQzI55fKuLc2Ds03ycZTsqDLjeXVwqFlv7tzksnQv8CRxrRih8jExclpiqrkEAHXOK3PsqY%3D&ag=m&codigo=355030&dt1=2004-01-01&dt2=2020-09-01](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q[]=5ltjcmGJnvSh1aLB1MiFcoeVhX5hhoNzgluHJh2dIKkfyXnybKyuNeVx7S5xplG2s%2BsguSjneeibem7LGlgKjCsefPrrCOp2m4t06w1mHqsNHEUQzI55fKuLc2Ds03ycZTsqDLjeXVwqFlv7tzksnQv8CRxrRih8jExclpiqrkEAHXOK3PsqY%3D&ag=m&codigo=355030&dt1=2004-01-01&dt2=2020-09-01) Acesso 23 jan. 2021

61 Os dados do MC referente ao mês de agosto revelam o seguinte quadro: das 1.339.689 famílias cadastradas no CADÚnico, 467.771 são famílias que percebem uma renda mensal *per capita* entre R\$ 0,00 e R\$ 89,00; 146.676 possuem uma renda *per capita* entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00, resultando em 614.447 famílias aptas para ingressarem no PBF. Porém, o número de beneficiários é de 481.168, ficando abaixo ainda da estimativa de famílias pobres - com perfil do PBF, apontada pelo IBGE, conforme dados do CENSO 2010, o que seria 500.686. Disponível na plataforma VIS DATA 3 beta: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 21 de dez. 2020. A base de dados paulistana ainda possui 340.447 famílias com renda mensal *per capita* entre R\$ 178,01 e ½ SM e 779.238 famílias com renda *per capita* mensal acima de ¼ de SM. Disponível na plataforma Relatório de Informações Sociais: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/relatorio.php#>. Acesso em: 4 de nov. 2020.

2013	227.938	11,89%
2014	353.572	55,12%
2015	377.914	6,88%
2016	452.357	19,70%
2017	467.150	3,27%
2018	497.295	6,45%
2019	465.853	-6,32%
2020	396.872	-14,81

Fonte:

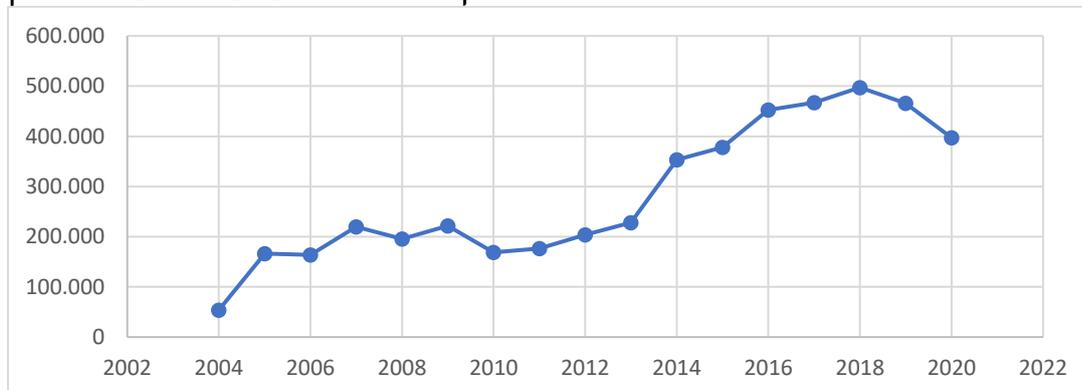
[https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q\[\]=5ltjcmGJnfSh1aLB1MiFcoevhX5hhoNzglulhJh2dIKkfYXnybKys9%2B%2Bsqilzpk4yca6q7DVybrMibllqHvigKm%2FudCOiLe6osWKpucSF63jsN11k66z2d3NurM2Asm3ycZTpgB5verfwKSm1K1zhMbNy69Qn7SvCAbEu8nFtIQ%3D&ag=m&codigo=355030](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q[]=5ltjcmGJnfSh1aLB1MiFcoevhX5hhoNzglulhJh2dIKkfYXnybKys9%2B%2Bsqilzpk4yca6q7DVybrMibllqHvigKm%2FudCOiLe6osWKpucSF63jsN11k66z2d3NurM2Asm3ycZTpgB5verfwKSm1K1zhMbNy69Qn7SvCAbEu8nFtIQ%3D&ag=m&codigo=355030). Acesso em: 28 out. 2020.

Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios/consulta>

São Paulo possui 1.339.689 famílias cadastradas no CADÚnico, sendo que, destas, são elegíveis para o recebimento do benefício praticamente a metade dos inscritos (46%)<sup>62</sup> e, desse montante de famílias, a sua totalidade não se encontra contemplada com o recebimento do PBF, ficando esse patamar em 75,5%, o que significa haver 155.749 famílias na fila de espera.

Atrás desses números de classificação da renda *per capita* das famílias beneficiárias do PBF, e até mesmo nas inscritas no CADÚnico, evidencia-se uma dimensão humana, matriz para a garantia dos direitos sociais, que não se limita ao pagamento mensal de um benefício de valor insuficiente, altamente customizado e condicionado.

**Gráfico 4-** Curva de distribuição do número de beneficiários do Bolsa Família no período 2004- 2020/meses de janeiro. São Paulo.



62 Os dados do MC referente ao mês de agosto revelam o seguinte quadro: das 1.339.689 famílias cadastradas no CADÚnico, 467.771 são famílias que percebem uma renda mensal *per capita* entre R\$ 0,00 e R\$ 89,00; 146.676 possuem uma renda *per capita* entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00, resultando em 614.447 famílias aptas para ingressarem no PBF. Porém, o número de beneficiários é de 481.168, ficando abaixo ainda da estimativa de famílias pobres - com perfil do PBF, apontada pelo IBGE, conforme dados do CENSO 2010, o que seria 500.686. Disponível na plataforma VIS DATA 3 beta: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 21 de dez. 2020. A base de dados paulistana ainda possui 340.447 famílias com renda mensal *per capita* entre R\$ 178,01 e ½ SM e 779.238 famílias com renda *per capita* mensal acima de ¼ de SM. Disponível na plataforma Relatório de Informações Sociais: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/relatorio.php#>. Acesso em: 4 de nov. 2020.

Fonte:

[https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q\[\]=5ltjcmGJnfSh1aLB1MiFcoeVhX5hhoNzgluHJh2dIKkfyXnybKys9%2B%2Bsquilzpk4yca6q7DVybrMibllqHyigKm%2FudCOiLe6osWKpucSF63jsN11k66z2d3NurM2Asm3ycZTpqB5verfwKSm1K1zhMbNy69Qn7SvCAbEu8nFtiQ%3D&ag=m&codigo=355030](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q[]=5ltjcmGJnfSh1aLB1MiFcoeVhX5hhoNzgluHJh2dIKkfyXnybKys9%2B%2Bsquilzpk4yca6q7DVybrMibllqHyigKm%2FudCOiLe6osWKpucSF63jsN11k66z2d3NurM2Asm3ycZTpqB5verfwKSm1K1zhMbNy69Qn7SvCAbEu8nFtiQ%3D&ag=m&codigo=355030). Acesso em: 28 out. 2020.

Conforme já exposto, os valores praticados no PBF foram reduzidos entre 2008 e 2020, ocorrendo um achatamento de valores, quando se destaca a queda de 48% no valor do benefício variável para jovens. Os demais chegaram a uma redução de 42%. Ocorre que a customização do benefício, família a família, gera tal particularização que torna difícil afirmar qual é, de fato, o valor da transferência às famílias pelo PBF. Todas as famílias que normalmente têm renda abaixo de meio salário-mínimo, (R\$522,50) e cuja renda em algum momento ficou menor que as linhas de elegibilidade, poderiam ingressar no programa. A dificuldade de estimar a população elegível impede o cálculo de uma taxa de cobertura *stricto sensu*, mas nos permite afirmar que o programa tem sua focalização na faixa mais pobre da população (PAIVA et al., 2019). A estimativa do repasse mensal em março de 2020, para o PBF em São Paulo, segundo o Ministério da Cidadania, foi de R\$ 61.155.740,00. No ano 2019, o Ministério da Cidadania repassou R\$ 853.921.396,00 para pagamento do PBF em São Paulo<sup>63</sup>.

Na cidade de São Paulo, o PBF inicia em 2004 registrando pouco mais de 54 mil famílias beneficiárias. Em janeiro de 2018, chega a alcançar número quase nove vezes maior do que em 2004. Em 2010 sofre sensível queda, quando apresenta a mais baixa cobertura, quase se identificando com 2005. Sobe no último ano do governo municipal em 2012. A partir daí, alcança mais de 200 mil famílias e permanece subindo com nova gestão municipal a partir de 2013. A Tabela 8 e o Gráfico 4 permitem visualizar esse movimento.

O ano de 2019 tem uma queda de pouco mais de 6%, que se reverte em 2020<sup>64</sup>. A gestão do Programa Bolsa Família na cidade de São Paulo aponta para um período de baixo crescimento desde a criação do Programa – com a manutenção até 2012 de um quantitativo entre 160 e 200 mil famílias beneficiárias. Em quatro anos, em 2016, dobrou o número de famílias beneficiárias.

A quantidade de famílias beneficiárias em São Paulo, não permite conhecer de pronto os tipos de benefícios que recebem. Os benefícios se multiplicam na medida

56

63 Fonte:

[https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q\[\]=5ltjcmGJnvSh1aLB1MiFcoeVhX5hhoNzgluHJh2dIGkfyXnybKyuNeVx7S5xpLG2s%2BsgeuSjneeibem7LGlgKjCsefPrrCOp2m4t06w1mHqsNHEUQzI55fKuLc2Ds03ycZTsqDLjeXVwqFlv7tzksnQv8CRxrRih8jExclpiqrkEAHX0K3PsqY%3D&ag=m&codigo=355030](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q[]=5ltjcmGJnvSh1aLB1MiFcoeVhX5hhoNzgluHJh2dIGkfyXnybKyuNeVx7S5xpLG2s%2BsgeuSjneeibem7LGlgKjCsefPrrCOp2m4t06w1mHqsNHEUQzI55fKuLc2Ds03ycZTsqDLjeXVwqFlv7tzksnQv8CRxrRih8jExclpiqrkEAHX0K3PsqY%3D&ag=m&codigo=355030).

64 A avaliação entre benefícios cancelados e concedidos comparados os anos de 2014 e 2019 aponta para uma diferença de menos 264.479 famílias beneficiárias que deixaram de contar com o PBF. Esse número praticamente se equipara com a gestão do programa no ano de 2019, que entre novos benefícios e cancelamentos deixou de contemplar 234.199 famílias, com o cancelamento de 430.213 benefícios e a concessão de 196.014 novos benefícios, uma redução no período de mais de 50%. Disponível na Plataforma de Aplicações SAGI do MC: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q\[\]=5ltjcmGJnvSh1aLB1MiFcoeVhX5hhoNzgluHJh2dIGkfyXn3X6Fep%2BVx7S5xpLG2s%2BsgeuSiXqdf36o6cHPgHDAudj1k6Wv%2BPawrtvCirLvtlrJmr%2Bq5tjRd6zYz7y0KwCWq6DMjdvRx5Wq0623scqBxr1QqcWxrMu5v8lphrjijwLWLra3ABRjGvKPA0Zi%3D&ag=e&sag=35&codigo=355030](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q[]=5ltjcmGJnvSh1aLB1MiFcoeVhX5hhoNzgluHJh2dIGkfyXn3X6Fep%2BVx7S5xpLG2s%2BsgeuSiXqdf36o6cHPgHDAudj1k6Wv%2BPawrtvCirLvtlrJmr%2Bq5tjRd6zYz7y0KwCWq6DMjdvRx5Wq0623scqBxr1QqcWxrMu5v8lphrjijwLWLra3ABRjGvKPA0Zi%3D&ag=e&sag=35&codigo=355030). Acesso em: 4 nov.

# PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

em que são customizados pelas características de cada família. A Figura 01, demonstra essa ampliação, ao incluir os benefícios: básico, criança e adolescentes, gestantes e nutrizes, e o BSP -Benefício de Superação da Extrema Pobreza. Ali se verifica que mais da metade dos benefícios se encontra entre crianças e adolescentes (51,6%).

**Figura 1** - Representação gráfica dos tipos de benefícios do PBF na cidade de São Paulo em março 2020.



Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/relatorio.php#Benef%C3%ADcios>. Acesso em: 03 nov. 2020

A divulgação das informações pelo Ministério da Cidadania<sup>65</sup> em relação, por exemplo, à cidade de São Paulo, inclui a referência a um valor médio do benefício a uma família. Para tanto, considera como valor do benefício familiar um dado valor “médio” calculado pela distribuição do total gasto pelo número de famílias beneficiárias. Como se sabe, e já aqui demonstrado, os valores do benefício a cada família são muito diversos, pois são customizados conforme a composição familiar. Assim, o cálculo de um valor médio de benefício não tem conexão com o real. Esse valor médio esconde também as diferenças de valores entre famílias de “extrema pobreza”, “pobreza” ou da “superação da extrema pobreza”.

57

**Tabela 9** - Benefícios do PBF concedidos e cancelados: série história 2014 a 2020 em São Paulo.

Ano	Concessão/Ingresso		Cancelamento /Saída	
	Nº	%	Nº	%
2014	106.159	12%	93.625	11%
2015	147.480	16%	83.377	10%
2016	154.897	17%	130.392	16%
2017	146.508	16%	154.311	19%
2018	193.325	21%	190.235	23%

65 Disponível na plataforma VIS DATA 3, da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, do Ministério da Cidadania: Painel de Monitoramento Social: Programa Bolsa Família – Benefícios: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/dash/>. Acesso em 15 out. 2020.

2019	57.005	6,3%	149.021	18%
2020	105.301	11,5%	25.686	3%

Fonte: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI. Acesso VIS DATA 3 betas no endereço eletrônico <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php#>. Acesso em 4 nov. 2020.

Na distribuição dos beneficiários por faixa de benefício, o Governo Federal adota a postura de divulgar o total de benefícios, admitindo a dimensão individual, porém não a relaciona com as famílias beneficiárias, tampouco fazendo menção às linhas de referenciamento de “extrema pobreza” e “pobreza”. As informações referentes ao ingresso ou à saída de beneficiários do programa também não consideram essas dimensões, apenas o montante total das famílias que ingressaram ou saíram ao longo do tempo.

**Tabela 10 – Competência longitudinal dos beneficiários a partir do início do seu vínculo com o PBF em São Paulo.**

Ano	Total	%	Ano	Total	%
2003	3.351	0,7	2012	9.483	1,9
2004	5.076	1,5	2013	35.651	7,5
2005	285	0,05	2014	32.377	6,5
2006	5.661	1,2	2015	26.870	5,5
2007	396	0,08	2016	41.044	8,5
2008	1.821	0,3	2017	65.834	13,5
2009	1.985	0,5	2018	83.425	17,5
2010	8.408	1,8	2019	42.101	8,5
2011	6.966	1,5	2020	109.491	23
Total				480.225	

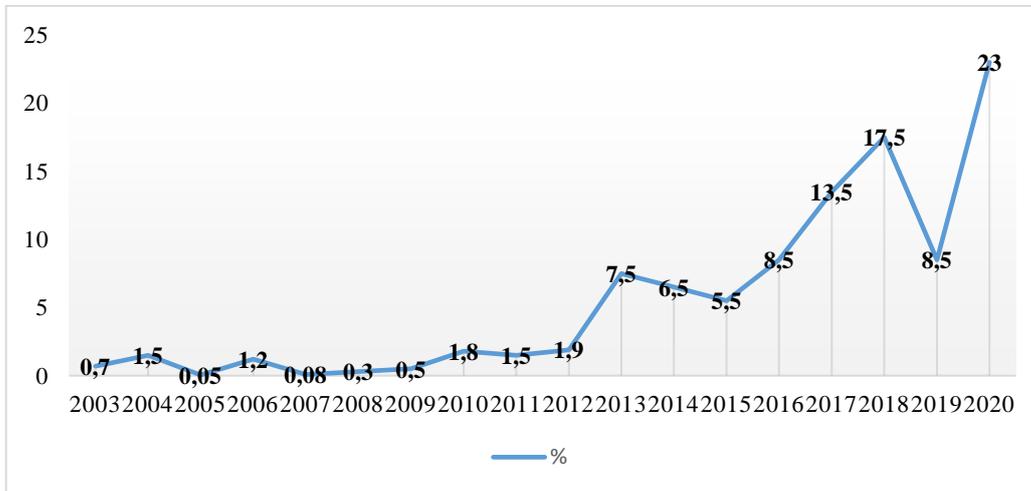
Fonte: MC/SEDS/SENARC/DEBEN.

A análise longitudinal do PBF pode ser observada na Tabela 9, que reúne dados que se acham acessíveis a partir de 2014. Entre 2014 e 2016 o percentual de cancelamentos se mostra em percentual a menor do que os ingressos no PBF; situação em que a chamada austeridade modifica em 2017. O ingresso no PBF foi contido apresentando índices a menor do que o cancelamento. Essa condução se agrava em 2019 quando o PBF ampliou em 6,3% as famílias e cancelou quase 20 % dos beneficiários. Em 2020 os cancelamentos voltam a reduzir, sendo o ano de menor redução dentre os examinados, para o que devem ter concorrido os efeitos da pandemia Covid -19.

Cerca de 2% dos hoje beneficiários do PBF, em São Paulo, estão vinculados desde o início da implantação do programa na Prefeitura de São Paulo, ou ainda, somente 10% dos hoje beneficiários estão no PBF há oito anos. Esse movimento pode ser apreciado pela Tabela 6 e pelo gráfico 4. Percebe-se que a permanência

no programa é de limitado tempo, por outro lado, 71% dos beneficiários têm vínculo menor do que 5 anos.

**Gráfico 5** - Incidência longitudinal da competência dos beneficiários a partir do início do seu vínculo com o PBF



Fonte: MC/SEDS/SENARC/DEBEN.

A fim de ampliar a compreensão e reflexão sobre a cobertura dos benefícios do PBF, aplicados na cidade de São Paulo, e considerada a alta customização para determinar o valor do benefício de cada família, entendeu-se que o melhor tratamento seria o de fugir da média aritmética que é praticada pela gestão do PBF para informar o valor do benefício pago às famílias. O modo institucional com que o PBF informa a média do valor dos benefícios decorre de cálculo de média aritmética, que, numa distribuição tão discrepante, contém alta distorção. Identificou-se que elas variam de R\$ 41,00, em 6% dos beneficiários para R\$1.336,00, para quatro famílias cujo valor do benefício ultrapassa o valor do salário-mínimo, ou uma distância de quase 33 vezes. O cálculo da média aritmética, que toma o total de gasto pelo total de famílias beneficiárias, alcança o valor de R\$ 161,86 ou quase

Das famílias beneficiárias do PBF em São Paulo, 19% recebem entre R\$41,01 a R\$89,00, isto é, cerca de 1/5 dos beneficiários do PBF em São Paulo recebem valores mensais até R\$ 89,00. Acima do valor de R\$ 89,00 até a faixa de 1/10 do salário-mínimo, são mais 39 mil famílias, ou 11% do total. Valores mensais recebidos inferiores à 1/10 do salário-mínimo, são mais de 132 mil famílias ou 35% do total.

O valor de R\$89,00 reais equivale ao benefício de uma família extremamente pobre composta por um indivíduo, talvez uma pessoa em situação de rua, convivente em um centro de cuidados. São pouco mais de 70 mil famílias que recebem até esse valor. Como se nota, o PBF opera valores muito discrepantes entre os beneficiários, e, como customiza o valor do benefício por composição familiar, não possibilita que se afirme de pronto, quantas crianças estão recebendo o benefício, em que faixa etária estão, e a demanda de crianças não incluídas por família. Como dificultam a transparência quanto às necessidades dos beneficiários, essas discrepâncias tornam difícil caracterizar eventuais iniquidades que o PBF possa conter. Longe, também, de se colocar em proximidade com um programa de renda básica cujo valor do benefício é igual para todos.

**Tabela 11** - Incidência de valores recebidos pelos beneficiários do PBF desagregada por faixas de valores de benefício, tendo como referência o valor do SM. Fonte: Folha de pagamento de março de 2020<sup>66</sup>.

Referência	Faixa de valor R\$	Famílias		R\$	
Limites de benefícios do PBF	criança 41,00	22.036		903.476,00	
	Família 41,01 - R\$ 89,00	70.433	9	6.028.871,00	0
	89,01 - R\$ 104,49	39.730	1	3.623.120,00	
Menos que 1/10 SM - 104,50	104,50 - 130,62	53.988	4	6.948.793,00	1
1/8 SM -130,63	130,63-À 261,24	139.254	7	26.400.962,00	3
¼ SM - 261,25	261,25 - 522,49	48.837	3	15.747.627,00	6
½ SM - 522,50	522,50 - 783,74	2.104		1.213.907,00	
¾ SM - 783,75	783,75- 1.044,99	74		62.171,00	
1SM - 1.045,00	. 1.045,00	-		-	
Mais de 1SM	1.052,00 - 1.336,00	4		4.576,00	
<b>TOTAL</b>		<b>376.460</b>	<b>100</b>	<b>60.933.503</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados abertos do Portal da Transparência: Benefícios ao cidadão: <http://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios/consulta>

60

Entendeu-se por criar faixas de valores dos benefícios que pudessem revelar um pouco mais do impacto da customização do valor do benefício em relação ao valor do salário-mínimo. Para tanto adotou-se na Tabela 11 a aproximação dos valores recebidos com frações do salário-mínimo a partir de 1/10.

O PBF recebe famílias com o limite de renda per capita de até R\$ 178,00 (com rigidez de observância de centavos para o ingresso), porém a oferta de seus benefícios percorre valores muito alargados na sua composição/customização.

Essa desigualdade expressa nas faixas que referenciam a maioria dos benefícios, também revela a ausência de referências nacionais e internacionais de valores que devam ser praticados em relação aos programas de transferência de renda.

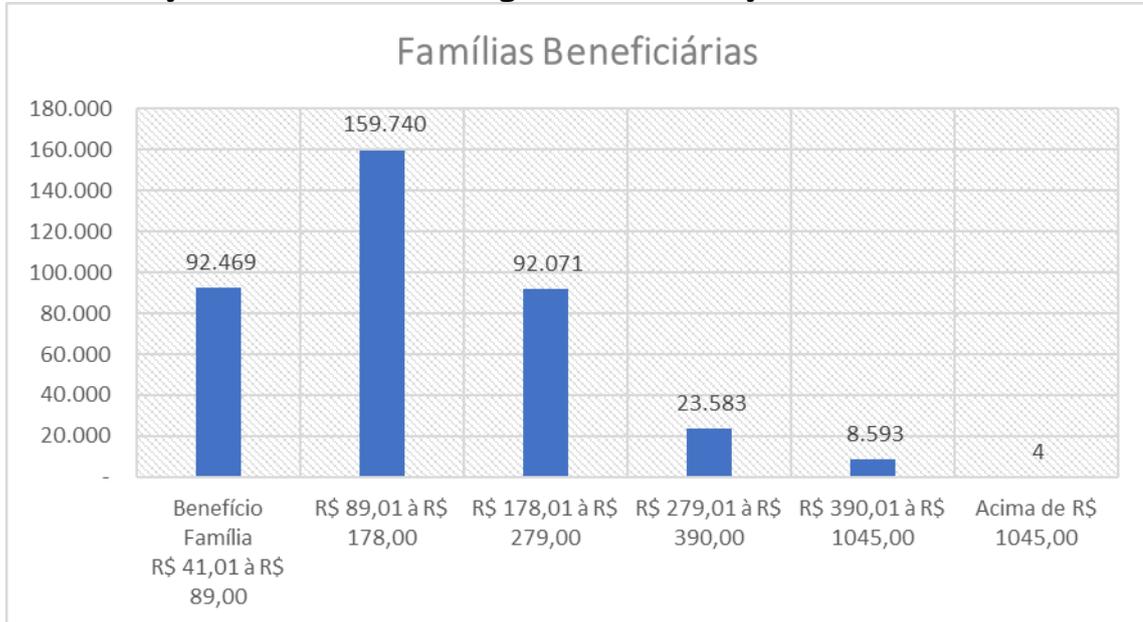
A demonstração do valor dos benefícios recebidos em relação ao salário-mínimo mostra que cerca de 49% recebem valor que tem referência em 1 decimo do salário-mínimo por mês; e 37% a 1/8 a ¼ do salário-mínimo, assim 86% do total dos benefícios tem valor de benefício abaixo de 1/4 do salário-mínimo.

No Gráfico 6 são distribuídas as famílias beneficiárias pelos grandes intervalos próprios do programa na atualidade como: R\$89,00 limite do per capita

<sup>66</sup> A escolha da Folha de Pagamento, referente ao mês de março de 2020, se deve ao fato de ser um mês de competência predecessor da interferência temporária do pagamento do Auxílio Emergencial nos beneficiários do PBF.

familiar de extrema pobreza, R\$178,00 limite do per capita familiar de pobreza. R\$390,00 estimativa máxima de valor de benefício sem o BSP.

**Gráfico 6 -** Incidência das famílias beneficiárias do PBF com valores dos benefícios e a sua distribuição. Fonte: Folha de Pagamento de Março/20.



**Tabela 12 -** Incidência de valores recebidos pelos beneficiários do PBF desagregada por faixas de valores de benefício, tendo como referência o valor da linha da pobreza (Banco Mundial) e PPP2011/IPEA.

61

Faixas de Referência PPP 2011/IPEA	Valor	Famílias	%	R\$	%
Abaixo da linha de renda baixa	Abaixo de R\$ 151,50	197.128	52	19.043.378,00	31
Países de Renda Baixa R\$ 151,51	De R\$ 151,51 à R\$ 255,16	123.041	33	23.499.024,00	39
Países de Renda Média Baixa R\$ 255,17	De R\$ 255,17 à R\$ 438,57	49.891	13	15.191.945,00	25
Países de Renda Média Alta R\$ 438,58	De R\$ 438,58 à R\$ 543,99	5.369	1	2.533.290,00	4
Acima da linha de renda média alta	Acima de R\$ 544,00	1.031	0	665.866,00	1
<b>Total</b>		<b>376.460</b>	<b>100</b>	<b>60.933.503,00</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados abertos do Portal da Transparência: Benefícios ao cidadão: <http://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios/consulta>

Nota: As referências internacionais utilizadas tratam dos ganhos recebidos "por pessoa" ao passo que no PBF os benefícios são para famílias

Uma segunda análise comparativa foi realizada entre valor do benefício recebido e os valores de referência de PPP praticados pelo Banco Mundial na

classificação de países ou com balizas internacionais. O exame da distribuição dos benefícios recebidos face a classificação internacional mostram que (85%) sua maioria absoluta se encontra mais próximos das referências dos países de renda baixa e renda média baixa, dentro do padrão internacional. Apenas 1%, encontram-se na faixa da renda média alta. A referência predominante permanece abaixo dos países de renda baixa.

É impactante verificar que na comparação entre o valor do benefício do PBF recebido pelas famílias e os valores internacionais que classificam níveis de pobreza de acordo com a renda média do país, 52% das famílias recebem valor de benefício classificado abaixo da linha básica de pobreza. O número de famílias que receberam seus benefícios da competência de março/20, foi de 376.640, (que somam R\$ 60.933.503,00).<sup>67</sup>

Desse exame comparativo conclui-se que a gestão do PBF realiza uma homogeneização por largas e grossas pinceladas das famílias, pobres e extremamente pobres, ao não considerar informações reveladoras das condições de suas vidas, tanto na composição dos benefícios como na garantia de atendimento, tendo em vista a “renda mensal *per capita*”.

**Tabela 13** – Gastos com benefícios do PBF em novembro de 2020 em São Paulo, especificando a quantidade e valor de benefícios pagos por tipo, sua incidência relativa na despesa e o valor médio do benefício pago.

Tipo Benefício	Quantidade por tipo de benefício	Quantidade nos benefícios pagos por tipo	Valor Pago		Valor médio
			R\$	%	
Básico	430.230	430.230	38.290.470	58	89,00
Crianças e Adolescentes <sup>e</sup>	635.233	330.076	13.651.157	21	41,36
Gestantes e Nutrizes	12.005	11.770	482.570	1	41,00
BSP	205.696	205.696	13.292.510	20	64,62
Total	1.283.164	977.772	65.716.707	100	

62

Já foi aqui assinalado que a avaliação das necessidades dos requerentes ao PBF tão só pela renda familiar é insuficiente, pois é preciso conhecer as condições do lugar onde vive e os efetivos recursos com que conta. As condicionalidades no campo da educação e da saúde, exigidas para manter o benefício, face à precarização da oferta do lugar onde vivem, podem ser mais penosas sobretudo para as mulheres e mães que fazem tal gestão. A sistematização de dados do CADÚnico opera como uma PNAD de condições de vida precária, inclusive ao

<sup>67</sup> O valor total pago no mês de março, engloba todos os benefícios pagos no mês, independente da sua competência, ou seja, no mês de março houve 1.627 benefícios que se referiam à meses anteriores à competência de março/20. Conforme dados disponibilizados pela plataforma VIS DATA 3 beta, da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q0=5ItjcmGJnfSh1aLB1MiFcoeVhX5hhoNzgluIhJh2dIKkfYXnybKys9%2B%2Bsqilzpk4yca6q7DVybrMibllqHvigKm%2FudCOiLe6osWKpucSF63jsN11k66z2d3NurM2Asm3ycZTpgB5verfwKSm1K1zhMbNy69Qn7SvCAbEu8nFtIQ%3D&ag=m&codigo=355030> Acesso 23 jan. 2021

agregar grupos populacionais tradicionais e específicos<sup>68</sup>, possibilita ampliar a leitura das expressões da diversidade na população.

Uma fonte deste estudo quanto aos gastos do PBF em São Paulo é a Folha de Pagamento que em novembro de 2020 registra 480.619 famílias beneficiárias e uma despesa de R\$ 65 milhões de reais alocados em benefícios do programa. Pelas informações consultadas, relativas a novembro de 2020, o gasto do PBF em São Paulo nesse mês alcança a R\$ 65.716.707,00. Nesse montante o BSP absorve 20% ou R\$13.292.510,00 com 205.696 benefícios do BSP o que resulta o custo médio de R\$ 65 reais.

O Benefício Básico de R\$ 89,00 reais por família sob extrema pobreza é o que absorve mais verba, ou 58% do gasto do PBF em São Paulo, ou um total de R\$38,3 milhões mensais.

Pode ainda ser dito que o CADÚnico contém dados de uma família sem renda muito mais detalhados do que aqueles recolhidos pelo Imposto de Renda Pessoa Física IRPF para as famílias com renda. Um dos registros desse cadastro é, por exemplo, o da existência de algum dos membros da família resgatado do trabalho escravo: em agosto de 2020, o CADÚnico de São Paulo registrou 4.258 famílias em tal situação.

O PBF acolhe grupos populacionais presentes no CADÚnico, que se distinguem em quatro especificidades: origem étnica, relação com o meio ambiente, relação com o meio rural e situações conjunturais. Há uma construção dos grupos populacionais e específicos conhecida pela sigla GPTE. A tabela 9 permite alcançar, pela consulta ao relatório do CADÚnico, a extensão tipológica e quantitativa dessa diversidade mesmo analisando tão só a cidade de São Paulo.

Quanto à origem étnica, as famílias indígenas constituem em São Paulo (sobretudo em Perus e Parelheiros) a presença do maior grupo, 81% de famílias no CADÚnico, pertencentes a grupos étnicos, sendo que 71% delas estão no PBF. A diferença entre o menor grupo étnico (quilombolas) e o maior (indígenas) é de 58,70%<sup>69</sup>. A média de famílias beneficiárias nesse grupo é de 63,25%.

63

**Tabela 14 - Beneficiários do PBF organizados por grupos populacionais tradicionais e específicos (GPTE) na cidade de São Paulo – Mês de Referência: agosto/2020.**

Grupos de Origem Étnica	Famílias cadastradas	Famílias beneficiárias	%
Famílias Quilombolas	8	1	12,50%
Famílias Indígenas	309	220	71,20%

68 Com o passar do tempo a gestão do CADÚnico foi se aprimorando a partir de uma maior permeabilização das demandas e protagonismos de atores e movimento sociais. Acompanhou a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNDSPCT), através da edição do Decreto n. 6.040 de 7 de fevereiro de 2007, e teve a definição dos procedimentos para o “cadastramento diferenciado” dos GPTE, a partir da edição da Portaria MDS n. 177 de 16 de junho de 2011. (BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2014)

69 Segundo orientações do Guia de Cadastramento de Famílias Quilombolas, essas famílias podem nominar o lugar onde residem, como por exemplo “terra de preto” ou “terras de santo”. Embora com diferenciações da forma de coleta, em função das especificidades do conceito, a junção de famílias quilombolas e de comunidades de terreiro representaria 7,35% das famílias cadastradas, mas 57,14% de famílias beneficiárias.

# PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

Famílias Ciganas	44	5	11,36%
Famílias pertencentes a Comunidades de Terreiro	20	15	75,00%
<b>SUBTOTAL 1</b>	<b>381</b>	<b>241</b>	<b>63,25%</b>

Grupos relacionados ao meio ambiente	Famílias cadastradas	Famílias beneficiárias	%
Famílias Extrativistas	14	0	0,00%
Famílias de Pescadores Artesanais	53	27	50,94%
Famílias Ribeirinhas	36	16	44,44%
<b>SUBTOTAL 2</b>	<b>103</b>	<b>43</b>	<b>41,75%</b>

Grupos relacionados ao meio Rural	Famílias cadastradas	Famílias beneficiárias	%
Famílias de Agricultores Familiares	622	341	54,82%
Famílias Assentadas da Reforma Agrária	31	15	48,39%
Famílias beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário	21	7	33,33%
Famílias Acampadas	130	91	70,00%
<b>SUBTOTAL 3</b>	<b>804</b>	<b>454</b>	<b>56,47%</b>

Grupos em situações conjunturais	Famílias cadastradas	Famílias beneficiárias	%
Famílias atingidas por empreendimentos de infraestrutura	133	72	54,14%
Famílias com pessoa presa no sistema carcerário	1.364	882	64,66%
Famílias em situação de rua	34.755	23.969	68,97%
Famílias de Catadores de Material Reciclável	11.002	8.367	76,05%
<b>SUBTOTAL 4</b>	<b>47.254</b>	<b>33.290</b>	<b>70,45%</b>

Quanto à origem étnica, as famílias indígenas constituem em São Paulo (sobretudo em Perus e Parelheiros) a presença do maior grupo, 81% de famílias no CADÚnico, pertencentes a grupos étnicos, sendo que 71% delas estão no PBF. A diferença entre o menor grupo étnico (quilombolas) e o maior (indígenas) é de 58,70%<sup>70</sup>. A média de famílias beneficiárias nesse grupo é de 63,25%.

A discrepância entre famílias cadastradas e famílias beneficiárias em grupos de origem étnica tem somente a renda *per capita* como fator de inclusão. As condições de seus territórios, como ausência de abastecimento de água, ausência de saneamento básico, quase inexistentes serviços de saúde, educação e de infraestrutura, como vias de acesso, não são computadas. O CADÚnico registra que, em São Paulo, e em fevereiro de 2020, 64.064 famílias viviam em domicílios

70 Segundo orientações do Guia de Cadastramento de Famílias Quilombolas, essas famílias podem nominar o lugar onde residem, como por exemplo "terra de preto" ou "terras de santo". Embora com diferenciações da forma de coleta, em função das especificidades do conceito, a junção de famílias quilombolas e de comunidades de terreiro representaria 7,35% das famílias cadastradas, mas 57,14% de famílias beneficiárias.

que se utilizavam de fossa rudimentar para escoamento sanitário ou 4,60% de todos os beneficiários do PBF na cidade de São Paulo.

A dimensão territorial para os povos tradicionais é de vital importância, considerados seus espaços de vida, necessários para a reprodução cultural, social e econômica desses povos e comunidades. O desenvolvimento sustentável desses povos e comunidades demanda que seja fortalecida a garantia de direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização de suas identidades, suas formas de organização e suas instituições.

O território agrega a forma de subsistência que afeta a condição de vida, ou melhor dizendo, trata-se de famílias que vivem de recursos oferecidos pela natureza, seja pela prática de agricultura de subsistência, criação de animais de pequeno porte, pescadores artesanais, sempre em regime de economia familiar. Dentre os extrativistas estão os pescadores que operam sobretudo, junto às represas nas zonas limítrofes de São Paulo ao norte e ao sul. Dentre as famílias que se relacionam com o meio ambiente estão os agricultores familiares, com a maior incidência em São Paulo, no CADÚnico. São 622 famílias cadastradas das quais 55% estão no PBF.

Há um campo do CADÚnico que considera famílias em situações conjunturais específicas, embora não inclua entre elas aquelas vitimizadas por emergências e calamidades resultantes de enchentes, desabamentos e incêndios. Elas são identificadas como famílias atingidas por empreendimentos de infraestrutura, famílias com pessoas presas, em situação de rua, famílias de catadores de material reciclável. A Metrópole de São Paulo tem o maior registro no CADÚnico da população em situação de rua do país. O Censo da Cidade de 2019, da População em Situação de Rua, registra cerca de 25 mil indivíduos nessa situação. O CADÚnico tem o registro de 34.755 indivíduos, dos quais 23.969, ou 68,9%, são beneficiários do PBF. Além deles, 11.002 famílias estão cadastradas como catadoras de materiais recicláveis das quais mais de oito mil são beneficiárias.

65

### 3.1- IMPACTO DO BENEFÍCIO DE SUPERAÇÃO DA POBREZA DENTRE OS BENEFÍCIOS DO PBF

Conforme foi detectado pela análise dos benefícios do Programa Bolsa Família-PBF o Benefício de Superação da Pobreza- BSP-é aquele que apresenta valor unitário mais variável do que os demais. Trata-se do último benefício inserido no PBF, em 2013, destinado tão só, às famílias sob extrema pobreza sendo que o cálculo do seu valor possui característica muito peculiares. Ele não possui um valor fixo. Seu valor deriva do valor do intervalo entre o per capita alcançado pelas famílias sob extrema pobreza, após receber os benefícios fixo e variáveis, e a referência para famílias sob extrema pobreza, o atual R\$ 89,00. O BSP tem valor variável para cada família. Seu cálculo parte da a renda declarada pela família, do número de membros da família, do valor dos benefícios do PBF recebidos.

Trata-se de uma cobertura de um intervalo, ou um hiato, que eliminado faria com que o per capita de cada membro de uma família sob extrema pobreza, alcançasse o valor de per capita equivalente a condição de pobreza que, no caso, seria de R\$89,01 a R\$178,00. O valor do benefício do PBF a cada família sob

extrema pobreza é peculiar a cada uma, pois resulta da agregação de benefícios individuais ao benefício único. O Benefício Básico Família sob extrema pobreza, no valor de 89 reais, é potenciado pelo BSP<sup>71</sup> isto é, ele aumenta o valor do benefício família a família a partir do per capita até que o per capita de cada membro atinja a R\$ 89,01.

Análises técnicas explicam que se trata de um tipo de benefício tipo *top-up*, *um puxão para cima*. O entendimento do BSP é de que o beneficiário do PBF parte da renda de base, declarada no CADÚnico, e a adquirida, os benefícios seriam a renda de superação da extrema pobreza. Com essa decisão o PBF passou a ter dois tipos de transferência: aquela em valores fixos e aquela em valores variáveis. É de se ter presente que ele pode ser tão variável que necessariamente, e como se verá, nem todas as famílias sob extrema pobreza dele fazem uso. O PBF considera que somente o núcleo familiar sob extrema pobreza, é que deve ser considerado como unidade familiar e ter o mérito para receber um benefício família. As demais famílias transitam para condição de consideradas um agregado de membros, a ser individualmente beneficiado. A unidade de convivência sob o mesmo teto com relações mútuas de afinidade não é considerada.

Embora o PBF por nomeação remeta a ideia de uma forma de apoio à família, de fato, ele beneficia somente parte dos membros de uma família e parte das famílias inseridas no PBF. O benefício de valor único e básico é dirigido somente a unidade familiar sob extrema pobreza e não a todas as famílias. Portanto, não é toda família incluída no PBF que o recebe.

Todas as famílias podem receber benefícios variáveis dirigidos a seus filhos, mas só um número de filhos é que pode ser contemplado. O benefício variável inclui um certo número de filhos por faixa etária, pois não é toda a criança de uma família que é beneficiária.

De costas para o conceito de isonomia de trato posto pela Renda Básica, o PBF procede trato diversificado às famílias e a cada indivíduo que a compõe pois não inclui todos eles como beneficiários, procede escolhas, cujos parâmetros são particularizados e por isso, de baixa visibilidade externa.<sup>72</sup>

É peculiar sublinhar que a segunda avaliação do per capita familiar, operada pela gestão central do PBF, realiza uma transmutação de benefícios variáveis individuais- aqueles com previsão de concessão em razão de característica do membro da família- em um ingresso familiar e procede a um rateio geral, convertendo-se em valor per capita. Pode-se antever que essa regra ocasiona um rebaixamento do valor do benefício individual, ao ser subdividido entre seus pares não incluídos.

Para cálculo do valor do BSP ocorre uma segunda avaliação do per capita da família sob extrema pobreza. Ao per capita de ingresso da família é somado o valor dos benefícios a receber, e esse novo total, é novamente dividido pelos membros da família obtendo novo valor de per capita familiar. Esse valor é comparado a R\$

71 O Benefício de Superação da Extrema Pobreza, foi instituído em 2012, como parte da Ação Brasil Carinhoso – Primeira Infância, que compõe o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), com o objetivo de que uma parcela significativa dos beneficiários do PBF, ultrapassem através pela transferência de renda, a linha da extrema pobreza que adota.

72 Esse tipo de benefício de ajuste parece ter similitude com a experiência chilena do Benefício *Bono Base Familiar*, operado pelo Programa *Ingreso Ético Familiar* chileno.

89,01- valor que insere um centavo para indicar superação da extrema pobreza e se localizar na pobreza. Na ocorrência de diferença, a menor que R\$89,01, o valor de distância, mesmo que seja R\$0,01, é considerado um benefício a ser pago como Benefício de Superação da Extrema Pobreza -BSP. Para efeito de cálculo de pagamento ocorre o arredondamento da cifra par que se torne compatível com o divisor de R\$2,00, moeda corrente de menor valor.

Percorre certa visão mágica nesse cálculo para o valor do benefício, ele se assenta no entendimento de que, a partir do per capita de R\$89,01 a família deixa de ser miserável, ou sob extrema pobreza, e passe a ser pobre.

**Quadro 8** – Demonstração do cálculo do BSP para uma família sob extrema pobreza, composta por 3 membros (2 adultos e uma criança de 5 anos) e per capita de R\$12,00.

Renda Mensal <i>per capita</i>	12,00
Renda Mensal <i>total</i>	36,00
Valor de benefícios recebido (89,00+41)	<b>130,00</b>
Renda Mensal <i>total</i> + benefícios	166,00
Renda <i>per capita</i> resultante (166,33 /3)	55,33
Valor referência do BSP	89,01
Diferença entre per capita para valor Referência (89,01 - 55,33)	33,68
Diferença de per capita X 3 membros	101,04
Valor a ser pago corrigido para total cheio = BSP	<b>102,00</b>
Benefício recebido R\$130,00+ R\$102,00	232,00

67

Outra análise mágica (face areal condição devida das pessoas) é a do cálculo sobre o valor médio do benefício do PBF. A informação divulgada sobre o valor médio do benefício, recebido pelas famílias nele inscritas não corresponde à realidade, isto é, poucas são as famílias às quais se paga tal montante e poucas são as que o recebem. A divisão entre, o montante orçamentário gasto -no mês ou no ano, pelo número de famílias inscritas não traduz o valor médio do benefício. Há, portanto, uma inadequação em calcular um valor médio de benefício pela divisão entre o gasto total e o número de famílias atendidas. Parece que se está diante do popular cálculo “esperto” da divisão do frango. A um cabe a carne e, a outro, ossos.

**Tabela 15** – Presença do Benefício Superação da Pobreza -BSP dentre as famílias beneficiárias do PBF na cidade de São Paulo- Dados da Folha de Pagamento de Novembro de 2020

Famílias	Nº	%
Famílias no PBF	480.619	100
Famílias com Benefício Básico	430.230	90
Famílias com BSP	205.696	43

Fonte CECAD: [https://cecad.cidadania.gov.br/painel04.php?p\\_ibge=35&mu\\_ibge=3550308#](https://cecad.cidadania.gov.br/painel04.php?p_ibge=35&mu_ibge=3550308#). Acesso 07 jan. 2021.

Para melhor entender o BSP e até onde de fato ele é um fator superador da miséria com maior atributo que por exemplo o benefício único da família, foi desenvolvido um estudo a partir de dados da cidade de São Paulo, onde o BSP alcança 43% da totalidade das famílias incluídas no PBF.

A cidade de São Paulo em novembro de 2020, nucleava 480.619 famílias no PBF e 90% delas classificavam-se, sob extrema pobreza, isto é 430.230, mas, nem todas recebiam o BSP, ele incide em 48% das famílias sob extrema pobreza e em 43% do total de famílias no PBF, conforme ilustra a Tabela 15.

**Tabela 16** – Distribuição quantitativa por tipos de benefícios recebidos do PBF pelas famílias da cidade de São Paulo.

Benefícios	Nº
Básico	430.230
Criança (0/6)	243.113
Criança (7/15)	321.965
Adolescente (16/18)	70.155
Subtotal	635.233
Gestante	11.094
Nutriz	911
Subtotal	12.005
BSP	205.696
	527.063
<b>Total</b>	<b>1.283.164</b>

Fonte: Folha de Pagamento de Novembro de 2020.

Há um total de 1.283.164 benefícios concedidos pelo PBF em São Paulo, somados aqui os benefícios individuais os familiares. O BSP como já registrado alcança a 205.696 das 480.619 famílias do PBF em São Paulo. Caso se considere o BSP na categoria de um benefício que atinge os membros de uma família diretamente, em decorrência do cálculo relativo ao per capita individual ele alcança a atinge a 527.063 pessoas. Sua incidência em 205.696 famílias prolifera em 527.063 benefício BSP per capita, ou uma média de 2,5 per capita por família.

68

**Tabela 17** – Incidência do BSP por tipo de composição das famílias beneficiárias, na cidade de São Paulo. Dados de novembro de 2020.

Família	BSP	%	Membros da Família
1 pessoa	59.141	29	59.141
2 pessoas	49.198	24	98.396
3 pessoas	49.029	24	147.087
	<b>157.368</b>	<b>77</b>	<b>304.624</b>
4 pessoas	29.689	14	118.756
5 pessoas	11.904	6	59.520
6 pessoas	4.313	2	25.878
7 pessoas	1.543	0,75	10.801
+ 7 pessoas	879	0,43	7.484
<b>Total</b>	<b>205.696</b>	<b>100%</b>	<b>527.063</b>

Fonte: Folha de Pagamento de Novembro de 2020.

Verificou-se que as 480.619 famílias do PBF em São Paulo são formadas por 1.289.084 membros que concentram 1.283.164 benefícios, quase 3 benefícios por família. Os benefícios familiares como já mostrado, são concedidos somente a uma parte das famílias do PBF sob extrema miséria e, como se pode ler pela Tabela 16, são os benefícios para crianças e adolescentes que concentram cerca de 50% dos benefícios distribuídos.

O exame do BSP supõe avaliação de alguns de seus comportamentos como incidência, composição familiar e valores disponibilizados às famílias, bem como o valor do orçamento público destinado para essa finalidade.

Como se lê pela Tabela 17, 77% das famílias com BSP em São Paulo, são formadas por até 3 pessoas, formando um conjunto de 304.624 indivíduos ou 58% dos indivíduos que recebem o BSP. Note-se que das famílias de menor tamanho, pouco mais de 1/3 é formada por uma só pessoa, possivelmente pessoas em situação de rua; quase 25% são casais, ou mãe com um filho, e, o restante, famílias com três pessoas.

Das 480.619 famílias beneficiárias, 106.955 ou 22%, são pessoas sozinhas, e destas, somente 59.141 famílias recebem o BSP. Isto é, ao inserir seus dados no CADÚnico, e ingressar no PBF, registraram zero renda alçando o per capita de R\$89 e não de R\$89,01. Por esse motivo são inseridas no BSP para obter R\$2,00 por mês e assim passar a ter R\$89,01, transformando-se na classificação do programa em pobre, e não mais, miserável.

**Tabela 18-** Relação comparativa entre concessão de BSP e Benefício Básico, dentre os membros das 430.230 famílias com Benefício Básico na cidade de São Paulo Dados de novembro de 2020.

Membros	Benefício Básico			BSP		Diferença BSP/BB			
	Pessoas	Nº	%	Nº	%	Famílias não incluídas		Membros não incluídos	
						Nº	%	Nº	%
1	106.955	106.955	25	59.141	29	47.814	45	47.814	45
2	217.910	108.955	25	49.198	24	59.757	55	119.514	55
3	332.295	110.765	26	49.029	24	61.736	56	185.208	56
	657.160	326.675	76	157.368	77	9.307	52	352.536	54
4	258.152	64.538	15	9.689	14	54.849	85	219.396	85
5	126.780	25.356	6	11.904	6	13452	47	67.260	53
6	53.544	8.924	2	4.313	2	4.611	48	27.666	52
7	21.721	3.103	0,7	1.543	0,7	1.560	50	10.920	50
+de 7	13.922	1.634	0,3	879	0,3	755	54	6.795	49
<b>Total</b>	<b>1.131.279</b>	<b>430.230</b>	<b>100</b>	<b>205.696</b>	<b>100</b>	<b>244.534</b>	<b>48</b>	<b>684.573</b>	<b>61%</b>

Fonte: Folha de Pagamento de Novembro de 2020.

A Tabela 18 registra que são 1.131.279 pessoas, de diferentes idades, que compõem as 430.230 famílias que recebem, em São Paulo, o Benefício Básico, desse conjunto são 446.706 pessoas, ou 39%, que são incluídas pelo Benefício de Superação da Pobreza. Ao considerar essas incidências frente ao número de membros da família a que pertencem verifica-se que a maior cobertura do BSP é direcionada para as pessoas sós onde o benefício é de somente R\$2,00. Para as pessoas sós o BSP atinge o percentual de cobertura de 55%. O BSP não inclui 48% das famílias e, 61 % das pessoas, que as compõem. Há um vácuo de informação quanto as famílias compostas por quatro membros. De fato, elas são 15% das

famílias que recebem o benefício básico e 85% dos seus membros não recebem o BSP.

Isto mostra que os benefícios variáveis dão melhor cobertura ao per capita da família, ou, os cerca de R\$125 reais que podem vir a receber em benefícios, produzem pouco mais de R\$40,00 no per capita de base da família fazendo-a alcançar os R\$89,00.

A Tabela 19 trabalha com os 146.555 núcleos familiares constituídos por duas pessoas ou mais. O total 100%, ou 205.696 de famílias que recebem o BSP, é alcançado ao se somar àquele número as 59.141 famílias constituídas por uma só pessoa. A Tabela 6 realiza um cruzamento entre o valor do benefício por tamanho do núcleo familiar. Há grande dispersão entre valores e tamanho das famílias. A maior concentração percentual de valor de benefício BSP, se encontra no intervalo de valor de benefício entre R\$ 41 e R\$60,99 reais que cobre 51% dos benefícios a famílias compostas por 2 pessoas. Ocorrência similar se dá com as famílias compostas por 3 pessoas sendo que 51% delas tem benefício entre R\$91 e R\$180. Nas famílias mais numerosas o valor da cobertura individual pelo BSP é maior pois com certeza devem ter razão de dependência que concentra em poucos provedores o sustento da prole.

**Tabela 19 – Incidência por membro da família do valor do Benefício de Superação da Pobreza na cidade de São Paulo. Base novembro de 2020.**

Intervalos de valores	Nº de pessoas da família	%	%a.
0,20- 5,00	91.164	17	31%
6,00- 10,00	35.268	7	
11,00- 15,00	34.334	7	
16,00- 20,00	40.078	8	53%
21,00- 25,00	76.334	14	
26,00-30,00	38.682	7	73%
31,00 -35,00	67.391	13	
36,00-40,00	50.184	10	97%
41,00-45,00	34.639	7	
46,00 50,00	38.730	7	
51,00-55,00	7.867	1	
56,00-60,00	8.754	2	
61,00-65,00	2.474	0,5	3%
66,00-70,00	987	0,2	
71,00-75,00	169	0	
76,00-80,00	8	0	
	527.063	100	

\* Para os valores do limite superior das faixas das faixas foi considerado o valor R\$ 0,99.

A Tabela 20 mostra a distribuição dos valores individuais atribuídos pelo BSP aos 527.063 membros das 205.696 famílias que o receberam em São Paulo em novembro de 2020. Indicam os dados que, para 53% das pessoas que recebem o BSP, seu valor mensal e individual não superou a 25 reais. Afere-se ainda que 20% dos membros das famílias recebem entre 26 até 35 reais, o que permite afirmar

que quase  $\frac{3}{4}$  das famílias que recebem o BSP incidem em um teto de benefício de 35 reais per capita. São as 10.735 famílias mais numerosas compostas por mais de cinco membros que estão entre aquelas que recebem maiores valores.

Estas características fragmentadas do BSP não permitem operar com algum nível de garantia de um dado valor do benefício. O BSP não caminha na trilha da garantia de direitos e de cidadania, mas potencializa uma confusão de entendimentos entre o tratamento dispensado, ora família, ora indivíduo.

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

**Tabela 20** – Incidência do valor em reais do Benefício de Superação da Pobreza por número de membros das famílias beneficiárias na cidade de São Paulo. Novembro 2020.

Intervalo / Número de pessoas	2		3		4		5		6		7		8		9		10		+11		total	%
2,00-4,99	331	1	206	0,4	187	1	86	1	12	0,3	7	0	2	0	-	0,5	-	0	-	0	831	0,4
5,00-10,99	3.270	7	1.121	2	317	1	109	1	33	1	11	1	5	1	4	2	-	0	-	0	4.870	2,4
11,00-16,90	1.271	3	1.825	4	579	2	129	1	73	2	23	1	6	1	9	4	-	0	-	0	3.915	1,9
17,00-30,99	5.752	12	2.759	6	1.585	5	573	5	150	3	37	2	25	4	1	0	-	0	1	3	10.883	5,3
31,00-40,99	3.718	8	3.475	7	1.305	4	504	4	141	3	71	5	2	0	2	1	-	0	-	0	9.218	4,5
41,00-60,99	<b>25.206</b>	51	5.332	11	2.209	7	616	5	225	5	38	2	18	3	5	2	2	3	-	0	<b>33.651</b>	<b>16</b>
61,00-90,99	9.650	20	9.313	19	3.741	13	1.219	10	369	9	117	8	31	5	7	3	1	2	2	5	24.450	12
91,00-180,99	-	0,	<b>24.998</b>	51	<b>14.941</b>	50	3.548	30	960	22	292	19	104	18	38	18	<b>14</b>	24	2	5	<b>44.897</b>	<b>22</b>
181,00-280,99	-	0,	-	0	4.825	16	<b>4.890</b>	41	<b>1.703</b>	39	338	22	102	18	30	14	7	12	3	8,	<b>11.898</b>	<b>6</b>
281,00-360,99	-	0	-	0	-	0	230	2	564	13	<b>477</b>	31	86	15	18	9	9	16	5	14	<b>1.389</b>	<b>1</b>
361,00-460,99	-	0	-	0	-	0	-	0	83	2	126	8	<b>183</b>	32	<b>59</b>	28	3	5	3	8	<b>457</b>	<b>0,2</b>
461,00-540,99	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	6	0,4	6	1	35	17	10	17	4	11	<b>61</b>	<b>0,03</b>
541,00-810,00	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	4	0,7	2	1	12	21	<b>17</b>	46	<b>35</b>	<b>0,02</b>
Total	<b>49.198</b>	<b>24</b>	<b>49.029</b>	<b>24</b>	<b>29.689</b>	<b>14</b>	<b>11.904</b>	<b>6</b>	<b>4.313</b>	<b>2</b>	<b>1.543</b>	<b>1</b>	<b>574</b>	<b>0,3</b>	<b>210</b>	<b>0,10</b>	<b>58</b>	<b>0,03</b>	<b>37</b>	<b>0,02</b>	<b>146.555</b>	<b>71%</b>

Fonte: Folha de Pagamento de Novembro de 2020.

# PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

## 3.2. UMA NOVA PRESENÇA NA GESTÃO DO PBF EM SÃO PAULO

**Quadro 8** - Comparativo entre as características dos benefícios do Programa Bolsa Família com o benefício da Renda Básica Emergencial da cidade de São Paulo, (Lei 17.504 de 11/11/20)

	Programa Bolsa Família <sup>73</sup>	Renda Básica Emergencial
<b>Objetivos</b>	Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza; e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.	Assegurar às famílias vulneráveis o direito à segurança alimentar e nutricional; o direito à renda, visando ao suprimento das necessidades básicas; e o direito de escolha dos bens que mais necessitar, de acordo com o perfil familiar.
<b>Público</b>	Famílias que se encontram em situação de extrema pobreza e pobreza	Todas as famílias que se encontram em situação de extrema pobreza ou pobreza – beneficiárias do PBF e <b>famílias de trabalhadores ambulantes</b>
<b>Benefício</b>	<b>Básico:</b> R\$ 89,00 para FAMÍLIAS que se encontrem em situação de extrema pobreza <b>Variável:</b> R\$ 41,00 por beneficiário, até o limite de R\$ 205,00 por família, destinado às unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou de extrema pobreza e que tenham em sua composição: gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes até 15 anos <b>Variável Jovem:</b> R\$ 48,00 por beneficiário, até o limite de R\$ 96,00 por família, destinado às unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou de extrema pobreza e que tenham em sua composição: adolescentes de 16 a 17 anos, matriculados em estabelecimento de ensino <b>Superação da Pobreza:</b> Valor variável destinado às famílias cuja soma de rendimentos e dos benefícios mencionados anteriormente, seja igual ou inferior a R\$ 89,00 <i>per capita</i> . Esse benefício é resultante da diferença entre R\$ 89,01 e a soma dos demais rendimentos <i>per capita</i> , multiplicado pela quantidade de membros da família, arredondado em múltiplos de R\$ 2,00.	R\$ 100,00 por indivíduo que componha o grupo familiar, que esteja recebendo o PBF, sendo esse valor majorado em 100% no caso de pessoas com deficiência. Sem limites de concessão de benefícios em função da composição familiar
<b>Permanência</b>	Sem tempo de duração definido. A saída do programa se dará por descumprimento das condicionalidades ou pela alteração da renda <i>per capita</i> familiar <sup>74</sup>	3 meses, e/ou enquanto durar a pandemia

73 O Programa Bolsa Família foi criado pela Lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto n. 5.209 de 17 de setembro de 2004. A última atualização dos valores dos benefícios do PBF foi regulamentada pelo Decreto 9.396 de 30 de maio de 2018.

74 Embora não haja limites para a duração do PBF, já se encontra demonstrado através da Tabela 6, que a permanência no programa é de limitado tempo, 71% dos beneficiários têm vínculo menor do que 5 anos.

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

Ao que está sendo nominado de final do Auxílio Emergencial, instâncias estaduais e municipais têm se movimentado para criar alternativas que reduzam os efeitos da suspensão do auxílio federal. No dia 22 de outubro de 2020, a Câmara Municipal de São Paulo aprovou com modificações o PL 620/2016<sup>75</sup>, de autoria do então prefeito Fernando Haddad.<sup>76</sup> Originalmente, o programa previa como ponto de partida para a inclusão de beneficiários: a universalização a todos os habitantes na medida da capacidade orçamentária municipal, às famílias e pessoas que atendam os parâmetros estabelecidos pelo Programa Bolsa Família e aos cidadãos inscritos no CADÚnico. Através de emenda parlamentar<sup>77</sup>, a proposta foi dirigida aos beneficiários do Programa Bolsa Família e aos trabalhadores ambulantes do comércio informal, em função da pandemia da Covid-19, desde que cadastrados até a data de 30/09/2020.

O projeto de lei aprovado em 11 de novembro de 2020<sup>78</sup>, pelo prefeito Bruno Covas, prevê esse novo benefício complementar ao PBF no valor de R\$ 100,00 (cem reais), pagos por indivíduo que componha o grupo familiar. No caso de pessoas com deficiência, o valor do benefício será de R\$ 200,00 (duzentos reais).

O benefício será pago a até cinco indivíduos por família, **que esteja no PBF e/ou ambulantes** independentemente da idade, da existência de recebimento de benefícios previdenciários, de vínculo com o mercado de trabalho formal ou informal, e durante um prazo de três meses, ou enquanto perdurar a emergência e o estado de calamidade pública com a necessidade de prorrogação por ato específico do Poder Executivo Municipal. No caso de grupo familiar, composto por pessoas com deficiência, independentemente da idade, esse valor será majorado em 100%, excetuando o indivíduo que receba BPC. O impacto dessa complementação de benefícios na cidade de São Paulo foi realizado neste estudo,

74

75 Disponível em: [http://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD\\_MTRA\\_LEGL=1&AN\\_O\\_PCSS\\_CMSP=2020&COD\\_PCSS\\_CMSP=207](http://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&AN_O_PCSS_CMSP=2020&COD_PCSS_CMSP=207). Acesso em: 27 out. 2020.

76 Em sessão polêmica, a base do atual governo, se negou a votar o Projeto de Lei 207/2020 de autoria do Vereador Eduardo Matarazzo Suplicy (PT). O referido projeto de lei, criaria um “Programa de Renda Básica Emergencial”, em decorrência da Pandemia de Covid-19, cujo objetivo era assegurar, através de auxílio monetário, no valor de R\$ 100,00, o direito à segurança alimentar e nutricional, a renda, para suprir necessidades básicas e a livre escolha dos cidadãos-beneficiários, para a utilização desse recurso da maneira que melhor se adequa ao perfil de sua família. Esse valor será pago por indivíduo que compõe o grupo familiar, divididos em dois grandes grupos prioritários: beneficiários do programa bolsa família e trabalhadores ambulantes do comércio informal. Ao invés disso foi apresentado para a votação um projeto de lei do ex-prefeito Fernando Haddad.

77 Disponível em <http://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Home/AbrirDocumento?pID=232723>. Acesso em: 27 out. 2020.

78 Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=404076#:~:text=Art.%201%C2%BA%20Em%20decorr%C3%AAncia%20dos,e%20condicionantes%20previstos%20nesta%20Lei>. Acesso em 13 de nov. 20.

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

tomando como base a Folha de Pagamento do PBF referente ao mês de junho de 2020.

Trata-se de uma aproximação<sup>79</sup>, pois de fato não se dispõe da caracterização das famílias pelo número de indivíduos que as constituem. Como também não se tem disponível ainda os dados sobre famílias de ambulantes.

O quantitativo de pessoas no PBF, como ponto de partida permite a hipótese considerar em separar os beneficiários do PBF pelo tipo de benefício que recebem. Essa aproximação mostrou que o Benefício Renda Básica Emergencial de R\$100,00 reais por membro da família resulta em um custeio mensal estimado em R\$ 86.633.000,00. Ao se tomar o impacto da parcela de R\$100,00 por família, esse benefício provoca a variação de até 343,90% face ao valor recebido no PBF.

**Tabela 21** - Hipótese do impacto do novo benefício, caso acresça R\$ 100,00 por indivíduo integrante de família beneficiária. Base Relatório de Informações Sociais - Folha de Pagamento do PBF referente a setembro 20.

Tipos de Benefícios Recebidos No PBF	Quantidade de benefícios.	%	R\$	Valor do Benefício.	Valor a + R\$ 100,00	Acréscimo %
Básico	318.994	31,40	28.390.466,00	89,00	31.899.400,00	12,36
Gestantes	19.250	1,90	789.250,00	41,00	1.925.000,00	143,90
Nutrizes	4.102	0,40	168.182,00	41,00	410.200,00	143,90
<b>SUBTOTAL1</b>	<b>342.346</b>	<b>33,70</b>	<b>29.347.898,00</b>		<b>34.234.600,00</b>	<b>16,65</b>
Crianças – 0 a 15 anos	474.770	46,70	19.465.570,00	41,00	47.477.000,00	143,90
Adolescentes – 16 a 18 anos	49.214	4,80	2.362.272,00	48,00	4.921.400,00	108,33
<b>SUBTOTAL2</b>	<b>523.984</b>	<b>51,50</b>	<b>21.827.842,00</b>		<b>52.398.400,00</b>	<b>140,05</b>
<b>BSP</b>	<b>149.721</b>	<b>14,80</b>	<b>9.980.000,00</b>			
<b>TOTAL</b>	<b>1.016.051</b>	<b>100,00</b>	<b>61.155.740,00</b>		<b>86.633.000,00</b>	<b>41,66</b>

A tabela 21 demonstra que 51,50% dos benefícios recebidos e, portanto, ampliados pela nova lei se concentram nas faixas entre 0 e 17 anos, sendo 31,40% para a faixa do benefício básico, 2,3% que inclui gestantes e nutrizes, e 14,80% se concentram na faixa do benefício de superação da pobreza. A suplementação proposta pelo governo paulista alcança um menor nível quando se trata unicamente do Benefício Básico - relacionado à extrema pobreza, num patamar

<sup>79</sup> A customização dos benefícios do PBF cria dificuldades para essa estimativa, pois permanece imprecisa a definição dos valores percebidos em função da separação entre as situações de pobreza e extrema pobreza, exceto no caso de haver apenas um integrante beneficiário por família.

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

de 12,36%, valores que são superados por mais de 11 vezes para as mulheres gestantes ou nutrizas.

A variação a maior em relação aos benefícios ocorre entre crianças e adolescentes, que alcança a quase 140%. Face ao valor mensal pago pelo governo federal de R\$ 61.155.740,00, a suplementação pelo benefício Emergencial de Renda Básica incide pela estimativa realizada em aproximadamente R\$ 86.633.000,00. Isto eleva em três meses o benefício das famílias para R\$ 147.788.740 mensais.

Tomando por base os dados do Cadastro Único com marcação para pessoas com deficiência e recebimento do Bolsa Família, o aporte adicional de renda para cada um dos indivíduos que compõem um grupo familiar e beneficiários do PBF será de R\$100,00, acrescido R\$100,00 adicionais aos 44.455 deficientes também beneficiários do programa, conforme a lei aprova.

**Tabela 22** - Impacto da complementação do PBF em relação às pessoas com deficiência

Pessoa tem deficiência?	Recebe PBF família			TOTAL
	Não	Sim	S/Respost	
Sim	153.552	44.455	0	198.007
Não	1.930.345	1.244.696	0	3.175.041
Sem Resposta	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	2.083.897	1.289.151	0	3.373.048

Fonte: TabCad do CECAD 2.0/MDS.

76

Ao considerar as pessoas com deficiência que deverão receber a suplementação num valor equivalente a R\$ 200,00 para cada indivíduo, o valor da suplementação que antes era R\$ 108.545.400,00, passa a ser de R\$ 112.990.900,00, numa soma global de R\$ 191.740.752,00 – mensais com a agregação do que já recebem mensalmente pelo governo federal. É preciso lembrar que esta hipótese não considera os membros que já recebem o BPC deficiência no valor de um salário-mínimo.

### 4- PROJETO DE LEI MAIS BOLSA FAMILIA

Tramita no Congresso Nacional Projeto de Lei n. 4086/2020, de autoria da bancada do Partido dos trabalhadores que introduz alterações no programa de PTRC Bolsa Família. As alterações movimentam os benefícios em seus valores e presença, amplia condicionalidade para a criança pequena, introduz alterações no cálculo da renda per capita nela incluindo os valores recebidos como benefícios assistenciais,

A proposta do Mais Bolsa Família preserva vários pontos do original Programa Bolsa Família e das alterações que foi procedendo durante seus quase 20 anos de existência.

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

Uma das desencadeantes da urgente modificação da lei 10836/04 do PBF, decorre do impacto causado pelo modelo monetário e operativo do Auxílio Emergencial para os Trabalhadores Informais conforme art. 2º da Lei nº. 13.982, de 2 de abril de 2020 para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (covid-19). Esse Auxílio, conforme aqui já demonstrado, foi concedido durante nove meses e substituiu, para a grande maioria das famílias o recebimento dos benefícios do Programa Bolsa Família até porque, os benefícios só seriam substituídos nos casos em que o valor do auxílio emergencial fosse mais alto do que o recebido pelo PBF. A substituição de um benefício pelo outro, foi de alto percentual de 85% para mais, em decorrência da redução do valor do Auxílio Emergencial entre abril - agosto e setembro-dezembro (*Medida Provisória 959 do Governo Federal que o reduziu de R\$600,00 para R\$300,00*).

A operação do Auxílio Emergencial ampliou a atenção e apoio aos beneficiários adultos significativamente, e ampliou o valor do benefício de crianças e adolescentes em quase quinze vezes (de R\$41 para R\$600 ainda que atingindo número mais restrito de filhos. Pesquisa realizada por Vinicius Botelho, do FGV Ibre (Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas), estima que o número de pessoas em extrema pobreza subirá para perto de 17 milhões após a extinção do benefício, no início de 2021, o que representa 26,2% da população brasileira (Folha de S. Paulo 20/12/2020). Vem sendo anunciado por autoridades federais que a cobertura do PBF em 2021 será de 15,2 milhões de famílias, isto significaria incluir cerca de mais um milhão de famílias face a dezembro de 2020.

Já foi demonstrado que os valores dos benefícios do Programa Bolsa Família não foram corrigidos a tempo e hora, tornando-se altamente defasados face ao custo de vida. Bom exemplo é o benefício criança no valor de R\$ 41,00 mensal equivalente a 7,5 dólares em um mês ou ¼ de dólar dia. Os valores de seus benefícios tornaram-se irrisórios pela ausência de correção regular.

O Programa Bolsa Família foi criado em outubro de 2003 com somente dois benefícios, interessante registrar que só um deles, o benefício único e básico se dirigia à família, mas àquelas extremamente pobres. O segundo benefício diferente do anterior, genérico, foi destinado a membros de todas as famílias incluídas no PBF família e por isso nominado de variável, e pago a grávidas, lactantes e crianças de 0 a 15 anos de idade. Todavia essa variável só poderia ser paga a 3 pessoas. Assim, nunca os benefícios do Programa Bolsa Família foram incluídos de todos os membros de uma família, e nem de todas as famílias inscritas. Esse conjunto de benefícios foi modificado após quatro anos, em 2008 quando a faixa etária de 16 a 17 anos foi incorporada com o benefício variável jovem (BVJ).

A partir do Programa Brasil Sem Miséria, e como componente da Ação Brasil Carinhoso, (MP nº570/2012) um novo tipo de benefício foi introduzido no Programa Bolsa Família, direcionada não só para as famílias sob extrema pobreza. Um benefício sem valor específico, mas com uma finalidade específica: fazer com

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

que o per capita de renda familiar de todos os extremamente pobres fossem homogêneos, após alocação dos benefícios recebidos. Paradoxalmente, verificava-se que a aplicação dos valores dos benefícios, pelo seu valor restrito face a miséria não possibilitava que as famílias beneficiárias do PBF ultrapassassem a condição de serem extremamente pobres. Foi criado o Benefício de Superação da Pobreza -BSP cuja alcance se deu em três etapas: primeiro o benefício cobria famílias com crianças de 0-6 anos, logo a seguir estendido para até 15anos, A terceira fase que perdura inclui todos os membros de uma família em situação de extrema pobreza. O valor deste benefício é altamente variável pois cobre a diferença do per capita dos membros da família com o valor de extrema pobreza que ainda é de R\$ 89,00. Trata-se de um benefício que varia de R\$ 2,00 a R\$91,00 reais.

Para ilustrar traz-se, a exemplo, dados da cidade de São Paulo que registra em média, o gasto mês no PBF de R\$ 65 milhões para cerca de 480 mil famílias. A transição do cadastro da família do PBF para o auxílio emergencial foi automática, quando a composição da família incluía trabalhadores nas situações previstas pelo auxílio. Não foram transitadas as famílias cujo valor do PBF era maior que os 600,00 ou 1.200,00 (valor pago se o responsável familiar era mulher sem cônjuge com presença de, pelo menos, 1 criança ou adolescente sob sua responsabilidade. A família poderia receber 1.800 (1.200 + 600) caso houvesse outro trabalhador (exceto cônjuge) que se enquadrasse nos critérios do auxílio emergencial.

**Tabela 23-** Distribuição dos benefícios mensais das famílias inscritas no PBF na cidade de São Paulo nos meses de agosto e setembro de 2020.

	Famílias		Valor total -R\$	Valor médio - R\$	-%
<b>Mês de agosto</b>					
PBF	39.825	8%	5.936.836,00	149,15	PBF 7 vezes a menor
Aux. Emerg.	441.306	92%	472.848.000,00	1.071,47	
Total	481131		478.784.836,00		
<b>Mês de setembro</b>					
PBF	68.205	14%	11.675.636,00	171,18	PBF 2,1 vezes a menor
Aux. Emerg.	412.441	86%	148.692.704,00	360,51	
Total	480.646		160.368.340,00		

Fonte: SMADS/CGB-outubro de 2020. Folha de pagamento do Programa Bolsa Família e Auxílio Emergencial. Dados consolidados até 09/2020.

Verificou-se em São Paulo, que na primeira fase (abril-agosto), sob o valor do benefício em R\$600, somente 8% das famílias beneficiárias não foram migradas para o valor do auxílio emergencial. Pelo cálculo do valor médio do benefício recebido, em uma e outra situação, verificou-se que o Auxílio Emergencial ampliou em sete vezes o valor do benefício do PBF. Já, no mês de setembro, após a MP 959/2020, foram 14 % das famílias que permaneceram recebendo pelo PBF,

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

certamente pelo fato de que o valor dos seus benefícios no PBF superar R\$300,00, o novo valor do Auxílio Emergencial entre outubro e dezembro 2020. Portanto até dezembro de 2020, 86% dos beneficiários do PBF receberam R\$300,00.

Essa alteração introduziu uma nova realidade no PBF, que vivenciou a experiência de um valor único para todos, ainda que em dois curtos momentos e sob a conjuntura da pandemia a COVID-19.

Esses dados mostram que ocorreu um impacto do Auxílio Emergencial no PBF, não só em valor monetário:

- ampliou o valor da renda para inserção de indivíduos no benefício para meio salário-mínimo;

- alterou a situação de ingresso no benefício, pois a referência a renda per capita familiar foi dispensada, o benefício passou a ser considerado individual, e no caso de mãe chefe de família cada filho (até dois foram considerados um indivíduo.

- guiou-se pela situação de trabalho do indivíduo, e não, pela referência a pobreza ou a extrema pobreza;

- estendeu o número de ingressantes no benefício ao considerar o estatuto do trabalhador autônomo (MEI), informal desde que maior de 18 anos;

- referiu o limite de ganho individual para ingresso no per capita familiar entre  $\frac{1}{2}$  a 3 salários-mínimos e,

- não fez nenhuma exigência de condicionalidades sobretudo para crianças e adolescentes até pela pandemia (portaria 443 de 17 de julho de 2020 que suspende os procedimentos operacionais e de gestão do PBF e do CADÚnico para Programas Sociais do Governo Federal face a emergência em Saúde Pública e que foi prorrogada pela MC 591 de 15/1/2021)Essa portaria também suspende os procedimentos do CADÚnico e de gestão do PBF o que causa paralização na operação dos requerimentos de BPC e de inclusão no PBF.

Há ainda algumas observações quanto a transparência da gestão do Auxílio Emergencial face ao Programa Bolsa Família destacando que:

- a customização do valor do benefício em conformidade com a composição de cada família, além de exigir complexa forma de gestão, não garante transparência e dificulta a análise do impacto do valor do benefício atribuído às famílias e,

- o valor médio informado, por ser a média aritmética do total mensal gasto pelo número de famílias beneficiadas foge da realidade dos mais de 30% que recebem benefícios de baixos valores.

O exame dos valores recebidos pelas famílias no PBF na cidade de São Paulo (folha de pagamento de março de 2020), mostra que para 50% dos beneficiários o benefício recebido alcança em até 1/10 do salário-mínimo:

- 6% com R\$ 41,00 (benefício a uma criança)

- 19% com R\$89,00 (benefício único para família extremamente pobre)

- 25% até 104,50 (composição de benefício equivalente a 1/10 do SM). Para os demais, 50% de beneficiários, a maior incidência 37% recaem para os que

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

recebem até 1/8 do salário-mínimo ou R\$130,63. Somente quatro famílias numerosas que graças ao Benefício de Superação da Pobreza (complementação do per capita até R\$89,01) recebem mais que um salário-mínimo 2020.

Um outro ponto a considerar diz respeito a distância/ aproximação entre um programa de transferência condicionada de renda mínima e uma proposta de renda básica. A lei 10.835/04 que instala a Renda Básica no país em seu §1º do artigo 1º, considera a possibilidade de que a renda básica seja *"alcançada em etapas, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população"*.

Por tudo isso, entende-se que qualquer alteração da lei 10836/04 implica em considerar a realidade da sociedade brasileira sob pandemia e a experiência vivenciada pela população em ter recebido um valor que signifique uma renda de subsistência e não só um complemento.

Outra dimensão a considerar, diz respeito a intensidade do benefício às crianças e adolescentes (infância e adolescência) que desde seu início marca o Programa Bolsa Família, e ausência desse reconhecimento em consonância com as disposições de proteção integral do ECA- Estatuto da Criança e do Adolescente.

A partir destas referências é que se lançam pontos de análise a proposta contida no PL 4086/20. A proposta do Mais Bolsa Família preserva vários pontos do Programa Bolsa Família dentre os quais a distinção por critério econômico entre as famílias incluídas no PBF, distinguindo-as entre aquelas com per capita de situação de extrema pobreza, e aquelas com per capita de vulnerabilidade de renda,

Seu texto não explica a procedência da régua socioeconômica que utiliza para realizar a distinção entre extrema pobreza e vulnerabilidade de renda. Foi estabelecido no PL, entre os dois agregados de famílias uma diferença de 100% entre seus valores per capita, entre R\$300,00 e R\$600,00. Pelas referências do Banco Mundial a extrema pobreza considera o rendimento individual de US\$1,90 ou R\$ 10,09, por dia e cerca de R\$309,00 por mês. A situação de pobreza para o Brasil que se assenta em renda per capita média alta, é de US\$5,50 (R\$29,21) por dia ou R\$876,30 por mês. Uma distância de 2,8 vezes. Inclui-se esta ponderação para que se tenha claro que o valor indicado de R\$ 600,00 não dá conta de cobrir o conceito de vulnerabilidade de renda e rebaixando seu valor o que poderá ter efeitos presentes e futuros quanto a consistência da proposta ao adotar como base conceitual um valor 32% abaixo da referência internacional.

O cálculo indicado para o per capita familiar, inclui benefícios assistenciais presente para algum dos membros da família com uma deficiência, ou um idoso. Nesse caso o benefício desse cidadão ou cidadã passa a ser rateado toda família. Ele passa a ser considerado como sustento da família e não, ao contrário. No âmbito do cálculo da renda per capita para obtenção do BPC, já é considerado que o benefício de um membro da família não seja incluído como cálculo da renda familiar impedindo que outros membros da família recebam seu benefício devido. Assim se lê no PL:

*"renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, provenientes de atividade*

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

laboral, **benefícios previdenciários e assistenciais**, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais específicos de transferência de renda, nos termos do regulamento”.

§14 do art.1º da lei 13.892/2020- O benefício de prestação continuada ou o benefício previdenciário no valor de até 1 (um) salário-mínimo concedido a idoso acima de 65 (sessenta e cinco) anos de idade ou pessoa com deficiência não será computado, para fins de concessão do benefício de prestação continuada a outro idoso ou pessoa com deficiência da mesma família, no cálculo da renda a que se refere o § 3º deste artigo.

“Art. 20-A. Em razão do estado de calamidade pública reconhecido pelo [Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020](#), e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), o critério de aferição da renda familiar mensal **per capita** previsto no inciso I do § 3º do art. 20 poderá ser ampliado para até 1/2 (meio) salário-mínimo.”

O Mais Bolsa Família reduz do cardápio de benefícios presentes no PBF embora aumente valores dos benefícios que mantem:

- **Bloco 1- família** - retira o benefício único às famílias sob extrema pobreza e mantem o Benefício de Superação da Pobreza -BSP. Este é destinado a cobertura do per capita das famílias para alcançar a R\$300,01. Trata-se do cálculo de um valor de compensação do per capita familiar, dentre aqueles sob extrema pobreza, que após o benefício, e por um centavo, se agregam em per capita, às famílias sob vulnerabilidade de renda.

- **Bloco 2- crianças e adolescentes** - amplia o valor do benefício, mas mantem a cobertura restrita a cinco benefícios variáveis por família.

- **Bloco 3- contrapartida para a saúde no Programa Brasil Carinhoso:** aumento do valor, sem ampliação da inserção por família já que integrado ao total de cinco benefícios variáveis por família.

Entende-se que a proposta do Mais Bolsa Família de fato focaliza ainda mais o tradicional PBF ao centrar-se exclusivamente às famílias sob extrema pobreza ou sob situação de per capita quase equivalente ao que o Banco Mundial considera de extrema pobreza para países sob renda média baixa, o que não é o caso do Brasil.

A gestão do Mais Bolsa Família não introduz mudanças no modo centralizado com que é atualmente gerido o PBF. Mantem o mesmo formato de controle e fiscalização centralizada sobre a frequência de crianças e adolescentes em unidades educacionais desde os 4 anos.

Não parece fazer sentido a permanência da condicionalidade de crianças e adolescentes e, muito menos, que isto se dê por meio de uma gestão centralizada em Brasília na SENARC. Note-se que os benefícios não atingem todas as crianças e adolescentes de uma família. A partir do entendimento quanto a proteção integral a ser garantida com igualdade a crianças e adolescentes pelo ECA entende-se que essa propositura do projeto merece revisão.

Uma inovação do Mais Bolsa Família é a de criar um suporte financeiro automático para famílias em situação coletiva de emergência e calamidade

81

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

pública declarada pelo poder público. As emergências às famílias só têm como cobertura, benefícios financeiros municipais nominados benefícios eventuais. Não há definição quanto ao valor e a responsabilidade estadual e federal de desembolso nessas situações. O valor do benefício municipal se reduz a um valor residual quando Governos estaduais e federal não partilham dessa atenção.

A afirmação apresentada no PL Mais Bolsa Família de que o benefício do PBF tem caráter alimentar de modo a impedir seu confisco é algo muito adequado e necessário. Outro aspecto importante que consta do PL é da aproximação do CADÚnico dos cadastros da seguridade social. Diria que deveria dialogar também com o Banco de dados do IRPF.

Uma recomendação inovadora da proposta do Mais Bolsa Família diz respeito a perspectiva de articular o CADÚnico cuja utilização tem sido restrita embora a dimensão e qualidade das informações que contém. Sua base de dados deveria ser conectada a todas as bases oficiais de dados, podendo ser acessadas pelos serviços de ponta das agências da Previdência, do Trabalho (Sine), da Saúde, da Educação, modelando-o para transformá-lo em um cadastro com aplicabilidade nas políticas sociais e benefícios de nosso sistema de Seguridade Social.

Ainda resgatando como exercício, a aplicação do Mais Bolsa Família na cidade de São Paulo chegou-se a algumas estimativas. A revisão dos valores para o ingresso das famílias no PBF significará, em São Paulo, um impacto na ampliação em sua abrangência de no mínimo 340.447 famílias. No caso são famílias elegíveis do CADÚnico, que possuem renda *per capita* atual entre R\$ 178,01 e  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo (R\$ 522,50). As famílias beneficiárias saltariam da casa das 480 mil para algo em torno de 800 mil. Há, portanto, uma clara perspectiva de incorporação de novas famílias na proposta.

Em havendo nessas famílias, no mínimo, um de seus integrantes dentro da elegibilidade (gestantes, nutrizes) e crianças e adolescentes entre 0 (zero) e 18 (dezoito) anos o valor dessa diferença representará mais de R\$ 100 milhões na folha de pagamento, resultante da multiplicação do valor do benefício de R\$ 300,00 pelo número de famílias atualmente cadastradas sem inclusão no PBF.

Na faixa das famílias cadastradas com renda *per capita* mensal acima de  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo, ou seja, R\$ 522,50, que somam 398.676, parte desse grupo também deverá ser elegível para o recebimento do benefício do Programa Mais Bolsa Família, desde que possuam rendimentos mensal familiar *per capita* entre  $\frac{1}{2}$  SM e R\$ 600,00.

Considerando apenas um indivíduo na composição familiar que ateste a elegibilidade para o recebimento do benefício, esse valor mensal saltaria dos aproximadamente R\$ 76 milhões, para mais de R\$ 144 milhões, um acréscimo de praticamente o dobro.

A proposta tem muito conteúdo para a debate. O primeiro diz respeito a não aproximação de uma proposta de Renda Básica. Ele permanece residual e fragmentado. Sua vertente não é a cidadania, mas a miséria da população.

82

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

Segue um quadro síntese que mostra similitudes e distinções da proposta do Mais Bolsa família com a lei nº 10836/044 relativa ao Bolsa Família.

### Quadro 9- Comparativo entre o atual Programa Bolsa Família e a proposta de revisão para o Programa Mais Bolsa Família

Benefícios PBF pela lei 10836/04	Valores 10.836/04	Proposta do + PBF PL 4086/20
<b>MODIFICAÇÕES</b>		
Famílias	Classifica pelo per capita dois tipos de família extrema pobreza e pobreza, Gera a focalização interna do programa	Classifica pelo per capita dois tipos de família extrema pobreza e, vulnerável de renda. Mantem a focalização interna do programa além da focalização de acesso externa
Classificação nominal das famílias pelo per capita apresentado	-Extrema Pobreza -Pobreza	-Extrema pobreza -Vulnerabilidade de renda
Renda per capita para ingresso	Acesso pelo per capita familiar até R\$ 178,00. Classificação em até R\$89,00 extrema pobreza e de R\$89,01 a R\$178,00 em pobreza	Acesso pelo per capita familiar até R\$ 600,00. Classificação em até R\$300,00 em extrema pobreza e de R\$300,01 a R\$600,00 em vulnerabilidade de renda.
Ganhos dos membros incluídos no cálculo renda per capita da família	rendimentos brutos mensais dos membros da família, excluídos rendimentos de programas oficiais de transferência de renda	Rendimentos brutos auferidos mensalmente pelos membros da família, procedentes de atividade laboral, benefícios previdenciários, e benefícios assistenciais, excluídos rendimentos de programas oficiais de transferência de renda.
Ingresso	-Inserção no CADÚnico em um CRAS. -Seleção de per capita pelos dados do CADÚnico realizada pela SENARC -Inserção no PBF pela SENARC, de acordo com as vagas/cotas por região estado e cidade estimadas a partir de dados do CENSO IBGE que indica volume de famílias com perfil PBF	Idem
Benefício criança 0-15	R\$41,00 (até 3)	não distingue crianças e adolescentes por faixa etária, todos recebem R\$300,00, mas estabelece limite de beneficiados até cinco neste número somado a nutriz e a gestante
Benefício jovem 16-17	R\$48,00 (até 2)	
Benefício Nutriz e Gestante	R\$41,00 (até 2)	R\$300,00 número de benefícios (até 5 por família com crianças e jovens)
Benefício único família - extrema pobreza -	Benefício único a família de extrema pobreza R\$89,00	Retira o benefício único à família sob extrema pobreza.
Benefício Superação da extrema pobreza	para alcançar o per capita de R\$89,01 valor per capita de R\$2,00 a R\$92,00	Permanece o BSP para equalizar após os benefícios às crianças alcançar o per capita de R\$300,01 e passar a ser vulnerável de renda
Prioridade para receber o benefício	Mulher	Mulher
Revisão de elegibilidade	A cada 24 meses	A cada 24 meses
Condicionalidades	<b>Na área de educação:</b> frequência escolar mensal mínima de 85% para beneficiários de 6 a 15 anos e de	Amplia <b>condicionalidades na educação</b> com frequência de 60% para crianças de 4 e 5 anos em pré-escola, altera faixa etária de fundamental de 6-15 para 6-14, com frequência

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

	75% para os adolescentes 16-17, que recebem benefício <b>Na área de saúde:</b> vacinação e acompanhamento nutricional (peso e altura) de crianças menores de 7 anos e pré-natal de gestantes.	de 85% e caso adolescentes de 15-17 para 75% de frequência Amplia <b>condicionalidades em saúde</b> incluindo o Exame pré-natal mantendo os demais acompanhamentos como acompanhar gestante e criança, saúde nutrição vacinação
Fila de espera	Pelo sistema de cotas o PBF sempre manterá uma fila de espera. A cada dois anos é feita a revisão do CADÚnico que pode operar o desligamento de uma família e abrir vaga. O número de vagas no PBF é sempre aquém da necessidade.	Não faz alterações no sistema de cotas/vagas e sua transparência
Modo de operação	Centralizado	sem alteração
<b>INOVAÇÕES</b>		
Natureza jurídica do benefício	Não específica	natureza jurídica alimentar, impenhoráveis e, não podem ser objeto de constrição, desconto de qualquer natureza, especialmente das instituições financeiras, salvo mediante decisão proferida em ação de alimentos
Conselho	Conselho Interministerial e Conselho local	Institui Conselho de transparência e avaliação com funções de realização de estudos, avaliações e recomendações sobre políticas de enfrentamento à pobreza e de redução da vulnerabilidade de renda.
Benefício emergencial	Não há menção	Benefício de R\$600,00 concedido em até 72 horas às famílias vítimas de emergências após autoridade pública ter reconhecido e declarado calamidade pública
CADÚnico	caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal. Não aplicado aos programas pelo INSS nem realizadas medidas para fomento da sua utilização. Não aponta interação com outros cadastros	Acresce ao CADÚnico a possibilidade de interação com os demais cadastros do Sistema de Seguridade Social e de amparo ao trabalhador, para maior efetividade na identificação e caracterização das famílias em situação de vulnerabilidade de renda, de forma a ampliar e fortalecer a rede de atendimento ao cidadão
Emergência	O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família poderá excepcionalizar o cumprimento dos critérios de que trata o § 2º, nos casos de calamidade pública ou de emergência reconhecidos pelo Governo Federal, para fins de concessão do benefício básico em caráter temporário, respeitados os limites orçamentários e financeiros.	Mantem

# PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

## ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

O avanço das políticas sociais no mundo ocidental em sociedades capitalistas apresenta, ao longo dos séculos XX e XXI, a instalação de cobertura estatal que se completa entre atenções de serviços e dos benefícios que registram variação significativa, sobretudo, quando se inserem os países da América Latina e suas trajetórias marcada por largos período de ditaduras.

A adoção de benefícios, ainda na primeira metade do século XX, não significou, e não significa, a substituição de serviços sociais estatais por benefícios, seja por segmentos, como idosos e pessoas com deficiência sem condição de automanutenção, ou direcionados para o desenvolvimento de crianças e adolescentes. Há uma marca histórica plenamente incorporada nas sociedades ocidentais de que benefícios devem ser garantidos a quem não tem condição de automanutenção, como uma responsabilidade pública estatal.

Buscou-se ao longo das análises realizadas mostrar os modos de presença das transferências monetárias no Estado Social Ocidental, identificando que a concessão de benefícios é marcada por gerações de modos de aceitação pela sociedade, quanto à concessão de benefícios pelo fundo público. Interessante que a sociedade se mostra mais acolhedora para aceitar isenções e créditos fiscais e menos para benefícios sobretudo quando de natureza não contributiva ou distributiva como é o caso do tema em análise.

Embora a sociedade admita com mais adesão a concessão de benefícios para idosos e pessoas com deficiência sem condição de automanutenção, ela não parece aceitar com a mesma disposição a concessão de benefício à proteção e desenvolvimento de crianças, adolescentes e jovens. A inclusão de crianças e adolescentes nessa condição foi difundida na segunda metade do século XX quando incorporada a leitura de que as crianças e os adolescentes são seres humanos de direitos e que devem receber proteção ao seu desenvolvimento.

A inclusão de crianças e adolescentes significa que o Estado renuncie à orientação do familismo, que sobrecarrega sobretudo o trabalho da mulher, e incorpore entre seus deveres e responsabilidades zelar pela condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, defendida na legislação brasileira a partir da aprovação do Estatuto de Direitos da Criança e do Adolescente, em 1990.

O PETI e o Bolsa Escola foram programas de transferência de renda mínima com presença de condicionalidades, com permanência em período o mais curto possível. Sob a concepção transitória de vínculo do apoio, não se pode afirmar ainda da existência de compromisso estatal com o desenvolvimento e a proteção de crianças e adolescentes.

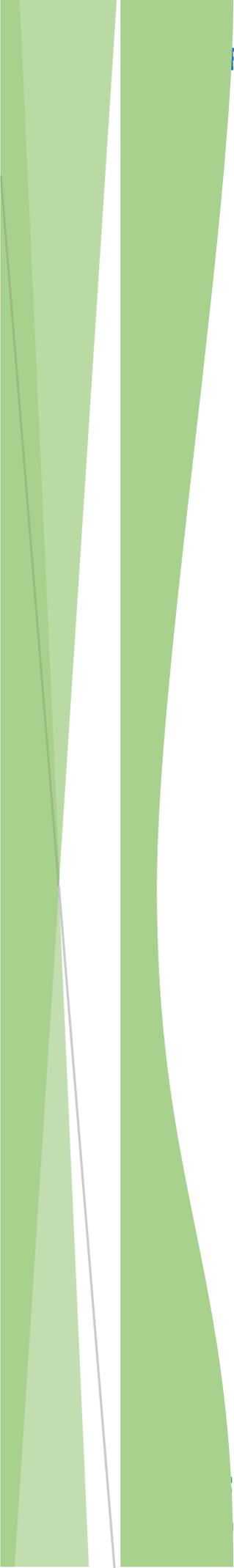
Tem-se uma distância entre renda mínima e renda básica. Esta última é garantista e a renda mínima é transitória e socorrista, embora, nem por isso, deixe de ter importante presença em uma sociedade reiteradora de desigualdades entre seus cidadãos. Os programas de transferência de renda têm, e tiveram, larga aplicação no Brasil operados pelos três entes federativos. Nessa extensão não desenvolveu referência unificada para reconhecimento de demandatários, nem

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

parâmetros para fixação de benefícios. Por vezes valores internacionais são aplicados sem avaliar o impacto e significado na realidade dos brasileiros e desde suas regiões de assentamento.

O Programa Bolsa Família no Brasil, com 17 anos de existência, por certo muito acumulou de conhecimentos, mas não conseguiu até agora informá-los à sociedade brasileira. Não se tem acesso à informação sobre como vivem as famílias, as crianças, os adolescentes e os jovens nelas alojados. Não se tem referências sobre os beneficiários não se sabe nem o quanto recebem mensalmente. Em São Paulo o valor dos benefícios em 2020 varia de R\$ 41,00 a R\$1.336,80. Somos informados sobre valores médios que nada têm a ver com o real recebido pelas famílias.

O CADÚnico se mostra uma ferramenta de alta importância, e preparado para disseminar esse conhecimento. Ele deve ser uma via de informação à sociedade ultrapassando seu uso pela burocracia estatal.



# **Análise do Substitutivo do Deputado Federal Eduardo Barbosa ao PL n<sup>o</sup> 6.072/19 de autoria da Deputada Tabata Amaral**

Dezembro de 2020

**Pesquisadores**  
Aldaiza Sposati  
Fabiana de Moraes

## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Coube-nos expressar neste Conselho de Renda Básica do Congresso Nacional -CRB comentários sobre o conteúdo do Substitutivo do Deputado Eduardo Barbosa ao Projeto DE LEI Nº 6.072, de 2019, da deputada Tabata Amaral. A proposta e o Substitutivo geram alterações na lei 10836/04 que rege o Programa Bolsa Família.

A conjuntura de crise social e econômica vivenciada pela população traz insegurança social e agravo de riscos para vidas humanas, sobretudo, à significativa parcela da sociedade brasileira que vive sob forte precarização e desproteção social. Medidas sanitárias preventivas a contaminação pela pandemia COVID-19, apontam a permanência de situação em que as condições de trabalho, de sobrevivência e das relações sociais sofrerão mais restrições sem que ainda, tenha ocorrido uma superação da situação existente. Nesse cenário de pouca esperança, o Auxílio Emergencial do Governo Federal, que socorreu a sobrevida de quase 70 milhões de brasileiros<sup>80</sup>, tem finalização prevista para 31 de dezembro; e o Programa Bolsa Família, com 17 anos de existência, está esvaído de sua anterior condição de suporte para confrontar situações de famílias sob extrema pobreza e da precarização da vida de crianças e adolescentes.

**Estamos sob aguda crise social e econômica.** Como em todas as crises, a busca pela sua superação está nos movendo e uma das respostas que se encontra sob debate e experimentação em diversos países, se volta para a garantia da segurança das/dos cidadãos mediante a implantação da renda básica universal.

88

## ARGUMENTOS

A proposta que se apresenta traz algumas alterações ao Substitutivo apresentado pelo deputado Eduardo Barbosa que são apresentadas em tópicos com argumentos analíticos e propositivos. Ao final em forma de síntese a proposta é apresentada em conjunto.

### 1-Introdução do benefício universal da infância e adolescência

1.1-A perspectiva do Substitutivo em introduzir alterações no Programa Bolsa Família que o aproxime de valores e características da renda básica, é bastante assertiva sendo acolhida positivamente. A proposta é a de institucionalizar o **benefício universal da infância e adolescência**, um caminho de transição entre a experiência de 17 anos de transferência de renda para novos passos em direção a renda básica no país. O Substitutivo adota perspectiva inovadora ao indicar que o Governo do País nos próximos dois anos regulamente o **benefício universal da infância e adolescência**. A indicação do período de dois anos para o Executivo dar efetivação plena a perspectiva de universalidade desse benefício, parece ser uma medida pertinente. Dados de 2019 informavam

---

<sup>80</sup> São 68,2 milhões com auxílio emergencial, sendo 19,5 milhões com inserção no Programa Bolsa Família, 10,5 milhões com inserção no CADÚnico e 38,2 milhões, sem inserção no CADÚnico. Portanto, o número de beneficiários sem CADÚnico é maior do que com CADÚnico.

**Tabela 1** - Intensidade da presença infanto-juvenil dentre os beneficiários do Programa Bolsa Família em abril de 2020.

Faixa etária	Masculino	Feminino	Total de beneficiários	% do total de beneficiários
0-4 anos	2.747.446	2.640.683	5.388.129	12,3
5-6 anos	1.263.156	1.214.572	2.477.728	5,7
7-15 anos	5.342.941	5.154.805	10.497.746	24,0
16-17anos	1.059.697	1.036.831	2.096.528	4,8
TOTAL	<b>10.413.240</b>	<b>10.046.891</b>	<b>20.460.131</b>	<b>46,8</b>
	<b>50,8%</b>	<b>49,2%</b>	<b>43.711.618</b>	<b>47%</b>

Fonte: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI - Vis data 3 beta, disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/> acessado em 04/12/2020

De fato, em dezembro de 2020, 47% dos beneficiários, ou 20,4 milhões de crianças e adolescentes são beneficiárias do PBF o que torna altamente pertinente que seja dada visibilidade a esse significativo contingente ali incluído. Dados de 2019 registravam que no CADÚnico o número de crianças e adolescentes ampliava os 20,4 milhões em mais 7,01 milhões no aguardo de serem incorporadas no PBF<sup>81</sup>.

É possível que alinha de corte atual do PBF de R\$178 reais mensais não permita sua inclusão como beneficiários. No CADÚnico 52% dos cadastrados tem renda até R\$89 per capita; 11% entre R\$89 a R\$178; 23% entre R\$178 a ½ salário-mínimo; e, são 14% com renda acima de ½ salário-mínimo.

É ainda de se ter presente que atual legislação do PBF limita os números de filhos que podem ser incorporados como beneficiários, o que contradiz a igualdade de trato proposta na renda básica, como também fere os direitos de proteção integral de crianças e adolescentes estabelecido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA.

Face a esses elementos algumas alterações são propostas no **Substitutivo**.

**1.2- Entende-se que a Lei 10.835 deva permanecer com perspectiva alargada**, isto é, sem reduzir sua referência a toda a população brasileira, independentemente de faixa etária. Propõem-se que as mudanças indicadas pelo Substitutivo se realizem tão só na lei 10836/04.

<sup>81</sup> Tabela 1a- Intensidade da presença infanto-juvenil dentre as famílias cadastradas no CADÚnico. Agosto de 2020

Faixa etária	Masculino	%	Feminino	%	Total	% Total
0 e 4	3.422.917	51	3.283.249	49	6.706.166	8,82
5 a 6	1.677.570	51	1.605.466	49	3.283.036	4,32
7 a 15	7.355.223	51	7.045.249	49	14.400.472	18,94
16 a 17	1.604.018	50,7	1.556.158	49	3.160.176	4,16
Total 0-17	14.059.728	42%	13.490.122	31,5	27.549.850	36,2
Total geral	33.288.195	44	42.753.758	56	76.041.953	100

Fonte Matriz de Informação Social SENARC/SAGI). <https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php>. Acesso em:4/11/2020

**1.3 O Substitutivo** adota perspectiva inovadora ao indicar que o Governo do País possa nos próximos dois anos regulamentar o **benefício universal da infância e adolescência**. A indicação do período de dois anos para o Executivo dar efetivação plena a perspectiva de universalidade desse benefício, é uma medida pertinente.

**1.4** O substitutivo contudo pode realizar a alteração nominando como **benefício universal da infância e adolescência** para todas as crianças e adolescentes com até 18 anos no âmbito do PBF. Sinalizará com isso um passo em direção renda básica de cidadania, parcial pelo seu recorte etário. Este primeiro passo é singelo, pois se trata de alterar a atual nomenclatura de benefício variável àquele que é atribuído a criança e ao adolescente. É inovador que já se aplique a nova nomenclatura indicando um primeiro passo para uma **transição entre a transferência de renda e a renda básica no país**. Ao mudar o nome do benefício do PBF não ocorrerá a inauguração de um novo benefício, mas o reconhecimento de que são pessoas, ou sejam crianças e adolescentes que recebem o benefício. Ao adotar esse rumo está sendo gerado um crédito em realização a renda básica. **Cabe, portanto, consolidar esse benefício em direção aos direitos da criança e do adolescente como passo fundamental em direção a renda básica parcial por recorte etário.**

**1.5** É de grande importância que o Substitutivo se manifeste pelo **respeito à criança e adolescente como sujeito de direitos**. Essa manifestação desde as primeiras linhas indica posição política inovadora fiel a perspectiva da renda básica e a expansão de direitos.

Investir de fato, e de direito, na infância e adolescência, faz ultrapassar o entendimento que os limita à condição de filho e faz avançar para considerá-los um sujeito, um ser em condição peculiar de desenvolvimento, ao qual o Estado, a Sociedade (e não só os pais, os responsáveis legais ou a família) devem garantir condições de proteção integral. Essa proteção implica em afirmar a oferta de atenções das diversas políticas públicas territorializadas e articuladas entre si, como também o acesso a benefícios. É fundamental ter presente que um benefício dessa importância apresentado pelo Substitutivo dialoga diretamente, com dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente -ECA, Lei 8.069 de 13 de julho de 1990, que acaba de completar 30 anos sem uma medida de proteção integral no campo dos benefícios a criança e ao adolescente. Lei nessa direção, foi apresentada pelo Congresso em 1990, quando da primeira redação da Lei Orgânica de Assistência Social, e foi vetada pelo Presidente Collor de Mello. Neste momento o substitutivo não cria, mas transforma o existente para uma nova direção.

Embora tenhamos desde 1990 o ECA vigente, não foi criada uma regulação para garantia de benefício monetário<sup>82</sup> que pudesse prover cobertura ao direito à

<sup>82</sup> Exceção feita quando em 1996 o PETI- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, pagava cerca de R\$40 reais à mãe, para que a criança não precisasse trabalhar. No mesmo ano a regulação do BPC incluiu crianças com deficiência como beneficiárias de um salário-mínimo mensal. O Programa Bolsa

proteção social integral de crianças e adolescente. A atenção à criança e ao adolescente no Brasil se faz de forma segregada<sup>83</sup>, isto é, não universal, com forte relação com o trabalho formal e seguro dos pais/responsáveis. A criança é protegida pelo Estado brasileiro conforme a corporação de pertencimento de seus pais/responsáveis, quanto maior a remuneração dos pais mais o Estado os beneficia. Isto vale para o trabalho privado como o público, não há isonomia no trato pelo estado de todas as crianças e adolescentes.

A direção de um benefício universal que está sendo apresentada no Substitutivo encontra apoio no ECA pois incentiva a **destinação de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude**” (alíneas ‘c’ e ‘d’ do art. 4º, ECA). Ao buscar a unidade de trato entre os serviços sociais integrados junto à criança o adolescente e sua família reconhece sua prioridade absoluta ao referenciar na **execução das políticas sociais públicas**.

**1.6 Estudos desenvolvidos entre a CEDE-UFF/NEPSAS-PUCSP/RBRB/Oppen Social** com base na PNADC/IBGE (2019) mostram que 44% das crianças brasileiras (ou quase 23 milhões) registram per capita familiar de até ½ salário-mínimo. Desse total quase 5 milhões, registram per capita familiar de R\$130,62 ou 1/8 do salário-mínimo de 2020. Por sua vez, 11% das crianças brasileiras recebem por meio do crédito fiscal, (ou isenção) o benefício dependente de R\$189,59. É paradoxal que benefícios públicos com a mesma finalidade tenham a diferença entre R\$41,00 e R\$189,59. Tem -se aqui outro ponto a corrigir.

**Tabela 2** - Intensidade da presença infanto-juvenil por faixa etária e faixa de renda em salário-mínimo no Brasil.

91

Faixa etária	Até 1/8 SM	+ 1/8 até ¼ de SM	+ ¼ até ½ de SM	+½ a ¾ SM	+de ¾ a 1 SM	+ ¾ a 1 SM	+ de 1 SM a Isenção do IRPF R\$1903
0-3	954.252	1.101.284	1.005.096	1.683.021	1.721.673	1.027.132	1.732.095
4-5	483.505	570.912	525.821	864.153	887.988	568.159	900.105
6-13	2.136.694	2.431.327	2.110.611	3.564.697	3.830.522	2.437.439	3.882.291
14-15	544.232	639.495	563.014	969.396	1.066.459	707.122	1.146.171
16-17	525.281	573.935	514.403	992.251	1.089.319	749.588	1.162.016
<b>Total</b>	<b>4.643.964</b>	<b>5.316.953</b>	<b>4.718.945</b>	<b>8.073.518</b>	<b>8.595.961</b>	<b>5.489.440</b>	<b>8.822.678</b>
	9%	10%	9%	16%	17%	12%	17%

**Nota:** Total com per capita até 1 SM = 45.661.459

Total com per capita até o IRPF =50.784.465

**Fonte:** CEDE-UFF/NEPSAS-PUC/RBRB/Oppen Social com base na PNADC/IBGE (2019).

**Nota:** Exclui pessoas sem declaração de rendimento domiciliar per capita e pessoas cuja condição no domicílio era pensionista, empregado doméstico ou parente de empregado doméstico

**Tabela 3** -Infância e adolescência por faixa etária que é alcançável, e não alcançável, pelo crédito fiscal do IRPF.

Escola admitiu até 3 crianças por família com o valor mensal de R\$15, em 2002, alcançando e 8 milhões de crianças, em 5 mil municípios.

<sup>83</sup> Tem -se outras medidas que abarcam frações de crianças e adolescentes como o salário família com um benefício atual de R\$ 48, devido ao filho até os 14 anos do trabalhador que ganhe até R\$1.425,56. Outro formato mais abonado, é o crédito fiscal par dependente utilizado pelos declarantes do IRPF, no valor anual de R\$ 2.275,08,

Crianças e adolescentes Residentes	Total de crianças com per capita de renda entre 1/8 SM até isenção do IRPF R\$ 1.903		Total de crianças com per capita alcançado pelo IRPF		Total Geral e % por idade no total	
<b>0-3</b>	9.224.553	89%	1.098.754	11%	10.323.307	20%
<b>4-5</b>	4.800.643	89%	582.151	11%	5.382.794	11%
<b>6-13</b>	20.393.581	90%	2.305.944	10%	22.699.525	45%
<b>14-15</b>	5.635.889	91%	582.605	9%	6.218.494	12%
<b>16-17</b>	5.606.793	91%	553.552	9%	6.160.345	12%
<b>Totais</b>	<b>45.661.459</b>	<b>89%</b>	<b>5.123.006</b>	<b>11%</b>	<b>50.784.465</b>	<b>100%</b>

Fonte: CEDE-UFF/NEPSAS-PUC/RBRB/Oppen Social com base na PNADC/IBGE (2019).

**Nota:** 52% dos cadastrados têm renda até R\$89 per capita;11% entre R\$89 a R\$178; 23% entre R\$178 a ½ salário- mínimo;14%com renda acima de ½ salário-mínimo.

Há no Bolsa Família a presença de **crianças e adolescentes que aguardam ter potenciada sua visibilidade**. Os benefícios nominados variáveis por serem genéricos não expressam a humanidade e não possibilitam a visibilidade para quem eles se dirigem, crianças e adolescentes são seres em desenvolvimento e sujeitos de direitos, gestantes e nutrizas são mulheres em estado que requer atenção especial materna e infantil.

Interessante registrar que dos 27,5 milhões de crianças e adolescentes que estão no CADÚnico, estão inseridos no PBF 20,4 milhões, conforme mostra a tabela 2. Portanto há uma **demanda etária reprimida de 7,1 milhões no CADÚnico**. Destes pode ocorrer que cerca de 37% tenham renda per capita família superior aos R\$178 limite para a admissão. no PBF.

Os dados da tabela 1, mostram que 47% dos beneficiários, embora nominados formalmente pelo genérico "variáveis", são crianças e adolescente. Pouco mais de 50% deles estão na idade escolar de 7 a 15 anos. Portanto, há no Bolsa Família a prática do benefício a crianças e adolescentes que aguardam uma potência de visibilidade para que atuem nessa direção.

O Programa Bolsa Família, quando implantado em 2003 incorporou programas federais de benefícios, então existentes, dentre os quais, o Programa Bolsa Escola. Face a essa incorporação, recebeu configuração híbrida, dirigindo-se para: a- o apoio monetário quer da **sobrevivência da família extremamente pobre**; quer, o **apoio ao desenvolvimento da infância e juventude, até 18 anos**, desde que convivente em famílias pobres.

**Tabela 4-** Número de componentes das famílias beneficiárias o Programa Bolsa Família em fevereiro de 2020.

nº de membros d família	Nº de famílias	%	% a.
1	1.740.	13,3	
2	3.035.	23,2	36,5
3	3.685.	28,2	64,7
4	2.539.	19,4	84,1
5	1.179.	9,0	93,1
6	525.	4,0	97,1
7	210.	1,6	98,7
8	141.	1,1	99,8

	13.058.	100,0	
--	---------	-------	--

Fonte: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI - Vis data 3 beta disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/> acessado em 04/12/2020

A estruturação interna do PBF atribuiu aos benefícios a nomeação de fixo e variável. O benefício fixo foi destinado às famílias extremamente pobres; o(s) benefícios variáveis em número delimitado, e não para todos os filhos, foi destinado a uma parte das crianças, adolescentes, jovens, gestantes, nutriz que nas famílias seriam conviventes. A capacidade limite foi estabelecida para sete benefícios variáveis por família, incluindo todas as modalidades.

Como se constata pela Tabela 4, A quase totalidade das famílias tem até quatro membros, pouco mais de 15% têm de 5 a 8 pessoas. Portanto incluir todas as crianças de uma mesma família é de baixa incidência. A difícil sobrevivência das famílias não mais permite que sejam extensas em seu número de filhos, benefício não é fator emulador para ter mais filhos.

**1.7-O Substitutivo, no que se concorda plenamente, retira o limite de inclusão dos membros da família o que termina por incluir um filho, e não incluir outro. É correta essa proposta. De acordo com o artigo 2º do ECA, é considerado criança, para os efeitos da Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade. Portanto antes de completar 19 anos, o adolescente permanece sob tal reconhecimento até os 18 anos, 11 meses e 29 dias.**

O PBF opera essa finalização da idade da adolescência a partir da inserção, ou retirada do adolescente beneficiário da folha de pagamento. Completado 18 anos o adolescente recebe o benefício durante o ano corrente, cessando quando muda o ano. Não há, portanto, uma isonomia de trato e sim, sorte de aniversariante. Caso complete 18 anos em janeiro receberá o benefício por mais 11 meses; caso tenha o azar de completar 18 anos em dezembro nada mais receberá no ano seguinte.

**1.8--Propõem -se como inovação de trato de um benefício universal da infância e adolescência que uma vez concedido esse benefício ele seja de direito da criança e do adolescente até seu limite etário ou até 18 anos. Caso a família seja desligada do benefício básico da família no PBF os benefícios dos seus filhos enquanto crianças e adolescentes deverão ser mantidos. Entende-se esta necessidade para que se dê início ao entendimento de que está sendo implantada a renda básica da criança e do adolescente no país.**

## 2- Alcance da família no PBF e valor do benefício.

**2.1 -Sem dúvida a pandemia nos pôs uma exigência, é preciso ampliar a acolhida de maior contingente populacional no PBF. O limite atual é de R\$178,00, per capita, ou pouco mais do que 1/8 do salário-mínimo. Na atual dinâmica do PBF o valor da renda per capita apurado divide as famílias em dois grupos: famílias extremamente pobres, ou com per capita de até 89 reais, e famílias pobres, com per capita entre 89,01reais a 178 reais. Não há relação desses valores com salário-mínimo, ou outro valor comparativo. Somente as extremamente pobres é que recebem um benefício básico também de 89 reais. É preciso ampliar seu valor de**

alcance, ou de ingresso no PBF, para 50% do salário-mínimo, ou meio salário-mínimo, isto é, R\$ 544,00 (salário-mínimo de R\$1088,00 em 2021). Esse valor aproxima acolhida do PBF àquela praticada no auxílio emergência (alcançável àqueles com renda familiar mensal *per capita* de até 1/2 meio salário-mínimo, ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários-mínimos). O valor do benefício do Bolsa família para cada família decorre, primeiro, do cálculo da renda per capita familiar realizada a partir dos dados autodeclarados e registrados no CADÚnico Entende-se que o Substitutivo apresentado precisa ampliar a linha de corte para entrada de famílias no PBF.<sup>84</sup>

**2.2-Entende-se que não deve permanecer a divisão de famílias entre pobres e extremamente pobres e essa divisão permanece no texto do permanece no Substitutivo.** Na perspectiva de aproximação com os princípios da renda básica o valor transferido deve ser isonômico, ou ocorrer com igualdade entre todos. Para o Banco Mundial /IPEA tendo por referência estudo sobre a paridade internacional de preços -PPP é considerado que o Brasil como uma país de renda média alta deveria ter como linha de pobreza, o valor de R\$438,00, isto é, um padrão de compra no patamar de pobreza para um cidadão sobreviver um mês no Brasil. Note-se que 89 reais ou 178 reais são escorchantes, A proposta do Substitutivo com 130 ou 260 reais não reconhece uma linha de pobreza o de, com 130 ou 260 não se melhora muito.

**2.3-Reafirmando a hierarquia entre as famílias praticada pela gestão do PBF é concedido para as famílias extremamente pobres e uma complementação do valor da renda per capita familiar para que todos alcancem a 89 reais per capita.** O resultado é de valor aleatório pois é customizada para cada família desde o mínimo valor de 2 reais até 91 reais. O Substitutivo mantém esse benefício e como já assinalado alterando seu valor per capita de 89 reais para 130 reais.

**2.4 – O benefício básico família- deve ultrapassar a classificação por tipo de família e será destinado para todas as famílias. Hoje as famílias com per capita acima de 89,01 reais não recebem benefício familiar. A proposta de alteração do Substitutivo é a de nominar como benefício básico familiar e estendê-lo a todas as famílias independentemente de seu nível de renda per capita é o mais adequado.**

**2.5-Mantem-se a posição atual do PBF e do Substitutivo em ter um benefício para nutriz e gestante no mesmo valor de um benefício universal da infância e pelo período já regulamentado de 9 meses para a gestante de 6 meses para a nutriz.**

### **3-Alcance da criança e do adolescente e valor do benefício.**

<sup>84</sup> Para cálculo da renda per capita é feita a soma dos valores de recebimentos declarados no CADÚnico, sendo esse total é dividido pelo número de membros da família sem distinção etária, ou seja, não é aplicada a razão de dependência que possa distinguir responsáveis de dependentes.

**3.1-** O PBF vem praticando três benefícios: para crianças e adolescente de 0 a 15 anos no valor de 41 reais mensais, e dois benefícios para adolescentes de para os de 16 até 18 anos de 48 reais mensais. É importante ressaltar que o arcabouço jurídico que prevê a garantia da proteção integral e social da criança e do adolescente, não faz distinções entre as políticas públicas sociais a eles direcionadas. Sob esse entendimento **a criança e o adolescente brasileiros, aos olhos e ações do Estado, deveria ter isonomia de trato.** Essa compreensão faz recomendar que **o valor do benefício seja de um só valor para todas as crianças e adolescentes de 0 até 18anos,** o que o torna mais compatível com a concepção de **benefício universal da infância e adolescência.**

Não se entende como adequado, inclusive pela sua incompatibilidade com um benefício que tende a ser universal, a aplicação de variação de valor do benefício por faixa etária entre crianças e adolescentes de 0 até 18 anos. São de valor único (embora muito baixos) os benefícios **do salário família.** Não há por que o Estado adote procedimento diferenciado entre crianças e adolescentes, por conta da relação de trabalho de seus pais/responsáveis legais, seja ela formal ou informal, ou sejam os responsáveis mais, ou menos, abonados.

Cabe repensar o valor do **benefício universal da infância e adolescência** um bom parâmetro é o valor do crédito fiscal atribuído para o dependente do declarante de imposto de renda, isto é, o equivalente a R\$ 189,59/mês R\$ 2.275,08/ano.

Como se pode verificar pela tabela 3, dentre as crianças e adolescentes brasileiros somente 11% é que são filhos de declarantes de IRPF (sendo beneficiários até os 21 anos e não, até os 18 como o PBF). Essa minoria conta com o benefício estatal em valor quase cinco vezes acima do PBF que é de R\$41,00. Com a mudança de valores será possível que o Estado trate de um só modo o benefício a criança e ao adolescente brasileira/o.

O baixo valor de 41 reais mês por criança bem como sua atribuição de valor processada de modo aleatório, que não permite saber o quanto supre às necessidades de uma criança e de um adolescente. Valor insignificante tem ainda, o salário família destinado aos filhos dos trabalhadores alcançando 48 reais mensais.

É de se ressaltar que o mesmo Estado considera como **crédito fiscal para o chefe de família uma despesa de R\$189,59 reais além das despesas com saúde e educação (crédito total de R\$2.275,08 por filho até 21 anos).**

Veja-se que neste caso, está se tratando de famílias com maior potencial de sobrevivência do que as do Programa Bolsa Família, recebendo benefícios estatais maiores, sem restrição de número de dependentes e a proteção integral e social estende-se até 21 anos. **Portanto, o Estado brasileiro pratica com benefícios e créditos a discrepância entre R\$ 41 e R\$189,59 reais o que reforça a desigualdade e reduz a distributividade.**

**3.2-** O **Substitutivo** no art. 3º propõe distinção entre faixas etárias. Estabelece o valor de R\$ 100,00 (cem reais) mensais para a criança entre zero e cinco anos; o valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) mensais para as de 6 a 12 anos, e o mesmo valor de 13 a 17 anos. Portanto valores abaixo do que já se aplica de R\$ 189,59. O que se

propõe é aplicação de um valor único para toda a criança e adolescente sem diferenciação de valores por faixa etária. Entende-se que o benefício universal da infância e adolescência deva no mínimo propor o valor de R\$ 187,59 reais que corresponde ao valor que o Estado atribui como crédito fiscal para um dependente.

**3.3** – O Substitutivo prevê a transferência do benefício universal infância e adolescência para o Serviço de Acolhimento Institucional, no caso de acolhimento. A gestão desse serviço pode ser direta ou por meio de contrato com uma OSC. **Não faz sentido o repasse do valor do benefício universal criança e adolescentes para uma OSC.** Esse procedimento não é pertinente por dois pontos :a – a instituição já recebe o valor do serviço pelo seu contrato; b- esse procedimento torna criança e adolescente de sujeito de direitos em credores diretos da política pública. Não parece ser de bom alvitre considerar os valores que fazem jus a criança e ao adolescente doados a uma OSC que recebe verba pública para realizar a atenção. O valor deste benefício deveria ser mantido como direito da criança e do adolescente e sua destinação definida pelo SUAS no Serviço PAEFI e se for o caso depositado em conta sob tutela, pelo Juiz da Vara de Criança e Adolescente que determina o abrigo, possivelmente sob o Número de Identificação Social-NIS.

**3.4**-Cabe ressaltar que o substitutivo não faz menção ao adolescentes que se encontra cumprindo medida socioeducativa de internação ou de semiliberdade (ECA-incisos V e VI, art. 112, ou sob medida socioeducativa em meio aberto. Qualquer medida não afasta a responsabilidade em lhe garantir proteção integral e social (art. 101, ECA). Não parece razoável garantir o pagamento do benefício universal à criança e ao adolescente e nele não incluir adolescentes que reúnam condições de elegibilidade ao benefício. Da mesma forma que para aqueles em acolhimento institucional ou família substituta, a destinação do benefício deve ser avaliada pelo serviço de acompanhamento do adolescente e sua família.

96

#### **4- A imposição de condicionalidades e a renda básica.**

**4.1**-Um dos princípios da renda básica é o de ser incondicional. Portanto não parece ser coerente propor um benefício universal a infância e adolescência e ao mesmo tempo lhes impingir condicionalidades. Não parece ser coerente, do ponto de vista jurídico, que a criança e adolescente sejam sujeitos de responsabilidade no cumprimento das condicionalidades previstas no art. 3<sup>a</sup>.

Interessante registrar que o rol de condicionalidades previstas no art. 3<sup>a</sup> são direitos de proteção integral e social da criança e do adolescente, o que inclui a responsabilidade do poder público em prover os territórios onde se assentam as famílias com creches, escolas infantis e escolas de ensino fundamental e médio. É preciso assegurar que as

políticas sociais de efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte e ao lazer estejam efetivamente implantadas e sejam acessíveis nos territórios de vivência. Sem dúvida a atenção a criança e ao adolescente é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral são eles os provedores da convivência familiar, comunitária e social devidas ao desenvolvimento da criança e ao adolescente.

Essa compreensão leva a propor que a exigência da matrícula permaneça mas que a escola seja mais envolvida no acompanhamento da criança. A dificuldade apresentada deveria ser motivo de trabalho articulado entre o CRAS, o PAIF e a Escola, desenvolvendo responsabilidades partilhadas.

Assim a redação do artigo 3º deve tornar claro a dupla reponsabilidade sobre a frequência da criança e do adolescente: a começar que haja garantia de disponibilização de vaga na escola pública, Unidade de Saúde e de Serviços Socioassistenciais, mais próxima da residência do(a) beneficiário(a), em atendimento à Lei 9.394, de 1996. Segundo que a escola converse com os pais das crianças e não somente registrem sua ausência em um sistema digital que é enviado diretamente a SENARC.

**É preciso retirar a imposição de condicionalidade às crianças e adolescentes** sua presença é um castigo e indica a prática estatal de penalização da criança e do adolescente pela perda de seu benefício e sequente perda da família, antecipando seu trato como adulto, o que contradiz com seu **direito de proteção integral e ser em desenvolvimento**.

## 5- Alterações no formato de gestão.

5.1- O Substitutivo indica uma posição importante para ampliar o apoio às famílias. Busca imprimir dinâmica local entre os serviços sociais públicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Realiza a articulação sempre desejada entre benefícios e serviços.

É bastante positivo que o substitutivo envolva o nível local de gestão no PBF. Ela permanece bastante centralizada o nível local é somente fornecedor de dados coletados. Sem dúvida isto deve mudar. Ficou patente na pandemia que, apesar de 17 anos de vida do PBF a população fosse considerada invisível sem receber respostas efetivas par além do silencio. O PBF não está assentado no chão das cidades.

5.2- O Substitutivo altera a lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006 propondo que os profissionais da saúde partilhem informações com profissionais da assistência social na atenção às famílias. Trata-se de proposta interessante, todavia ela está anunciada por três vezes.

Uma medida que precisaria ser acrescida diz respeito não só a ativação do ao Conselho de Ministros, mas ao Conselho Municipal do PBF que foi introduzido na legislação inicial como Instância Municipal de Controle e monitoramento, que foi absorvida como atribuição do CMAS Conselho Municipal de Assistência Social, o que o tornou inativo.

## 6- Alterações complementares

6.1 O Substitutivo tem um artigo específico que afirma a permanência do benefício emergencial por mais 9 meses, ou até setembro de 2021.

## Pontos a debater

- a -o trato da criança e adolescentes em novo patamar.
- b- a invisibilidade de mais de 20 milhões crianças, adolescentes e jovens escondidos da informação da sociedade brasileira por serem considerados meras variáveis de cálculo em um benefício.
- c- superar a nominação de variáveis e adotar a nominação de **benefício universal da infância e adolescência**
- d- a não inclusão de todas as crianças, adolescentes e jovens de uma mesma família no PBF
- e-- a presença de demanda reprimida nas próprias famílias e nos cerca de 7 milhões de cadastrados no CADÚnico não incorporados no benefício, por isso, não são contados, permanecendo invisíveis
- f- manter o benefício universal da infância e adolescência mesmo quando a família se desligar do benefício básico do Programa Bolsa Família como início da renda básica etária da criança e do adolescente no país.
- g- alterar os valores praticados propondo:
  - o alcance do PBF para famílias com per capita familiar até ½ salário- mínimo- R\$544,00;
  - o benefício universal da infância e adolescência de R\$189.59.
- h- adotar na regulação do PBF princípios da renda básica:
  - unidade de valor ao benefício universal da infância e adolescência;
  - permanência do benefício universal a infância e a adolescência mesmo que a família se desligue, ou seja, desligada, do benefício básico da família;
  - não hierarquizar as famílias pela renda;
  - incluir todas as famílias no benefício básico à família
  - não realizar o controle de condicionalidades da criança e adolescentes;
  - não limitar o número de filhos por família a ingressar no benefício;
- i- introduzir alterações na forma de gestão de modo a alterar a dinâmica local e a articulação entre saúde, educação e assistência social.
- j- ativar os conselhos de gestão nacional e local do PBF

## PROPOSIÇÃO DE TEXTO PARA O SUBSTITUTIVO

(os textos tachados são sugestões de supressão do projeto de Lei)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei insere alterações na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, face aos impactos da pandemia da Covid 19, om o objetivo ampliar as certezas de sobrevivência digna para segurança da população brasileira, sobretudo quanto a proteção integral de crianças e adolescentes conforme determina a Lei Nº8.069, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art.2º Esta lei, entende que o Programa Bolsa Família constitui uma etapa preliminar na construção progressiva da universalização da renda básica de cidadania entre os brasileiros.

PARÁGRAFO ÚNICO- Os benefícios do Programa Bolsa Família destinados a crianças e adolescentes, passam a se constituírem como **benefício universal da infância e adolescência**, de alcance progressivo em sua universalização para a faixa etária de 0 a 18 anos incompletos.

Art.3º- Como etapa progressiva em direção à universalização do **benefício universal a infância e adolescência** o Poder Público, no prazo máximo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, deverá regular esse benefício para cumprir com os seguintes objetivos:

I – Reforçar o acesso a direitos sociais básicos, em especial os ligados à educação, à saúde, à alimentação e à proteção à infância;

II – Dar condições para o pleno desenvolvimento de potencialidades, talentos, habilidades e aptidões de crianças e adolescentes, por meio da expansão e universalização de sua proteção social;

III – prover meios para priorização do cuidado de crianças e adolescentes, com a finalidade de assegurar seu bem-estar físico, intelectual e psicossocial.

§1º A etapa progressiva inicial do **benefício universal da infância e adolescência** vincula todas as crianças e adolescentes de 0 a 18 anos incompletos, conviventes em famílias do Programa Bolsa Família alcançáveis pelo benefício universal da criança e do adolescente, que se constitui em benefício monetário, incondicional, contínuo, regular e individual.

Retirada das alterações na lei 10835/04 que deve permanecer como referência da renda de cidadania e adoção de inserções na Lei 10.836/04 do Programa Bolsa Família e se vincula com o ECA.

Introdução da primeira etapa do benefício universal criança e adolescente a partir da renominação dos atuais benefícios variáveis do Programa Bolsa Família.

ATENÇÃO a redação adotada no Substitutivo conflita com as características da renda básica que não se orienta para camadas mais necessitadas da população.

Mantem-se a proposta de que o poder público regule em etapas a universalização do alcance do benefício universal da criança e do adolescente. A proposta não incorre em nova despesa. Propõe nova regulação dos benefícios do PBF tornando transparente quem são os sujeitos beneficiários.

§2º-É parte dessa etapa progressiva manter o **benefício universal da infância e adolescência**, no mesmo valor monetário, a todas as crianças e adolescentes de 0 a 18 anos incompletos cujas famílias forem desligadas do benefício único básico previsto no inciso I do art. 4º-I

~~Parágrafo único. O órgão do Poder Executivo responsável pela Assistência Social deverá coordenar, executar, monitorar, avaliar e conceder o benefício de que trata o caput, bem como editar normas regulamentares e complementares necessárias à sua execução."~~

**Art.4º-** A Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 2º

.....  
.....  
**A construção deste artigo demanda forte revisão da técnica jurídica legislativa pois muito foi revogado do texto original da lei 10836/04. É preciso fazer os acertos**

**I-A inclusão no Programa Bolsa Família fica estabelecida para famílias cujo per capita familiar seja de até R\$544,00**

II - a unidade familiar inscrita no PBF receberá mensalmente o **benefício básico e único** para toda a família no valor de R\$438,58 (linha de pobreza para o Brasil).

III - o **benefício universal da infância e adolescência** com o valor de R\$189,59,00 mensais, destinado a cada uma das crianças e adolescentes de 0 a até 18 anos conviventes em unidade familiar beneficiária do Programa Bolsa Família.

IV - **benefício para gestante e a nutriz** que seja convivente em unidade familiar beneficiária do Programa Bolsa Família no valor de R\$ 189.59 mensais pelos períodos especificados em regulamento,

§ 17. Os beneficiários com idade a partir de 14 (quatorze) anos, assim como adultos integrantes do grupo familiar, terão prioridade de acesso a programas e cursos de educação e qualificação profissionais

~~§ 18. A criança e ao adolescente em situação de acolhimento institucional terão direito ao recebimento dos benefícios de que trata o caput deste artigo, desde que a eles elegíveis, sendo o pagamento feito~~

Não se faz necessária essa decisão, ela eliminaria a SENARC e poderia provocar confusão no processo de gestão já utilizado com sucesso. A menos que se trate de uma redação preventiva a alterações que possam reduzir a gestão da política de assistência social.

A base ½ salário-mínimo par ingresso da família tem por parâmetro o estabelecido para ingresso no Auxílio Emergência.

Aplicação do valor internacional de linha de pobreza para o Brasil,

Aplicação do valor praticado pelo Estado brasileiro no crédito fiscal

~~diretamente a quem legalmente detenha a guarda ou tutela ou à instituição acolhedora.” (NR~~

ACRESCER

“§ 18. A criança, o adolescente em situação de acolhimento institucional terá direito ao recebimento do **benefício universal da infância e adolescência**, que de acordo com a situação que levou à Ordem do Juiz para acolhimento, o benefício mensal que lhes é devido, poderá permanecer com a família ou ser depositado em conta poupança em nome da criança, em conta aberta especificamente para esse fim.

§ 19 É vedada, expressamente, a transferência do **benefício universal da infância e adolescência** ao Serviço de Acolhida da Criança e do Adolescente-SAICA, sob gestão direta ou sob convenio de uma OSC.

§ 20. O adolescente em regime de internação ou semiliberdade, nos termos do art. 112 do ECA, e aquele sob medida socioeducativa em meio aberto terá o direito a manter o recebimento do benefício de que trata o caput deste artigo, desde que, na etapa 2, esteja vinculado a uma família do Programa Bolsa Família.

**ART.5º O benefício universal da infância e adolescência** é de prestação contínua entre 0 a 18 anos incompletos.

§1º É vedada a suspensão **do benefício universal da infância e adolescência em** função de irregularidades em sua frequência escolar e pesagem na Unidade Básica de Saúde.

§2º- É de responsabilidade da gestão da educação municipal de creches, ensino infantil, fundamental e médio, garantir a disponibilização de vaga e matrícula da criança e do adolescente, buscando nuclear crianças da família, na mesma unidade escolar.

§3º- O sistema de controle de frequência das unidades escolares após a ocorrência de avaliação de irregularidades quanto a presença de criança e do adolescente além de ouvir seus responsáveis, como atua com todas as crianças e adolescentes deverá expedir comunicação direta a gestão municipal do SUAS para que ocorra o vínculo da família da criança e do adolescente ao Serviço de Atendimento Integral à Família-PAIF, para acompanhamento integrado com a unidade escolar.

Não se considera adequado que permaneça o controle central pois se trata de situação de resolução local.

ATENÇÃO: A gestão municipal tem condições de direcionar o atual monitoramento das crianças e

§4º Cabe a gestão municipal do SUS manter o monitoramento da frequência da família da criança e do adolescente à Unidade de Saúde mais próxima de sua moradia em atendimento à Lei 9.394, de 1996. Em caso de serem detectadas irregularidades deverá ser comunicada diretamente a gestão municipal do SUAS para que ocorra o vínculo da família ao Serviço de Atendimento Integral à Família-PAIF, para acompanhamento integrado com a unidade escolar.

§5º Em caso da retirada/saída a família do benefício básico e único o **benefício universal da infância e adolescência** deverá se manter contínuo aos membros de 0 a 18 anos incompletos

~~Art. 3º-B A elegibilidade das famílias a inserção no PBF recebimento dos benefícios previstos de II a IV 2º deve ser obrigatoriamente revista a cada vinte e quatro meses.~~

Art. 3º-B A manutenção do benefício básico da família e do benefício universal infância e adolescência exige a revisão do CADÚnico em no máximo a cada 2 anos.

§ 1º A família beneficiária do **benefício único à família**, que voluntariamente comunicar ao órgão gestor competente o aumento da renda mensal, per capita que supere o limite de renda do Programa, fará jus ao recebimento do benefício previsto naquele dispositivo com redução em seus valores proporcional ao incremento de renda declarada, na forma do regulamento, devendo a redução ser total para os casos em que a renda familiar mensal per capita seja igual ou superior a meio salário-mínimo.

§ 2º Fica garantido o retorno imediato da família que realizou a comunicação voluntária prevista no § 1º deste artigo **ou que teve seu recurso deferido**, desde que atendidos os critérios de elegibilidade previstos nesta Lei.

§ 3º O disposto no § 2º também se aplica aos casos em que a renda familiar mensal *per capita* supere meio salário-mínimo, hipótese em que a família não poderá ser excluída do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, de que trata o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, ou do outro instrumento equivalente que venha a substituí-lo.”

**Parágrafo único.** O Poder Executivo deverá garantir a expansão do número de beneficiários e de

adolescentes incluídos no Programa Bolsa Família para providências de suas unidades e não somente de fazer a comunicação digital a SENARC. Não se considera adequado que permaneça o controle central pois se trata de situação de resolução local. Não se considera adequado impor a responsabilidade a uma criança quanto a sua frequência. Normalmente a escola chama os responsáveis para com eles entender o que está ocorrendo. Não cabe agir de outro o modo com crianças do Bolsa Família isto não é isonômico. Não se considera adequado que permaneça o controle central por se trata de situação de resolução local. É importante para a organização familiar que ocorra a lotação das crianças de uma família na mesma unidade escolar e não espalhadas em unidades distintas.

Trata-se do mesmo prazo de revisão do CADÚNICO. Seria melhor afirmar como se indica ao lado.

Realizada pequena alteração no texto original do substitutivo.

<p>benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família em casos de formação de filas para o ingresso de famílias no programa, em razão do aumento da pobreza em tempos de crise ou recessão econômica, em que se verifica variação real negativa no Produto Interno Bruto – PIB, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE no ano anterior àquela a que se refere a dotação orçamentária para o programa.</p> <p>Art.5º</p> <p>“Art.6º</p> <p>Parágrafo Unico. O Poder Executivo deverá garantir a expansão do número de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família em casos de formação de filas para o ingresso de famílias no programa, em razão do aumento da pobreza em tempos de crise ou recessão econômica, em que se verifica variação real negativa no Produto Interno Bruto – PIB, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE no ano anterior àquela a que se refere a dotação orçamentária para o programa.</p> <p>Art. 6º A Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>XII - articular-se com os órgãos responsáveis pelas políticas de saúde e previdência social, bem como com os demais responsáveis pelas políticas socioeconômicas setoriais, visando à elevação do patamar mínimo de atendimento às necessidades básicas;</p> <p>Art.7º -Ficam acrescidos os seguintes parágrafos no artigo 1º da lei 12.435/11</p> <p>Art. 1º Os arts. 2º, 3º, 6º, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 28 e 36 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passam a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art.2º- “Art. 2º A assistência social tem por objetivos:</p> <p>§1º Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.” (NR).</p> <p>§2º- Os órgãos responsáveis pela gestão do SUS, SUAS e da política de Educação devem manter mecanismos para intercâmbio e compartilhamento de</p>	<p>Mantidas as alterações do substitutivo.</p> <p>A proposta do +PBF é a de que toda família cadastrada seja inserida no PBF, pela emergência da situação, nos moldes praticado com auxílio desemprego.</p> <p>Manter essa proposta</p> <p>A lei 8742 /93 não é adequada para as alterações pretendidas. A indicação da inserção XII na lei 8742 está inserida em competência federais o que parecer ser inadequado.</p> <p>Ter por referência a lei 12.435/93.</p>
---	---

conhecimentos, informações, estudos, pesquisas e atenções necessárias às famílias e/ou indivíduos referenciados nos serviços de cada política pública, respeitadas as respectivas áreas territoriais de abrangência, e o sigilo legal, sem prejuízo da relação de complementaridade entre eles para atenção integral da família.

§3º O Serviço De Atendimento Integral À Família - PAIF do SUAS, desenvolvido pelos CRAS e o Serviço de Proteção E Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos - PAEFI do SUAS, desenvolvido nos CREAS. Deverão contar com profissionais em quantidade adequada para planejar e executar as ações necessárias para a garantia das aquisições relacionadas à segurança de acolhida, convivência e autonomia em complementariedade à segurança de sobrevivência, ofertadas como proteção social de que necessitem as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

~~1º O acompanhamento proativo deverá adotar plano individual de acompanhamento familiar voltado para o desenvolvimento e a conquista da autonomia e independência do núcleo familiar beneficiário~~

~~§2º A fim de conferir mais efetividade à articulação a que se refere o inciso XII do caput, respeitado o sigilo profissional para as informações clínicas, os dados colhidos e registrados no detalhamento das visitas domiciliares feitas pelos Agentes Comunitários de Saúde, previstos no inciso II do § 3º e no inciso II do~~

~~§ 5º do art. 3º da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, poderão ser compartilhados com as equipes de referência dos Cras e dos Creas, bem como com aquelas responsáveis pelos demais serviços e provisões socioassistenciais.~~

~~§ 6º Os dados colhidos e registrados no detalhamento das visitas domiciliares, previstos no inciso II do § 3º e no inciso II do § 5º, podem ser compartilhados com os Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e os Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), de que trata o art. 6º C da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, respeitado o sigilo profissional para as informações clínicas.~~

~~§ 2º Respeitado o sigilo profissional para as informações clínicas, os dados colhidos e registrados no detalhamento das visitas domiciliares feitas pelos Agentes Comunitários de Saúde, previstos no inciso II do~~

A construção do conteúdo dos artigos ao lado está mais sincronizada com as alterações do SUAS e seu modo de gestão do que aparece no Substitutivo.

~~§ 3º e no inciso II do § 5º do art. 3º da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, podem ser compartilhados com as equipes responsáveis pelo acompanhamento de que trata o *caput*.~~

Art. 8º É assegurado o pagamento da transferência de renda do Programa Bolsa Família, nos termos da legislação vigente anteriormente à publicação desta Lei, pelo prazo remanescente e desde que atendidos os critérios de elegibilidade para os benefícios, nos casos de famílias beneficiárias em processo de desligamento voluntário, na forma do § 1º do art. 21 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e demais atos infra legais de natureza regulamentar.

Art. 9º Ao fim do prazo previsto para o pagamento do auxílio emergencial residual de que trata a Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, e suas eventuais prorrogações, o valor percebido a título de auxílio emergencial será garantido por mais 9 (nove) meses, preservadas as condições de elegibilidade prevista na referida medida ou no projeto de lei de conversão correspondente, com redução gradual no seu valor.

§ 1º A redução a que se refere o *caput* será de 10 (dez) pontos percentuais a cada prestação mensal, tomando como referência o valor integral do auxílio emergencial residual de que trata a Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, observando-se, no caso previsto no § 1º do art. 2º daquela medida, a cota em dobro.

§ 2º A partir do momento em que a prestação de que trata o *caput* equivaler ao valor das transferências de renda do Programa Bolsa Família de que trata a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o beneficiário que fizer *jus* aos benefícios do programa na forma estabelecida por esta Lei deixará de receber o auxílio emergencial residual. **Pontos não constantes do substitutivo mas presente na lei do PBF que devem merecer uma posição.**

Art. 10º Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004:

As alíneas "a" e "b" do inciso IV do *caput* do art. 2º; b) o § 3º, incluindo seus incisos I e II, do art. 2º; c) os §§ 5º, 7º, 8º, 9º e 16 do art. 2º d) o art. 2º-A; e) o parágrafo único do art. 3º

Art.11 Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Não cabe no texto descrever procedimento que são do âmbito ético profissional. Já e usado o prontuário único no PAIF e PAEFI.

Entende-se que o substitutivo deu três redações para a mesma questão quanto ao acesso aos dados entre as equipes. Sugere-se a redação que consta no parágrafo 2º acima.

Estas propostas no substitutivo precisam de debate maior, não foram ainda discutidas.

O +PBF indica o auxílio de emergência -Benefício eventual - todas as famílias assim que o

	<p>prefeito decretar estado de emergência ou calamidade.</p> <p>A Lei do +PBF cria no § 10 o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família. Ele funcionaria como uma arbitro para flexibilizar situações.</p> <p>O +PBF indica um conselho que produza estudos e pesquisas.</p> <p>A discutir ausência do conselho municipal com a presença dos beneficiários do programa que foi vinculado ao Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS, que pelo volume de atribuições não tem disponibilidade para analisar a dinâmica de um programa específico</p> <p>Há no texto da lei do PBF a afirmação de que os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II, III e IV do caput serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal com a identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal. Há uma nova proposta do governo quanto ao Cartão da Caixa Econômica federal que deve ser aqui analisado face ao programa de Poupança Social Digital. Creio que a previsão da lei foi alterada por decreto pelo programa de Poupança Social Digital.</p>
--	--

## PROJETO DE LEI Nº 6.072, DE 2019 MINUTA DE SUBSTITUTIVO Nº , DE 2020

Altera a Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, para prever o benefício universal da infância e adolescência, como etapa progressiva em direção à universalização da renda básica de cidadania; modifica a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para reformular os benefícios financeiros variáveis do Programa Bolsa Família, assegurar a atualização monetária anual dos valores dos benefícios e dos valores referenciais para caracterização de situação de pobreza e de extrema pobreza; prever o desligamento voluntário de famílias beneficiárias e o retorno automático ao Programa; revoga as alíneas "a" e "b" do inciso IV do *caput* do art. 2º e os §§ 3º, I e II, 5º, 7º, 8º, 9º e 16 do mesmo artigo; o art. 2º-A, o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, para prever o benefício universal da infância e adolescência, como etapa progressiva em direção à universalização da renda básica de cidadania, e reformula os benefícios financeiros variáveis do Programa Bolsa Família, regido pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

Art. 2º A Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, passa a vigorar com o acréscimo das seguintes disposições:

"Art. 1º .....

§ 1º A abrangência mencionada no *caput* deste artigo deverá ser alcançada em etapas, iniciando-se com a implementação do disposto no art. 2º-A desta Lei, e posteriormente com a priorização das camadas mais necessitadas da população, considerados os graus de risco e de vulnerabilidade social que as atingem, que não devem ser reduzidos à mera privação monetária.

....." (NR)

"Art. 2º-A Como etapa progressiva em direção à universalização da renda básica de cidadania, o Poder Público, no prazo máximo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, deverá instituir o benefício universal da infância e adolescência, para cumprir com os seguintes objetivos:

I – reforçar o acesso a direitos sociais básicos, em especial os ligados à educação, à saúde, à alimentação e à proteção à infância;

II – dar condições para o pleno desenvolvimento de potencialidades, talentos, habilidades e aptidões de crianças e adolescentes, por meio da expansão e universalização de sua proteção social;

III – prover meios para priorização do cuidado de crianças e adolescentes, com a finalidade de assegurar seu bem-estar físico, intelectual e psicossocial.

Parágrafo único. O órgão do Poder Executivo responsável pela Assistência Social deverá coordenar, executar, monitorar, avaliar e conceder o benefício de que trata o *caput*, bem como editar normas regulamentares e complementares necessárias à sua execução."

Art. 3º A Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º .....

II - o benefício da primeira infância, destinado a unidades familiares com renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 260,00 (duzentos e sessenta reais), no valor de R\$ 100,00 (cem reais) mensais por cada pessoa da família que seja gestante, nutriz ou criança entre zero e cinco anos, sem limite de benefícios por família;

III - o benefício da criança e do adolescente, destinado a unidades familiares com renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 260,00 (duzentos e cinquenta reais), no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) mensais por cada pessoa da família que seja criança com idade entre seis e doze anos ou adolescente com idade entre treze e dezessete anos, sem limite de benefícios por família;

IV - o benefício para superação da extrema pobreza, destinado às unidades familiares que apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I, II e III do *caput* deste artigo igual ou inferior a R\$ 130,00 (cento e trinta reais) *per capita*, no limite de um por família, calculado na forma do § 15 deste artigo.

a) REVOGADO)

b) (REVOGADO)

§ 2º O valor do benefício básico será de R\$ 130,00 (cento e trinta reais) por mês, concedido a famílias com renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 130,00 (cento e trinta reais).

§ 3º (REVOGADO)

I - (REVOGADO)

II - (REVOGADO)

§ 4º Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II, III e IV do *caput* poderão ser pagos cumulativamente às famílias beneficiárias, observado o limite fixado no citado inciso IV.

§ 5º (REVOGADO)

§ 6º É assegurada a atualização monetária anual dos valores dos benefícios e dos valores referenciais para caracterização de situação de pobreza e de extrema pobreza de que tratam os incisos II e III do *caput* e o § 2º e o inciso IV do *caput* deste artigo, respectivamente, com base na variação integral do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

§ 7º (REVOGADO)

§ 8º (REVOGADO)

§ 9º (REVOGADO)

§ 15. O benefício para superação da extrema pobreza corresponderá ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros de que tratam os incisos I, II e III supere o valor de R\$ 130,00 (cento e trinta reais) *per capita*.

§ 16. (REVOGADO)

§ 17. Os beneficiários com idade a partir de 14 (quatorze) anos, assim como adultos integrantes do grupo familiar, terão prioridade de acesso a programas e cursos de educação e qualificação profissionais.

§ 18. A criança e o adolescente em situação de acolhimento institucional terão direito ao recebimento dos benefícios de que trata o *caput* deste artigo, desde que a eles elegíveis, sendo o pagamento feito diretamente a quem legalmente detenha a guarda ou tutela ou à instituição acolhedora.” (NR)

Art. 2º-A. (REVOGADO)

“Art. 3º A **manutenção** dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, das seguintes condicionalidades:

I – exame pré-natal;

II – acompanhamento nutricional e de saúde, especialmente, cumprir com o calendário de vacinação obrigatória;

III – frequência escolar de 60% (sessenta por cento) em estabelecimentos de pré-escola, da educação infantil, para crianças entre 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade;

IV – frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento regular de ensino para crianças entre 6 (seis) e 14 (catorze) anos de idade;

V – frequência escolar de 75% (setenta e cinco por cento) para adolescentes entre 15 (quinze) e 17 (dezesete) anos.” (NR)

Art. 3º-A O serviço socioassistencial deve realizar acompanhamento proativo e continuado das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, observadas as gradações dos riscos e vulnerabilidades sociais que as atingem, com vistas à mitigação, compensação e superação, pela identificação das distintas proteções de que necessitem.

109

§ 1º O acompanhamento proativo deverá adotar plano individual de acompanhamento familiar voltado para o desenvolvimento e a conquista da autonomia e independência do núcleo familiar beneficiário.

§ 2º Respeitado o sigilo profissional para as informações clínicas, os dados colhidos e registrados no detalhamento das visitas domiciliares feitas pelos Agentes Comunitários de Saúde, previstos no inciso II do § 3º e no inciso II do § 5º do art. 3º da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, podem ser compartilhados com as equipes responsáveis pelo acompanhamento de que trata o *caput*.

§ 3º Os órgãos responsáveis pela condução das políticas de saúde e de assistência social instituirão mecanismos para o intercâmbio e compartilhamento de informações sobre riscos e vulnerabilidades sociais do público por elas atendido, respeitados os sigilos legais, a fim de melhorar a identificação e o acompanhamento das famílias.

Art. 3º-B- A elegibilidade das famílias ao recebimento dos benefícios previstos nos incisos I a IV do *caput* do art. 2º deve ser obrigatoriamente revista a cada vinte e quatro meses.

§ 1º A família beneficiária do Programa Bolsa Família – PBF que voluntariamente comunicar ao órgão gestor competente o aumento da renda mensal *per capita* que supere o limite de renda a que se referem os incisos II e III do *caput* do art. 2º fará jus ao recebimento dos benefícios previstos naqueles dispositivos com redução em seus valores proporcional ao incremento de renda declarado, na forma do regulamento, devendo a redução ser total

para os casos em que a renda familiar mensal *per capita* seja igual ou superior a meio salário mínimo.

§ 2º Fica garantido o retorno imediato da família que realizou a comunicação voluntária prevista no § 1º deste artigo, desde que atendidos os critérios de elegibilidade previstos nesta Lei.

§ 3º O disposto no § 2º também se aplica aos casos em que a renda familiar mensal *per capita* supere meio salário-mínimo, hipótese em que a família não poderá ser excluída do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, de que trata o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, ou do outro instrumento equivalente que venha a substituí-lo.”

.....  
"Art. 6º .....

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá garantir a expansão do número de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família em casos de formação de filas para o ingresso de famílias no programa, em razão do aumento da pobreza em tempos de crise ou recessão econômica, em que se verifica variação real negativa no Produto Interno Bruto – PIB, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE no ano anterior àquela a que se refere a dotação orçamentária para o programa.” (NR)

Art. 4º A Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 19. ....

.....  
XII - articular-se com os órgãos responsáveis pelas políticas de saúde e previdência social, bem como com os demais responsáveis pelas políticas socioeconômicas setoriais, visando à elevação do patamar mínimo de atendimento às necessidades básicas.

110

.....  
§ 1º .....

§ 2º A fim de conferir mais efetividade à articulação a que se refere o inciso XII do *caput*, respeitado o sigilo profissional para as informações clínicas, os dados colhidos e registrados no detalhamento das visitas domiciliares feitas pelos Agentes Comunitários de Saúde, previstos no inciso II do § 3º e no inciso II do § 5º do art. 3º da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, poderão ser compartilhados com as equipes de referência dos Cras e dos Creas, bem como com aquelas responsáveis pelos demais serviços e provisões socioassistenciais.

§ 3º Os órgãos responsáveis pela condução das políticas de saúde e de assistência social instituirão mecanismos para o intercâmbio e compartilhamento de informações sobre risco e vulnerabilidades sociais do público por elas atendido, respeitados os sigilos legais, a fim de melhorar a identificação e o acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade.

Art. 5º A Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 3º .....

.....

§ 6º Os dados colhidos e registrados no detalhamento das visitas domiciliares, previstos no inciso II do § 3º e no inciso II do § 5º, podem ser compartilhados com os Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e os Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), de que trata o art. 6º-C da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, respeitado o sigilo profissional para as informações clínicas.

Art. 6º É assegurado o pagamento da transferência de renda do Programa Bolsa Família, nos termos da legislação vigente anteriormente à publicação desta Lei, pelo prazo remanescente e desde que atendidos os critérios de elegibilidade para os benefícios, nos casos de famílias beneficiárias em processo de desligamento voluntário, na forma do § 1º do art. 21 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e demais atos infralegais de natureza regulamentar.

Art. 7º- Ao fim do prazo previsto para o pagamento do auxílio emergencial residual de que trata a Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, e suas eventuais prorrogações, o valor percebido a título de auxílio emergencial será garantido por mais 9 (nove) meses, preservadas as condições de elegibilidade prevista na referida medida ou no projeto de lei de conversão correspondente, com redução gradual no seu valor.

§ 1º A redução a que se refere o *caput* será de 10 (dez) pontos percentuais a cada prestação mensal, tomando como referência o valor integral do auxílio emergencial residual de que trata a Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, observando-se, no caso previsto no § 1º do art. 2º daquela medida, a cota em dobro.

§ 2º A partir do momento em que a prestação de que trata o *caput* equivaler ao valor das transferências de renda do Programa Bolsa Família de que trata a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o beneficiário que fizer *jus* aos benefícios do programa na forma estabelecida por esta Lei deixará de receber o auxílio emergencial residual.

Art. 8º Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004:

a) as alíneas "a" e "b" do inciso IV do *caput* do art. 2º;

b) o § 3º, incluindo seus incisos I e II, do art. 2º;

c) os §§ 5º, 7º, 8º, 9º e 16 do art. 2º;

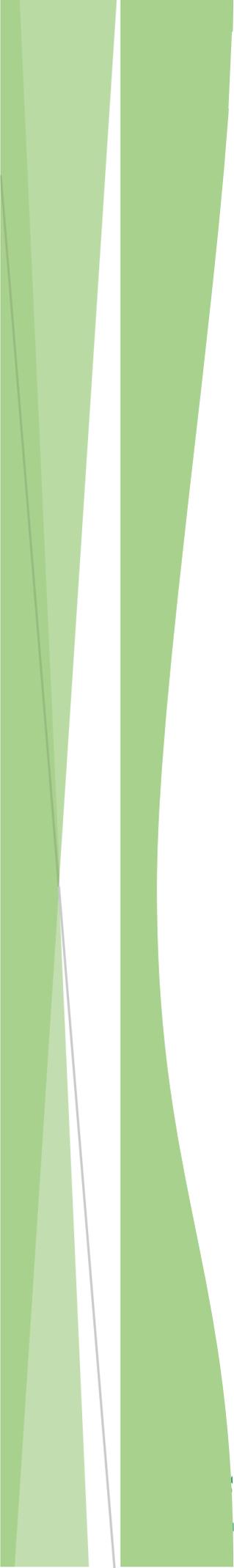
d) o art. 2º-A;

e) o parágrafo único do art. 3º.

Art. 9º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de xxxx de 2020.

DEPUTADO EDUARDO BARBOSA



**Análise do PL nº  
4.086/2020 em relação ao  
Substitutivo do Deputado  
Federal Eduardo Barbosa  
ao PL 6.072/19 de autoria  
da Deputada Tabata  
Amaral**

Janeiro de 2021

**Pesquisadores**  
Aldaiza Sposati  
Paulo de Tarso Meira

## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Coube-nos como pesquisadores, expressar neste Conselho de Renda Básica do Congresso Nacional -CRB comentários sobre a proposta apresentada pelo PL 4086/2020, bem como tecer apontamentos comparativos com o substitutivo do Deputado Eduardo Barbosa ao Projeto DE LEI Nº 6.072, de 2019, da deputada Tabata Amaral.

Ambas propostas têm por base a lei 10836/04 que rege o Programa Bolsa Família e nela fazem alterações.

Sabe-se que uma das desencadeantes da urgente modificação da lei 10836/04 do PBF decorre do impacto causado pelo modelo monetário e operativo do Auxílio Emergencial para os Trabalhadores Informais conforme art. 2º da Lei nº. 13.982, de 2 de abril de 2020 para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (covid-19).<sup>85</sup>

Esse Auxílio foi concedido durante nove meses e substituiu na grande maioria das famílias o recebimento do Bolsa Família o que permitiu mostrar a distância entre um e outro. Há que se ressaltar a mudança por Medida Provisória 959 do Governo Federal que reduziu o valor do auxílio emergencial para R\$300,00 entre setembro e dezembro.

Para ilustrar traz-se a exemplo da cidade de São Paulo que registra em média, o gasto mês no PBF de R\$ 65 milhões para cerca de 480 mil famílias. Coube a cada família manifestar-se por manter o benefício no padrão do PBF ou do Auxílio Emergencial. Verificou-se que na primeira fase (abril-agosto), sob o valor do benefício em R\$600, somente 8% das famílias inserida no PBF em São Paulo, permaneceram com o benefício do programa. Pelo cálculo do valor médio do benefício recebido, em uma e outra situação, verificou-se que o Auxílio Emergencial ampliou em 7 vezes o valor do benefício do PBF. Já no mês de setembro após a MP 959/2020, 14 % das famílias mantiveram-se no programa e para 86% o recebimento pelo Auxílio Emergencial foi mais adequado.

113

<sup>85</sup> Art. 2º Durante o período de 3 (três) meses, a contar da publicação desta Lei, será concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais **ao trabalhador** que cumpra cumulativamente os seguintes requisitos:

~~I - seja maior de 18 (dezoito) anos de idade;~~

I - seja maior de 18 (dezoito) anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes; (Redação dada pela Lei nº 13.998, de 2020)

II - não tenha emprego formal ativo;

III - **não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego** ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, nos termos dos §§ 1º e 2º, o Bolsa Família;

IV - cuja renda familiar mensal **per capita** seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários-mínimos;

V - que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos); e

VI - que exerça atividade na condição de: a) microempreendedor individual (MEI); b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social que contribua na forma do caput ou do inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; ou c) trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 20 de março de 2020, ou que, nos termos de autodeclaração, cumpra o requisito do inciso IV.

§ 1º O recebimento do auxílio emergencial está limitado a 2 (dois) membros da mesma família

Distribuição dos benefícios mensais das famílias inscritas no PBF na cidade de São Paulo nos meses de agosto e setembro de 2020.

	Famílias		Valor total -R\$	Valor médio - R\$	-%
<b>Mês de agosto</b>					
PBF	39.825	8%	5.936.836,00	149,15	PBF 7 vezes a menor
AUX Emerg.	441.306	92%	472.848.000,00	1.071,47	
Total	481131		478.784.836,00		
<b>Mês de setembro</b>					
PBF	68.205	14%	11.675.636,00	171,18	PBF 2,1 vezes a menor
AUX Emerg.	412.441	86%	148.692.704,00	360,51	
Total	480.646		160.368.340,00		

Fonte: SMADS/CGB-Outubro de 2020.Folhas de pagamento do Programa Bolsa família e Auxílio Emergencial. Dados consolidados até 09/2020.

Esses dados mostram que ocorreu um impacto do Auxílio Emergencial no PBF, não só em valor monetário:

- ampliou o valor da renda para inserção de indivíduos no benefício para meio salário mínimo;
- dispensou para ingresso no benefício a referência do indivíduo a renda per capita familiar, pois o benefício passou a ser individual;
- estendeu o número de ingressantes no benefício ao considerar o estatuto do trabalhador autônomo (MEI), informal desse que maior de 18 anos;
- estabeleceu a renda per capita familiar para ingresso entre  $\frac{1}{2}$  a 3 salários-mínimos;
- tratou cada família como se fosse um indivíduo, benefício esse ao qual poderia se somar mais um caso fosse mãe solteira com filho;
- não fez nenhuma exigência de condicionalidades sobretudo para crianças e adolescentes até pela pandemia (portaria 443 de 17 de julho de 2020 prorrogada pela MC 591 de 15/1/2021 que suspende os procedimentos operacionais e de gestão do PBF e do CADÚnico para Programas Sociais do Governo Federal face a Emergência em Saúde Pública)

A operação do Auxílio Emergencial foi mais acolhedora e generosa face a pandemia e exigência de medidas restritivas de circulação e aglomeração. O Auxílio Emergencial do Governo Federal, socorreu a sobrevivência de quase 70 milhões de brasileiros, e teve sua finalização em 31 de dezembro. O Programa Bolsa Família, com 17 anos de existência, foi sendo esvaído de sua anterior condição de suporte para confrontar situações de famílias sob extrema pobreza e da precarização da vida de crianças e adolescentes:

- os valores de seus benefícios tornaram-se irrisórios pela ausência de correção regular;
- a customização à composição de cada família no valor do benefício a cada além de exigir complexa forma de gestão, não garante transparência e dificulta a análise do impacto do valor do benefício atribuído às famílias.
- o valor médio informado, por ser a média aritmética foge sensivelmente, da realidade das discrepâncias nos valores do benefício entre as famílias.

O exame dos valores recebidos pelas famílias no PBF (folha de pagamento de julho de 2020), mostram que 40% dos beneficiários recebem entre R\$41 a R\$ 129,63 mensais o que indica a variação entre menos de 1/10 a menos de 1/8 do salário-mínimo; outros 47% recebem entre 1/8 a menos de ¼ do salário-mínimo (entre R\$130,63 a R\$260,25). Somente 3 famílias (0,001%) é dentre 41.168receberam mais do que um salário-mínimo no mês. Os benefícios do PBF com valores de R\$41 e R\$48 reais por criança ou adolescentes mostram-se totalmente em desacordo com realidade.

Um outro ponto a considerar diz respeito a distância/ aproximação entre um programa de transferência condicionada de renda mínima e uma proposta de renda básica. A lei 10.835/04 que instala a Renda Básica no país em seu §1º do artigo 1º, considera a possibilidade de que a renda básica seja “alcançada em etapas, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população”.

Por tudo isso, entende-se que qualquer alteração da lei 10836/04 implica em considerar a realidade da sociedade brasileira sob pandemia e a experiência vivenciada pela população em ter recebido um valor que signifique uma renda de subsistência e não só um complemento.

Outra dimensão a considerar, diz respeito a intensidade do benefício às crianças e adolescentes (infância e adolescência) que desde seu início marca o Programa Bolsa Família, e ausência desse reconhecimento que o aproxima das disposições de proteção integral do ECA- Estatuto da Criança e do Adolescente.

A partir destas referências é que se lançam pontos de análise a proposta contida no PL 4086/20.

### PROPOSTA DO MAIS BOLSA FAMILIA

115

A proposta do Mais Bolsa Família preserva vários pontos do Programa Bolsa Família em ter os quais a distinção por critério econômico entre as famílias incluídas no PBF, distinguindo-as entre aquelas com per capita de vulnerabilidade de renda, e aquelas com per capita de situação de extrema pobreza.

Seu texto não explica a procedência dessa régua socioeconômica utilizada para tal distinção. Foi estabelecido no PL, entre os dois agregados de famílias uma diferença de 100% entre seus valores per capita, entre R\$300,00 e R\$600,00. Pelas referências do Banco Mundial a extrema pobreza considera o rendimento individual de US\$1,90 ou R\$ 10,09, por dia e cerca de R\$309,00 por mês. A situação de pobreza para o Brasil que se assenta em renda per capita média alta, é de US\$5,50 (R\$29,21) por dia ou R\$876,30 por mês. Uma distância de 2,8 vezes. Inclui-se esta ponderação para que se tenha claro que o valor indicado de R\$ 600,00 não dá conta de cobrir o conceito de vulnerabilidade de renda e rebaixando seu valor o que poderá ter feitos presentes e futuros quanto a consistência da proposta ao adotar como base conceitual um valor 32% abaixo da referência internacional.

O cálculo indicado para o per capita familiar, inclui a presença de benefícios assistenciais de algum membro da família com uma deficiência, ou um idoso. Nesse caso o benefício desse cidadão ou cidadã passa a ser rateado atoa família. Ele passa a ser considerado como sustento da família e não, ao contrário. No âmbito do cálculo da renda per capita para obtenção do BPC já é considerado que o benefício de um membro da família não seja incluído como cálculo da renda familiar

impedindo que outros membros da família recebam seu benefício devido. Assim se lê no PL:

*“renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, provenientes de atividade laboral, benefícios previdenciários e assistenciais, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais específicos de transferência de renda, nos termos do regulamento”.*

**§14 do art.1º da lei 13.892/2020-** *O benefício de prestação continuada ou o benefício previdenciário no valor de até 1 (um) salário-mínimo concedido a idoso acima de 65 (sessenta e cinco) anos de idade ou pessoa com deficiência não será computado, para fins de concessão do benefício de prestação continuada a outro idoso ou pessoa com deficiência da mesma família, no cálculo da renda a que se refere o § 3º deste artigo.*

*“Art. 20-A. Em razão do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), o critério de aferição da renda familiar mensal per capita previsto no inciso I do § 3º do art. 20 poderá ser ampliado para até 1/2 (meio) salário-*

O Mais Bolsa Família reduz do cardápio de benefícios do PBF embora aumente seus valores:

- **bloco 1 família**- retira o benefício único às famílias sob extrema pobreza e mantém o Benefício de Superação da Pobreza -BSP. Este é destinado a cobertura do per capita das famílias para alcançar a R\$300,01. Trata-se do cálculo de um valor de compensação do per capita familiar, dentre aqueles sob extrema pobreza, que após o benefício, e por um centavo, se agregam em per capita, às famílias sob vulnerabilidade de renda.

-**bloco 2 crianças e adolescentes** -amplia o valor do benefício e reduz o número de membros da família incluídos.

-**bloco3-contrapartida para a saúde no Programa Brasil Carinhoso:** benefício a gestantes e nutrizes, com aumento do valor mas com redução da inserção. Antes asseguradas duas vagas agora esse alcance dependerá do benefício às crianças e adolescentes pois só podem ser incluídos o total de cinco benefícios entre as duas condições.

Entende-se pelo teor da a proposta que de fato o PBF se materializa como um apoio às crianças e adolescentes e às famílias sob extrema pobreza, ou sob situação de per capita quase equivalente ao que o Banco Mundial considera de extrema pobreza para países sob renda média baixa o que não é o caso do Brasil.

A gestão do Mais Bolsa Família não introduz mudanças no modo centralizado com que é atualmente gerido o PBF. Mantem o mesmo formato de controle e fiscalização centralizada sobre as frequências a creche e escolas das crianças e adolescentes beneficiados.

Não parece fazer sentido que essa operação seja centralizada pois ela deveria ser tratada a nível local de modo integrado pelos serviços de saúde, educação e assistência social. Note-se que os benefícios não atingem todas as crianças e adolescentes de uma família. A partir do entendimento quanto a proteção integral a ser garantida com igualdade a crianças e adolescentes pelo ECA entende-se que essa propositura do projeto merece revisão.

# PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

Uma inovação do Mais Bolsa Família é a de criar um suporte financeiro automático para famílias em situação coletiva de emergência e calamidade pública declarada pelo poder público. As situações de emergência às famílias só têm como cobertura, benefícios financeiros municipais nominados benefícios eventuais. Não há definição quanto ao valor e a responsabilidade estadual e federal de desembolso nessas situações. O valor do benefício municipal se reduz a um valor residual quando Governos estaduais e federal não partilham dessa atenção.

A afirmação apresentada no PL mais Bolsa Família de que o benefício do PBF tem caráter alimentar de modo a impedir seu confisco é algo muito adequado e necessário. Outro aspecto importante que consta do PL é da aproximação do CADÚnico dos cadastros da seguridade social. Diria que deveria dialogar também com o Banco de dados do IRPF.

Outra recomendação fundamental que foi reforçada no PL do Deputado Eduardo Barbosa afirma que o Poder Executivo deverá garantir a expansão do número de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família em casos de formação de filas para o ingresso de famílias no programa, em razão do aumento da pobreza em tempos de crise ou recessão econômica, em que se verifica variação real negativa no Produto Interno Bruto – PIB, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE no ano anterior àquela a que se refere a dotação orçamentária para o programa.

Consideramos que há um bom debate entre as propostas e, neste sentido, fizemos um quadro síntese que nos mostra similitudes e diferenças genéricas. A expressão genérica está aqui colocada uma vez que a especificidade dos PLs apresentados tem enorme distinção quanto a sua aproximação da renda básica de cidadania. O Substitutivo do Dep. Eduardo Barbosa faz todo um esforço nessa direção. O PL do mais Bolsa Família mantém-se sob o formato de um PTRC gerido centralmente.

117

Benefícios PBF pela lei 10836/04	Valores 10.836/04	Proposta do + PBF PL 4086/20	Proposta RBRB para o substitutivo PL 6.072/19
Classificação conceitual pelo per capita das famílias	-Extrema Pobreza -Pobreza	-Extrema pobreza - Vulnerabilidade de renda	Não faz distinções entre as famílias, não amplia a focalização
Renda per capita para ingresso	De R\$89,00 a R\$178,00	De 300,00 a R\$ 600,00 extrema pobreza, e vulnerabilidade de renda.	R\$550,00 -referência a ½ salário-mínimo
Famílias	Classifica dois tipos de família- e inclui a extrema pobreza com R\$89,00 e pobreza com R\$178,00	Classifica dois tipos de família extrema pobreza com ganhos até R\$300,00 vulnerável de renda até R\$600,00	Mantem benefício para todas as famílias independente/ do valor específico do per capita até R\$550,00
Ganhos incluídos no cálculo renda familiar per capita	rendimentos brutos mensais dos membros da família, excluídos rendimentos de programas	rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, provenientes de atividade laboral, benefícios	não incluir na renda o BPC nem os benefícios assistenciais

# PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

	oficiais de transferência de renda	previdenciários, e assistenciais, excluídos rendimentos de programas oficiais de transferência de renda.	
Ingresso	Seleção por inserção pela SENARC	Idem Aponta que o poder público deverá garantir a ampliação de cotas em situações críticas	Idem Aponta que o poder público deverá garantir a ampliação de cotas em situações críticas.
Benefício criança			
Benefício criança 0-15	R\$41,00 (até 3)	não distingue crianças e adolescentes por faixa etária, todos recebem R\$300,00 mas estabelece limite de beneficiados até somando a nutriz e gestante	Benefício de 0 a 18 anos e de um só valor para toda a criança e adolescente de R\$189,59= valor para dependente IRPF (sem limite)
Benefício jovem 15-17	R\$48,00 (até 2)		
Benefício Nutriz e Gestante	R\$41,00 (até 2)	R\$300,00 número de benefícios (até 5 por família com crianças e jovens)	R\$137,50 – 1/8 do salário-mínimo (sem limite)
Benefício único família - extrema pobreza -	R\$89,00	Retira os benefícios às famílias mesmo aquelas sob extrema pobreza.	Benefício para todas as famílias R\$550,00 - valor de ½ salário-mínimo
Benefício Superação da extrema pobreza	para alcançar o per capita de R\$89,01 valor per capita de R\$2,00 a R\$92,00	Permanece para alcançar o per capita de R\$300,01 e ser vulnerável de renda	benefício sustado
Benefício emergencial	Não há menção	R\$600,00 incluir após 72 horas de declarada calamidade pública	Incorporada a indicação
Prioridade para receber o benefício	Mulher	Mulher	Mulher
Natureza jurídica do benefício	Não especifica	natureza jurídica alimentar, impenhoráveis e, não podem ser objeto de constrição, desconto de qualquer natureza, especialmente das instituições financeiras, salvo mediante decisão proferida em ação de alimentos	Incorporada a indicação
Condicionalidades	Frequência em escola e na UBS	Amplia condicionalidades Exame pré-natal; acompanhar gestante e criança, saúde nutrição vacinação Frequência de 60% para crianças de 4 e 5 anos de em pré-escola, Frequência de 85% para crianças entre 6 a 14 anos em ensino básico	Retira a condicionalidade e inclui o trabalho integrado local considera trato isonômico das crianças

118

# PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

		Frequência de 75% para adolescentes entre 15 e 18 anos (em ensino médio).	
Conselho	Conselho Interministerial e Conselho local	Institui Conselho de transparência e avaliação com funções de realização de estudos, avaliações e recomendações sobre políticas de enfrentamento à pobreza e de redução da vulnerabilidade de renda.	Necessário decidir sobre a coerência em manter os vários os conselhos existentes e propostos
Revisão de elegibilidade	A cada 24 meses	A cada 24 meses	
Atualização de valores benefício	Não estabelece	INPC	INPC e valor de dependente dado pelo IRPF
Modo de operação	Centralizado	sem alteração	Combinado com gestão local
Interação do CADÚnico	Não existe interação	Interação com cadastros da Seguridade Social	Ausente
Continuidade do auxílio emergencial	Não há	Não inclui	Incorporada a indicação de 9 meses do Aux. Emergencial
CADÚnico	caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal. Não aplicado aos programas pelo INSS e o fomento para a expansão da sua utilização	Acresce ao CADÚnico a possibilidade de interação com os demais cadastros do Sistema de Seguridade Social e de amparo ao trabalhador, para maior efetividade na identificação e caracterização das famílias em situação de vulnerabilidade de renda, de forma a ampliar e fortalecer a rede de atendimento ao cidadão	

119

Benefícios PBF pela lei 10836/04	Valores 10.836/04	Proposta do + PBF PL 4086/20	Proposta Substitutivo Eduardo Barbosa PL 6.072/19	Proposta RBRB para o substitutivo PL 6.072/19
Classificação conceitual pelo per capita das famílias	-Extrema Pobreza -Pobreza renda de 890178	-Extrema pobreza - Vulnerabilidade de renda Renda de 300-600	Renda per capita de R\$ 130,00 extrema pobreza a R\$260,00 pobreza	Não faz distinções entre as famílias, renda de 550,00, não amplia a focalização
Renda per capita para ingresso	De R\$89,00 a R\$178,00	De 300,00 a R\$ 600,00 extrema pobreza, e vulnerabilidade de renda.	De 130,00 a 260,00	R\$550,00 - referência a ½ salário-mínimo

# PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

Famílias	Classifica dois tipos de família- e inclui a extrema pobreza com R\$89,00 e pobreza com R\$178,00	Classifica dois tipos de família extrema pobreza com ganhos até R\$300,00 vulnerável de renda até R\$600,00	Coloca o benefício único só para as famílias sob extrema pobreza	Mantem benefício para todas as famílias independente/ do valor específico do per capita até R\$550,00
Ganhos incluídos no cálculo renda familiar per capita	rendimentos brutos mensais dos membros da família, excluídos rendimentos de programas oficiais de transferência de renda	rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, provenientes de atividade laboral, benefícios previdenciários, e assistenciais, excluídos rendimentos de programas oficiais de transferência de renda.	Mantem o original que não inclui benefícios assistenciais no cálculo da renda	não incluir na análise da renda familiar os benefícios assistenciais
Ingresso	Seleção por inserção pela SENARC	SENARC Aponta que o poder público deverá garantir a ampliação de cotas em situações críticas	SENARC	SENARC Aponta que o poder público deverá garantir a ampliação de cotas em situações críticas.
Benefício criança			0-5 anos =100 reais	
Benefício criança 0-15	R\$41,00 (até 3)	não distingue crianças e adolescentes por faixa etária, todos recebem R\$300,00 mas estabelece limite de beneficiados até somando a nutriz e gestante	6 a 12 anos = 50 reais	Benefício de 0 a 18 anos e de um só valor para toda a criança e adolescente de R\$189,59= valor para dependente IRPF (sem limite)
Benefício jovem 15-17	R\$48,00 (até 2)		13 a 17 anos = 50 reais	
Benefício Nutriz e Gestante	R\$41,00 (até 2)	R\$300,00 número de benefícios (até 5 por família com crianças e jovens)	Não especifica	R\$137,50 – 1/8 do salário-mínimo (sem limite)
Benefício único família - extrema pobreza -	R\$89,00	Retira os benefícios às famílias mesmo aquelas sob extrema pobreza.	R\$130,00	Benefício para todas as famílias R\$550,00 - valor de ½ salário-mínimo
Benefício Superação da extrema pobreza	para alcançar o per capita de R\$89,01 valor per	Permanece para alcançar o per capita de R\$300,01 e ser	R\$130,00	benefício sustado

120

# PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

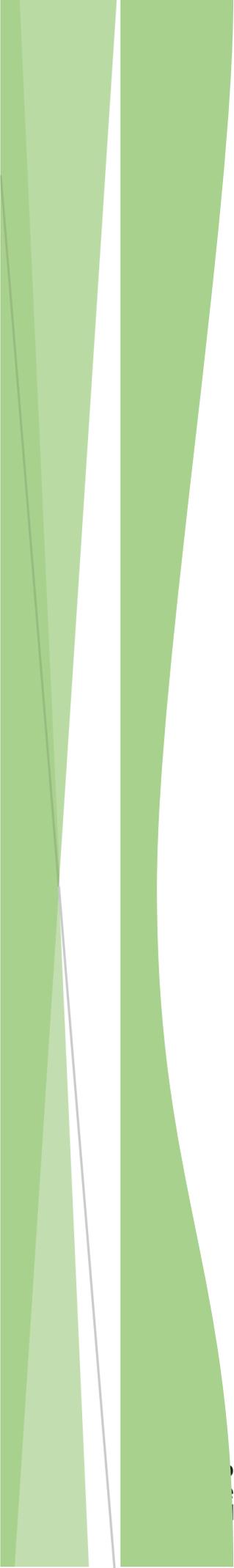
	capita de R\$2,00 a R\$92,00	vulnerável de renda		
Benefício emergencial	Não contém	R\$600,00 incluir após 72 horas de declarada calamidade pública	Não contém	Incorporada a indicação
Auxílio emergencial	Não contém	Não contém	Prorrogação até setembro de 2021 Não esclarece se em 300 ou 600	Incorporação da indicação
Prioridade para receber o benefício	Mulher	Mulher	Mulher	Mulher
Natureza jurídica do benefício	Não especifica	natureza jurídica alimentar, impenhoráveis e, não podem ser objeto de constrição, desconto de qualquer natureza, especialmente das instituições financeiras, salvo mediante decisão proferida em ação de alimentos	Não contém	Incorporada a indicação
Condicionalidades	Frequência em escola e na UBS	Mantem condicionalidades Exame pré-natal; acompanhar gestante e criança, saúde nutrição vacinação Frequência de 60% para crianças de 4 e 5 anos de em pré-escola, Frequência de 85% para crianças entre 6 a 14 anos em ensino básico Frequência de 75% para adolescentes entre 15 e 18 anos (em ensino médio).	Mantem as mesmas condicionalidades embora proponha o trabalho local com as famílias. Acompanhamento proativo deverá adotar plano individual de acompanhamento familiar voltado para o desenvolvimento e a conquista da autonomia e independência do núcleo familiar beneficiário	Retira a condicionalidade e inclui o trabalho integrado local considera trato isonômico das crianças
Conselho	Conselho Interministerial e Conselho local	Institui Conselho de transparência e avaliação com funções de realização de		Necessário decidir sobre a coerência em manter os vários os conselhos

121

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

		estudos, avaliações e recomendações sobre políticas de enfrentamento à pobreza e de redução da vulnerabilidade de renda.		existentes e propostos
Revisão de elegibilidade	A cada 24 meses	A cada 24 meses	Acada 24 meses	Acada 24 meses na revisão do CADÚnico
Atualização de valores benefício	Não estabelece	INPC	INPC	INPC e valor de dependente dado pelo IRPF
Modo de operação	Centralizado	sem alteração	Introduz ação local entre saúde, e assistência social, mas não especifica como isto se relaciona com o a gestão geral.	Combinado com gestão local
CADÚnico	Caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal. Não aplicado aos programas pelo INSS e o fomento para a expansão da sua utilização Não possui interação	Acresce ao CADÚnico a possibilidade de interação com os demais cadastros do Sistema de Seguridade Social e de amparo ao trabalhador, para maior efetividade na identificação e caracterização das famílias em situação de vulnerabilidade de renda, de forma a ampliar e fortalecer a rede de atendimento ao cidadão	Ausente	

122



# **Movimento de pessoas cadastradas no CadÚnico entre 2012 e 2022 face a população brasileira**

Agosto de 2022

**Pesquisadores**

Aldaiza Sposati

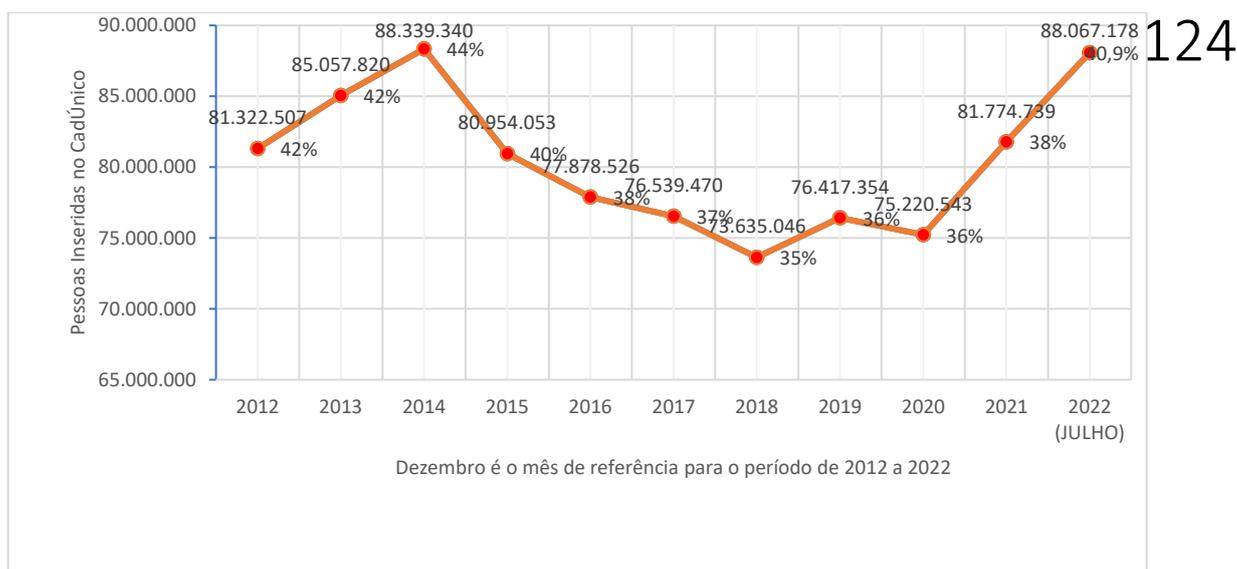
Paulo de Tarso Meira

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

A coletânea de informações que segue consiste em uma **atualização de trabalho realizado por Shirley Samico em 10 de março de 2020<sup>86</sup>**, ou exatamente, no momento em que ocorre a primeira morte no Brasil pela COVID 19 e inicia o período pandêmico, suas medidas sanitárias e as sequelas de precarização da vida cotidiana de parte significativa da população que se vê sem condições de trabalho e sobrevida advindo a necessidade de ocorrer medidas de urgência para aplacar a fome sobretudo da população infantil que não pode sequer frequentar a escola. O estudo foi apoiado no CECAD podendo ser localizado [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad20/agregado/resumovariavelCecad.php?Uf\\_ibge=26&nome\\_estado=PE++Pernambuco&id+76](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad20/agregado/resumovariavelCecad.php?Uf_ibge=26&nome_estado=PE++Pernambuco&id+76). **Fonte: C/SAGI/CECAD**

Sua particularidade reside no fato de que ele tem por referência pessoas, e não somente famílias beneficiárias, o que permite fazer comparações com a população total. Segue identificando por estados da federação, incluso o Distrito Federal, o percentual de população inscrita face ao total de habitantes chegando-se a uma escala que segue **em 2021 17% em Santa Catarina, ou Brasília, até 61% no Maranhão<sup>87</sup>**. Uma distância de 3 vezes e meia. Assim a concentração de pessoas com vida mais precarizada no Maranhão é três vezes e meia pior do que Santa Catarina.

**Gráfico 1 - Pessoas inseridas no CADÚnico em número e percentual relacionada com a estimativa da população. Brasil: 2012-2022.**



<sup>86</sup> Esse trabalho passou por duas atualizações, a primeira contava com dados do CadÚnico até novembro de 2021, e esta nova revisão, possui os dados disponibilizados até o mês de julho de 2022.

<sup>87</sup> Os dados de análise se utilizam como mês de referência o último mês do ano (dezembro), no caso de 2022, os dados atualizados são os seguintes: Santa Catarina 19,4%, Distrito Federal com 19,8% e o Maranhão com 62,9%. No ano de 2022 a maior discrepância de valores está entre o estado de Santa Catarina com 19,4% e o estado do Piauí, com 64,5%.

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

No período de 2012 a 2021 percebe-se que, nos dois anos iniciais do Governo Dilma Rousseff foi quando o volume de pessoas inseridas no CADÚnico variou em padrões mais altos ou de 42% a 44 % caindo significativamente entre 2015 2016. Com certeza, essa queda não ocorreu por melhoria da condição econômica face aos marcos críticos que se sabe marcaram o período. No biênio 2016 e 2018 ocorreu maior queda percentual chegando a 35% ou, uma redução de cerca de 20%. Durante pandemia daCOVID-19, a partir de 2020 e 2021, a alteração foi muito baixa. Na mesma esteira, também se verifica que é a partir do ano de 2019, que a característica de queda, apresentada até então se altera. Apresentando forte alta de inserção de pessoas nos anos seguintes: no ano de 2022, ainda com dados de julho, os valores praticamente se igualam aos do ano de 2014.

125

# PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

Tabela 1 - Pessoas inseridas no CADÚnico em quantidade e percentual, agregadas por Estados e regiões do país.

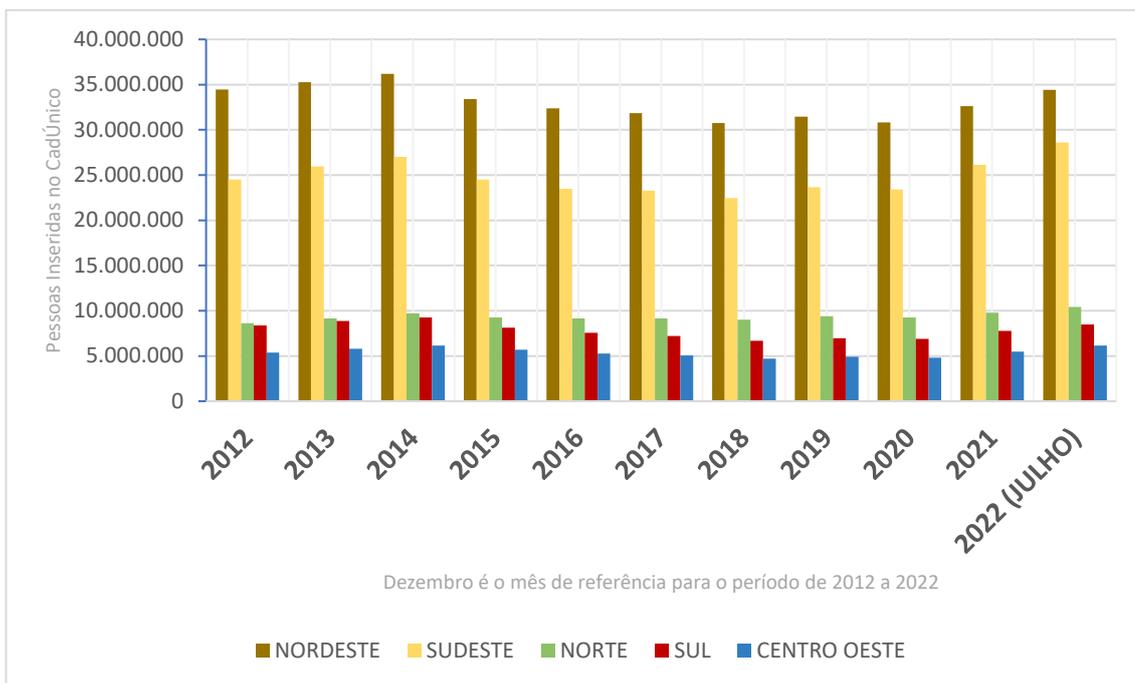
UF/Regiões	Pessoas inseridas no Cadastro Único																					
	2012	% Pop	2013	% Pop	2014	% Pop	2015	% Pop	2016	% Pop	2017	% Pop	2018	% Pop	2019	% Pop	2020	% Pop	2021	% Pop	2022 (JULHO)	% Pop
Alagoas	2.055.315	65	2.092.500	63	2.138.949	64	1.985.376	59	1.899.833	56,6	1.836.221	54	1.755.787	53	1.756.165	53	1.703.837	51	1.817.581	54	1.892.531	56,0
Bahia	8.880.893	63	9.102.228	61	9.376.075	62	8.645.453	57	8.368.795	54,8	8.272.987	54	7.947.487	54	8.145.165	55	7.952.796	53	8.455.588	56	8.980.627	59,7
Ceará	5.685.394	66	5.765.212	66	5.860.222	66	5.482.307	62	5.316.369	59,3	5.204.861	58	5.001.938	55	5.117.368	56	5.015.357	55	5.308.747	57	5.572.429	59,9
Maranhão	4.529.665	67	4.662.405	69	4.815.046	70	4.469.629	65	4.456.165	64	4.413.492	63	4.272.616	61	4.343.400	61	4.196.197	59	4.359.506	61	4.529.106	62,9
Paraíba	2.472.317	65	2.532.072	65	2.608.969	66	2.365.650	60	2.279.011	57	2.231.467	55	2.141.461	54	2.198.764	55	2.163.766	54	2.297.079	57	2.424.255	59,4
Pernambuco	5.436.375	61	5.561.840	60	5.698.152	61	5.203.320	56	5.042.488	54	5.003.184	53	4.893.707	52	5.026.980	53	4.969.669	52	5.278.756	55	5.610.952	57,6
Piauí	2.194.315	69	2.244.716	70	2.301.593	72	2.106.139	66	2.006.401	62	1.942.871	60	1.882.394	58	1.933.851	59	1.917.160	58	2.017.836	61	2.125.494	64,5
Rio Grande do Norte	1.941.179	60	1.998.821	59	2.061.362	60	1.860.652	54	1.770.737	51	1.729.607	49	1.685.261	48	1.736.030	50	1.717.404	49	1.830.511	51	1.942.532	54,1
Sergipe	1.250.212	59	1.300.695	59	1.342.973	61	1.266.142	56	1.234.707	54	1.208.386	53	1.180.059	52	1.207.583	53	1.188.787	51	1.262.296	54	1.340.730	56,8
<b>NORDESTE</b>	<b>34.445.665</b>	<b>64</b>	<b>35.260.489</b>	<b>63</b>	<b>36.203.341</b>	<b>64</b>	<b>33.384.668</b>	<b>59</b>	<b>32.374.506</b>	<b>57</b>	<b>31.843.076</b>	<b>56</b>	<b>30.760.710</b>	<b>54</b>	<b>31.465.306</b>	<b>55</b>	<b>30.824.973</b>	<b>54</b>	<b>32.627.900</b>	<b>57</b>	<b>34.418.656</b>	<b>59,3</b>
Acre	449.676	59	485.041	62	516.711	65	484.958	60	477.275	58	470.298	57	460.563	53	478.893	54	466.364	52	491.264	54	525.006	56,9
Amazonas	1.838.622	51	1.984.762	52	2.126.316	55	2.049.073	52	2.060.697	51	2.042.815	50	2.012.879	49	2.094.857	51	2.046.349	49	2.136.839	50	2.308.090	53,1
Amapá	304.930	44	320.759	44	356.343	47	332.227	43	340.297	43	352.060	44	365.984	44	400.211	47	403.868	47	430.377	49	462.531	51,6
Pará	4.199.700	54	4.436.786	56	4.687.663	58	4.515.564	55	4.491.193	54	4.537.115	54	4.497.122	53	4.692.017	55	4.625.356	53	4.874.829	56	5.164.426	58,1
Rondônia	729.167	46	776.250	45	818.010	47	719.606	41	677.943	38	645.094	36	613.816	35	649.294	37	641.577	36	704.064	39	769.605	41,9
Roraima	249.049	53	261.023	53	280.889	57	284.595	56	280.388	55	269.069	51	269.708	47	283.943	47	281.129	45	291.724	45	309.674	46,5
Tocantins	841.769	59	883.203	60	925.712	62	868.390	57	834.912	54	827.285	53	804.699	52	815.397	52	790.654	50	845.811	53	884.978	54,4
<b>NORTE</b>	<b>8.612.913</b>	<b>53</b>	<b>9.147.824</b>	<b>54</b>	<b>9.711.644</b>	<b>56</b>	<b>9.254.413</b>	<b>53</b>	<b>9.162.705</b>	<b>52</b>	<b>9.143.736</b>	<b>51</b>	<b>9.024.771</b>	<b>50</b>	<b>9.414.612</b>	<b>51</b>	<b>9.255.297</b>	<b>50</b>	<b>9.774.908</b>	<b>52</b>	<b>10.424.310</b>	<b>54,4</b>
Brasília	804.338	30	825.880	30	853.998	30	727.450	25	569.696	19	519.223	17	428.097	14	460.653	15	430.650	14	527.099	17	622.319	19,8

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

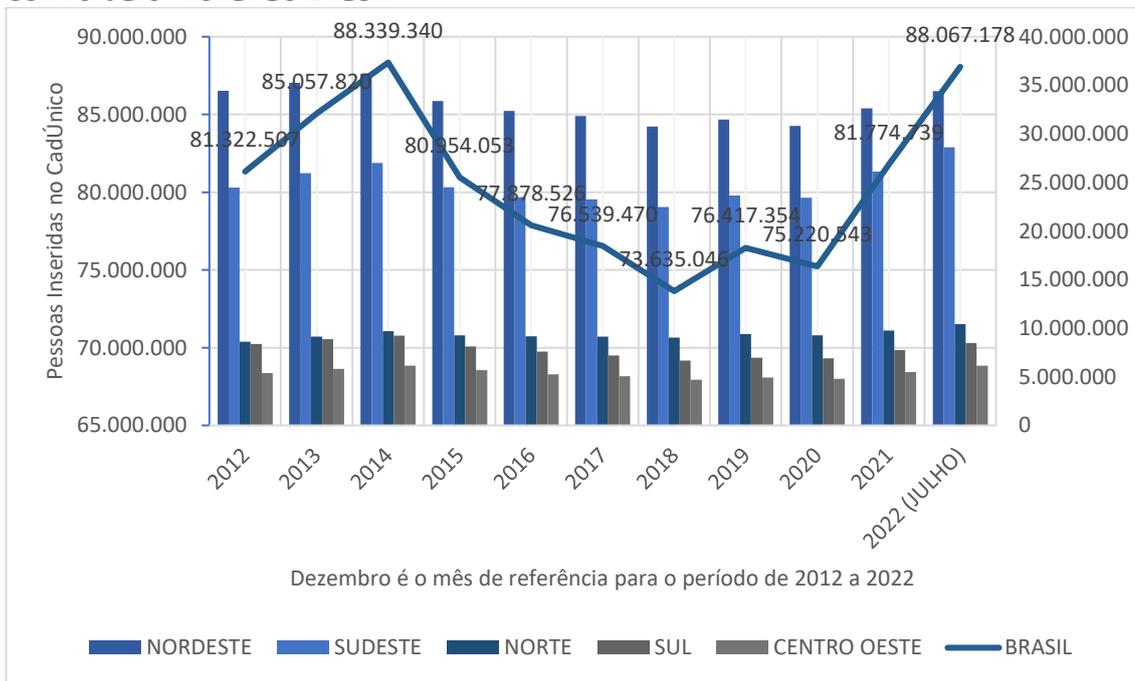
Goiás	2.331.853	38	2.496.211	39	2.600.822	40	2.393.225	36	2.241.214	33	2.207.121	33	2.057.046	30	2.144.473	31	2.089.803	29	2.380.362	33	2.717.968	37,1
Mato Grosso do Sul	989.919	40	1.114.202	43	1.220.431	47	1.182.527	45	1.136.264	42	1.076.803	40	1.009.512	37	1.056.046	38	1.047.781	37	1.175.016	41	1.285.190	44,7
Mato Grosso	1.252.738	40	1.372.106	43	1.479.062	46	1.391.572	43	1.314.918	40	1.272.114	38	1.211.912	35	1.265.305	36	1.248.043	35	1.401.558	39	1.526.259	42,2
<b>CENTRO OESTE</b>	<b>5.378.848</b>	<b>37</b>	<b>5.808.399</b>	<b>39</b>	<b>6.154.313</b>	<b>40%</b>	<b>5.694.774</b>	<b>37</b>	<b>5.262.092</b>	<b>34%</b>	<b>5.075.261</b>	<b>32</b>	<b>4.706.567</b>	<b>29</b>	<b>4.926.477</b>	<b>30</b>	<b>4.816.277</b>	<b>29</b>	<b>5.484.035</b>	<b>33</b>	<b>6.151.736</b>	<b>36,3</b>
Espírito Santo	1.400.147	39	1.462.661	38	1.536.060	40%	1.393.361	35	1.301.974	33%	1.217.715	30%	1.175.825	30%	1.273.464	32%	1.300.264	32	1.477.589	36%	1.607.853	38,6
Minas Gerais	8.553.399	43	8.809.119	43	9.086.469	44	7.861.767	38	7.331.872	35	7.188.750	34	6.785.762	32	7.031.984	33	6.967.540	33	7.704.299	36	8.259.486	38,3
Rio de Janeiro	4.529.368	28	4.840.347	30	5.150.965	31	4.631.329	28	4.404.885	26	4.325.025	26	4.203.797	24	4.488.926	26	4.460.937	26	5.048.844	29	5.812.064	33,1
São Paulo	10.009.573	24	10.841.923	25	11.249.204	26	10.615.118	24	10.460.801	23	10.536.889	23	10.309.786	23	10.859.041	24	10.685.553	23	11.893.122	25	12.927.654	27,5
<b>SUDESTE</b>	<b>24.492.487</b>	<b>30</b>	<b>25.954.050</b>	<b>31</b>	<b>27.022.698</b>	<b>32</b>	<b>24.501.575</b>	<b>29</b>	<b>23.499.532</b>	<b>27</b>	<b>23.268.379</b>	<b>27</b>	<b>22.475.170</b>	<b>26</b>	<b>23.653.415</b>	<b>27</b>	<b>23.414.294</b>	<b>26</b>	<b>26.123.854</b>	<b>29</b>	<b>28.607.057</b>	<b>31,7</b>
Paraná	3.720.418	35	3.901.412	35	4.003.149	36	3.651.244	33	3.476.763	31	3.402.438	30	3.195.875	28	3.339.554	29	3.336.116	29	3.725.125	32	3.997.293	34,2
Rio Grande do Sul	3.205.415	30	3.424.320	31	3.599.335	32	3.101.432	28	2.848.821	25	2.663.573	24	2.432.926	21	2.505.891	22	2.476.023	22	2.766.236	24	3.024.763	26,3
Santa Catarina	1.466.761	23	1.561.326	24	1.644.860	24	1.365.947	20	1.254.107	18	1.143.007	16	1.039.027	15	1.112.099	16	1.097.563	15	1.272.681	17	1.443.363	19,4
<b>SUL</b>	<b>8.392.594</b>	<b>30</b>	<b>8.887.058</b>	<b>31</b>	<b>9.247.344</b>	<b>32</b>	<b>8.118.623</b>	<b>28</b>	<b>7.579.691</b>	<b>26</b>	<b>7.209.018</b>	<b>24</b>	<b>6.667.828</b>	<b>22</b>	<b>6.957.544</b>	<b>23</b>	<b>6.909.702</b>	<b>23</b>	<b>7.764.042</b>	<b>26</b>	<b>8.465.419</b>	<b>27,6</b>
<b>BRASIL</b>	<b>81.322.507</b>	<b>42</b>	<b>85.057.820</b>	<b>42</b>	<b>88.339.340</b>	<b>44</b>	<b>80.954.053</b>	<b>40</b>	<b>77.878.526</b>	<b>38</b>	<b>76.539.470</b>	<b>37</b>	<b>73.635.046</b>	<b>35</b>	<b>76.417.354</b>	<b>36</b>	<b>75.220.543</b>	<b>36</b>	<b>81.774.739</b>	<b>38</b>	<b>88.067.178</b>	<b>40,9</b>

# PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

**Gráfico 2-** Pessoas inseridas no CADÚnico por regiões do país



**Gráfico 3-** Pessoas inseridas no CADÚnico por regiões do país, comparado com o valor total do Brasil



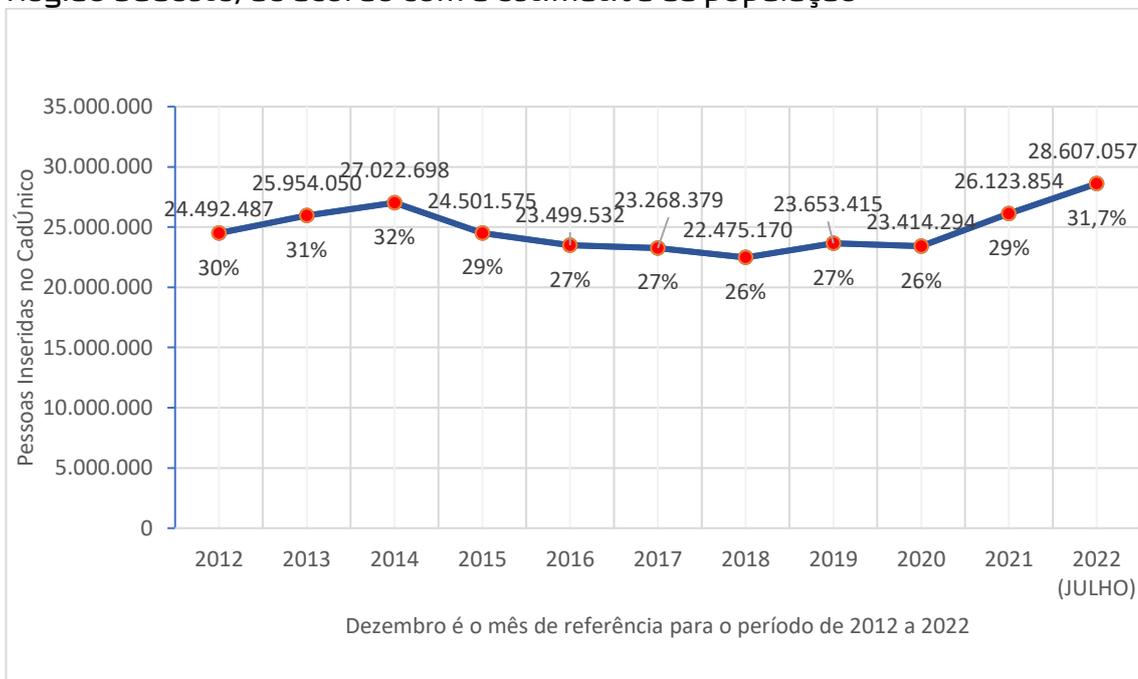
# PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

**Gráfico 4 –** Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico na Região Nordeste, de acordo com a estimativa da população



129

**Gráfico 5 –** Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico na Região Sudeste, de acordo com a estimativa da população



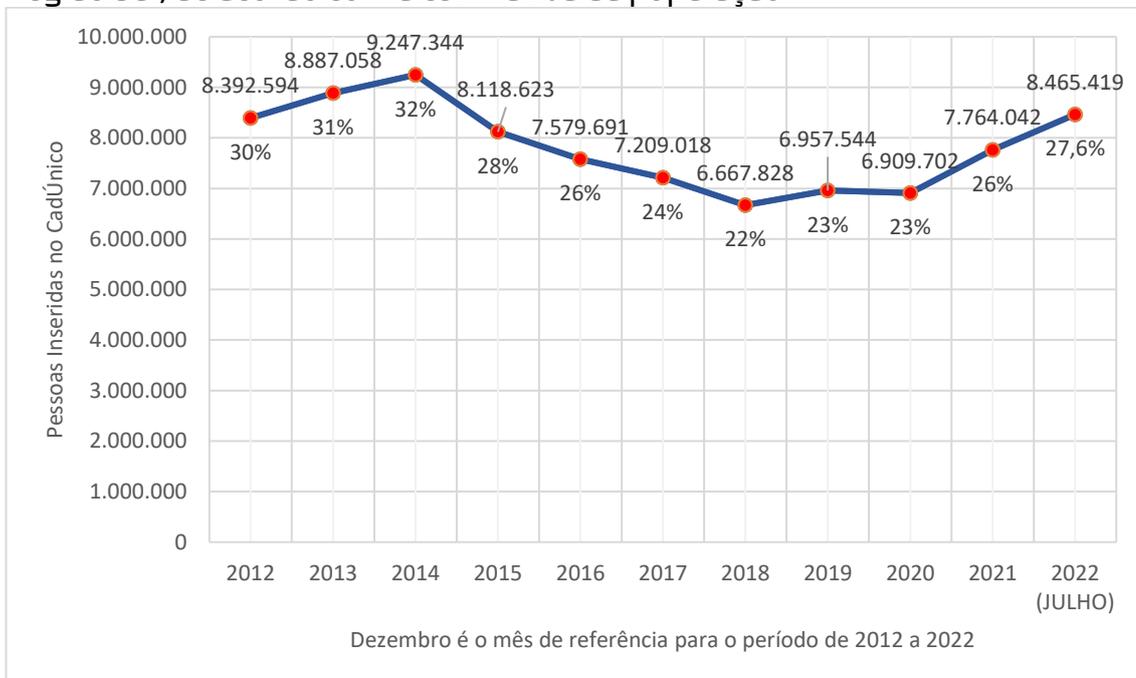
# PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

**Gráfico 6 –** Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico na Região Norte, de acordo com a estimativa da população



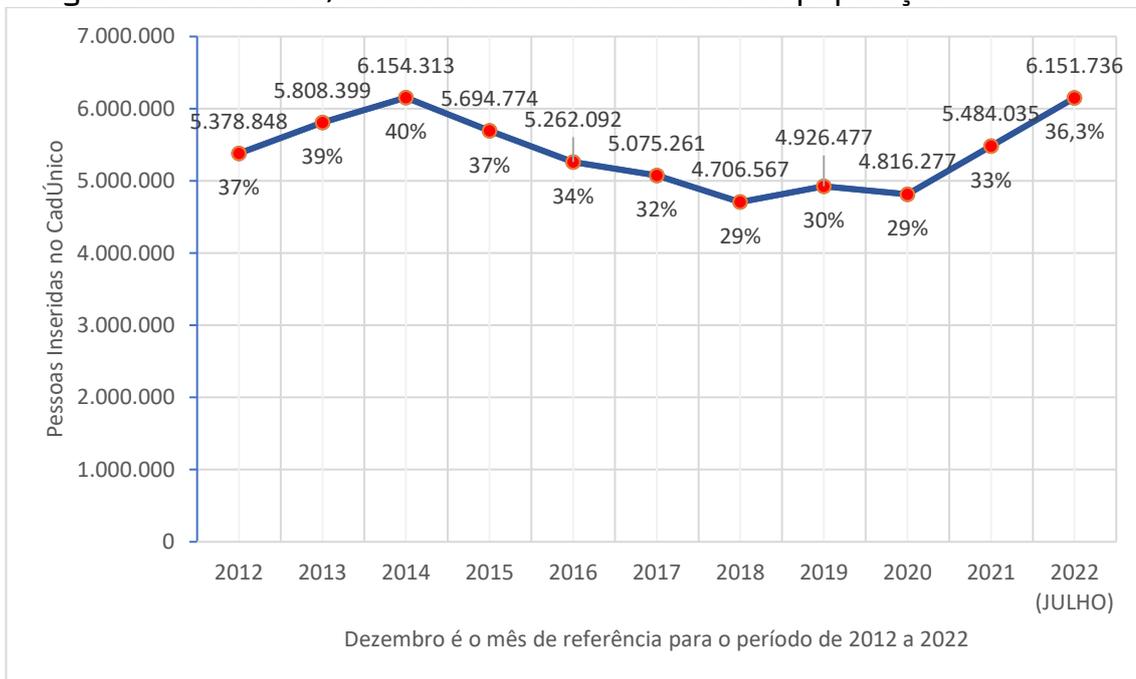
130

**Gráfico 7 –** Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico na Região Sul, de acordo com a estimativa da população



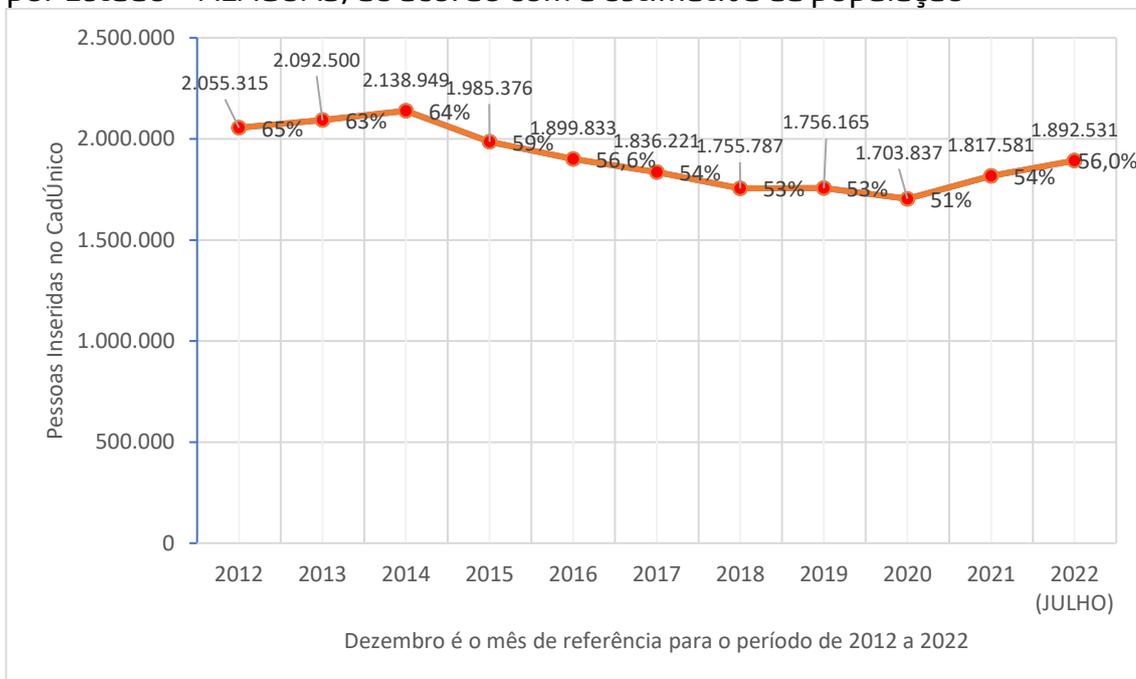
# PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

**Gráfico 8 –** Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico na Região Centro Oeste, de acordo com a estimativa da população



131

**Gráfico 9 –** Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico, por Estado – ALAGOAS, de acordo com a estimativa da população



## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

**Gráfico 10** – Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico, por Estado – BAHIA, de acordo com a estimativa da população



# PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

Tabela 2 – População estimada pelo IBGE

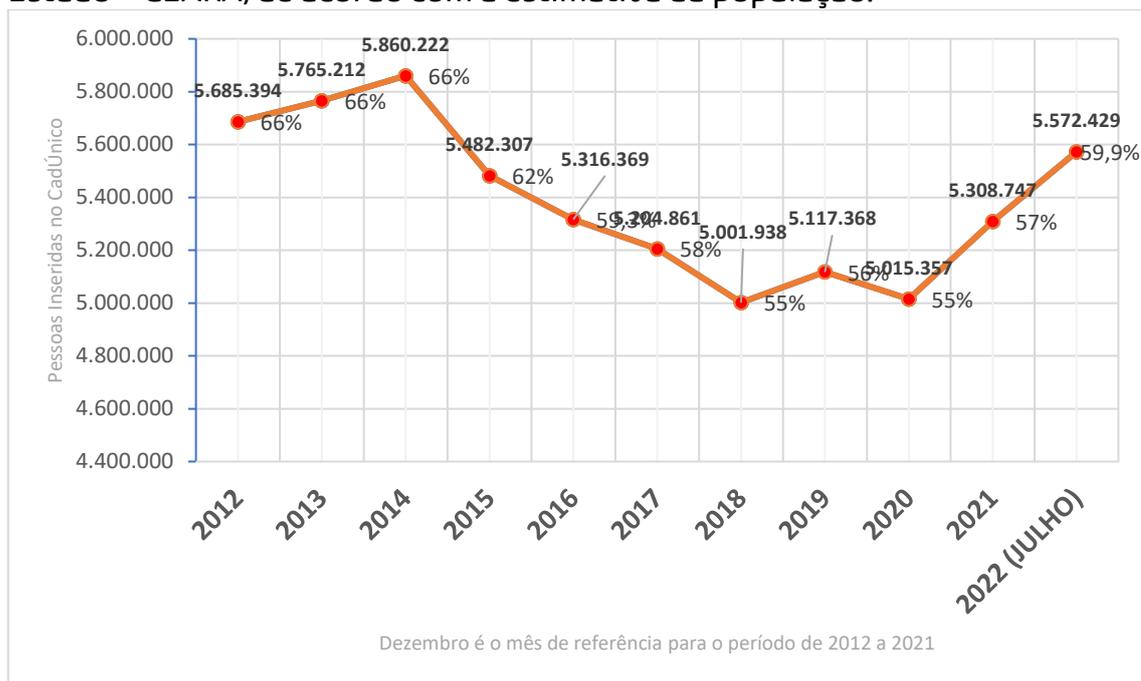
UF/Regiões	IBGE - Estimativa da População										
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Alagoas	3.165.472	3.300.935	3.321.730	3.340.932	3.358.963	3.375.823	3.322.820	3.337.357	3.351.543	3.365.351	3.381.306
Bahia	14.175.341	15.044.137	15.126.371	15.203.934	15.276.566	15.344.447	14.812.617	14.873.064	14.930.634	14.985.284	15.046.321
Ceará	8.606.005	8.778.576	8.842.791	8.904.459	8.963.663	9.020.460	9.075.649	9.132.078	9.187.103	9.240.580	9.303.966
Maranhão	6.714.314	6.794.301	6.850.884	6.904.241	6.954.036	7.000.229	7.035.055	7.075.181	7.114.598	7.153.262	7.199.145
Paraíba	3.815.171	3.914.421	3.943.885	3.972.202	3.999.415	4.025.558	3.996.496	4.018.127	4.039.277	4.059.905	4.083.964
Pernambuco	8.931.028	9.208.550	9.277.727	9.345.173	9.410.336	9.473.266	9.496.294	9.557.071	9.616.621	9.674.793	9.744.150
Piauí	3.160.748	3.184.166	3.194.718	3.204.028	3.212.180	3.219.257	3.264.531	3.273.227	3.281.480	3.289.290	3.297.071
Rio Grande do Norte	3.228.198	3.373.959	3.408.510	3.442.175	3.474.998	3.507.003	3.479.010	3.506.853	3.534.165	3.560.903	3.592.933
Sergipe	2.110.867	2.195.662	2.219.574	2.242.937	2.265.779	2.288.116	2.278.308	2.298.696	2.318.822	2.338.474	2.361.991
<b>NORDESTE</b>	<b>53.907.144</b>	<b>55.794.707</b>	<b>56.186.190</b>	<b>56.560.081</b>	<b>56.915.936</b>	<b>57.254.159</b>	<b>56.760.780</b>	<b>57.071.654</b>	<b>57.374.243</b>	<b>57.667.842</b>	<b>58.010.847</b>
Acre	758.786	776.463	790.101	803.513	816.687	829.619	869.265	881.935	894.470	906.876	921.976
Amazonas	3.590.985	3.807.921	3.873.743	3.938.336	4.001.667	4.063.614	4.080.611	4.144.597	4.207.714	4.269.995	4.345.482
Amapá	698.602	734.996	750.912	766.679	782.295	797.722	829.494	845.731	861.773	877.613	896.884
Pará	7.792.561	7.969.654	8.073.924	8.175.113	8.272.724	8.366.628	8.513.497	8.602.865	8.690.745	8.777.124	8.881.374
Rondônia	1.590.011	1.728.214	1.748.531	1.768.204	1.787.279	1.805.788	1.757.589	1.777.225	1.796.460	1.815.278	1.837.615
Roraima	469.524	488.072	496.936	505.665	514.229	522.636	576.568	605.761	631.181	652.713	665.354
Tocantins	1.417.694	1.478.164	1.496.880	1.515.126	1.532.902	1.550.194	1.555.229	1.572.866	1.590.248	1.607.363	1.627.871
<b>NORTE</b>	<b>16.318.163</b>	<b>16.983.484</b>	<b>17.231.027</b>	<b>17.472.636</b>	<b>17.707.783</b>	<b>17.936.201</b>	<b>18.182.253</b>	<b>18.430.980</b>	<b>18.672.591</b>	<b>18.906.962</b>	<b>19.176.556</b>
Brasília	2.648.532	2.789.761	2.852.372	2.914.830	2.977.216	3.039.444	2.974.703	3.015.268	3.055.149	3.094.325	3.138.599
Goiás	6.154.996	6.434.048	6.523.222	6.610.681	6.695.855	6.778.772	6.921.161	7.018.354	7.113.540	7.206.589	7.320.131

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

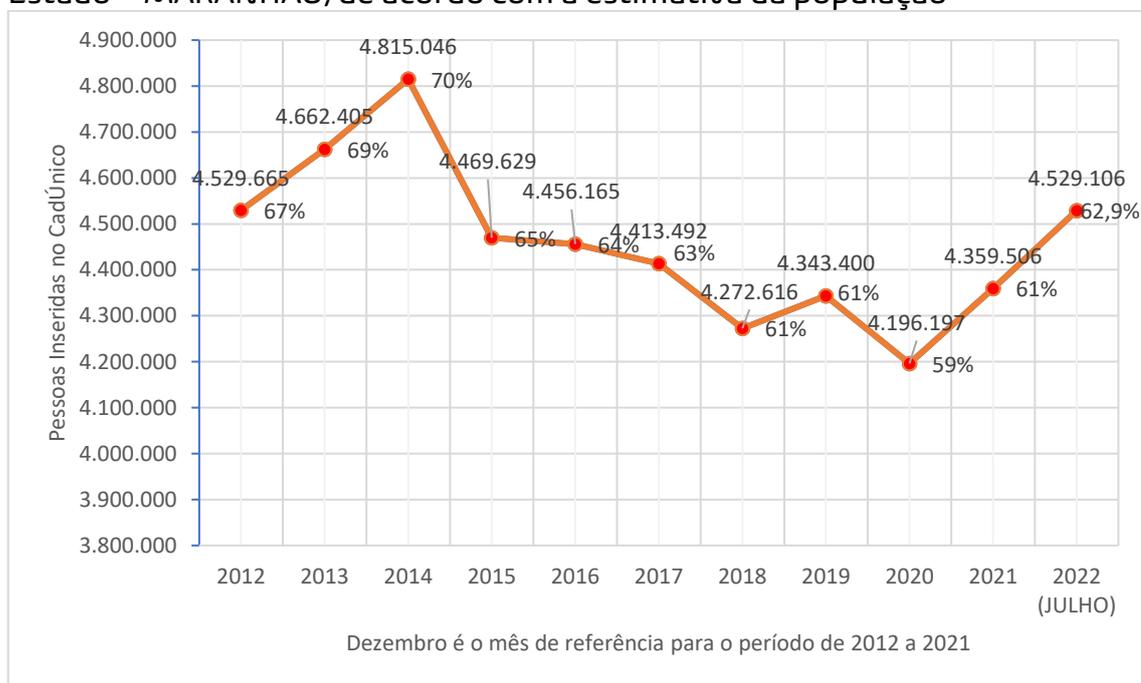
<i>Mato Grosso do Sul</i>	2.505.088	2.587.269	2.619.657	2.651.235	2.682.386	2.713.147	2.748.023	2.778.986	2.809.394	2.839.188	2.874.586
<i>Mato Grosso</i>	3.115.336	3.182.113	3.224.357	3.265.486	3.305.531	3.344.544	3.441.998	3.484.466	3.526.220	3.567.234	3.616.112
<b>CENTRO OESTE</b>	<b>14.423.952</b>	<b>14.993.191</b>	<b>15.219.608</b>	<b>15.442.232</b>	<b>15.660.988</b>	<b>15.875.907</b>	<b>16.085.885</b>	<b>16.297.074</b>	<b>16.504.303</b>	<b>16.707.336</b>	<b>16.949.428</b>
<i>Espírito Santo</i>	3.578.067	3.839.366	3.885.049	3.929.911	3.973.697	4.016.356	3.972.388	4.018.650	4.064.052	4.108.508	4.161.364
<i>Minas Gerais</i>	19.855.332	20.593.356	20.734.097	20.869.101	20.997.560	21.119.536	21.040.662	21.168.791	21.292.666	21.411.923	21.550.003
<i>Rio de Janeiro</i>	16.231.365	16.369.179	16.461.173	16.550.024	16.635.996	16.718.956	17.159.960	17.264.943	17.366.189	17.463.349	17.574.443
<i>São Paulo</i>	41.901.219	43.663.669	44.035.304	44.396.484	44.749.699	45.094.866	45.538.936	45.919.049	46.289.333	46.649.132	47.073.555
<b>SUDESTE</b>	<b>81.565.983</b>	<b>84.465.570</b>	<b>85.115.623</b>	<b>85.745.520</b>	<b>86.356.952</b>	<b>86.949.714</b>	<b>87.711.946</b>	<b>88.371.433</b>	<b>89.012.240</b>	<b>89.632.912</b>	<b>90.359.365</b>
<i>Paraná</i>	10.577.755	10.997.465	11.081.692	11.163.018	11.242.720	11.320.892	11.348.937	11.433.957	11.516.840	11.597.484	11.692.478
<i>Rio Grande do Sul</i>	10.770.603	11.164.043	11.207.274	11.247.972	11.286.500	11.322.895	11.329.605	11.377.239	11.422.973	11.466.630	11.516.607
<i>Santa Catarina</i>	6.383.286	6.634.254	6.727.148	6.819.190	6.910.553	7.001.161	7.075.494	7.164.788	7.252.502	7.338.473	7.440.757
<b>SUL</b>	<b>27.731.644</b>	<b>28.795.762</b>	<b>29.016.114</b>	<b>29.230.180</b>	<b>29.439.773</b>	<b>29.644.948</b>	<b>29.754.036</b>	<b>29.975.984</b>	<b>30.192.315</b>	<b>30.402.587</b>	<b>30.649.842</b>
<b>BRASIL</b>	<b>193.946.886</b>	<b>201.032.714</b>	<b>202.768.562</b>	<b>204.450.649</b>	<b>206.081.432</b>	<b>207.660.929</b>	<b>208.494.900</b>	<b>210.147.125</b>	<b>211.755.692</b>	<b>213.317.639</b>	<b>215.146.038</b>

Fonte: IBGE (até o ano de 2021) - <https://bit.ly/3r4Z8Nx>, para o ano de 2022 - <https://bit.ly/3C6r75Q>

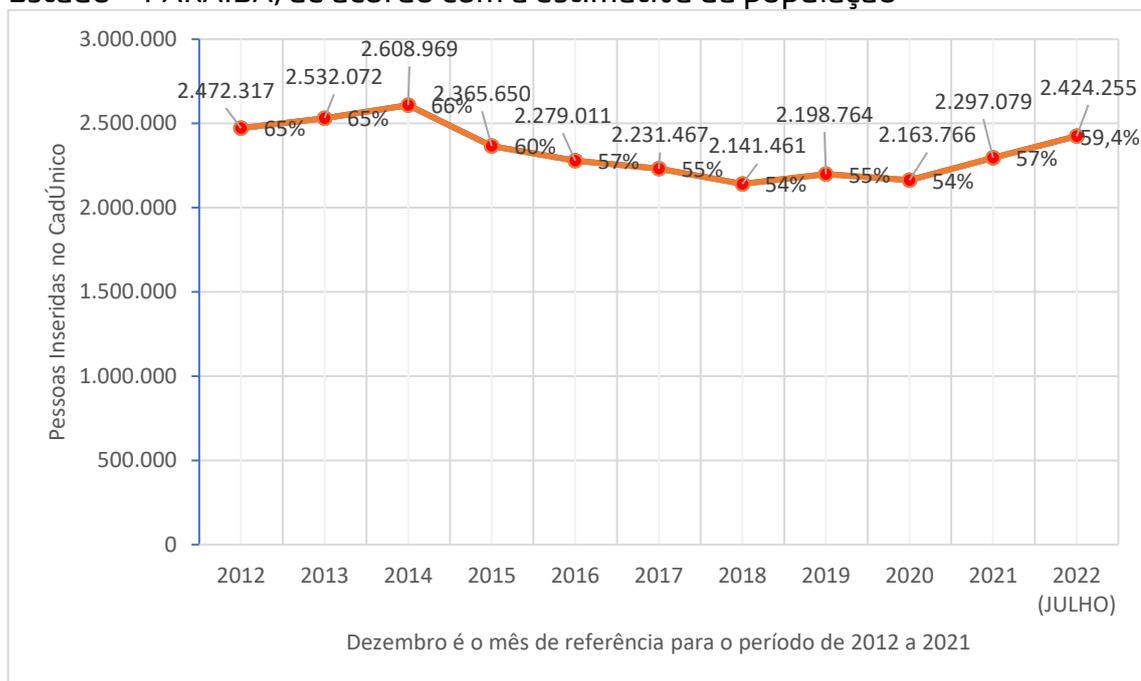
**Gráfico 11 –** Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico, por Estado – CEARÁ, de acordo com a estimativa da população.



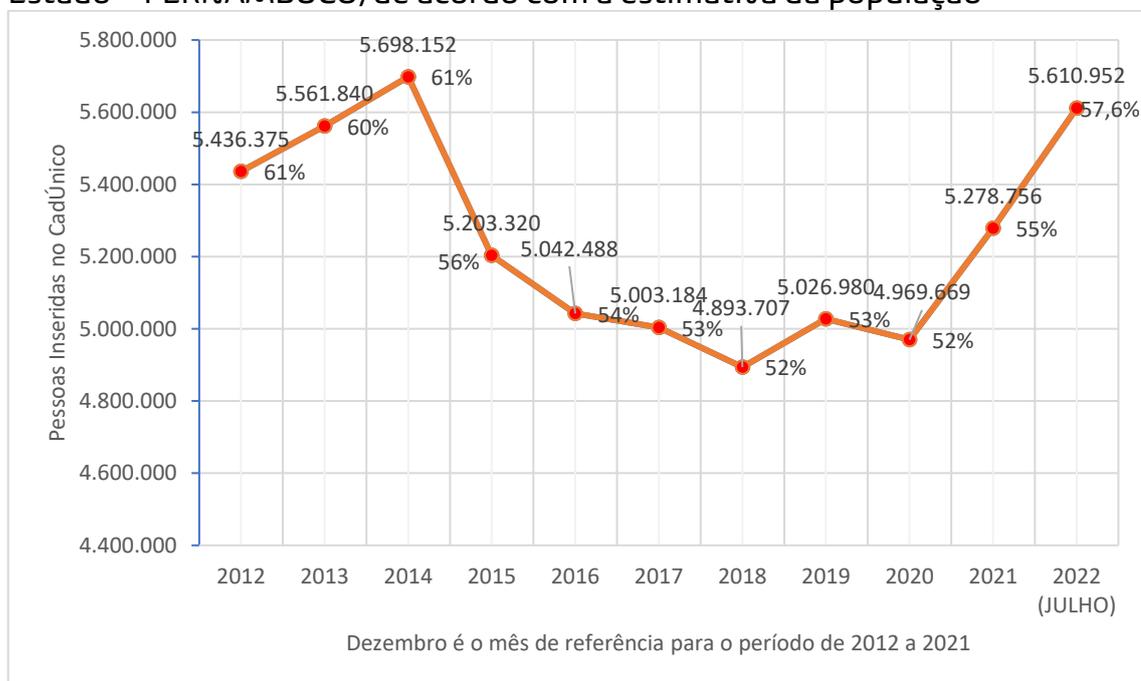
**Gráfico 12 –** Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico, por Estado – MARANHÃO, de acordo com a estimativa da população



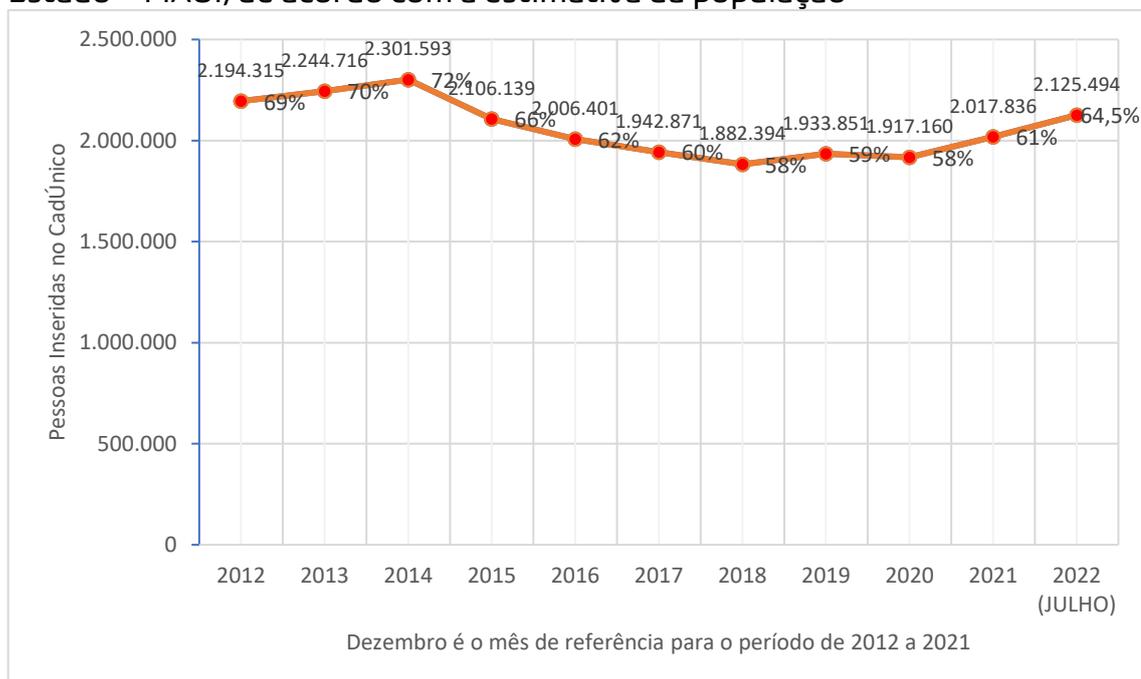
**Gráfico 13 –** Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico, por Estado – PARAÍBA, de acordo com a estimativa da população



**Gráfico 14 –** Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico, por Estado – PERNAMBUCO, de acordo com a estimativa da população



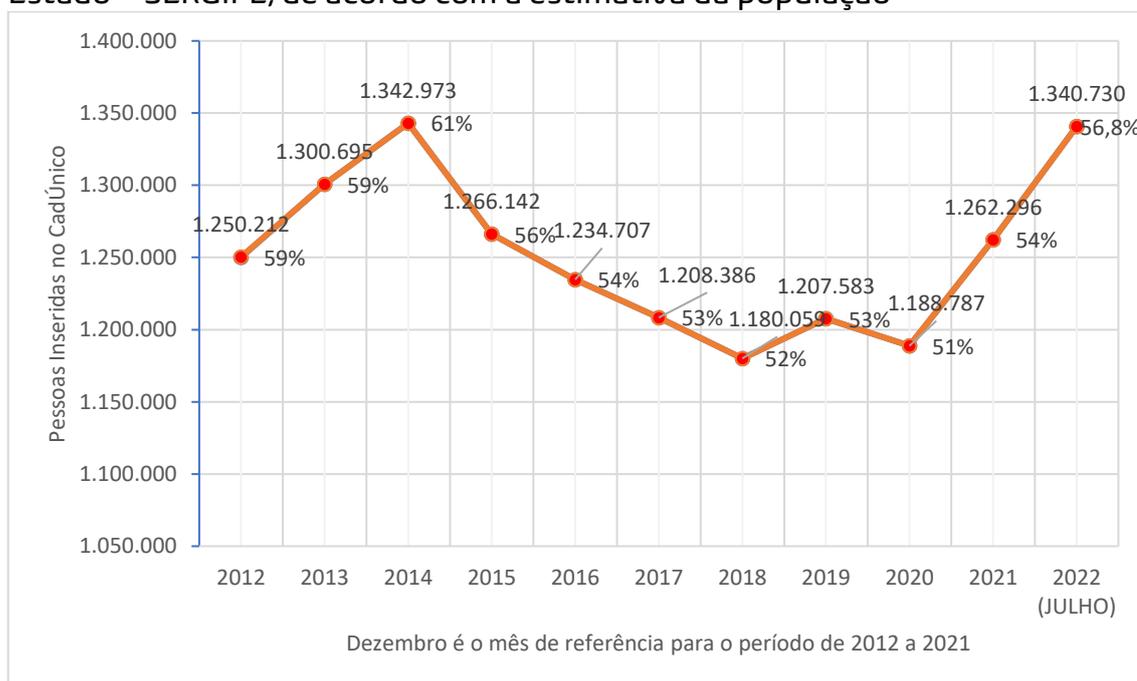
**Gráfico 15 – Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico, por Estado – PIAUÍ, de acordo com a estimativa da população**



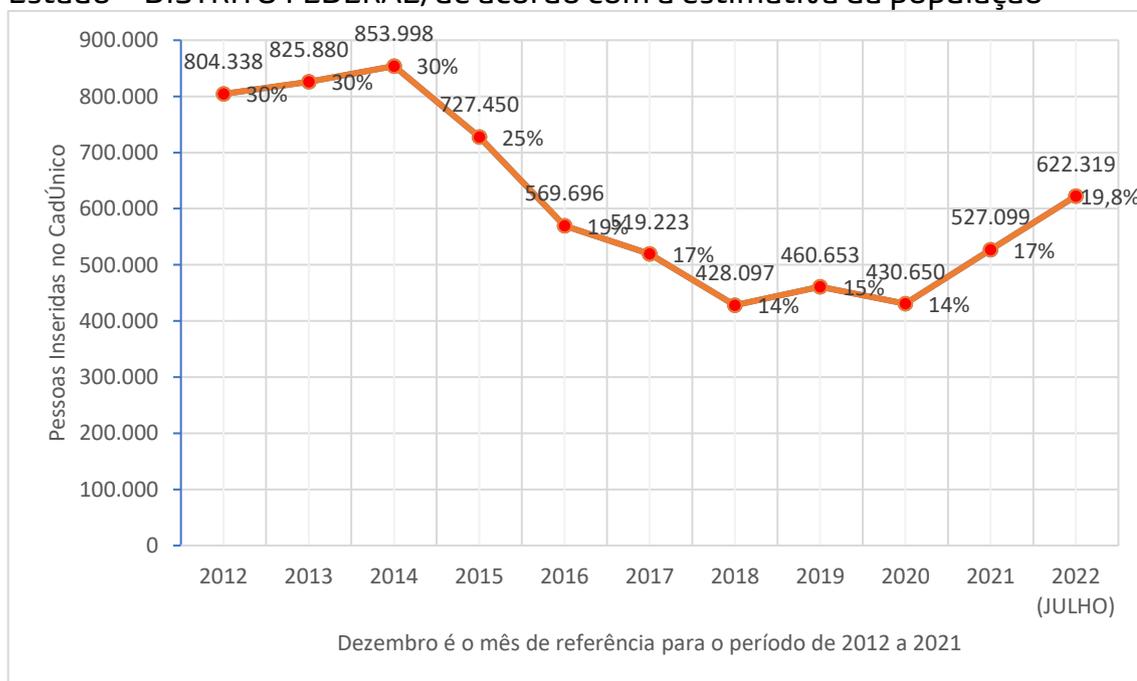
**Gráfico 16 – Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico, por Estado – RIO GRANDE DO NORTE, de acordo com a estimativa da população**



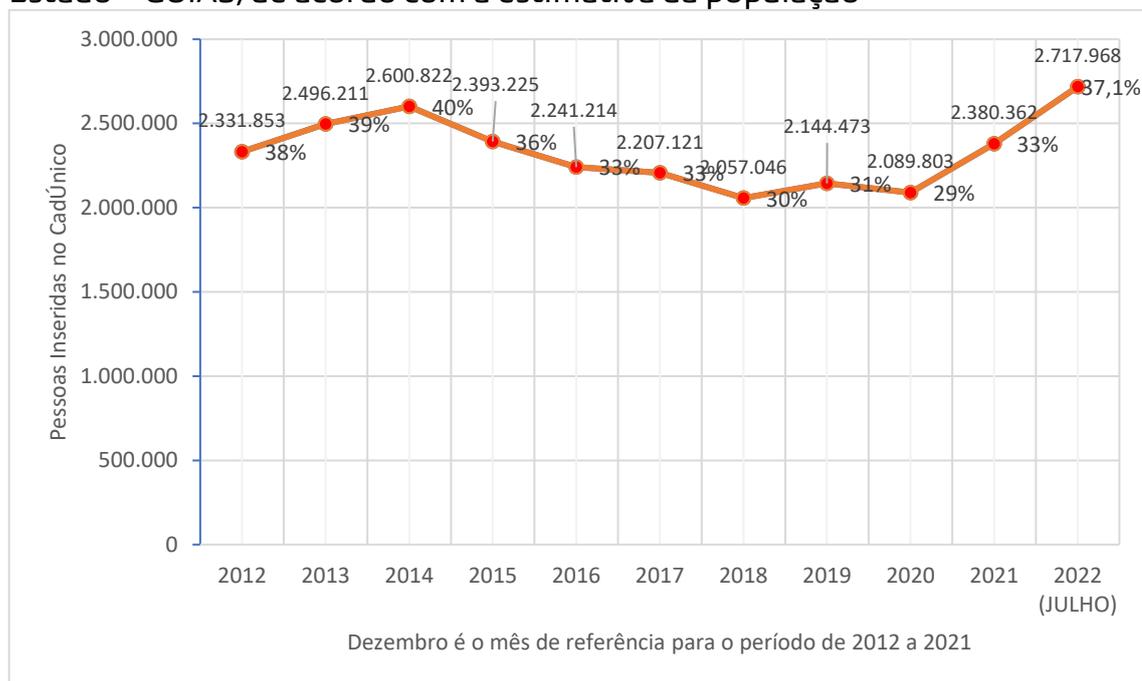
**Gráfico 17 – Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico, por Estado – SERGIPE, de acordo com a estimativa da população**



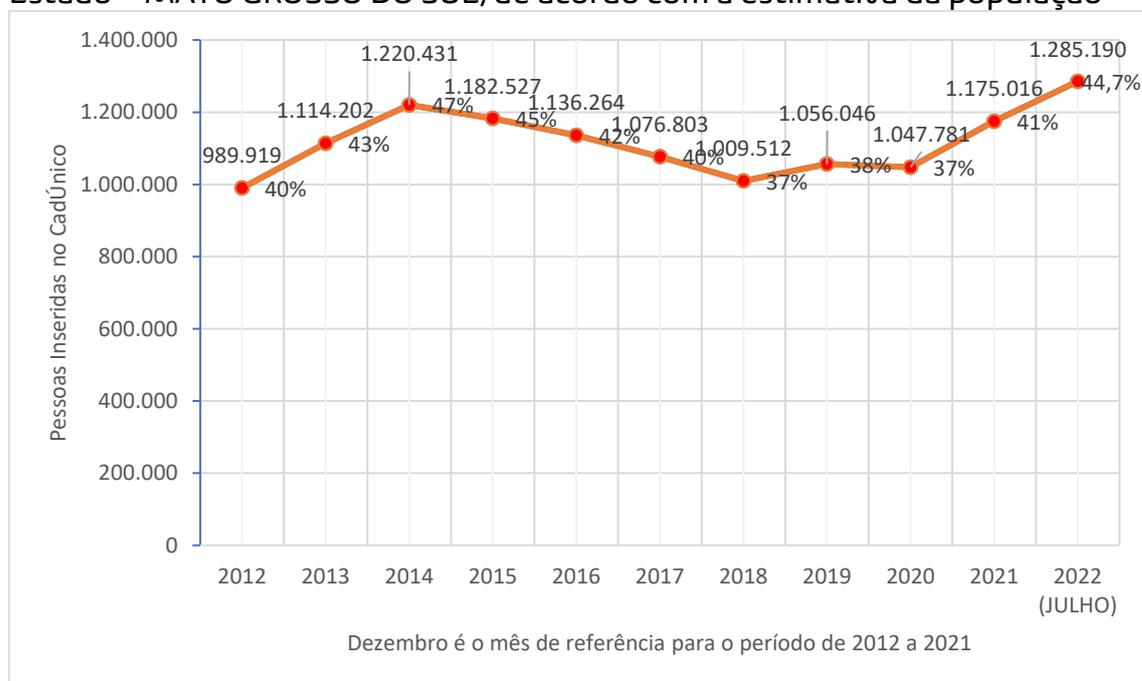
**Gráfico 18 – Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico, por Estado – DISTRITO FEDERAL, de acordo com a estimativa da população**



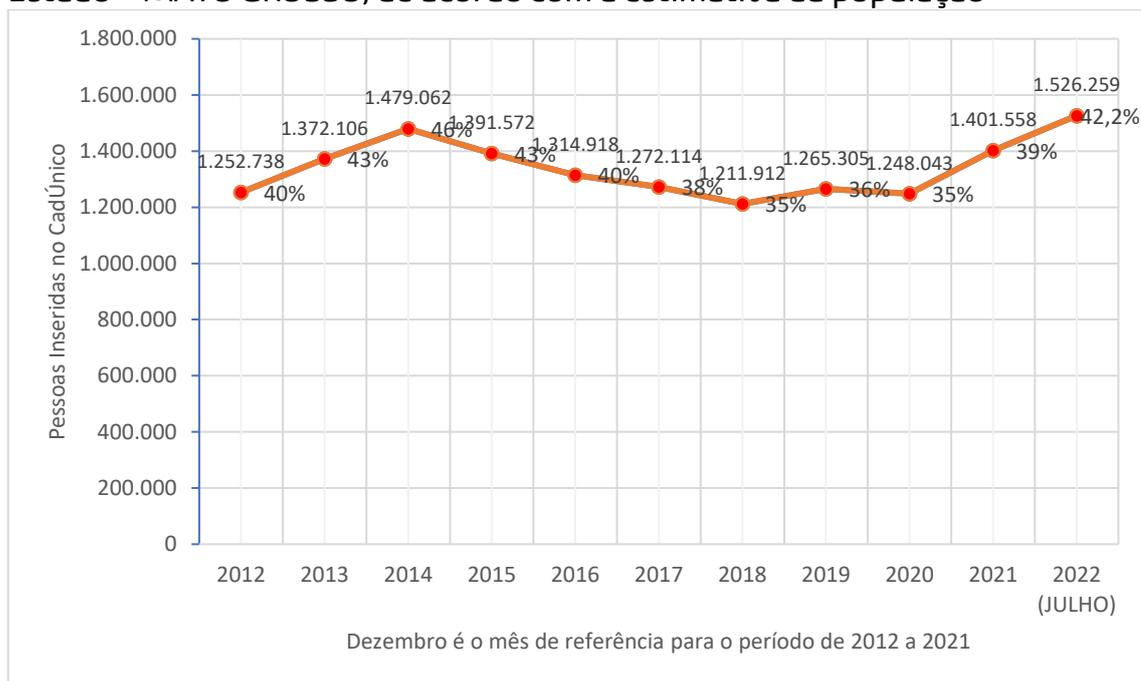
**Gráfico 19 –** Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico, por Estado – GOIÁS, de acordo com a estimativa da população



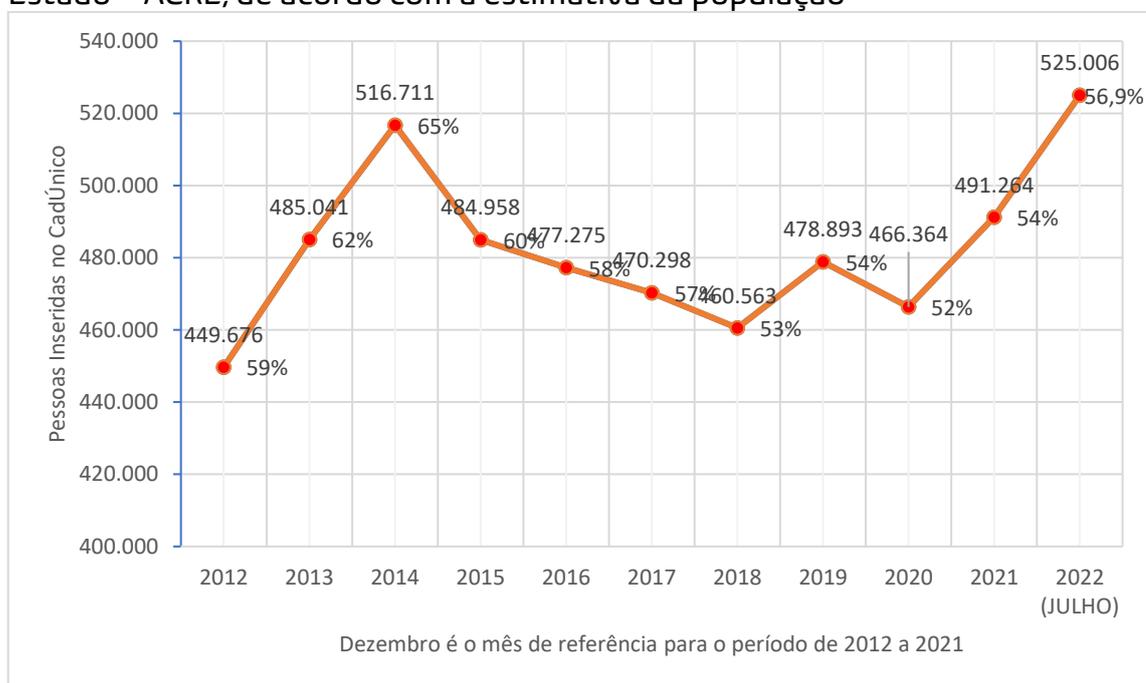
**Gráfico 20 –** Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico, por Estado – MATO GROSSO DO SUL, de acordo com a estimativa da população 139



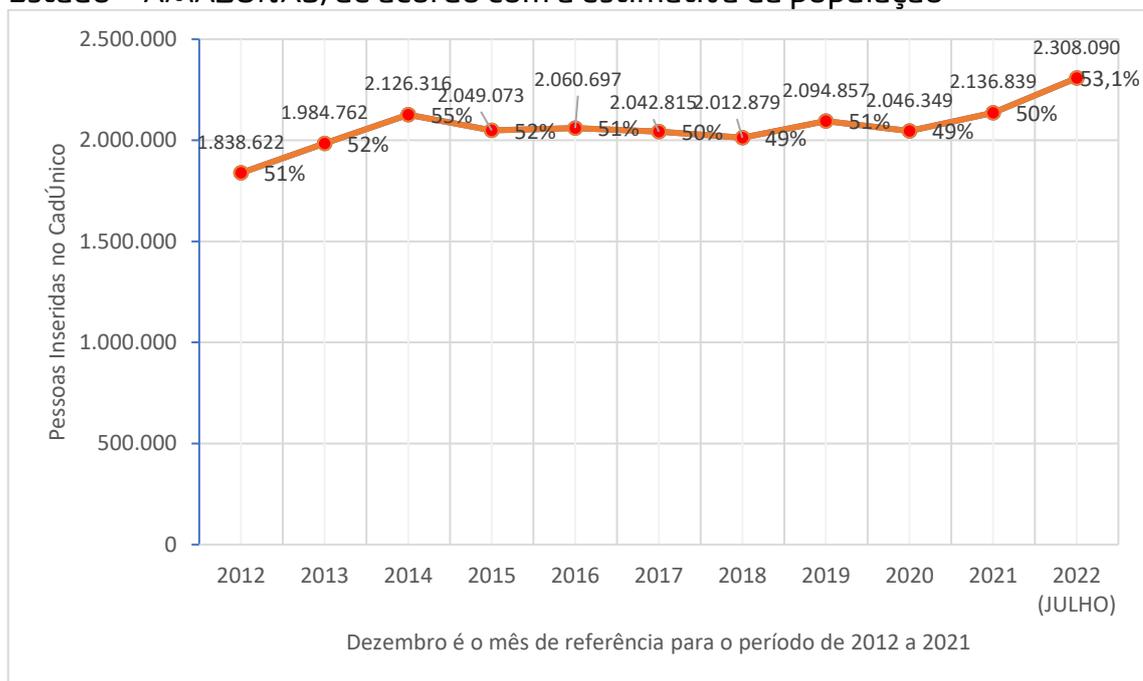
**Gráfico 21 – Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico, por Estado – MATO GROSSO, de acordo com a estimativa da população**



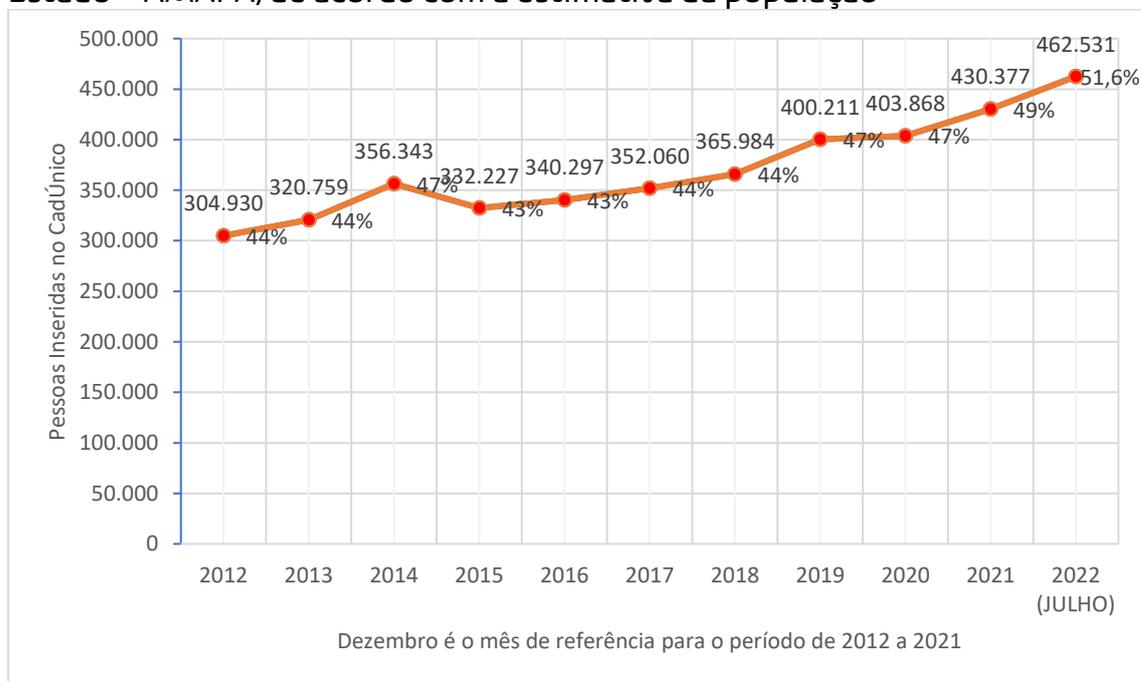
**Gráfico 22 – Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico, por Estado – ACRE, de acordo com a estimativa da população**



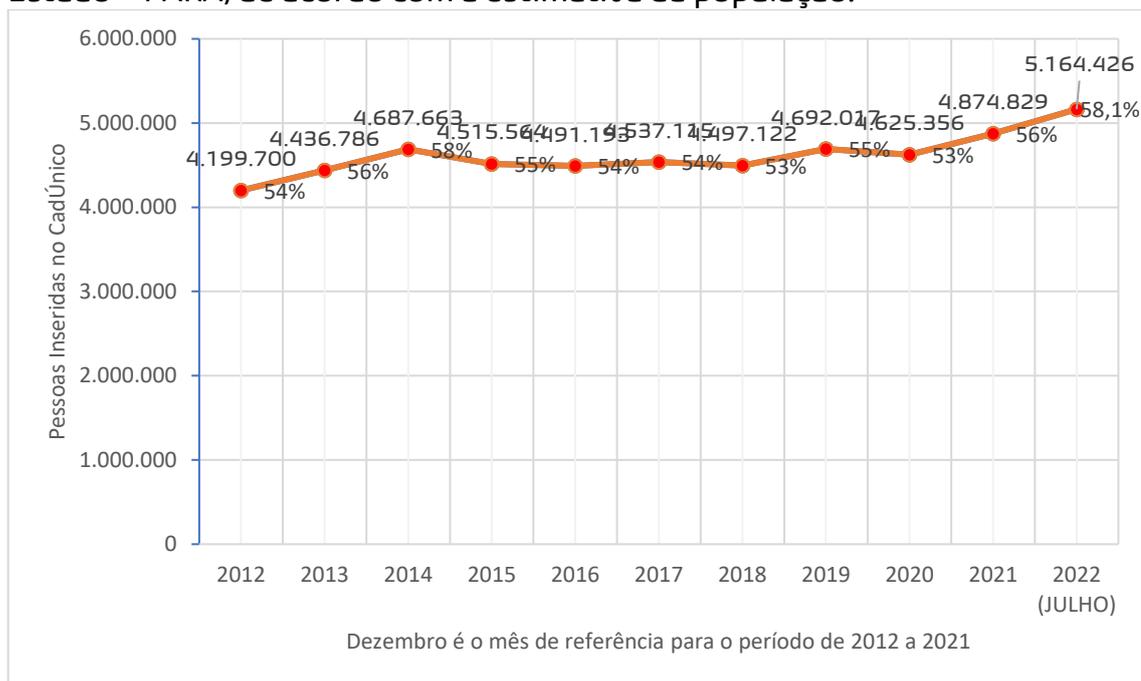
**Gráfico 23 –** Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico, por Estado – AMAZONAS, de acordo com a estimativa da população



**Gráfico 24 –** Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico, por Estado – AMAPÁ, de acordo com a estimativa da população



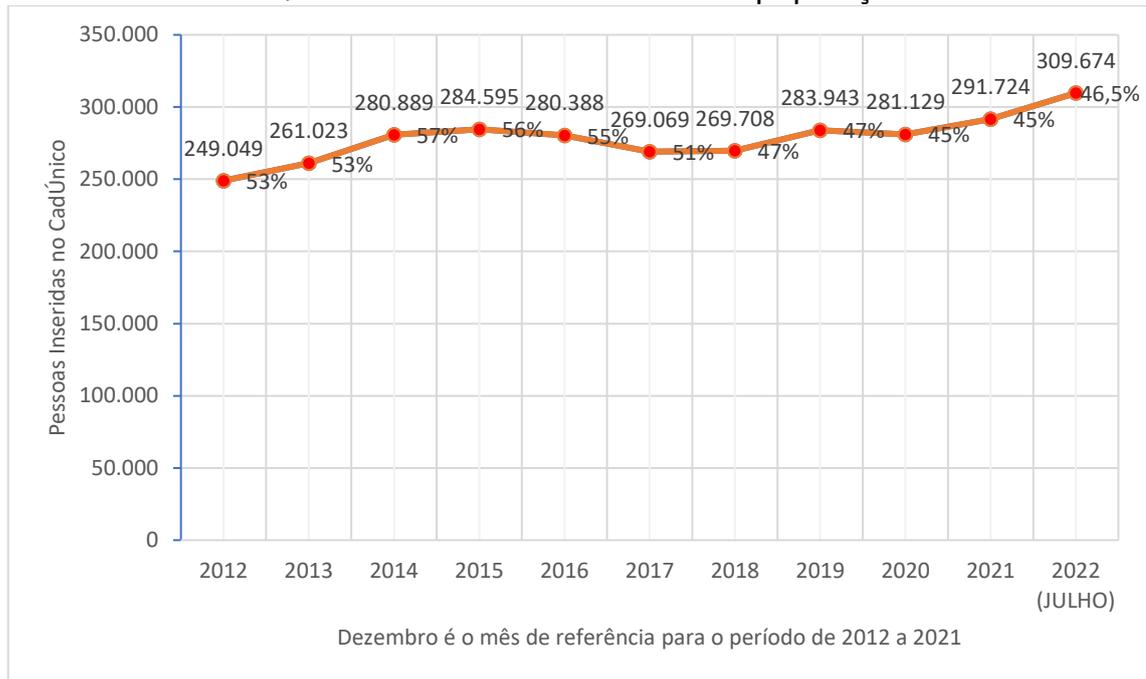
**Gráfico 25 –** Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico, por Estado – PARÁ, de acordo com a estimativa da população.



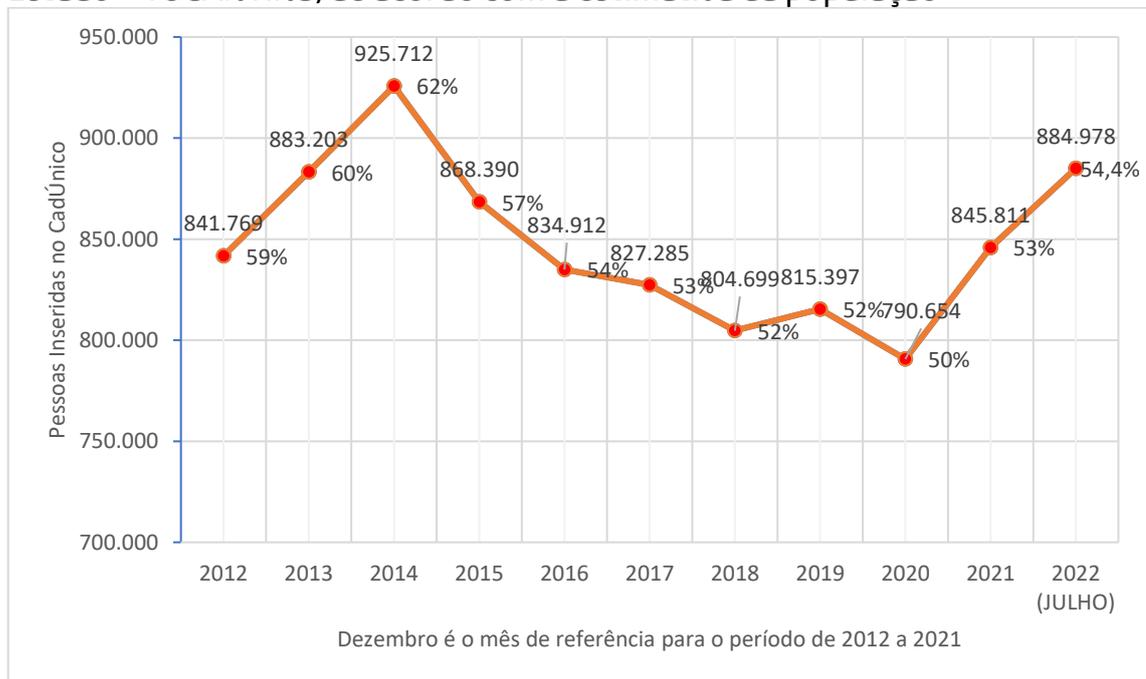
**Gráfico 26 –** Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico, por Estado – RONDONIA, de acordo com a estimativa da população



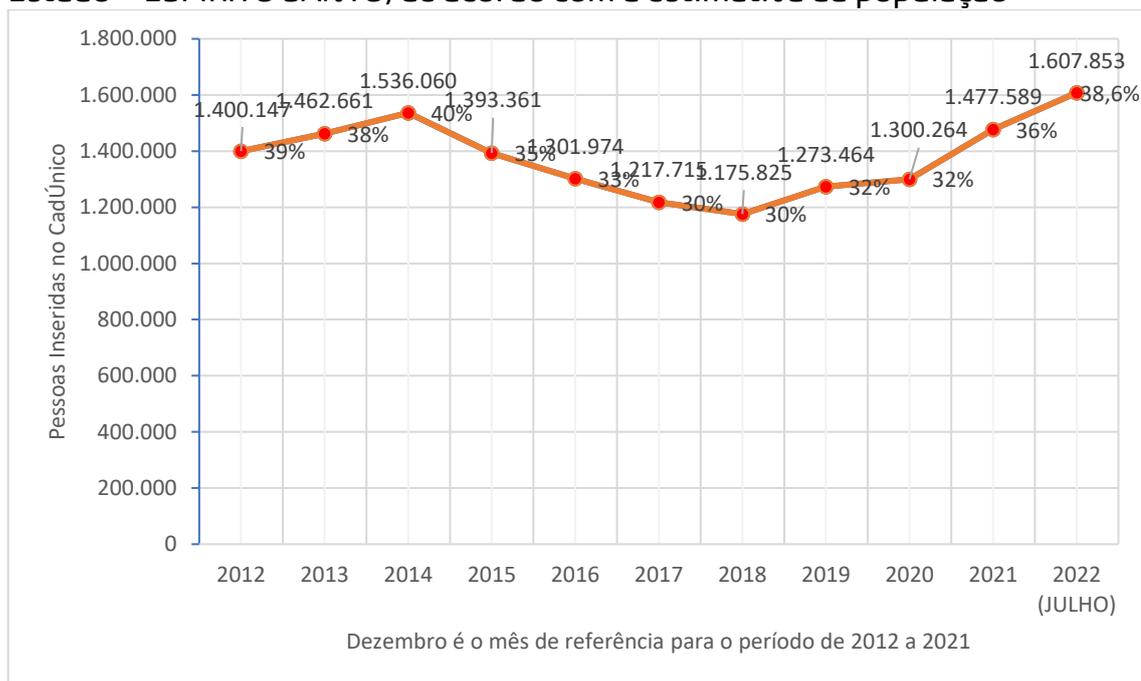
**Gráfico 27** – Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico, por Estado – RORAIMA, de acordo com a estimativa da população



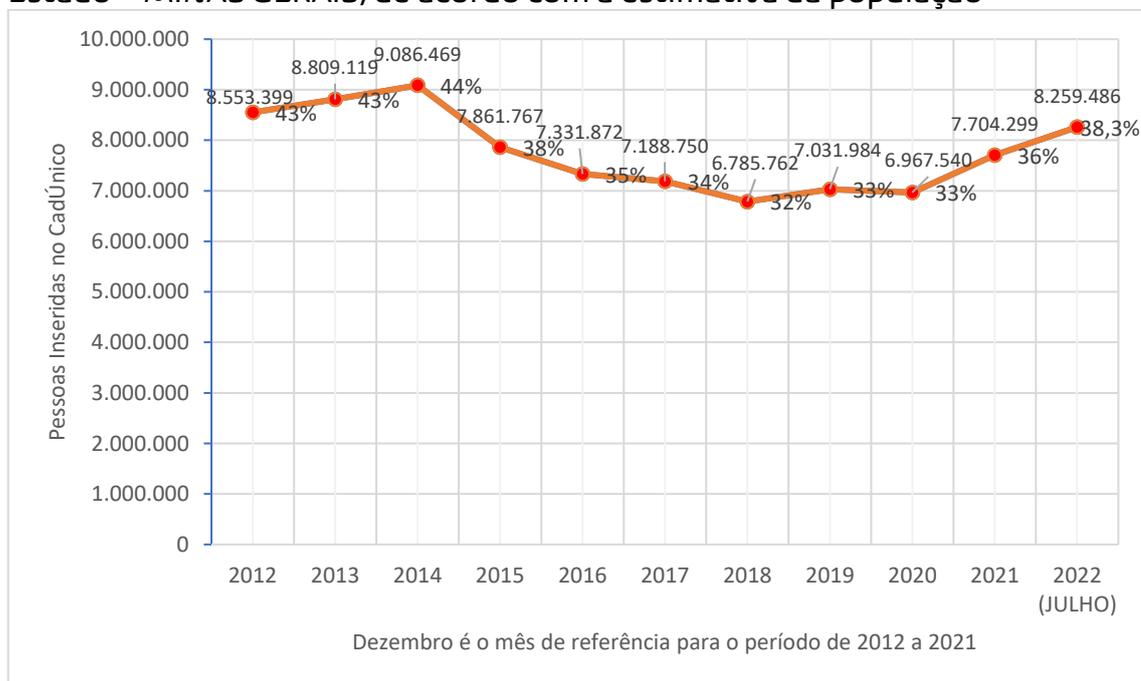
**Gráfico 28** – Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico, por Estado – TOCANTINS, de acordo com a estimativa da população



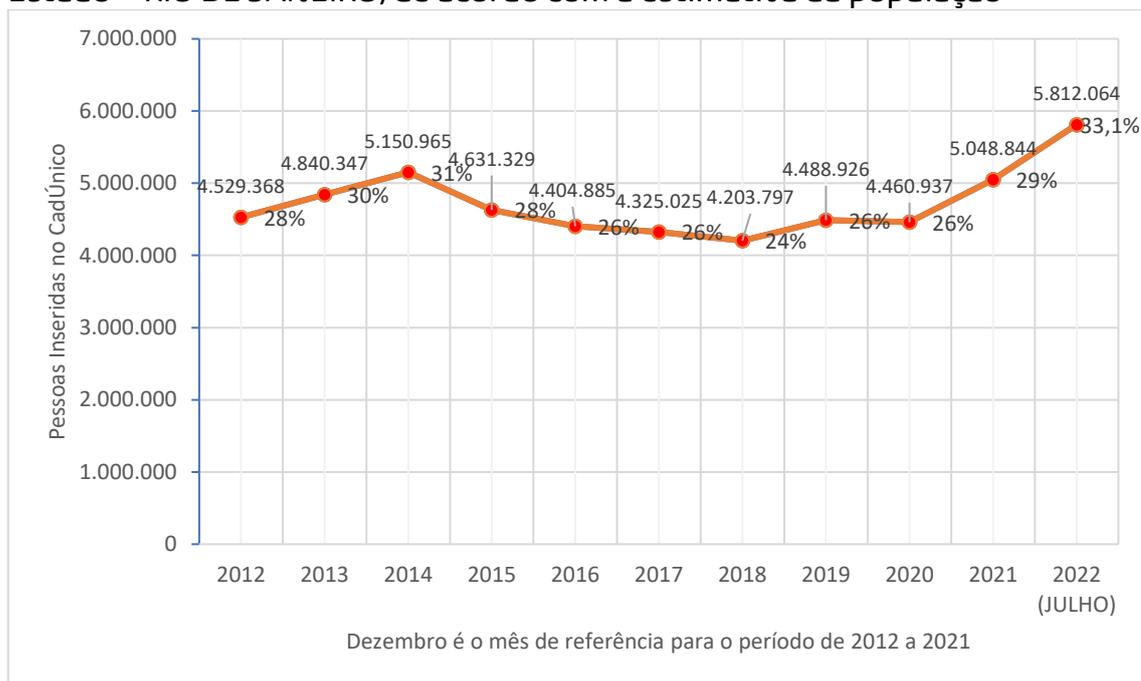
**Gráfico 29 –** Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico, por Estado – ESPÍRITO SANTO, de acordo com a estimativa da população



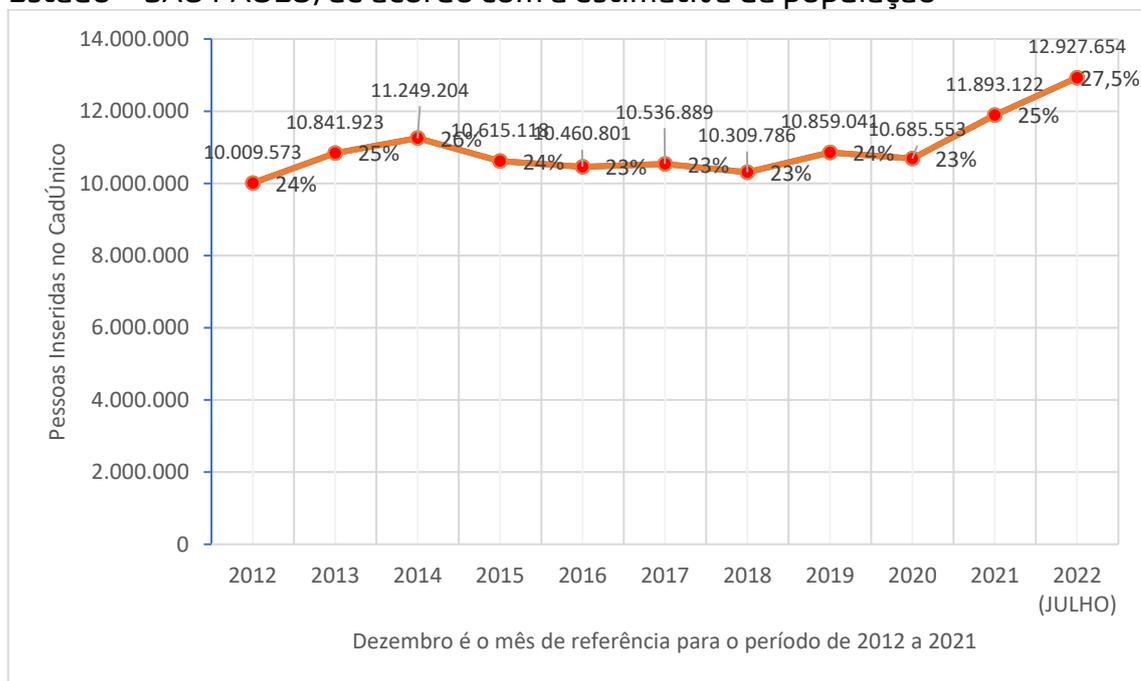
**Gráfico 30 –** Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico, por Estado – MINAS GERAIS, de acordo com a estimativa da população 144



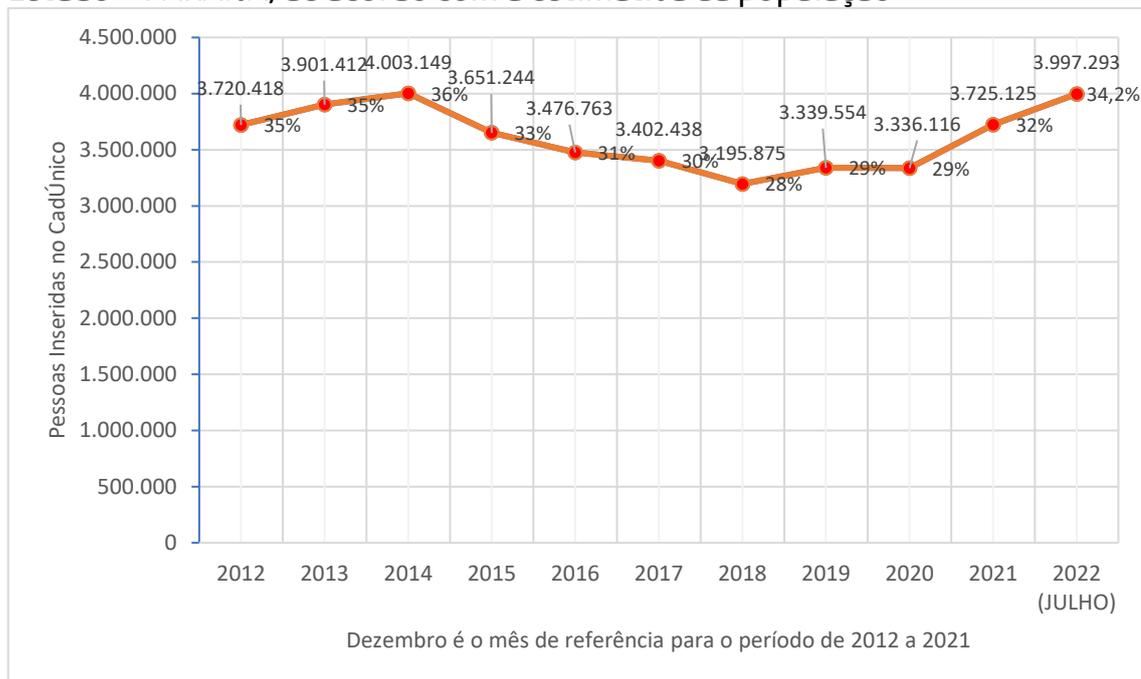
**Gráfico 31 – Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico, por Estado – RIO DE JANEIRO, de acordo com a estimativa da população**



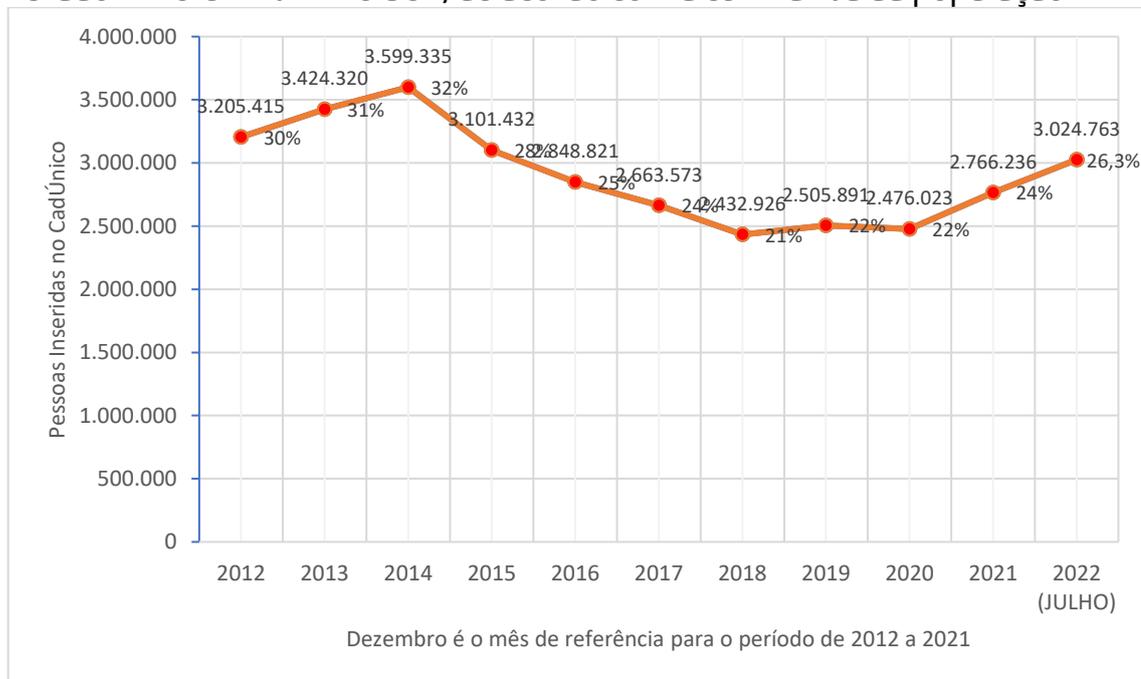
**Gráfico 32 – Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico, por Estado – SÃO PAULO, de acordo com a estimativa da população**



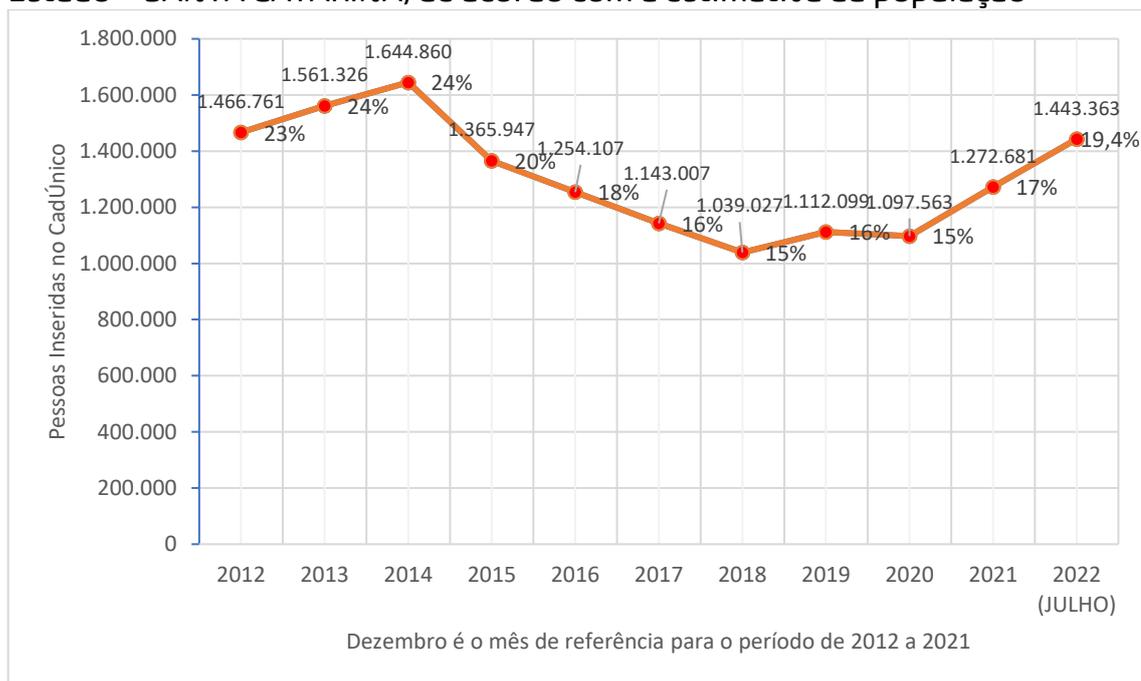
**Gráfico 33 –** Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico, por Estado – PARANÁ, de acordo com a estimativa da população



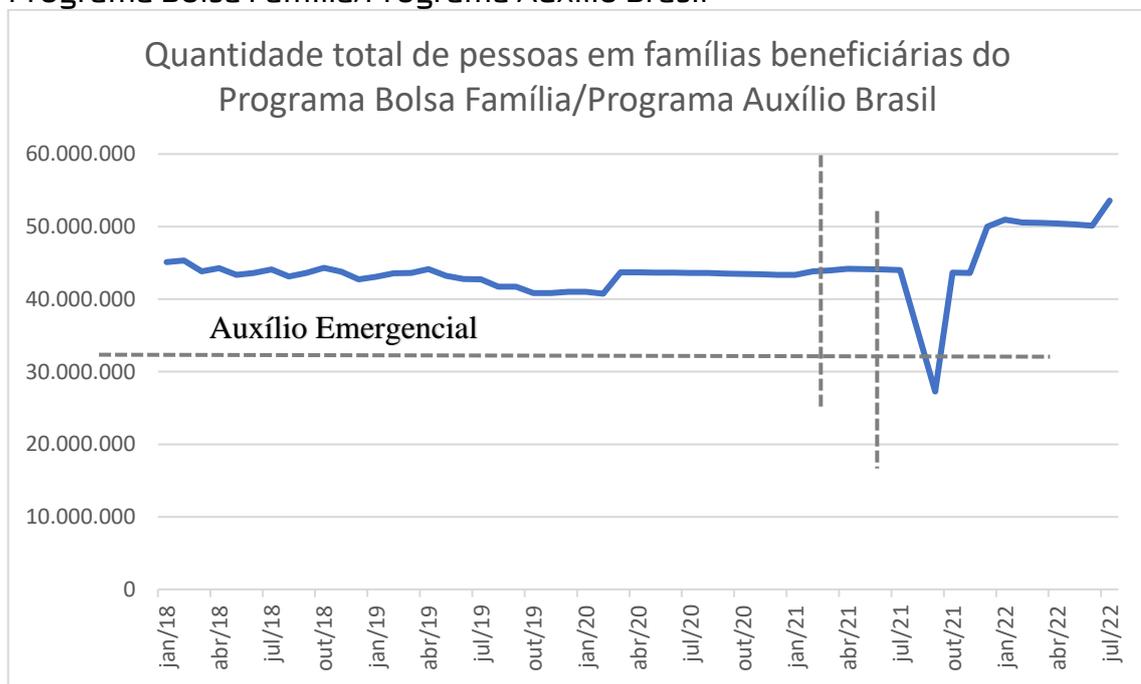
**Gráfico 34 –** Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico, por Estado – RIO GRANDE DO SUL, de acordo com a estimativa da população



**Gráfico 35 –** Quantitativo e percentual de pessoas inseridas no CADÚnico, por Estado – SANTA CATARINA, de acordo com a estimativa da população

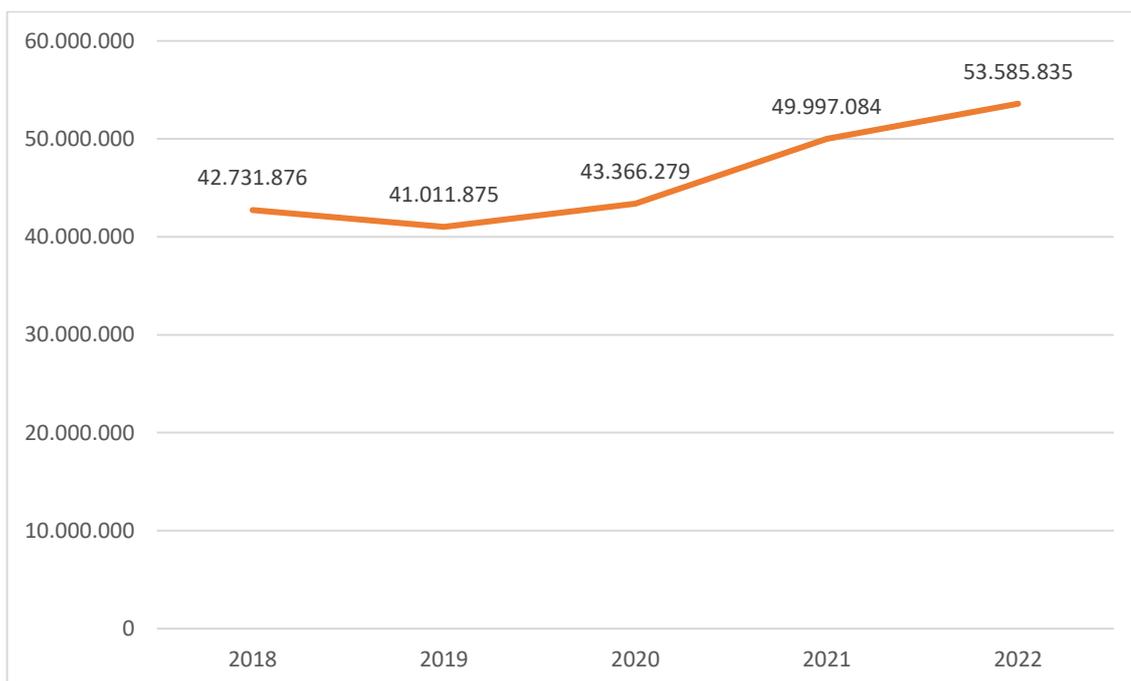


**Gráfico 37 –** Quantidade total de pessoas em famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família/Programa Auxílio Brasil 147



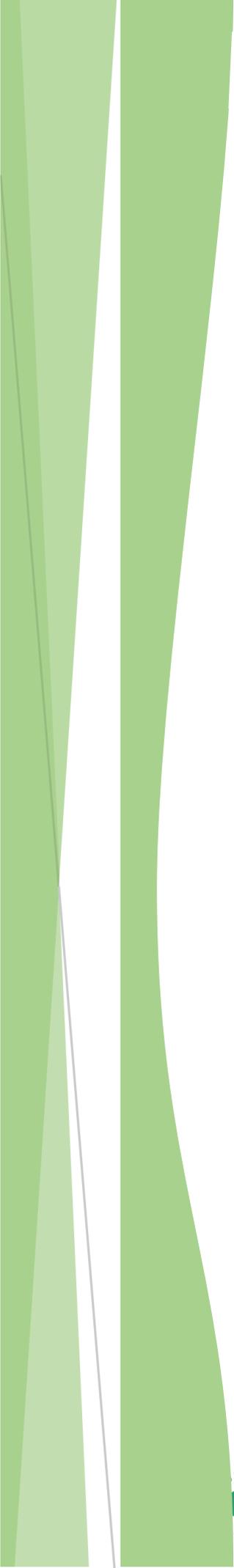
**Fonte:** A exclusão da inclusão no Programa Auxílio Brasil. (<https://rendabasica.com.br/rbrb-biblioteca/a-exclusao-da-inclusao-no-programa-auxilio-brasil/>)

**Gráfico 38** – Quantidade total de pessoas em famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família/Programa Auxílio Brasil – por ano (2018/2022)



A extinção do Programa Bolsa Família, em novembro de 2021, realizada pelo Presidente Jair Bolsonaro, sem apresentar qualquer avaliação técnica, se ateve, de modo autoritário, a comunicar sua substituição por uma nova nomeação. A MP nº 1.061, de 9 de agosto de 2021 foi apresentada ao Legislativo instituindo o **Programa Auxílio Brasil** e o Programa Alimenta Brasil entre outras providencias.

Em 20 de outubro de 2021 o Ministro da Cidadania João Roma anunciou o início do pagamento dos benefícios do Programa Auxílio Brasil em novembro, afirmando que eles teriam valor ampliado, e que as 14,7 milhões de famílias que estavam no PBF, alcançariam 17 milhões no Auxílio Brasil, zerando, na narrativa, a fila existente. Um novo componente foi renunciado, a soma do valor do benefício para cada família seria de R\$400,00 reais.



# **Controle e garantia de direito – entre a inserção dos dados no CadÚnico e o recebimento de benefícios**

Agosto de 2022

**Pesquisadores**  
Aldaiza Sposati  
Paulo de Tarso Meira

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

A configuração do Auxílio Brasil, mascara duas grandes questões, que embora complementares, são distintas entre si: a condição etária das crianças e a sua inserção em núcleos familiares. Essa confusa conveniente “distinção/não distinção” entre indivíduos e coletivos, se junta com as condições de renda dessas famílias, categorizando-as em três faixas: situação de extrema pobreza, pobreza e de baixa renda<sup>88</sup>.

Há um verdadeiro emaranhado para a definição dos valores pagos no PAB, e antes disso uma barreira de acesso à porta de entrada do controle da informação das famílias, que é o CadÚnico<sup>89</sup>. Situação perfeitamente verificada, com base nas informações disponibilizadas pelo Ministério da Cidadania em relação às pessoas em situação de rua no Brasil, por exemplo. Dados do IPEA, antes do auge da pandemia da COVID19, já apontavam para uma estimativa de 221.889 pessoas nessa situação<sup>90</sup>, até o mês de março de 2020, um acréscimo numérico de 16%, comparado com os dados atuais, o que nos permite afirmar que se trata de número superior. E mesmo da totalidade de pessoas em situação de rua, 72% recebem AB, ou seja, 137.659 pessoas, versus 52.871 pessoas (28%) que não recebem o benefício.

**Tabela 1** – Total de pessoas em Situação de Rua, inscritas no CadÚnico, separadas por gênero e faixa de renda – Ref.: Junho/22

Sexo	Faixa da renda familiar per capita								TOTAL	%
	Extrema Pobreza	%	Pobreza	%	Baixa Renda	%	Acima de 1/2 S.M.	%		
Masculino	152.984,00	87	2.115	82	2.660	80	7.934	85	165.693	87
Feminino	22.270,00	13	475	18	684	20	1.408	15	24.837	13
TOTAL	175.254,00	100	2.590	100	3.344	100	9.342	100	190.533	100

Fonte: [https://cecad.cidadania.gov.br/tab\\_cad.php](https://cecad.cidadania.gov.br/tab_cad.php)  
Acesso em 25/08/22

Vencida as barreiras do CadÚnico – de acesso a possibilidade de se ter as informações inseridas no sistema, das informações estarem corretas e da fila de espera da Caixa Econômica Federal, restrita por questões orçamentárias, o tratamento individual destinado às crianças, no que se refere à destinação dos benefícios, rapidamente se confunde, com um coletivo nebuloso – não há, por parte das informações coletadas no CadÚnico, a clara definição das naturezas das diversas famílias espalhadas pelo país, que se soma a questão da renda percebida pelo provedor da família, divindade pelo número de seus integrantes, com o

<sup>88</sup> As famílias em situação de extrema pobreza são aquelas que possuem renda familiar mensal per capita de até R\$ 105,00 (cento e cinco reais), e as em situação de pobreza com renda familiar mensal per capita entre R\$ 105,01 e R\$ 210,00 (cento e cinco reais e um centavo e duzentos e dez reais).

Fonte: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil>. Acesso em 24/08/22

<sup>89</sup> Segundo dados do Ministério da Cidadania, coletados até

<sup>90</sup> Nota Técnica 73 – IPEA. (Natalino, 2020. p.10)

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

objetivo de se aferir a renda *per capita* da família, para o enquadramento na questão da situação de renda da família. Para que esses coletivos tenham acesso aos benefícios do PAB, as famílias precisam estar na condição de extrema pobreza. No caso de uma condição de pobreza, esses núcleos familiares precisam ter na sua composição a relação direta com a questão das crianças, ou seja, gestantes, nutrízes e crianças entre 3 e 21 anos.

**Tabela 2 – Estrutura de pagamento do PAB**

	Condição		Composição	Qtde. Max.	Valor
Benefício Primeira Infância	POBREZA	EXTREMA POBREZA	0 / 3 anos	Limitação para 5 benefícios	R\$ 130,00
Benefício Composição Familiar	POBREZA*	EXTREMA POBREZA	Composição Criança (BCC) - 3 /16 anos	Limitação para 5 benefícios	R\$ 65,00
			Composição Adolescente (BCA) - 16 /18 anos		
			Composição Jovem (BCJ) - 18 / 21 anos		
			Composição Gestante (BCG)		
			Composição Nutriz (BCN)		
Benefício de Superação da Extrema Pobreza		EXTREMA POBREZA	Renda familiar <i>per capita</i> mensal, mesmo somada aos benefícios, seja igual ou inferior a R\$ 105,00		
Benefício Compensatório de Transição	POBREZA*		Valor pago para aquelas que tiverem redução no valor financeiro total dos benefícios recebidos		
Benefício Extraordinário	POBREZA*		Valor da diferença entre o pago e o valor mínimo de R\$ 600,00 <sup>91</sup>		

\* Somente serão elegíveis no PAB, as famílias em situação de pobreza, que tiverem em sua composição (gestantes, nutrízes e crianças entre 3 e 21 anos)

Ultrapassada a etapa da composição familiar e da condição de renda, a limitação da quantidade de benefícios, trata a garantia do direito à renda, como uma parte do todo. Os benefícios têm um limite de pagamento de no máximo 5

<sup>91</sup> Em 14 de julho, o Congresso Nacional promulgou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 1/22. A PEC institui estado de emergência no país até o fim do ano e permite a ampliação de benefícios sociais e econômicos para a população. O Auxílio Brasil passou, portanto, a ter um acréscimo de R\$ 200 no valor mínimo pago a cada família, passando de R\$ 400 para R\$ 600.

Fonte: <https://bit.ly/3CvkJ8q>. Acesso 24/08/22

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

(cinco), o que significa dizer, que as famílias que possuem em sua composição a somatória de mais de 5 cidadãos usuários (gestantes, nutrizes e crianças entre 3 e 21 anos), precisam jogar a sorte no palitinho para saber quem deverá ser o beneficiário – nesse caso a individualidade, não vale.

Além disso, a customização do benefício, se intensifica com mais três categorias de benefícios, de “fazer chegar”. O benefício de superação da extrema pobreza (BSP) é calculado caso a caso, para que cada família, supere a renda familiar *per capita* de R\$ 105,00 (cento e cinco reais). O Benefício Compensatório de Transição é a complementação do benefício somente para aquelas famílias que tiveram perdas nos valores auferidos, na transição do PBF para o AB, e o Benefício Extraordinário é a diferença entre os valores totais, após o resultado da somatória de todas essas customizações, e o valor total de R\$ 600,00 (seiscentos reais).

**Tabela 3** – Quantidade de Benefícios do Programa Auxílio Brasil - por tipo – Ref.: Junho/22

TIPOS DE BENEFÍCIO	QTDE.	%
Primeira Infância (BPI)	2.617	6%
Composição Familiar - Criança (BCC)	17.317	40%
Composição Familiar - Adolescente (BCA)	2.544	6%
Composição Familiar - Jovem (BCJ)	2.460	6%
Composição Familiar - Gestante (BCG)	782	2%
Composição Familiar - Nutriz (BCN)	416	1%
Superação da Extrema Pobreza (BSP)	13.212	30%
Compensatórios Transitórios (BCOMP)	3.984	9%
<b>TOTAL</b>	<b>43.323</b>	<b>100%</b>

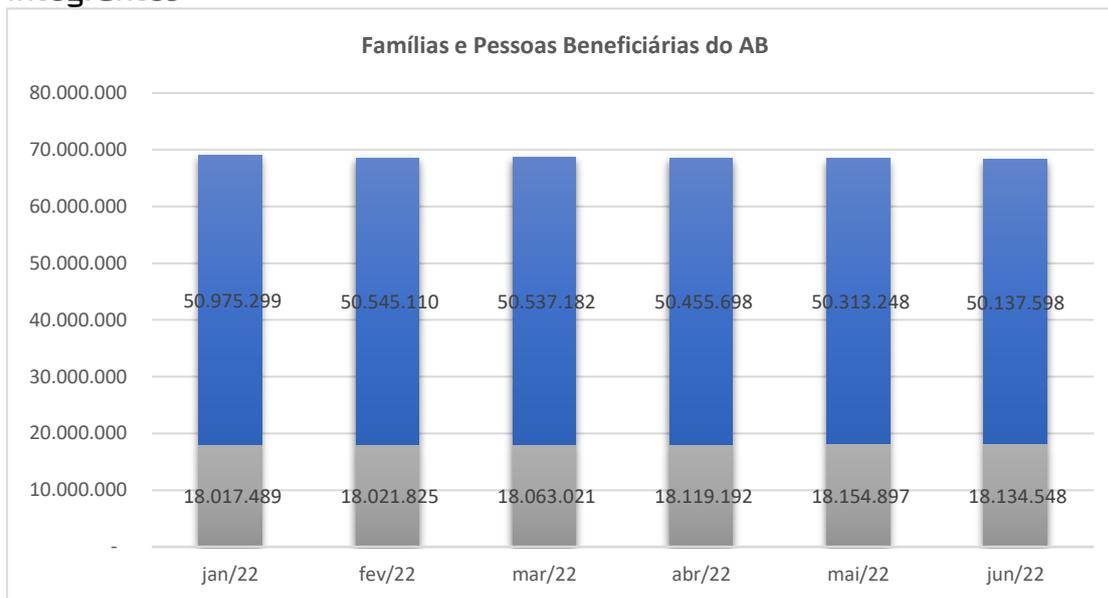
Fonte: <https://bit.ly/3CAX8Ua>

Acesso em 25/08/22

152

# PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

**Gráfico 1** – Quantidades de famílias beneficiárias do PAB e o número de seus integrantes



Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorerer.php>

Acesso em 23/08/22

Conforme dados do Ministério da Cidadania, das 50 milhões de pessoas inseridas em núcleos familiares beneficiários, praticamente 7 milhões de pessoas (14%) não receberam benefícios individuais.

153

## **Abrangência do CadÚnico e do Programa Auxílio Brasil**

Em junho/22 o Auxílio Brasil possuía uma abrangência de 18 milhões de famílias, alcançando a marca de mais de 50 milhões de pessoas beneficiárias. Esse patamar de número de famílias beneficiárias e a quantidade de pessoas em famílias beneficiárias não apresentou alterações substanciais, ao longo do tempo.

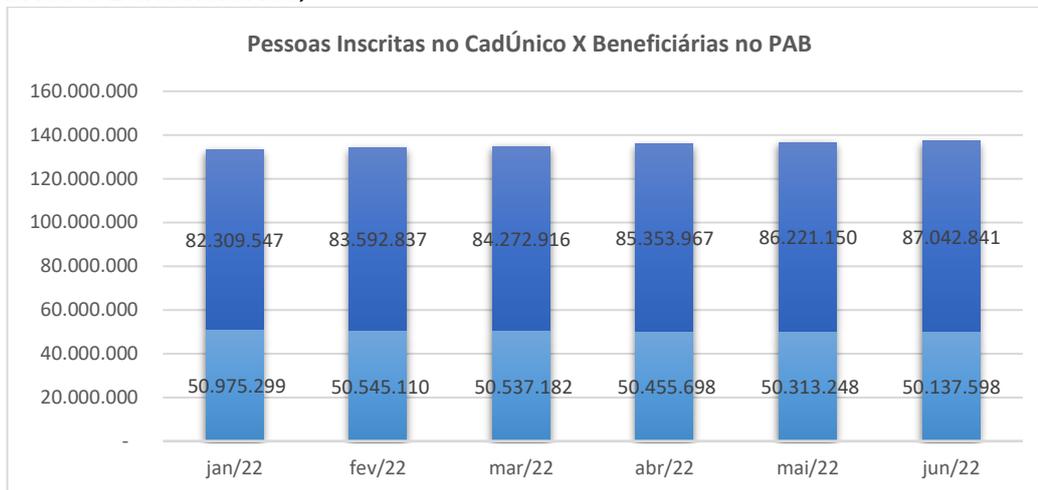
Também não se verifica alterações ao longo do período, em relação à entrada de inscrições no CadÚnico e a quantidade de pessoas beneficiárias. Entre janeiro e junho, a relação entre inscrições no cadastro e o número de pessoas beneficiárias foi reduzida de praticamente 33 milhões para 32 milhões, um decréscimo de 3%. Essa variação a maior do aumento de famílias inscritas, não se verifica na questão dos benefícios, o que causa uma distorção entre o recebimento e processamento de dados cadastrais individuais e a efetivação do direito à renda, o que por sua vez, provoca um questionamento sobre a metodologia e os processos de cadastramento – as regras de ingresso no CadÚnico, no sentido de efetivamente produzir vínculos entre as pessoas e as políticas públicas, benefícios ou programas. Segundo dados do Governo Federal, das 36 milhões de famílias cadastradas, 20 milhões possuem o perfil de cadastramento no CadÚnico, ou seja, famílias com renda mensal per capita de até 1 salário-mínimo, ou renda mensal total de 3

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

salários-mínimos. Esses números apontam para uma cobertura cadastral de 144%<sup>92</sup>.

A ampliação de 3 milhões de pessoas cadastradas nesse período (de 82 para 87 milhões), não significou na mesma medida o aumento da cobertura de benefícios, que se manteve na casa dos 50 milhões de pessoas.

**Gráfico 2** – Quantidade de pessoas inscritas no CadÚnico (Inscritas não beneficiárias e Beneficiárias)



Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>  
Acesso em 22/08/22

154

Das 87 milhões de pessoas inscritas no CadÚnico, 54% possuem uma renda mensal inferior a R\$ 105,00, classificadas como em “situação de extrema pobreza”, que alcança a marca de 47 milhões de pessoas e 10% das pessoas (9 milhões), ganham valores mensais entre R\$105,01 e R\$ 210,00, com a classificação de “situação de pobreza”. Ao tomar-se como base a classificação de “pobreza e extrema pobreza”, verifica-se que 65% das pessoas inscritas no CadÚnico, ou seja, 56 milhões de pessoas se encontram nessa condição, o que representa apenas 32% (18 milhões) de pessoas beneficiárias.

**R\$ 190,00 – como fator de equiparação dos valores, frente a uma falta de valores de referência**

O cálculo para definição sobre os benefícios é baseado na renda *per capita* familiar e os valores pagos não respeitam a individualidade dessa composição, havendo mais de um benefício para a composição total do valor familiar. Além disso, a régua de corte para a garantia ou não do direito à renda, são critérios vinculados a valores de referência, bem discutíveis de situação de “pobreza” e de “extrema pobreza”, onde alguns recebem e outros não – sendo que a prioridade são

<sup>92</sup> Relatório de Informações Sociais – RI v.4 / Relatório de Programas e Ações. Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/#auxilioBrasil>. Acesso em 22/08/22

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

as pessoas em situação de extrema pobreza, as demais, em situação de pobreza, devem ter composição familiar específica.

O valor de referência de R\$ 190,00 (cento e noventa reais) para cada criança brasileira, base desse estudo, é o ponto de partida para a reflexão da falta de isonomia do Estado brasileiro em relação ao trato com a renda para o público infantil, promotora de situações de desproteções sociais - ocasionando assimetrias e hiatos de cobertura, além de objetivar a fixação de um valor de referência que sirva de base de equiparação, em relação aos diversos valores praticados no Brasil.

Esse produto é o arredondamento da divisão por 12 meses, do valor referente ao crédito fiscal do IRPF (R\$189,59 – cento e oitenta e nove reais e cinquenta e nove centavos), para cada dependente declarado, que atualmente é de R\$ 2.275,08 (dois mil duzentos e setenta e cinco reais e oito centavos) – que neste caso se estende até 24 anos, se o dependente cursar o ensino superior.

Segundo orientações do Banco Mundial, os países estão divididos em países de renda baixa, renda média-baixa e renda média-alta. No primeiro caso, que abarca situações de extrema pobreza, a renda percebida por cada pessoa por dia, deveria ser de US\$ 1,90. Para os casos de pobreza, esse valor deveria ser de US\$ 3,20/dia e no caso de baixa renda, esse valor saltaria para US\$ 5,50/dia. O Brasil por definição se encontra nessa última categoria, o que deveria – por consideração da cotação do dólar, significar um valor diário de R\$ 28,10 (vinte e oito reais e dez centavos), R\$ 843,15 (oitocentos e quarenta e três reais e quinze centavos) mensais<sup>93</sup>.

Aos apressados economistas de plantão, também pode-se utilizar a *paridade do poder compra (PPP)*, que mesmo ancorada no ano de 2011, revela um valor, com base nos dados do IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, uma renda mensal de R\$ 447,16 (quatrocentos e quarenta e sete reais e dezesseis centavos). Por projeção matemática, o fator de conversão PPP - consumo privado, da moeda local para a moeda internacional, para o ano de 2021, nos traria um valor de R\$ 685,07 (seiscentos e oitenta e cinco reais e sete centavos), mensais por pessoa.<sup>94</sup> O valor de R\$ 190,00, é menor do que o determinado para países, classificados como em situação de pobreza extrema, que seria de R\$ 236,66 (duzentos e trinta e seis reais e sessenta e seis centavos), por pessoa/mês, para a PPP do mesmo ano de 2021.

155

### Composição das famílias beneficiárias – quantidade de integrantes, faixa etária e gênero

<sup>93</sup> Dólar comercializado a R\$ 5,11 (cinco reais e onze centavos), segundo cotação de 24/08/22.

Fonte: <https://economia.uol.com.br/cotacoes/cambio/>. Acesso em 24/08/22

<sup>94</sup> Fator de conversão PPC, consumo privado (LCU por \$ internacional) – Brasil, Programa de Comparação Internacional, Banco Mundial | Banco de dados de Indicadores de Desenvolvimento Mundial, Banco Mundial | Programa PPP Eurostat-OCDE.

Fonte: <https://data.worldbank.org/indicador/PA.NUS.PRVT.PP?locations=BR>. Acesso em 24/08/22

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

Diante desse cenário, é premente, a classificação da composição das famílias beneficiárias, no que se refere ao número de seus integrantes e suas respectivas faixas etárias, nesse universo de 50 milhões de pessoas beneficiárias.

Observando o mesmo período de tempo, entre janeiro e junho/22, observa-se pouca alteração em relação a composição das famílias naquilo que se refere as pessoas que a compõem. Como referência o mês de junho, as famílias beneficiárias com apenas 1 pessoa, demonstram uma faixa de 21% do total de famílias beneficiárias - aqui nos deparamos com famílias compostas apenas de adultos, ocorre, que para efeitos do estudo que busca a regulação social universal da proteção estatal a crianças e adolescentes, essa primeira faixa, que compreende famílias com apenas 1 adulto, será destacada desse montante total no decorrer da apresentação dos dados. Logo em seguida, somando 52%, se verificam aquelas famílias que possuem 2 ou 3 pessoas beneficiárias no PAB, grupo majoritário. O patamar desses três primeiros grupos alcança a marca de 73%. Chega-se ao referencial de 89% se consideramos as famílias com até 4 integrantes, e 68% excluindo os 21% iniciais das famílias com apenas 1 adulto. Com o número reduzido de famílias numerosas, pode-se indicar que uma grande maioria dessas famílias recebem 4 benefícios.

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

Tabela 4 – Famílias beneficiárias do PAB, por quantidade de seus integrantes

PESSOAS	FAMÍLIAS												FAMÍLIAS
	jan/22	%	fev/22	%	mar/22	%	abr/22	%	mai/22	%	jun/22	%	
1	3.483.453	19	3.643.700	20	3.677.068	20	3.711.665	20	3.767.111	21	3.781.185	21	297.732
<b>SUBTOTAL1</b>	<b>3.483.453</b>	<b>19</b>	<b>3.643.700</b>	<b>20</b>	<b>3.677.068</b>	<b>20</b>	<b>3.711.665</b>	<b>20</b>	<b>3.767.111</b>	<b>21</b>	<b>3.781.185</b>	<b>21</b>	<b>297.732</b>
2	4.674.074	32	4.631.943	32	4.650.453	32	4.708.429	33	4.738.452	33	4.744.343	33	70.269
3	4.777.988	33	4.751.022	33	4.758.829	33	4.773.277	33	4.774.394	33	4.770.801	33	- 7.187
4	2.961.872	20	2.918.955	20	2.913.908	20	2.899.106	20	2.879.725	20	2.866.075	20	- 95.797
5	1.279.972	9	1.256.202	9	1.250.404	9	1.234.146	9	1.217.697	8	1.206.749	8	- 73.223
6	519.398	4	507.737	4	503.820	4	493.266	3	484.851	3	478.190	3	- 41.208
7	196.557	1	191.545	1	189.565	1	184.458	1	180.669	1	177.501	1	- 19.056
8 ou mais	124.175	1	120.721	1	118.974	1	114.845	1	111.998	1	109.704	1	- 14.471
<b>SUBTOTAL2</b>	<b>14.534.036</b>	<b>100</b>	<b>14.378.125</b>	<b>100</b>	<b>14.385.953</b>	<b>100</b>	<b>14.407.527</b>	<b>100</b>	<b>14.387.786</b>	<b>100</b>	<b>14.353.363</b>	<b>100</b>	<b>- 14.471</b>
<b>TOTAL</b>	<b>18.017.489</b>		<b>18.021.825</b>		<b>18.063.021</b>		<b>18.119.192</b>		<b>18.154.897</b>		<b>18.134.548</b>		

Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>

Acesso em 24/08/22

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

No universo de 18 milhões de famílias, temos 21%, ou seja, 3,7 milhões de famílias com apenas 1 adulto em sua composição, 52% com a representação de 4,7 milhões de famílias.

Ao considerar o universo criança, pelas regras atuais do PAB, não pode-se dizer que existam crianças entre as famílias beneficiárias com apenas 1 integrante.

Os dois primeiros grupos de composição familiar foram os únicos que nesse primeiro semestre de 2022, sofreram um aumento de 368 mil famílias, sendo praticamente 300 mil nas famílias compostas de apenas 1 adulto – pessoas em situação de rua.

Ao subtrair o número de famílias com apenas 1 adulto do total da composição das famílias, concentrando a análise nas famílias com mais de uma pessoa, os dois primeiros grupos - 1 adulto + 1 criança, ou 1 adulto + 2 crianças, somam 9,5 milhões de famílias, com um percentual de 66% (52% do total), chegando a 86% desse universo (68% do total), se ampliado para a composição de 2 adultos + 2 crianças, ou 1 adulto + 3 crianças.

Esses números apontam, ao contrário do senso comum, que as composições familiares majoritárias, não são as famílias extensas, que chegam no percentual de apenas 13% do total do universo com a composição criança (11% do total). Dos 18 milhões de famílias beneficiárias temos a quantia de 22 milhões de crianças em famílias beneficiárias, o que representa uma média de 1,24 criança por família.

Tabela 5 – Pessoas em famílias beneficiárias do PAB

PESSOAS	FAMÍLIAS												Variação
	jan/22	%	fev/22	%	mar/22	%	abr/22	%	mai/22	%	jun/22	%	
1	3.483.453	7	3.643.700	7	3.677.068	7	3.711.665	7	3.767.111	7	3.781.185	8	297.732
<b>SUBTOTAL1</b>	<b>3.483.453</b>	<b>7</b>	<b>3.643.700</b>	<b>7</b>	<b>3.677.068</b>	<b>7</b>	<b>3.711.665</b>	<b>7</b>	<b>3.767.111</b>	<b>7</b>	<b>3.781.185</b>	<b>8</b>	<b>297.732</b>
2	9.348.148	20	9.263.886	20	9.300.906	20	9.416.858	20	9.476.904	20	9.488.686	20	140.538
3	14.333.964	30	14.253.066	30	14.276.487	30	14.319.831	31	14.323.182	31	14.312.403	31	- 21.561
4	11.847.488	25	11.675.820	25	11.655.632	25	11.596.424	25	11.518.900	25	11.464.300	25	- 383.188
5	6.399.860	13	6.281.010	13	6.252.020	13	6.170.730	13	6.088.485	13	6.033.745	13	- 366.115
6	3.116.388	7	3.046.422	6	3.022.920	6	2.959.596	6	2.909.106	6	2.869.140	6	- 247.248
7	1.375.899	3	1.340.815	3	1.326.955	3	1.291.206	3	1.264.683	3	1.242.507	3	- 133.392
8 ou mais	1.070.099	2	1.040.391	2	1.025.194	2	989.388	2	964.877	2	945.632	2	- 124.467
<b>SUBTOTAL2</b>	<b>47.491.846</b>	<b>100</b>	<b>46.901.410</b>	<b>100</b>	<b>46.860.114</b>	<b>100</b>	<b>46.744.033</b>	<b>100</b>	<b>46.546.137</b>	<b>100</b>	<b>46.356.413</b>	<b>100</b>	<b>- 124.467</b>
<b>TOTAL</b>	<b>50.975.299</b>		<b>50.545.110</b>		<b>50.537.182</b>		<b>50.455.698</b>		<b>50.313.248</b>		<b>50.137.598</b>		

Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>  
Acesso em 24/08/22

Dos 50 milhões de pessoas em famílias beneficiárias para o mês de junho/22, 34% desse total, ou seja, 29 milhões, são crianças (0/18), desse recorte, 22 milhões

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

de crianças compõem famílias beneficiárias (76%), contra 7 milhões de crianças que estão na fila de espera (24%).

**Tabela 6**– Total de crianças (0 a 18 anos) inscritas no CadÚnico sem acesso ao AB

Referência (2022)	0 / 18		%M	%F	TOTAL
	MASCULINO	FEMININO			
jan/22	3.079.289	2.881.139	51,66%	48,34%	5.960.428
fev/22	3.296.376	3.088.192	51,63%	48,37%	6.384.568
mar/22	3.380.837	3.173.545	51,58%	48,42%	6.554.382
abr/22	3.486.694	3.280.922	51,52%	48,48%	6.767.616
mai/22	3.603.334	3.395.961	51,48%	48,52%	6.999.295
jun/22	3.732.493	3.525.693	51,42%	48,58%	7.258.186

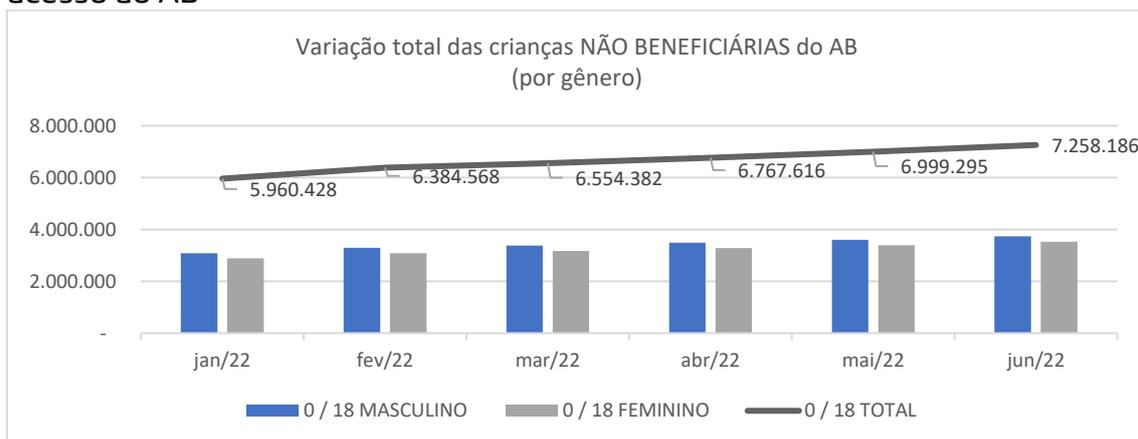
Fonte: [https://cecad.cidadania.gov.br/tab\\_cad.php](https://cecad.cidadania.gov.br/tab_cad.php)

Acesso em 22/08/22

Do total das crianças não beneficiárias, existe praticamente uma equivalência entre meninos e meninas (51% e 48%), relação diferente na comparação da relação de gênero com os adultos – como será demonstrado adiante. Com aumento de 22% de crianças não beneficiárias (aproximadamente 1,3 milhões), em comparação com o início do ano de 2022, o valor de incidência do total de não beneficiários pelo valor de equiparação de R\$ 190,00 é de R\$ 1,4 bilhões.

159

**Gráfico 3** – Variação do total de crianças (0 a 18 anos) inscritas no CadÚnico sem acesso ao AB



Fonte: [https://cecad.cidadania.gov.br/tab\\_cad.php](https://cecad.cidadania.gov.br/tab_cad.php). Acesso em 22/08/22

O total de pessoas não beneficiárias do PAB é de praticamente 37 milhões de pessoas, o que representa 42% do total de pessoas, ou seja, quase que metade das pessoas estão fora da garantia de renda do PAB, a sua cobertura total é de 58%.

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

**Tabela 7** – Total etário dos inscritos no CadÚnico e recorte da incidência das pessoas beneficiárias do AB (por família) – Ref.: Mês de Junho/22

Grupos	Faixa etária	Recebe PAB família				TOTAL	%	%
		Não	%	Sim	%			
1	Entre 0-4	1.570.440	2	5.476.022	78	7.046.462	100	8
2	Entre 5-6	793.349	22	2.754.229	78	3.547.578	100	4
3	Entre 7-15	3.859.870	25	11.776.820	75	15.636.690	100	18
4	Entre 16-17	1.035.215	30	2.423.383	70	3.458.598	100	4
Subtotal1						<b>29.689.328</b>		<b>34</b>
5	Entre 18-24	4.098.758	40	6.258.992	60	10.357.750	100	12
6	Entre 25-34	4.734.680	40	7.169.665	60	11.904.345	100	14
7	Entre 35-39	2.292.120	39	3.550.780	61	5.842.900	100	7
Subtotal2						<b>28.104.995</b>		<b>33</b>
8	Entre 40-44	2.431.036	43	3.206.648	57	5.637.684	100	7
9	Entre 45-49	2.308.928	48	2.527.797	52	4.836.725	100	6
10	Entre 50-54	2.243.664	52	2.079.627	48	4.323.291	100	5
11	Entre 55-59	2.302.033	59	1.612.908	41	3.914.941	100	5
Subtotal3						<b>18.712.641</b>		<b>22</b>
12	Entre 60-64	2.279.424	71	924.613	29	3.204.037	100	4
13	Maior que 65	6.956.834	95	376.114	5	7.332.948	100	9
Subtotal4						<b>10.536.985</b>		<b>12</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>36.906.351</b>		<b>50.137.598</b>		<b>87.043.949</b>		

Fonte: [https://cecad.cidadania.gov.br/tab\\_cad.php](https://cecad.cidadania.gov.br/tab_cad.php)

Acesso em 30/07/22

Dentre os maiores percentuais de cobertura dos grupos etários, encontram-se os grupos 1 ao 4, com percentuais entre 70 e 78%.

Observa-se que 29 milhões de crianças estão inscritas no CadÚnico, representando 34% do total, a faixa entre 18 e 39 anos, alcança quase 28 milhões, com 33%, o terceiro grupo etário, dos 40 aos 59 anos, apresenta 22%, com 18 milhões de pessoas e o último grupo, com 12% e 10 milhões de pessoas, está representado por aqueles que possuem entre 60 anos ou mais.

Do total de crianças inscritas no CadÚnico – 22 milhões são beneficiárias do PAB, o que representa 76% do total – o percentual do total de *beneficiários* é de 34%. O maior percentual de cobertura dentre os 4 grupos listados se concentra no grupo 3, entre 7 e 15 anos, com 18%.

Entre os grupos etários 1 a 4 anos, no total de 22 milhões de crianças, 51% não recebem nenhum benefício.

Os adultos com maior cobertura, se encontram em 61% no grupo etário 7. A queda de cobertura é gradual, até o grupo etário 12, que tem um percentual de

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

29%, contra 41% do percentual anterior. Mesmo com 41% de cobertura, trata-se aqui dos adultos com idade entre 55 e 59 anos.

**Tabela 8** – Total etário dos adultos inscritos no CadÚnico, com incidência de gênero (por pessoa) – Ref.: Mês de Junho/22

		Sexo				TOTAL	%
		Masculino	%	Feminino	%		
Faixa etária	Entre 18-24	4.624.291	45	5.733.459	55	10.357.750	18
	Entre 25-34	4.179.659	40	7.724.686	75	11.904.345	21
	Entre 35-39	2.017.943	19	3.824.957	37	5.842.900	10
	Entre 40-44	2.054.157	20	3.583.527	35	5.637.684	10
	Entre 45-49	1.869.597	18	2.967.128	29	4.836.725	8
	Entre 50-54	1.746.527	17	2.576.764	25	4.323.291	8
	Entre 55-59	1.648.364	16	2.266.577	22	3.914.941	7
	Entre 60-64	1.411.344	14	1.792.693	17	3.204.037	6
	Maior que 65	3.239.422	31	4.093.526	40	7.332.948	13
<b>TOTAL</b>		<b>22.791.304</b>	<b>40</b>	<b>34.563.317</b>	<b>60</b>	<b>57.354.621</b>	<b>100%</b>

Fonte: [https://cecad.cidadania.gov.br/tab\\_cad.php](https://cecad.cidadania.gov.br/tab_cad.php). Acesso em 27/06/22

Na relação de gênero, 55% dos adultos inseridos no CadÚnico são mulheres, trata-se de maioria de mulheres dentre os maiores de 18 anos. Na relação total majoritariamente o CadÚnico é dominado pelas mulheres, com 60% do total.

Esse percentual (60%) se perpetua, quando se analisa as pessoas adultas beneficiárias.

**Tabela 9** – Pessoas adultas beneficiárias do AB (faixa etária e por gênero) – Ref.: Mês de Junho/22

		Sexo				TOTAL	%
		Masculino	%	Feminino	%		
Faixa etária	Entre 18-24	2.328.782	39	3.621.307	61	5.950.089	12
	Entre 25-34	1.966.297	28	5.151.221	72	7.117.518	15
	Entre 35-39	1.018.796	29	2.528.127	71	3.546.923	7
	Subtotal1	5.313.875	32	11.300.655	68	16.614.530	34
	Relação entre gêneros = 2,12 mulheres mais do que homens						
	Entre 40-44	1.027.849	32	2.176.002	68	3.203.851	7
	Entre 45-49	909.682	36	1.616.208	64	2.525.890	5
	Entre 50-54	811.599	39	1.266.393	61	2.077.992	4
	Entre 55-59	718.136	45	893.520	55	1.611.656	3
	Subtotal2	3.467.266	37	5.952.123	63	9.419.389	19

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

		Relação entre gêneros = 1,7 mulheres mais do que homens					
	Entre 60-64	458.554	50	465.320	50	923.874	2
	Maior que 65	182.067	48	193.804	52	375.871	1
	Subtotal3	640.621	49	659.124	51	1.299.745	3
		Relação entre gêneros = 1,02 mulheres mais do que homens					
	TOTAL	19.539.432	40	28.922.579	60	48.462.011	56

Fonte: [https://cecad.cidadania.gov.br/tab\\_cad.php](https://cecad.cidadania.gov.br/tab_cad.php). Acesso em 24/08/22

Os benefícios pagos às mulheres adultas apresentam uma concentração entre os dois primeiros grupos etários, chegando a 72%. Os quatro primeiros grupos – com faixa etária entre 18 e 39 anos somam 34%.

Na referência do mês de junho, ainda em relação à faixa etária e gênero, nota-se que 60% dos benefícios são pagos às mulheres, independente de faixa etária – esse percentual se sustenta praticamente em todos os grupos etários, sofrendo uma queda de 10%, apenas no grupo entre 60 anos e mais. Dos 48 milhões de mulheres beneficiárias, 40% são crianças na faixa etária até 17 anos, contra 60% dos demais agrupamentos etários – nesta mesma comparação a proporção masculina é de 40% para 60%. A proporção total entre beneficiários crianças e adultos é de 44% para 56%.

Em relação à priorização das mulheres enquanto referências familiares na busca do protagonismo feminino e da equidade de gênero, é fato que a responsabilidade em relação ao controle do cadastramento e da gestão das informações prestadas – sobretudo como provedora e da organização da manutenção das condicionalidades no que se refere a concessão dos benefícios, se mistura com esse protagonismo de gênero, não sendo tão generosa com os homens. A preponderância do gênero feminino, portanto, se reflete na relação dos RF, quando tratamos dos números das pessoas em núcleos familiares que tem o benefício do AB, ou seja, as mulheres representam 85% das pessoas responsáveis pelo o cadastramento, pela unidade familiar (RF) – nessa situação, 1/3 do total de pessoas beneficiárias, 67% do total do universo adulto, sem consideração dos dados de “outro parente, não parente e sem resposta”. Porém quando é verificado o número total de pessoas cadastradas no CadÚnico, embora esse percentual seja um pouco reduzido (78%), 12,8 milhões de mulheres cadastradas como RF, não possuem direito a nenhum benefício, sendo praticamente a metade das mulheres (45%), esquecidas do seu protagonismo feminino e da equidade de gênero.

162

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

**Tabela 10 – Pessoas no núcleo familiar, com beneficiários do AB (relação de parentesco com o RF, separado por gênero) – Ref.: Mês de Junho/22**

Sexo	Pessoa Responsável pela Unidade Familiar - RF	Cônjuge ou companheiro (a)	Filho(a)	Enteado(a)	Neto(a) ou bisneto(a)	Pai ou mãe	Sogro(a)	Irmão ou irmã	Genro ou nora	Outro parente	Não parente	Sem Resposta	TOTAL
Masculino	2.774.977	4.247.100	13.177.468	62.778	540.452	43.426	2.503	158.392	8.114	162.682	21.242	15.885	21.215.019
Feminino	15.359.571	424.148	12.169.917	45.852	510.281	107.837	4.826	113.433	11.614	143.535	18.612	12.953	28.922.579
<b>TOTAL</b>	<b>18.134.548</b>	<b>4.671.248</b>	<b>25.347.385</b>	<b>108.630</b>	<b>1.050.733</b>	<b>151.263</b>	<b>7.329</b>	<b>271.825</b>	<b>19.728</b>	<b>306.217</b>	<b>39.854</b>	<b>28.838</b>	<b>50.137.598</b>

Fonte: [https://cecad.cidadania.gov.br/tab\\_cad.php](https://cecad.cidadania.gov.br/tab_cad.php)  
Acesso em 24/08/22

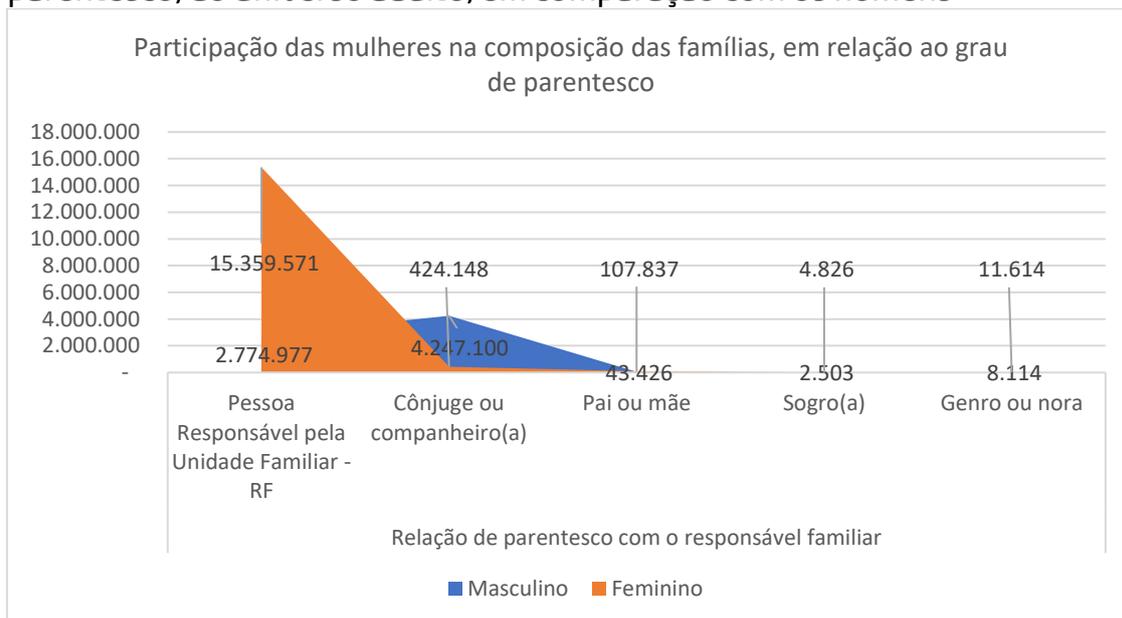
**Tabela 11 – Total de pessoas cadastrados no CadÚnico e a relação de parentesco com o RF, separado por gênero – Ref.: Mês de Junho/22**

Sexo	Pessoa Responsável pela Unidade Familiar - RF	Cônjuge ou companheiro (a)	Filho(a)	Enteado(a)	Neto(a) ou bisneto(a)	Pai ou mãe	Sogro(a)	Irmão ou irmã	Genro ou nora	Outro parente	Não parente	Sem Resposta	TOTAL
Masculino	7.959.194	8.690.713	18.915.458	109.715	926.545	258.974	10.885	436.024	28.271	324.039	63.527	220.580	37.943.925
Feminino	28.153.851	1.481.026	17.011.200	80.482	827.277	634.757	24.348	348.920	30.867	315.776	57.081	134.439	49.100.024
<b>TOTAL</b>	<b>36.113.045</b>	<b>10.171.739</b>	<b>35.926.658</b>	<b>190.197</b>	<b>1.753.822</b>	<b>893.731</b>	<b>35.233</b>	<b>784.944</b>	<b>59.138</b>	<b>639.815</b>	<b>120.608</b>	<b>355.019</b>	<b>87.043.949</b>

163

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

**Gráfico 4** – Participação das mulheres na composição das famílias – grau de parentesco, do universo adulto, em comparação com os homens



**Inconsistência da base de dados do CadÚnico:** do total de pessoas beneficiárias, 0,06%, ou seja, 28 mil pessoas, não possuem no seu registro cadastral a relação de parentesco com os responsáveis pela família. Nesta mesma linha, tem-se as faixas etárias entre 0 a 15 anos, cadastros registrados como “Cônjuge ou companheiro (a)”; “Pai e mãe”; “Sogro ou sogra” e “Genro e nora”, com o valor total de 13.732 pessoas beneficiárias.

Esses valores serão desprezados pelo presente estudo.

A forma de coleta de dados e a estrutura do CadÚnico, também permite avaliar, que não se tem uma definição dos tipos de famílias que se trata para a verificação ou não da garantia do direito à renda, 375 mil pessoas, 0,75% do total de pessoas beneficiárias se encontra categorizados como “outro parente, não parente e sem resposta”, esse número sobe para 1 milhão de pessoas, se contabilizadas todas as pessoas inscritas no CadÚnico.

164

# PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

Tabela 12 – Pessoas beneficiárias do AB (relação de parentesco com o RF) – Ref.: Mês de Junho/22

		Relação de parentesco com o responsável familiar											Sem Resposta	TOTAL
		Pessoa Responsável pela Unidade Familiar - RF	Cônjuge ou companheiro(a)	Filho(a)	Enteado(a)	Neto(a) ou bisneto(a)	Pai ou mãe	Sogro(a)	Irmão ou irmã	Genro ou nora	Outro parente	Não parente		
Faixa etária	Entre 0-4	-	3.629	5.129.533	6.843	298.830	439	30	2.905	110	25.142	2.720	5.841	5.476.022
	Entre 5-6	-	1.027	2.573.391	5.565	146.766	176	25	2.900	27	18.634	2.218	3.500	2.754.229
	Entre 7-15	-	7.319	11.027.558	55.016	482.978	386	51	50.236	513	129.413	13.317	10.033	11.776.820
	Entre 16-17	44.585	18.217	2.217.744	15.445	58.830	84	18	27.472	1.385	34.167	3.153	2.283	2.423.383
	Entre 18-24	2.065.997	310.573	3.654.789	21.544	59.831	155	73	73.274	8.517	53.722	6.454	4.063	6.258.992
	Entre 25-34	5.282.939	1.138.006	668.773	3.345	3.117	311	43	45.097	6.628	15.914	3.844	1.648	7.169.665
	Entre 35-39	2.769.392	704.124	50.785	418	118	2.574	99	15.772	1.229	4.601	1.370	298	3.550.780
	Entre 40-44	2.453.703	702.992	17.286	221	74	11.155	327	14.157	731	4.367	1.356	279	3.206.648
	Entre 45-49	1.877.454	605.413	4.449	116	30	21.571	735	12.422	279	3.914	1.167	247	2.527.797
	Entre 50-54	1.522.104	507.048	1.560	56	31	30.650	1.263	11.389	141	3.929	1.245	211	2.079.627
	Entre 55-59	1.153.615	407.264	772	36	52	34.793	1.507	9.321	75	4.147	1.142	184	1.612.908
	Entre 60-64	678.079	208.163	408	17	24	26.840	1.265	5.114	42	3.574	926	161	924.613
Maior que 65	286.680	57.473	337	8	52	22.129	1.893	1.766	51	4.693	942	90	376.114	
TOTAL		18.134.548	4.671.248	25.347.385	108.630	1.050.733	151.263	7.329	271.825	19.728	306.217	39.854	28.838	50.137.598
%		36,04%	9,28%	50,38%	0,22%	2,09%	0,30%	0,01%	0,54%	0,04%	0,61%	0,08%	0,06%	99,65%

Fonte: [https://cecad.cidadania.gov.br/tab\\_cad.php](https://cecad.cidadania.gov.br/tab_cad.php). Acesso em 24/08/22



**PESQUISADORES  
FILIADOS AO  
NEPSAS / PUCSP**

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

No que se refere as relações de parentesco, pode-se distinguir, dois grupos distintos, nesses núcleos familiares – adultos e crianças.

Em se tratando do universo criança, considerando, as categorias – filho, enteado, neto e bisneto e irmão/irmão, obtém-se o número de 26,7 milhões de crianças, o que chega a um percentual de 53% do total. Na relação adulta, as categorias são – RF, cônjuge ou companheiro, pai e mãe, sogro(a), genro e nora, com um total de 23 milhões de pessoas, num percentual de 46%.

Nessa categorização, por imprecisão das idades dos componentes das famílias, a quantidade de crianças beneficiárias, ao revelar 26,7 milhões de benefícios, se aproxima, de certa forma, dos 22 milhões de beneficiários crianças, apontados anteriormente.

Esses dados sem considerar as categorias “não parente, outro parente e sem resposta”.

Conforme dados apresentados podem-se afirmar que a estrutura do PAB se concentra em dois grandes eixos de benefícios, em detrimento da customização da regra em vigor: um benefício criança e outro benefício família.

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

Benefício Híbrido– um caminho escalável dentro da realidade brasileira

*CENÁRIO 1 – Famílias com número mínimo de crianças em sua composição, acrescido o valor dos R\$ 190,00 do total da composição dos benefícios*

**Tabela 13** – Estimativa da composição do benefício híbrido (criança e família) com dois valores de benefícios família – R\$ 400 e R\$ 600, acrescido o valor do benefício criança, em função do número de pessoas que compõem as famílias beneficiárias

Número de integrantes	Composição		Qtde. de pessoas	Benefício Criança / PESSOA MENSAL	Benefício Família / FAMILIA MENSAL	
	Adulto	Criança			Soma do Benefício Criança e do Benefício Família	
				R\$ 190,00	R\$ 400,00	R\$ 600,00
1	1		3.781.185	R\$ -	R\$ 1.512.474.000,00	R\$ 2.268.711.000,00
<b>TOTAL ADULTO</b>			<b>3.781.185</b>	<b>R\$ -</b>	<b>R\$ 1.512.474.000,00</b>	<b>R\$ 2.268.711.000,00</b>
1 adulto 1 criança	1	1	9.488.686	R\$ 901.425.170,00	R\$ 1.897.737.200,00	R\$ 2.846.605.800,00
2 adultos 1 criança	2	1	14.312.403	R\$ 906.452.190,00	R\$ 1.908.320.400,00	R\$ 2.862.480.600,00
3 adultos 1 criança	3	1	11.464.300	R\$ 544.554.250,00	R\$ 1.146.430.000,00	R\$ 1.719.645.000,00
4 adultos 1 criança	4	1	6.033.745	R\$ 229.282.310,00	R\$ 482.699.600,00	R\$ 724.049.400,00
5 adultos 1 criança	5	1	2.869.140	R\$ 90.856.100,00	R\$ 191.276.000,00	R\$ 286.914.000,00
6 adultos 1 criança	6	1	1.242.507	R\$ 33.725.190,00	R\$ 71.000.400,00	R\$ 106.500.600,00
7 adultos 1 criança	7	1	945.632	R\$ 22.458.760,00	R\$ 43.881.600,00	R\$ 65.822.400,00
<b>TOTAL CRIANÇA</b>			<b>46.356.413</b>	<b>R\$ 2.728.753.970,00</b>	<b>R\$ 5.741.345.200,00</b>	<b>R\$ 8.612.017.800,00</b>
<b>TOTAL GERAL</b>			<b>50.137.598</b>	<b>R\$ 2.728.753.970,00</b>	<b>R\$ 7.253.819.200,00</b>	<b>R\$ 10.880.728.800,00</b>

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

**Tabela 14** – Estimativa da composição total do benefício híbrido (criança e familiar) com apenas o valor de R\$ 400, como referência, acrescido o valor do benefício criança de R\$ 190,00

Tipo de Benefício	Valor	%
Benefício Criança - R\$ 190	R\$ 2.728.753.970,00	32%
Benefício Família - R\$ 400	R\$ 5.741.345.200,00	68%
<b>TOTAL MENSAL</b>	<b>R\$ 8.470.099.170,00</b>	<b>100%</b>
<b>TOTAL ANUAL</b>	<b>R\$ 101.641.190.040,00</b>	

**Tabela 15** – Estimativa da composição total do benefício híbrido (criança e familiar) com apenas o valor de R\$ 600, como referência, acrescido o valor do benefício criança de R\$ 190,00

Tipo de Benefício	Valor	%
Benefício Criança - R\$ 190	R\$ 2.728.753.970,00	24%
Benefício Família - R\$ 600	R\$ 8.612.017.800,00	76%
<b>TOTAL MENSAL</b>	<b>R\$ 11.340.771.770,00</b>	<b>100%</b>
<b>TOTAL ANUAL</b>	<b>R\$ 136.089.261.240,00</b>	

168

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

*CENÁRIO 2 – Famílias com número maior de crianças em sua composição, descontado o valor dos R\$ 190,00 do total da composição dos benefícios*

**Tabela 16** – Estimativa da composição do benefício híbrido (criança e família) com dois valores de benefícios família – R\$ 400 e R\$ 600, acrescido o valor do benefício criança, em função do número de pessoas que compõem as famílias beneficiárias

Número de integrantes	Composição		Qtde. de pessoas	Benefício Criança / PESSOA MENSAL	Benefício Família / FAMILIA MENSAL	
	Adulto	Criança			Diferença do Benefício Criança e do Benefício Família	
				R\$ 190,00	R\$ 400,00	R\$ 600,00
1 adulto	1		3.781.185	R\$ -	R\$ 1.512.474.000,00	R\$ 2.268.711.000,00
<b>TOTAL ADULTO</b>			<b>3.781.185</b>	<b>R\$ -</b>	<b>R\$ 1.512.474.000,00</b>	<b>R\$ 2.268.711.000,00</b>
1 adulto 1 criança	1	1	9.488.686	R\$ 901.425.170,00	R\$ 1.897.737.200,00	R\$ 2.846.605.800,00
1 adultos 2 crianças	1	2	14.312.403	R\$ 1.812.904.380,00	R\$ 1.908.320.400,00	R\$ 2.862.480.600,00
1 adultos 3 crianças	1	3	11.464.300	R\$ 1.633.662.750,00	R\$ 1.146.430.000,00	R\$ 1.719.645.000,00
2 adultos 3 crianças	2	3	6.033.745	R\$ 687.846.930,00	R\$ 482.699.600,00	R\$ 724.049.400,00
2 adultos 4 crianças	2	4	2.869.140	R\$ 363.424.400,00	R\$ 191.276.000,00	R\$ 286.914.000,00
3 adultos 4 crianças	3	4	1.242.507	R\$ 134.900.760,00	R\$ 71.000.400,00	R\$ 106.500.600,00
4 adultos 3 crianças	4	3	945.632	R\$ 77.001.462,86	R\$ 43.881.600,00	R\$ 65.822.400,00
<b>TOTAL CRIANÇA</b>			<b>46.356.413</b>	<b>R\$ 5.611.165.852,86</b>	<b>R\$ 5.741.345.200,00</b>	<b>R\$ 8.612.017.800,00</b>
<b>TOTAL GERAL</b>			<b>50.137.598</b>	<b>R\$ 5.611.165.852,86</b>	<b>R\$ 7.253.819.200,00</b>	<b>R\$ 10.880.728.800,00</b>

# PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

**Tabela 17** – Estimativa da composição total do benefício híbrido (criança e familiar) com apenas o valor de R\$ 400, como referência, acrescido o valor do benefício criança de R\$ 190,00

Tipo de Benefício	Valor	%
Benefício Criança - R\$ 190	R\$ 5.611.165.852,86	49%
Benefício Família - R\$ 400	R\$ 5.741.345.200,00	51%
<b>TOTAL MENSAL</b>	<b>R\$ 11.352.511.052,86</b>	100%
<b>TOTAL ANUAL</b>	<b>R\$ 136.230.132.634,29</b>	

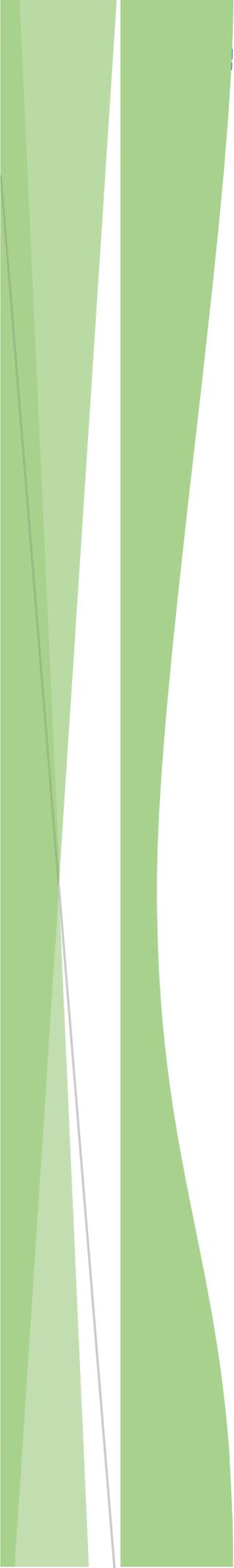
**Tabela 18** – Estimativa da composição total do benefício híbrido (criança e familiar) com apenas o valor de R\$ 600, como referência, acrescido o valor do benefício criança de R\$ 190,00

Tipo de Benefício	Valor	%
Benefício Criança - R\$ 190	R\$ 5.611.165.852,86	39%
Benefício Família - R\$ 600	R\$ 8.612.017.800,00	61%
<b>TOTAL MENSAL</b>	<b>R\$ 14.223.183.652,86</b>	100%
<b>TOTAL ANUAL</b>	<b>R\$ 170.678.203.834,29</b>	

**Tabela 19** – Pessoas beneficiárias do AB (por raça) – Ref.: Mês de Junho/22

Faixa etária	Cor ou raça					Sem Resposta	TOTAL
	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena		
Entre 0-4	1.554.919	226.842	29.007	3.649.352	68.205	1	<b>5.528.326</b>
Entre 5-6	751.435	113.023	13.245	1.844.070	36.306	-	<b>2.758.079</b>
Entre 7-15	2.964.270	531.962	58.617	8.073.449	157.635	2	<b>11.785.935</b>
Entre 16-17	547.331	128.187	9.458	1.712.275	30.890	8	<b>2.428.149</b>
<b>SUBTOTAL 1</b>	<b>5.817.955</b>	<b>1.000.014</b>	<b>110.327</b>	<b>15.279.146</b>	<b>293.036</b>	<b>11</b>	<b>22.500.489</b>
Entre 18-24	1.336.893	415.775	27.329	4.459.356	89.856	297	<b>6.329.506</b>
Entre 25-34	1.591.606	584.331	36.281	4.897.806	86.443	1.876	<b>7.198.343</b>
Entre 35-39	811.583	319.144	18.347	2.377.783	33.664	801	<b>3.561.322</b>
Entre 40-44	745.630	298.056	15.886	2.113.986	27.704	706	<b>3.201.968</b>
Entre 45-49	588.893	237.503	11.955	1.667.685	20.974	623	<b>2.527.633</b>
Entre 50-54	488.819	200.866	9.441	1.365.368	15.913	617	<b>2.081.024</b>
Entre 55-59	397.056	162.690	7.432	1.036.201	9.890	532	<b>1.613.801</b>
Entre 60-64	261.566	101.012	4.315	552.312	3.798	336	<b>923.339</b>
Maior que 65	122.481	41.187	2.192	208.297	1.510	156	<b>375.823</b>
<b>SUBTOTAL 2</b>	<b>6.344.527</b>	<b>2.360.564</b>	<b>133.178</b>	<b>18.678.794</b>	<b>289.752</b>	<b>5.944</b>	<b>27.812.759</b>
<b>TOTAL</b>	<b>12.162.482</b>	<b>3.360.578</b>	<b>243.505</b>	<b>33.957.940</b>	<b>582.788</b>	<b>5.955</b>	<b>50.313.248</b>
%	<b>24%</b>	<b>7%</b>	<b>0%</b>	<b>67%</b>	<b>1%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>

Fonte: [https://cecad.cidadania.gov.br/tab\\_cad.php](https://cecad.cidadania.gov.br/tab_cad.php). Acesso em 24/08/22



# **Indicações de caminhos para propor a efetivação da Renda Básica**

**Agosto de 2022**

## **Pesquisadores**

**Aldaiza Sposati**

**Claudia Delefrate**

**Lucivaine Galan Saraiva**

**Raquel Cristina Serranoni da Costa**

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

### 1ª PROPOSTA - ADOTAR REFERÊNCIAS CONCEITUAIS E ANALÍTICAS COMPATÍVEIS COM O QUE JÁ ESTÁ POSTO PELA RBRB E BIEN

**RENDA BÁSICA** consiste em uma regulação social estatal voltada para a equidade, que possibilita o acesso individual e periódico, a um valor monetário, procedente do fundo público, pago na condição de direito social ao cidadão sem necessidade de que este se submeta a testes de meios, condicionalidades, obrigаторiedades ou requisitos de trabalho. A renda básica é uma forma monetária de apoio a provisão de meios de acesso a necessidades para garantir condições de vida e segurança de renda à cidadã/o em uma economia de mercado que opera de modo complementar, à oferta e acesso qualificado a serviços, cuidados e atenções sociais públicas a todos.

**RENDA BÁSICA COMPLETA:** “renda básica estável em tamanho, frequência e alta o suficiente para ser, em combinação com outros serviços sociais, parte de uma estratégia política para alcance da condição de vida digna para todos e permitir a segurança de renda, a participação social e cultural de cada indivíduo”.  
RBRB

### 2ª PROPOSTA-GARANTIR CARACTERÍSTICAS DEFENDIDAS PELA RBRB E PELA BIEN PARA A RENDA BÁSICA.

**REGULAÇÃO ESTATAL:** A Renda Básica, na forma de lei e respectivas normas operativas, destina-se a um coletivo de cidadãos/os -independentemente de idade, sexo, etnia, religião, ideologia - que vivem em uma dada abrangência territorial pela qual responde uma autoridade estatal, municipal, regional, estadual ou nacional.

**PERIÓDICA:** O acesso ao valor monetário deve ocorrer sob intervalos regulares, transparência de informação pública, ser constante, sem interrupção, perdura no tempo, é um direito, não opera como um subsídio único ou eventual o que seria o caso de um auxílio ou benefício.

**ABRANGÊNCIA TERRITORIAL:** face a abrangência territorial da Renda Básica sua restrição geográfica pode se estender do recebimento ao uso do valor da renda, de forma que sua aplicação possa constituir em estratégia para potencializar o desenvolvimento e dinamizar a economia local. A abrangência territorial poderá vir a ser cumulativa, ou complementar entre diferentes esferas de poder.

**VALOR-** O valor monetário da renda básica tem suporte de exequibilidade no modo progressivo de tributação, sobretudo, em sua incidência na lucratividade, apropriação de fortunas, heranças e riquezas e sua transmissão e/ou negociação. Há uma aproximação entre o imposto de renda negativo e a cobertura da renda básica; sobretudo, na referência de valor de corte. Quem não tem renda para declarar significa que está no patamar da sobrevida. Portanto, o valor base seria o de rendimentos tributáveis anuais<sup>95</sup>. O parâmetro considerado sem renda para o Ministério da Fazenda é de R\$1.903,98 mensais por cidadão. Esse valor deveria ser universalizado como per capita. É preciso que tenhamos regulação econômica

172

<sup>95</sup> Rendimentos tributáveis é igual a ganhos anuais em 2020 acima de R\$ 28.559,70.

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

e social com o mesmo calibre de padrão de dignidade. O horizonte da renda básica não é a ausência, a carência ou a falta, mas a dignidade cidadã de todos.

A provisão da renda básica não pode reproduzir valores minimalistas de consumo como ocorre em programas de transferência de renda; para mitigar a pobreza. A construção da isonomia entre valores de benefícios concedidos pelo Estado, diretamente ou por isenção ou crédito fiscal é um passo significativo nessa direção.

**PAGAMENTO:** a Renda Básica deve ser paga por meio de troca apropriado, permitindo a decisão individual e a autonomia quanto a forma de gastar o valor recebido. Não é adequado o uso de vales para uso específico ou entrega de bens materiais. Caso o valor seja entregue em moeda local, ou não universal, os gastos serão livres, ainda, que realizados no limite do território de abrangência da moeda ou equivalente.

**INDIVIDUAL:** quando, em um agregado familiar o cálculo do benefício da renda básica é individual, reconhece o cidadão, em sua singularidade, como sujeito de direitos. Quando dirigido a uma criança ou adolescente de 0 a 18 anos, deve ser informado do valor do seu benefício, ainda, que o pagamento mensal ocorra sob o nome do seu tutor ou responsável - de preferência a mãe. No caso de pessoas com deficiência ou doentes crônicos sem mobilidade ou compreensão da dinâmica do benefício, cabe a pessoa física de seu tutor ou responsável, da família em que é convivente, gerir o benefício.<sup>96</sup>

**UNIVERSAL:** é pago a todos, previstos em lei, sem teste de meios, respaldado na condição de serem cidadãos de um dado território em que estão assentados. A renda básica em seu processo de implantação poderá ter etapas de implementação que lhe configuram como de acesso pleno ou parcial. A perspectiva de acesso parcial pode ser referida a faixa etária sobretudo, sem o uso de hierarquização de renda individual. Cabe ainda a regulação específica para estrangeiros migrantes, foragidos e residentes que vivam no mesmo território.

**INCONDICIONAL:** é pago sem nenhum tipo de exigência, de contrapartida, de cumprimento de exigência, ou comprovação que não sejam os documentos civis e de residência.

### 3ª PROPOSTA- GARANTIR REFERÊNCIA A DIREITO DE CIDADANIA EM BUSCA DO TRATO ISONÔMICO DOS BRASILEIROS SUPERANDO A RENDA MINIMA E SUAS REFERÊNCIAS À POBREZA E À SUA MITIGAÇÃO,

**ISONOMIA-** É exigência da renda básica o trato isonômico de todos, fundado na igualdade da condição de cidadão de um dado território o que lhe dá o direito de igualdade de trato. Concebe o cidadão como sujeito de direitos. Desenvolver a postura e cultura em que cidadãos são beneficiários por serem sujeitos de direitos; e não; seres frágeis, inferiores e tutelados, é um grande passo na direção do entendimento da renda básica.

<sup>96</sup>Em Maricá o benefício é calculado de forma individual: 130 mumbucas por pessoa; 300 mumbucas por pessoa durante a pandemia. Mas nem sempre é pago de forma individual: em muitos casos, especialmente beneficiários antigos, os valores ainda são depositados em conta familiar.

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

**VISIBILIDADE-** Programas sociais, ao se dirigirem a demandas específicas, as transformam em números globais. Todavia, esses números não têm sido capazes de mostrar os humanos que os compõem e suas condições objetivas. A presença da pandemia terminou por cunhar a expressão “os invisíveis”, ao referir-se à população em precárias condições de vida e maior risco de contaminação pela impossibilidade de prover cuidados de distanciamento social. A estratégia de comunicação deve compor arena básica, pois ela precisa criar argumentos para o reconhecimento da identidade coletiva.

**CADÚNICO COMO BANCO DE DADOS** - A potência de informações do CADÚnico não está sendo incorporada pela sociedade brasileira, seus pesquisadores e intelectuais. O CadÚnico além de alta atualização de coleta e atualização de dados, tem incidência territorial que permite o conhecimento das condições de assentamento da população. Os dados do CADÚnico deveriam ter trabalho analítico similar a PNAD de modo ampliar o conhecimento da população que ali deposita seus dados. O trato do CADÚnico como um censo contínuo, e não decenal, autodeclarado com dados reconhecidos inclusive pelo IBGE. Uma proposta seria a de que todos os isentos da declaração do IRPF, deveriam ter o CADÚnico. Isto garantiria a universalidade de dados sobre condições de vida dos brasileiros. O CadÚnico deveria ter por exigência o limite do IRPF, que equivaliu em 2020 a 2,3 salários-mínimos mensais.

**COERÊNCIA ENTRE PADRÕES DE VALORES PRATICADOS NA GESTÃO DA ECONOMIA E NA GESTÃO DO SOCIAL.**- É preciso superar o processo de reiteração da desigualdade que ocorre no Brasil. Uma das fontes dessa reiteração se dá pela distância de valores índices praticados reiteradamente entre os índices aplicados na gestão dos orçamentos, programas e serviços no social face àqueles utilizados em operações econômicas. e os demais que são parte da regulação da economia e que provocam a subordinação da gestão social a ordem financeira contábil. O Estado admite valores altamente discrepantes como se pode ver entre o valor do salário família de um trabalhador formal de 48 reais, e o crédito fiscal no imposto de renda de 189,59 reais por dependente. Ambos dizem respeito aos cuidados com dependentes, mas um é  $\frac{1}{4}$  do valor do outro, reproduzindo uma infância e juventude cuja qualidade de empenho do apoio do Estado tem uma distância de quatro vezes. No mínimo, uma transgressão às proteções propostas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. O cidadão brasileiro precisa de uma só régua a medir o modo quantiquantitativo com que o apoio do Estado se manifesta.

**4ª PROPOSTA – A CONQUISTA DA RENDA BÁSICA PODE SE DAR DE UMA SÓ VEZ OU EM ETAPAS COMPLEMENTARES QUE PODEM SER TERRITORIAIS, ETÁRIAS, ENTRE OUTRAS, ESTABELECENDO A DIFERENÇA ENTRE RENDA BÁSICA PLENA E RENDA BÁSICA PARCIAL.**

**RENDA BASICA PARCIAL UMA PROMESSA NO TEMPO-** A distinção entre renda básica parcial e plena é bastante polêmica, todavia, entende-se que é preciso enfrentá-la em nossa realidade face a forte incidência de desigualdades sociais e econômicas que se expressam em faixas etárias, em gênero, em procedência

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

étnica, em regiões de assentamento populacional, em grupos populacionais, entre outras formas.

**CULTURA SOLIDÁRIA-** Face a enorme desigualdade que caracteriza a sociedade brasileira, o valor e o significado de uma renda básica plena implica no desenvolvimento da cultura solidária da dignidade humana o que implica em reduzir/eliminar a distância de direitos e condições precárias de vida que existe, e que se reproduz entre os brasileiros. Uma das formas de desenvolvimento da cultura de cidadania é a de aplicação de uma semântica inclusiva que rompa com a semântica de discriminação descrevendo cidadã/os como como pobres, miseráveis vulneráveis etc. A perspectiva da renda básica é a igualdade isonômica de trato. É fundamental que todo brasileiro seja visto e respeitado como sujeito de direitos.

**COMBATE AO RETROCESSO QUE RETIRA DIREITOS CONQUISTADOS-** É imprescindível que se desenvolva a relação de acumulação de direitos sociais o que implica no compromisso com o fortalecimento da cidadania e do fortalecimento isonômico da dignidade humana. Procedimentos que retiram, condicionam ou fragilizam direitos adquiridos, contributivos ou não, devem ser entendidos como caminho contrário ao da renda básica. Sua proposta não implica em mercadorizar as atenções sociais, mas sim em ampliar as condições de dignidade de trato humano.

**RESPEITO À CONQUISTA DE DIREITOS DE PROTEÇÃO SOCIAL-** A proteção social é conformada por direitos contributivos e não contributivos, ambos devem ser respeitados e entendidos como complementares em cada campo.

**5ª PROPOSTA - RENDA BÁSICA É DIVERSA DE RENDA MÍNIMA, MAS É POSSÍVEL CRIAR UMA RELAÇÃO ESCALÁVEL ENTRE UMA E OUTRA.**

Por conta do cenário brasileiro de profunda desigualdade, e da consolidação do conceito de "renda mínima", talvez seja difícil alcançar um programa de renda básica, sem que passemos por uma revisão dos programas de renda mínima, de modo a que incorporem uma base de reconhecimento de cidadania, que não permita a discriminação pela miserabilidade e pobreza.

**MODELO RESTRITO DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA** Temos no Brasil ¼ de século em experiências de transferência de renda desde que foram instaladas em municípios e estados brasileiros na metade dos anos 90. A maioria delas foi, porém, no formato de PTRC- Programa de Transferência Condicionada de Renda. No caso os programas eram desenvolvidos no que nominamos de modelo MIC, isto é, **Mínimo-Inserção-Condionalidade**. Esses PTRC se utilizam de valores monetários **mínimos**, sem correção financeira regular. Exigem a **inserção social** dos beneficiários em uma relação de trabalho; e, consideram que a permanência no PTRC implica em comprovar o cumprimento de **condicionalidades**, como a frequência dos filhos à escola. Experiências que atravessaram um quarto de século, e que persistem em muitas cidades associados, ou não, ao PTRC nacional de 2003, o Programa Bolsa Família, cuja maturidade de quase duas décadas

175

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

permite a avaliação do seu potencial para realizar a transição entre renda mínima e renda básica plena ou parcial.

### **ALTERAÇÕES EM PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA PARA APROXIMAÇÃO COM A RENDA BÁSICA PARCIAL OU PLENA.**

A trajetória de experiências de renda mínima em sua diversidade não vem permitindo o pleno entendimento das implicações concretas da adoção de uma renda básica para além da alteração de denominação.

Sob a conjuntura da pandemia, ocorre a ameaça de fome e ausência de condições de sobrevivência da população, faz-se necessário no caso brasileiro a adoção de resposta nacional estável, que, ao mesmo tempo:

a- supere os limites e residualismo de cobertura, e de valor monetário dos benefícios, em que se encontra o PBF, **voltado para infância e juventude e unidade familiar e,**

b- incorpore avanços de cobertura em quantidades de indivíduos, e em valor monetário compatível, com a **sobrevida digna para indivíduos adultos,** com o auxílio emergencial.

c- elimine a presença de condicionalidades e seus efeitos na transferência do benefício.

### **INSERIR PARÂMETROS E REFERÊNCIAS PARA SUJEITOS DE DIREITOS QUE APROXIMEM AS DECISÕES ECONÔMICAS DAS SOCIAIS**

Adotar como referência o parâmetro do Ministério da Fazenda para considerar um indivíduo sem renda, isto é, de R\$1.903,98 por indivíduo ou 1,9% do atual valor do salário-mínimo.

As balizas que sustentam a operacionalização dos benefícios e isenções estatais devem ser reguladas pela condição de cidadania e não de forma discriminada e apartada pela miserabilidade.

A construção de uma renda básica universal implica no reconhecimento de parâmetros de referência unificados, independentes da condição social e financeira dos brasileiros. Considerando a unidade de referência, propõe-se que:

a- análise sobre renda da população assim como possíveis benefícios devem ser considerados tendo por referência o salário-mínimo;

b- referência utilizada pelo IRPF, para designar quem tem renda deve ter sua aplicação universalizada, deixando de ser uma medida para ricos e sim uma medida para a renda da população brasileira.

c- Identificar e revelar práticas do estado brasileiro adotadas em forma de benefícios, isenções, créditos fiscais em cada uma das faixas etárias e salariais, buscando elementos sobre a incidência direta e indireta nas distorções protetivas existentes.

### **APROPRIAÇÃO CONTÍNUA DAS CARACTERÍSTICAS FUNDANTES DA RENDA BÁSICA,** sendo necessário que:

(a) fiquem explícitas as diferenças existentes entre programas de transferência de renda e de renda mínima, ao direito cidadão de renda básica;

## PROJETO RBRB - FTAS: ESTUDOS TEMÁTICOS -2020-2022

(b) que se tenha conhecimento da quantidade total de demandatários para cobertura da renda básica como procedimento do Estado e não só a de busca da população;

(c) tornar claro o compromisso em promover a inclusão contínua de novas quantidades de cidadã/os, em intervalos de tempo de modo a construir uma escala ascendente de inclusão;

(d) empenhar-se na reorganização das estruturas fiscais e tributárias já existente;

(e) desvincular o acesso à renda a qualquer tipo de condicionalidade ou contrapartida.

SP/5 /1/2021.