



**OBSERVATÓRIO PARLAMENTAR
DA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL**

TRABALHO E REDUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE

Texto: Pedro Garrido da Costa Lima, Allan Ribeiro de Castro (Conle)

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seu autor.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL	6
2.1. DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO	6
2.2. PERSPECTIVA ATUAL DE ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO	8
2.3. AÇÃO ESTATAL E DESIGUALDADES	14
3. EVOLUÇÃO RECENTE DE INDICADORES SELECIONADOS	18
3.1. NÍVEL DE ATIVIDADE ECONÔMICA.	18
3.2. RENDA E DESIGUALDADE	20
3.3. MERCADO DE TRABALHO	25
3.4. INFLAÇÃO	31
3.5. POBREZA	31
3.6. SALÁRIO MÍNIMO.	34
3.7. INSEGURANÇA ALIMENTAR E FOME	37
3.8. DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO E INOVAÇÃO	40
4. MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA E EMERGENCIAL (2017-2022)	43
5. MONITORAMENTO DA POLÍTICA DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (2017-2022)	68
6. PROTEÇÃO SOCIAL DE MULHERES VULNERÁVEIS, PARTICULARMENTE DONAS DE CASA DE BAIXA RENDA	81
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	83

© 2021 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do(a) consultor(a).



1. INTRODUÇÃO

Neste relatório preliminar, são avaliadas as seguintes Recomendações para subsidiar o Observatório Parlamentar da Revisão Periódica Universal.

30. Continuar com os esforços louváveis para fortalecer o quadro jurídico e institucional para a promoção e proteção dos direitos humanos e reduzir a pobreza e promover a igualdade social (Butão);

50. Consolidar os progressos para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e dar continuidade aos esforços voltados para programas inclusivos de desenvolvimento socioeconômico com foco na erradicação da pobreza (Irã);

134. Continuar a promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável e elevar o padrão de vida da população (China);

135. Continuar a reforçar e aprimorar o Programa Bolsa Família no contexto da luta contra a fome e a pobreza (Paquistão);

139. Continuar a implementar e fortalecer políticas e programas públicos para redução da pobreza e desigualdade, não discriminação e promoção da igualdade e da inclusão (Nicarágua);

143. Dar continuidade aos esforços substanciais nas áreas de governança e redução da pobreza (Costa do Marfim);

144. Continuar os esforços para combater a pobreza e promover a igualdade social (Líbano);

148. Reforçar ainda mais o sistema de segurança social e proteger eficientemente os direitos dos grupos vulneráveis (China);

149. Dar continuidade aos esforços de redução das taxas de desemprego, reforçando os programas de treinamento vocacional (Líbia);

176. Continuar a implementar novas políticas e ampliar a abrangência de políticas existentes para ampliar a promoção da igualdade de gênero, em particular para mulheres nas áreas rurais e de famílias de baixa renda (Cingapura);

177. Adotar uma lei de proteção de mulheres vulneráveis, particularmente donas de casa de baixa renda (Emirados Árabes Unidos);



200. Adotar políticas e programas para fortalecer os direitos das crianças e adolescentes nas áreas de educação, treinamento e saúde (Emirados Árabes Unidos)¹;

235. Continuar a investir em políticas de alívio da pobreza e a assegurar uma implementação mais focada e efetiva, a fim de reduzir desigualdades sociais e econômicas, em particular para populações rurais e indígenas (Singapura).

Foi utilizado como base metodológica o documento Metodologia de Trabalho, de 16 de abril de 2021, publicado pelo Observatório Parlamentar da Revisão Periódica Universal².

O período da análise inicia-se no mês de maio de 2017, quando do aceite das recomendações no III Ciclo da RPU, e finda no mês de setembro de 2022, sendo utilizadas as últimas informações disponíveis sobre estatísticas oficiais³, sobre legislações e sobre programas e ações⁴ (e suas respectivas dotações orçamentárias), bem como avaliações acadêmicas e de institutos de pesquisa.

Os levantamentos realizados no processo de construção deste relatório deram-se dentro dos limites temporais e dos recursos técnicos disponíveis, motivo pelo qual, é válido dizer, diversas análises empreendidas indicam elementos que podem ser aprofundados. Considerou-se, no entanto, que as informações aqui reunidas foram suficientes para garantir uma avaliação inicial das recomendações e oferecer uma contribuição útil à discussão de políticas de trabalho e de combate à pobreza e à desigualdade no Brasil.

Os indicadores de cumprimento foram construídos tendo como base o disposto nas Recomendações, que propugnavam desde comandos mais amplos e a aprovação de determinada legislação até a obtenção de resultados específicos, com os quais o Estado Brasileiro se comprometeu. A partir da análise contextualizada de cada situação, as recomendações foram consideradas como: cumpridas; em progresso; em retrocesso; ou não cumpridas. Na avaliação serão empregados os seguintes símbolos:

1 Esta recomendação é avaliada com respeito particularmente à área de treinamento.

2 Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/arquivos/metodologia-oprpu-2021-04-17>.

3 Destacam-se dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Secretaria de Avaliação de Gestão da Informação (SAGI), cujo portal eletrônico contém muitos dados do Cadastro Único para Programas do Governo Federal e do Programa Bolsa Família, e do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS).

4 Por vezes, utilizamos ao longo do relatório as expressões políticas ou ações “compreensivas” ou “abrangentes” para diferenciá-las de iniciativas pontuais ou projetos-piloto.



Avaliação	Símbolo
Cumprida	✓
Em progresso	↑
Não cumprida	✗
Em retrocesso	↓

No processo de avaliação das recomendações relacionadas à redução da pobreza, procurou-se, sempre que possível, descrever as principais modificações normativas e institucionais que dão sustentação para o funcionamento das políticas públicas do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), pela centralidade que essas políticas têm no enfrentamento da pobreza, considerada especialmente em sua dimensão monetária, bem como da desigualdade e da exclusão social.

O Auxílio Emergencial, que também teve temporariamente a mesma importância, ao menos enquanto perdurou a crise socioeconômica da pandemia de covid-19, será analisado juntamente com o PBF, por ter, na maior parte do período em que foi pago, substituído os benefícios financeiros do Bolsa Família. A criação do Auxílio Brasil, que substituiu o PBF, também é analisada.

Da mesma forma, buscou-se avaliar os indicadores de esforço, em especial as dotações orçamentárias e recursos disponibilizados para a execução das quatro políticas públicas (PBF, BPC, Auxílio Emergencial e Auxílio Brasil), bem como indicadores de resultados pertinentes ao monitoramento do cumprimento das metas envolvidas nessas políticas pelo Estado brasileiro.

Questões gerais sobre a atual estratégia de desenvolvimento econômico e social são discutidas na seção 2. Dados relevantes sobre desempenho econômico, mercado de trabalho, pobreza, desigualdade e padrão de vida são analisados na seção 3. A política de transferência de renda condicionada e emergencial é discutida na seção 4. O monitoramento da Política do Benefício de Prestação Continuada é realizado na seção 5. Na seção 6, trata-se da proteção social de mulheres vulneráveis, particularmente donas de casa de baixa renda. Na seção 7, são apresentadas considerações finais.

2. ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

A estratégia de desenvolvimento econômico e social atual tem diversas características que podem não conduzir à satisfação plena dos direitos humanos relativos ao desenvolvimento e à redução da pobreza e da desigualdade. Nesta seção, são tratados aspectos de direitos humanos e desenvolvimento, da perspectiva atual de estratégia de desenvolvimento e da ação estatal para a redução das desigualdades.

2.1. DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO

Diversas recomendações referem-se a aspectos mais gerais de direitos humanos no que diz respeito ao estabelecimento de uma estratégia de desenvolvimento econômico e social que tenha características inclusivas e sustentáveis para a superação da pobreza e a redução da desigualdade.

Essa preocupação pode ser associada à noção mais ampla de direito ao desenvolvimento. O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, promulgado pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, determina que os povos têm direito à autodeterminação, que inclui a capacidade de assegurar livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural (Artigo 1º).

Nesse contexto, asseguram-se nesse Pacto, entre outros princípios, o direito ao trabalho (Artigo 6º) e a uma remuneração que proporcione um mínimo que garanta existência digna a todos os trabalhadores, de maneira equitativa entre homens e mulheres (Artigo 7º), a liberdade sindical (Artigo 8º), o direito à previdência social, inclusive ao seguro social (Artigo 9º), o direito a um nível de vida adequado, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia, com melhoria contínua de condições de vida (Artigo 11).

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, adotada pela Resolução nº 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986, entre outros princípios, define, no Artigo 2, que a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento.

Além da responsabilidade individual e coletiva para uma ordem política, social e econômica apropriada para o desenvolvimento, fixa-se no Artigo 2 da referida Declaração que os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvol-



vimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar da população, com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes.

Ademais, determina-se, no Artigo 8 dessa Declaração, que os Estados devem tomar, no nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento e devem assegurar, *inter alia*, igualdade de oportunidade para todos em seu acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda. Medidas efetivas devem ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento. Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais.

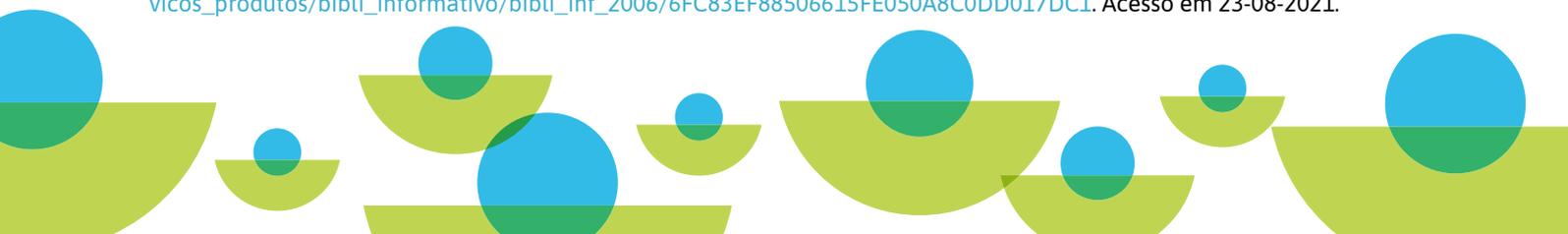
A pobreza e a desigualdade, conquanto possam ser consideradas em si mesmas violações a direitos humanos⁵, como aqueles ligados à vida digna e à igualdade, possuem estreita relação com outras situações de descumprimento de direito fundamentais, como a violência e as privações sociais relacionadas à falta de acesso a bens e serviços públicos essenciais.

No contexto dessas preocupações, alguns indicadores podem ser utilizados para apurar certos aspectos das Recomendações apresentadas em conjunto com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) pactuados no âmbito da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. Esses ODS incluem o desenvolvimento econômico, a erradicação da pobreza, da miséria e da fome, a inclusão social, a sustentabilidade ambiental e a boa governança em todos os níveis, incluindo paz e segurança.

Nos ODS, são previstas diversas características necessárias para o desenvolvimento sustentável que estão diretamente associadas com o conteúdo das Recomendações quanto a trabalho, pobreza e desigualdade que serão aqui analisadas:

- ODS 1: Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares
- ODS 2: Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável
- ODS 3: Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades
- ODS 4: Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos

5 FAMPA, Daniel Silva & LEAL, Pastora do Socorro Teixeira Pastora do Socorro Teixeira. A pobreza como elemento autônomo de violação dos direitos humanos. **Direito & Paz**. São Paulo, SP - Lorena, Ano IX. n. 37, p. 330-348, 2º Semestre, 2017. Disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_ser-vicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/6FC83EF88506615FE050A8C0DD017DC1. Acesso em 23-08-2021.



- ODS 5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas
- ODS 8: Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos
- ODS 9: Construir infraestruturas robustas, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação
- ODS 10: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles
- ODS 17: Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável

São tratados no presente estudo desafios relacionados à desigualdade e à pobreza com respeito especialmente à dimensão da renda. Cabe notar que as elevadas desigualdades de renda no Brasil estão também associadas a iniquidades com respeito à riqueza, ao acesso a bens, serviços e infraestruturas, tanto públicos quanto privados, e à discriminação por diversos fatores, inclusive por classe, cor, gênero e região, entre outras.

As desigualdades socioeconômicas se relacionam a diversas outras e apresentam-se como centrais em uma economia. No contexto da pandemia de Covid-19, por exemplo, existem evidências de que vulnerabilidades socioeconômicas explicam mais a disseminação inicial da doença e seu impacto do que variáveis como idade da população e prevalência de riscos à saúde⁶.

2.2. PERSPECTIVA ATUAL DE ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

No período em análise, de 2017 a 2021, a estratégia de desenvolvimento está associada à política econômica de consolidação fiscal, redução do papel do Estado e realização de reformas pró-mercado.

Inaugurando este período, em 2017, pode-se mencionar a Mensagem ao Congresso Nacional enviada pelo Presidente Michel Temer em fevereiro daquele ano⁷. Na explicação sobre a depressão em 2015 e 2016, reputa-se ter havido desarranjo fiscal, por causa de descontrole

6 ROCHA, R.; ATUN, R., MASSUDA, A.; RACHE, B.; SPINOLA, P.; NUNES, L.; LAGO, M.; CASTRO, M. C. Effect of socioeconomic inequalities and vulnerabilities on health-system preparedness and response to COVID-19 in Brazil: a comprehensive analysis. **The Lancet**, volume 9, issue 6, June 01, 2021. Disponível em: <https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X%2821%2900081-4/fulltext>.

7 Mensagem ao Congresso Nacional, 2017 [recurso eletrônico]: 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. – Brasília : Presidência da República, 2017. – (Documentos da Presidência da República). Disponível em: Mensagem ao Congresso Nacional, 2017 [recurso eletrônico]: 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. – Brasília : Presidência da República, 2017. – (Documentos da Presidência da República)

Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso>.



nos gastos públicos, em conjunto com intervenções estatais que teriam criado desequilíbrios nos mercados e gerado crise de confiança nos agentes econômicos, os quais responderam com menor investimento e consumo. De acordo com a referida Mensagem (p. 18-19):

O desequilíbrio fiscal é prejudicial ao País, não só por reduzir o espaço orçamentário necessário para as políticas públicas mais prioritárias, essenciais para o desenvolvimento social inclusivo, mas também por capturar parte da poupança privada, interna e externa – esta última refletida no déficit em transações correntes, impedindo sua canalização para o investimento produtivo.

A solução para o problema virá da implementação do novo quadro de política fiscal, capaz de controlar o crescimento contínuo da despesa e mitigar a rigidez orçamentária. Resolvendo essa questão, o Brasil estará pronto para entrar em novo ciclo de desenvolvimento econômico com inclusão social, o qual resultará na volta da geração de empregos, na recuperação da renda e na contínua melhoria da qualidade de vida das famílias.

O Governo está fortemente comprometido com a agenda de consolidação fiscal e com as reformas estruturais que garantam um caminho sustentável para a dívida pública. A nova agenda de políticas públicas baseia-se em disciplina fiscal, na melhoria do ambiente de negócios, aumento da produtividade e da competitividade do setor produtivo, no aperfeiçoamento do marco regulatório, na promoção do investimento privado e no aumento da poupança interna.

Dessa maneira, o Governo defendia que as citadas reformas conduziram a novo ciclo de desenvolvimento econômico com inclusão social. Para esse fim contribuiriam o Novo Regime Fiscal, descrito abaixo, que fora aprovado por meio da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, e outras medidas para acelerar privatizações e desregulamentar a economia em favor do setor privado⁸.

O Governo que se inicia em 2019 representou continuidade dessa perspectiva. Em Mensagem ao Congresso Nacional de fevereiro deste ano⁹, afirma-se (p. 15):

8 A exemplo da Lei das Estatais, Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, e do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016.

9 Mensagem ao Congresso Nacional, 2019 [recurso eletrônico]: 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura. – Brasília: Presidência da República, 2019. – (Documentos da Presidência da República). Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2019/02/04/mensagem-presidencial>.



O Brasil precisa reforçar o enfrentamento das fragilidades estruturais que até agora impediram o País de atingir seu pleno potencial econômico e social. Isso requer a implementação de um conjunto muito ambicioso de reformas, que representa a maior reformulação da governança econômica do Brasil em décadas. No plano macroeconômico, a consolidação fiscal é o grande desafio; assim, torna-se primordial a aprovação das reformas da Previdência, da Administração Pública, Tributária e Microeconômica. (...)

A lógica da inflexão no tratamento do problema fiscal é implementar política pública na qual os gastos públicos caem como proporção do PIB e a percepção de risco relativa à dívida pública diminua. Assim, o setor público abre espaço para a expansão do investimento privado. Isso certamente aumentará a renda e o consumo, mas não será suficiente para garantir taxas de crescimento compatíveis com as necessidades da sociedade brasileira. Para isso, o Brasil passará por modernas medidas microeconômicas com o objetivo de aumentar a eficiência econômica e as taxas de crescimento da produtividade, do que resulta o crescimento elevado e sustentável.

Assim, a consolidação fiscal permanece como central, preconizando-se queda dos gastos públicos como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que aumentaria o investimento privado, a renda e o consumo. Ao mesmo tempo, mantêm-se as reformas microeconômicas, entre as quais são citadas: reforma tributária; ambicioso programa de privatização de empresas estatais e prestação de serviços de infraestrutura; medidas de liberalização comercial; redução e racionalização dos subsídios concedidos pela União; autonomia do Banco Central do Brasil; e reforma administrativa da gestão pública, que tornaria o Estado mais eficiente e menos oneroso à população, bem como mais alinhado às práticas adotadas pela iniciativa privada.

Subjacente a essa perspectiva está a noção de que uma redução de gastos públicos melhoraria a percepção dos agentes econômicos sobre as contas públicas, o que abriria espaço para o setor privado e provocaria elevação das expectativas e, assim, dos investimentos privados, mais do que compensando o efeito contracionista da queda nos gastos públicos. Dessa maneira, em um contexto de endividamento elevado e deterioração fiscal, a consolidação fiscal seria expansionista¹⁰.

10 BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Política Econômica. Consolidação fiscal expansionista no Brasil. **Nota informativa**, 31 dez. 2019. Disponível em: http://antigo.economia.gov.br/Economia/central-de-conteudos/publicacoes/notas-informativas/2019/nota_ajuste_expansionista_31_12_2019.pdf.



Adicionalmente, é defendido um “planejamento econômico via mercado”¹¹, que seria mais eficiente em razão das decisões descentralizadas dos agentes econômicos. Não haveria necessidade de planejamento conforme o sentido original da palavra, cabendo ao Governo em especial o papel de desregular a economia para que o setor privado seja capaz de guiar as decisões de investimento e consumo. Com efeito, uma proposta de aumentar gastos públicos com investimentos no Brasil, em que se fez alusão distante ao Plano Marshall, chegou a ser repudiada pelo chefe do Ministério da Economia¹².

No campo do orçamento e dos gastos governamentais, o denominado Novo Regime Fiscal (NRF) constitui medida com impacto elevado sobre a capacidade estatal e sua influência na economia. A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, instituiu o NRF e estabeleceu, durante vinte anos, a inflação do ano anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como o limite máximo para o reajuste dos gastos primários no orçamento federal, ou seja, aqueles excluídos os dispêndios com juros da dívida. Foi utilizado como justificativa um quadro de exceção e desajuste das finanças públicas.

A nova regra orçamentária tende a reduzir as despesas públicas como proporção do PIB. Se o PIB apresentar crescimento real, ou seja, acima da inflação, e os gastos primários crescerem até o limite da inflação, deve ser verificada queda dos gastos governamentais como percentual do PIB e, considerando crescimento populacional, em nível real *per capita*¹³. Nesse contexto, medidas de ajuste fiscal para governos estaduais também foram estabelecidas¹⁴. Essas reformas limitadoras de gastos públicos tendem a ser mais severas com os gastos sociais, o que deve contribuir para o aumento da desigualdade.

Importante registrar, para a presente análise, que 2017 é o primeiro ano em que começa a vigorar o NRF, mais conhecido como teto de gastos, que passa a seguir plenamente a regra de reajuste pelo IPCA a partir de 2018, inclusive para as áreas de saúde e educação, que dispunham de pisos constitucionais específicos de gastos. Esse regime impõe que não pode

11 Consoante BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Política Econômica. Estratégia de Crescimento Econômico de Longo Prazo. **Nota informativa**, 30 set. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/estudos-economicos/2020/ni-estrategia-de-crescimento-economico-de-longo-prazo.pdf>.

12 Conforme relatam MOURA, R. M. et al. Em reunião, Guedes expõe desentendimento no governo e diz que ‘tem ministros querendo aparecer’. **Estadão – Portal do Estado de S. Paulo**. Blog Fausto Macedo, 22 mai. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/em-reuniao-guedes-expoe-desentendimento-no-governo-e-diz-que-tem-ministros-querendo-aparecer/>.

13 Ver também simulações nos gastos de saúde e educação, como ROSSI, P.; DWECK, E. Impactos do Novo Regime Fiscal na Saúde e Educação. **Cadernos de Saúde Pública**, 32(12), 2016.

14 Como o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, criado pela Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.



haver abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado, mas possibilita o uso de crédito extraordinários, justificados como urgentes e imprevisíveis, que foram muito utilizados durante a crise em 2020.

De todo modo, mesmo que haja espaço fiscal gerado por eventual incremento na arrecadação federal, como previsto em regras dispostas, por exemplo, na Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, não pode haver incremento, segundo o NRF, nas despesas acima do limite previsto pela inflação.

O NRF aponta para a contínua diminuição dos orçamentos alocados para a área social¹⁵, em sua maioria gastos discricionários, já que outras despesas obrigatórias e de caráter continuado da Seguridade Social, como aposentadorias, pensões e o BPC, crescem acima da inflação, em razão da transição demográfica, com o envelhecimento da população, independentemente da retomada do crescimento da atividade econômica.

Com efeito, levantamento empreendido pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) de 2022¹⁶ mostra que, de 2019 a 2021, tem havido redução de gastos importantes no orçamento federal. A execução financeira dos gastos da função saúde não direcionados para a Covid-19 tem caído, em reais de dezembro de 2021, de R\$ 147,0 bilhões de 2019 para R\$ 136,3 bilhões em 2021. A execução financeira dos gastos da função educação também vêm diminuindo em termos reais, de R\$ 122,7 bilhões em 2019 para R\$ 114,7 bilhões em 2021, o que também ocorre com a execução financeira do Ministério da Educação, que transitou de R\$ 131,4 bilhões em 2019 para 128,5 bilhões em 2021. Igualmente, são apontados retrocessos em gastos vinculados a políticas para meio ambiente, mulheres, quilombolas, igualdade racial, indígenas e crianças e adolescentes.

Em particular, a avaliação dos gastos voltados para crianças e adolescentes, segundo o citado levantamento do Inesc, revela que ocorre esvaziamento das políticas públicas direcionadas a esse público na esfera federal. O orçamento das ações voltadas ao enfrentamento do trabalho infantil e estímulo à aprendizagem profissional do governo federal, por exemplo, passou de R\$ 6,7 milhões executados em 2019 para R\$ 0,33 milhões em 2021.

Entre as reformas estruturais microeconômicas estão aquelas que flexibilizam o mercado de trabalho. A reforma trabalhista, realizada por meio da Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, preconizou maior flexibilização do mercado de trabalho formal para a geração de

15 PAIVA, A. B.; MESQUITA, A. C. S.; JACCOUD, L.; PASSOS, L. O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil. IPEA, **Nota Técnica**, n. 27, Brasília: 2016. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7267/1/NT_n27_Disoc.pdf. Acesso em 25/08/2021.

16 Inesc. **A conta do desmonte** – Balanço do Orçamento Geral da União 2021. Brasília: Inesc, 2022. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/04/BalancoOrçamento2021-Inesc-1.pdf>.



empregos. Entre diversas modificações, possibilitou que acordos coletivos negociados se sobrepujassem às leis trabalhistas, permitindo negociações que resultem em menos direitos do que a legislação prevê (exceto direitos consignados na Constituição e em tratados internacionais). Também foram enfraquecidos o acesso à justiça do trabalho, que passa a ser mais oneroso, e a influência dos sindicatos, que passam a contar com menos financiamento e influência nas decisões trabalhistas.

Ademais, o próprio vínculo de trabalho passa a ser mais tênue com a reforma, permitindo-se contratos intermitentes, sem número mínimo de horas definido, e a “terceirização” ou subcontratação irrestrita até mesmo para a atividade fim da empresa, bem como se legitima a contratação de pessoas jurídicas no lugar de pessoas físicas. Flexibiliza-se a conceituação de relação de trabalho presente na legislação trabalhista, especialmente a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. A precarização do trabalho abre espaço para a queda nos salários reais e no acesso à previdência social e direitos como licenças e afastamentos remunerados, pensões para dependentes, entre outros.

A partir de 2019, houve novas tentativas de criar outros vínculos trabalhistas com menos direitos por meio da Carteira de Trabalho Verde Amarela, com a Medida Provisória nº 905, de 2019, e Emendas à Medida Provisória nº 1.045, de 2021. Ainda que tenham distinções, procurava-se nessas normas criar novo vínculo trabalhista distinto daquele previsto na CLT. Propunham-se desonerações tributárias aos empregadores e menos direitos trabalhistas, com a justificativa de que essa flexibilização permitiria elevação do emprego.

Outra reforma importante no contexto atual foi a da previdência social. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287, de 2016, que não chegou a ser apreciada pelo Plenário da Câmara dos Deputados, pretendia reduzir o acesso ao sistema de benefícios previdenciários e à assistência social, como cortes no BPC, eliminando cerca de R\$ 650 bilhões de gastos (representando cerca de um décimo do PIB de 2016) ao longo de 10 anos.

Em 2019, foi apresentada a PEC nº 6, de 2019, para reformar a previdência, com previsão original de retirar R\$ 1,1 trilhão de reais (equivalente a cerca de um sexto do PIB de 2018) de gastos da seguridade social ao longo de 10 anos. Aprovada como Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, foi feita projeção pelo Governo de redução de gastos em R\$ 800 bilhões em 10 anos com essa reforma¹⁷.

17 Ver, por exemplo, <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/12/com-pacote-da-reforma-da-previdencia-governo-estima-corte-de-r-115-trilhao-de-despesas-para-uniao.shtml> e <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,instituicao-do-senado-estima-em-r-630-bi-economia-com-reforma-em-10-anos,70003062384>.



2.3. AÇÃO ESTATAL E DESIGUALDADES

A ação estatal, por meio do gasto público e da tributação direta e indireta, tem influência decisiva na redução das iniquidades relativas à renda geradas nas economias. Alguns elementos apontados por pesquisas recentes podem contribuir para o exame da desigualdade no Brasil quanto a esse aspecto¹⁸.

A renda original de mercado, que soma todos os rendimentos, excluídos a tributação e os gastos públicos, é, segundo estudo da Cepal¹⁹, quase tão desigual em países da América Latina (AL), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ou da União Europeia (UE). Com o papel do Estado na tributação e em transferências públicas, a desigualdade é significativamente reduzida nos países mais ricos da OCDE e da UE.

No caso do Brasil, a decomposição da influência dos gastos sociais e da tributação direta e indireta indica que a desigualdade cai em razão do efeito redistributivo do gasto social público, apesar do sistema tributário iníquo do País. Existe efeito redistributivo elevado das transferências públicas monetárias, que indicam queda de 11% entre o Índice de Gini da renda monetária primária e da renda monetária inicial. Destaca-se a progressividade do Programa Bolsa Família, de programas de transferência de renda e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e dos impactos do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Já os impactos redistributivos da tributação direta são mínimos, que está longe de compensar a regressividade da tributação indireta²⁰.

Com efeito, os impactos da tributação sobre a desigualdade têm sido objeto de grande preocupação recentemente²¹. No período em avaliação não foram notadas modificações significativas na tributação que pudessem melhorar a distribuição de renda. A base de incidência tributária é importante, já que o Brasil, na comparação com os países da OCDE, tributa menos a base “Renda” do que a média dos países da OCDE, enquanto que tributa mais na base “Bens e Serviços”²², fazendo com que a carga destes últimos impostos indiretos recaia proporcionalmente sobre os mais pobres e piore a desigualdade.

18 Importantes referências sobre o assunto podem ser encontradas em OXFAM BRASIL. **País Estagnado: Um Retrato das Desigualdades Brasileira**. Oxfam Brasil, 2018.

19 Realizado utilizando pesquisas familiares em torno do ano de 2011. Cepal. **Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2015: dilemas y espacios de políticas**. Santiago: Cepal, 2015.

20 SILVEIRA, F. G.; PASSOS, L.; SILVA, E. G.; PALOMO, T. R. Impactos redistributivos das transferências públicas monetárias e da tributação direta: evidências com a POF 2017-2018. **Nota Técnica** Ipea, n. 89. Brasília: Ipea, 2020.

21 Ver, por exemplo, por exemplo, LIMA, P. G. C.; PISCITELLI, R. B. Reforma tributária: desigualdade, progressividade e proposições legislativas. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Volume 8, n° 1, 2018.

22 Receita Federal. **Carga Tributária no Brasil 2019**. Julho de 2020.



Existe um corpo de estudos²³ que destacam a regressividade do sistema tributário brasileiro, em decorrência da elevada incidência tributária de impostos indiretos e da pequena progressividade dos impostos diretos. Mesmo os tributos sobre a renda pessoal se tornam regressivos a partir de determinado nível elevado de rendimentos, por causa de rendas isentas como a distribuição lucros e dividendos para pessoa física.

Medidas em tramitação no Congresso Nacional, a exemplo do Projeto de Lei nº 2.337, de 2021, que altera a tributação do Imposto de Renda (IR), podem ter efeitos regressivos. Ainda que esse Projeto acabe para determinadas situações com a isenção de IR na distribuição de lucros e dividendos e extinga a desoneração neste Imposto promovida pelo mecanismo de abatimento de IR com juros sobre capital próprio, que são medidas que reduzem a tributação em impostos diretos, estima-se piora na regressividade tributária com o texto do Projeto aprovado na Câmara dos Deputados e em tramitação no Senado Federal²⁴.

Os gastos públicos podem ser considerados centrais nas estratégias de desenvolvimento econômico e social. Como visto, a perspectiva recente no Governo Federal tem sido de diminuição desses gastos, o que se consubstancia na Emenda Constitucional nº 95, de 2016, e, mais recentemente, na Emenda Constitucional nº 109, de 2021, cujos efeitos ainda serão sentidos futuramente

A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, tem impactado gastos importantes, ao cortar e comprimir dispêndios com gastos discricionários, especialmente investimentos públicos, mas também diversos programas sociais, além de ciência e tecnologia, entre outros²⁵. Ao mesmo tempo, conforme notado abaixo, o desempenho econômico e social no Brasil vem sendo fragilizado, o que está em linha com pesquisas que demonstram os problemas de curto e longo prazo vinculados com políticas de austeridade²⁶.

23 Ver, por exemplo, AFONSO, J. R. R.; LUKIC, M. R.; ORAIR, R. O.; SILVEIRA, F. G. **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, FGV Direito Rio, 2017. Com respeito a reformas direcionadas a maior progressividade, ver, por exemplo, FAGNANI, E. (org.) **Reforma Tributária Necessária**: diagnóstico e premissas. Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. Disponível em: <https://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf>.

24 BOTTEGA, A.; CARDOMINGO, M.; CARVALHO, L.; FERNANDES, R. C.; ORAIR, R.; RIBAS, T.; GAIGER, F. A Proposta de Reforma Tributária para o Imposto de Renda da Pessoa Física e seus efeitos na desigualdade. **Notas de Política Econômica**, nº 015 MADE, 2021. Disponível em: <https://madeusp.com.br/publicacoes/artigos/a-proposta-de-reforma-tributaria-para-o-imposto-de-renda-da-pessoa-fisica-e-seus-efeitos-na-desigualdade/>.

25 DWECK, E. Por que é imprescindível revogar o Teto de Gastos? In: DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. **Economia pós-pandemia**: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

26 ISLAM, I.; CHOWDHURY, A. Revisiting the evidence on expansionary fiscal austerity: Alesina's hour? **VOX, CEPR Policy Portal**, Feb. 2012. FATÁS, A.; SUMMERS, L. H. The permanent effects of fiscal consolidations. **NBER Working Paper**, n. 22374, June 2016.



Ademais, o regime de política econômica e social de austeridade brasileiro estabelecido por essa Emenda Constitucional poria em risco milhões de vidas e violaria normas internacionais relativas a direitos humanos, incluindo educação, saúde, alimentação, água e saneamento e igualdade de gênero, declararam especialistas em direitos vinculados à ONU²⁷.

Um dos principais efeitos dessa perspectiva é a redução de investimentos públicos no Brasil. De acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI)²⁸, os investimentos públicos têm grande multiplicador na economia e capacidade de incentivar a atividade do setor privado. A redução desses investimentos, portanto, contribui para menor nível de atividade econômica.

Além disso, os gastos públicos sociais constituem importante elemento para a atividade econômica, por meio da criação de demanda para bens e serviços do setor privado, e para a redução da desigualdade, mediante tanto o fornecimento de serviços públicos quanto o estabelecimento de transferências de renda à população, entre as quais se destacam, com grande efeito multiplicador sobre a economia, o Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e a previdência pública²⁹.

A influência das políticas de crescimento, salário mínimo, previdência e transferências de renda, manutenção de direitos trabalhistas e incentivo ao mercado de trabalho é igualmente importante. Segundo estudo do Boletim de Políticas Sociais do Ipea de 2015³⁰, por exemplo, metade da redução da desigualdade de renda no Brasil nos anos de maior crescimento (2003-2012) adveio da renda do mercado de trabalho, que se mostrou aquecido em razão do próprio crescimento da economia, enquanto a previdência pública contribuiu com redução de quase 25% no índice de Gini da renda no Brasil neste período, demonstrando a importância dessa transferência de renda.

O contexto de pandemia adiciona mais elementos de preocupação e ressalta a importância dos gastos públicos. Existe um conjunto de estudos que apontam para a elevação da desi-

27 COVID-19: políticas económicas y sociales en Brasil ponen en riesgo millones de vidas – Expertos ONU. Disponível em: <https://acnudh.org/covid-19-politicas-economicas-y-sociales-en-brasil-ponen-en-riesgo-millones-de-vidas-expertos-onu/>.

28 FMI. **Fiscal Monitor**: Policies for the Recovery. Washington, DC: FMI, Oct. 2020.

29 Ipea. Efeitos Econômicos do Gasto Social no Brasil. In: Ipea. Perspectivas da política social no Brasil. Brasília: Ipea, 2010.

30 Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2015.



gualdade causada por medidas de austeridade ou consolidação fiscal tomadas após pandemias e em especial a pandemia de Covid-19³¹.

Ademais, documentos do FMI³² e da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Comércio (UNCTAD, na sigla em inglês)³³, entre outras instituições, recomendaram a manutenção de estímulos e políticas fiscais, ainda que sejam gradualmente reduzidos. Dessa maneira, os estímulos não deveriam ser retirados prematuramente, para que não ocorra crescimento na desigualdade nas economias e, como pontuou a UNCTAD, uma nova década perdida.

Foi nesse quadro que a crise sanitária e socioeconômica provocada pela pandemia de Covid-19 encontrou o Brasil. Em março de 2020, eclodiu no País a transmissão comunitária do SARS-CoV-2, impondo fortes respostas do poder público frente a uma doença que apresentava sério risco de colapso no sistema de saúde nacional. Nesse momento, verificaram-se choques do lado da oferta e da demanda pelo mundo e no Brasil. Políticas de confinamento chegaram a paralisar diversas atividades, especialmente em serviços. Do lado da demanda foram encontrados maiores problemas, com a subida sem precedentes na incerteza e com forte queda na demanda efetiva, refletida no descenso do investimento, da renda e do consumo³⁴.

A ação governamental em nível federal ficou aquém do necessário durante a pandemia. O citado estudo do Inesc de 2022 defende que houve descompasso entre a progressão da pandemia e o orçamento, havendo a crença de que a doença estaria contida em 2020, o que permitiria o retorno à política de austeridade. Enquanto a execução financeira para enfrentamento da Covid-19, em reais constantes corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2021, foi de R\$ 597,3 bilhões em 2020, esse valor caiu para R\$ 126,5 bilhões em 2021, apesar de o número de mortos pela doença ser pior neste último ano (passando de 194.949 de 2020 para 424.107 em 2021).

31 The Rise in Inequality after Pandemics: Can Fiscal Support Play a Mitigating Role? Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/04/30/The-Rise-in-Inequality-after-Pandemics-Can-Fiscal-Support-Play-a-Mitigating-Role-50287>.

32 Opus cit., 2020.

33 UNCTAD. **Trade and Development Report 2020**. From global pandemic to prosperity for all: Avoiding another lost decade. Geneva: United Nations, Sept. 2020.

34 Ver, por exemplo, LIMA, P. G. C. Políticas econômicas no enfrentamento da crise provocada pela pandemia de Covid-19. **Cadernos ASLEGIS**, n. 58, 1º Semestre 2020. Disponível em: <https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/caderno58/politicas.pdf>.



3. EVOLUÇÃO RECENTE DE INDICADORES SELECIONADOS

Alguns indicadores podem auxiliar na compreensão de aspectos fundamentais da desigualdade e da pobreza no período em análise, considerando também o quadro econômico e social brasileiro nos últimos anos.

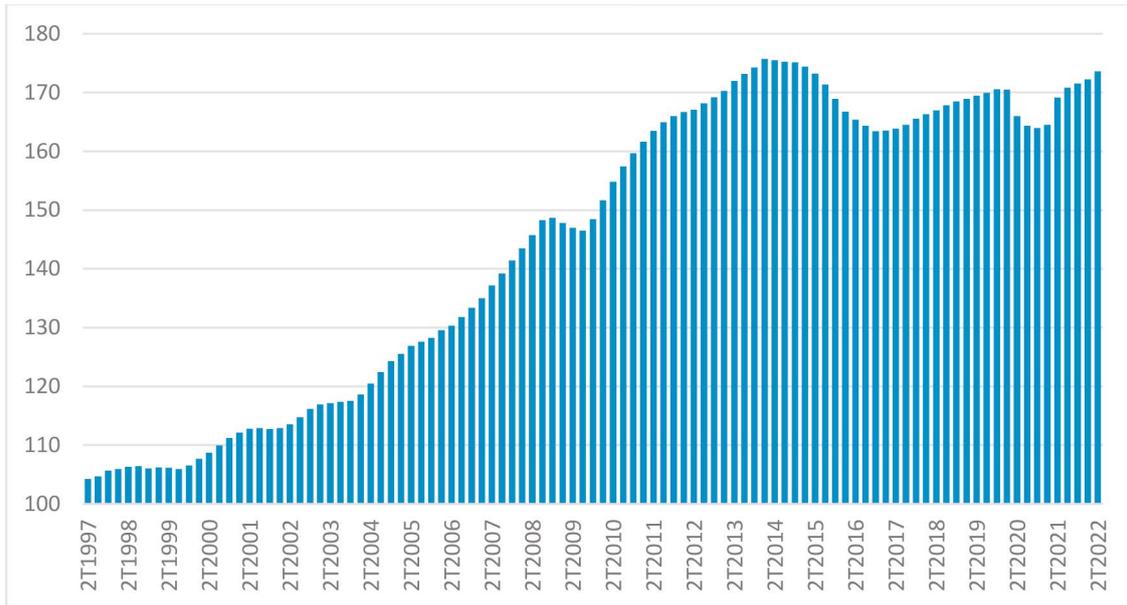
3.1. NÍVEL DE ATIVIDADE ECONÔMICA

A evolução recente do Produto Interno Bruto (PIB), que mede o valor adicionado por uma economia, traz elementos para observar alterações no nível de atividade econômica e no padrão de vida.

O crescimento do PIB brasileiro tem-se dado abaixo da economia mundial e aquém das necessidades de recuperação da crise de 2015 e 2016 e, especialmente, do desenvolvimento econômico e social. O gráfico 1 a seguir revela, na série atual das Contas Nacionais Trimestrais, divulgada pelo IBGE, a evolução do PIB trimestral acumulado em quatro trimestres, do quarto trimestre de 1996 ao segundo trimestre de 2021.

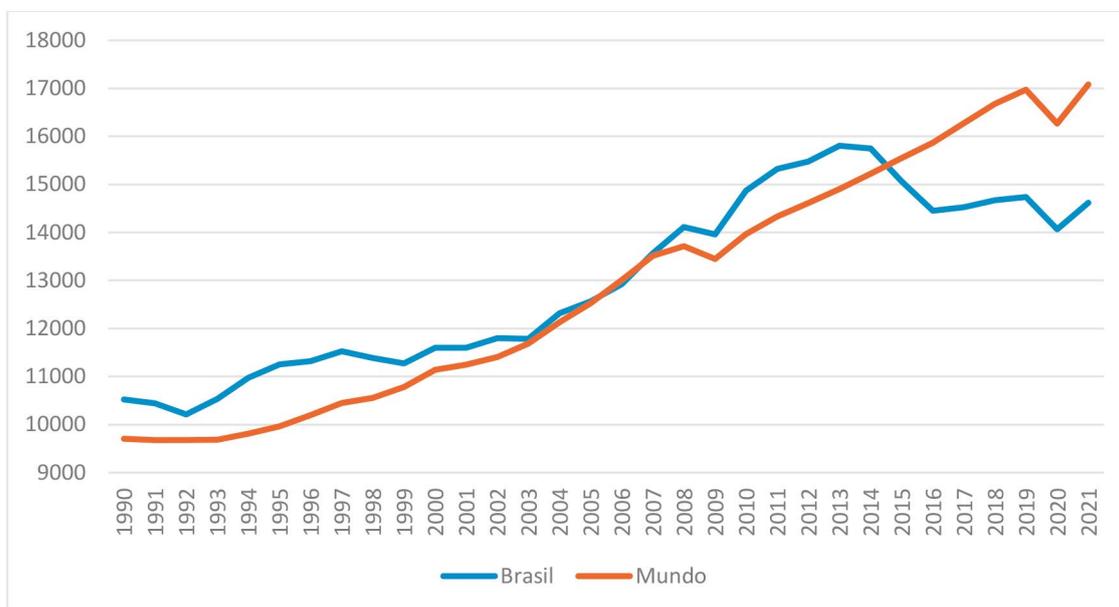
Em contraste com o período de 2003 a 2013 (com elevação média de 4,0% ao ano), a forte recessão associada às quedas anuais em 2015 (-3,5%) e em 2016 (-3,3%) foi acompanhada de baixo crescimento em 2017 (1,3%) e 2018 (1,8%), havendo até desaceleração em 2019 (1,2%). Mesmo antes da forte queda de 2020 (-3,9%), o PIB brasileiro estava em nível abaixo daquele observado em 2014. No segundo trimestre de 2022, segundo o indicador acumulado de quatro trimestres, o PIB nacional registrou patamar ainda 0,9% inferior àquele existente no acumulado de 2014.



Gráfico 1. Série encadeada do PIB trimestral acumulado em quatro trimestres, 1997-2022

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

A renda *per capita* tem caído no Brasil desde 2014, com algumas oscilações, conforme se nota nos dados de PIB *per capita* em US\$ em Paridade do Poder de Compra (PPC) do ano de 2017, divulgados pelo Banco Mundial. Dessa forma, a renda média da economia brasileira vem diminuindo, em linha com as quedas em 2014, 2015 e 2016 e 2020 e sem recuperar-se significativamente em decorrência da falta de crescimento econômico em 2017, 2018 e 2019. O PIB *per capita* no Brasil em 2021 (US\$ 14.615) ainda é 0,8% menor do que em 2019 e 7,5% inferior a 2013. A taxa de crescimento real da renda *per capita*, que é um indicador do ODS 8, tem sido negativa no período recente para o País. A situação brasileira, em contraste com a média mundial, conforme se nota no gráfico abaixo, descreve retrocesso nesse indicador.

Gráfico 2. PIB *per capita*, em US\$ em PPC de 2017, 1990-2021

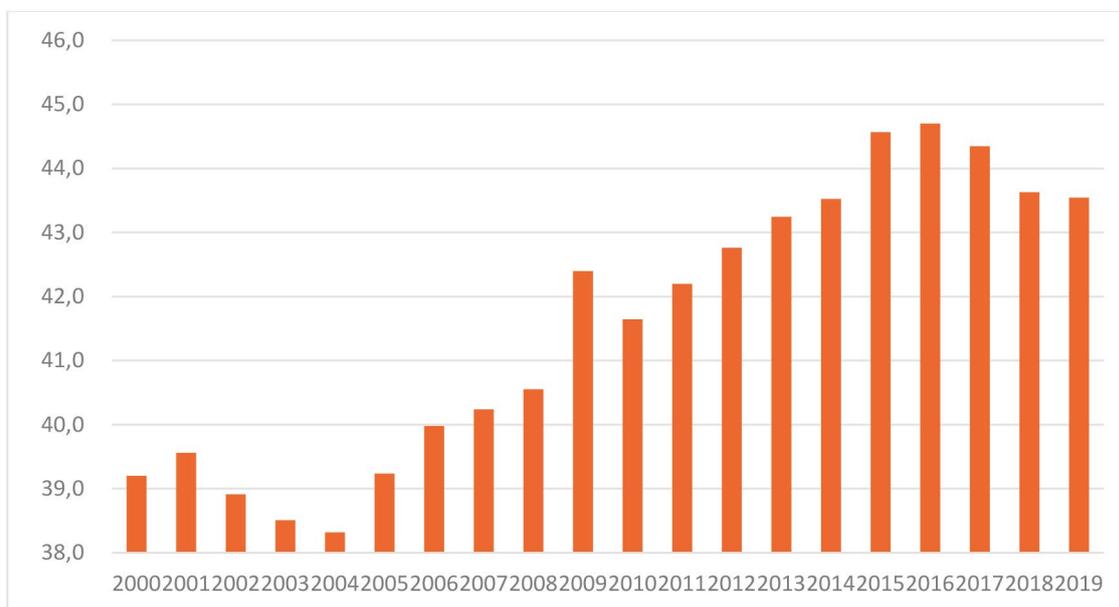
Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

3.2. RENDA E DESIGUALDADE

Além da deterioração da renda *per capita*, a distribuição da renda tem piorado desde a crise de 2015-2016, conforme sugerem alguns indicadores nesse campo. Mesmo o resultado do Auxílio Emergencial de 2020, que representou alívio na renda e na pobreza naquele ano, conforme discutido abaixo, teve efeito transitório.

A distribuição funcional da renda revela características estruturais de uma economia. A participação da remuneração dos empregados no PIB, que também é utilizada para aferir o desempenho no ODS 10, exibe como a renda bruta é distribuída entre trabalhadores e empregadores³⁵. Após crescimento de 2005 até 2016, de acordo com dados das Contas Nacionais do IBGE, é possível notar decréscimo nesse indicador a partir de 2017, que atingiu 43,5% do PIB em 2019.

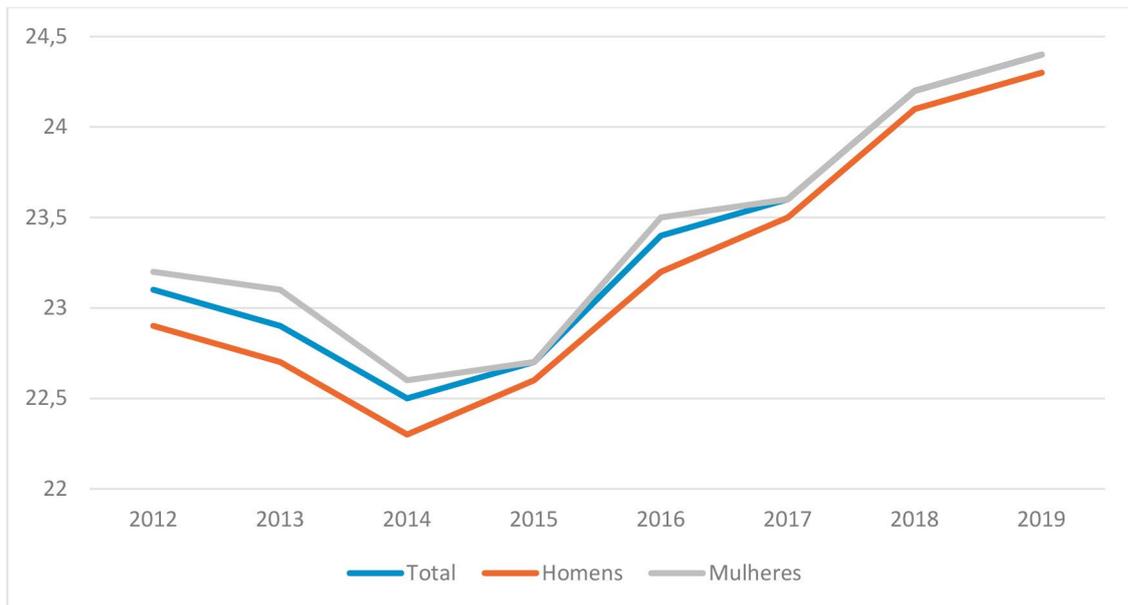
35 A participação dos empregadores é denominada de excedente operacional bruto, ao passo que existe também a classificação de rendimento misto bruto, a remuneração a proprietários de empresas não constituídas em sociedade (autônomos), que não pode ser identificada separadamente se proveniente do capital ou do trabalho.

Gráfico 3. Participação (%) da remuneração dos empregados no PIB, 2000-2019

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

A situação dos mais pobres também mostrou piora em anos recentes. A proporção, em percentual, de pessoas vivendo abaixo de 50% do rendimento mediano revela a parcela da população que recebe metade desse rendimento, na série da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) Contínua. Nesse indicador, que também consta dentre aqueles avaliados no ODS 10, observa-se que há proporcionalmente mais mulheres, na comparação com homens, vivendo com esse rendimento reduzido.

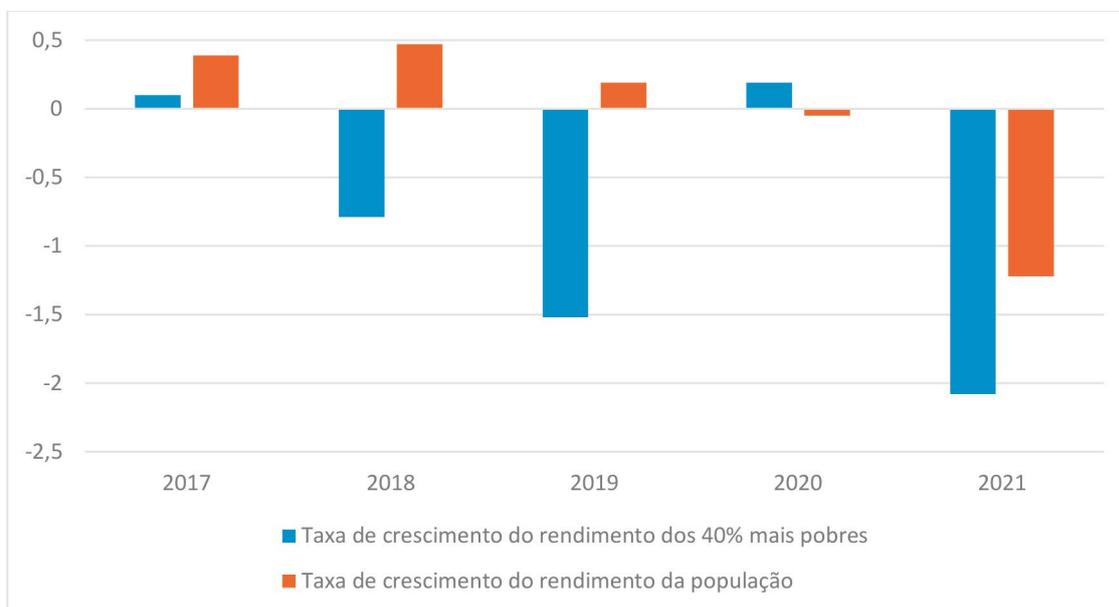
Gráfico 4. Proporção (%) de pessoas vivendo abaixo de 50% do rendimento mediano, por sexo, 2012-2019



Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Ao mesmo tempo, outro indicador, também relacionado ao ODS 10, exhibe reversão no incremento do rendimento médio dos mais pobres. A taxa de crescimento médio anual do rendimento médio domiciliar *per capita* entre os 40% com os menores rendimentos, na comparação entre o ano de referência e 5 anos antes, calculada pelo IBGE com base na PNAD Contínua, era de apenas 0,1% em 2017. Essa taxa era menor do que aquela correspondente à variação anual média do rendimento médio da população total (0,39%), já indicando desempenho pior para os mais pobres. Em 2021, esse indicador revelou que o rendimento médio domiciliar *per capita* dos 40% mais pobres caiu 2,08% ao ano frente aos cinco anos anteriores, acima da queda de 1,22% do rendimento médio da população total. Como observado no gráfico abaixo, o desempenho da renda média dos 40% tem sido pior nos últimos anos.

Gráfico 5. Taxa de crescimento médio anual dos 40% com menores rendimentos e da população total frente aos cinco anos anteriores, 2017-2021

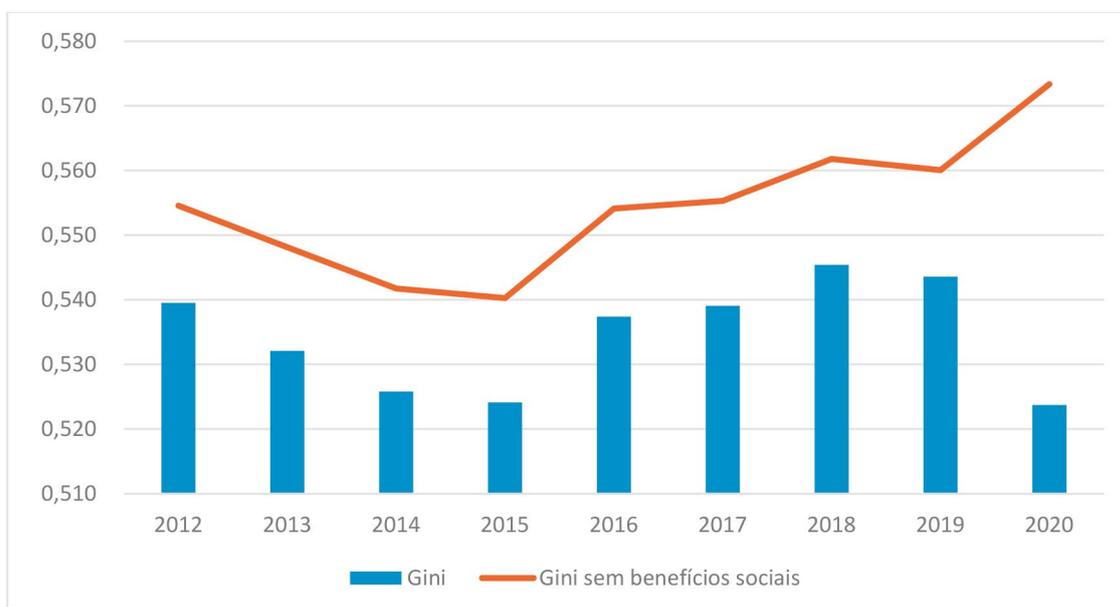


Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Essa deterioração da renda entre os mais pobres é acompanhada de elevação nos índices sintéticos de desigualdade. Em 2019, com dados da PNAD Contínua, o IBGE estimou que o Índice de Gini do rendimento domiciliar *per capita* do Brasil foi de 0,543, representando aumento frente a 2012 (0,540), ano inicial da série do indicador, e a 2015 (0,524), menor índice da referida série.

Já o efeito do Auxílio Emergencial em 2020, conforme discutido adiante, possibilitou forte queda da desigualdade naquele ano. No entanto, se considerada a evolução do Índice de Gini sem benefícios sociais, ou seja, o rendimento obtido apenas no mercado de trabalho sem essas transferências governamentais, consoante o gráfico abaixo, seria observada a continuidade do movimento de retrocesso na desigualdade de renda a partir de 2016.

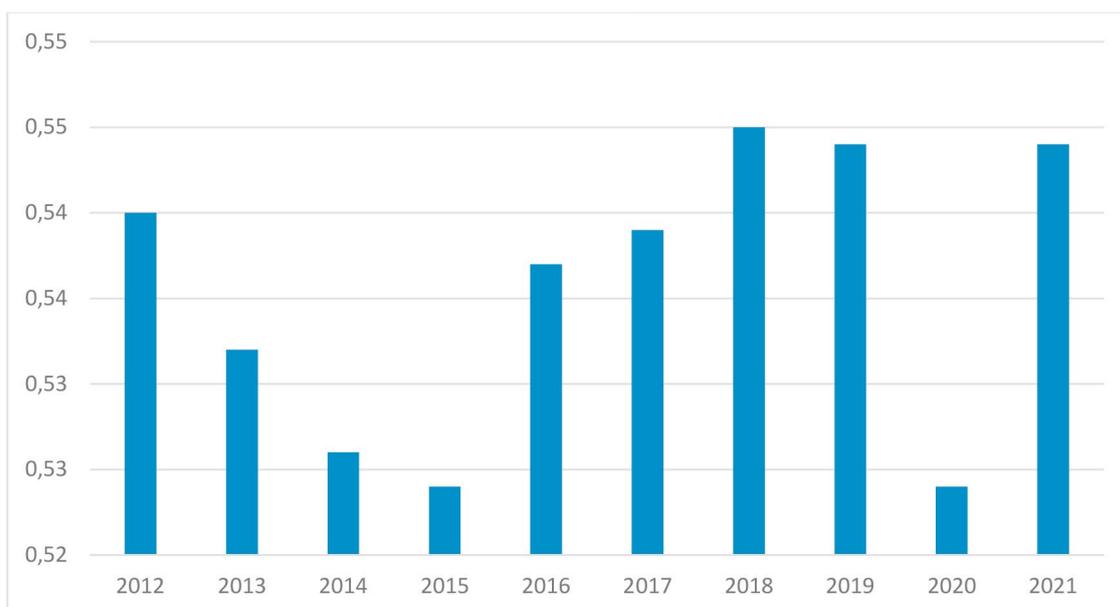
Gráfico 6. Evolução do Índice de Gini do rendimento domiciliar *per capita*, com e sem benefícios sociais, 2012-2020



Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Já em 2021, com a redução na transferência de renda, observa-se retorno ao patamar de desigualdade mais elevada. A PNAD Anual do IBGE evidencia salto no Índice de Gini do rendimento domiciliar *per capita*, a preços médios do ano, na passagem de 2020 para 2021.

Gráfico 7. Índice de Gini do rendimento domiciliar *per capita*, a preços médios do ano, 2012-2021



Fonte: IBGE. Elaboração própria.

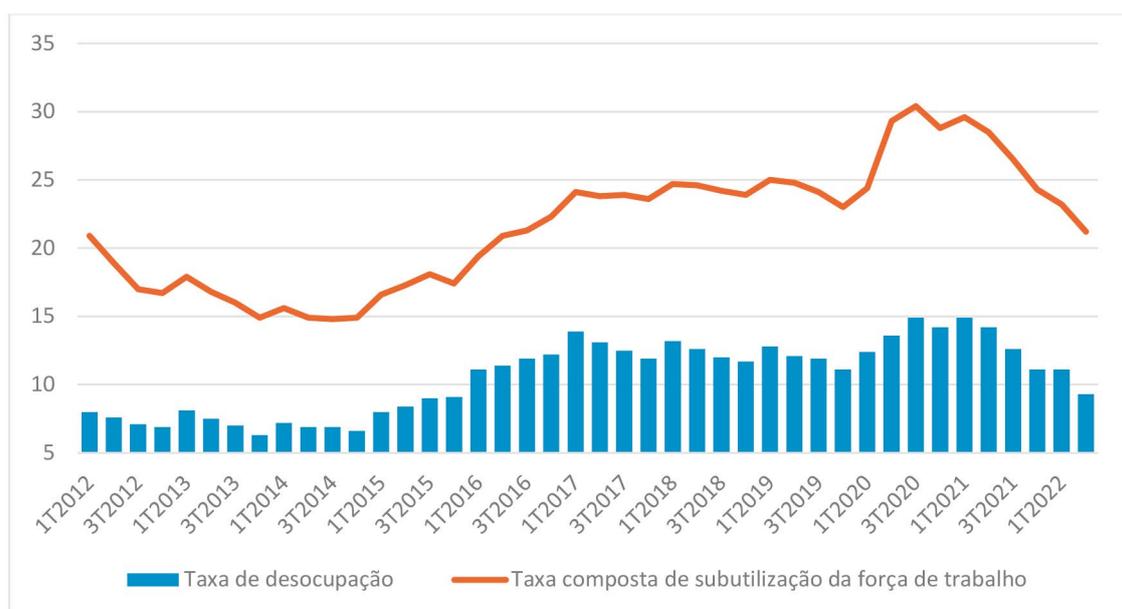
Consequentemente, a menor renda média gerada na economia vem sendo amealhada de maneira desigual por faixas de renda, sendo proporcionalmente pior para as camadas mais pobres. O descenso no nível de atividade econômica tem impactos negativos também sobre o mercado de trabalho, apresentados a seguir.

3.3. MERCADO DE TRABALHO

O período em análise é caracterizado pela fragilidade do mercado de trabalho e por choque decorrente da pandemia de Covid-19 que acentuou dificuldades já existentes. O ano de 2020 evidenciou piora em diversos indicadores de emprego e renda na economia, que já sofria, desde a crise econômica de 2015-2016, com desemprego e subutilização elevados e deterioração na qualidade de empregos. Indicadores da PNAD Contínua do IBGE permitem avaliar elementos centrais do mercado de trabalho.

A leve redução da taxa de desocupação e da taxa composta de subutilização da força de trabalho entre 2017 e 2019 não alterou significativamente o patamar elevado de desemprego e subutilização na economia. Em 2020, houve novo aumento de patamar nessas taxas, havendo redução posterior. No segundo trimestre de 2022, foi registrada taxa de desocupação de 9,3% e taxa composta de subutilização da força de trabalho de 21,2%. Esse resultado tem sido possibilitado pelo aumento da população ocupada.

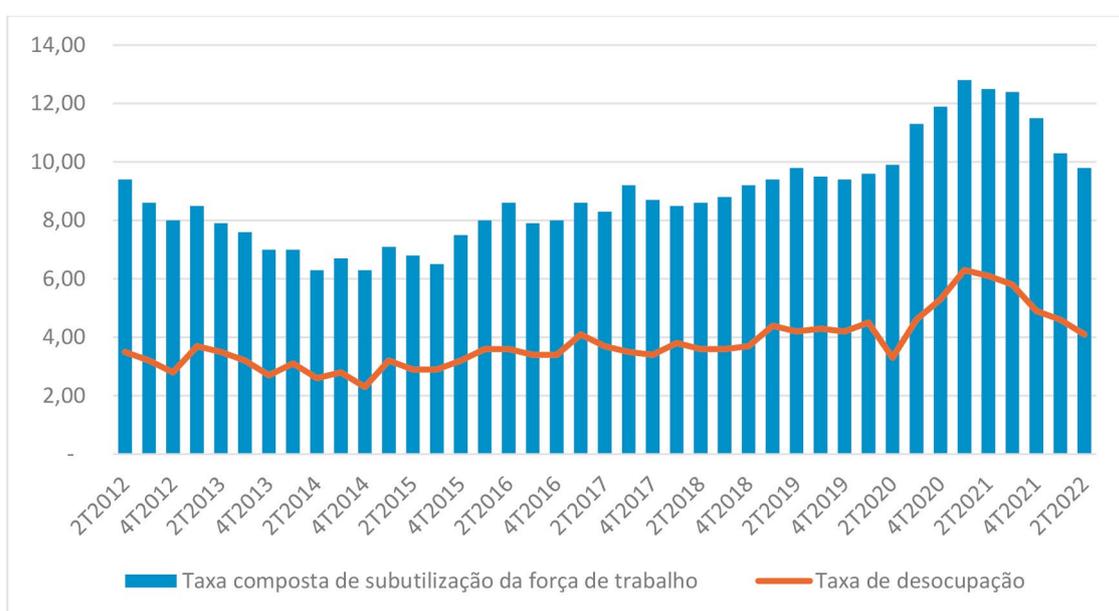
Gráfico 8. Taxa de desocupação e taxa composta de subutilização da força de trabalho, em %, trimestral, 2012-2022



Fonte: IBGE. Elaboração própria.

A taxa de desocupação e a taxa composta de subutilização da força de trabalho são estruturalmente maiores para mulheres do que para homens, embora tenha havido certa melhoria relativa para as mulheres até 2015. A diferença em pontos percentuais entre a taxa das mulheres e a dos homens, nesses dois indicadores, é exposta no gráfico abaixo, que revela terem sido perdidos em parte os ganhos das mulheres em termos de maior ocupação e utilização da força de trabalho, verificando-se aumento proporcionalmente maior no desemprego de mulheres a partir de 2016 e especialmente em 2020.

Gráfico 9. Diferença (em pontos percentuais) entre mulheres e homens na taxa de desocupação e na taxa combinada de subutilização da força de trabalho, trimestral, 2012-2021



Fonte: IBGE. Elaboração própria.

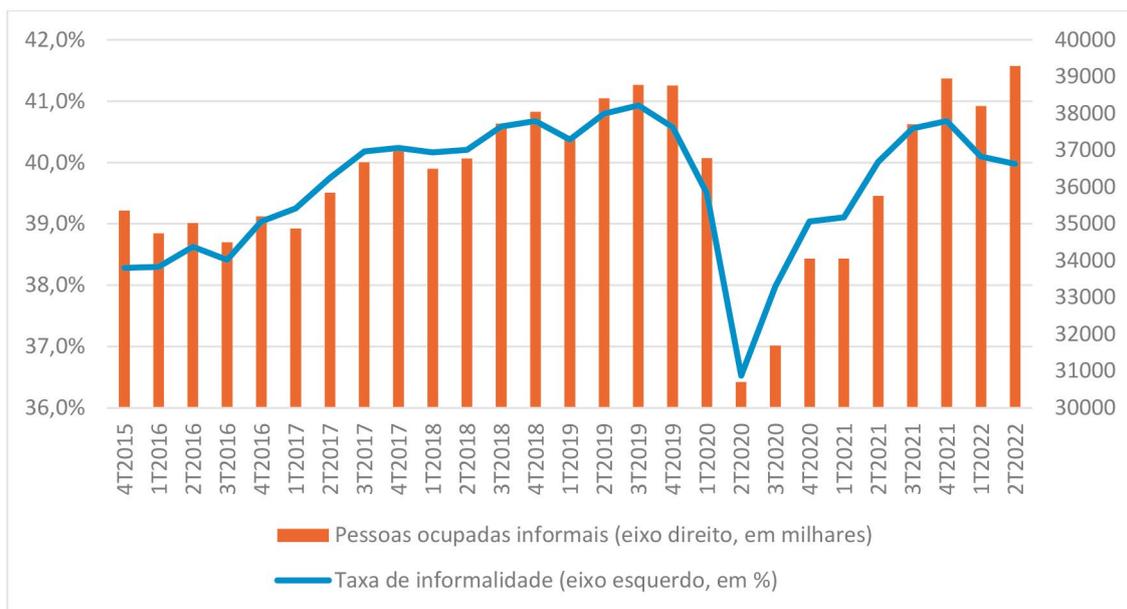
A evolução da população ocupada tem-se dado com aumento da informalidade, a partir de elevação de postos de trabalho tipicamente informais, como empregados no setor privado sem carteira assinada, trabalhadores domésticos sem carteira assinada, trabalhadores por conta própria sem registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), empregadores sem CNPJ e trabalhador familiar auxiliar. Utilizando esses grupos como *proxy* do emprego informal, foram construídas séries do número de ocupações e da taxa de participação dessa forma de vínculo no total das ocupações, mostrados no gráfico abaixo.

O número de pessoas ocupadas em categorias de emprego tipicamente informais vinha aumentando proporcionalmente mais e ganhando participação frente ao total das ocupações entre 2015 e 2019. O choque negativo nas ocupações tipicamente informais foi mais intenso em 2020, empurrando para baixo o pessoal ocupado e a taxa de informalidade, mas a

recuperação recente nas ocupações desde meados de 2020 tem sido mais intensa entre os trabalhadores tipicamente informais.

Desse modo, a informalidade recobrou grande parte da queda sofrida em 2020 e registrou 40,0% do total das ocupações no mercado de trabalho e 39,2 milhões de ocupações no segundo trimestre de 2022.

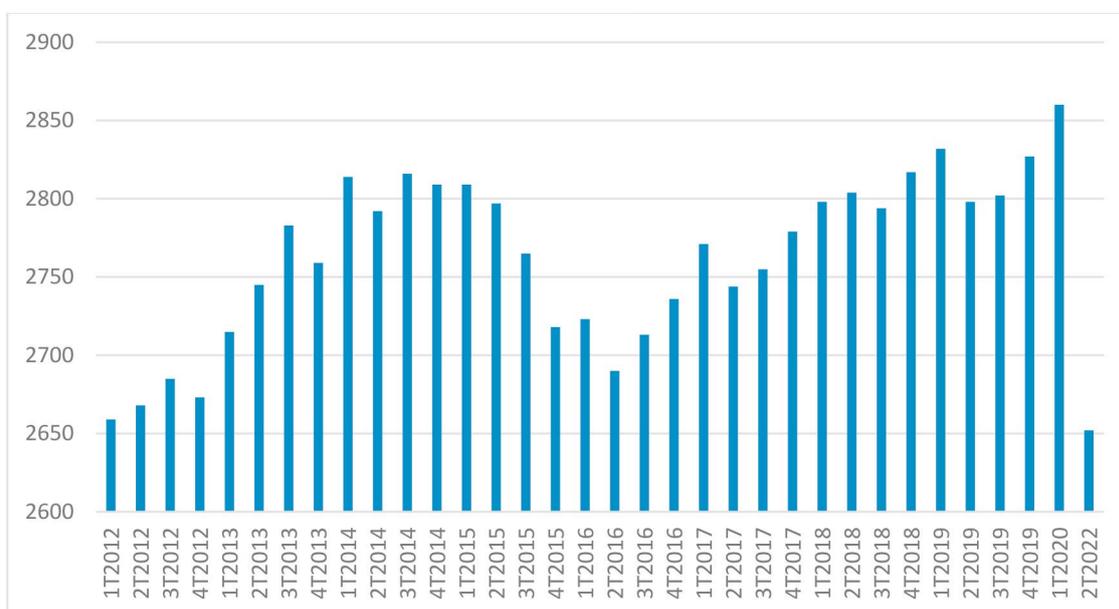
Gráfico 10. Pessoas ocupadas tipicamente informais e taxa de informalidade no total de pessoas ocupadas, trimestral, 2015-2022



Fonte: IBGE. Elaboração própria.

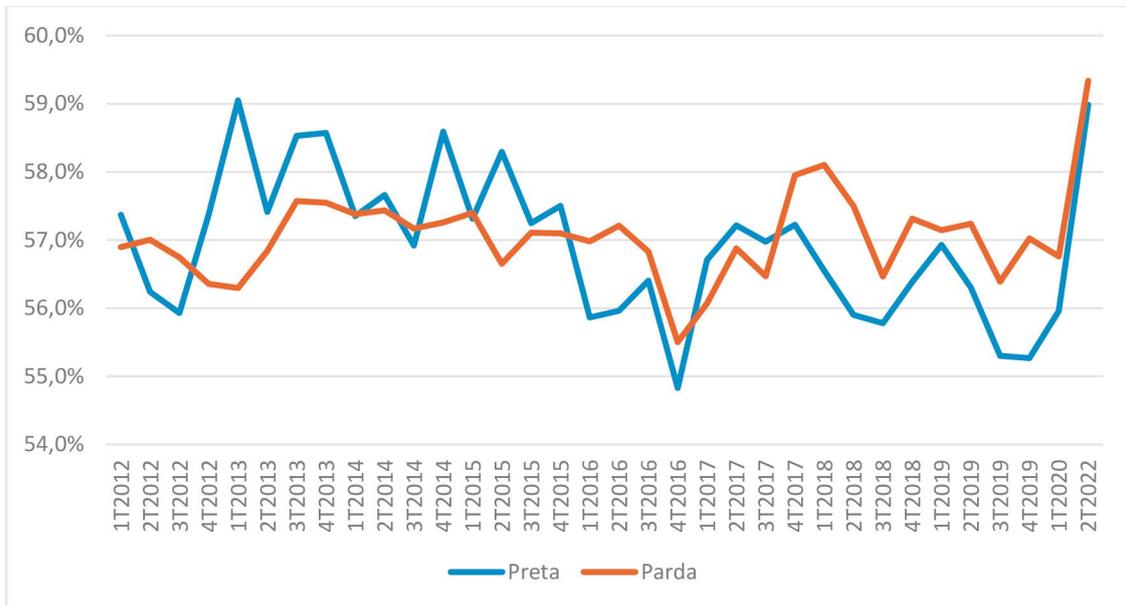
A recuperação com base em ocupações de menor remuneração e mais precárias influencia o rendimento médio e a massa salarial. O rendimento médio real habitualmente recebido por mês de todos os trabalhos é mostrado no gráfico abaixo. Descontados os efeitos da inflação, o rendimento médio vinha elevando-se de 2012 a 2014, sofreu queda em 2015 e 2016 e mostrou recuperação até 2019. Após 2019, os dados da PNAD Contínua para esse indicador só estão disponibilizados para o primeiro trimestre de 2020 e para o segundo trimestre de 2022, indicando que houve significativa perda no rendimento médio real neste período.

Gráfico 11. Rendimento médio mensal real habitualmente recebido de todos os trabalhos, trimestral, 2012-2022

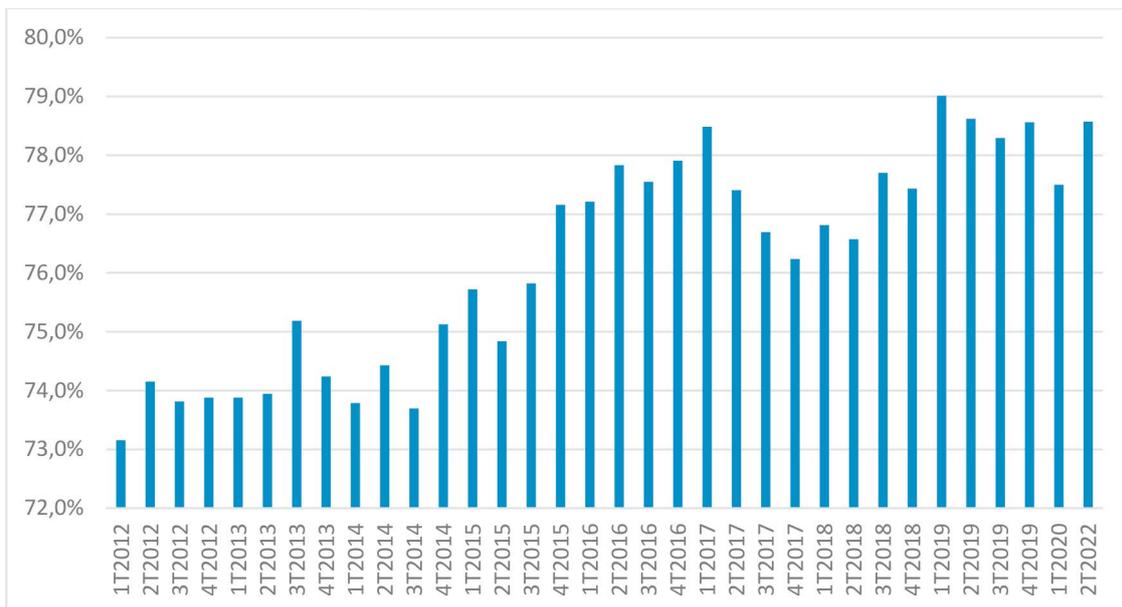


Fonte: IBGE. Elaboração própria.

O rendimento do trabalho por cor ou raça não revela melhoria significativa no período recente, de acordo com o gráfico 11 abaixo. Pardos têm mostrado certa manutenção no rendimento inferior aos brancos, ao passo que pretos revelam certa queda na comparação com brancos desde 2013. Já o segundo trimestre de 2022 apresenta redução nas disparidades por cor ou raça, possivelmente por causa de compressão maior do salário médio de brancos. Já as iniquidades por sexo revelam alguma aproximação entre mulheres e homens em anos recentes, conforme o gráfico 12 abaixo.

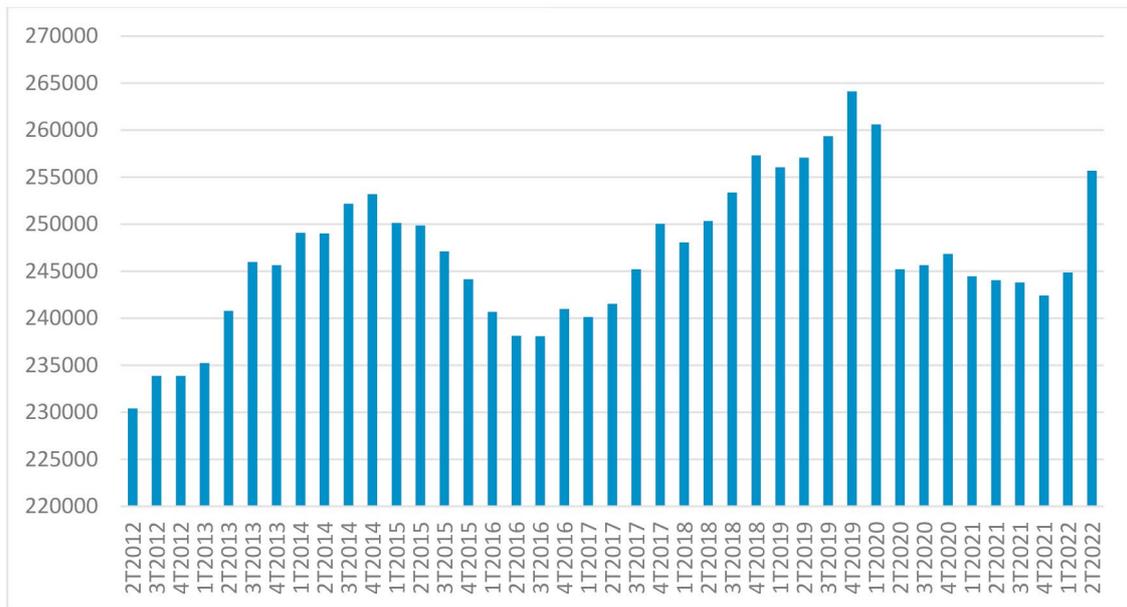
Gráfico 12. Rendimento médio real por cor ou raça em relação (%) aos brancos, trimestral, 2012-2022

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Gráfico 13. Rendimento médio real de mulheres em relação (%) aos homens, trimestral, 2012-2022

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Em razão da queda no rendimento médio, a massa salarial habitualmente recebida das pessoas ocupadas, importante indicador da capacidade de consumo e de demanda, demonstrou expressivo declínio a partir do quarto trimestre de 2019, e indicou retomada apenas no segundo trimestre de 2022.

Gráfico 14. Massa salarial real habitualmente recebida, trimestral, 2012-2021

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Adicionalmente a esses dados de mercado de trabalho, outro recorte relevante para a presente avaliação pode ser observado com respeito à preocupação com os jovens que não trabalham, nem estudam ou se qualificam. Segundo dados oficiais do IBGE em suplemento anual da PNAD sobre educação, foi apurado, em 2019, que havia 11,2 milhões de jovens entre 15 e 29 anos não ocupados e não frequentando escola, nem cursos pré-vestibular, técnico de nível médio, normal (magistério) ou qualificação profissional, o que correspondia a 22,4% do total de jovens nessa faixa etária.

Nesse contexto de ocupação dos jovens, levantamento feito pela consultoria iDados³⁶, com base em microdados da PNAD Contínua, indica que a proporção de jovens que não trabalham, nem estudam ou se qualificam aumentou fortemente na pandemia e mostrava, no segundo trimestre de 2021, nível acima daquele verificado antes da pandemia, atingindo 12,3 milhões de pessoas³⁷. Dessa maneira, parece haver dificuldade nas políticas públicas para a inclusão desses jovens no sistema educacional e de qualificação profissional ou no mercado de trabalho.

36 Ver PEREIRA, R. Brasil tem 12,3 milhões de jovens que não estudam nem trabalham. **O Estado de S.Paulo**, 03 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-tem-12-3-milhoes-de-jovens-que-nao-estudam-nem-trabalham,70003940260>.

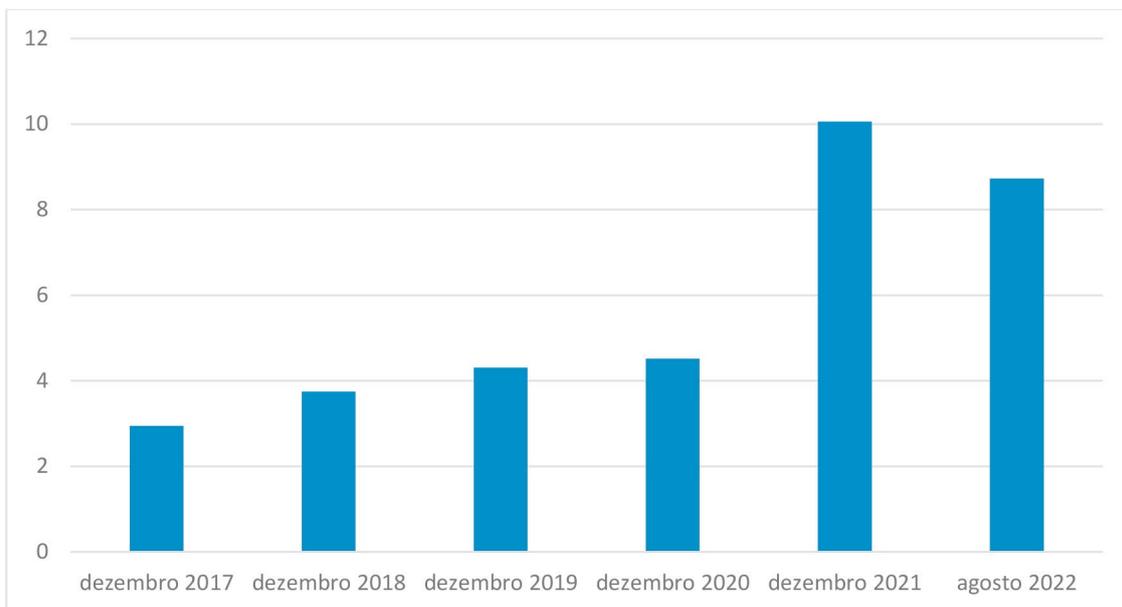
37 As taxas para a participação desses jovens, que se diferenciam em 2019 do nível apresentado pelo IBGE, mostraram evolução de 27,5% no quarto trimestre de 2019, 35,0% no segundo trimestre de 2020 e 30,5% no segundo trimestre de 2021.

3.4. INFLAÇÃO

Além dos problemas relacionados ao baixo dinamismo econômico, observam-se, no período recente, mesmo com a economia operando com grande ociosidade, elevações nos preços associadas à desvalorização da taxa de câmbio e a aumentos de custos relativos a alimentos, energia e combustíveis.

O aumento no nível da inflação desde 2020, com expressivas elevações em 2021 e 2022, tem representado dificuldade adicional para a população mais pobre. Essa situação pode ser agravada pelo ciclo de aumentos na taxa de juros acionado pelo Banco Central do Brasil em resposta à subida dos preços, que deve influenciar negativamente o nível de atividade econômica. A carestia, quando não acompanhada de reajustes em salários e transferências de renda, tem impactos sobre pobreza e insegurança alimentar, discutidos adiante. Abaixo é mostrada a evolução da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do IBGE, no período em análise.

Gráfico 15. Evolução da inflação medida pelo IPCA acumulado em 12 meses (%), 2017-2022



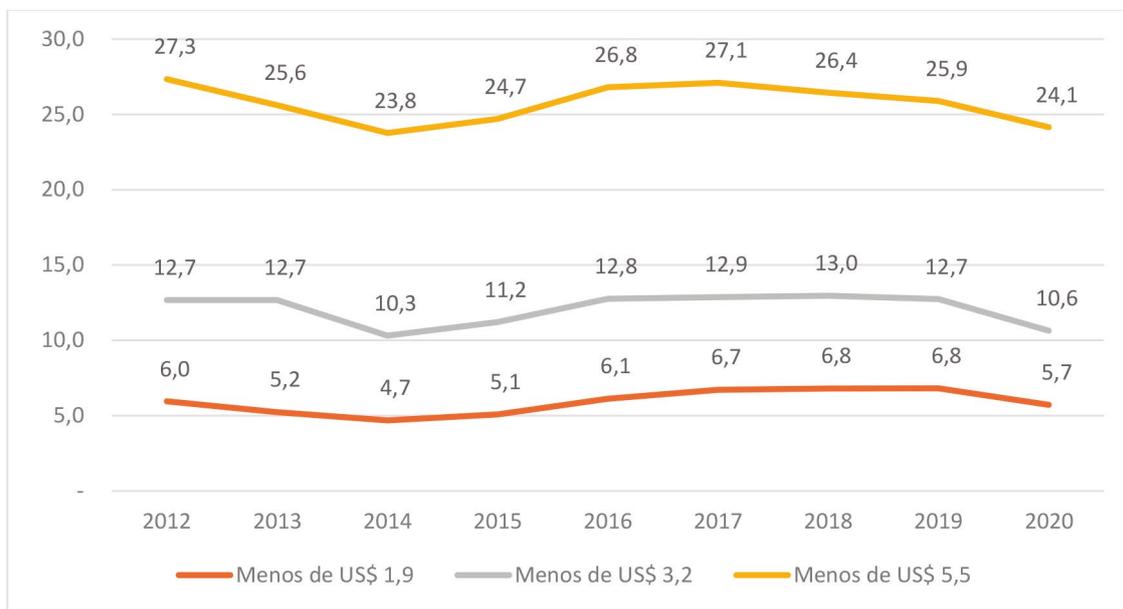
Fonte: IBGE. Elaboração própria.

3.5. POBREZA

Dados da Síntese de Indicadores Sociais do IBGE apontam que o nível de pobreza extrema, configurada como renda mensal *per capita* inferior a US\$ 1,9 em paridade do poder de compra (PPC) por dia, era de 12,0 milhões de brasileiros em 2020, representando 5,7% do total da

população, enquanto o número de indivíduos em situação de pobreza, aqueles com renda inferior a US\$ 3,2 PPC, alcançava 22,4 milhões de pessoas, ou 10,6% da população. Nota-se que a pobreza extrema, que vinha aumentando, foi significativamente reduzida em razão do Auxílio Emergencial em 2020. Já a população que ganhava mais de US\$ 5,5 PPC, 50,9 milhões de pessoas, representava 24,1% do total brasileiro. A evolução recente das três linhas de pobreza de referência internacional definidas pelo Banco Mundial é mostrada no gráfico abaixo.

Gráfico 16. Evolução da proporção (%) de pessoas vivendo abaixo das linhas de pobreza do Banco Mundial, US\$ PPC, 2012-2020



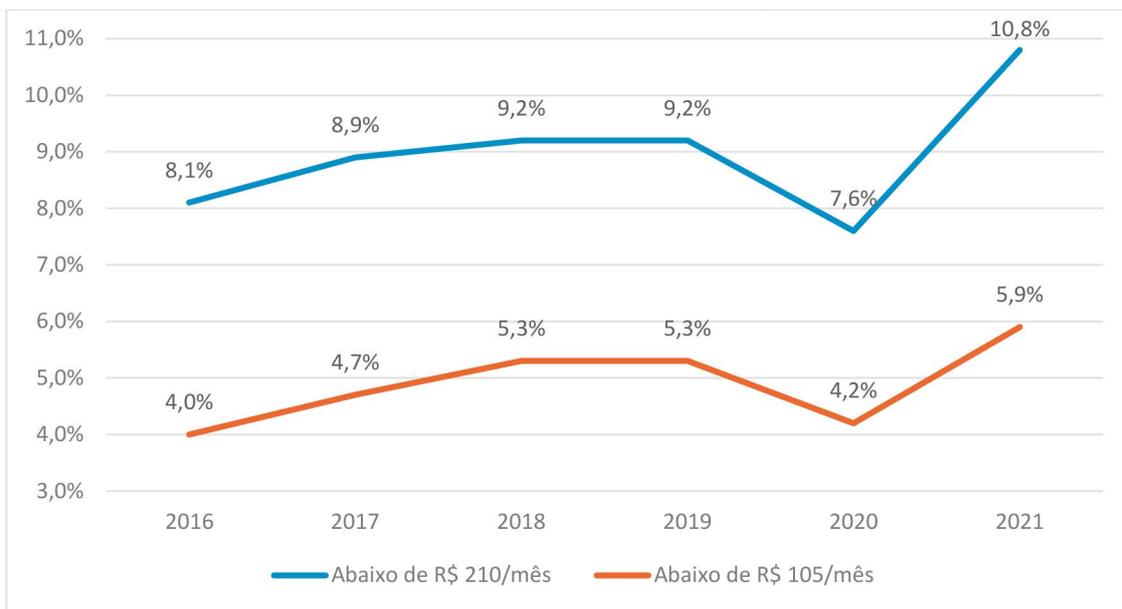
Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Estudo realizado no âmbito da Fundação Getúlio Vargas (FGV)³⁸ Social mostra a variação da pobreza em frequência anual e mensal, a partir de microdados da PNAD Contínua. Os dados mensais demonstram um pico de pobreza em março de 2020, com o início da pandemia, e em março de 2021, com o fim do Auxílio Emergencial, ao passo que os pontos mais baixos da pobreza estão em meados de 2020, por causa do efeito positivo desse benefício social. Os últimos dados da série construída pela FGV Social, em novembro de 2021, mostravam patamares de pobreza superiores ao do período pré-pandemia e projetavam tendência de aumento.

38 NERI, M.; HECKSHER, M. **A Montanha-Russa da Pobreza**. FGV Social, 2022. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/MontanhaRussaDaPobreza_Neri_Hecksher_FGV_Social.pdf.

No gráfico abaixo são mostrados números anuais da FGV Social sobre a proporção de pessoas vivendo abaixo das linhas de pobreza e de extrema pobreza definidas pelo programa Auxílio Brasil, respectivamente abaixo de R\$ 210/mês e abaixo de R\$ 105/mês. A pobreza, após o efeito do Auxílio Emergencial de 2020, cresce fortemente em 2021, superando o nível pré-pandemia.

Gráfico 17. Evolução da proporção de pessoas vivendo abaixo de linhas de pobreza (R\$ 210) e extrema pobreza (R\$ 105), R\$ de novembro de 2021, 2016-2021



Fonte: FGV Social. Elaboração própria.

Ainda com relação à pobreza, estudo da PUC/RS³⁹ revela que a pobreza de crianças de 0 a 6 anos, que tem patamar maior para este grupo em comparação com a população geral, expandiu-se entre 2019 e 2021, apesar de significativa redução em 2020. A pobreza, considerando as crianças com renda *per capita* inferior a US\$ 5,5 PPC por dia, e a extrema pobreza, contabilizando as crianças com renda *per capita* inferior a US\$ 1,9 PPC por dia, cresceram, respectivamente, 7,7% e 8,5% para crianças de 0 a 6 anos entre 2019 e 2021, passando a pobreza de 41,5% em 2019 para 44,7% em 2021 e a extrema pobreza de 11,7% para 12,7% no período.

As taxas de pobreza de um país estão fortemente associadas ao nível de atividade econômica. Assim, o período analisado, de 2017 a 2022, revelou-se bastante desfavorável e desafiador para as políticas públicas de combate à pobreza e à desigualdade, havendo a expansão apontada na pobreza e na desigualdade, apesar da melhoria momentânea em 2020.

39 SALATA, A.; MATTOS, E. J.; BAGOLIN, I. P. **Pobreza infantil no Brasil: 2012-2021**. Laboratório de Desigualdades, Pobreza e Mercado de Trabalho – PUCRS Data Social. Porto Alegre, 2022. Disponível em: <http://www.pucrs.br/datasocial>.

3.6. SALÁRIO MÍNIMO

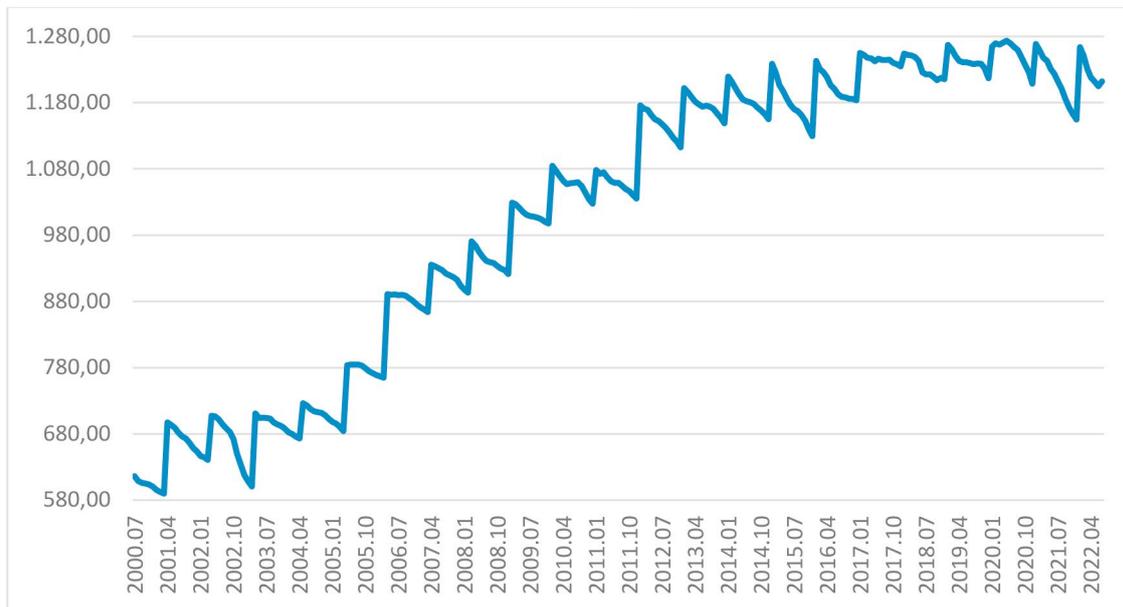
A política de valorização do salário-mínimo criada pela Lei nº 13.152, de 29 de julho de 2015, para o período de 2016 a 2019, foi descontinuada. Segundo essa norma, era aplicado, por Decreto, reajuste correspondente ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) mais o crescimento real definido pela taxa de crescimento do PIB registrada dois anos antes.

No lugar dessa política, em 2020, 2021 e 2022, passaram a ser realizados reajustes por meio de Medida Provisória⁴⁰ apenas conforme o INPC, ou seja, sem aumento real. É o caso da Lei nº 14.013, de 10 de junho de 2020, que dispõe sobre o valor do salário-mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2020 e resultou da conversão da Medida Provisória nº 919, de 2020, assim como da Lei nº 14.158, de 2 de junho de 2021, que dispõe sobre o valor do salário-mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2021 e resultou da conversão da Medida Provisória nº 1.021, de 2020, e da Lei nº 14.358, de 1º de junho de 2022, que dispõe sobre o valor do salário-mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2022 e resultou da Medida Provisória nº 1.091, de 2021.

Com variações estipuladas segundo a inflação acumulada no momento de edição da Medida Provisória de reajuste para o ano seguinte, houve, em dois casos recentes, em 2020 e 2021, aumento do salário-mínimo ligeiramente inferior ao INPC registrado no ano anterior consolidado. Em 2020, a diferença foi corrigida a partir de fevereiro, com a edição da citada Medida Provisória nº 919, de 2020.

40 Antes da mencionada Lei nº 13.152, de 29 de julho de 2015, e de sua antecessora, a Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011, que fixava o valor do salário mínimo em 2011 e a sua política de valorização de longo prazo, os reajustes do piso salarial com ganhos reais a partir de 2004 eram feitos por meio de Medidas Provisórias e de negociação com centrais sindicais.



Gráfico 18. Salário mínimo real em R\$ do último mês, deflacionado pelo INPC, 2000-2022

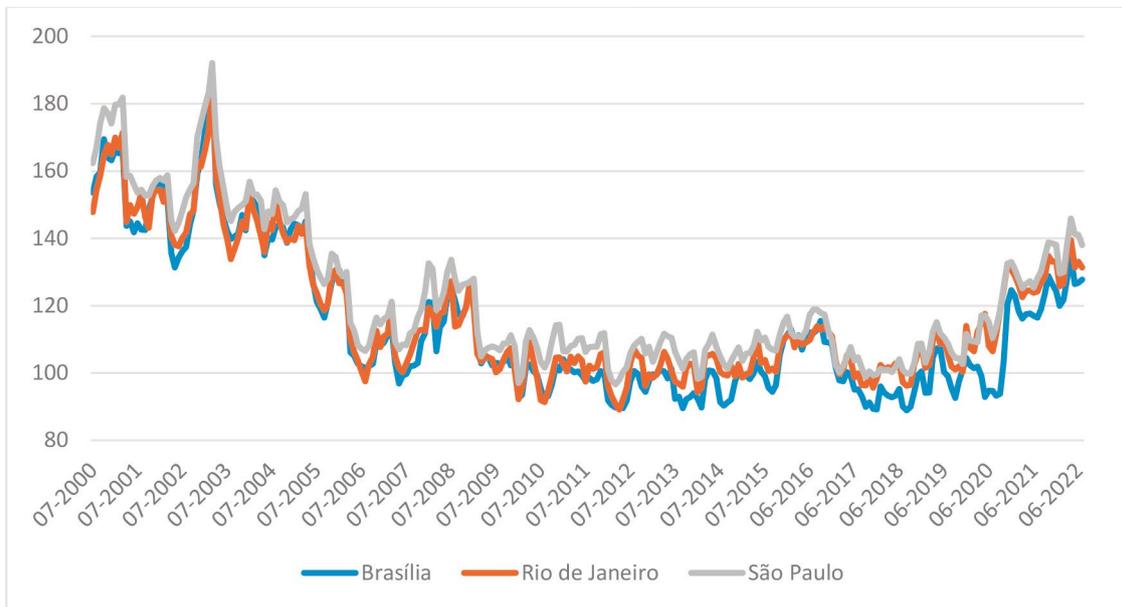
Fonte: IPEA. Elaboração própria.

O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2023, apresentado pelo Poder Executivo em 31/08/2022, revela intenção de reajustar o salário mínimo para o próximo ano apenas segundo a inflação medida pelo INPC.

Além da atual falta de aumento ou leve redução real do salário mínimo, a inflação elevada em gêneros alimentícios essenciais para os trabalhadores engendra situação em que o valor por hora do salário mínimo é capaz de comprar menos bens da cesta básica. O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) calcula as horas de trabalho necessárias ao indivíduo que ganha salário mínimo para adquirir uma cesta básica de alimentos em diferentes capitais⁴¹. Por esse indicador, revela-se deterioração recente, desde 2018, no poder de compra do salário mínimo, que contrasta com a situação anterior.

41 A cesta básica é composta de quantidades mínimas de 13 itens definidos pelo Dieese originalmente com base no Decreto-Lei nº 399, de 30 de abril de 1938. A cesta é apurada mensalmente em todas as capitais.

Gráfico 19. Horas de trabalho necessárias a quem ganha salário mínimo para adquirir uma cesta básica de alimentos, em Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo, 2000-2022



Fonte: Dieese. Elaboração própria.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT)⁴² ressalta que estudos recentes sobre salários mínimos têm constatado efeitos positivos desse instrumento sobre a diminuição da desigualdade. Adicionalmente, os salários mínimos contribuem significativamente para a redução de diferenças salariais de gênero. Já Engbom e Moser⁴³ mostraram evidências de que o aumento do salário mínimo verificado de 1994 a 2014 foi responsável por um terço da queda na desigualdade de renda no Brasil nesse período.

Os impactos do salário mínimo vão além da atuação governamental no mercado de trabalho e influenciam positivamente transferências de renda no âmbito da proteção social conferida pelo sistema de seguridade do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), este último comentado adiante.

42 OIT. **Global Wage Report 2020-2021: Wages and minimum wages in the time of COVID-19.** Geneva: ILO, 2020. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_762534.pdf.

43 ENGBOM, N.; CHRISTIAN, C. Earnings Inequality and the Minimum Wage: Evidence from Brazil. **Columbia Business School Research Paper**, No. 18-50. A ser publicado na American Economic Review. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3181965.

3.7. INSEGURANÇA ALIMENTAR E FOME

Entre os diversos impactos que podem ser observados no padrão de vida nacional está o aumento da fome e da insegurança alimentar, especialmente a insegurança alimentar grave, associada à situação de fome e de privação de alimentos. Algumas pesquisas recentes revelam retrocesso a esse respeito no período avaliado, o que está significativamente vinculado à pobreza e à desigualdade.

Relatório de 2022 da Organização para a Agricultura e a Alimentação (FAO, na sigla em inglês)⁴⁴ indicou que a prevalência de insegurança alimentar grave aumentou no mundo entre os períodos de 2014-2016 e de 2019-2021, ao passar de 7,7% para 10,7% da população mundial (elevação de 38,9% na taxa de prevalência). Já a prevalência de insegurança alimentar grave e moderada transitou de 21,8% para 28,1% (alta de 28,8%) no mundo.

Na pesquisa realizada pela FAO, os dados para o Brasil revelam crescimento recente da insegurança alimentar maior do que a média mundial. A insegurança alimentar grave saltou de 1,9% para 7,3% de 2014-2016 a 2019-2021 (expansão de 384,2% na taxa de prevalência), enquanto a insegurança grave e moderada subiu no País de 18,3% para 28,9% no período (aumento de 57,9%).

A evolução da insegurança alimentar no Brasil pode ser também observada em levantamentos nacionais com metodologias equivalentes realizados nos últimos anos. A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018, publicada pelo IBGE, já indicava crescimento da insegurança alimentar, após sequência de quedas nesse quesito de 2004 a 2013, medidas pela PNAD, enquanto duas pesquisas recentes demonstram a escalada nessa insegurança, conforme se nota no gráfico abaixo.

A Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN) realizou avaliações domiciliares mais recentes, em 2020 e 2021-2022, sobre o aumento da fome no Brasil. Em 2020⁴⁵, apurou-se que 55,2% dos domicílios, ou 116,8 milhões de pessoas, se encontravam com algum grau de insegurança alimentar. Estavam em situação de insegurança grave 9% da população, ou 19 milhões de pessoas.

44 FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2022**. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable. Rome: FAO, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cc0639en>.

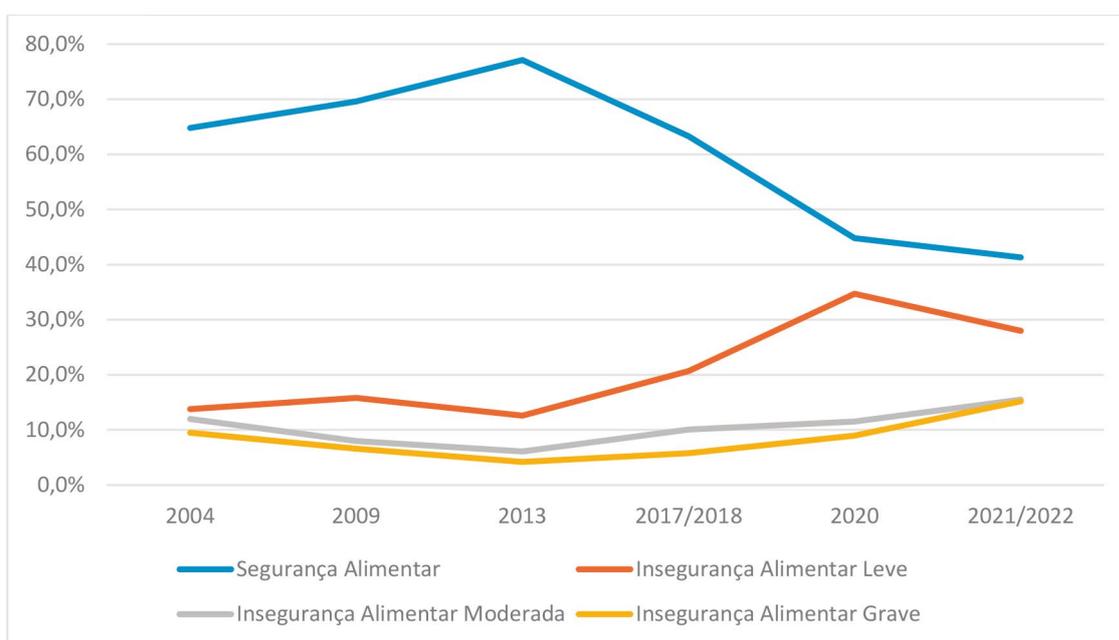
45 Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN). **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. 2021. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf.



Já consoante o II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil⁴⁶, a Rede PENSSAN mostra que só 4 entre 10 famílias conseguiram acesso pleno à alimentação em 2022. Foi estimado que mais 14 milhões de pessoas passaram a conviver com a situação de fome, elevando o total de pessoas nessa circunstância para 33,1 milhões. Em termos percentuais, a insegurança alimentar grave subiu de 11,5% para 15,5%.

O gráfico abaixo mostra a taxa de prevalência de segurança e insegurança alimentar no Brasil nas pesquisas domiciliares recentes disponíveis que guardam semelhança metodológica com o levantamento da rede PENSSAN e que foram por esta publicação divulgadas. Além da citada POF 2017-2018, nota-se que os anos de 2004, 2009 e 2013 são provenientes da PNAD.

Gráfico 20. Taxa de prevalência de segurança e insegurança alimentar, 2004-2022



Fonte: Rede PENSSAN, 2022. Elaboração própria.

A insegurança alimentar é maior para as famílias com menores rendimentos. Entre as razões apontadas para a expansão dessa insegurança estão a insuficiência de renda, o desemprego e o subemprego, além de deficiências habitacionais, falta de acesso à educação e condições precárias de saúde.

Nesse contexto, o recebimento de benefícios sociais tem efeito positivo sobre a segurança alimentar, ainda que esses benefícios tenham conseguido eliminar a insegurança nesse as-

46 Rede PENSSAN. II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>.

pecto. Nos domicílios com, pelo menos, um morador aposentado, houve maior percentual de segurança alimentar (46,5%) e menor de insegurança alimentar grave (11,9%).

O impacto do Auxílio Emergencial, ainda que tenha sido positivo, parece ter sido limitado, uma vez que não foram contempladas todas as famílias em situação de privação de alimentos ou de fome. Conforme a Rede PENSSAN:

a fome, representada pela [insegurança alimentar] grave, foi maior nos domicílios que solicitaram e não receberam (63%) o Auxílio Emergencial, quando comparados com os que solicitaram e receberam (47,5%). Quando se soma a este grupo os domicílios que não solicitaram o Auxílio Emergencial, observa-se que muitos domicílios de baixa renda não foram contemplados com essa política pública e experimentaram condições ainda mais graves. A situação sugere que o programa não atingiu todas as famílias que viviam em privação de alimentos ou vivenciavam a fome (...)

O cotejo dos dados por sexo da pessoa de referência do domicílio revela que as mulheres são mais penalizadas com respeito ao nível e ao crescimento da taxa de prevalência da insegurança alimentar grave, ao passarem de 11,2% para 19,3% entre 2020 e 2021-2022, ao passo que os homens saíram de 7,0% para 11,9% nesse período.

O corte por raça evidencia maior prevalência e crescimento da insegurança alimentar grave recentes entre pretos e pardos como pessoa de referência no domicílio, na comparação com brancos. Essa insegurança subiu de 10,4% em 2020 para 18,1% em 2021-2022 para pretos e pardos, ao passo que aumentou de 6,8% para 10,6% para brancos nesse intervalo de tempo.

Ainda se nota expressivo aumento da insegurança alimentar grave dos domicílios com crianças de idade até 10 anos, que passou de 9,4% para 18,1% entre 2020 e 2021-2022. A Rede PENSSAN atribui esse resultado à negligência dos governos na gestão caótica do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Entre os programas que tratam do combate à fome e de compra e formação de estoques de gêneros alimentícios para regular a oferta e os preços no País, podem ser notados alguns retrocessos e a descontinuidade de certos arranjos institucionais. O término da vigência do II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan), de 2016 a 2019, não foi sucedido por outra política semelhante.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), órgão consultivo diretamente ligado à Presidência da República e espaço de participação da sociedade civil na formulação e avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, foi



extinto pelo texto da Medida Provisória nº 870, de 2019. Apesar de o Congresso Nacional ter revertido essa extinção durante a tramitação da matéria, a conversão da Medida Provisória na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, foi feita com veto presidencial ao dispositivo que mantinha o Consea. Esse veto não foi, posteriormente, derrubado pelo Congresso.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que fora criado no contexto do Programa Fome Zero e de políticas para a segurança alimentar, além de garantir preços mínimos para a agricultura familiar, sua principal beneficiária, mostrou significativa redução em recursos e compras de alimentos, após 2014⁴⁷. O PAA foi substituído pelo Programa Alimenta Brasil, de acordo com a Medida Provisória nº 1.061, de 2021, convertida na Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021.

Ademais, a política de estoques públicos de gêneros alimentícios também foi impactada pela restrição fiscal e pela perspectiva de deixar que o mercado privado regulasse livremente o preço dos alimentos. Os estoques da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), conforme dados da instituição, foram muito reduzidos para diversos gêneros alimentícios.

Dessa maneira, o Brasil afasta-se do cumprimento das recomendações relacionadas com padrão de vida e do ODS 2 com respeito à fome.

3.8. DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO E INOVAÇÃO

Outro aspecto central das estratégias nacionais diz respeito ao desenvolvimento produtivo. Essa preocupação está expressa no ODS 9. Existem evidências significativas de que os países mais ricos são mais industrializados e apresentam atividades produtivas mais avançadas do ponto de vista da complexidade econômica e da geração de valor e de conhecimento e inovação.

O desenvolvimento está associado à estrutura produtiva e ao nível de sofisticação e complexidade dos produtos que são exportados e produzidos⁴⁸. Há evidências de que os produtos mais complexos ou sofisticados estão em setores industriais, como máquinas e equipamentos, químicos e metais, ao passo que os menos complexos são matérias-primas e *commo-*

47 PERIN, G.; A. F. C. S. ALMEIDA; SPÍNOLA, P. A. C.; PELLA, A. F. C.; SAMBUICHI, R. H. R. A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios. **Texto para discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2021. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10824/1/td_2691.pdf. Acesso em 23/09/2021.

48 Ver, por exemplo, LIMA, P. G. C. Alguns desafios estruturais do desenvolvimento produtivo e da indústria na economia brasileira recente. **Cadernos Aslegis**, 52, maio/julho, 2014.



dities, madeira, têxteis e produtos agrícolas⁴⁹. Os maiores exportadores de produtos mais complexos são países de alta renda, enquanto os maiores exportadores de produtos menos complexos são países de baixa renda. Além disso, a participação das exportações dos produtos mais complexos aumenta com a renda.

Adicionalmente, verificam-se evidências de que as economias mais complexas ou sofisticadas também têm menor desigualdade de renda, ao mesmo tempo em que o aumento dessa sofisticação se reflete em menor desigualdade⁵⁰. Além disso, o emprego industrial tem significativa relação negativa com a desigualdade de renda⁵¹.

Tendo em vista a importância da diversificação produtiva, o ODS 9 inclui a meta 8.2, relativa a atingir níveis mais elevados de produtividade das economias por meio da diversificação, modernização tecnológica e inovação, inclusive por meio de um foco em setores de alto valor agregado e dos setores intensivos em mão de obra.

Dados da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO, na sigla em inglês) trazem elementos fundamentais para entender a evolução recente brasileira quanto à indústria de transformação. O Brasil tem perdido participação na indústria manufatureira mundial, segundo apura a UNIDO. No gráfico abaixo, mostra-se que, no período em análise, permanece a tendência de queda na participação da indústria de transformação no PIB brasileiro e de queda no valor adicionado dessa indústria em termos *per capita*.

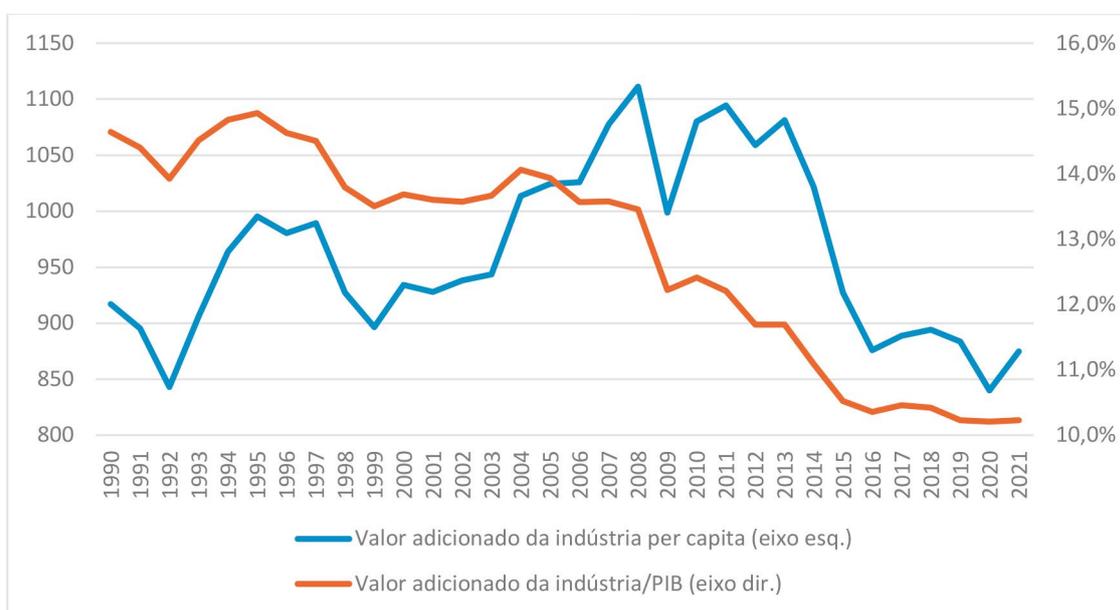
49 A exemplo de estudo de FELIPE, J.; KUMAR, U.; ABDON, A.; BACATE, M. Product complexity and economic development. **Structural Change and Economic Dynamics**, vol. 23(1), p. 36-68, 2012.

50 HARTMANN, D.; GUEVARA, M. R.; JARA-FIGUEROA, C.; ARISTARÁN, M.; HIDALGO, C. A. Linking Economic Complexity, Institutions and Income Inequality. **World Development**, Vol. 93, 2017.

51 MEHIC, A. Industrial employment and income inequality: Evidence from panel data. **Structural Change and Economic Dynamics** 45, 2018.



Gráfico 21. Valor adicionado na indústria per capita (US\$), e valor adicionado na indústria/PIB (%), US\$ de 2015 constantes, 1990-2021



Fonte: UNIDO. Elaboração própria.

Outros indicadores com respeito ao ODS 9 também demonstram retrocessos, segundo dados do IBGE. A participação de indústrias de média e alta tecnologia no valor adicionado total da indústria de transformação, passou de 37,0% em 2013 para 30,4% em 2017 e 2018. No campo da inovação, o dispêndio em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em proporção do PIB caiu de 1,34% em 2015 para 1,09% em 2017, subindo um pouco para 1,14% do PIB em 2018. Já de acordo com De Negri *et al.* (2021), a atual Estratégia Nacional de Inovação, de 2021, “é imprecisa, genérica e sem prioridades objetivas” e “representa um retrocesso das políticas de inovação no Brasil”⁵².

Dessa forma, verificam-se dificuldades com impactos sobre a estrutura produtiva e a desigualdade que prejudicam a estratégia de desenvolvimento econômico e social no Brasil.

52 DE NEGRI, F.; CHIARINI, T.; KOELLER, P.; ZUCOLOTO, G.; MIRANDA, P.; PEREIRA, L.; SZIGETHY, L.; RAUEN, A.; LOBO, F. Análise da nova “Estratégia Nacional de Inovação”. **Nota Técnica**, Ipea. Publicação preliminar. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pubpreliminar/210809_publicacao_preliminar_nt_analise_da_nova_estrategia_nacional.pdf.

4. MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA E EMERGENCIAL (2017-2022)

O PBF foi uma das mais importantes iniciativas do poder público no combate à pobreza e às desigualdades e na proteção social de famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Criado em 2003⁵³, o PBF definia a pobreza por meio da renda monetária *per capita* mensal da família. O Programa operava a transferência direta de renda com condicionalidades que possuíam o objetivo de melhorar o acesso das famílias a direitos e a serviços públicos, com destaque para as áreas de saúde e educação, importantes direitos sociais. Assim, embora tivesse como principal ação transferências monetárias, o PBF promovia também melhoria nos indicadores de saúde e educação do público atendido, reduzindo a pobreza nessas duas dimensões.

Segundo dados do Ministério da Cidadania⁵⁴,

Em relação às condicionalidades, o acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre finalizado em novembro de 2019, atingiu o percentual de 94,9%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 10.194.029 alunos acompanhados em relação ao público de 10.738.098 alunos com perfil para acompanhamento. Para os jovens entre 16 e 17 anos em recebem o Benefício Vinculado ao Adolescente (BVJ), o percentual de acompanhamento da frequência escolar exigida foi de 85,2%, resultando em 2.167.600 jovens acompanhados de um total de 2.544.476 jovens com perfil. Já o acompanhamento da saúde das pessoas (crianças até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos), na vigência até o mês de dezembro de 2019, atingiu 79,7%, percentual equivale a 20.183.448 pessoas de um total de 25.321.376 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde.

53 Com a edição da Medida Provisória nº 132, de 2003, convertida posteriormente na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

54 Relatórios de Informações Sociais, Bolsa Família e Cadastro Único – Ministério da Cidadania. Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Vis%C3%A3o%20Geral%20Brasil>. Acesso em 08-09-2021.



O PBF, com efeito, foi uma ação do Estado brasileiro que buscou dar alguma concretude aos objetos fundamentais da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade mais justa e solidária e de reduzir a pobreza, a marginalização e as desigualdades sociais, além do direito social de assistência aos desamparados (art. 3º, incisos I e III, e art. 6º, *caput*, da Constituição, respectivamente), comandos que parecem ter servido de referência no processo de implementação e expansão da cobertura do programa.

Para poderem participar do PBF, as famílias deveriam primeiro se inscrever no Cadastro Único. O Cadastro é um importante instrumento de identificação e caracterização social e econômica das famílias brasileiras de baixa renda, sendo utilizado por uma dezena de programas oficiais. Além disso, a forma como o cadastro funciona em articulação com os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), equipamentos públicos sob a administração do gestor local, resulta em uma capacidade institucional com bastante capilaridade e em alguma medida consolidada, sendo de extrema importância para a área socioassistencial e seus objetivos.

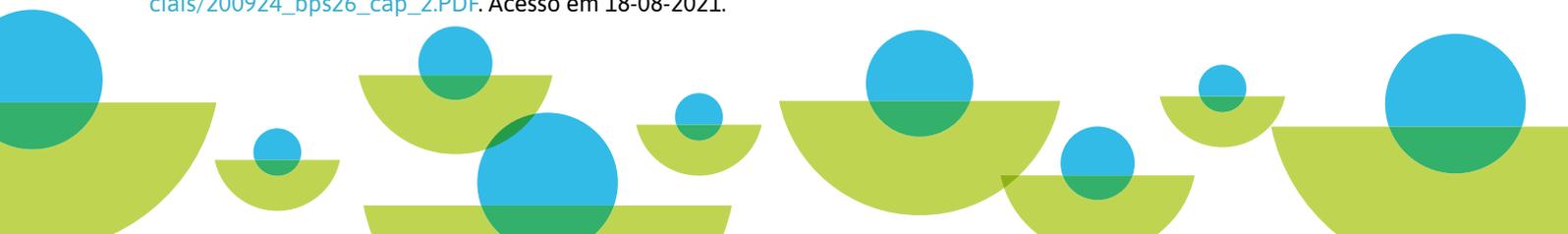
Durante o período em análise, iniciado em 2017, a cobertura do PBF oscilou bastante até que, em abril de 2020, com o início do pagamento do Auxílio Emergencial, o número de famílias atendidas se estabilizou, vindo a apresentar um novo e modesto crescimento a partir de março de 2021, atingindo a máxima histórica em maio do mesmo ano.

De 13,6 milhões de famílias beneficiárias no início de 2017, a cobertura diminuiu para 12,7 milhões em julho daquele ano, uma redução de quase 1 milhão de famílias inscritas, dado que chama a atenção, pois evidentemente, no período, não houve a saída de tantas famílias da pobreza. O Governo alegou que os cortes eram necessários para coibir fraudes e irregularidades⁵⁵.

Um mês depois, no entanto, em agosto de 2017, o número de famílias atendidas pulou para quase 13,5 milhões, número que seguiu crescendo até março de 2018, quando alcançou 14,1 milhões. Esse salto decorreu de uma decisão do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS, nome da pasta à época) que voltou atrás em resolução anterior de “não fazer a inclusão de famílias, repondo as vagas existentes com famílias ainda à espera do benefício, ante a repercussão negativa desta justificativa⁵⁶. O lema adotado na ocasião passou a ser “manter

55 Segundo diversas matérias jornalísticas da época, essa foi a justificativa apresentada oficialmente pelo Governo, apesar das informações desencontradas prestadas pelo MDS. Ver, por exemplo <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/08/11/bolsa-familia-reduz-543-mil-beneficios-em-1-mes-programa-tem-maior-corte-da-historia.htm>. Acesso em 30-08-2021.

56 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Políticas Sociais - acompanhamento e análise* nº 26, 2019. Capítulo 2 – Assistência Social, página 59. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/200924_bps26_cap_2.PDF. Acesso em 18-08-2021.



a fila do Bolsa Família zerada”. Em outubro de 2018, o PBF chegou a cobrir 44,3 milhões de brasileiros, algo em torno de 21,1% da população brasileira.

O lema parece ter guiado o período que se sucedeu, apesar das oscilações, até que, em maio de 2019, o PBF passou a atender 14,3 milhões de famílias. Nos meses subsequentes, no entanto, voltou a cair drasticamente, até registrar, em março de 2020, o nível de 13 milhões.

Nesse último lapso que antecede a crise da pandemia de covid-19, o problema da formação de imensas filas de pessoas aguardando o ingresso no programa chamou a atenção da sociedade civil e dos especialistas da área, em meio a negativas, pelo Governo Federal, de acesso aos dados do programa.

Conquanto estimativas independentes apontassem para uma fila entre 1 e 1,7 milhão de famílias na espera por receber os benefícios do PBF, o Governo insistia em dizer que esse número era bem menor, na faixa de 490 mil pessoas⁵⁷, em um contexto de clara falta de transparência quanto aos dados do programa. Mais uma vez a justificativa oficial para a drástica diminuição, da ordem de 1,3 milhão de famílias, recorria à alegação de irregularidades apontadas em processos de revisão e averiguação⁵⁸.

Constata-se, em verdade, que, desde antes de 2017, o Governo Federal adotava uma série de cruzamentos para fins de verificação de inconsistências no Cadastro Único, o que do ponto de vista da gestão e do cuidado com os gastos da política é importante, sobretudo na parte de governança, que foi aprimorada pela concordância dos dados do Cadastro Único com outros registros administrativos antes da habilitação da família ao PBF. Desde então, a regularidade e frequência dessas averiguações têm aumentado.

Houve uma mudança de abordagem na questão do ingresso/permanência no PBF. No lugar de focar na busca ativa e corrigir os erros de exclusão (famílias que mesmo elegíveis permanecem fora do programa), passou-se a dar primazia à eliminação dos erros de inclusão, isto é, de pessoas que indevidamente recebessem os benefícios do programa.

Essa alteração de rumo pareceu, contudo, ignorar diversos estudos que atestavam a boa focalização do PBF. Um dos últimos estudos acerca desse aspecto, considerando dados da PNAD contínua, revelou que

57 Número obtido por veículos de comunicação por meio da Lei de Acesso à Informação, como pode ser observado pela seguinte matéria: <https://veja.abril.com.br/politica/fila-do-bolsa-familia-vai-de-zero-a-490-mil-no-1o-ano-do-governo-bolsonaro/>. Acesso em 30-08-2021.

58 Segundo informado em <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/01/governo-federal-cancela-1-3-milhao-de-beneficios-do-bolsa-familia-em-2019-por-irregularidades>. Acesso em 11/11/2020.



“entre 2012 e 2015, o percentual de beneficiários que estavam entre os 10% mais pobres aumentou 4,2 pontos percentuais (de 32,6% para 36,8%); e entre 2015 e 2018, observamos uma nova melhora, de 2,1 p.p. (de 36,8% para 38,9%). O mesmo pode ser observado em relação às transferências realizadas pelo PBF: o percentual de recursos voltado para os 10% de menor rendimento aumentou 5,8 p.p. entre 2012 e 2015 e 2,5 p.p. entre 2015 e 2018”⁵⁹.

Essa contínua melhoria observada até 2018 provavelmente estava atrelada aos aprimoramentos incrementais de seus instrumentos de gestão, o que incluía a averiguação cadastral e as capacidades estatais consolidadas em âmbito municipal.

Tendo isso em conta, os erros de exclusão poderiam, portanto, ser considerados mais preocupantes. O citado estudo do IPEA mostrou que

“Mesmo depois da ‘correção’ dos dados de exclusão, percebe-se que quase 19% das pessoas que se encontram entre os 10% de menor rendimento no Brasil (grosso modo, uma em cada cinco) estão fora do PBF, e que pouco mais de 44% dos que se encontram no segundo décimo da renda domiciliar per capita também estão”⁶⁰.

O problema reside, contudo, na suposição de que as inclusões de beneficiários com problemas ou inconsistências cadastrais são todas decorrentes de irregularidades ou fraudes. Em verdade, o perfil das pessoas jovens e adultas atendidas pelo PBF é de inserção precária no mercado de trabalho, marcada pela informalidade, com passagens rápidas pela formalidade, na qual se deparam com altas taxas de rotatividade. Há enorme volatilidade nos rendimentos dos mais pobres⁶¹, sujeita frequentemente a efeitos de choques de renda.

Há também problema de acesso e agendamento, entre longas filas de espera, junto ao CRAS, para que as famílias possam fazer a atualização cadastral de forma tempestiva e regular, o que exige a presença física em local muitas vezes distante de onde residem. Digno de menção, ainda, o simples desconhecimento da regra que exige essa atualização devida por um eventual incremento de renda, somado ao temor de que essa atitude possa levar a uma cassação do benefício.

59 PAIVA, Luis Henrique; SOUSA, Marconi Fernandes de; NUNES, Hugo Miguel Pedro. A focalização do Programa Bolsa Família (PBF) no período 2012-2018, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua). **Texto para Discussão**, n° 2567, Rio de Janeiro, junho de 2020. Página 19. Disponível em https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2567.pdf. Acesso em 25-08-2021.

60 Idem, página 26.

61 SOARES, Sergei. A volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família. **Texto de Discussão**, n. 1459, Brasília: Ipea, 2009.



O corte de benefícios com base nessas averiguações, portanto, parece ter sido excessivo na maioria dos casos. Essa lógica desconsiderava que o sucesso do Bolsa Família advinha da sua estratégia de garantir renda mínima às pessoas em situação de pobreza, ainda que passageira, funcionando assim como um amortecedor a eventuais choques de renda e, o mais importante, possibilitando condições de desenvolvimento do núcleo familiar rumo ao rompimento do ciclo intergeracional de pobreza.

Nesse sentido, antes do bloqueio do benefício à família, seria importante que o poder público, por meio de equipes do CRAS, entrasse em contato com o responsável para averiguar, de forma mais segura, possíveis inconsistências nos dados declarados ou constantes do cadastro.

Outro problema que o marco legal do Bolsa Família possuía dizia respeito à regra do parágrafo único do art. 6º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que determina o dever de o Poder Executivo “compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações Orçamentárias existentes”. Essa previsão legal autorizava a formação de filas e condicionava a proteção social a famílias que estavam em situação de extrema vulnerabilidade de renda à prévia dotação suficiente para atendê-las, colocando-as em situação de potencial insegurança alimentar. O problema era agravado pelo NRF, cujas regras, como já explicado neste relatório, impõem diminuição em outras despesas discricionárias da Assistência, que já estão bastante comprimidas, para que seja possível uma eventual ampliação dos recursos para o PBF. Nesse contexto, o PBF, que deveria funcionar de forma anticíclica, acabava sendo expandido quando a economia e a arrecadação cresciam, encolhendo em momentos de recessão e queda de receitas públicas.

Até o ano de 2021, não se observou nenhuma providência do Poder Executivo no sentido de solucionar o problema da formação de filas no PBF e de aumentar as dotações do programa para atender a todos que dele precisassem, ainda mais em um período de sucessivas crises econômicas e lenta recuperação da economia. A Câmara dos Deputados, no entanto, aprovou, no final de novembro de 2021, um Projeto de Lei de Conversão à Medida Provisória nº 1.061, de 2021, prevendo mecanismos de proibição de formação de filas e de garantia do direito aos benefícios do Programa Auxílio Brasil, conferindo caráter obrigatório para essa despesa pública, o que não constava do texto encaminhado pelo Executivo.

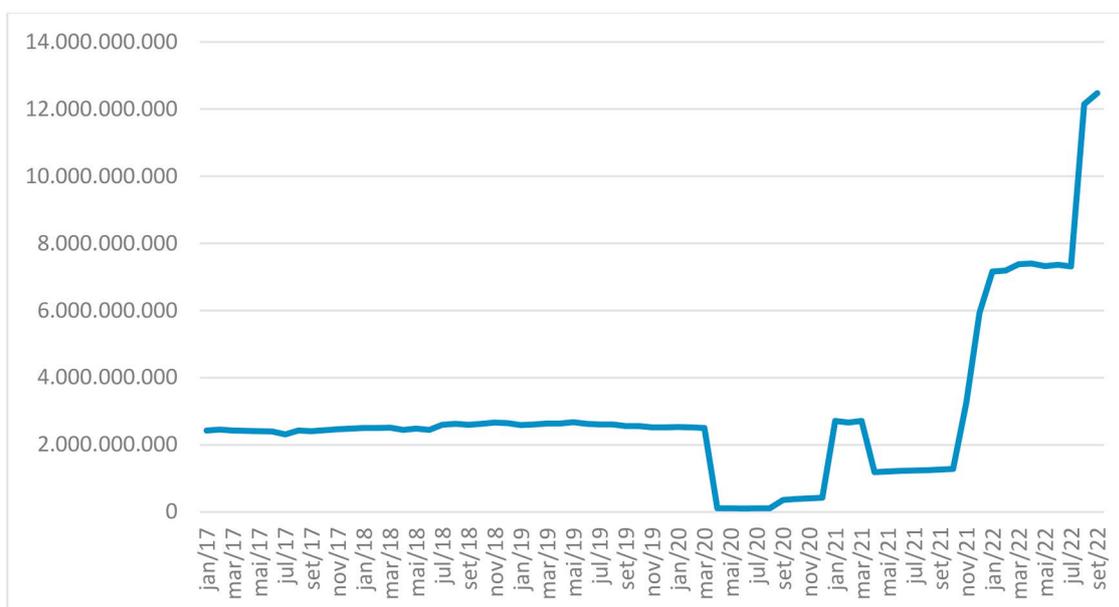
No Senado Federal, contudo, uma emenda considerada “de redação” acabou subvertendo essa decisão da Câmara, em conjunto com um veto presidencial que eliminou do texto da Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, a menção à obrigatoriedade de dotação orçamen-



tária suficiente para garantir o acesso de todas as famílias elegíveis aos benefícios financeiros dessa política pública que substituiu o PBF.

O orçamento do Programa, que possui íntima relação com o problema da fila de espera, durante quase todo período analisado (2017-2021) se manteve estável, só vindo a receber reforço considerável no financiamento no final de 2021, conforme se nota no gráfico abaixo, com dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Em 2020, a execução dos recursos do PBF ficou suspensa durante os 5 primeiros meses de Auxílio Emergencial. Já o Auxílio Emergencial residual da MP nº 1.000/2020 complementava o PBF, daí voltou-se a executar o orçamento do Programa. Em 2021, com a MP nº 1.038/2021, o terceiro Auxílio Emergencial, novamente, suspendeu, parcialmente, a execução do PBF.

Gráfico 22. Valor total repassado do Bolsa Família/Auxílio Brasil, 2017-2022



Fonte: SAGI - VIS DATA 3 Beta. Elaboração própria.

Considerado em valores reais, e não nominais, houve, na verdade, uma discreta diminuição das dotações para o PBF. Segundo pesquisa recente feita pela Consultoria de Orçamento da Câmara,

“o Programa apresentou crescimento real até 2014. A partir de então, os recursos reduziram-se em 2015, 2016 e 2017. Mas voltaram a crescer em 2018 e 2019. Para 2020 estão previstos R\$ 30.043.554.927,00, uma queda de 13% em relação ao valor de 2019”⁶².

62 Estudo Técnico nº 1, de 2020 – Execução Orçamentária do Programa Bolsa-Família no período entre 2005 e 2019.

Essa trajetória, contudo, foi alterada com a ampliação da dotação do PBF, nos seus últimos dias de vigência, feita por meio de Decreto, de maneira a possibilitar a transposição desses recursos para o então recém-criado Auxílio Brasil, e com o aumento do orçamento destinado a essa ação com a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e posteriormente com a aprovação, pelo Congresso Nacional, da MP nº 1.076, de 7 de dezembro de 2021, que estabelecia o Benefício Extraordinário, capaz de garantir às famílias participantes do novo programa transferências de renda de pelo menos R\$ 400,00 (quatrocentos reais) mensais, de forma permanente e não temporária, restrita ao exercício de 2022, tal como proposto pelo Executivo. Essas alterações para além do período analisado (2017-2021) serão melhor exploradas mais à frente deste tópico.

Outra fragilidade institucional do PBF, relativa ao seu marco legal, estava na possibilidade de famílias com renda *per capita* entre R\$ 178 e R\$ 550 poderem permanecer no programa por até dois anos. Isso ocorria sem qualquer amparo legal (de lei em sentido estrito), sendo uma regra prevista apenas em atos normativos do Poder Executivo. Havia ali possível violação aos comandos legais constantes do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004. A Lei não permitia que os critérios de renda pudessem ser descumpridos por até dois anos, sem prejuízo da permanência das famílias no programa.

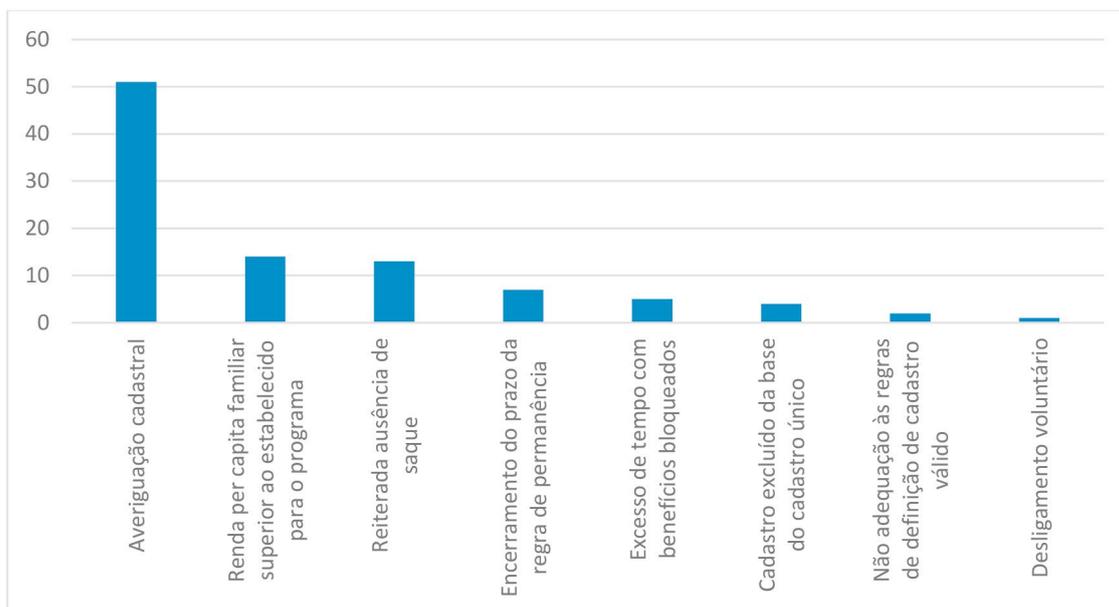
Importante ressaltar, entretanto, que a existência dessa regra era extremamente importante para a finalidade dessa política, tendo em vista o problema de alta volatilidade de renda dos mais pobres e dos efeitos perversos que sua exclusão abrupta do programa provocaria.

Levantamento à época feito pelo Banco Mundial, por outro lado, apontava que apenas 7% das famílias que faziam essa transição – geralmente em contexto de informalidade e com uma série de dificuldades para se firmarem no mercado de trabalho – beneficiavam-se de tal regra⁶³. De acordo com a pesquisa, “51% das saídas ocorreram depois que o governo cruzou informações e constatou haver uma elevação de renda acima do limite”⁶⁴.

63 Bolsa Família exclui maioria dos beneficiários sem transição gradual, afirma Banco Mundial. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/08/bolsa-familia-exclui-maioria-dos-beneficiarios-sem-transicao-gradual-afirma-banco-mundial.shtml>. Acesso em 25-08-2021.

64 Idem.



Gráfico 23. Principais motivos para a saída do Bolsa Família, em percentual

Fonte: Banco Mundial, com dados do Ministério da Cidadania.

*Dados de março de 2019 a fevereiro de 2020⁶⁵.

Como já mencionado, a regra de permanência estava apoiada em ato normativo precário, que poderia mudar a qualquer momento, a critério do Ministério da Cidadania, e que estava em provável contrariedade ao texto legal e ao decreto regulamentar (Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004)⁶⁶. Era mais um aspecto que precisaria de aprimoramento no marco legal do programa.

A ausência de regras que definiam um reajuste periódico e previsível dos benefícios e das linhas do programa também se mostra prejudicial a uma maior efetividade do PBF no combate da pobreza.

Em maio de 2018, após quase dois anos sem reajuste nos valores dos benefícios e linhas referenciais de pobreza e extrema pobreza, o Governo Federal fez uma correção de 4,7% nos

65 Idem.

66 O que o regulamento do PBF autorizava (art. 21, *caput* e § 1º) era que a elegibilidade das famílias, para recebimento de tais benefícios deveria ser obrigatoriamente revista a cada período de dois anos; e que “a renda familiar mensal per capita (...), no período de [2 anos], poderá sofrer variações sem que o fato implique o imediato desligamento da família beneficiária do Programa”.

“Art. 21. A concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família tem caráter temporário e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias, para recebimento de tais benefícios, ser obrigatoriamente revista a cada período de dois anos.

§ 1º Sem prejuízo do disposto nas normas de gestão de benefícios e de condicionalidades do Programa Bolsa Família, a renda familiar mensal *per capita* fixada no art. 18, no período de que trata o *caput*, poderá sofrer variações sem que o fato implique o imediato desligamento da família beneficiária do Programa”.

valores das linhas e do benefício básico (R\$ 89,00), não recompondo o poder de compra do benefício, já que a inflação no período de junho de 2016 até aquela data, medida pelo INPC, atingiu 5,1%. O mesmo ocorreu com o benefício variável vinculado à presença de adolescente (de dezesseis a dezessete anos) na família, cujo reajuste foi da ordem de 4,3%. Somente para o valor do benefício variável, vinculado à composição familiar com gestantes, nutrizes, crianças entre zero e doze anos e adolescentes até quinze anos, a atualização foi capaz de recompor a inflação do período.

Esse problema da defasagem vem, na verdade, desde agosto de 2009, quando se observa o pico do valor real dos benefícios do PBF, ocasião em que as linhas de pobreza e extrema pobreza foram fixadas em R\$ 140,00 e R\$ 70,00 em termos nominais, respectivamente⁶⁷. Desde então, o poder aquisitivo dos valores dos benefícios daquela data não foi recomposto.

Esse aspecto é importante porque, até o dia que antecedeu o final do PBF, pela revogação feita pela MP nº 1.061, não tinha havido outro reajuste dos valores fixados em 2018, que permaneciam defasados em 18,84% pelo INPC. Ao mesmo tempo em que encolhia a cobertura do PBF, pois menos famílias se tornariam elegíveis ao programa por conta da diminuição do valor real das linhas, a falta de correção monetária representava também menos recursos em valores reais para serem transferidos.

Outro ponto de fragilidade do PBF, nesse aspecto, era que, estando ao completo alvedrio do Poder Executivo, os reajustes acabam coincidindo com ciclos eleitorais, como se observam dos três últimos reajustes, ocorridos nos anos de 2014, 2016 e 2018, colocando em dúvidas e sob suspeita o critério que guia essa providência, assim como prejudicando a percepção da população acerca da imagem do programa, principalmente a parcela que não recebe as transferências de renda. No final de 2021 e durante o ano de 2022, observou-se o mesmo problema, mas com dimensões absolutamente inéditas, já que o uso eleitoral de benefícios sociais e de reforço orçamentário para as ações envolvidas alcançou patamares até então inimagináveis, como veremos mais adiante.

Os problemas da fila de espera, dos bloqueios de benefícios do PBF e da falta de reajustes, quando não da necessidade de ampliação da dotação orçamentária para o programa, acabaram por se tornarem menores, ao menos por um período, em função da instituição do Auxílio Emergencial pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, criado em resposta aos devastadores efeitos socioeconômicos decorrentes do enfrentamento da pandemia de covid-19.

67 Reajuste feito pelo Decreto nº 6.917, de 30 de julho de 2009. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6917.htm#art3.



Ao longo da articulação na tramitação do Projeto de Lei do Auxílio Emergencial na Câmara dos Deputados, a proposta inicial do governo de valor de R\$ 200,00 encontrou resistência no Parlamento, que avaliava a necessidade de benefício de pelo menos R\$ 500,00. Demonstrando mudança de opinião diante da pressão do Congresso Nacional, o governo concordou com auxílio no montante de R\$ 600,00⁶⁸.

A razão para essa perda temporária de importância dos citados problemas decorreu do acesso automático, sem qualquer restrição orçamentária, ao referido benefício, para aqueles que cumprissem o critério de elegibilidade à prestação e já estivessem inscritos no cadastro único, bem como do valor expressivo do auxílio, fixado inicialmente em R\$ 600,00, podendo ser pago em dobro (R\$ 1.200,00) para mulheres chefes de família monoparental, superando em muito a média dos benefícios financeiros do PBF, que na época estava em torno de R\$ 191,00. Vale lembrar que a lei que criou o auxílio determinava a substituição automática dos benefícios do PBF pelo auxílio, caso este fosse mais vantajoso.

Embora não fosse um benefício de base familiar, pois era pago para o trabalhador autônomo ou desempregado que cumprisse os demais requisitos legais, o corte de renda familiar do auxílio era de meio salário mínimo mensal *per capita*. Além disso, trabalhadores que não possuíam inscrição no cadastro único podiam requerer o benefício por meio de plataforma digital disponibilizada pela Caixa Econômica Federal.

Segundo dados oficiais do Governo Federal, inicialmente foram 68,3 milhões de pessoas elegíveis ao auxílio, sendo 19,5 milhões de inscritos no PBF, 10,5 milhões no Cadastro Único e 38,2 milhões no aplicativo Caixa⁶⁹. Nos meses subsequentes, o número de beneficiários foi caindo paulatinamente, até que, em agosto de 2020, último mês da primeira prorrogação do benefício, feita por decreto, o número de trabalhadores atendidos caiu para 64,3 milhões. No mês seguinte, primeiro da segunda prorrogação, feita pela Medida Provisória nº 1.000, de 2020, que reduziu pela metade o valor dos benefícios, esse número diminuiu para 43,6 milhões, voltando a crescer em outubro do mesmo ano, até atingir 55,2 milhões em dezembro de 2020.

Apesar dos inúmeros problemas verificados nos meses iniciais de pagamento do Auxílio Emergencial, tais como demora no atendimento telefônico e dificuldades de acesso ao aplicativo da Caixa, para não mencionarmos as enormes filas e aglomerações para o saque dos recursos pelos beneficiários em agências bancárias da instituição financeira pagadora, não deixa de ser impressionante a rapidez com que um programa dessa dimensão foi implementado.

68 AGOSTINI, R. 'Coronavoucher' vai subir para R\$ 600. **CNN Brasil**, 26 de março de 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2020/03/26/coronavoucher-vai-subir-para-r-600>.

69 SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO – SAGI. VIS DATA 3 beta. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/index.php?g=2>. Acesso em 25-08-2021.



A efetivação em poucas semanas do referido benefício somente foi possível em razão da capacidade institucional construída e consolidada com a execução do PBF e do Cadastro Único, cujas tecnologias e experiência foram muito bem aproveitadas pelo auxílio. Evitou-se assim, já no segundo mês de pandemia no país, que milhões de brasileiros mergulhassem na mais absoluta miséria, com consequências catastróficas para a economia nacional.

O valor gasto em 2020 com o citado auxílio alcançou R\$ 295,14 bilhões⁷⁰, quase 10 vezes o valor autorizado para o PBF no mesmo ano, R\$ 29,48 bilhões. Se contarmos que o auxílio, em 2020, durou 9 meses, e não o ano inteiro, essa relação se mostraria ainda maior. Nos cinco primeiros meses de auxílio (abril a agosto de 2020), o gasto mensal era da ordem de R\$ 44 bilhões, uma vez e meia o então gasto anual do Bolsa.

Foi assim que, em julho de 2020, segundo estudo feito pelo MADE/USP, com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), a taxa de extrema pobreza foi reduzida a 2,4% e a de pobreza a 20,3%⁷¹, ante 6,5% e 24,7%, respectivamente, verificados em 2019⁷².

Tabela 1. Pobreza e extrema pobreza da população total

	Taxa		Milhões de indivíduos	
	Extrema Pobreza	Pobreza	Extrema Pobreza	Pobreza
Observado pré-pandemia	6,6%	24,8	13,9	51,9
Observado Julho de 2020	2,4%	20,3%	5,0	43,0
Observado Outubro de 2020	5,1%	24,6%	10,9	52,1
Simulação sem AE	10,7%	31,4%	22,6	66,4
Simulação com AE de 2021	9,1%	28,9%	19,3	61,1

Fonte: Nassif-Pires et al. (2021).

De acordo com um estudo do IPEA,

70 Idem.

71 Nassif-Pires, Luiza; Cardoso, Luísa; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza. Made centro de pesquisa em macroeconomia das desigualdades, Nota de Política Econômica 22.04.2021 n° 010, página 4. Disponível em <https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/04/NPE-010-VF.pdf>. Acesso em 25-08-2021. Na publicação, segue-se o critério do IBGE, que considera em situação de extrema pobreza quem dispõe de menos de US\$ 1,90 PPC por dia, e pobres, aqueles que vivem com menos de US\$ 5,50 PPC.

72 Idem.

“cerca de 4,4 milhões (6,5%) de domicílios brasileiros sobreviveram, em julho [de 2020], apenas com a renda do Auxílio Emergencial. Entre os domicílios mais pobres, os rendimentos atingiram 124% do que seriam com as rendas habituais. O benefício chegou a 80% dos domicílios mais pobres do país” (...) “Além disso, reduziu a extrema pobreza ao menor nível em 40 anos no país. Entre os 19,2 milhões de pessoas contempladas via Bolsa Família, o benefício médio saltou de R\$ 190 para, no mínimo R\$ 600”⁷³.

O fato de algumas famílias terem obtido aumento na renda habitual, somado aos inúmeros casos de pessoas não pobres que acessaram o benefício, aponta para um possível erro na calibragem dos valores, nos critérios de elegibilidade e na permissão de cumulação entre beneficiários dentro de um mesmo lar. A toda evidência, o controle de quantas pessoas efetivamente viviam dentro dos lares declarados (composição familiar) era na prática impossível, mas a focalização do Auxílio Emergencial, principalmente nos primeiros meses de pagamento, pode não ter sido a ideal. Em fevereiro de 2021, o Tribunal de Contas da União (TCU) concluiu um balanço sobre o Auxílio Emergencial, chegando à seguinte conclusão:

A comparação entre a estimativa de público-alvo do auxílio emergencial, com base nas informações da PNAD Contínua, e a quantidade efetiva de beneficiários do auxílio emergencial permitiu estimar que cerca de 7,3 milhões de pessoas fora dos requisitos legais teriam sido beneficiadas indevidamente. Também permitiu identificar 6,4 milhões de mães solteiras a mais no programa, que ganharam indevidamente uma cota excedente do benefício. A soma desses dois erros de focalização gerou um custo estimado de pagamentos indevidos de aproximadamente R\$ 54 bilhões⁷⁴.

Já em outubro de 2020, com a redução pela metade do valor do auxílio, as taxas de extrema pobreza e de pobreza, medidas pelas linhas de US\$ 1,9 PPC e US\$ 5,5 PPC, registraram 5,1%

73 Disponível em <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/09/auxilio-emergencial-e-prorrogado-ate-dezembro>. Acesso em 25-08-2021.

74 Tribunal de Contas da União. Balanço da Fiscalização do Auxílio Emergencial. Programa especial de atuação no enfrentamento à crise da COVID-19, Brasília, fevereiro de 2021. Página 4. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/data/files/2D/A7/DA/DA/1C5D771082725D77F18818A8/00_cartilha_acomp_auxilio-emergencial_TCU_v3.pdf. Acesso em 26-08-2021.



e 24,6%, respectivamente⁷⁵. O mesmo estudo da MADE/USP simula quanto teriam sido essas taxas sem o auxílio, projetando-as em 10,7% e 31,4%⁷⁶.

Percebe-se, dessa maneira, que a diminuição dos valores iniciais do auxílio representou um salto na taxa de extrema pobreza, mais que dobrando o número de brasileiros nessa situação, e um aumento significativo de aumento da pobreza.

Um problema dessa primeira prorrogação é que ela somente considerou como elegíveis ao benefício residual aqueles que já tinham se habilitado para o primeiro Auxílio Emergencial, excluindo assim milhões de pessoas que podem ter se tornado pobres em razão do choque de renda provocado pela queda de 3,9% do PIB no ano de 2020. Se, por um lado, tentou melhorar a focalização do auxílio residual ao prever nível máximo de patrimônio em R\$ 300.000,00 e estabelecer regras mais claras quanto à composição familiar constante de bases da receita federal, acabou impedindo que novos pobres pudessem pleitear o benefício. Assim, na tentativa de evitar erros de inclusão, muitos erros de exclusão provavelmente foram promovidos.

Conforme mencionado anteriormente, os possíveis erros de exclusão podem ter deixado em situação de vulnerabilidade e insegurança alimentar determinada população que não teve acesso a benefícios sociais.

No início de 2021, a população pobre e extremamente pobre voltou a contar apenas com o PBF. Somente com a edição da MP n° 1.039, de 18 de março de 2021, foi retomado o Auxílio Emergencial com valores médios de R\$ 250,00, variando entre R\$ 150 para famílias unipessoais (pessoas solteiras e sem filhos), R\$ 250 para domicílios com mais de uma pessoa e R\$ 375 para lares monoparentais com mulheres provedoras (mães solteiras). Diferentemente da MP n° 1.000, de 2 de setembro de 2020, o auxílio 2021 voltou a substituir as transferências do PBF se fosse mais vantajoso, o que suspendeu boa parte da execução do orçamento do Bolsa. Mantendo, porém, a mesma linha da medida anterior, a MP n° 1.039, de 2021, usou a mesma base de declarações do primeiro Auxílio Emergencial e os dados do cadastro único constantes de 20 de março de 2020 para selecionar os beneficiários da prestação, mais uma vez impedindo que novos trabalhadores afetados por choque de renda após aquela data pudessem acessar essa transferência de renda.

75 NASSIF-PIRES, Luiza; CARDOSO, Luísa; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza. Made centro de pesquisa em macroeconomia das desigualdades, Nota de Política Econômica 22.04.2021 n° 010, página 4. Disponível em <https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/04/NPE-010-VF.pdf>. Acesso em 25-08-2021.

76 Idem.



Segundo dados do Governo federal, o Auxílio Emergencial de 2021 possuía 39,4 milhões de pessoas elegíveis, sendo 18,4 milhões de famílias unipessoais; 12,4 milhões de famílias com mais de uma pessoa; e 8,6 milhões de famílias com mulher provedora⁷⁷. Dentre eles, 10 milhões de beneficiários do PBF; 5,3 milhões de pessoas inseridas do Cadastro Único, mas fora do PBF; e 24 milhões que acessaram o auxílio via aplicativo Caixa. Interessante observar também que, diferentemente do segundo auxílio de 2020, o de 2021 substituiu as transferências de renda do PBF quando fosse mais vantajoso, não o complementando se fosse maior, como ocorria com o benefício da MP nº 1.000, de 2020.

Além dos auxílios, também foi importante, desde o início da pandemia de covid-19, a medida adotada pelo Governo Federal por meio da Portaria do Ministério da Cidadania nº 335, de 20 de março de 2020, e suas sucessivas prorrogações⁷⁸, que mantiveram suspensas “a Averiguação Cadastral, regulamentada pela Portaria/MDS nº 94, de 4 de setembro de 2013”; “a Revisão Cadastral, que abrange os programas usuários do Cadastro Único, incluindo o Programa Bolsa Família, prevista nas Portarias/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005; nº 341, de 7 de outubro de 2008; e nº 177, de 16 de junho de 2011”; entre outras medidas tendentes à suspensão ou bloqueio dos benefícios.

Tal iniciativa, de certa forma, reconhece a inadequação dessas medidas em período de extrema vulnerabilidade das famílias pobres, pois foi adotada mesmo em um contexto de retomada do funcionamento dos CRAS, ocorrida durante o ano de 2021, cuja suspensão das atividades em período anterior havia sido invocada como impeditivo aos procedimentos em questão.

Com focalização provavelmente melhor, à custa, porém, de maiores erros de exclusão como já assinalado para o auxílio residual de 2020, o auxílio 2021 tinha suas despesas iniciais previstas em R\$ 79 bilhões, de acordo com a exposição de motivos da MP nº 1.039, de 2021. Porém, pelo site oficial do Governo Federal, as quatro primeiras parcelas do benefício totalizariam um gasto menor, de R\$ 35,6 bilhões⁷⁹. Vigorando inicialmente entre abril a julho de 2021, o auxílio foi prorrogado até outubro, somando mais três parcelas, o que exigiu a abertura de crédito extraordinário de R\$ 20,27 bilhões em favor do Ministério da Cidadania⁸⁰.

77 Disponíveis em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/dash/painel.php?d=176>. Acesso em 25-08-2021.

78 A última prorrogação veio com a Portaria MC nº 649, de 27 de julho de 2021, do Ministério da Cidadania, publicada em: 28/07/2021 Edição: 141 | Seção: 1 | Página: 9. Disponível em <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mc-n-649-de-27-de-julho-de-2021-334824063>. Acesso em 25-08-2021.

79 Disponíveis em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/dash/painel.php?d=176>. Acesso em 25-08-2021.

80 Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/julho/auxilio-emergencial-2021-e-prorrogado-por-tres-meses>. Acesso em 25-08-2021.



Os dados disponíveis não nos permitiam aferir como estavam as taxas de pobreza e de extrema pobreza após o pagamento desse último Auxílio Emergencial. Projeções feitas pela FGV davam conta de que

“entre agosto de 2020 e fevereiro de 2021, cerca de 17,7 milhões de pessoas teriam voltado à pobreza, apesar de terem ingressado no Bolsa Família. Em agosto [de 2020], a população pobre era cerca de 9,5 milhões: 4,52% do total de brasileiros (...). Em fevereiro [de 2021], passou para 27,2 milhões: 12,83%”⁸¹.

A mídia havia divulgado um estudo do economista Daniel Duque, pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV Ibre), que trazia os seguintes números: “a fatia de população pobre na média do Brasil como um todo passou de 25,2% no primeiro trimestre de 2019 para 29,5% em janeiro de 2021” (pobreza do Banco Mundial, considerada como de renda *per capita* de até US\$ 5,50 por dia, ou cerca de R\$ 450 por mês)⁸². Entre os extremamente pobres (abaixo do US\$ 1,9 PPC, cerca de R\$ 160), o percentual teria passado de 6,1% no primeiro trimestre de 2019 para 9,6% em janeiro de 2021⁸³.

A avaliação geral, contudo, é a de que, não obstante a recuperação do PIB no ano de 2021, que cresceu 4,6% ante o período anterior, há muitos obstáculos para a retomada do crescimento econômico no Brasil, sendo esperado àquela época que a pobreza, arrefecida pelas rodadas de Auxílio Emergencial, voltaria a aumentar para níveis acima dos anteriores à pandemia. O problema seria agravado pelo fim do auxílio, pelo alto índice de desemprego, e pela disparada da inflação, que até meados registrava uma taxa anualizada na casa de dois dígitos, o que corroeu boa parte do poder de compra da renda das famílias mais pobres. Alertava-se para o sério risco de o Brasil voltar para o mapa da fome⁸⁴, o que infelizmente acabou se concretizando⁸⁵.

81 Disponível em: <https://g1.globo.com/profissao-reporter/noticia/2021/03/03/numero-de-brasileiros-que-vivem-na-extrema-pobreza-cresce-com-fim-do-auxilio-emergencial.ghtml>. Acesso em 26-08-2021.

82 Disponível em: <https://cnf.org.br/pobreza-sobe-em-24-estados-e-dispara-no-nordeste-e-sudeste/>. Acesso em 25-08-2021.

83 Idem.

84 “Inflação e pandemia podem empurrar Brasil de volta ao Mapa da Fome - País estava fora do levantamento desde 2014; projeções apontam que quase 10% da população brasileira está subalimentada” Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/inflacao-e-pandemia-podem-empurrar-brasil-de-volta-ao-mapa-da-fome/>. Acesso em 30-08-2021.

85 Brasil volta ao Mapa da Fome das Nações Unidas - Um país entra no Mapa da Fome quando mais de 2,5% da população enfrentam falta crônica de alimentos. No Brasil, a fome crônica atingiu agora 4,1% e, pelo levantamento, a situação no país é mais grave do que a média global. Disponível em <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/07/06/brasil-volta-ao-mapa-da-fome-das-nacoes-unidas.ghtml>. Acesso em 22-08-2022.



Em relação às recomendações nº 176 e 235, na parte em que dizem respeito a populações rurais e povos indígenas, notamos que existem relatórios no âmbito deste Observatório dedicados especificamente para esses segmentos populacionais. No âmbito das transferências de renda condicionadas do PBF ou do Auxílio Brasil, não há ações governamentais direcionadas para a redução de pobreza e de desigualdades sociais e econômicas especificamente para populações rurais e indígenas, que são alcançadas pela política em razão de estarem em situação de pobreza e extrema pobreza e por mecanismos de busca ativa.

Não há, contudo, benefícios específicos para essas populações, até porque o inciso II do *caput* do art. 194 da Constituição exige para a Seguridade Social a “uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais”. Dessa forma, a recomendação nº 235 talvez não se amolde ao nosso ordenamento constitucional, apesar de aceita pelo Estado brasileiro perante a comunidade internacional.

Nota-se, nesse tópico, que em junho de 2021, havia 172.170 famílias indígenas inscritas no Cadastro Único, sendo 134.060 beneficiários do PBF, de acordo com dados do Ministério da Cidadania⁸⁶. No mesmo mês, estavam cadastradas 1.896.428 famílias agricultoras, das quais 1.347.817 recebiam benefícios financeiros do PBF⁸⁷.

Dentre essas famílias de agricultores atendidas pelo PBF também se verifica, a partir dos dados do Ministério da Cidadania, que mais de 90% dos lares beneficiários são chefiados por mulheres. Há uma regra legal expressa que confere preferência às mulheres para figurarem como responsáveis pela família e pelo recebimento das transferências de renda do Auxílio Brasil, tal como ocorrida em relação ao PBF.

Nesse aspecto, a preponderância da mulher no recebimento das transferências de renda condicionadas, ao mesmo tempo em que contribui para uma sua maior autonomia e bem-estar do seu núcleo familiar, acaba reforçando o seu papel como responsável natural pelo cuidado da família, além de impedir a ampliação de suas oportunidades de engajamento no setor produtivo, o que pode dificultar a emancipação de gênero pelo trabalho⁸⁸.

Esse ganho de bem-estar e autonomia na tomada de decisão, como impactos positivos do PBF e agora do Auxílio Brasil, que envolve aumento das consultas pré-natais e maior autonomia das mulheres na compra de bens duráveis, remédios para os filhos e anticoncepcionais,

86 Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#>. Acesso em 13-09-2021.

87 Idem.

88 BARTHOLO, Letícia; PASSOS, Luana; FONTOURA, Natália. *Bolsa Família, autonomia feminina e equidade de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais?* 2019. Disponível em <https://www.scielo.br/j/cpa/a/qZYLbDhpfMRJVjgMDpQfXf-f/?lang=pt>. Acesso em 09-09-2021.



contudo, está concentrado nas áreas urbanas, não sendo verificados os mesmos efeitos no meio rural⁸⁹.

O Auxílio Emergencial também se estruturou a partir dessa percepção acerca do papel da mulher na família, promovendo transferências de renda maiores para mulheres chefes de famílias monoparentais, com maior grau de proteção social para esse gênero e seus dependentes.

É de se questionar, contudo, se seria função do PBF ou do Auxílio Brasil resolver os problemas da desigualdade de gênero no país, embora os programas de transferência condicionada de renda possam adotar aprimoramentos para contribuir na atenuação da questão, agindo nesse sentido.

De um ponto de vista mais geral, é importante registrar que o monitoramento da atuação do Estado brasileiro nessa área no período compreendido entre 2017 a 2021 tornou-se uma tarefa bem difícil em função do quadro excepcional trazido pela pandemia, afinal os impressionantes números alcançados pelo Auxílio Emergencial tornam muito difícil a avaliação do Bolsa Família após março de 2020. A maior parte dos dados oficiais relativos a indicadores ligados ao PBF só estavam disponíveis até o ano de 2020, em razão da conhecida defasagem temporal das séries disponibilizadas pelo IBGE.

Ao mesmo tempo, a resposta emergencial à crise econômica provocada pela pandemia de covid-19 foi capaz, pelo menos em 2020, de promover uma efetiva proteção social contra a pobreza, reduzindo desigualdades, e permitiu que um novo olhar da sociedade fosse lançado para esses dois problemas estruturais do país. A discussão sobre a necessidade e a possibilidade de o Brasil adotar uma renda básica de cidadania ganhou novo patamar no debate público, ao mesmo tempo em que passa a ser vista como um norte para as propostas de reformulação das nossas transferências de renda da proteção social não contributiva.

Nessa esteira, em abril de 2021, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou parcialmente procedente o Mandado de Injunção nº 7.300-DF⁹⁰, impetrado pela Defensoria Pública da União (DPU), para determinar que

“o Poder Executivo Federal implemente, no exercício fiscal seguinte ao da conclusão do julgamento do mérito (2022), a fixação do valor disposto no art. 2º da Lei 10.835/2004 para o estrato da população brasileira em situa-

89 Idem.

90 Acórdão disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347414189&text=.pdf>. Acesso em 25-08-2021.



ção de vulnerabilidade socioeconômica”. Além disso, a Corte apelou “aos Poderes Legislativo e Executivo para que adotem as medidas administrativas e/ou legislativas necessárias à atualização dos valores dos benefícios básicos e variáveis do programa Bolsa Família (Lei 10.836/2004), isolada ou conjuntamente, e, ainda, para que aprimorem os programas sociais de transferência de renda atualmente em vigor, mormente a Lei 10.835/2004, unificando-os, se possível”.

A Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, publicada um dia antes da lei do PBF, já instituiu formalmente a renda básica de cidadania no Brasil, consistindo em um “direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica” a “receberem, anualmente, um benefício monetário”. A efetivação desse direito, contudo, depende de ações do Poder Executivo e inclusão no orçamento de dotação suficiente para implementar o benefício. Desde que promulgada, nenhuma ação no sentido de dar concretude a esse direito tinha sido adotada pelo Estado brasileiro.

No plano legislativo, observa-se que, após 2017, não tinha havido a apreciação de nenhuma medida legislativa relacionada ao PBF, até que, em dezembro de 2021, o Congresso Nacional aprovou a MP nº 1.061, de 2021, na forma de um Projeto de Lei de Conversão – PLV, revogando de vez o Bolsa Família e instituindo o Auxílio Brasil, declarando-o como “uma etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania a que se referem o *caput* e o § 1º do art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004” (parágrafo único do art. 1º da Lei nº 14.284, de 2021).

Antes disso, a única iniciativa na área havia sido a Medida Provisória nº 898, de 15 de outubro de 2019, que previa o pagamento de abono natalino do PBF em dezembro de 2019 e tinha perdido a eficácia por decurso de prazo, embora tenha operado os efeitos concretos que determinava, o que aliás tornava praticamente inócua sua apreciação pelo Congresso. Longe de resolver algum problema do programa, a medida mostrou-se mais como um cumprimento de compromisso eleitoral do Presidente da República, dado que naquele momento, como já apontado, a fila de espera para ingressar no programa era superior a 1,3 milhão de famílias. Os mais de R\$ 2 bilhões que foram usados para essa espécie de 13º poderiam ter sido empregados na ampliação da cobertura do PBF, medida que se fazia necessária para que o Brasil pudesse se aproximar do cumprimento das recomendações em apreço naquele momento.



Dentro do Congresso Nacional, no entanto, cabe destacar a apresentação do Projeto de Lei nº 6.072, de 2019, da Deputada Tabata Amaral e outros (são 58 deputados signatários da proposta), que mantinha a concepção do PBF, buscando uma reformulação no seu desenho para ampliar a proteção da primeira infância, além de definir uma atualização monetária anual para as linhas de elegibilidade do programa e o valor dos seus benefícios. A citada proposição também tentava resolver o problema da falta de previsão legal da regra de permanência, propondo uma disciplina para a questão, mas a matéria não foi deliberada na Comissão Especial criada para apreciá-la.

Também na linha da ressonância promovida pelo Auxílio Emergencial na sociedade, em julho de 2020, foi lançada a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Renda Básica. Contando com mais de 200 parlamentares, entre deputados federais e senadores, a frente tem como principal objetivo buscar soluções imediatas para as múltiplas desigualdades do Brasil, aprofundadas durante a pandemia de Covid-19.

Como já mencionado, em agosto de 2021, o Governo editou a Medida Provisória nº 1.061 com a finalidade de revogar o PBF e, no lugar, instituir o Programa Auxílio Brasil. A medida foi alvo de muitas críticas de especialistas, que apontam sérios problemas no texto e na nova estrutura da política de transferência condicionada de renda.

O primeiro aspecto percebido foi a falta de previsão legal dos valores dos benefícios e linhas de referência para a elegibilidade ao programa. Nesse ponto, a medida piorava a institucionalidade normativa do PBF. Decorrente disso, estava relacionado o problema de não se ter previsão nem transparência quanto à possível majoração das transferências e cobertura do programa, piorando a situação anterior, pois, sem qualquer parâmetro em lei, a MP atribuía essa tarefa em caráter de exclusividade ao Poder Executivo. Como já apontado acima, entre os principais problemas do PBF estavam a falta de previsibilidade e regularidade no reajuste dos seus valores, bem como o fato de não ser um direito subjetivo exigível do Estado, o que permitia a formação de filas de espera. A MP, no entanto, agravava esses problemas, em vez de procurar resolvê-los.

Conquanto não se saiba ao certo qual seria o valor médio dos benefícios do Programa Auxílio Brasil, a intenção do Governo parecia ser naturalmente aumentar esses valores, mas a medida não trazia uma palavra acerca desse aspecto fundamental para a análise pelo Congresso e pela sociedade. Pela mesma razão, o Governo não indicava com clareza e transparência como iria respeitar as regras do NRF com o eventual aumento do orçamento com Programa Auxílio Brasil em relação ao PBF, embora tenha apresentado conjuntamente com a MP nº 1.061, de 2021, a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 23, de 2021, em que



propunha alteração nas regras de pagamento de precatórios com o fim de “abrir um espaço fiscal” à época estimado em 33,5 bilhões no ano de 2022⁹¹.

Importa, contudo, ressaltar que essa “folga” não é perene, estando limitada ao exercício financeiro de 2022, de forma que não se trata de uma “fonte” que contribua para a institucionalidade do programa que substituiu o PBF. Com a aprovação da referida PEC e a promulgação das Emendas Constitucionais nº 113, de 8 de dezembro de 2021, e nº 114, de 16 de dezembro de 2021, o espaço fiscal aberto para o Programa Auxílio Brasil foi da ordem de R\$ 50 bilhões para o exercício de 2022, conforme estimativas que instruíram a apreciação da matéria pelo Congresso Nacional.

Além disso, esse espaço fiscal obtido não envolve a necessária correção dos efeitos regressivos do nosso sistema tributário, que onera proporcionalmente muito mais o consumo das famílias pobres, ao mesmo tempo em que preserva a renda das famílias mais ricas. Vários levantamentos apontam para a existência de um espaço fiscal (variando entre 60 e 100 bilhões de receitas adicionais ao ano) no alinhamento entre a tributação da renda do capital com a do trabalho e na exploração desse potencial arrecadatário, que traria uma maior e melhor progressividade no sistema de imposto de renda⁹² e ajudaria não só no financiamento permanente do novo programa de transferência condicionada de renda proposto, como atenuaria a gritante desigualdade social do nosso país. Como dito anteriormente, contudo, seria necessário também retirar essa política de transferência de renda das regras do NRF.

Como medidas acertadas, a MP trazia a regra de permanência para o campo legal em sentido estrito, retirando do campo precário do decreto ou ato normativo do Poder Executivo, e prevendo um limite de até 2,5 da linha de pobreza, que parece razoável e condizente com a regra infralegal anterior. Nesse ponto, parecia problemático, todavia, não definir, na própria lei proposta, os valores referenciais e dos benefícios, mantendo ao livre critério daquele Poder sua alteração para mais ou até mesmo para menos. Tratava-se de matérias relativas

91 “Registre-se que, para fins da Lei Orçamentária Anual para 2022, em se aplicando a nova regra proposta para o § 20 do art. 100, apenas 47 precatórios, de valor superior a mil vezes o patamar de sessenta salários mínimos (portanto superiores a R\$ 66 milhões), seriam alcançados, os quais representam impacto positivo de R\$ 22,7 bilhões de reais em espaço fiscal em 2022. Se considerada também a aplicação do novo art. 101-A do ADCT, o valor total impactado (espaço fiscal aberto) será de, aproximadamente, R\$ 33,5 bilhões, em razão da regra embasada na receita corrente líquida, dados que denotam a absoluta proporcionalidade e razoabilidade da proposição”. Trecho da exposição de motivos da PEC nº 23, de 2021, EM nº 00206/2021 ME. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?cod-teor=2054008&filename=PEC+23/2021. Acesso em 25-08-2021.

92 Ver, por exemplo, o Capítulo 6, páginas 54 a 68, da publicação preliminar do Texto intitulado “A REFORMULAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO BRASIL: SIMULAÇÕES E DESAFIOS”, de autoria de Luis Henrique Paiva, Leticia Bartholo, Pedro H. G. Ferreira de Souza e Rodrigo Octávio Orair. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pubpreliminar/210521_publicacao_preliminar_a_reformulacao_das_transferencias.pdf. Acesso em 25-08-2021.



ao PBF que necessitavam da estabilidade normativa que somente uma lei, e não um decreto ou outro ato infralegal, poderia prover. Esse problema, contudo, foi equacionado com a aprovação da citada MP pelo Congresso na forma de um PLV, que veio a se transformar na mencionada Lei nº 14.284, de 2021, que define esses valores.

Outro ponto positivo da MP era que ela ampliava a idade para o recebimento do benefício variável do adolescente e jovem de 17 anos para 21 anos. Ao mesmo tempo, na nossa percepção, errava ao condicionar o recebimento dessa prestação ao jovem que ainda esteja no ensino básico, prejudicando aqueles que por mérito e esforço próprios ingressaram no ensino superior, problema, no entanto, resolvido pela Lei nº 14.284, de 2021.

Segundo dados apresentados pelo Governo Federal, por ocasião da edição da Medida Provisória nº 1.076, de 2021, o valor médio das transferências do Auxílio Brasil por família era de R\$ 224,00 (duzentos e vinte e quatro reais). O número de famílias beneficiadas pelo novo programa saltou de 14 para 17 milhões, confirmando as suspeitas de que as filas para ingresso no programa superavam os dados oficiais divulgados. Dados oficiais do Governo demonstram a evolução da cobertura do Auxílio Brasil nos primeiros meses de operação do programa:

Tabela 2. Evolução da cobertura do Auxílio Brasil nos primeiros meses de operação do programa

Referência	Famílias	Valor Total Repassado do Auxílio Brasil	Benefício médio recebido pelas famílias do Auxílio Brasil
11/2021	14.506.301	R\$ 3.255.388.487,00	R\$ 224,41
12/2021	14.519.216	R\$ 3.255.468.332,00	R\$ 224,22
01/2022	17.566.127	R\$ 3.705.233.574,00	R\$ 210,93
02/2022	18.017.489	R\$ 3.805.316.470,00	R\$ 216,71
03/2022	18.021.825	R\$ 3.908.622.871,00	R\$ 216,89

Fonte: SAGI - VIS DATA 3 Beta⁹³. Elaboração Própria.

Estimando o orçamento anual do Programa Auxílio Brasil por meio dos dados e valores informados pelo Governo, a dotação necessária para dar conta dessa ação estatal saltaria para uma despesa da ordem de mais de R\$ 45 bilhões por ano, representando um grande incremento orçamentário na política de transferência condicionada de renda, que no ano anterior contava com R\$ 34 bilhões.

93 Disponível em <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em 5-04-2022.

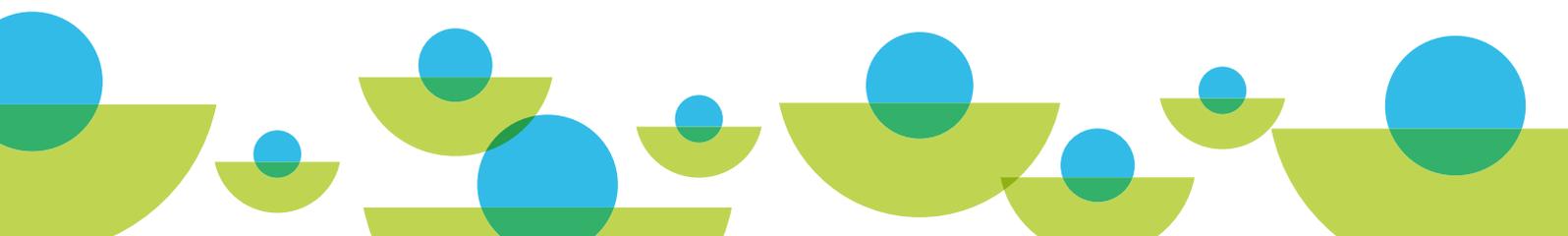
O Orçamento do ano de 2022, porém, prevê R\$ 89 bilhões de reais para o programa. A razão, como já comentado acima, foi a folga fiscal de aproximadamente R\$ 50 bilhões gerada para este ano pela mudança nas regras dos precatórios das Emendas Constitucionais nº 113 e nº 114, de 2021, que acabaram reforçando a dotação do programa para o ano de 2022, por meio do benefício extraordinário.

Além dos benefícios do Programa Auxílio Brasil, no final de 2021, foi editada a MP nº 1.076, de 2021, institui o benefício extraordinário destinado às famílias participantes do Programa Auxílio Brasil, que complementa as transferências de renda até que alcancem o valor de R\$ 400,00, por núcleo familiar. A despesa mensal com esse benefício novo, na exposição de motivos da MP nº 1.076, foi estimada em R\$ 2,67 bilhões, totalizando uma despesa de R\$ 32,04 bilhões, no exercício de 2022. Os dados disponibilizados pelo Governo no portal da SAGI, contudo, dão conta de uma despesa mensal que se aproxima R\$ 3,5 bilhões entre os meses de janeiro a março deste ano, o que projetaria o gasto anual nessa rubrica a R\$ 42 bilhões, valor mais condizente com a dotação fixada para o Auxílio Brasil no ano.

Como já apontado acima, o Congresso Nacional, ao aprovar a MP nº 1.076, de 2021, conferiu caráter permanente e não temporário ao benefício extraordinário, incorporando de forma definitiva ao Programa Auxílio Brasil esse piso de R\$ 400,00 por família participante da política. O Congresso, nesse ponto, rejeitou que tal benefício ficasse circunscrito a um ano eleitoral, ainda que essa aprovação, assim como a concordância do Governo Federal com ela, tenha sido nitidamente influenciada pelo período eleitoral.

O PLV aprovado pelo parlamento resultou na edição de Lei nº 14.342, de 18 de maio de 2022, selando o orçamento anual da ação para a casa dos R\$ 89 bilhões. Foi uma medida bastante significativa, representando uma ampliação da ordem de 154% nos recursos alocados à política, se considerarmos o que o último orçamento do PBF, para o ano de 2021, foi fixado em R\$ 35 bilhões. Certamente essa decisão contribui para um maior esforço e compromisso do país com o combate à pobreza e alívio imediato da fome.

Por outro lado, o desenho do referido benefício tem sido alvo de muitas críticas pela comunidade de estudiosos e pesquisadores de programas de transferência de renda por não levar em consideração as diferentes configurações familiares e os níveis de desigualdades e necessidades de seus integrantes por complementação de renda, que naturalmente guardam relação com o número de pessoas vivendo na pobreza. O benefício extraordinário, no entanto, confere tratamento igual para famílias em situações bem diferentes. Por exemplo, uma família extremamente pobre formada somente por um casal sem filhos recebe os mesmos



R\$ 400,00 que outra família, também extremamente pobre, chefiada por mãe solteira com 3 filhos menores, a despeito de diferentes e evidentes níveis de desproteções sociais.

Mas não é só isso. Esse desenho desastroso, além de diminuir indevidamente a potência redistributiva e a progressividade que o Auxílio Brasil poderia alcançar com a recente e significativa injeção de recursos no programa, tem induzido as pessoas que moram juntas a se cadastrar individualmente, de maneira a desmembrar artificialmente as famílias com a finalidade de aumentar os valores recebidos do programa. Isso acaba por colocar em sério risco tanto a boa focalização que a política vinha apresentando na época do PBF, quanto a integridade e confiabilidade dos dados do Cadastro Único, base informacional que é utilizada na operacionalização de mais de uma dezena de programas sociais. De acordo com especialistas e servidores que já forma gestores na área,

“(…) Após o anúncio dos R\$ 400, o número médio de pessoas por família nessas faixas de renda, historicamente em torno de 3,1, vem caindo mês a mês e chegou a 2,8 em maio deste ano. Nos cadastros mais recentes, de famílias hoje na fila do Auxílio Brasil, essa média está abaixo de 2. Não há mudanças nas taxas de mortalidade e fecundidade que expliquem tamanha redução em tão pouco tempo”⁹⁴.

O problema, ao que tudo indica, tende a se intensificar com a aprovação do novo benefício temporário que eleva essa transferência de renda por famílias participante do Auxílio Brasil para o valor mínimo de R\$ 600,00 até dezembro deste ano de 2022. O Governo Federal, em pleno ano eleitoral, a poucos meses do pleito, articulou a aprovação recente de um pacote de medidas destinadas a amenizar a crise decorrente da alta dos combustíveis, entre as quais encontra-se esse benefício adicional de R\$ 600,00 e uma nova rodada de inclusão de famílias à espera de ingresso no programa. Esse número de famílias era estimado em 2.788.362, segundo um estudo elaborado para a Confederação Nacional de Municípios (CNM), com base em dados do Cead, ferramenta que possibilita a consulta, a seleção e a extração de informações do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

Segundo dados disponibilizados pela SAGI do Governo Federal, em junho de 2022, havia 18.154.897 famílias inscritas no Programa Auxílio Brasil, tendo sido transferido para essas famílias naquele mês R\$ 3.784.010.337,00, o que gerou um benefício médio de R\$ 210,39. Os mesmos dados apontam que 16.311.445 famílias inscritas no Programa Auxílio Brasil rece-

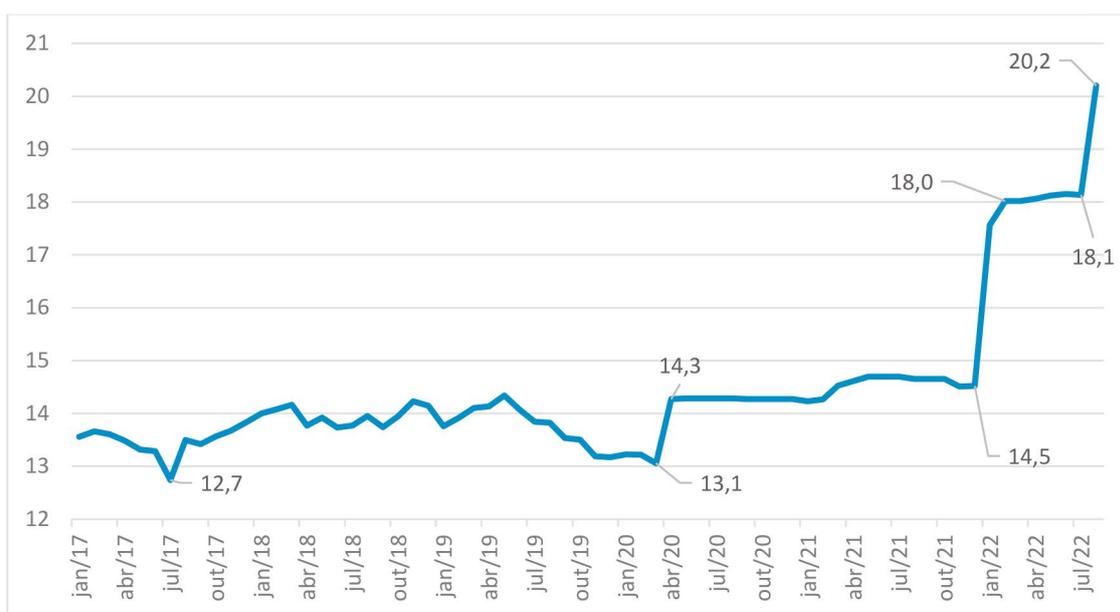
94 Disponível em https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2022/06/bolsonaro-deturpa-base-de-dados-do-bolsa-familia-e-auxilio-brasil.shtml?pwgt=lcaiz04c2qp3mk2b07xxmnc9gx5fdgdb7jcm5chxb26cci&utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwagift. Acesso em 22-08-2022.



beram no mês de junho de 2022 o benefício extraordinário de que trata a Lei nº 14.342, de 18 de maio de 2022, que eleva o conjunto de transferências monetárias por família a R\$ 400,00, ao custo mensal de R\$ 3.577.495.520,00 e com benefício médio de R\$ 219,32.

Com a Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2022, promulgada, em agosto de 2022, os mesmos dados dão conta de que 20.200.862 famílias foram atendidas pelo programa, a custo mensal de R\$ 12,14 bilhões, gerando um benefício médio de R\$ 607,85. Se em junho o gasto do programa era de R\$ 7,36 bilhões/mês, com o ingresso de novas famílias e o benefício de R\$ 600,00 essa despesa aumenta aproximadamente 65%, novamente incrementando de forma significativa o volume de recursos transferidos, ainda que somente nos cinco últimos meses de 2022, o que sugere novamente uma preocupação mais momentânea e eleitoreira do referido esforço do Governo Federal em aumentar a proteção social não contributiva.

Gráfico 24. Número de famílias beneficiárias do Bolsa Família e do Auxílio Brasil, em milhões, 2017-2022



Fonte: SAGI. Elaboração própria.

Os sempre criticados reajustes dos valores dos benefícios e linhas de pobreza do PBF em tempos passados, que quase nunca representavam ganho real, mas apenas tentativas de repor a inflação, ainda que com fins eleitorais, não se comparam com o que foi feito do final de 2021 e em 2022, a um elevado custo institucional não somente da política de transferência de renda condicionada, mas em um contexto maior que abrange o próprio funcionamento das instâncias máximas de decisão política no país, para não mencionar a hígidez fiscal e da regularidade do funcionamento das eleições. A cobertura dessa política de transferência

de renda sempre oscilava positivamente em anos eleitorais, porém de maneira contida, ao passo que entre o final de 2021 e 2022 a cobertura saltou 37,8%, passando de 14,5 milhões para 20,2 milhões de famílias.

Por outro lado, no campo da institucionalidade normativa e consolidação das políticas de renda mínima e combate à pobreza e às desigualdades, é importante registrar as recentes alterações no texto constitucional promovidas pela Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021. Incluiu-se no art. 6º, que trata de importantes direitos sociais, um parágrafo único determinado que

“Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária”.

Também foi incluído no rol dos objetivos da assistência social no Brasil, previstos no art. 203, a “a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza”.

Até então as políticas de transferência e segurança de renda não possuíam expressa previsão constitucional, sendo os direitos sociais a elas relacionados tratados como direitos de segunda categoria, como ações discricionárias do poder público. Disso resulta a inegável relevância e importância das recentes alterações no vértice do ordenamento jurídico brasileiro, no processo de reafirmação, consolidação e institucionalização das políticas envolvidas na concretização desse direito social.



5. MONITORAMENTO DA POLÍTICA DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (2017-2022)

Previsto como um direito constitucional, no inciso V do *caput* do art. 203 da Constituição, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) consiste em uma renda mensal de um salário mínimo garantido a pessoas idosas ou com deficiência que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

Os arts. 20 e 21 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social – Loas, regulamentam o referido dispositivo constitucional, estabelecendo os critérios de elegibilidade para recebimento do BPC, a exemplo da idade mínima da pessoa idosa para acesso ao benefício; a definição de deficiência; o critério de renda familiar mensal *per capita*; rendimentos excluídos do cálculo da renda, etc.

Com uma regulamentação legal em vigor desde 1993, mas produzindo efeitos concretos desde 1996, por meio do Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995⁹⁵, quando efetivamente regulamentada em nível infralegal, o BPC conta com uma institucionalidade de mais de 25 anos, sendo administrado e operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), órgão também responsável pela concessão e pagamento das aposentadorias e pensões do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Desde a implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e da Norma Operacional Básica – NOB/SUAS/2005⁹⁶, o BPC passou a ser uma ação da Proteção Social Básica (PSB)⁹⁷, em meio a um processo de integração entre programas de transferência direta de renda (BPC e PBF) e os serviços e provisões socioassistenciais.

95 O primeiro regulamento infralegal do BPC foi o Decreto nº 1.330, de 8 de dezembro de 1994. Esse ato normativo, porém, não surtiu os efeitos esperados. Uma série de lacunas na regulamentação do benefício impediram que, de fato, produzisse efeitos, o que ocorreria somente em janeiro de 1996, quando os primeiros BPCs foram emitidos.

96 Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, do Conselho Nacional de Assistência Social (DOU 25/07/2005), que “aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS”. Segundo a apresentação da norma, “A Norma Operacional Básica da Assistência Social ora apresentada é um resultado incontestado de onze anos de formulação e debate na área da assistência social com centralidade e premência para o processo de consolidação da Política Nacional de Assistência Social sob a égide do Sistema Único em curso”. O SUAS somente em 2005 passou a ser implementado, primeiramente por provimentos infralegais, que posteriormente foram incorporados à Loas, por meio da Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, sendo que, até então, o BPC estava fora dessa estrutura.

97 Nos termos do inciso I do Art. 6º-A da Loas, a Proteção Social Básica é conceituada como o “conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”.

O SUAS, por meio de seus serviços, passou a se encarregar, também, do acompanhamento do beneficiário e de sua família, de sua inserção na rede socioassistencial, a partir da articulação com outras políticas setoriais. Além disso, a norma determina que o sistema deve envidar esforço para garantir que “o beneficiário atingisse, de acordo com as suas capacidades, os melhores níveis de autonomia de vida e tivesse garantia de convivência familiar e comunitária”⁹⁸.

Ademais, com a edição da Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009, que aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, os beneficiários do BPC e suas famílias também se tornaram público prioritário do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)⁹⁹. Dando sequência a essa melhor integração entre o BPC e os serviços do SUAS, a NOB/SUAS/2017 caminhou no sentido de reforçar essa forma de gestão articulada, que promove um maior acesso do beneficiário do BPC aos demais serviços socioassistenciais e às demais políticas públicas.

A vinculação do BPC ao piso salarial se justifica pela natureza do benefício, que se destina a substituir a renda do trabalho do idoso, cuja idade faz presumir não ter mais condições de auferir renda com atividade remunerada, e da pessoa com deficiência, ante as dificuldades impostas pela sociedade à sua integração no mercado de trabalho. Para as pessoas com deficiência menores, substitui em parte a renda laboral do familiar que tem de abrir mão de trabalho, no todo ou em parte, para dedicar os necessários cuidados à criança ou adolescente nessa situação.

Essa vinculação, importante destacar, é responsável pelo efeito redistributivo operado pelo BPC, que ajudou na redução da desigualdade de renda, medida pelo índice de Gini, no período anterior a 2016¹⁰⁰. Analisando o período compreendido entre 1995 e 2013, Brito, Foguel e Kerstenetzky apontam que o efeito médio do BPC sobre a variação negativa do referido índice foi da ordem de 8,4%¹⁰¹.

98 FREITAS, Maria José de; SOUZA, Maria Valdênia Santos de; MARTINS, Raquel de Fátima Antunes. O Benefício de Prestação Continuada – BPC: direito socioassistencial. p. 139. In: José Ferreira da Cruz...[et al] (orgs.). Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1ª ed. Brasília: MDS, 2013.

99 Segundo a redação do art. 24-A da Loas, incluído pela Lei nº 12.435, de 2011, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) “integra a proteção social básica e consiste na oferta de ações e serviços socioassistenciais de prestação continuada, nos Cras, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária”.

100 SILVEIRA, F. et al. Impactos redistributivos das transferências públicas monetárias e da tributação direta: evidências com a POF 2017-2018. **Nota Técnica** Ipea, n. 89. Brasília: Ipea, 2020.

101 BRITO, A.; FOGUEL, M.; KERSTENETZKY, C. Afinal, qual a contribuição da política de valorização do salário-mínimo para a queda da desigualdade no Brasil? Uma estimativa para o período 1995-2013. *Cede, dez.*, 2015. pp. 23-24 (Texto para Discussão, n. 110).



O fato de se basear no valor do salário mínimo, bem mais alto se comparado com o benefício médio do PBF, faz com que o BPC consiga resgatar expressiva parcela de beneficiários e suas famílias da pobreza e da extrema pobreza, além de contribuir efetivamente para a redução das desigualdades sociais e de renda¹⁰².

Nesse sentido, o BPC conferiu em boa medida alguma concretude a diversos comandos constitucionais que impõem ao Estado o dever de amparar pessoas idosas e com deficiência, com destaque para os arts. 230, *caput*, e 227, § 1º, inciso III, da Constituição. Como já dito, juntamente com o PBF, o BPC ajuda no cumprimento dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade mais justa e solidária e de reduzir a pobreza, a marginalização e as desigualdades sociais, bem como na concretização do direito social de o Estado prover assistência aos desamparados (art. 3º, incisos I e III, e art. 6º, *caput*, da Constituição), comandos que parecem ter servido de referência no processo de implementação e expansão da cobertura do benefício ao longo das últimas três décadas.

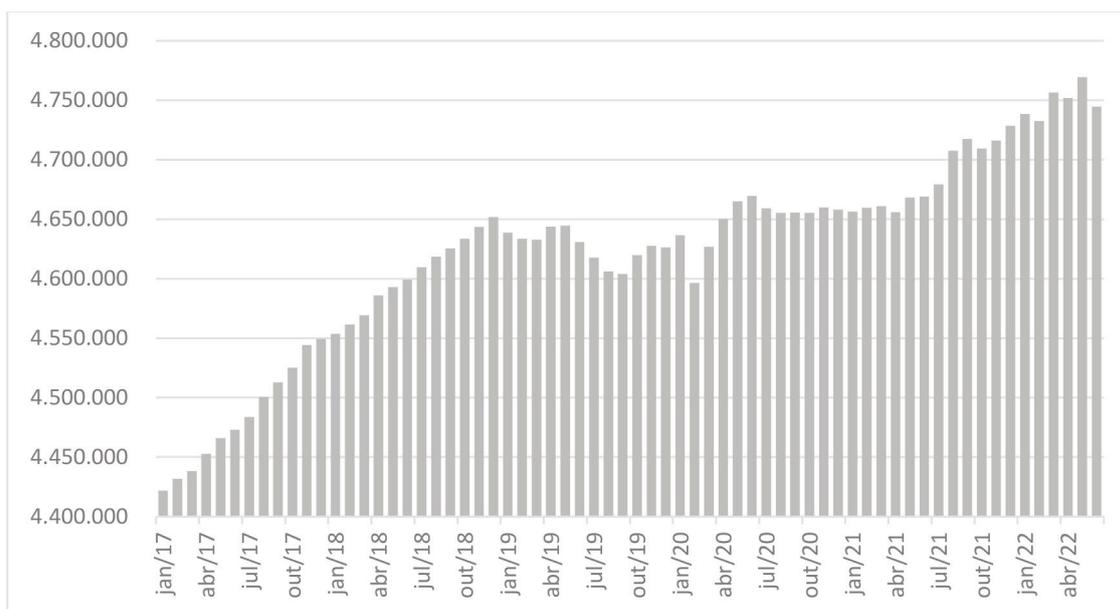
Em termos de cobertura, o BPC registrou, em maio de 2017, 4,46 milhões de beneficiários, dos quais 2,47 milhões eram pessoas com deficiência e 1,99 milhões eram idosos. Em julho de 2021, contava com 4,67 milhões de beneficiários, apresentando assim um crescimento de 4,7% na cobertura, sendo os idosos responsáveis por 57% desse aumento, o que pode ser explicado pelo aumento da pobreza e o envelhecimento da população no período.

Analisando de forma segregada, verifica-se que o número de beneficiários idosos cresceu de 2017 até maio de 2018, quando alcançou 2,04 milhões, passando a decrescer até agosto de 2019, momento em que a marca atingiu 2,01 milhões. Daí seguiu subindo até janeiro de 2020, atingindo 2,05 milhões de pessoas idosas, caindo, no entanto, em mais de 10 mil pessoas em fevereiro de 2020. A partir de março de 2020, o número seguiu crescendo até atingir 2,11 milhões em julho de 2021, com 60 mil novos idosos passando a receber o BPC. A partir daí o número de idosos volta a crescer até maio de 2022.

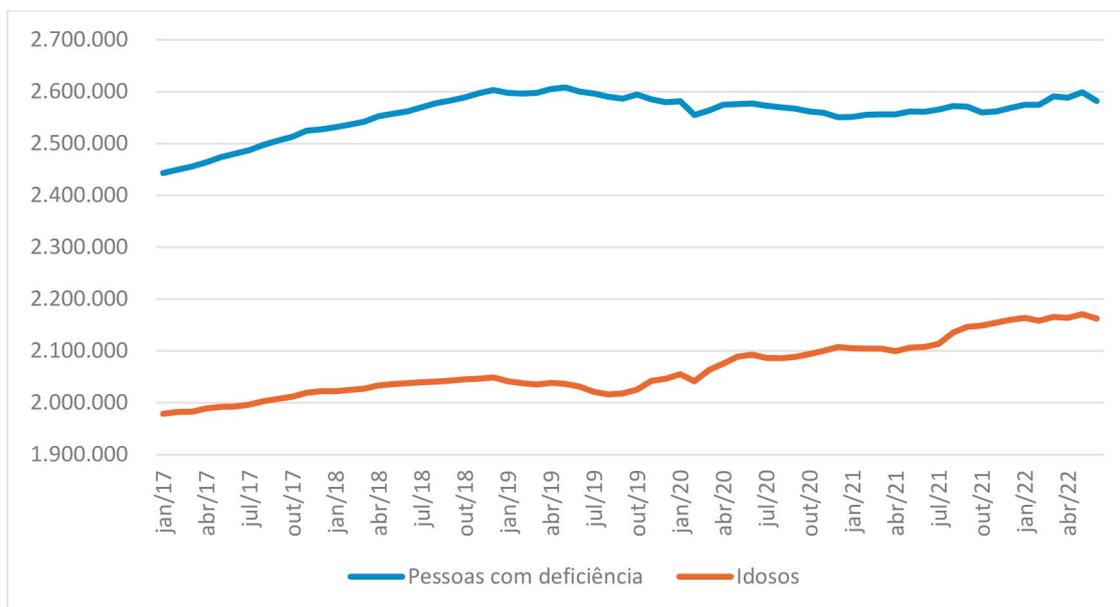
Entre as pessoas com deficiência, maio de 2019 registrou o pico histórico no número de beneficiários, totalizando 2,6 milhões. Desde então observa-se uma queda nesse número, que chega a 2,56 milhões de pessoas em maio de 2021, sendo que em dezembro de 2020, o número alcançou 2,55 milhões, o menor de 2019 para cá. A partir do início de 2022, esse número mostra leve recuperação.

102 ARRETCHE, Marta. *Democracia e Redução da Desigualdade Econômica no Brasil: A inclusão dos outsiders*. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais* – Vol. 33, n° 96. Janeiro de 2018.



Gráfico 25. Quantidade total de beneficiários do BPC, 2017-2022

Fonte: SAGI - VIS DATA 3 beta. Elaboração própria.

Gráfico 26. Quantidade de beneficiários do BPC, por pessoas com deficiência e idosos, 2017-2022

Fonte: SAGI - VIS DATA 3 beta. Elaboração própria.

Em 2017, estimativas davam conta de que 87,8% dos idosos brasileiros (65 anos ou mais) possuíam proteção social, sendo o BPC muito importante para cobrir o risco social do en-

velhecimento para aqueles excluídos do sistema previdenciário, que exige contribuição¹⁰³. O BPC possui excelente focalização em relação aos idosos, sendo que há apenas 2% de beneficiários indevidamente incluídos por serem não-pobres. Há de se considerar, no entanto, que, entre os 12,2% não cobertos, 40% estavam em situação de pobreza, o que denota a necessidade de expandir ainda mais cobertura para esse público¹⁰⁴.

No que tange às pessoas com deficiência, a cobertura do BPC alcançava cerca de 70% das pessoas extremamente pobres com deficiência em 2013, último ano em que informações mais precisas sobre a população brasileira com deficiência foram coletadas pela Pesquisa Nacional de Saúde e estavam disponíveis¹⁰⁵. Há, portanto, necessidade ainda maior de expansão da cobertura para que haja a efetiva proteção social desse público em situação de vulnerabilidade.

Considerando o crescimento da cobertura no período analisado, é de se esperar, portanto, uma variação semelhante na dotação do BPC, descontados os ganhos reais no valor do salário mínimo em alguns anos. No entanto, em termos de participação no PIB, conforme a tabela abaixo, observa-se diminuição do total gasto entre 2017 e 2022.

Tabela 3. Despesas com BPC e RMV, em R\$ milhões, 2017-2022¹⁰⁶

ANO	PESSOA COM DEFICIÊNCIA/INVALIDEZ	IDOSO	TOTAL	TOTAL EM % DO PIB
2017	30.003,4	23.144,8	53.148,2	0,81%
2018	31.216,3	23.944,4	55.160,7	0,79%
2019	33.150,4	25.505,3	58.655,7	0,79%
2020	34.587,2	27.056,3	61.643,5	0,83%
2021	37.004,8	28.665,0	65.669,8	0,76%
2022	39.703,5	32.137,6	71.841,1	0,76%

Fonte: Nota Técnica Conjunta das Consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado, feita para a PLOA de 2022¹⁰⁷

103 IPEA. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília, n. 27, 2020. Página 68. Disponível em https://www.ipea.gov.br/porta/images/stories/PDFs/politicas_sociais/201007_boletim_BPS_27_assistencia_social.pdf. Acesso em 09-09-2021.

104 Idem. Ver também o relatório "Focalização e Cobertura do BPC: Uma Análise Metodológica". Disponível em https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi/relatorios/Vol_n1_de_olho_na_cidadania_BPC.pdf. Acesso em 09-09-2021.

105 Idem; idem.

106 A Renda Mensal Vitalícia (RMV) é um benefício em extinção, também no valor de um salário mínimo, para aqueles que já eram beneficiários em dezembro de 1995, quando então foi substituído pelo BPC. Representando uma despesa decrescente, a RMV representa hoje menos de 2% dos gastos com o BPC.

107 Nota Técnica Conjunta 5/2021 | Subsídios à apreciação do PLOA para 2022 (PL 19/2021-CN), páginas 61-62. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-conjunta-no-5-2021-subsidios-a-apreciacao-do-ploa-para-2022-pl-no-19-2021-cn/view>. Acesso em 10-03-2022.

Despesas de 2017 a 2021 – Painel Especialista - Siga Brasil; 2017 a 2020 - valores executados, 2021 - valores autorizados. Despesas de 2022 - PLOA 2022. PIB 2017 a 2020 – Bacen. PIB 2021 - Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre. PIB 2022 - PLOA 2022.

Por outro lado, olhando o comportamento do BPC ao longo do ano de 2019, nota-se uma redução do acesso ao benefício, representada pela diminuição inédita no número de beneficiários, principalmente no segundo semestre daquele ano, em que pese a dinâmica demográfica, direcionada ao crescimento da população com idade acima de 65 anos¹⁰⁸. “Como resultado dessas quedas, o fim de 2019 foi marcado pela redução de 25,7 mil beneficiários em relação a dezembro de 2018, passando de 4.651.924 para 4.626.185 (queda de 0,6%)”¹⁰⁹.

O NRF, embora gere uma pressão direta sobre os gastos discricionários, passíveis de cortes e contingenciamentos, frente ao crescimento de despesas obrigatórias acima da inflação, acaba também induzindo indiretamente a uma revisão e endurecimento dos critérios e normas de acesso a benefícios cujo pagamento é obrigatório, como é o caso do BPC. O Governo tentou, por meio das Propostas de Emenda à Constituição nº 287, de 2016, e nº 6, de 2019, enrijecer as regras de acesso e diminuir o valor do BPC, mas não obteve sucesso. A primeira proposição não chegou a ser deliberada pelo Plenário da Câmara; a segunda foi aprovada e resultou na edição da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, cujo texto não altera as regras do BPC.

Desde 2016, no entanto, houve a adoção de regras relacionadas à operacionalização do benefício que podem ter impactado no acesso a essa prestação, principalmente no ano de 2019. O Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016, modificou o regulamento do BPC para determinar que “São requisitos para a concessão, a manutenção e a revisão do benefício as inscrições no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF e no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico”. Diante da fragilidade de tal norma constar apenas de regulamento infralegal, esse requisito foi transposto para a Loas, por meio da Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, que instituiu o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade e o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, por meio do qual foram pagos bônus e adicionais a peritos médicos federais e servidores do INSS por análise adicional de processos com suspeita de irregularidades.

108 IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília, n. 28, 2021. Página 8.

109 Idem.



Além de dificultar a concessão e o acesso ao BPC por parte de novos requerentes, como se verifica a partir de 2017, a nova regra também teve impacto no estoque de benefícios, que são aqueles em manutenção¹¹⁰. As consequências do não cumprimento dessa inscrição do Cadastro Único, contudo, somente começaram a gerar suspensão e bloqueio no pagamento do BPC no segundo semestre de 2019, conforme o cronograma estabelecido pela Portaria MDS nº 2.651, de 18 de dezembro de 2018, e pela Portaria nº 631 do Ministério da Cidadania, de 9 de abril de 2019. Como já explicado na parte em que tratamos do PBF, o acesso aos CRAS, para que a inscrição do Cadastro Único seja feita, não é imediato nem fácil, dependendo muitas vezes de agendamentos e filas de espera, além de envolver um deslocamento muitas vezes difícil para o idoso ou a pessoa com deficiência.

De outra parte, o contexto de falta de pessoal no INSS e a não reposição dos quadros do órgão por meio de concurso público também explicam o represamento de requerimentos com pedidos iniciais de benefícios previdenciários e do BPC, que chamou a atenção da sociedade no mesmo ano. A análise e concessão desses pedidos com o prazo legal de 45 dias ultrapassado chegou a representar uma fila de mais de 1,3 milhões de processos¹¹¹. Em meio a esse cenário, verificou-se mais uma vez, assim como para o problema da fila de espera do PBF, falta de transparência e relutância do Governo Federal em informar o número exato de processos pendentes de análise fora do referido prazo¹¹².

Convém destacar que, dentre esses processos de concessão inicial de benefícios previdenciários, os mais afetados são os das pessoas com deficiência que requereram o BPC. Dos processos em atraso verificados no início de 2020, 420 mil eram de BPC para pessoa com deficiência. 90% dos pedidos de benefício dessa categoria estavam, fora do prazo de 45 dias, sendo que, à época, o tempo médio de espera era de 251 dias, ou seja, quase oito meses e meio¹¹³. Observou-se, portanto, um aumento maior na fila de análise do BPC em 2019, principalmente em relação às pessoas com deficiência.

Dentre os fatores apontados pelo próprio Governo, em informações prestadas ao TCU, constava a mudança no sistema de requerimentos, que passou a ser eletrônico com o uso do “meu INSS”. Essa plataforma digital significou mais um obstáculo para os idosos e pessoas

110 Idem, página 10.

111 Fato amplamente noticiado pela mídia, como por exemplo. Disponível em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/02/27/tempo-medio-de-espera-para-se-obter-beneficio-em-2019-e-o-maior-em-5-anos-informa-inss-ao-tcu.ghtml>. Acesso em 09-09-2021.

112 Ver por exemplo <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/01/24/fila-no-inss-tcu-da-5-dias-de-prazo-para-governo-entregar-dados.htm>. Acesso em 09-09-2021. Ver também <https://veja.abril.com.br/blog/radar/com-medo-de-vazamentos-governo-blinda-dados-sobre-a-fila-no-inss/>. Acesso em 08-09-2021.

113 Idem.



com deficiência em estado de vulnerabilidade, um público caracterizado pela baixa escolaridade e pouca renda, com dificuldades em ter acesso e domínio da tecnologia digital envolvida, embora um dos motivos alegados pelo Governo para a adoção dessa ferramenta eletrônica fosse ampliar o acesso da população aos serviços do INSS.

Além de trazer um significativo aumento no tráfego da plataforma, a qualidade da instrução inicial dos pedidos com informações e documentos caiu, pois não havia a triagem e a orientação prévias feitas em agências do INSS, ocasionando o represamento e um maior número de indeferimentos.

Pouco antes da pandemia de covid-19, na tentativa de resolver o problema, o Governo editou a Medida Provisória nº 922, de 28 de fevereiro de 2020, a fim de permitir a contratação temporária de servidores do INSS já aposentados e de militares inativos para reforçar o atendimento e análise de processos pelo órgão. O ano de 2020, porém, fechou com um aumento da fila de processos no INSS, com 1,7 milhão de benefícios represados¹¹⁴. Na verdade, até agora a medida parece não ter solucionado a questão, estando pendentes de apreciação cerca de 1,4 milhão de pedidos de benefícios administrados pelo INSS¹¹⁵, prolongando essa situação de violação de direitos humanos das pessoas elegíveis à prestação.

Já com a pandemia iniciada, o Governo resolveu adotar a suspensão dos bloqueios de BPC cujo titular não se inscrevesse no cadastro único (Portaria n. 611, em 2 de março de 2021, do Ministério da Cidadania), prorrogando o prazo para que essa providência fosse atendida sem a suspensão do pagamento do benefício.

Em função da suspensão dos atendimentos presenciais nos CRAS e também a fim de diminuir a exposição e o risco de contágio pela covid-19 entre usuários e trabalhadores da assistência e previdência social, foi prevista na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que instituiu o Auxílio Emergencial, a autorização para que o INSS antecipasse o valor de R\$ 600 (seiscentos reais) mensais (o mesmo valor do Auxílio Emergencial), no período compreendido entre abril e junho de 2020, para as pessoas com deficiência ou idosas que requereram o BPC e ainda aguardavam a análise administrativa do pedido. Vale destacar que esses valores antecipados foram posteriormente deduzidos dos valores devidos desde a data do requerimento, em caso de deferimento do pedido ao amparo assistencial.

114 Disponível em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/01/19/inss-fecha-2020-com-quase-17-milhao-de-beneficios-represados-tempo-medio-e-de-66-dias-para-concessao.ghtml>. Acesso em 09-09-2021.

115 <https://economia.ig.com.br/2021-08-30/inss-trocar-presidente.html>. Acesso em 10-09-2021.



O período de vigência dessa medida, inicialmente fixado para 3 meses (abril, maio e junho), foi prorrogado pelo Decreto nº 10.413, de 2 de julho de 2020, até 31 de outubro de 2020, isto é, por mais 4 meses, totalizando 7 meses de vigência da regra de antecipação do BPC.

Segundo o TCU, nos três meses iniciais de vigência da medida, constatou-se uma “redução de 26% no estoque de requerimentos represados para benefícios não relacionados a incapacidade e de BPC”¹¹⁶, com a emissão de 167,2 mil BPCs, representando um gasto de R\$ 285,47 milhões.

Na avaliação da Corte de Contas, contudo, “houve aumento do risco de pagamentos indevidos, pois deixaram de ser cessados, pelo menos, 269,2 mil benefícios, após fevereiro de 2020, em decorrência das alterações de rotinas de controle; e os indicadores atualmente adotados pelo INSS não permitem verificar o cumprimento do prazo de 45 dias, definido em lei, para efetuar o primeiro pagamento de benefício”¹¹⁷. Além disso, apontou o TCU que a suspensão do atendimento presencial nas agências do INSS aumentou o risco de exclusão de pessoas que possuem direito ao BPC.

Por outro lado, na parte de governança, antes da pandemia de covid-19, identificam-se esforços para melhorar o gasto com BPC por meio de cruzamentos de bases de dados administrados pelo governo, identificando-se assim benefícios irregulares. A partir da Portaria Conjunta MSD/INSS nº 3/2018, os batimentos se tornaram mensais e depois passaram a ocorrer de forma automatizada, permitindo uma verificação frequente da eventual perda das condições de elegibilidade por parte de alguns beneficiários. Ocorre, contudo, que esse aprimoramento na governança veio acompanhado de alterações na forma de atendimento aos candidatos ao BPC, impondo, como explicado, restrições e demoras excessivas no acesso ao benefício”¹¹⁸.

Quanto ao marco legal do BPC, além das alterações já mencionadas acima, observamos, no período analisado (2017-2021), a edição da Lei nº 13.981, de 23 de março de 2020, após a derrubada pelo Congresso Nacional de um veto presidencial apostado ao Projeto de Lei nº 3.055, de 1997 (nº 55, de 1996, com a numeração do Senado).

Essa Lei aumentou o corte de renda de acesso ao BPC de $\frac{1}{4}$ para meio salário mínimo. O Poder Executivo, porém, antes mesmo da publicação da norma, ajuizou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 662, tendo o relator do processo no STF

116 Disponível em https://sites.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas/area_9.htm. Acesso em 13-09-2021.

117 Idem.

118 IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília, n. 27, 2020. Página 68-69. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/201007_boletim_BPS_27_assistencia_social.pdf. Acesso em 09-09-2021.



concedido medida cautelar para suspender a eficácia da mudança até a implementação das condições do NRF e demais regras de adequação orçamentária e financeira e da necessidade de prévia indicação de fonte de custeio para fazer frente à expansão da cobertura e despesa com o BPC.

Essa majoração no critério de renda, por outro lado, possuía o propósito de superar a situação de inconstitucionalidade e violação de direitos reconhecida pelo próprio STF em 2013, quando julgou o Recurso Extraordinário – RE nº 567.985 e a Reclamação nº 4.374, e decidiu declarar inconstitucional o § 3º do art. 20 da Loas, por omissão parcial da lei, sem, contudo, pronunciar sua nulidade, em razão da sua insuficiência para aferir a pobreza nos casos concretos e da sua desatualização frente uma série de legislações anteriores ao julgamento que adotavam linhas de pobreza em patamares superiores a um quarto do salário mínimo, como, por exemplo, as Leis nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, e nº 10.219, de 11 de abril de 2001, que tratavam de apoio financeiro da União a programas socioassistenciais de municípios, cuja linha de pobreza era fixada em meio salário mínimo.

Pesou nos referidos julgamentos, também, o fato de o Estatuto do Idoso ter reforçado essa relativização do citado critério, ao prever, em seu art. 34, parágrafo único, a exclusão do benefício assistencial já concedido a qualquer outro membro idoso da família, para fins de cálculo da renda familiar no acesso de idosos ao BPC.

Logo no início da pandemia, no entanto, o Poder Legislativo aprovou o Projeto de Lei nº 9.236, de 2017, de autoria do Deputado Eduardo Barbosa, que propunha modificações à Loas, juntamente com a criação do primeiro Auxílio Emergencial, no contexto do enfrentamento da pandemia de covid-19. Essa deliberação resultou na promulgação da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.

Nas alterações feitas aos parâmetros de elegibilidade do BPC, estabeleceu-se o critério de renda *per capita* mensal familiar igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, a vigorar durante o ano de 2020, e renda igual ou inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo, a vigorar a partir de 2021. Essa última previsão foi novamente vetada pelo Presidente da República.

Ademais, na mesma lei, com vigência também restrita àquele ano civil, previu-se a possibilidade da adoção de critérios não monetários na concessão do BPC, com a ampliação do critério de renda para até $\frac{1}{2}$ (meio) salário mínimo *per capita*, na forma de escalas graduais, que consideravam, entre outros fatores, o grau da deficiência e a dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária.



Outra medida adotada pela Lei nº 13.982, de 2020, relativa ao BPC possibilitava a exclusão, do cômputo de renda familiar, de benefícios previdenciários ou assistenciais com valor de até um salário mínimo recebidos por pessoas idosas ou com deficiência do mesmo grupo familiar, resolvendo uma série de situações semelhantes às quais era conferido tratamento diferente, em razão de interpretações restritivas à decisão do STF no Recurso Extraordinário nº 580.963/PR, com repercussão geral, que assim definiu a questão:

“4. A inconstitucionalidade por omissão parcial do art. 34, parágrafo único, da Lei 10.741/2003]

O Estatuto do Idoso dispõe, no art. 34, parágrafo único, que o benefício assistencial já concedido a qualquer membro da família não será computado para fins do cálculo da renda familiar per capita a que se refere a LOAS. Não exclusão dos benefícios assistenciais recebidos por deficientes e de previdenciários, no valor de até um salário mínimo, percebido por idosos. Inexistência de justificativa plausível para discriminação dos portadores de deficiência em relação aos idosos, bem como dos idosos beneficiários da assistência social em relação aos idosos titulares de benefícios previdenciários no valor de até um salário mínimo. Omissão parcial inconstitucional. 5. Declaração de inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do art. 34, parágrafo único, da Lei 10.741/2003”¹¹⁹.

Como última medida relativa ao BPC, a Lei nº 13.982, de 2020, passa a permitir, para esse cálculo, a exclusão dos denominados gastos catastróficos, tais como tratamentos de saúde, médicos, fraldas, alimentos especiais e medicamentos, que impactam o nível de renda da família.

A flexibilização do critério de renda de acesso ao BPC, com vigência restrita do ano de 2020, acabou não sendo regulamentada pelo Poder Executivo, inviabilizando a ampliação do acesso ao benefício. “De acordo com estimativas do Ministério da Cidadania, as alterações operacionalizadas pela minuta teriam, como consequência, um incremento de 450 mil beneficiários, sendo a maior parte destes composta por pessoas com deficiência (336 mil)”¹²⁰.

Para preencher o vácuo jurídico decorrente do veto presidencial ao critério de renda aprovado pelo Parlamento para vigorar em 2021, foi editada a Medida Provisória nº 1.023, de 2020,

119 Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4864062>. Acesso em 09-09-2021.

120 IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília, n. 28, 2021. Página 26.



que restabelece o critério vigente até a edição da Lei nº 13.982, de 2020, qual seja, renda *per capita* familiar inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. O Projeto de Lei de Conversão (PLV) da referida MP incorporou outras propostas, tendo sido transformado na Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021, que altera e incorpora dispositivos à Lei nº 8.742, de 1993 (LOAS).

Em síntese, com a nova Lei, retomou-se uma disciplina muito parecida com aquela trazida pela Lei nº 13.982, de 2020, para concessão do BPC: a renda familiar mensal *per capita* deve ser igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, critério que, a partir de janeiro de 2022, pode ser ampliado para até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, de forma escalonada, considerando-se condições de vulnerabilidade do solicitante, quais sejam, grau da deficiência; dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária; e comprometimento do orçamento do núcleo familiar com gastos médicos não ofertados pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

Na citada Lei nº 14.176, de 2021, foram incorporados dispositivos relativos ao auxílio-inclusão, previsto no art. 94 da Lei nº 13.146, de 2015, mas cuja regulamentação encontra-se no bojo da Lei nº 8.742, de 1993. Em resumo, o auxílio-inclusão é um benefício financeiro, no valor de $\frac{1}{2}$ salário mínimo, a ser pago à pessoa com deficiência moderada ou grave que ingresse no mercado formal de trabalho. Todavia, só podem ser beneficiários as pessoas que recebem o BPC ou já foram beneficiárias nos últimos cinco anos, e que recebam remuneração de até dois salários mínimos. A nova política pública deveria ter sido implementada a partir de outubro de 2021.

De fato, a natureza do benefício é assistencial, mas a intenção de sua concessão é estimular a empregabilidade das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC no mercado formal de trabalho e, conseqüentemente, garantir uma vida mais digna aos beneficiários com deficiência.

A flexibilização do critério de renda para acesso ao BPC, além de ampliar a cobertura do benefício, poderá ajudar a reduzir a extrema judicialização verificada na sua concessão.

Não dispondo de dados mais recentes sobre o problema, convém destacar que, segundo um levantamento feito pelo TCU em 2018, nos anos de 2014 a 2017, 25% dos benefícios concedidos foram pela via judicial¹²¹. Em outro levantamento, feito pelo Governo Federal, em janeiro de 2016, dos 4,2 milhões de benefícios em manutenção, 9% ou equivalente a 362,8 mil BPCs, tinham origem em decisão judicial¹²². Entre os anos de 2004 e 2015, “o percentual de concessões judiciais sobre o total de concessões aumentou de 6,71% no ano de 2004 para

121 Processo nº TC 022.354/2017-4, ACÓRDÃO Nº 2894/2018 – TCU – Plenário.

122 Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Nota Técnica nº 03/2016/DBA/SNAS/MDS. Nota Técnica sobre as concessões judiciais do BPC e sobre o processo de judicialização do benefício. Brasília: 21 de março de 2016. Páginas 26-32.



29,58% em 2015”. Verifica-se, ainda, que esse processo é mais acentuado no que diz respeito ao BPC concedido às pessoas com deficiência, que representam 76% do total de benefícios concedidos judicialmente em 2014.

Tal nível de contencioso judicial, marcado por um desigual acesso à máquina judiciária entre idosos e pessoas com deficiência em maior condição de vulnerabilidade, acaba por perpetuar violações aos direitos desse público, além de impactar a gestão e a possibilidade de aprimoramento para a política do BPC.



6. PROTEÇÃO SOCIAL DE MULHERES VULNERÁVEIS, PARTICULARMENTE DONAS DE CASA DE BAIXA RENDA

A maioria das mulheres beneficiárias do PBF, e agora do Auxílio Brasil, são donas de casa de baixa renda, e mais as seguintes:

Em relação à adoção de uma lei de proteção de mulheres vulneráveis, particularmente donas de casa de baixa renda, verificamos que, desde 2011, há no Brasil um tratamento previdenciário favorecido para o “segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda” (Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011), que tem a obrigação de recolher contribuição previdenciária módica, fixada em 5% do salário mínimo, podendo estar coberto pelo seguro social contra diversos riscos sociais.

Segundo os dados do Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS¹²³, os segurados facultativos de baixa renda nos anos de 2017 a 2019 totalizavam:

Tabela 4. Número médio mensal de contribuintes facultativos de baixa renda (2017 a 2019)

Ano	Número de contribuintes facultativos de baixa renda		
	Masculino	Feminino	total
2017	10.557	295.082	305.700
2018	13.110	287.884	301.054
2019	17.266	288.775	306.099

Fonte: DATAPREV, CNIS e eSocial. Elaboração própria.

A tabela permite verificar, no período de 2017 a 2019, último com esses dados disponíveis, uma preocupante tendência de diminuição de seguradas mulheres, diminuindo a proteção social desse grupo, em que pese o aumento do número de homens com esse enquadramento previdenciário. A grande perda de renda das mulheres pobres, um dos subgrupos mais afetados pela recessão e estagnação econômica do país, provavelmente possui relação com essa diminuição. Outra explicação pode estar na possível migração das seguradas para a categoria de Microempreendedor Individual (MEI), cuja contribuição também é de 5% do

123 Disponíveis em <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/previdencia-social-regime-geral-inss/arquivos/aeaps-2018.pdf>. Acesso em 09-09-2021.

salário mínimo, mas não se exige a inscrição no Cadastro Único como requisito para se enquadrar na baixa renda. O certo é que esse fenômeno precisa ser melhor analisado e compreendido em estudo posterior.

Outra constatação é de que, nessa categoria, apesar dessa tendência, existe uma predominância de mulheres cobertas pelo sistema de proteção previdenciário, sendo os homens menos de 6% dos segurados facultativos de baixa renda. No ano de 2015, eles eram menos de 3%¹²⁴, o que reforça a tendência verificada e impõe uma investigação mais aprofundada acerca das causas desse movimento.

Tendo isso em conta, avaliamos que a Recomendação nº 177 está em progresso, em que pese o problema da diminuição no número de seguradas facultativas de baixa renda, que precisa ser mais bem investigado.

124 “De acordo com dados de 2015, há “grande diferença na quantidade de homens e mulheres inscritos na categoria de segurado facultativo de baixa renda, já que, em janeiro de 2015, foram registrados apenas 9.439 mil segurados inscritos do sexo masculino e 329.837 mil do sexo feminino, o que corresponde a 2,8% de ‘donos de casa’ e 97,2% de mulheres da quantidade total”. Informe da Previdência Social – Abril de 2015. Disponível em https://www.gov.br/previdencia/pt-br/images/2016/06/informea_2015.04.pdf. Acesso em 08-09-2021.



7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

À época da apresentação das Recomendações aqui analisadas, havia contexto de mudança na estratégia de desenvolvimento econômico e social. As Recomendações apresentadas em cinco de maio de 2017, em geral, tinham como pressuposto a continuidade de uma estratégia anterior que estava associada a políticas ativas direcionadas a ganhos reais em termos de redução da desigualdade e da pobreza no Brasil.

As Recomendações avaliadas no âmbito da Revisão Periódica Universal da ONU foram impactadas fortemente pelo contexto de crise e de mudança na estratégia de desenvolvimento econômico e social. Os indicadores avaliados mostram como foi descontinuada a atuação governamental em direção a menor desigualdade e maiores ganhos para trabalhadores, especialmente os mais pobres.

A perspectiva econômica do Governo sobre a atuação do Estado no desenvolvimento econômico e social, como foi mostrado, é distinta neste III ciclo de avaliação. Uma Recomendação para este III ciclo, feita pela Venezuela, que indicava a necessidade de não congelar despesas sociais, no contexto do NRF, chegou a ser rejeitada pelo Brasil¹²⁵.

Ainda que seja necessário separar os efeitos da deterioração das condições sociais decorrente da pandemia, existem elementos que indicam ter sido mantida a trajetória recente de piora nessas condições. A pandemia parece ter mantido ou agravado a evolução anterior. Também se verificam retrocessos quanto a diversos ODS examinados.

De uma maneira geral, pode-se concluir que, no que concerne ao cumprimento das recomendações que se relacionam com a política de segurança de renda para os mais pobres, no período compreendido entre 2017 a maio de 2021, o comportamento do governo federal se distanciou do seu cumprimento na gestão da política pública de transferência de renda condicionada, com exceção das medidas relacionadas ao Auxílio Emergencial.

A partir do final de 2021, porém, observa-se em alguma medida uma reversão nessa trajetória, principalmente pela conversão da MP n° 1.061, de 2021, na Lei n° 14.284, de 2021, e da aprovação da MP 1.076, de 2021, na forma da Lei n° 14.342, de 2022. A primeira lei trouxe um novo marco legal para a política, com consideráveis aprimoramentos em relação à legislação anterior. A segunda, ao tornar permanente o benefício extraordinário de R\$ 400,00, acabou por

125 142. REJEITADA - Barrar os planos de congelamento das despesas sociais nos próximos 20 anos, que são inconsistentes com as obrigações internacionais do país, que possui mais de 16 milhões de pessoas em extrema pobreza.



reposicionar os gastos públicos na área de R\$ 35 bilhões para quase R\$ 90 bilhões por ano, em uma verdadeira reviravolta na alocação de recursos empregados no combate à pobreza.

Também fora do período do ciclo em análise, notam-se ainda importantes mudanças feitas pelo Congresso Nacional, tendo o Estado brasileiro retornado ao caminho de aprimorar os esforços no sentido de efetivamente reduzir a pobreza, ao menos na sua dimensão monetária, em que pese não tenha assegurado o final das filas de espera para ingresso no Programa Auxílio Brasil, nem tenha conseguido garantir a recomposição inflacionária dos valores dos benefícios e das linhas de referência dessa política pública, ante um cenário em que a inflação acumulada de 12 meses, medida pelo IPCA/IBGE, tenha atingido 11,3% em março de 2022¹²⁶.

Em relação ao BPC, sua política contribui para a expressiva cobertura que o sistema de proteção social proporciona aos idosos no Brasil, bem como, em menor medida para as pessoas com deficiência. A atuação do Governo Federal em relação ao BPC não parece ter caminhado no sentido do cumprimento das recomendações pertinentes, pois notou-se, no período analisado, tentativas frustradas de desvincular seu valor do salário mínimo, e edição de regras para dificultar a concessão e o acesso ao BPC por parte de novos requerentes, somado ao contexto de represamento de requerimentos de acesso à prestação no INSS, gerando filas de espera pelo benefício, sendo as pessoas com deficiência o segmento mais atingido por essa grave falha de gestão no INSS.

Em relação ao marco legal do BPC, finalmente foi aprovada a exclusão, do cômputo de renda familiar, de benefícios previdenciários ou assistenciais com valor de até um salário mínimo recebidos por pessoas idosas ou com deficiência do mesmo grupo familiar, resolvendo uma série de situações semelhantes a que eram conferidos tratamentos diferentes. Também contribuiu para o aprimoramento do marco legal do BPC a possibilidade de serem adotados, na aferição da elegibilidade do candidato ao benefício, critérios adicionais de vulnerabilidade social, tais como grau da deficiência; de dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária; e comprometimento do orçamento do núcleo familiar com gastos médicos não ofertados pelo Sistema Único de Saúde (SUS). A flexibilização do critério de renda para acesso ao BPC, além de ampliar a cobertura do benefício, poderá ajudar a reduzir a extrema judicialização verificada na sua concessão.

Considera-se que, em geral, no período de 2017 a 2021, houve avanços na legislação concessiva do BPC, entre os quais destacam-se a possível incorporação, a partir de 1º de janeiro de 2022, de critérios não monetários para o elastecimento do parâmetro de renda familiar de acesso ao benefício; e a instituição, a partir de 1º de outubro de 2021, do auxílio-inclusão.

126 <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/04/inflacao-e-a-maior-para-marco-em-28-anos.shtml>. Acesso em 8-04-2022.



Tabela 5. Quadro-resumo das Recomendações e respectiva situação e avaliação

Recomendação	Situação	Avaliação
30. Continuar com os esforços louváveis para fortalecer o quadro jurídico e institucional para a promoção e proteção dos direitos humanos e reduzir a pobreza e promover a igualdade social (Butão)	Houve avanço no quadro jurídico com inclusão no texto constitucional da previsão da política de transferência condicionada de renda como um direito social e como um dos objetivos da assistência social, apenas partir do final de 2021, junto com o aperfeiçoamento do marco legal dessa política pública, o substancial aumento do volume de recursos alocados ao programa e o significativo crescimento da cobertura. Com respeito ao aumento da desigualdade e à proteção de outros direitos humanos, quanto ao desenvolvimento, alimentação, trabalho decente, entre outros, observam-se retrocessos.	
50. Consolidar os progressos para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e dar continuidade aos esforços voltados para programas inclusivos de desenvolvimento socioeconômico com foco na erradicação da pobreza (Irã)	Conforme se nota em diversos indicadores relacionados ao mercado de trabalho, à desigualdade e à pobreza, existem dificuldades em reconhecer avanços quanto a esse aspecto. Com efeito, observam-se diversos retrocessos no desenvolvimento socioeconômico e na desigualdade que prejudicam o atingimento de diversas metas e implicam retrocessos nos ODS examinados, ao passo que houve avanços apenas a partir do final de 2021 com respeito à erradicação da pobreza (conforme citado em relação à Recomendação nº 135). Identificam-se retrocessos evidentes no ODS 2 (fome e segurança alimentar), no ODS 5 (igualdade de gênero), no ODS 8 (crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável e trabalho decente), no ODS 9 (infraestruturas, industrialização e inovação) e no ODS 10 (reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles).	
134. Continuar a promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável e elevar o padrão de vida da população (China)	As dificuldades apontadas no desenvolvimento socioeconômico, no mercado de trabalho, na desigualdade e no padrão de vida no Brasil representam retrocesso, tendo em vista a evolução recente de diversos indicadores avaliados. A perspectiva de que o mercado privado solucionaria todos os problemas sociais tem acarretado falta de planejamento do desenvolvimento e de políticas públicas coordenadas. A institucionalidade criada anteriormente para diversas políticas públicas relevantes, por meio de conselhos e da participação da sociedade civil, tem sido comprometida. O desempenho atual, no período do III Ciclo da RPU, tem sido de distanciamento frente a diversas metas relativas aos ODS (conforme comentado na Recomendação nº 50), com aumento da insegurança alimentar, da pobreza, da informalidade e da desigualdade e com piora na renda, no mercado de trabalho, no salário mínimo e no desenvolvimento produtivo.	

Recomendação	Situação	Avaliação
<p>135. Continuar a reforçar e aprimorar o Programa Bolsa Família no contexto da luta contra a fome e a pobreza (Paquistão)</p>	<p>De uma maneira geral, no que concerne ao cumprimento das recomendações que se relacionam com a política de segurança de renda para os mais pobres, o comportamento do governo federal se distanciou do seu cumprimento na gestão da política pública de transferência de renda condicionada entre 2017 e 2021, com exceção das medidas relacionadas ao Auxílio Emergencial.</p> <p>A partir do final de 2021, porém, observa-se em alguma medida uma reversão nessa trajetória, principalmente pela conversão da MP 1.061, de 2021, na Lei nº 14.284, de 2021, com importantes mudanças feitas pelo Congresso Nacional, tendo o Estado brasileiro retornado ao caminho de aprimorar os esforços no sentido de efetivamente reduzir a pobreza, ao menos na sua dimensão monetária, em que pese não tenha assegurado o final das filas de espera para ingresso no Programa Auxílio Brasil, nem tenha conseguido garantir a recomposição inflacionária dos valores dos benefícios e das linhas de referência dessa política pública, ante um cenário em que a inflação voltou à casa de dois dígitos.</p> <p>O Auxílio Emergencial conseguiu prover uma proteção social efetiva e o PBF foi em muitos aspectos aprimorado pelo Auxílio Brasil, sobretudo pelo reforço orçamentário nas despesas permanentes do programa.</p> <p>O benefício extraordinário da MP nº 1.076, de 2021, embora fosse bastante criticável por ser temporário e circunscrito a um ano eleitoral e por desconsiderar as diferentes configurações e necessidades familiares por complementação de renda, equiparando-as de forma indevida, foi uma medida que contribuiu para aliviar o quadro de pobreza no país. Importante destacar que a medida aprovada pelo Parlamento na forma de um PLV resultou na edição de Lei nº 14.342, de 18 de maio de 2022, levando o orçamento anual da ação para a casa dos R\$ 89 bilhões. Foi uma medida bastante significativa, representando uma ampliação da ordem de 154% nos recursos alocados à política, se considerarmos o que o último orçamento do PBF, para o ano de 2021, foi fixado em R\$ 35 bilhões. Certamente essa decisão contribui para um maior esforço e compromisso do País com o combate à pobreza e alívio imediato da fome.</p> <p>O Auxílio Brasil, no entanto, precisa de regras que definam um reajuste periódico e previsível dos benefícios e linhas do programa, bem como de uma regra impedindo a formação de filas de espera para ingresso no programa.</p>	<p>↑</p>



Recomendação	Situação	Avaliação
139. Continuar a implementar e fortalecer políticas e programas públicos para redução da pobreza e desigualdade, não discriminação e promoção da igualdade e da inclusão (Nicarágua)	<p>No que concerne às políticas de transferência de renda, houve o avanço recente citado na Recomendação nº 135.</p> <p>São notados retrocessos na política de reajuste do salário mínimo, na segurança alimentar, no mercado de trabalho, na pobreza, na previdência social e no BPC (sobre previdência e BPC, ver a situação da Recomendação nº 148).</p>	✘
143. Dar continuidade aos esforços substanciais nas áreas de governança e redução da pobreza (Costa do Marfim)	<p>No que concerne às políticas de transferência de renda, houve o avanço recente citado na Recomendação nº 135.</p> <p>Apesar dos esforços de melhorar a qualidade do gasto, ao reduzir erros de inclusão, as medidas adotadas para cessar ou bloquear benefícios indevidos foram implementadas de maneira precipitada, gerando problemas maiores com erros de exclusão. Além disso, houve enfraquecimento do SUAS, sobretudo dos CRAS, equipamentos públicos imprescindíveis para a boa operacionalização da política de transferência de renda condicionada.</p>	✘
144. Continuar os esforços para combater a pobreza e promover a igualdade social (Líbano)	<p>No que concerne às políticas de transferência de renda, houve o avanço recente citado na Recomendação nº 135. Já a igualdade social e outras questões relativas a padrão de vida mostram retrocesso, conforme comentado nas Recomendações 50 e 134.</p>	✘



Recomendação	Situação	Avaliação
<p>148. Reforçar ainda mais o sistema de segurança social e proteger eficientemente os direitos dos grupos vulneráveis (China)</p>	<p>Apesar da boa cobertura em geral e focalização entre as pessoas idosas da seguridade (previdência e assistência), o BPC precisa se expandir para alcançar os idosos que não estão cobertos pela proteção social previdenciária, que são em sua maioria pobres. Também precisa expandir a cobertura de pessoas com deficiência pobres, já que mais de 28% delas não estão recebendo a proteção social assistencial.</p> <p>Durante o ano de 2019, observou-se uma redução do acesso ao benefício, representada pela diminuição inédita no número de beneficiários.</p> <p>Entre as possíveis razões está a adoção de regras operacionais que dificultam o acesso e a manutenção do benefício; problemas de gestão no INSS, órgão responsável pela concessão do BPC, o que está ocasionando graves violações de direitos humanos decorrentes da longa espera para o recebimento do benefício por quem atende e atende aos critérios de elegibilidade, colocando em risco grupos vulneráveis em situação de pobreza. As pessoas com deficiência foram o segmento mais atingido por essa grave falha de gestão no INSS, chegando o tempo médio de espera pela análise do pedido de BPC a 251 dias, ou seja, quase oito meses e meio.</p> <p>A adoção do “meu INSS” significou um obstáculo para os idosos e pessoas com deficiência em estado de vulnerabilidade, um público caracterizado pela baixa escolaridade, baixa renda e falta de acesso à tecnologia digital envolvida.</p>	<p>✘</p>
<p>149. Dar continuidade aos esforços de redução das taxas de desemprego, reforçando os programas de treinamento vocacional (Líbia)</p>	<p>A estratégia de desenvolvimento atual, ainda que tenha havido certa redução recente de taxas de desemprego, após crescimento significativo, está associada a retrocessos no mercado de trabalho brasileiro, com aumento da desigualdade e da informalidade, piora da renda, manutenção de disparidades por sexo e por cor e raça e falta de planejamento e de políticas para a criação de empregos de qualidade.</p>	<p>✘</p>



Recomendação	Situação	Avaliação
<p>176. Continuar a implementar novas políticas e ampliar a abrangência de políticas existentes para ampliar a promoção da igualdade de gênero, em particular para mulheres nas áreas rurais e de famílias de baixa renda (Cingapura)</p>	<p>Observa-se que 90% dos lares beneficiários do PBF são chefiados por mulheres, havendo regra que confere preferência às mulheres para figurarem como responsáveis pela família e pelo recebimento das transferências de renda do programa.</p> <p>Ao mesmo tempo em que isso contribui para uma maior autonomia da mulher e do bem-estar do seu núcleo familiar, acaba reforçando o seu papel como responsável natural pelo cuidado da família, além de impedir a ampliação de suas oportunidades de engajamento no setor produtivo, o que pode dificultar a emancipação de gênero pelo trabalho.</p> <p>Esse ganho de bem-estar e autonomia na tomada de decisão, como impactos positivos do PBF, contudo, está concentrado nas áreas urbanas, não sendo verificados os mesmos efeitos no meio rural.</p> <p>Já no mercado de trabalho permanecem desigualdades de gênero em diversas dimensões, muitas agravadas recentemente, a exemplo do desemprego e rendimento. Adiciona-se a esse quadro o crescimento da fome, que é maior em áreas rurais e para mulheres.</p>	<p>✘</p>
<p>177. Adotar uma lei de proteção de mulheres vulneráveis, particularmente donas de casa de baixa renda (Emirados Árabes Unidos)</p>	<p>Desde 2011 o Brasil já conta com um sistema de inclusão previdenciária, com contribuição subsidiada, voltado para pessoas que, sem renda própria, se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a uma família de baixa renda.</p> <p>Além disso, 90% dos lares beneficiários do PBF são chefiados por mulheres, havendo regra que confere preferência às mulheres para figurarem como responsáveis pela família e pelo recebimento das transferências de renda do programa.</p> <p>Causa preocupação, contudo, o problema da diminuição no número de seguradas facultativas de baixa renda, durante o período analisado, o que precisa ser mais bem investigado.</p>	<p>✘</p>
<p>200. Adotar políticas e programas para fortalecer os direitos das crianças e adolescentes nas áreas de educação, treinamento e saúde (Emirados Árabes Unidos)¹²⁷</p>	<p>As ações para crianças e adolescentes têm sofrido reveses em diversas dimensões, especialmente quanto à execução orçamentária. Ademais, verifica-se que a pobreza e o aumento da fome têm afetado particularmente crianças.</p> <p>No caso do treinamento, as iniciativas atuais não parecem contribuir para fortalecer os direitos desse público. Os dados sobre o aumento de jovens que não trabalham, nem estudam ou se qualificam também indica dificuldade nas políticas públicas para incluir esses jovens.</p>	<p>✘</p>

127 Esta recomendação é avaliada com respeito particularmente à área de treinamento.

Recomendação	Situação	Avaliação
235. Continuar a investir em políticas de alívio da pobreza e a assegurar uma implementação mais focada e efetiva, a fim de reduzir desigualdades sociais e econômicas, em particular para populações rurais e indígenas (Singapura)	No PBF não há ações direcionadas para a redução de pobreza e de desigualdades sociais e econômicas especificamente para populações rurais e indígenas, que são alcançadas pela política em razão de estarem em situação de pobreza e extrema pobreza e também por mecanismos de busca ativa. Não há, contudo, benefícios específicos para essas populações, até porque o inciso II do <i>caput</i> do art. 194 da Constituição exige para a Seguridade Social a “uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais”. Esse possível confronto com a nossa ordem constitucional enseja a discussão sobre a pertinência dessa recomendação ao nosso País.	

Fonte: resultados da pesquisa.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO
3ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 56ª LEGISLATURA
Comissão de Direitos Humanos e Minorias
(AUDIÊNCIA PÚBLICA EXTRAORDINÁRIA (VIRTUAL))

Em 29 de Setembro de 2021
(Quarta-Feira)
Às 14 horas

O SR. PRESIDENTE (Carlos Veras. PT - PE) - Boa tarde a todos e a todas. Sejam bem-vindos e bem-vindas.

Quarta-feira, 29 de setembro de 2021, às 14 horas, declaro aberta esta audiência pública da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, destinada a tratar das recomendações recebidas pelo Brasil, no âmbito da Revisão Periódica Universal, sobre trabalho e redução da pobreza e da desigualdade.

O evento é consequência da aprovação do Requerimento nº 14, de 2021, de minha autoria, subscrito pelos Deputados Bira do Pindaré, Frei Anastacio Ribeiro, Joenia Wapichana, Padre João, Sâmia Bomfim, Sóstenes Cavalcante e Vivi Reis.

Trata-se da 17ª Audiência Pública do Observatório da RPU, sediado nesta Comissão, fruto da parceria entre a Câmara dos Deputados e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

A RPU é uma avaliação mútua entre os países que compõem as Nações Unidas quanto à situação dos direitos humanos. A metodologia detalhada e mais informações podem ser encontradas no portal www.camara.leg.br/observatoriorpu.

Agradeço aos consultores legislativos Pedro Garrido da Costa Lima e Allan Ribeiro de Castro pela elaboração do relatório preliminar que será debatido aqui hoje.

Esta audiência está sendo transmitida pela página da Câmara, no endereço www.camara.leg.br/cdhm, pelo perfil da Comissão no Facebook, [@cdhm.camara](https://www.facebook.com/cdhm.camara), e pelo canal da Câmara dos Deputados no Youtube. Você também pode acompanhar nossas notícias no Instagram [@cdhm.cd](https://www.instagram.com/cdhm.cd). Os cidadãos podem apresentar contribuições através do portal e-Democracia.

Os expositores, aos quais peço desculpa pela limitação do tempo, falarão por 5 minutos. Também peço objetividade, para que possam cumprir esse tempo, devido à quantidade de convidados e convidadas e pela limitação do tempo para a conclusão da nossa audiência pública neste plenário.

Os Parlamentares inscritos poderão usar da palavra pelo tempo de 3 minutos.

Dando início, portanto, às atividades, passo a palavra ao Sr. Renato Zerbini, Presidente do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU.

O SR. RENATO ZEBINI - Exmo. Sr. Carlos Veras, Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, distintos colegas da Mesa, senhoras e senhores, aprez-me participar desta importante atividade organizada por esta histórica Comissão acerca das recomendações sobre trabalho e redução da pobreza e desigualdade.

A satisfação é ainda maior por ter sido justamente eu um dos dois correlatores sobre a Observação Geral nº 23, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, que trata sobre condições justas e favoráveis ao trabalho, de modo que aqui explicarei as premissas sobre as quais o Comitê manifesta as suas preocupações e recomenda as ações aos Estados Partes do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais — PIDESC, como o Brasil,

para efeitos de cumprir o direito ao trabalho à luz das condições justas e favoráveis como um instrumento de combater a pobreza.

Esses pilares do Comitê estão em estreita sintonia com o conceito emanado pela Organização Internacional do Trabalho — OIT acerca do trabalho decente, porque é esse conceito a síntese de uma promoção de oportunidade para homens e mulheres obterem um trabalho produtivo de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humana, o que é considerado fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável.

Para o CDESC, o direito ao trabalho é fundamental como uma ferramenta de afirmação da emancipação humana, da afirmação da dignidade humana, do combate à pobreza. Ademais, está fincado como um pilar para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável — ODS definidos pelas Nações Unidas, especialmente no ODS 8, que busca promover o crescimento econômico duradouro, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.

Então, o conceito de trabalho decente converge em quatro objetivos. O primeiro diz respeito aos direitos do trabalho, especialmente aqueles definidos como fundamentais, vale dizer: liberdade sindical, direito de negociação coletiva, eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego, ocupação e erradicação da forma de trabalho forçado e trabalho infantil.

O Comitê DESC ilumina aos Estados um conteúdo normativo do direito a condições justas e favoráveis de trabalho à luz do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Desse modo, o CDESC identifica uma lista não exaustiva de elementos fundamentais para garantir condições de trabalho justas e favoráveis. A primeira seria a referência à proibição do trabalho forçado e da exploração social, econômica de crianças e jovens, ausência de violência e assédio, incluindo aí o assédio sexual, e licença-maternidade, paternidade e parental pagas.

O art. 7º, alínea "a", do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais trata da remuneração que proporciona a todos os trabalhadores, no mínimo, um salário justo, porque todos os trabalhadores têm direito a um salário justo, à igualdade de remuneração por trabalho de igual valor, sem distinção de qualquer tipo, em particular as mulheres, sendo garantidas condições de trabalho não inferiores àquelas de que gozam os homens, com remuneração igual para trabalho igual. Também está fincado como um pilar para o alcance dos objetivos sustentáveis, que busca promover o crescimento econômico duradouro, inclusive, e sustentável.

Então, o conteúdo normativo do direito a condições justas e favoráveis diz respeito a todos, sem distinções de qualquer tipo. E a referência a "todos" está no fato de que o direito se aplica a todos os trabalhadores, em todos os contextos, observando uma remuneração mínima, salários justos, igualdade de remuneração, e que essa remuneração proporcione a todos os trabalhadores e suas famílias uma vida decente.

Resumindo, Sr. Presidente, que o ser humano possa, por si só, através das condições justas e favoráveis de trabalho, garantir a sua dignidade e a de seus familiares.

Reitero o prazer de estar com vocês. Fico à disposição para uma tertúlia posterior.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Carlos Veras. PT - PE) - Muito obrigado, Dr. Renato, pela sua participação.

Passo a palavra agora, pelo tempo de 5 minutos, ao Sr. Carlos Henrique Mussi, Diretor do escritório da CEPAL em Brasília.

O SR. CARLOS HENRIQUE FIALHO MUSSI - Boa tarde, Deputado Carlos Veras. Na pessoa de V.Exa., eu gostaria de cumprimentar as Deputadas e os demais Deputados que estejam nos assistindo.

Quero também cumprimentar todos os que vão participar desta audiência pública. Já ouvimos o colega Renato Leão e vamos ouvir muitas outras pessoas, incluindo a minha amiga Nathalie. É muito bom saber que ela está por aqui também.

O tempo é muito curto e poderíamos falar muitas coisas sobre a crise e a COVID.

A Comissão já tem um excelente trabalho à disposição. Até parabênizo o Deputado Carlos Veras e os colegas por terem preparado isso. Mas o que nós temos hoje — e isso está colocado num relatório recente da CEPAL — é que estamos fazendo uma recuperação pós-COVID muito desigual. É uma recuperação, e muitos usam as letras do alfabeto, mas, na verdade, não falamos de um V ou de um L, e sim de um K, ou seja, é uma recuperação que nos traz ainda mais desigualdade, pobreza, pouco investimento e baixa produtividade. A recuperação pós-COVID apenas acentuou a necessidade de reformas estruturais que estavam acontecendo ou que temos que fazer.

Nós vivemos um grande momento de incerteza. Essa recuperação não assegura um crescimento sustentável, e eu uso o "sustentável" nos seus três pilares: econômico, social e ambiental. Os impactos sociais, com a crise, pioraram e estão se prolongando muito mais do que a reativação, dentro dessa figura da letra K. A pandemia tem piorado também o estado

do meio ambiente. Os recentes relatórios do IPCC e o próprio discurso do Secretário António Guterres na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas nos alertam no sentido de que o nosso tempo para cuidar do planeta está acabando.

Enfim, nós temos um grande desafio pela frente. Temos a persistência da crise sanitária, e não sabemos se ainda vamos ter as famosas ondas, qual será o tempo de eficácia, quantas vezes teremos que ser vacinados, ou seja, as políticas públicas para combater a COVID vão ser contínuas. O grau de eficácia vai depender muito de como a população e a própria política de saúde conseguem fazer esse controle.

Vemos também, dentro desse cenário de incertezas, uma grande assimetria entre os países desenvolvidos, que estão tendo, por exemplo, amplo acesso a vacinas, e os países pobres, que lutam para ter esse acesso. E temos ainda o paradoxo dessa recuperação, isto é, até mesmo nos países desenvolvidos nós estamos vendo que há uma heterogeneidade muito grande. As dificuldades são crescentes, e, portanto, a recuperação ou até a retomada de níveis alcançados antes da pandemia nos parecem cada vez mais distante.

Eu creio que essa incerteza está muito associada a vários aspectos, por exemplo: ao papel do Estado e à sua forma de financiamento; à solidariedade da sociedade com aqueles mais alcançados pela pandemia e pelos custos; a como iremos manter nosso setor produtivo funcionando, especialmente o agropecuário; e a quais relações internacionais vão ser postas. Talvez, neste meu pequeno momento aqui, seja o caso de falar de algumas recomendações, ou propostas, estratégias e políticas. Estamos num momento em que temos que desafiar a ortodoxia. Nós temos que fortalecer o papel do Estado; sustentar políticas fiscais e monetárias expansivas, considerando cada característica; potencializar o investimento; dar continuidade às transferências de emergência; melhorar, robustecer, que é a palavra usada em espanhol, dar força a um sistema de proteção social; reestruturar o sistema de educação e saúde; e fortalecer políticas transversais, incluindo as questões de gênero, na área social, e a política industrial setorial, na área produtiva.

Temos que pensar também numa integração produtiva comercial regional na América Latina e voltar a discutir um pacto global sobre uma arquitetura financeira internacional. Há problemas de dívida e de liquidez em outros países, e eles necessitam de uma ajuda da economia, dos bancos internacionais.

Antes de concluir, eu vou expor uma ideia, que talvez não seja muito amigável, que é a do pacto social, ou contrato social. Nesse contrato social, nós temos que discutir o estilo de desenvolvimento que cada país ou cada região deseja efetuar. Temos que discutir não somente a emergência no curto e médio prazo; temos que pensar em como vamos construir esse desenvolvimento para o futuro.

A CEPAL tem a proposta de um grande impulso para a sustentabilidade, e, repito, a sustentabilidade é baseada nos seus três pilares, ambiental, social e econômico. Nós temos que discutir estrutura produtiva, temos que discutir estrutura de demanda e também temos que discutir os aspectos da sustentabilidade.

Na questão ambiental, temos que melhorar a nossa governança sobre o meio ambiente. Não podemos pensar que vamos ficar passíveis, ou que não vamos utilizá-lo, ou que vamos apenas preservá-lo. Nós temos que saber utilizar o meio ambiente dentro dos limites que a terra nos permite.

Temos que pensar também na sustentabilidade econômico-financeira. Não podemos achar que há um saco amplo e geral para financiamento. E, é claro, financiar implica depois pagar. A questão não é só de investir, mas também de dar resultados para cobrir dívidas, dar sustentabilidade financeira.

Temos que pensar na sustentabilidade social e política, ou seja, não basta termos investimentos que respondam a ofertas e demandas pontuais, ou até estruturais, sem considerarem a inclusão social, o seu impacto sobre a cultura local ou sobre a população.

E, é claro, não podemos deixar de ressaltar também a estrutura política. Nós queremos e devemos preservar a democracia e as formas de participação social. Por isso, temos os direitos humanos como guia.

Por fim, como representante da ONU, não posso deixar de lembrar a Agenda 2030 e os ODS, que estão aí para os países utilizarem e poderem coordenar suas políticas. E, permitam-me dizer, se há algo muito escasso no Governo brasileiro e nas diferentes estruturas de poder no Brasil é a coordenação. Falta coordenação. Cada um vai para um lado, cada um tem sua velocidade. Penso que é preciso buscar esse grande impulso de uma forma coordenada, dentro dos limites de uma transformação produtiva, de uma demanda dinâmica e equitativa e de uma sustentabilidade ambiental, social e econômica.

Agradeço o tempo extra, Deputado. Espero que tenhamos contribuído. E, de novo, parabênizo a Comissão pelo trabalho, pelo documento.

A CEPAL está à sua disposição, Deputado, bem como dos demais membros da Comissão.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Carlos Veras. PT - PE) - Muito obrigado, Dr. Carlos, pela sua participação.

Convido agora a fazer uso da palavra, pelo tempo de 5 minutos, Thaís Faria, Oficial Técnica em Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho para América Latina e Caribe da Organização Internacional do Trabalho no Brasil.

A SRA. THAÍS DUMÊT FARIA - Boa tarde a todos e a todas. Agradeço muito o convite.

Cumprimento e parabenizo o Exmo. Sr. Deputado Carlos Veras, Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, pela realização da presente audiência pública. Nesta ocasião, estendo meus cumprimentos e agradecimentos aos demais Deputados e Deputadas que subscreveram o requerimento para esta audiência e aos demais envolvidos. Saúdo também as demais representações presentes, que nos brindam com reflexões importantes para avançar no tema do trabalho e da redução da pobreza e das desigualdades.

A OIT, como sabem, é uma organização centenária, criada como parte do Tratado de Versalhes, que pôs fim à Primeira Guerra Mundial. A organização tem como característica fundamental o fato de ser tripartite, ou seja, formada por trabalhadores, empregadores e governos em igualdade de condições. Desde sua fundação, a busca se direciona para a justiça social.

Após a Declaração do Centenário, em 2019, reforçou-se a importância de uma abordagem centrada nas pessoas. Além disso, a declaração dispõe, na sua parte IV:

A Conferência declara que:

A. A definição, promoção, ratificação das normas internacionais do trabalho e a fiscalização do seu cumprimento reveste-se de importância fundamental para todas as atividades da OIT.

É nesse ponto que me centrarei nos meus poucos minutos.

As recomendações ora aqui discutidas estão alinhadas à discussão internacional, o que demonstra a sua conexão com a realidade e com as estratégias consideradas mais eficazes para se lograr maior proteção aos seres humanos, em especial àquelas pessoas em situação de maior exclusão, pela condição social, geracional, de gênero, de nacionalidade, de etnia, de orientação sexual ou de identidade de gênero. É fundamental ter em consideração essas variáveis discriminatórias que afetam desproporcionalmente alguns grupos para traçar estratégias eficazes de promoção do trabalho e redução da pobreza e da desigualdade.

Um dos primeiros conceitos preconizados pela OIT foi de que trabalho não é mercadoria, não é objeto inanimado que se pode negociar para obter mais lucro e conseguir preços mais baixos. Assim, as normas internacionais de trabalho foram estabelecidas para garantir que o desenvolvimento econômico se centre na melhoria do bem-estar de todos os seres humanos.

Com relação ao que ora está em discussão, o tema da desigualdade está intrinsecamente ligado com a não discriminação, um dos quatro princípios ou direitos fundamentais no trabalho segundo a declaração sobre esse tema de 1998 e suas convenções reconhecidas como fundamentais, porque são basilares. São elas: a Convenção nº 100, sobre igualdade de remuneração, ratificada pelo Brasil; a Convenção nº 111, também ratificada pelo Brasil.

Vale ressaltar que, além dessas convenções fundamentais, algumas são especialmente importantes para o tema em tela, como a Convenção nº 189, de 2011, sobre trabalhadoras e trabalhadores domésticos, que já foi ratificada, felizmente, pelo Brasil, em 2018, e a Convenção nº 190, de 2019, a mais recente de todas, sobre violência e assédio no trabalho, que ainda não foi ratificada pelo Brasil, mas é de grande relevância para a promoção da igualdade.

A temática objeto desta audiência também se relaciona diretamente com a promoção de oportunidade de trabalho decente para homens e mulheres, que se constitui no eixo central da estratégia necessária para o avanço na superação da pobreza, da fome e da desigualdade social. Afinal de contas, o trabalho é um dos principais vínculos entre o desenvolvimento econômico e o social, uma vez que representa um dos principais mecanismos por intermédio dos quais os benefícios econômicos podem efetivamente chegar às pessoas e, portanto, ser mais bem distribuídos.

No Brasil, segundo dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018, do IBGE, cerca de 58% da renda familiar é proveniente do trabalho. Isso significa que grande parte dos rendimentos familiares e, por conseguinte, das condições de vida das pessoas depende primordialmente dos rendimentos gerados no mercado de trabalho. Entretanto, não é qualquer trabalho que promove a superação da pobreza e da desigualdade.

Além da remuneração adequada, o trabalho decente também supõe o acesso aos direitos associados ao trabalho e à proteção social e, quando combinado com o aumento de produtividade e igualdade de oportunidades de tratamento no emprego, tem o potencial de diminuir exponencialmente a pobreza extrema e a fome, por meio do aumento e da melhoria da distribuição de renda. Trata-se, portanto, de avançar no combate à pobreza e à desigualdade mediante a promoção do trabalho decente.

Entre as recomendações que foram relacionadas, algumas estão ligadas ao fortalecimento do Judiciário. Ratificamos a importância dessas medidas, que são tão prioritárias e que têm sido tomadas pelos órgãos judiciários e por outras organizações.

Os programas de transferência de renda, também mencionados, têm demonstrado, ao longo da história, serem fundamentais para a superação da pobreza. O Programa Bolsa Família é um dos exemplos já reconhecidos dentro e fora do País e tem demonstrado resultados concretos. Por isso também a OIT se coloca à disposição para apoiar o Governo no processo de repensar as políticas nas áreas do trabalho e de proteção social e torná-las ainda mais direcionadas aos grupos mais vulneráveis, ajudando na recuperação do crescimento econômico pós-pandemia.

No mesmo sentido, já finalizando, consideramos fundamental que todas as políticas e legislações tenham como centro o ser humano. Assim sendo, a OIT se coloca à disposição para pensar estratégias que incluam os temas relacionados a gênero, a raça, a etnia, a pessoas com deficiência e a outros grupos excluídos por diversas razões como centrais, porque acreditamos que, sem um olhar específico para as questões que enfrentamos historicamente, não avançaremos para a eliminação estrutural das desigualdades e da pobreza.

Seguimos à disposição para acompanhar os esforços necessários para fazer a sociedade brasileira voltar a crescer com igualdade e justiça. Que esse processo nos ajude a diminuir as desigualdades e a promover o trabalho decente para todos os cidadãos e cidadãs.

Muito obrigada pela oportunidade.

O SR. PRESIDENTE (Carlos Veras. PT - PE) - Nós que agradecemos. Quero fazer um agradecimento muito especial a você, Thaís, ao Carlos e ao Renato pela participação nesta audiência pública, que é tão importante para o povo brasileiro.

Passo a palavra agora ao Sr. Luis Felipe Batista de Oliveira, Secretário de Trabalho do Ministério do Trabalho e Previdência, para que faça uso da palavra pelo tempo de 5 minutos.

O SR. LUIS FELIPE BATISTA DE OLIVEIRA - Boa tarde. Agradeço pelo convite. Cumprimento o Deputado Carlos Veras e estendo esse cumprimento a todos os participantes.

Eu vou tentar falar, neste breve tempo que me cabe, de alguns resultados muito recentes e do que nós vivenciamos nos últimos 2 anos.

No momento em que a pandemia nos atingiu, em março de 2020 e nos meses seguintes, havia previsão de elevação do desemprego para patamares entre 18% e 23%, e isso não foi verificado tanto por instituições independentes como por analistas de mercado. Esse resultado, apesar da triste elevação no desemprego, não aconteceu, muito, conforme o que nós conseguimos atribuir já hoje, em função das medidas adotadas pelo Ministério do Trabalho — na época a função era do Ministério da Economia —, bem como pelo Ministério da Cidadania. O desemprego, de fato, está na casa dos 14%. Segundo nota recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA, nós temos uma taxa de 13,8%, já dessazonalizada, e essa taxa vem caindo.

O que é interessante para todos nós aqui é o aumento da taxa de participação. Nós temos conseguido maior participação, uma volta do mercado de trabalho com taxa participação de 54% para 58%, e mesmo assim estamos garantindo o emprego.

O número de ocupados também cresceu, de 82 milhões para 88 milhões de pessoas, assim como o número de horas trabalhadas.

Obviamente, a informalidade ainda nos preocupa muito. Em função disso, com base na discussão internacional que existe a respeito de efeitos cicatriz e da necessidade de focalizar as políticas em grupos vulneráveis, em jovens, nós temos submetido ao Congresso medidas que garantam a superação do triste quadro de informalidade que existe, particularmente no Norte e no Nordeste do País. Nós temos uma taxa de informalidade em torno de 40% no País, e, em alguns Estados do Norte e do Nordeste, o emprego azulzinho, pela carteira azul, é minoria, é exceção, é realidade que muitas pessoas nem sequer conhecem durante a sua vida e trajetória laboral.

Graças ao Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda — BEm, nós conseguimos preservar cerca de 11 milhões de empregos no País. Foi garantido o emprego durante o acordo e por igual período, e esses efeitos ainda são mantidos. Mesmo que o BEm agora não esteja mais em vigor, quem já tem um acordo tem o seu emprego garantido, ao contrário do que acontece em muitos países no resto do mundo que fizeram políticas sem essa previsão, sem essa contrapartida do lado do empregador. Nós entendemos que a sustentabilidade foi indispensável para nós termos conseguido alcançar o maior programa de preservação de empregos da história, tendo em vista a crise anterior, de 2015 e 2016, quando, virtualmente, nenhuma política de grande vulto foi aplicada e foram perdidos cerca de 3 milhões de empregos formais.

O relatório da MP 1.045 foi aprovado por esta Câmara dos Deputados com 304 votos. A MP tinha o foco em quem mais sofreu, jovens de 18 a 29 anos, e em políticas de qualificação com recursos do Sistema S, tudo em busca da promoção

do trabalho decente, que aqui foi mencionado. Além disso, havia a necessidade de incorporar os desempregados de longo prazo maiores de 55 anos e beneficiários do Bolsa Família nessas políticas de contratação. O Governo brasileiro entende que esse é um ponto que deve ser retomado e deve ser discutido novamente com o Congresso, porque esse diagnóstico não é só do Brasil, mas é também de outros países. Eu cito aqui relatórios não só da OIT mas também do próprio Banco Mundial que dão conta do efeito cicatriz.

Mesmo com todos esses desafios, em termos comparativos, nós temos uma recuperação forte no mercado de trabalho. Já pela nota do IPEA, citada aqui há pouco e divulgada na segunda-feira, é possível perceber isso. A recuperação se dá em empregos formais também. Pelos dados do CAGED, divulgados hoje durante a manhã, nós temos 372 mil novos postos de trabalho formais e nós temos conseguido aqui, nos últimos 12 meses, um saldo de 2 milhões e 924 mil postos de trabalho. No acumulado deste ano, de janeiro a agosto de 2021, foram 2,2 milhões novos empregos formais. Então, tem havido a retomada da economia, mas é importante fazer mais e, indo ao encontro do que foi colocado, com foco no público vulnerável. Medidas nesse sentido serão rediscutidas apropriadamente no Congresso Nacional.

Eu encerro por aqui, agradecendo pelo convite. Estamos à disposição para novas conversas.

Muito obrigado, Deputado.

O SR. PRESIDENTE (Carlos Veras. PT - PE) - Muito obrigado. Dr. Luis, pela participação.

Passo a palavra agora para Milton Nunes Toledo Junior, Chefe da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, para que faça uso da palavra pelo tempo de 5 minutos.

O SR. MILTON NUNES TOLEDO JUNIOR - Muito obrigado, Sr. Deputado Carlos Veras, na pessoa de quem me permito cumprimentar todos os participantes desta sessão.

Nós do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, em particular nós da unidade de que estou à frente, da Assessoria Especial de Relações Internacionais, temos a competência de promover internamente o cumprimento de decisões internacionais prolatadas nos foros de direitos humanos, aí incluídas as recomendações da RPU. Nós da Assessoria Especial de Relações Internacionais temos participado de todas e de cada uma das reuniões convocadas para discutir o andamento da implementação das 242 recomendações aceitas pelo Brasil neste ciclo de avaliação da RPU, e as minhas intervenções têm se concentrado bastante nessa dimensão obrigacional que recai sobre o Estado brasileiro, sobre a República Federativa do Brasil, num esforço que se espera conjugado dos Três Poderes e de todos os entes da Federação brasileira.

Uma ressalva sempre importante que fazemos é que não estamos discutindo obrigações do Governo, do Poder Executivo, e, sim, obrigações aceitas, no exercício da sua soberania, pela República Federativa do Brasil. Temos recomendações que, para fins de adequada implementação, dependem, por exemplo, de modificação da legislação nacional, de como o próprio Congresso Nacional têm condições de nos auxiliar no cumprimento e na implementação adequada dessas recomendações.

Deputado, gostaria de mais uma vez agradecer-lhe por esta iniciativa. Esses debates que têm acontecido na Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados têm nos ajudado na sensibilização dos atores internos, que, quando recebem os nossos expedientes instando ao cumprimento de determinada obrigação internacional, de dado compromisso, de recomendação da RPU, muitas vezes reagem com alguma reticência.

Uma pergunta muito comum daqueles que não são iniciados no direito internacional é: "*Por que temos que cumprir tal recomendação? É uma recomendação!*" O nome inclusive causa alguma confusão nos não iniciados. Nós sempre ressaltamos que, ainda que haja *status* de *soft law*, ainda assim trata-se de *law*; apesar de *soft*, trata-se de *law* no plano externo, e nós soberanamente concordamos em cumprir e implementar adequadamente todas e cada uma dessas recomendações.

De nossa parte, estamos reiterando o compromisso e o comprometimento do Poder Executivo Federal, particularmente do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, por conta dessa particular e especial competência que nos cabe de promover o cumprimento interno das recomendações da RPU. A audiência de hoje toca em temas que são caríssimos para o Estado brasileiro. Esse grande tema — *Trabalho e redução da pobreza e da desigualdade* — ocupou todos os governos que estiveram à frente da nossa Nação. Por razões diversas, na presente gestão, nós herdamos uma economia em dificuldades, e a pandemia tem tornado um tanto quanto difíceis e mais desafiadores os obstáculos a serem superados pelo Estado brasileiro. Estamos, no entanto, engajados. Contem com a nossa participação.

Eu dizia que, dessas recomendações — são 12, salvo engano, as recomendações objeto de debate hoje —, apenas uma, materialmente, toca as competências do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Está comigo e falará em seguida a Diretora Fernanda Marsaro, que poderá discursar substantivamente sobre as ações da nossa pasta na implementação dessas recomendações.

Muito obrigado, Sr. Deputado.

O SR. PRESIDENTE (Carlos Veras. PT - PE) - Muito obrigado, Sr. Milton Nunes, pela sua contribuição.

Passo a palavra agora à Sra. Fernanda Marsaro dos Santos, Diretora do Departamento de Políticas das Mulheres e Relações Sociais do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, pelo tempo de 5 minutos.

A SRA. FERNANDA MARSARO DOS SANTOS - Boa tarde.

Inicialmente, peço licença para fazer a minha autodescrição. Eu sou Fernanda Marsaro. Meus cabelos são ruivos e compridos, e meus olhos são verdes. Estou vestida com um blazer branco e uma camisa amarela. Ao fundo está o jardim de inverno do meu escritório.

Nós do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos estamos provocando uma mudança comportamental para garantir a acessibilidade a todos. Então, esse ato é simbólico, e esperamos que, com ele, possamos inspirar todos vocês a tornar o ambiente mais inclusivo para as pessoas cegas.

Realizada a minha devida autodescrição, eu gostaria de começar cumprimentando o Presidente da Comissão, o Deputado Carlos Veras, na pessoa de quem cumprimento todos os outros presentes.

O tema que nos reúne aqui, isto é, *Trabalho e redução da pobreza e da desigualdade*, compreende pautas imprescindíveis, cuja urgência de tratamento se manifestou em decorrência da pandemia da COVID-19. Quando pensamos na situação das mulheres nesse cenário, o tema em questão se torna ainda mais imperativo, considerando que, em momentos anteriores à pandemia, sempre houve obstáculos para que o público feminino pudesse se inserir, se manter e crescer no mundo do trabalho. Em face a isso, destaco o papel da Secretaria Nacional de Política para as Mulheres do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, que tem trabalhado para amenizar os impactos sociais e econômicos que esse cenário mundial tem ocasionado.

Especificamente no que se refere à Recomendação nº 176 — *"Continuar a implementar novas políticas e ampliar a abrangência de políticas existentes para ampliar a promoção da igualdade de gênero, em particular para as mulheres nas áreas rurais e de famílias de baixa renda"* —, nós temos investido esforços no Programa Qualifica Mulher, que tem como objetivo promover ações de capacitação e qualificação profissional, bem como a geração de emprego e renda para todas as mulheres. O programa foi instituído pela Portaria nº 3.175, em dezembro de 2020; foi alterado pela Portaria nº 595, de 19 de fevereiro deste ano; e, com menos de 1 ano de existência, já promove ações em 18 Estados do Brasil. Já chegamos a beneficiar 33 mil mulheres.

É claro que, como ressaltado na recomendação que mencionei, é preciso que tenhamos um olhar mais atento ao público feminino que reside nas áreas rurais e que compõe famílias de baixa renda. Pensando nisso, nós temos buscado parcerias que nos permitam alcançar melhor e mais especificamente essas mulheres. Um exemplo do nosso esforço nesse sentido é o acordo de cooperação técnica que está em vias de ser assinado com a CONAB. Por meio dele, teremos como meta ofertar cursos às mulheres que residem no campo e capacitá-las para o trabalho rural, de modo que, ao mesmo tempo, elas sejam qualificadas com o olhar para o empreendedorismo também. Além disso, por meio de parcerias, serão realizadas ações de sensibilização sobre a violência doméstica e familiar, a fim de conscientizar as pessoas sobre os direitos que essas mulheres da população rural têm e, por consequência, diminuir os índices de agressão por meio do grupo rural que ali convive.

Nossos esforços, contudo, vão além. No escopo do Programa Qualifica Mulher, existem atualmente outros 63 projetos em execução, que são fomentados inclusive por emendas parlamentares e de relatoria. Todos esses projetos atendem mulheres em situação de vulnerabilidade social. Cerca de um quinto deles é direcionado ao público não urbano: mulheres da zona rural e periférica, mulheres quilombolas, mulheres cujas residências foram atingidas pelo rompimento de barragens e outras.

Eu não poderia deixar de mencionar que todas as ações desenvolvidas a partir do Programa Qualifica Mulher têm entre os seus objetivos a formação das mulheres no âmbito do empreendedorismo e que a pedra angular das nossas ações hoje conta com mais de 270 mil vagas de empreendedorismo abertas para que essas mulheres possam ter acesso. Com essa formação, é possível proporcionar ao público feminino a busca da sua autonomia econômica, desvincilando-se da dependência financeira, que, muitas vezes, é responsável pela manutenção das mulheres em ambientes abusivos.

O investimento é, sim, significativo, mas é claro que precisamos de muito mais. Por isso, procuramos sempre divulgar nossas ações e buscar novos parceiros para apoiar o Qualifica Mulher. Só agora, no ano de 2021, o departamento conta com 59 emendas parlamentares em análise, que vão agregar mais 19 milhões de reais em ações dentro do programa.

Também cumpre registrar que, em nossa Secretaria, há o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça. Inclusive, um dos parceiros, a OIT, está aqui presente. Esse programa tem como meta estimular as empresas a implementarem ações de

igualdade no ambiente de trabalho. A sexta edição do programa foi encerrada recentemente, em julho deste ano. A sétima edição está sendo remodelada, e seu lançamento está previsto.

Como é possível notar, o trabalho em prol dessa autonomia econômica segue a todo vapor dentro da Secretaria e, consequentemente, dentro do Ministério, pois acreditamos que a força produtiva da mulher brasileira pode alavancar a economia do nosso País, principalmente no contexto pós-pandemia.

Termino minha fala reforçando o compromisso de lutar pela igualdade entre homens e mulheres, não só no mundo do trabalho, mas em todos os cenários e situações.

Contem com o apoio da Secretaria.

Obrigada.

O SR. PRESIDENTE (Carlos Veras. PT - PE) - Muito obrigado, Fernanda, pela sua participação.

Convido agora o Sr. Roberto Del Grossi, defensor público federal em São Paulo e membro do Comitê Temático Especializado Renda Básica Cidadã da Defensoria Pública da União, para fazer uso da palavra pelo tempo de 5 minutos.

O SR. ROBERTO DEL GROSSI - Boa tarde, Deputado Carlos Veras.

O SR. PRESIDENTE (Carlos Veras. PT - PE) - Boa tarde.

O SR. ROBERTO DEL GROSSI - Cumprimento V.Exa. e os demais presentes nesta audiência pública. Agradeço o convite, em nome da Defensoria Pública da União.

Tendo em vista o tempo curto, eu vou apenas tecer aqui alguns comentários acerca da Recomendação nº 135, recebida pelo Brasil no âmbito da RPU. Essa recomendação trata, especificamente, da necessidade de o Brasil reforçar e aprimorar o Programa Bolsa Família, no contexto da luta contra a fome e a pobreza. Se nós analisarmos essa recomendação, veremos que ela apenas ratifica aquilo que a Constituição de 1988 trouxe como sendo um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais.

O debate acerca do aprimoramento dos programas de transferência de renda precede a pandemia. Na verdade, a pandemia apenas exacerbou a importância de nós estarmos aqui discutindo a necessidade de melhorar esses programas de transferência de renda.

Os programas de transferência de renda são, digamos assim, a principal forma de se lutar contra a fome e a pobreza. No Brasil, o Bolsa Família é justamente o programa, no âmbito federal, mais conhecido, mais antigo, e ele visa, justamente, dar cumprimento a essa recomendação recebida pelo Brasil no âmbito da RPU.

Mas eu faço questão de destacar aqui que não podemos nos esquecer de outro programa de transferência de renda, mais amplo, que também foi criado em 2004: a Renda Básica de Cidadania. Cito só uma curiosidade: a lei que criou a Renda Básica de Cidadania foi promulgada um dia antes da lei que criou o Bolsa Família. Essa Renda Básica de Cidadania objetiva conceder para as pessoas um benefício financeiro suficiente para atender as despesas básicas com saúde, educação e alimentação. Algumas pessoas enxergam o Bolsa Família como sendo uma primeira etapa do caminho da implementação dessa Renda Básica de Cidadania.

Ocorre que já se passaram mais de 16 anos desde 2004 e, até o presente momento, o Poder Executivo não regulamentou essa lei, que deveria estar regulamentada desde 2005, por meio da inclusão de Orçamento da União, dotação orçamentária, definição de valor, tudo de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por conta dessa omissão, no ano de 2020, a Defensoria Pública da União ingressou com um mandado de injunção no STF em favor de uma pessoa em situação de rua, justamente para que o Poder Executivo garantisse a ela o recebimento desse benefício da Renda Básica de Cidadania, tendo em vista que o Bolsa Família não estava atendendo, não estava suficiente para tirar essa pessoa de uma situação de vulnerabilidade social absoluta.

Nesse caso concreto, o Supremo julgou parcialmente procedente o pedido, determinando que o Poder Executivo fixasse um valor de uma Renda Básica de Cidadania para toda população brasileira que se encontra em situação de pobreza e extrema pobreza e adotasse todas as medidas legais para o seu cumprimento. Nessa decisão houve inclusive a determinação de se alterarem o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a LOA 2022.

Eu faço questão de destacar que, nesse julgado, um dos Ministros fez uma constatação que todos nós que lidamos com a população mais vulnerável já percebemos: o Bolsa Família tem se mostrado insuficiente na luta contra a fome e a pobreza, ou seja, essa recomendação infelizmente nós não estamos conseguindo cumprir.

No ano de 2021, principalmente após a pandemia iniciada no ano passado, infelizmente parece que o Brasil voltou ao Mapa da Fome. Por conta disso, entendemos que é necessário que sejam adotadas medidas legislativas e administrativas

a fim de que possamos, eventualmente, atualizar os valores do Programa Bolsa Família ou, quem sabe, se houver uma ampla discussão, implementar até a Renda Básica de Cidadania.

Acerca disso — eu sei que sempre há uma questão orçamentária —, eu gostaria de destacar que há um trabalho realizado pelo IPEA que trata justamente da reformulação das transferências de renda no Brasil, trazendo simulações e desafios. E qual é o ponto interessante desse trabalho? Ele mostra os custos orçamentários dependendo da opção política. Ele traça três modelos de benefício: um focalizado, somente para os mais pobres; um universal, para todos os brasileiros; e um híbrido, para crianças e adolescentes até 18 anos. O componente focalizado é para as pessoas acima de 18 anos que são pobres.

Esse trabalho do IPEA inclusive foi citado na nossa nota técnica, que foi expedida pelo Comitê Temático Especializado Renda Básica Cidadã, do qual eu faço parte no âmbito da Defensoria, que se destina justamente a planejar e coordenar as ações estratégicas da DPU na implementação dessa renda básica de cidadania.

Eu já vou caminhando para o encerramento da minha fala, porque eu vi ali que o meu tempo já se esgotou.

Por que eu cito esse trabalho do IPEA? Porque ele fornece subsídios técnicos para que o Congresso Nacional, quando da análise da medida provisória que instituiu o Auxílio Brasil, sugira alterações legislativas de modo a proteger principalmente as famílias em situações de pobreza e extrema pobreza com o término do auxílio emergencial.

Eu peço desculpas por ter ultrapassado um pouco o tempo e agradeço este espaço de participação.

Boa tarde a todos.

Muito obrigado, Deputado.

O SR. PRESIDENTE (Carlos Veras. PT - PE) - Sou eu que agradeço, Roberto, a sua participação.

Convido agora para fazer uso da palavra a Sra. Giovanna Burgos, Defensora Pública e representante da Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos, que dispõe do tempo de 5 minutos.

A SRA. GIOVANNA BURGOS - Boa tarde a todos e todas. Todos me ouvem?

O SR. PRESIDENTE (Carlos Veras. PT - PE) - Sim.

A SRA. GIOVANNA BURGOS - Meu nome é Giovanna Burgos. Sou Defensora Pública do Estado do Rio Grande do Norte e, em nome da Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos, cumprimento inicialmente o Exmo. Sr. Presidente, o Deputado Carlos Veras, autor do presente requerimento, aproveitando a oportunidade para estender os cumprimentos aos demais convidados.

Aqui nos cabe trazer um panorama da realidade de enfrentamento da Defensoria Pública no que toca às recomendações, já que, dentre os objetivos da instituição, estão justamente a primazia da dignidade humana, a efetividade dos direitos humanos e a redução das desigualdades sociais, sendo dever institucional criar esses caminhos para que a população mais vulnerabilizada realmente ocupe os espaços e provoque o impacto necessário para a transformação dessa realidade, que, na maioria das vezes, é invisibilizada.

Trago o relatório preliminar da Consultoria Legislativa desta Casa como ponto de partida. Inclusive, reforçamos aqui a importância da produção de dados científicos como esse para construção de um projeto nacional para o País. Os inúmeros retrocessos que foram apontados ou mesmo a inobservância de algumas recomendações podem ser fielmente representados no aumento vertiginoso do número de pessoas que se encontram atualmente nas mais diversas situações de vulnerabilidade e, conseqüentemente, do número de pessoas que são atendidas pela Defensoria Pública.

Só em 2020, para se ter ideia, foram realizados mais de 14 milhões de atendimentos em todo o País, beneficiando potencialmente quase 6 milhões de pessoas, direta ou indiretamente, pela atuação individual e 4,2 milhões de pessoas pela atuação coletiva. Nós podemos perceber inúmeras questões que permearam os nossos atendimentos, como a marginalização, especialmente de mulheres, de pessoas negras, indígenas, quilombolas, nas próprias medidas emergenciais de enfrentamento e proteção social, além do sucateamento da saúde, da assistência social, o que demonstra que realmente a pandemia se torna perigosamente mais devastadora em países onde a pobreza se encontra, como a própria CEPAL já colocou, como um fenômeno estrutural, bem característico, inclusive, da sociedade latino-americana. Parece que, na verdade, além de pouco se avançar, ainda temos que lidar com alguns retrocessos esporádicos e históricos que nós vivenciamos no Brasil.

Nós destacamos aqui inicialmente a recomendação do Butão a respeito do fortalecimento do quadro jurídico e institucional para a promoção e proteção dos direitos humanos, a redução da pobreza e a promoção da igualdade social, porque nós acreditamos que isso passa necessariamente pelo fortalecimento também da Defensoria, que faz esse diálogo perene com as pessoas nas mais diversas situações de vulnerabilidade.

Como diagnóstico do cumprimento desse ponto em específico, nós trazemos aqui um dado que caracteriza uma estagnação, retirado do 2º *Mapa das Defensorias Públicas*, que foi uma pesquisa recente realizada pela ANADEP em parceria com o IPEA, com levantamento de dados realizado em 2019 e 2020 sobre a cobertura do atendimento da Defensoria Pública do Estado e Distrital. Percebemos que ainda há essa estagnação, que destoa do comando da Emenda Constitucional nº 80, de 2014, que determina que até 2022 deveria haver defensores e defensoras públicas em todas as unidades jurisdicionais. Nós temos um dado que indica que apenas 40% dessas unidades judiciárias contam com esses profissionais, o que acaba por gerar e aumentar essa barreira territorial, provocando o deslocamento dos usuários do serviço para a garantia do acesso à Justiça.

Também é importante lembrar que existem resoluções da Organização dos Estados Americanos sobre promoção e proteção dos direitos humanos que também denotam a importância fundamental do serviço gratuito de defesa legal prestado pela Defensoria Pública como aspecto essencial para a consolidação da própria democracia.

Apesar de nós termos tido graves impactos nas recomendações pelo coronavírus, a pandemia agora mostra esta oportunidade de nós redirecionarmos a atuação dos Poderes, das instituições, buscando a emancipação social da população, que está cada vez mais marginalizada.

Por isso, nós registramos aqui, inclusive, a importância da iniciativa desta Casa de criação deste Observatório Parlamentar, que é inédito, para monitorar as recomendações.

Nós nos colocamos à disposição para o debate.

Mais uma vez, obrigada pelo espaço concedido à Defensoria Pública e à ANADEP.

O SR. PRESIDENTE (Carlos Veras. PT - PE) - Obrigado, Giovanna, pela sua participação.

Passo a palavra agora ao Sr. Alair Luiz dos Santos, da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares — CONTAG, para fazer uso da palavra pelo tempo de 5 minutos.

O SR. ALAIR LUIZ DOS SANTOS - Boa tarde a todos e todas.

Deputado Carlos Veras, cumprimentando V.Exa., eu cumprimento também os demais Deputados que acompanham esta audiência pública.

Quero agradecer imensamente o convite, porque nós sempre fazemos questão de participar destas audiências públicas.

Aqui, se me permitirem, eu vou falar de um ponto de vista mais sindical, do ponto de vista da nossa organização sindical, da CONTAG, do movimento sindical dos trabalhadores e trabalhadoras rurais brasileiros.

Nós entendemos que, antes de se chegar à vulnerabilidade, com necessidade de auxílio de cesta básica ou qualquer outro amparo, é preciso pensar no trabalho, no emprego, seja como empregado, seja como autônomo, em propriedades rurais onde a pessoa possa estar desempenhando a sua atividade para sobreviver.

Mas não basta pensar no trabalho, simplesmente. É preciso pensar num trabalho com qualidade, que garanta a qualidade de vida do trabalhador naquele ambiente. Mas também é preciso pensar na remuneração, porque, às vezes, ao se pensar só em qualidade de vida, sem se pensar em remuneração, não se atende aos anseios da família. É por isso que estou dizendo que vou falar aqui do ponto de vista sindical.

Junto com tudo isso, é preciso pensar na habitação, na moradia das famílias que desejam trabalhar, seja onde for, seja num assentamento, seja numa propriedade rural, seja numa empresa rural, seja numa empresa de qualquer porte. Precisamos também pensar em habitação digna para quem está vivendo com sua família.

Existe ainda a questão da convivência familiar. Nós percebemos que, em determinados momentos, em se tratando de trabalho empregado, muitas famílias ou pessoas se deslocam de seus Estado para outras regiões em busca de trabalho, justamente para diminuir a pobreza, a desigualdade.

Também é preciso pensar — e temos defendido muito isto, Deputado — na questão do lazer. As famílias que trabalham, que estão produzindo neste País, gerando renda, precisam ter lazer.

Além disso, há a questão da saúde, que é muito importante, e a da educação.

Hoje nós temos a confederação nacional que reúne os trabalhadores empregados, que poderia falar com mais propriedade sobre essa questão relacionada ao emprego, mas digo que nós percebemos que, após a alteração da legislação trabalhista, o emprego formal deixou de ser essencial. Por isso, há informalidade, tanto que hoje se veem várias pessoas, várias famílias constituindo pequenas e microempresas com o espírito de quem está sendo empreendedor, mas, com isso, estão perdendo tudo quanto é amparo que viria pela frente. Então, lá se foi o direito à aposentadoria, lá se foi um punhado de outros direitos que essas pessoas teriam num emprego formal, com carteira assinada, ou numa colocação no meio rural, numa área em que elas pudessem produzir autonomamente.

Por isso, nesse relatório e nesta nossa atividade de discussão de relações, da questão do trabalho, da redução da pobreza e da desigualdade, precisamos pensar também nesse caminho, para ampliar o leque de pensamentos dentro desse nosso contexto.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Carlos Veras. PT - PE) - Obrigado, Alair, por sua participação. É bom lembrarmos que a agricultura familiar é o setor que mais emprega neste País. Nós trabalhamos, nós ajudamos a garantir a soberania alimentar neste País, mas, infelizmente, com o veto integral ao projeto de lei que trata da agricultura familiar, nós estamos sob a ameaça constante de um colapso no abastecimento alimentar. Nós podemos, a qualquer instante, sofrer uma crise alimentar neste País por falta de alimentos. Por isso, é muito importante o apoio aos investimentos na agricultura familiar, que gera emprego e renda e que garante a soberania alimentar.

Parabenizo o Alair e a CONTAG pelo trabalho em defesa dos agricultores e agricultoras familiares.

Passo a palavra agora à Sra. Débora Nunes, representante do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra — MST.

A SRA. DÉBORA NUNES - Boa tarde a todas e a todos. Eu quero saudar aqui o Exmo. Sr. Deputado Carlos Veras e, na pessoa dele, todos os demais participantes desta audiência pública, não apenas pela proposição de realização desta audiência, mas também pelo trabalho desempenhado à frente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara Federal.

Eu quero também dizer da importância do mecanismo de Revisão Periódica Universal. E mais relevante ainda se torna esta revisão quando o tema proposto é *Trabalho e redução da pobreza e da desigualdade*.

Vejo ser extremamente necessário e importante que se diga nesta audiência pública que, apesar de os dados apontados de redução no número de desemprego ou mesmo de diminuição da pobreza e da desigualdade, na perspectiva da transferência de renda, todas essas medidas que estão sendo indicadas para mitigar, para diminuir a desigualdade e a pobreza no nosso País são insuficientes e, efetivamente, pouco têm sido sentidas no chão em que pisamos, em parte pelos impactos de uma política de governo que tem aprofundado a dureza do dia a dia do povo brasileiro nas periferias, nas grotas, no meio rural. A vida do povo tem sido cada dia mais dura.

Nesse sentido, dentro do nosso tema, sobretudo da parte que diz respeito à diminuição da pobreza e da desigualdade, eu quero abordar aqui a questão da fome. A fome é uma realidade sentida por milhões de brasileiros e brasileiras. Como aqui mesmo já foi mencionado e é de conhecimento e de vivência cotidiana de muitos brasileiros, o Brasil voltou ao Mapa da Fome. E é importante ressaltar que isso não é retórica; isso é o que uma parcela significativa do povo brasileiro tem sentido. Os próprios dados do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar apontam que 19,1 milhões de brasileiros passam fome todos os dias e mais de 116 milhões vivem algum tipo de insegurança alimentar.

Contraditoriamente a esses dados e à situação que vive o nosso povo, o agronegócio brasileiro tem propagandeado o registro de supersafras, tanto do ponto de vista da quantidade produzida, como também do valor da produção. No entanto, ocorre um processo de mercantilização dos alimentos, e isso afasta da massa de trabalhadores e trabalhadoras sem trabalho e sem renda a possibilidade de acesso ao direito à alimentação.

Somam-se a isso o desmonte de políticas de regulação de estoques públicos, que aumenta também a fome, e a inflação sobre os alimentos, que foi de 15% no ano de 2020, enquanto a inflação geral chegou a 5%. Pelo impacto disso, percebemos que a fome volta a ser uma questão presente. Tem que haver outros aspectos e outros fatores estruturais correlacionados.

Então, eu penso que é necessário entender que esses programas são insuficientes e que vai ser muito difícil minimizar ou diminuir o abismo que existe em nosso País em relação à desigualdade e à pobreza sem relacionar esses temas a outras questões estruturais, a exemplo dos investimentos na agricultura, da destinação de recursos, da priorização por parte do Governo de setores em detrimento das minorias, que são a maioria da população brasileira, além do desmonte de políticas, priorizando-se pautas do capital e negligenciando-se os trabalhadores e trabalhadoras.

Encerro buscando exemplificar — o Deputado Carlos Veras já colocou isto aqui — com concretude o que nós estamos falando, inclusive a relação da fome com o modelo que prioriza a agricultura e a negligência por parte do Governo. O projeto da Lei Assis Carvalho, que era justamente um auxílio para fomentar a produção de alimentos saudáveis neste País pela agricultura familiar, pela reforma agrária, foi mais uma vez totalmente vetado pelo Presidente. É importante que isso seja registrado. E, se de fato queremos superar a desigualdade e a pobreza, é importante também que nós tenhamos condições e mecanismos para enfrentar essa questão, porque, enquanto alguns ficam cada vez mais pobres, outros concentram mais riqueza, outros ficam mais ricos. Então, nós precisamos ter a coragem e a disposição de enfrentar isso.

Obrigada, Deputado. Agradeço a todos e todas.

O SR. PRESIDENTE (Carlos Veras. PT - PE) - Obrigado, Débora, pela sua participação, inclusive pela defesa da Companhia Nacional de Abastecimento — CONAB.

Eu acho que a CONAB precisa voltar a exercer o seu papel no armazenamento de alimentos, na estocagem de alimentos, como também na regulação dos preços. A alta nos preços dos alimentos é algo inadmissível na forma descontrolado como vem acontecendo. A CONAB sempre cumpriu bem o papel de regular isso. Na época da safra, da colheita pelos trabalhadores e trabalhadoras, ela ia lá e comprava os alimentos pelo preço médio de mercado, para não deixar os trabalhadores venderem os alimentos a um preço muito baixo, enriquecendo os atravessadores, que não trabalham e ficam só querendo explorar quem trabalha. Numa época como esta, a CONAB poderia vender de volta os produtos aos trabalhadores por um preço mais em conta, garantindo o controle do preço dos alimentos. A CONAB precisa voltar a exercer esse papel.

Infelizmente, o Brasil voltou ao Mapa da Fome da ONU. É importante para o combate à fome o retorno do auxílio emergencial no valor de 600 reais. Essa é uma luta incansável nossa, porque, com o atual valor do auxílio emergencial, infelizmente não dá para as famílias se alimentarem. E o auxílio emergencial de 600 reais é um valor mínimo, que dá pelo menos para a família conseguir comprar os alimentos.

Passo a palavra agora para o Sr. Getúlio Vargas Júnior, da Coalizão Direitos Valem Mais, que vai fazer uso da palavra pelo tempo de 5 minutos.

O SR. GETÚLIO VARGAS JÚNIOR - Boa tarde, Deputado Veras. Boa tarde a todos e todas que nos acompanham neste momento. Eu sou o Getúlio Vargas Júnior, representando a Coalizão Direitos Valem Mais, mas também saudando diversos colegas de luta que eu percebo aqui, como a Virgínia, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, alguns do Conselho Nacional de Saúde e outros.

Enfim, nós da Direitos Valem Mais temos feito uma forte mobilização, desde 2016, contra a Emenda Constitucional nº 95, por entender que ela, além de inconstitucional, ataca o elo mais fraco dessa corrente, que é o financiamento do conjunto das políticas sociais. Então, a Coalizão Direitos Valem Mais entrou com ação, inclusive subscrita pelo Conselho Nacional de Saúde, junto ao STF, questionando a EC 95. A Ministra Rosa Weber, do STF, já pediu, no ano passado e no ano retrasado, mas principalmente no ano passado, com o início da pandemia, mais informações à Coalizão Direitos Valem Mais e ao Conselho Nacional de Saúde, que foram enviadas. E, em cada nota técnica que a Coalizão Direitos Valem Mais tem feito, a cada peça orçamentária, seja as peças de diretrizes, seja a própria Lei Orçamentária, temos reafirmado a necessidade de que se fure o teto para se garantir o investimento adequado no conjunto das políticas sociais.

No Brasil, pegando como exemplo o orçamento da saúde, que eu acompanhei um pouco melhor no ano passado em virtude da pandemia, junto com o auxílio emergencial de 600 reais, conseguiram-se no Congresso aproximadamente 62 bilhões de reais em créditos extraordinários para a saúde, dos quais 20 bilhões foram, nos últimos dias, já voltados diretamente para a questão da vacina. O orçamento deste ano, que foi aprovado somente em abril, tinha aproximadamente 40 bilhões a menos do que o que foi investido, na prática, na saúde no ano passado. No segundo ano da pandemia, ano em que a pandemia atuou com mais letalidade, ceifando aproximadamente 600 mil vidas, grande parte neste ano de 2021, tivemos que enfrentar esse período com o orçamento aproximadamente 40 bilhões menor, só na saúde, em relação ao que foi utilizado ano passado.

Se falarmos, Virgínia, das outras áreas, das políticas sociais, seja na questão da alimentação, seja na alimentação adequada, seja na questão da educação ou no conjunto das políticas sociais, fora saúde e educação, as outras áreas sumiram do orçamento público no último período, tiveram uma diminuição drástica. Então, a Coalizão Direitos Valem Mais, a cada peça orçamentária, tem reafirmado isso, tem feito notas técnicas e comparativos que demonstram isso.

Entendemos que, antes de se pensar numa responsabilidade fiscal — afinal, ninguém é a favor do uso indiscriminado do recurso público —, o Estado tem que arcar com a sua responsabilidade social. Então, nenhuma medida de austeridade, no nosso entendimento, pode se dar em cima da qualidade do serviço público, e a PEC da reforma administrativa é um desastre, principalmente na garantia do orçamento adequado para, enfim, cumprir o papel nas políticas sociais, em especial, sempre reafirmo, na segurança alimentar, saúde e educação, porque as nossas comunidades hoje passam fome.

Aqui está a CONAM, eu sou da CONAM — Confederação Nacional das Associações de Moradores, e a realidade da periferia do nosso País é fome, fome que só não é maior porque às vezes aqueles que são mais pobres são os mais solidários entre si. Mas não podemos contar com a solidariedade. É preciso políticas públicas que combatam a fome, que garantam comida no prato dos brasileiros. É necessário garantir o financiamento adequado da saúde, para que o SUS possa cumprir o seu papel.

É necessário que façamos — aproveito para saudar mais uma vez esta audiência — esta profunda reflexão e levemos inclusive aos organismos internacionais as diversas violações de direitos humanos que estão acontecendo no Brasil no enfrentamento da pandemia, em especial pela asfixia no conjunto de políticas sociais, que são essenciais.

Deputado, obrigado pela oportunidade, em meu nome e em nome da Direitos Valem Mais. Boa audiência para todos nós!

O SR. PRESIDENTE (Carlos Veras. PT - PE) - Obrigado, Getúlio, pela sua contribuição.

Passo a palavra agora para o Sr. Jefferson Nascimento, da OXFAM Brasil, que fará o uso da palavra pelo tempo de 5 minutos.

O SR. JEFFERSON NASCIMENTO - Muito obrigado, Sr. Presidente, Deputado Carlos Veras, na figura de quem cumprimento os demais participantes desta audiência.

Meu nome é Jefferson Nascimento, e represento a OXFAM Brasil, organização da sociedade civil brasileira que tem como missão contribuir para a construção de um Brasil justo, sustentável e solidário e eliminar as causas da pobreza e da desigualdade.

Parabenizo a iniciativa desta audiência pública, que é uma oportunidade para debater esta temática do trabalho e da redução da pobreza e da desigualdade, fundamentais para a construção de uma sociedade mais justa. É ainda mais importante neste contexto da pandemia da COVID-19.

Neste sentido, as recomendações feitas ao Brasil no âmbito do terceiro ciclo da Revisão Periódica Universal das Nações Unidas são balizas relevantes para analisar o cenário de avanços e retrocessos da agenda de direitos humanos em nosso País. Destaco aqui o ótimo trabalho realizado pela Consultoria Legislativa da Câmara, que elaborou um relatório com uma análise preliminar do cumprimento das 12 recomendações, no âmbito da RPU, ligadas à temática que estamos discutindo nesta audiência.

O quadro que foi apontado por esta análise é bastante tenebroso. Das 12 recomendações, houve descumprimento de 7 delas e retrocesso em 4. Sobre esses 4 retrocessos, destaco os ligados às Recomendações 134, 135 e 149. Com relação à primeira recomendação, relacionada a promoção e desenvolvimento socioeconômico sustentável e elevação do padrão de vida da população, os últimos anos têm testemunhado retrocessos preocupantes na agenda de combate à fome, à miséria e à pobreza.

Como já destacado por alguns companheiros que se encontram também nesta audiência, no final de 2020, 55% da população do nosso País se encontravam em situação de insegurança alimentar, quase 117 milhões de pessoas. Quase uma em cada dez pessoas se encontrava em situação de fome, mais de 19 milhões de pessoas, fazendo com que o Brasil retornasse a um patamar verificado em 2004 — quer dizer, houve um retrocesso de 17 anos.

Em 2019, o desmantelamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar pôs fim a um dos espaços fundamentais de implementação de políticas públicas de combate à fome, o que foi conjugado a políticas, por exemplo, de ausência de estímulos fiscais de importação de alimentos, diminuição de estímulos para exportação e falta de utilização de estoques reguladores para mitigar a inflação de alimentos.

Ao lado da fome, infelizmente vivenciamos também o aumento da miséria. Cerca de 14,7 milhões de famílias se encontram em situação de extrema pobreza, segundo os dados do CadÚnico, 2 milhões a mais de famílias do que o verificado no final de 2018, representando um universo de quase 42 milhões de pessoas. A inflação na casa dos dois dígitos também tem impactado sobremaneira o custo dos alimentos, sem que haja a devida realização de medidas proativas por parte do Governo Federal para reverter esse cenário muito preocupante.

A respeito da desigualdade de renda, é importante mencionar que a desigualdade de renda voltou a crescer, depois de um recuo continuado desde o início dos anos 2000. Ontem mesmo, as Nações Unidas divulgaram informações falando que o Brasil foi afetado pela pandemia e foi encontrado em uma situação de despreparo, como organizações brasileiras — por exemplo, o INESC — têm destacado.

O Brasil chegou ao momento de pandemia despreparado para lidar com essa situação. Essa falta de preparo e a forma com que se lidou com a pandemia no Brasil provavelmente farão com que o cenário de desigualdade social se amplie de uma forma considerável nos próximos anos. Hoje no Brasil, 1% da população concentra 49,6% da renda nacional, um valor que é quase 3 pontos percentuais acima daqueles verificados em 2020.

Com relação à recomendação sobre o reforço e o aprimoramento do Bolsa Família, acho que é importante mencionarmos que hoje há mais de 2,3 milhões de pessoas que se encontram na fila desse programa social tão importante, sendo que 36% desse percentual se encontram na Região Nordeste do País.

O novo programa de transferência de renda anunciado pelo Governo Federal, o Auxílio Brasil, não traz estimativas, por exemplo, de famílias atendidas, nem previsão de recursos para aumento do valor e aumento da cobertura, o que faz com

que, na verdade, ele acabe representando apenas uma forma de também desmantelar o programa como possuímos hoje, o Bolsa Família.

Com relação à pauta de trabalho, eu destacaria apenas dados que já foram trazidos por outros companheiros: hoje nós temos quase 15 milhões de desempregados no nosso País. Temos vivido, pela primeira vez em 10 anos, uma queda na renda média do trabalho, caindo abaixo da média de 1 mil reais. Temos visto uma diminuição considerável da renda do trabalho, e isso está afetando de forma preocupante principalmente famílias que trabalham e retiram sua renda de atividades informais. No primeiro ano da pandemia e um pouco depois, tivemos quase 10 milhões de postos de trabalho dizimados, um quadro bastante catastrófico para o qual as medidas adotadas pelo Governo Federal têm sido insuficientes. Concluo aqui o meu tempo agradecendo esta oportunidade de diálogo inclusive com diversos parceiros da sociedade civil e da luta social. Agradeço, mais uma vez, esta oportunidade na construção de um Brasil mais justo e menos desigual.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Carlos Veras. PT - PE) - Eu é que agradeço, Jefferson, a sua participação.

Convido agora a Nathalie, do Instituto de Estudos Socioeconômicos, que vai fazer uso da palavra pelo tempo de 5 minutos.

A SRA. NATHALIE BEGHIN - Boa tarde a todas, todos e todes. Na pessoa do Exmo. Deputado Carlos Veras, cumprimento as demais pessoas integrantes desta audiência.

Faço aqui a minha autodescrição: sou uma mulher branca de meia idade, de cabelos e olhos claros, estou com um vestido preto e um colar vermelho e estou no meu escritório com a minha biblioteca ao fundo. Conforme disse o Deputado, sou Nathalie, coordeno a assessoria política do INESC.

O INESC é uma organização não governamental, com sede em Brasília, que atua há mais de 40 anos na defesa dos direitos humanos e da democracia. Também, como todos disseram, agradeço imensamente o convite, que muito me honra, e destaco a imensa satisfação de participar desta Mesa com pessoas tão distintas e seletas, cumprimentando aqui meu amigo Carlos Mussi, da CEPAL. Enfim, esse tema da Revisão Periódica Universal das Nações Unidas é muito importante. Saúdo mesmo a Comissão por se debruçar sobre isso no âmbito do Observatório.

Também me somo às observações tecidas até agora pelo Deputado Carlos Veras e pelos meus colegas da sociedade civil que me precederam: a CONTAG, o MST, a Coalizão Direitos Valem Mais e a Oxfam. Gostaria de fazer três comentários adicionais.

Primeiro — e aí me somo ao que o Jeff acabou de falar —, parabênzo muito o Pedro Garrido da Costa Lima e o Allan Ribeiro de Castro pelo relatório. É de excelente qualidade, o texto é bem escrito, fundamentado em evidências no que se refere às 12 recomendações que aqui estamos analisando, é de altíssima qualidade. A minha sugestão é que passemos do *status* de preliminar para definitivo. Acho, como disse o Jeff, é um quadro técnico, mas é um quadro que, infelizmente, expressa a realidade.

O segundo comentário que faria, ainda em relação a esse relatório, é sugerir que incluíssem nas referências bibliográficas os relatórios do Coletivo RPU Brasil. Esse Coletivo reúne 30 organizações da sociedade civil brasileira e desde 2008 acompanha os direitos humanos no Brasil por meio do mecanismo RPU. O último relatório trata justamente dessas recomendações que estamos discutindo hoje. Ele foi lançado no final do ano passado. Penso que seria interessante o relatório da Comissão de Direitos Humanos e Minorias incluir as vozes da sociedade civil nesse aspecto.

E, por fim, o último e derradeiro comentário tem a ver com a atuação do Estado no enfrentamento da fome, da pobreza, da miséria e da desigualdade. Entendemos que só será possível alcançar as recomendações que aqui estamos discutindo se houver uma ação coordenada e integrada das ações de Governo.

A experiência no Brasil dos últimos 30 anos, praticamente desde a Constituição, mostra que, se não houver uma ação coordenada e articulada do Estado, dificilmente poderemos sair da situação, que foi amplamente descrita desde o começo da audiência até agora.

A experiência nos mostra que os planos implementados pelos Governos desde então — seja o Plano de Combate à Fome, do Presidente Itamar; a Estratégia Comunidade Solidária, do Presidente Fernando Henrique Cardoso; o Programa Fome Zero, do Presidente Lula, associado à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; assim com o Plano Brasil sem Miséria, da Presidenta Dilma —, todos eles, de alguma forma, tentaram coordenar e articular as ações federais, inclusive envolvendo Estados e Municípios. Esse acúmulo, de certa forma, foi bem-sucedido, pois, como já foi dito aqui, em 2014 saímos do Mapa da Fome das Nações Unidas.

O que esses planos tinham em comum? Um conjunto de ações que vão desde o campo da agricultura até a comercialização dos alimentos, passando pelas ações universais de saúde, educação e assistência, pelas ações de geração de emprego e

renda, pelas políticas de transferência de renda e pelos programas de acesso à água. Enfim, é um conjunto de ações que tenta enfrentar problemas como o da pobreza, o da fome, o das desigualdades, que são estruturais e multidisciplinares, vamos dizer assim. O que a experiência está nos mostrando é que, na hora em que desmontamos a política, como está acontecendo agora — desmonta-se o SUS, desmonta-se o SUAS, desmonta-se o SISAN —, a fome volta a fazer, infelizmente, parte da nossa agenda.

Além disso, eu gostaria de acrescentar outras três dimensões. Nós não vamos conseguir enfrentar a fome, a pobreza e a desigualdade sem combater o racismo e o sexismo, que estão na raiz das nossas desigualdades no Brasil. Não vamos conseguir enfrentar a fome, a pobreza e as desigualdades se não ampliarmos, radicalizarmos e retomarmos a participação da sociedade civil — infelizmente, ela acabou com este Governo. E, finalmente, eu me somo ao que disse meu colega da Coalizão Direitos Valem Mais: nós não vamos conseguir atingir essas 12 recomendações se não acabarmos com o teto de gastos, que nos sufoca.

Obrigada.

O SR. PRESIDENTE (Carlos Veras. PT - PE) - Muito obrigado pela sua importante participação.

Convido agora, para fazer uso da palavra por 5 minutos, o Sr. Udinaldo Junior, da Plataforma de Direitos Humanos — DHESCA Brasil.

O SR. UDINALDO JUNIOR - Boa tarde a todos, todas, e todes. Vocês me escutam bem? (*Pausa.*)

Ótimo.

Eu vou fazer minha autodescrição. Sou o Udinaldo, um jovem negro, de pele clara, com cabelos curtos, crespos e pretos. Tenho olhos pretos. Estou usando óculos escuros de aro redondo. E, ao fundo, há a parede azul do meu escritório.

Em nome da Plataforma DHESCA de Direitos Humanos, eu queria agradecer o convite à Comissão de Direitos Humanos e Minorias, na pessoa do Deputado Carlos Veras. Estamos muito felizes de contribuir aqui para a análise das recomendações feitas pela Revisão Periódica Universal, sobretudo pelo tema de desigualdade, que é muito caro à Plataforma de Direitos Humanos DHESCA e também às suas atuações.

Eu sou um dos relatores nacionais de direitos humanos da Plataforma DHESCA, atuo no eixo de racismo em segurança pública. Fui convidado pela Secretaria Executiva para fazer uma breve apresentação da plataforma, dos seus eixos de atuação, sobretudo aqueles que são de especial interesse para os temas trabalhados aqui hoje.

A Plataforma DHESCA é uma rede formada por 47 organizações e articulações da sociedade civil, que tem como objetivo desenvolver ações de promoção e defesa dos direitos humanos e incidir em prol da reparação de certas violações.

Nós temos quatro eixos estratégicos atualmente. Esse eixos são chamados de estratégicos justamente porque estão em constante reformulação. Há o eixo em que eu atuo como relator, que é o eixo de racismo, letalidade policial, encarceramento e criminalização. E nós temos mais três outros eixos: terra, território e meio ambiente; austeridade, direitos humanos e políticas públicas; censura, criminalização de defensores de direitos humanos e ataques à liberdade de expressão.

Nós atualmente temos também quatro frentes de trabalho. A primeira é essa em que eu atuo mais especificamente, que são as relatorias. As relatorias são absolutamente inspiradas na experiência de relatorias da ONU, onde realizamos missões que podem ter caráter estrutural ou emergencial, em parceria com os coletivos, movimentos e organizações da sociedade civil. Nós vamos aos territórios e nos fazemos presentes. Todas as missões são feitas *in loco* e contam com um time de relatores e relatorias.

Nós temos também a Memória Popular da Pandemia. Essa é especialmente uma das ações e atuações da Plataforma DHESCA que nos parece mais interessante para o tema tratado na audiência de hoje. A Memória Popular da Pandemia é uma plataforma virtual baseada no conceito de escrivência, de Conceição Evaristo, e busca disseminar as experiências, narrativas, histórias das pessoas, dos cidadãos do território brasileiro sobre a pandemia de COVID-19.

Por que nós consideramos essa uma das ações e atuações especialmente importantes para os temas das desigualdades? A Memória Popular da Pandemia é uma plataforma que está disponível para todo mundo. Lá você pode fazer uma espécie de filtragem dos relatos, que pode ser por tema, gênero, raça, identidade sexual, identidade de gênero. Lá é possível encontrar e filtrar relatos específicos sobre as experiências com relação ao trabalho e às desigualdades sociais do território brasileiro.

Nós também temos algumas representações na Coalizão Direitos Valem Mais e no Conselho Nacional de Direitos Humanos. Ambas as atuações são de extrema relevância para a atuação em áreas de violação de direitos humanos.

Também, junto com a parceria da filiada IDDH, estamos promovendo cursos e oficinas que buscam democratizar o acesso aos sistemas internacionais e de incidência internacional, como o Sistema ONU.

A relatoria que está atualmente em curso é a relatoria que foi feita no ano de 2019. Houve uma denúncia do Movimento Negro de Altamira, no Pará, em que eles relatavam um caso de genocídio dentro do Centro de Recuperação Regional de Altamira. Nesse centro houve um episódio, em 29 de julho de 2019, em que 62 pessoas foram mortas. Dessas 62 pessoas, 53 eram negras. Dois meses depois, a Plataforma DHESCA foi, em caráter emergencial, realizar uma missão com um conjunto de relatores — eu, incluso. Na produção do relatório, disponibilizado ainda em 2019, sobre racismo e violência letal colocamos tanto o caso do CRRALT — Centro de Recuperação Regional de Altamira, como também nós pensamos nas consequências das desigualdades sociais realizadas pela hidrelétrica de Belo Monte.

Nós estamos fazendo uma atualização desse relatório. Essa atualização continuará sendo feita nos próximos 2 meses, com reuniões com familiares e, sobretudo, com os órgãos que foram citados no relatório com certas recomendações. Estamos avaliando essas recomendações, 2 anos depois, e vamos fazer um processo, nos próximos meses, de internacionalização do caso de Altamira.

É isso.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Carlos Veras. PT - PE) - Obrigado pela sua participação.

De forma muito especial, convido agora para fazer o uso da palavra a companheira Virgínia, da Central Única dos Trabalhadores e Trabalhadoras — tive a honra de presidir a Central Única dos Trabalhadores aqui no meu Estado de Pernambuco.

Antes de passar a palavra, vou passar a coordenação desta audiência pública para a nossa querida Deputada Vivi Reis, Vice-Presidenta desta Comissão, para que ela possa presidir e concluir os trabalhos.

Quero agradecer a todos e a todas que aceitaram o convite e estão participando conosco desta audiência pública.

Neste momento, passo a palavra à Deputada Vivi Reis, para que possa concluir os trabalhos desta audiência pública aqui na Comissão de Direitos Humanos.

Muito obrigado a todos e a todas.

A SRA. PRESIDENTE (Vivi Reis. PSOL - PA) - Muito obrigada, nosso Presidente, Deputado Carlos Veras.

Gostaria de dar continuidade a esta audiência, passando a palavra para a Sra. Virgínia Berriel, que é da Central Única dos Trabalhadores.

A SRA. VIRGÍNIA BERRIEL - Boa tarde a todos, todas, todes.

Quero saudar o Deputado Carlos Veras, também a Deputada Vivi Reis e, na pessoa dos dois, todos os Deputados, Deputadas, convidados presentes e também a Comissão de Direitos Humanos e Minorias, que vem fazendo este importante trabalho.

Para a Central Única dos Trabalhadores, a redução da pobreza e das desigualdades se faz através de enfrentamento permanente com projeto político, com projeto de combate à discriminação contra as mulheres, por exemplo, de combate ao racismo — que está gigante em nosso País —, com oferta de trabalho digno e decente, com investimentos em saúde, educação e assistência social e, principalmente, com combate à corrupção, que tomou de assalto o nosso País.

Os trabalhadores que se mantêm empregados — porque hoje nós temos cerca de 15 milhões de trabalhadores desempregados, fora os desalentados — tiveram as suas rendas extremamente reduzidas. Muitos trabalhadores, muitas categorias estão há 1 ano ou 2 anos sem reajuste salarial, ou seja, sem aumento salarial e efetivamente com a corda no pescoço. Enquanto a cesta básica aumentou cerca de 18%, esses trabalhadores tiveram 0% de reajuste. Aqueles que tiveram um reajuste ou outro foi na faixa de 3%, 4% ou, no máximo, 5%.

A fome bateu à porta dos brasileiros. Nós já tínhamos erradicado, eliminado a fome, que estava entranhada em nosso País, e hoje a fome está aí, o que é uma vergonha, efetivamente batendo à porta também desses 15 milhões de trabalhadores desempregados, o que é uma tragédia em nosso País.

Como se não bastasse isso, há milhares de famílias que estão cozinhando em fogão a lenha — vemos mulheres, principalmente, sendo atingidas por queimaduras — porque um botijão de gás hoje custa mais de 100 reais, o que é um absurdo. Eu nem preciso dizer aqui o valor dos combustíveis, além evidentemente da cesta básica.

Então, os direitos humanos da nossa população, da população mais vulnerável e dos trabalhadores estão sendo violados todos os dias — todos os dias. A uberização e a precarização tomaram conta do mercado de trabalho.

Além disso, há esta PEC 32, a fatídica PEC da reforma trabalhista, que é uma grande vergonha, porque é uma proposta de desmonte dos serviços públicos, dos serviços de educação, de saúde, de assistência social, do próprio SUS. Ela

efetivamente vai precarizar e atacar não somente os trabalhadores, mas principalmente a população que precisa dos serviços públicos.

Então, nós da Central Única dos Trabalhadores somos totalmente contrários a esta PEC. Esperamos vencer todo este embate no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados.

Agora, nós não podemos deixar de dizer que estamos à beira de 600 mil mortes causadas pela COVID-19. Se o Governo tivesse um projeto, se o Governo não fosse negacionista, pelo menos 70% das mortes poderiam ter sido evitadas. Isso é uma vergonha, um genocídio e uma tragédia em nosso País.

Além disso, nós da Central Única dos Trabalhadores estamos aqui para dizer que o que nós queremos é comida no prato, é vacina no braço. Queremos, sim, o auxílio emergencial de 600 reais para essas famílias que estão desempregadas, desalentadas e desesperadas em nosso País, à beira da barbárie social.

A miserabilidade, a carestia e essa inflação galopante nós precisamos combater. Vamos combatê-las, sim — nós da Central Única dos Trabalhadores —, nas ruas, na luta, com o enfrentamento por direitos, por dignidade dos nossos trabalhadores e pela democracia.

Muito obrigada.

A SRA. PRESIDENTE (Vivi Reis. PSOL - PA) - Muito obrigada, Sra. Virgínia.

Eu gostaria de perguntar aos representantes da ONU, o Sr. Renato, o Sr. Carlos e a Sra. Thaís, se gostariam de fazer alguma consideração final, para que possamos encerrar esta audiência logo mais. Se quiserem fazer alguma consideração, é só levantarem o recurso da mãozinha no *Zoom*.

Ninguém quer se manifestar? (*Pausa.*)

Então, eu agradeço a todos e todas pelas valiosas contribuições.

Gostaria de saber se algum Deputado ou Deputada que está participando conosco quer fazer o uso da palavra. (*Pausa.*)

Na oportunidade, não há nenhum Deputado ou Deputada.

Então, eu gostaria de agradecer aos Consultores Legislativos Pedro Garrido da Costa Lima e Allan Ribeiro de Castro pela elaboração do relatório preliminar que foi debatido nesta tarde. Esse trabalho foi e segue sendo fundamental para que nós possamos trazer esse debate aqui nesse momento tão importante, na atual conjuntura.

Como bem apresentado pelas falas anteriores dos nossos participantes, nós vivemos num país com altos preços dos alimentos, do gás de cozinha, da gasolina. São 19 milhões de brasileiros passando fome.

Hoje nos alarmou muito a notícia de pessoas andando quilômetros para buscar ossos e se alimentar! Elas andam quilômetros! Imaginem o que é uma pessoa já estar com fome, ter que andar atrás de um caminhão e pegar ossos e pelancas para se alimentar. Inclusive, programas de TV estão ensinando a fazer receita com pé de galinha. Isso não é criatividade! Isso é reflexo de uma situação de pobreza, de fome e de aumento das desigualdades sociais neste País.

Então, é muito importante falar sobre trabalho, pobreza e desigualdades sociais. Esses são temas que nos tocam muito e que devem seguir em debate nesta Comissão, a fim de que se possa fazer, de fato, medidas efetivas para o combate à fome, para o combate ao desemprego e para o combate a qualquer forma de desigualdade social no País.

Agora nós estamos caminhando para o final desta audiência.

Nada mais havendo a tratar, encerro a presente audiência pública, convocando as seguintes atividades: audiência pública do Observatório Parlamentar da Revisão Periódica Universal, para tratar das recomendações sobre direitos das populações rurais, que ocorrerá na quarta-feira, dia 6 de outubro de 2021, às 13 horas; e audiência pública destinada a debater conflitos agrários e ameaças de morte contra defensores de direitos humanos no Estado do Pará, que ocorrerá na quarta-feira, dia 6 de outubro de 2021, às 15h30min.

Declaro encerrada a sessão.