



FLAVIELE JESUÍNA DE OLIVEIRA

BOLSA FAMÍLIA E AUXÍLIO BRASIL: Um paralelo dos
impactos dos programas de transferência de renda nos indicadores de
insegurança alimentar

LAVRAS-MG

2023

FLAVIELE JESUÍNA DE OLIVEIRA

BOLSA FAMÍLIA E AUXÍLIO BRASIL: Um paralelo dos impactos dos programas de transferência de renda nos indicadores de insegurança alimentar

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado à Universidade Federal de Lavras, como uma das exigências para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Professora Doutora Gabriela Cristina Braga Navarro
Orientadora

Lavras-MG
2023

**“O
menino é pai do homem que será, o homem é
filho dos sonhos pretéritos e perspectivas do
menino.”**

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 7 |
| 2 DESENVOLVIMENTO HUMANO E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA | 8 |
| 2.2 Direito fundamental ao alimento | 10 |
| 2.3 Alimentação na realização humana | 12 |
| 3 POLÍTICAS BRASILEIRAS DE PROMOÇÃO AO DIREITO ALIMENTAR | 14 |
| 4 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA | 17 |
| 4.1. Bolsa família | 22 |
| 4.2 Do Auxílio Emergencial ao Auxílio Brasil | 25 |
| 5 IMPACTOS DO BOLSA FAMÍLIA E AUXÍLIO BRASIL NA REDUÇÃO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR | 28 |
| 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 35 |
| REFERÊNCIAS | 37 |

RESUMO

Justiça social e crescimento econômico podem caminhar juntos? O debate no que tange a distribuição e garantia mínima de renda é uma discussão antiga no mundo. Na experiência brasileira, diversos programas de transferência de renda já foram experimentados. Neste sentido, o trabalho pretende por meio de revisão bibliográfica e análise de legislação, um paralelo dos Programas Bolsa Família e Auxílio Brasil que são programas de transferência de renda em dinheiro experimentados pelo Brasil e destinados à população enquadrada nos índices de pobreza e extrema pobreza. O paralelo objetiva analisar os impactos na insegurança alimentar do país. Insegurança alimentar se trata da situação em que as pessoas perderam a capacidade de adquirir o mínimo necessário para a sua sobrevivência ou não sabem se, o que e nem quando vão comer. O Programa Bolsa Família foi implementado em 2003, no governo Lula, de modo que ao longo de sua evolução atingiu cerca de 50 milhões de brasileiros, constituiu-se com a unificação de outros quatro programas anteriores: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Programa Auxílio Gás, Programa Cartão Alimentação. Instalou-se como um programa de transferência de renda condicionado à realização de exames periódicos e frequência escolar. E o Auxílio Brasil, programa instituído no governo Bolsonaro como continuação do Auxílio Emergencial da pandemia, benefício condicionado à renda média familiar.

Palavras-chave: Bolsa Família. Auxílio Brasil. Transferência de renda. Insegurança alimentar.

ABSTRACT

Can social justice and economic growth go hand in hand? The debate regarding the distribution and minimum guarantee of income is an old discussion in the world. In the Brazilian experience, several income transfer programs have already been tried. In this sense, the work intends, through a bibliographic review and analysis of legislation, a parallel of the Bolsa Família and Auxílio Brasil Programs, which are cash transfer programs experienced by Brazil and destined to the population framed in the poverty and extreme poverty indexes. The parallel aims to analyze the impacts on food insecurity in the country. Food insecurity is the situation in which people have lost the ability to acquire the minimum necessary for their survival or do not know if, what or when they are going to eat. The Bolsa Família Program was implemented in 2003, during the Lula government, so that throughout its evolution it reached about 50 million Brazilians, it was constituted with the unification of four other previous programs: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Programa Auxílio Gás, Programa Cartão Alimentação. It was installed as an income transfer program conditional on periodic exams and school attendance. And Auxílio Brasil, a program instituted in the Bolsonaro government as a continuation of the Emergency Aid for the pandemic, a benefit conditioned to the average family income.

Keywords: *Bolsa Família. Auxílio Brasil. Income transfer. Food Insecurity.*

1 INTRODUÇÃO

A fome é um problema que historicamente assola o país e pode ser considerada política, sendo tida não apenas como uma questão de indisponibilidade de alimentos. Há comida suficiente no mundo hoje para alimentar a todos, mas pelo preço errado, no lugar errado, na hora errada.

Como é cediço, desde os primórdios o ser humano vive sob o empenho na luta contra a fome e a pobreza, estando presente na própria trajetória humana. Essa luta é pelo próprio direito humano à alimentação adequada, o que, por sinal, tem sido violado pelo próprio Estado garantidor – podendo inclusive ser considerado um Estado violador, nesse sentido.

Essa violação é demonstrada pela própria busca tardia de inclusão como pauta de políticas públicas, visto que apenas em 1991 é que nasce o primeiro projeto de lei a que se propõe um programa pautado em distribuição de renda, projeto este encabeçado pelo senador na época, Eduardo Suplicy (PT/SP). Todavia, foi somente no ano de 2001, que foram criados, efetivamente, programas de transferência de renda por Fernando Henrique Cardoso, com Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Bolsa Renda, vale Gás, Benefício de Prestação Continuada, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

A vista disso, os movimentos sociais têm lutado de forma contínua na tentativa de se efetivar o direito humano à alimentação adequada aos seres humanos, de modo que essa efetividade perpassa no âmbito dos alimentos.

Indubitavelmente, essa luta está atrelada às conquistas dos direitos do homem, haja vista que os próprios direitos humanos constituem um conjunto de instituições que trazem em cada momento histórico a busca pela concretização das condições de dignidade, liberdade, igualmente humana, buscando o reconhecimento e a exigência de positividade pelos ordenamentos jurídicos, tanto a nível nacional quanto internacional, dos direitos civis, políticos e sociais.

Na tentativa de combater a insegurança alimentar principalmente, o Brasil experimentou diversas políticas públicas de transferência de renda e estratégias integradas, como ocorreu nos anos de 1990, nos anos 2000 em diante, mas a situação parece piorar no contexto pós pandemia, visto que as ações governamentais sempre foram marcadas pela fragmentação política e pelo paralelismo.

O Brasil voltou ao Mapa da Fome, somando mais de 33 milhões de brasileiros nessa situação e mais de 129 milhões em situação de insegurança alimentar, segundo a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (PENSSAN, 2022).

“Alguma coisa parece ter dado errado no caminho, visto que todas as pesquisas sobre insegurança alimentar mostram que o país avançou no enfrentamento desse mal de 2004 a 2014” (SILVA, 2022). Desse modo, faz-se necessário a investigação dos programas de transferência de renda, que são instrumentos essenciais para o enfrentamento desse transtorno, mais especificamente em termos de análise sobre os planos Auxílio Brasil e Bolsa Família.

Não há plano que seja considerado válido, se não houver a condução em tempo hábil para melhora significativa das condições expostas à ausência de alimento, “para que, livre do peso esmagador da fome, possa este povo produzir em níveis que conduzam ao verdadeiro desenvolvimento econômico equilibrado, daí a importância da meta ‘Alimentos para o povo’, ou seja, ‘a libertação da fome’” (CASTRO, 2001, p. 270 apud FRITZ; WAQUIL, *et. al.*, 2014, p. 43).

Apesar de ser um tema de discussão faz grande tempo, faz-se necessário pesquisas devido à mudança de programas e ao fato da regressão do país na situação de combate à fome. E para desenvolver o presente trabalho, urge destacar seu objetivo, o qual se resume a buscar entender as nuances de ambas formas de transferência de renda no intuito de compreender as razões que fizeram o Brasil retornar ao Mapa da Fome.

E para isso, ressalta-se que o método utilizado é o investigativo bibliográfico, com base na pesquisa sobre conteúdos doutrinários e legislações a respeito do assunto, onde buscou-se a coleta de dados bibliográficos para compreender as razões as quais fizeram o país retroceder no tocante à alimentação de qualidade da população brasileira.

2 DESENVOLVIMENTO HUMANO E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

O histórico pela busca da concretização dos direitos humanos, há séculos, encontra-se ligado à luta pela liberdade por parte daqueles que sempre sofreram com as opressões existentes, em que a concretização dos direitos humanos é um processo histórico. Sobre isso, Habermas (2012) leciona que o direito humano emerge após o surgimento e conseqüente constatação da existência da opressão, da humilhação e principalmente da violação da dignidade humana, sendo essa o pilar moral dos direitos humanos.

Todavia, a evolução dos direitos humanos inspirou os direitos e as garantias fundamentais, em que a evolução histórica de tais direitos concernente à pessoa humana sempre foi lenta e gradual (SIQUEIRA; PICCIRILLO, 2009). Diante disso, denota-se que a construção de tais direitos humanos, até mesmo hoje, não se encontra finalizada, mas em constante evolução e lapidação, sendo reconhecidos aos poucos conforme a demanda da

própria sociedade em sua busca pelo alargamento dos direitos em decorrência de lutas libertárias.

Por meio disso, Cavalcante Filho (2017) remonta que os direitos humanos são uma construção histórica, em que há a concepção sobre quais são os direitos considerados fundamentais, ao passo em que a fundamentabilidade desses direitos alternam de tempos em tempos, a depender também do lugar. O mesmo aduz Bobbio (2004), quando afirma que do ponto de vista teórico, os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos que nascem em determinadas circunstâncias, caracterizadas pelas lutas em defesa de novas liberdades contra velhos hábitos de poderes, de forma sempre gradual.

Como é cediço, o surgimento da Declaração Universal dos Direitos Humanos fez emergir os direitos do ser humano, os quais eram vistos como direitos civis, de forma que Bonavides (2011) destaca que o presente documento se trata do estatuto da liberdade de todos os povos, isto é, a carta magna das minorias oprimidas, sendo o código das nacionalidades, promovendo total respeito e dignidade ao ser humano. Nesta senda, tais direitos tem como a honesta proposta de conscientização daquilo que é adquirido nas lutas sociais e dentro da história, no intuito de se transformar em uma opção jurídica indispensável (POZZOLI; ANTICO, 2011).

Como lecionado por Piovesan, Gotti e Martins (2010), os direitos humanos refletem uma estrutura axiológica baseada em um espaço simbólico de luta e ação social. Este é um conceito contemporâneo de direitos humanos, caracterizado pela universalidade e indivisibilidade desses direitos. Os direitos humanos são marcados pela luta dos povos de todas as nações pela liberdade e dignidade humana. O único requisito para ter esses direitos é ser um humano.

Quanto à dignidade da pessoa humana, Sarlet (2010) destaca que essa se encontra latente em tudo que permeia o ser humano, devendo ser caracterizada como uma qualidade intrínseca e indissociável de todo e qualquer humano, de modo que a destruição de um implicaria na destruição de outro, de modo que o respeito e a proteção da dignidade humana devem ser considerados metas permanentes diante da sociedade, do Estado e do Direito.

Conforme aduzido pelo economista Sen (2010) a expansão das liberdades é considerada como fundamental fim e meio de desenvolvimento, devendo sempre estarem em torno às pessoas envolvidas, visto que as oportunidades são diretamente voltadas a elas, o que implica necessariamente em que os indivíduos sejam dotados de capacidades de desviar-se das carências. Tais carências podem ser consideradas como “fome, subnutrição, morbidez evitável e a morte prematura, bem como liberdade associadas a saber ler e fazer cálculos

aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão, dentre outras” (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p.7).

Ainda assim, para Sen (2010), a expansão da liberdade e a promoção do desenvolvimento humano precisam ser integradas às políticas públicas voltadas para o aprimoramento das capacidades humanas e das liberdades substantivas em geral, que podem funcionar promovendo essas liberdades diferentes, mas inter-relacionadas. Desta vez, a implementação correta e adequada da política pública de alimentação certamente ajudará a superar as desigualdades sociais e a ampliar a liberdade dos cidadãos como agentes.

A respeito disso, quanto às políticas públicas em âmbito nacional, mister que no dia 15 de setembro de 2006 foi sancionada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei n. 11.346/06, a qual criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), tratando-se da disponibilização de alimentos e acesso dos indivíduos à alimentação, devendo haver qualidade e quantidade suficientes à ingestão alimentícia de nutrientes, visto que a alimentação que não é capaz de nutrir o ser humano, não pode ser considerada alimentação.

2.2 Direito fundamental ao alimento

É interessante analisar a organização em sociedade, a vida do homem civilizado inserido e integrado no processo histórico-social e o estabelecimento de regras de preservação da vida. Nesse processo de evolução da organização social, existem gerações pacificadas de direitos fundamentais, nascidos em circunstâncias de lutas e defesas de novas liberdades de modo gradual.

Como é lecionado por Norberto Bobbio (1992), a primeira geração diz respeito aos direitos negativos, que tendem a limitar o poder do Estado, ou seja, relativos à esfera de liberdade no Estado como não impedimento e autonomia, são esses, os direitos individuais e civis. A segunda geração refere-se aos direitos econômicos-sociais e culturais, que surgem no período do Estado Social, e exigem a participação ativa do Estado, uma obrigação de fazer ou agir em prol da igualdade e promoção desses direitos. Já a terceira geração de direitos são direitos relativos à universalidade, comunidade e solidariedade.

Não obstante, mais precisamente a galgar o presente estudo, para Thomas Humphrey Marshall (2002), o conceito de cidadania surge a partir dos direitos, sendo eles civis, políticos e sociais, que, de acordo com o mesmo, seriam constituintes desta cidadania. Desta feita, quanto a divisão dos direitos, o ilustre sociólogo aborda sob uma divisão lógica, de modo

que foi somente com o exercício da própria liberdade civil é que restou possível a reivindicação do direito político, mediante a participação, bem como que, somente com a participação é que consignou possível a luta pelos direitos sociais.

De acordo com Carvalho (2004), os direitos para Marshall, partindo do pressuposto da compreensão da cidadania sob a perspectiva de tais direitos – civis, políticos e sociais –, o cidadão considerado pleno é aquele que é capaz de carregar em si a titularidade desses três direitos, de forma que são considerados cidadãos incompletos aqueles que possuem tão somente partes desses direitos, e não o todo, bem como sendo considerados não-cidadãos aqueles que não contemplam nenhuma forma de tais direitos.

Dessa forma, ressalta Renata Alves de Paula Monteiro e Lúcia Rabello de Castro:

“Os direitos civis podem ser definidos basicamente como os direitos necessários à liberdade individual e são expressos por liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, liberdade de pensamento e fé, direito à propriedade privada e direito à justiça. Este último corresponde ao direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros pelo devido encaminhamento processual. As instituições da sociedade responsáveis pelos direitos civis são os tribunais de justiça”.
(MONTEIRO; CASTRO, 2008, p. 275)

O direito à alimentação adequada pertence à segunda dimensão de direitos fundamentais, a geração inaugura o conceito de igualdade real de cada um, merecedora de determinadas prestações do Estado porque caracteriza-se como programas ou diretrizes a serem cumpridas. Apesar desse longo período de pacificação, ainda há o que se falar pela crise de observância e execução dessa geração de direitos (CAVALCANTE FILHO, 2017).

Direitos humanos são direitos inalienáveis, não podem ser cedidos, tirados ou negados, devem assegurar condições básicas de sobrevivência de modo a contemplar o princípio basilar da dignidade da pessoa humana.

Conforme consta no Comentário geral n. 12, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU, definiu que o DHAA é indispensável à sobrevivência humana e é pré-requisito para realização de outros direitos fundamentais e ele se realiza quando toda e qualquer pessoa, sem discriminação, sozinha ou em comunidade tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a alimentação adequada ou aos meios suficientes para sua obtenção (ONU, 1999).

No panorama internacional, o problema da insegurança alimentar e da fome começou a ser tratado a partir da década de 40, no cenário pós Grandes Guerras Mundiais, em que combater a fome e a pobreza virou um interesse político, além de reconstrução do mundo após o fim da guerra, seria importante evitar instabilidade social em processos que pudessem desencadear revoluções. Nesse sentido, iniciaram as primeiras conferências, o primeiro passo

importante foi a criação da Food and Agriculture Organization (FAO), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, órgão de articulação global de combate à fome, aderido pelo Brasil desde o início (FAO, 2014).

No mesmo período, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, ora mencionada no presente trabalho, determina no seu artigo 25 que “toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários.” Em 1976 entrou em vigor o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). E, para promoção e realização do direito alimentar foram criados grupos de trabalho intergovernamental e Cúpulas Mundiais de Alimentação promovidas pela FAO, que o Brasil esteve representado e aprovou. Todo país que se compromete e firma os tratados internacionais de direitos humanos, reconhece sua obrigação de elaborar leis, políticas públicas e realizar ações que reduzam as desigualdades, tanto em âmbito nacional como internacional (ABRANDH, 2013).

No panorama nacional, o Estado Brasileiro incluiu, por meio da Emenda Constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010, a alimentação entre os direitos sociais elencados no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, que já previa o direito à educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados (ABRANDH, 2013). Então o artigo passou a vigorar resguardando os direitos sociais, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

Percebe-se ao analisar a Constituição de 1988, que os termos relacionados à alimentação ou alimentação adequada são pouco mencionados ao longo do texto constitucional, comparado a outros direitos sociais. Além disso, há a mencionada inclusão tardia do direito à alimentação junto aos outros direitos sociais no artigo, só concebida em razão do intenso processo de mobilização social. É fato que a Constituição brasileira não lida em seu texto com a alimentação adequada e nutritiva como pressuposto fundamental da vida e da saúde.

2.3 Alimentação na realização humana

As questões de alimentação e nutrição estão ligadas a uma variedade de necessidades sociais, econômicas, políticas, culturais e biológicas. Isso ocorre porque cada sociedade ou

grupo individual tem hábitos alimentares diferentes. Por exemplo, as pessoas escolhem o que comer com base no gosto pessoal ou na sua educação alimentar, hábitos alimentares no seio da família, preço, disponibilidade e acesso aos alimentos, tempo disponível para cozinhar, comodidades do cotidiano, pela cultura do grupo ou local a que pertence, pelas crenças pessoais e proteção dos animais e do meio ambiente, e até pela religião. A comida também faz parte de momentos comemorativos e ajuda a aproximar as pessoas, não sendo um ato isolado da humanidade, mas um ato de socialização e história.

A luta pela existência humana é a luta para satisfazer a necessidade básica de alimentos. O acesso aos alimentos sempre esteve associado à luta pela sobrevivência de qualquer espécie biológica, humana ou não humana. Os direitos humanos sempre foram construídos em uma história de luta. Essa é uma construção histórica, ou seja, a concepção de quais direitos são considerados fundamentais varia de tempos em tempos e de um lugar para outro (CAVALCANTE FILHO, 2017).

O aspecto central e mais importante a se tratar aqui é o aspecto econômico, relacionado à capacidade alimentar do indivíduo. Esse aspecto limita o acesso à alimentação pelo preço (se a renda da população não acompanha o aumento de preços, possivelmente a aquisição daquele alimento principalmente em famílias de baixa renda será reduzida ou inacessível), disponibilidade e até qualidade, pois geralmente os alimentos mais baratos das prateleiras apresentam baixo valor nutricional e são mais prejudiciais à saúde, e a tendência é que o consumo cresça. Isso interliga diretamente a relação alimentar com a saúde, a abundância ou escassez do alimento tem relação direta com a sobrevivência humana, mas também se relaciona pela vinculação nutricional, que diz respeito à escolha, preparo e ao consumo alimentar.

Após a Segunda Guerra Mundial, veio a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que foi adotada como resolução pela Assembleia Geral das Nações Unidas em dezembro de 1948. No preâmbulo, ainda afetado pelas atrocidades da guerra, no artigo 1º, a Declaração proclama expressamente os direitos inerentes a todas as pessoas, de forma que o desconhecimento e o desprezo dos direitos humanos conduziram a atos de barbárie que revoltam a consciência da Humanidade, bem como o advento de um mundo em que os seres humanos sejam livres de falar e de crer, além de liberdade do terror e da miséria, sendo proclamado como a mais alta inspiração do Homem, nascendo todos os homens livres e iguais em dignidade e em direitos (ONU, 1948).

Demais disso, o reconhecimento do direito humano à alimentação na Declaração Universal dos Direitos do Homem, encontra-se consagrada no artigo 25, o qual dispõe que

todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusiva alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias de seu controle (ONU, 1948).

Nesse processo, alimentação adequada se apresenta como parte de prevenção de doenças no sistema de saúde, que é certamente menos custosa que tratamento. Inclusive determina o artigo 3º da lei 8080, Lei Orgânica da Saúde que “Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais.” Assim a população precisa ser despertada não somente para o direito inerente à sobrevivência humana de comer, mas também sobre as práticas alimentares saudáveis.

O direito à alimentação é o direito ao acesso regular, permanente e gratuito a alimentos de qualidade e quantidade suficientes, diretamente ou por meio de compras monetárias, que seja compatível com as tradições culturais dos consumidores e que assegure uma vida física, pessoal e coletiva saudável, livre de dor, satisfação e com dignidade (ZIEGLER, 2013 apud ABRANDH, 2013).

Na realização humana, não deve o direito se limitar apenas a cessar a fome em sentido estrito, mas também a atender as necessidades nutricionais e energéticas, inclusive as específicas de cada pessoa, que demandam informação, a regulamentação da publicidade que promove o consumo exacerbado de alimentos não saudáveis, diversidade, qualidade sanitária, acesso a recursos financeiros e\ou recursos de meios de produção para os alimentos, como terra e água, respeito e valorização da cultura alimentar nacional e regional e respeito a hábitos culturais, além da combinação com outros direitos. Dessa forma, transformando-se em um processo de modificação de gente saudável e cidadã. Assim como na música ‘Comida’ dos Titãs, no trecho:

“A gente não quer só comida
A gente quer a vida como a vida quer
(Eu pergunto)
Bebida é água
Comida é pasto
Você tem sede de quê?
Você tem fome de quê?”

3 POLÍTICAS BRASILEIRAS DE PROMOÇÃO AO DIREITO ALIMENTAR

O direito alimentar como um direito social demanda do Estado brasileiro uma obrigação de fazer assistencial para a realização desse direito no plano real. Essa promoção deve acontecer por meio de políticas públicas em parceria órgãos do governo e população.

Tal dado que, visto primeiramente por Josué de Castro, cientista social brasileiro, que participou da construção da maioria dos programas sociais alimentares, na perspectiva nacional, o problema da fome e insegurança alimentar é, principalmente, um flagelo da desigualdade social (ABRANDH, 2013).

“Querer justificar a fome do mundo como um fenômeno natural e inevitável não passa de uma técnica de mistificação para ocultar as suas verdadeiras causas que foram, no passado, o tipo de exploração colonial imposto à maioria dos povos do mundo, e, no presente, o neocolonialismo econômico a que estão submetidos os países de economia primária, dependentes, subdesenvolvidos, que são também países de fome” (CASTRO, 2003).

No cenário nacional, no ano de 1923, foi criada a “Lei Eloy Chaves, sendo considerada a norma originária da Previdência Social, de modo que tal lei obrigou cada companhia ferroviária do país a criar uma caixa de aposentadorias e pensões (CAP), sendo assim a criação de um departamento incumbido de recolher a contribuição do patrão e dos funcionários e, conseqüentemente, pagamento do benefício dos aposentados e pensionistas” (WESTIN, 2019).

Demais disso, somente no “Governo Vargas é que surgiu o Serviço Social no Brasil, no ano de 1930, na chamada “Era Getúlio Vargas”, vinculado a Igreja Católica, como fonte de caráter missionário e de caridade, tendo como marco principal a criação, no ano de 1936, da Escola de Serviço Social de São Paulo”. Não obstante, cumpre ressaltar que a estrutura corporativa do Estado Novo buscou sua legitimação através de algumas demandas populares, como foi o caso dos direitos trabalhistas, fundindo-se na criação de tal estratégia social e ideológica, reforçando a ideia do Estado protetor e paternal, norteando tais relações sociais estabelecidas (SILVA, 2007).

Nesse sentido, destaca-se que esse movimento assistencial se realizava através de “ações fragmentadas, descontínuas e sem quaisquer acordos com as demais políticas públicas e do conjunto real de necessidades dos usuários”, visto que reafirmava a exclusão social do indivíduo, seu mínimo social para sobrevivência, promovendo a reprodução de uma cultura subalterna e clientelista, isto é, como modelo de barganha, fundada no favor e na benesse (MEDEIROS, 2020).

Contudo, foi a partir da década de 70, que a natureza dos programas alimentares se tornou assistencialista e visavam a compra de alimentos básicos, leite e industrializados. Ademais, esse período com conotação assistencialista foi marcado precipuamente pela criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, no ano de 1977. Todavia, historicamente, as primeiras formas do assistencialismo aparecem com a criação da Constituição Federal de 1934, assumindo a necessidade de programas institucionais na área social, bem como a necessidade de atendimento às famílias desprotegidas, tudo isso com um modelo marcado pela filantropia, como promoção de “ajuda”, tendo fundamentalmente também um caráter de política fragmentada e instável (MEDEIROS, 2020).

No decorrer da década de 80, houve a consolidação do conceito de SAN (Soberania Alimentar Nacional) no Brasil, que se relaciona ao direito dos povos de decidir sobre o que produzir e consumir. Nasceu em 1993 o CONSEA, com o objetivo estratégico de gestão compartilhada sociedade-Estado na condução da matéria e garantia da soberania alimentar brasileira, órgão que foi extinto no governo seguinte de Fernando Henrique Cardoso e daria lugar ao Programa Comunidade Solidária (PCS) que por sua vez, não conseguiu efetuar ação efetiva no combate à fome, bem como os programas posteriores. A década de 90 foi de enfraquecimento de políticas públicas devido a onda que se propagou à instalação de um Estado Liberal, em contrapartida, houve grande mobilização da população na Campanha nacional contra a fome, miséria e pela vida (ABRANDH, 2013).

Já nos anos 2000, a política alimentar ganha força, em 2003 o CONSEA foi reconstruído, em 2005 o Brasil e outros países iniciam processo de discussão e formulação de leis nacionais que definem estratégias para a realização progressiva do direito humano à alimentação, em 2006 o Brasil aprova a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) (ABRANDH, 2013).

Como é sabido, também no ano de 2003, foi criado o programa Fome Zero, na vigência do governo Lula, com base nos princípios da SAN. Todavia, em que pese o esforço anterior das Administração Pública para atender às mazelas referentes à insegurança alimentar, tão somente com a criação do mencionado programa é que o Governo Federal consolida uma política pública sistematizada.

Desta feita, o referido programa reconheceu a necessidade de contemplação sistêmica de três eixos de ações: políticas emergenciais, de “porta de entrada”; políticas estruturais, voltadas para as causas reais da fome e da pobreza, com foco em sustentabilidade e geração de trabalho e renda; e políticas locais, a serem implementadas pelos governos estaduais e

municipais, bem como pela própria sociedade civil, a depender da perspectiva de cada região (BRAGA; PAULINO, 2010).

Após a inclusão do direito alimentar em 2010 no rol de direitos sociais do artigo 6º da Constituição Federal, surgiram algumas políticas públicas. O Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010, regulamenta a Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006 que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), com a colaboração do CONSEA, viria a elaboração do primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional concluído em agosto de 2011. Entre os objetivos estava: a cobertura universal de alimentação nas escolas por meio do PNAE, melhores condições às famílias de baixa renda e fortalecer o Programa Bolsa Família. Em fevereiro de 2017 foi criado um segundo plano com 3 estratégias principais: fortalecimento do sistema nacional de segurança alimentar, estratégias no campo da Soberania Alimentar e avanço nos obstáculos quanto a uma alimentação saudável. Mesmo após todas essas diversas estratégias, na cena pós pandemia, o Brasil parece enfrentar uma das piores crises de insegurança alimentar (ABRANDH, 2013).

4 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

“Ao invés de infligir estes castigos horríveis, seria muito melhor prover a todos algum meio de sobrevivência, de tal maneira que ninguém estaria se submetendo à terrível necessidade de se tomar primeiro um ladrão e depois um cadáver.” (Thomas More, Utopia)

É fundamental compreender o contexto histórico da implantação das políticas de transferência de renda no Brasil. Deve-se ressaltar que com o surgimento do sistema capitalista, as mudanças sociais trazidas pelo desenvolvimento da produtividade do trabalho são os pilares do aumento da pobreza, o que leva à mobilização e reivindicações da classe trabalhadora e exige que o Estado tome medidas para resolver os problemas sociais no Brasil. Com a possibilidade de intervenção do governo através de políticas públicas e sociais, eis que neste espaço dá-se o surgimento dos Programas de Transferência de Renda.

No contexto mundial, pode-se dizer que os programas de transferência de renda destacam-se na década de 1980 como instrumento de barganha política, naquilo em que foi chamado de combate à crise do *Welfare State*, o chamado Estado de bem estar social, derivada das caracterizações e transformações do capitalismo (FRANÇA, 2013).

Propostas de inclusão social possibilitadas pelo fornecimento de benefícios pecuniários aos membros da comunidade como forma de distribuição de renda foram acolhidas por liberais clássicos e ideologias de esquerda, a primeira preocupada com a autonomia e a liberdade de expressão das pessoas, que se preocupa com a autonomia das pessoas e liberdade de expressão. Equidade, distribuição de recursos, desigualdade social e a necessidade de fortalecer os valores da comunidade. O tema tem sido tratado de forma diferente ao redor do mundo, ganhando mais força nos últimos 20 anos diante da crise do *Welfare State* e dos novos rumos do capitalismo (LÍCIO, 2004).

Assim, sob a ótica internacional, necessário destacar que as primeiras demonstrações dos programas de transferência de renda se manifestaram em diferentes momentos históricos, em que foram elaboradas medidas de proteção que por diversas vezes foram criadas com limites demasiadamente variados e determinado tão somente a determinadas categorias de pessoas (FONSECA; DUTRA, 2006). Não obstante, a renda mínima tem seu marco legal, conforme destacado:

“[...] a partir de 1579, na Escócia, depois na Inglaterra, com a lei dos pobres de 1601, que inspirou a legislação de algumas colônias, como Virginia e Jamaica. A primeira iniciativa de renda mínima, conhecida na Europa industrial, foi desenvolvida durante o período da Speenhanland, não tendo, porém, aplicação regular, nem geral, desaparecendo com a reforma da lei dos pobres em 1834. A Speenhanland, também conhecida como “sistema de abonos” assegurava uma renda mínima ao trabalhador independentemente dos seus proventos e de estar ou não empregado. Aqueles que se encontravam trabalhando, recebiam a renda desde que seus rendimentos fossem inferiores ao estabelecido na tabela de abonos”. (FONSECA; DUTRA, 2006, p. 43)

Outrossim, quanto à contextualização brasileira dos programas de transferência de renda, ressalta-se que as primeiras discussões a respeito do presente tema ocorreu em meados da década de 1970, através da publicação de um artigo de Antônio Maria Silveira, em que o mesmo destacava a necessidade da redistribuição de renda mínima para os brasileiros mais pobres, visto que a economia do país não era suficiente para o suprimento das necessidades básicas da população, tendo o mesmo autor sugerido a implementação de um programa fundamentado no Imposto de Renda Negativo (FONSECA, 2001).

Como disposto por Renata Mirandola Bichir (2010), com o início da redemocratização, emergiu o primeiro processo significativo de reformas no sentido da descentralização das políticas sociais, em que o “pontapé” inicial foi justamente a crítica ao padrão de proteção social construído pelos governos autoritários, caracterizado pela forte centralização no Governo Federal, através de processos fechados de decisão, gestão

centralizada em grande fragmentação institucional e pela iniquidade da distribuição dos serviços e benefícios.

Desta feita, com objetivo central de correção das distorções desse sistema, para que fosse combatidas as desigualdades, após a Constituição de 1988, foram iniciadas reformas, de modo que “a descentralização era vista como um instrumento de universalização do acesso e aumento de controle dos beneficiários a respeito dos serviços” (BICHIR, 2010). Todavia, em que pese a Constituição Federal de 1988 dispor de diversas garantias fundamentais, os programas de transferência de renda não encontram respaldo na Lei Maior. Contudo, destaca-se que:

“O novo padrão de política social teve como momento fundador a promulgação da Constituição de 1988, que representou uma redefinição do arranjo federativo brasileiro, por um lento e complexo processo de transferência de capacidade decisória, funções e recursos do governo federal para estados e municípios. As políticas de assistência e de combate à pobreza passaram a ser uma atribuição dos municípios, embora a superação da pobreza e a redução da desigualdade continuassem sendo atribuições das três esferas de governo. Nesse contexto, surgem como novas experiências de combate à pobreza os programas municipais de garantia de renda mínima. De maneira geral, tais programas têm como beneficiários os grupos mais vulneráveis, visando garantir uma rede de proteção social para os mais pobres, que muitas vezes escapam do escopo das políticas sociais tradicionais, tais como educação e saúde. Os programas de garantia de renda mínima procuram atender não só à dimensão da insuficiência de renda — uma das múltiplas dimensões da pobreza — mas também ao déficit de acessibilidade a bens e serviços públicos ao qual está submetida a população mais carente, procurando funcionar como um mecanismo de inserção social”. (BICHIR, 2010, p. 117)

Não obstante, quando se fala em transferência de renda no Brasil automaticamente o pensamento remete a Eduardo Suplicy, impulsionado pelos contrastes da sociedade fora do muro de casa. No projeto de Lei 80 do ano 1991, o Programa Garantia de Renda Mínima (PGRM), Suplicy lembra um pouco a ideia do imposto de renda negativo. Neste caso, era previsto uma complementação de 30% da diferença entre a renda auferida e o mínimo estabelecido, avaliado em R\$270 reais. Passados sete anos a proposta de Suplicy foi regulamentada, mas apenas como permissão do Governo Federal a apoiar municípios que instituírem renda mínima (LÍCIO, 2004).

Em 1996, foi criado um dos primeiros programas de transferência de renda do Governo Federal: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que transferia a renda para as famílias de crianças em trabalho degradante. No fim do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, aconteceu a criação de alguns programas como Agente Jovem, Bolsa Escola, Bolsa Renda, Auxílio-Gás e o mais falado Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação: o Bolsa Escola. Para participar deste último programa, era pré-requisito que as crianças de 06 a 15 anos frequentam a escola, sendo pago o

valor de R\$15 reais por criança, com limite máximo de 3 crianças por família, com renda por pessoa de no máximo R\$ 90, que seria pago preferencialmente a mãe das crianças (LÍCIO, 2004).

“Em 1997, o governo FHC aprovou a Lei nº 9.533, que autorizava o Executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que instituíssem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Esse apoio consistia no cofinanciamento de até 50% dos programas instituídos nos municípios que não tivessem recursos suficientes. Segundo Lena Lavinas, essas primeiras experiências coordenadas pelo governo federal assumiram caráter de “bolsas de estudos”, que exigiam contrapartidas das famílias beneficiárias, como frequência escolar mínima. Assim, o primeiro programa de garantia de renda mínima (PGRM) nacional consistia no apoio às iniciativas municipais, por meio de convênios formalizados com o governo federal. Inicialmente, era dada prioridade aos municípios com convênio prévio com o PGRM nacional e àqueles com baixo IDH, sendo utilizados recursos oriundos do Fundo de Combate à Pobreza. Esse programa federal, no entanto, teve vida curta, estendendo-se apenas até o ano 2000, devido a problemas de natureza política e administrativa. O fator mais decisivo para a extinção do PGRM federal, no entanto, foi a decisão de universalizá-lo, transformando-o no Programa Bolsa Escola (PBE)”. (BICHIR, 2010, p. 117-118)

“Além do PBE, o governo FHC também se concentrou a criar uma rede de proteção social que incluía a previdência rural e diversos programas no âmbito da assistência social”, quando, em seu segundo mandato logrou constituir uma “Rede Social Brasileira de Proteção Social”, como um conjunto de transferências em dinheiro a famílias ou pessoas de mais baixa renda, com o objetivo amparar de situações de perigo e da vulnerabilidade social. Todavia, essa rede de diversos programas era de responsabilidade de diversos ministérios, vindo a gerar, no ano de 2003, “uma espécie de “caos” ante os inúmeros problemas de coordenação entre os diversos programas, tanto no plano federal, quanto na relação da União para com os municípios” (BICHIR, 2010).

Dado isso, “na tentativa de solucionar tal problema de coordenação dos programas e sobreposição dos programas, o governo FHC criou o Cadastro Único de Programas Sociais” (BICHIR, 2003), o qual será melhor abordado adiante no presente trabalho. Ademais, seu aprimoramento veio na gestão do governo de Lula, certamente pela ausência de tempo hábil ao governo de FHC para aprimorar o cadastro.

Como aduzido, a fome, compreendida como questão sociopolítica, já gerava preocupações históricas. Ao passo em que, no Governo Lula, a pauta era combate à fome, e o ideal foi alinhado aos programas de transferência de renda, a ideia era de centralização e unificação ao contrário dos programas fragmentados do governo antecessor. Desse modo, o governo em questão resolveu abarcar o desafio de superação da fome no país, buscando traçar uma série de estratégias geradoras de possibilidades, urgindo em uma política de governo que

“se propõe a abrigar ações e programas de combate à pobreza e que conclama a sociedade civil a integrar-se neste mutirão cujos desafios extrapolam a esfera do próprio governo” (BRAGA; PAULINO, 2010, p. 35).

“A arqueologia do FZ, ao anunciar a construção de um novo paradigma de políticas públicas, focando aqueles cuja renda familiar per capita esteja abaixo de $\frac{1}{2}$ salário mínimo, desnuda um duplo desafio. Isto pressupõe uma nova institucionalidade estatal, cuja lógica articuladora das políticas seja capaz de impactar o quadro de pobreza existente, incorporando ao mesmo tempo as mediações organizativas da sociedade, tornando-as cúmplices de uma nova rede de defesa coletiva da cidadania, fazendo do público-alvo não uma clientela submetida a favores e benesses de um estado provedor, mas que lhe sejam dadas oportunidades e meios necessários para galgar direitos e instituir uma “cidadania ativa”.” (BRAGA; PAULINO, 2010, p. 35)

Por conseguinte, ao final do ano de 2003, o Governo Lula, no intuito de buscar superar a crise instaurada, anunciou, concomitantemente à exoneração do ministro José Graziano da Silva, uma reforma ministerial em que o MESA se funde com o Ministério da Assistência Social, dando origem ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Desta feita, surge nesse cenário, um novo momento político, quando os benefícios anteriores – incluindo aqueles já criados no governo anterior (bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás), são unificados ao Cartão Alimentação, dando origem ao Programa Bolsa Família (BRAGA; PAULINO, 2010).

O Programa do Bolsa Família manteve algumas características dos programas anteriores e extinguiu outras. Durante a vigência do programa ele sofreu algumas mudanças e aprimoramentos e teve fim em 29 de dezembro de 2021, data em que foi substituído pelo Programa Auxílio Brasil, o mais recente dos programas, instruído no governo Jair Bolsonaro, como uma continuação do Auxílio Emergencial, programa de contingência durante o período da pandemia.

Não obstante, as transferências diretas de renda são um dos programas sociais mais utilizados pelos governos de todo o mundo. Com o advento da pandemia, tal tipo de programa surgiu como resposta ao impacto econômico causado por ela, protegendo parcialmente grupos vulneráveis da insegurança alimentar, desemprego e outros efeitos nocivos sobre a desigualdade de gênero e sua própria saúde.

As conclusões estão incluídas em uma publicação da ONG Innovation in Poverty Action (IPA), que analisou programas implementados em oito países de baixa e média renda na África, América Latina e Ásia. Mais de um terço das respostas de emergência a seus residentes em 215 países e territórios foram na forma de transferências monetárias. Estima-se que tais políticas públicas tenham beneficiado 14% da população mundial (FIOCRUZ, 2021).

Iniciativas na Colômbia (onde uma parte do imposto de renda foi devolvida na forma de pagamentos em dinheiro para 1 milhão de domicílios) e na Bolívia (onde um esquema para idosos cobre um terço dos domicílios) diminuíram o impacto da crise na alimentação e nas necessidades básicas. Na Índia, uma política que vincula empregos à segurança de renda eliminou o desemprego nas áreas rurais e melhorou o acesso a mulheres menos qualificadas, mulheres casadas e com filhos, sendo lhes reservada um terço das vagas. No Quênia, as famílias com garantias de remessa de até 12 anos são as mais resistentes ao impacto da pandemia. As saúdes físicas e mental também são melhoradas. No geral, uma análise dos cenários pandêmicos mostra que eles foram eficazes na redução do fardo da crise para os mais vulneráveis (FIOCRUZ, 2021).

As maiores dificuldades centraram-se na fraca infraestrutura de registo e pagamento e na necessidade de planejar o fim das operações de emergência sem provocar uma deterioração acentuada das condições dos beneficiários da ajuda. Os países que fazem o melhor uso das lições da crise para fortalecer seus programas sociais durante todo o ano geralmente estão mais bem preparados para futuras emergências humanitárias (FIOCRUZ, 2021).

4.1. Bolsa família

Verificou-se que o sistema de proteção social brasileiro sofreu forte reorientação pela adoção das políticas de transferência de renda no período recente. “Inicialmente adotada pelos governos subnacionais, essas políticas agora são capitaneadas pelo Governo Federal, influenciando e sendo influenciadas diretamente pelo nosso modelo federativo” (LÍCIO, 2004, p. 39).

O Bolsa Família foi instituído pela Medida Provisória n. 132, em outubro de 2003, sendo ele um programa federal de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza (renda mensal por pessoa de R\$60,00 a R\$120,00) (WEISSHEIMER, 2006).

Ademais, cumpra-se destacar que o PBF trouxe consigo condicionalidades, demonstrando até mesmo como são capazes de contribuir ao acesso às políticas de saúde e educação e, inclusive, para a superação da pobreza, através de uma rede intersetorial criada exatamente com essa finalidade.

Com a criação e vigência da Lei n. 10.836/2004, restaram estipuladas algumas condicionalidades para seu funcionamento, de forma que, ao ingressar no programa, a família beneficiária se compromete a cumprir tais condicionalidades nas áreas de saúde e educação,

as quais são: manutenção das crianças e adolescentes em idade escolar na escola, com frequência mínima de 85% para aqueles com idade entre seis e 15 anos, e de 75% para os de 16 e 17 anos; cumprir com os cuidados básicos em saúde, constituídos pelo atendimento ao calendário de vacinação para crianças entre zero e sete anos e até mesmo seu acompanhamento de crescimento e desenvolvimento, além de agenda pré e pós-natal para gestantes e mães em amamentação (CURRALERO; SILVA, *et. al*, 2010).

Todavia, diferentemente de outros programas de transferência de renda ao redor do mundo, no caso do PBF, a família uma vez incluída no Bolsa Família, é que se dá início a verificação das condicionalidades para a continuidade do recebimento da transferência monetárias, sendo necessários reiterados não cumprimento das condicionalidades, por um período de um ano e meio, para que houvesse o cancelamento da transferência de renda do programa em questão (CURRALERO; SILVA, *et. al*, 2010).

Ocorre que, a estipulação de condicionalidades para a adesão das famílias ao programa, se revelou como mecanismos de extrema importância para a contribuição da promoção social das famílias, com o aumento da escolaridade e o cumprimento de agendas de saúde, possibilitando perspectivas e inserção socioeconômica das famílias em situação de vulnerabilidades. Isto é demonstrado através dos seguintes dados:

“No PBF, vem se observando que as condicionalidades podem efetivamente contribuir para a redução da evasão escolar, melhorar os rendimentos escolares, promover as consultas do pré-natal e elevar o nível de vacinação das crianças nas populações mais pobres, como foi evidenciado pela segunda rodada de uma avaliação de impacto do PBF sobre a saúde e educação das famílias beneficiárias. Conforme resultados apresentados pela Avaliação de Impacto do Bolsa Família (AIBF), no ano de 2009 a frequência escolar de jovens de 15 a 17 anos de idade, beneficiários do PBF, era maior do que a dos jovens não beneficiários com o mesmo perfil; a proporção de beneficiários do PBF que se mantêm na escola até os 14 anos, comparada aos não beneficiários, é maior, assim como são melhores as taxas de progressão escolar entre os beneficiários do programa. A frequência escolar de crianças e adolescentes de seis a 17 anos das famílias beneficiárias foi 4,4 pontos percentuais, maior em comparação com a frequência escolar entre as famílias não beneficiárias. Foi ainda registrado impacto positivo sobre as gestações (realização de mais consultas de pré-natal pelas grávidas) e sobre a vacinação em dia entre os membros das famílias beneficiárias do PBF.” (CURRALERO; SILVA, *et. al*, 2010, p. 153)

Como observado acima, a inclusão de tais condicionalidades com foco na saúde, educação e assistência social, se traduzem mais como objetivo dessas políticas obrigatórias, serem efetivadas aos direitos sociais das famílias em situação de vulnerabilidade, partindo-se da premissa de que, em que pese serem políticas universais, estas não alcançam a totalidade da população, principalmente no tocante aos problemas relacionados à oferta dos serviços e

dificuldades vivenciadas por essas famílias mais pobres e excluídas no sentido social (CURRALERO; SILVA, *et. al*, 2010).

Nesse sentido:

“Uma das características centrais do programa é que ele procura associar a transferência do benefício financeiro ao acesso a direitos sociais básicos, como saúde, alimentação, educação e assistência social. Demais disso, o Bolsa Família tem dois objetivos básicos: combater a miséria e a exclusão social, e promover a emancipação das famílias mais pobres. Uma das novidades do programa com relação a iniciativas similares anteriores, foi quando houve a unificação de todos os benefícios sociais do Governo Federal (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás) em um único programa. Demais disso, o objetivo da unificação foi garantir maior agilidade na liberação do dinheiro, reduzir a burocracia e melhorar o controle dos recursos” (WEISSHEIMER, 2006, p. 25).

Esse quadro de desequilíbrio e desigualdade coloca no centro da agenda política o debate sobre qual modelo de desenvolvimento pode gerar uma dinâmica social alternativa. A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Brasília, em maio de 2006, chegou a um consenso: a conquista e o avanço na erradicação da fome e na garantia do direito humano à alimentação adequada dependem da transformação do modelo de desenvolvimento. Enfatizar a importância crescente das questões de segurança alimentar é um passo importante nessa direção. Uma das condições identificadas para superar as limitações atuais é a consolidação de arranjos institucionais mais qualificados, que fortaleçam o conceito de segurança alimentar e permitam a participação da sociedade civil na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas (WEISSHEIMER, 2006).

O debate sobre a necessidade de qualificar arranjos institucionais também é relevante para modelos de desenvolvimento e ideias de Estado. Afinal, uma das consequências da implementação de políticas neoliberais é justamente privar o Estado de ferramentas institucionais importantes para a formulação e implementação de políticas públicas. A desintegração da esfera pública iniciada pelos defensores do argumento do estado mínimo tem implicações institucionais que ainda não foram mensuradas adequadamente (WEISSHEIMER, 2006).

“Os especialistas reunidos pelo instituto consideraram que uma política ampla de combate à desigualdade de renda deve necessariamente atuar em três frentes: a) desigualdade de acesso a capacidades produtivas (escolaridade, qualificação profissional), informações e meios de produção (terra, crédito etc.); b) tratamento desigual no mercado de trabalho, seja por causa de práticas discriminatórias ou devido a um acentuado grau de diferenciações que leva a que trabalhadores igualmente produtivos recebam diferentes remunerações, de acordo com o segmento do mercado de trabalho em que se inserem – diferenças regionais, intersetoriais e entre os setores formal e informal, entre outras; c) escassez de empregos, que gera um acesso desigual ao trabalho – na medida em que parte da força de trabalho não está ocupada, nem todos os trabalhadores têm igual oportunidade para utilizar suas capacidades produtivas” (WEISSHEIMER, 2006, p. 88-89).

Previsivelmente, a relação entre o Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico) e o Bolsa Família é simbiótica. O CadÚnico registra informações de domicílios com renda familiar per capita de até meio salário mínimo e, portanto, atinge um público muito maior do que esse programa. Em princípio, o CadÚnico deve ser o registro administrativo sobre o qual se baseiam uma série de políticas sociais e, nesse sentido, o mesmo pode e deve ser entendido como algo maior do que as bolsas familiares. Mas, ao mesmo tempo, sabe-se que o esforço para construir um cadastro gerencial na escala do CadÚnico só é viável se tiver um programa usuário forte. Esse programa é o Bolsa Família. Para fortalecer o Bolsa Família e aprimorar o pacto federativo para a manutenção da execução da política social, o MDS investiu fortemente no aparelhamento dos municípios, além de estabelecer amplos sistemas de comunicação, assistência técnica e empresarial (PAIVA; FALCÃO, 2013).

Para medir o impacto do PBF na situação socioeconômica das famílias beneficiárias, foram calculados P0, P1 e P2 (grau, hiato e severidade da pobreza/extrema pobreza) e o índice de Gini considerando a renda domiciliar per capita. As linhas de pobreza extrema ou indigência apresentadas no Ipeadata são estimadas a partir da metodologia desenvolvida pela comissão IBGE-IPEA-CEPAL para se definir uma cesta básica de alimentos que satisfaça os requisitos nutricionais em cada região brasileira (TAVARES; PAZELLO, 2009).

Além disso, deve-se considerar o fato de que o algoritmo obtido neste exercício não teria necessariamente a mesma precisão estatística se aplicado à base de dados CadÚnico. Por um lado, como o CadÚnico inclui uma amostra selecionada e mais homogênea da população (o segmento mais pobre), o poder preditivo de um instrumento aplicado a essa amostra pode ser maior do que o obtido pela PNAD. Por outro lado, o fato de o CadÚnico ter baixa qualidade de informação pode reduzir o poder preditivo dos instrumentos a ele aplicados em relação à PNAD (TAVARES; PAZELLO, 2009).

4.2 Do Auxílio Emergencial ao Auxílio Brasil

É cediço que a pandemia do vírus COVID-19 fez emergir no mundo todo um contexto social específico e inesperado. Nas circunstâncias de crescente número de pessoas diagnosticadas, mortes e o contágio acelerado, o mundo viu-se em uma situação delicada de crise sanitária que levou à implementação de diversas medidas sanitárias para conter a disseminação da doença, tais como o uso de máscaras e álcool, isolamento social e a quarentena. O que era uma crise sanitária desenvolveu-se para uma crise social com o alto

número de mortes, e econômica com o afastamento da mão de obra do trabalho formal e informal. Com relação ao alastramento da Covid ao redor do mundo, “dados revelam uma ameaça concreta e imediata referente à segurança alimentar e nutricional (SAN) de populações mais vulnerabilizadas, particularmente povos e comunidades tradicionais” (GURGEL, *et al.*, 2020). O cenário impôs a sobrecarga de criação de políticas socioeconômicas inadiáveis por parte do Estado.

No intuito de manter as necessidades comuns da população, foi implementado pelo Governo Federal um auxílio considerado emergencial, cujo nome é de renda básica emergencial, “para desempregados, autônomos e trabalhadores formais e informais que ficaram impossibilitados de desenvolver suas atividades e não são beneficiários de outros programas de transferência de renda” (GURGEL, *et al.*, 2020). O Auxílio Emergencial foi instituído sob pressão popular pela lei 13.982 de 02 de abril de 2020 que alterou a lei que dispunha sobre as características elegíveis para o recebimento do BPC. Foi um programa também federal de transferência de renda de R\$600,00 reais por pessoa, limitado a dois benefícios por núcleo familiar. Implementado inicialmente para 3 meses e posteriormente estendido (GURGEL, *et al.*, 2020).

“No Brasil, embora a principal iniciativa adotada pelo governo federal tenha sido o repasse financeiro para os mais pobres, assim como em outros países afetados pela pandemia, dificuldades para acessar o auxílio emergencial foram observadas. Uma refere-se à exigência da realização de um cadastro on-line para obtenção do benefício, embora 26% dos brasileiros continuem desconectados e 16% dos analfabetos ou com baixa escolaridade não usem a internet. Igualmente, 46 milhões de brasileiros vivem sem conta bancária, acesso à internet e Cadastro de Pessoa Física (CPF) ativo, não sendo possível acessar aplicativos ou sacar o dinheiro em bancos” (GURGEL, *et al.*, 2020).

De acordo com Trovão,

“os auxílios emergenciais, pela forma como foram pensados, sua limitação em termos de volume de recursos, a demora de efetivação e os entraves burocráticos, têm se mostrado insuficientes para a preservação dos empregos e a sustentação da renda.” (2020, p. 456)

Isso devido a fatores de dificuldade de atingir o público alvo, e a penalização de estratos superiores e intermediários de trabalhadores devido a diferença da renda auferida por meio do trabalho e a renda advinda do auxílio emergencial.

Para além disso, o programa Auxílio Emergencial se mostrou exemplo de um programa de transferência de renda, como fonte de segurança de agravamento de uma situação econômica social para a população mais pobre.

A Lei 14.284/2021 instituiu o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e prometeu definir metas para aferição das taxas de pobreza, alegando que tais programas aprimoram a política de transferência de renda do Brasil, integrando benefícios de assistência social, saúde, educação e emprego. O novo programa promete, ainda, ser uma etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da Renda Básica de Cidadania (NOVAIS, 2022).

Pretende ser o programa, um substituto do até então antigo Bolsa família, e inclusive, conserva a coleta de informações de renda dos beneficiários por meio do CadÚnico. No Capítulo IV, que dispõe sobre as disposições transitórias, determina que:

“Art. 43. Os normativos infralegais que disciplinam o Programa Bolsa Família e o Programa de Aquisição de Alimentos, no que forem compatíveis com esta Lei, permanecem em vigor até que sejam reeditados.” (BRASIL, 2021)

“O Auxílio objetiva ser a junção do melhor do Bolsa Família com o melhor do Auxílio Brasil” (AGÊNCIA SENADO, 2021). Dentro do mesmo programa, institui-se quatro benefícios para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, três deste poderão ser pagos cumulativamente, são estes, o Benefício da Primeira Infância, para famílias com crianças entre zero e 36 meses incompletos; Benefício Composição Familiar destinado à famílias que possuam gestantes, nutrizes ou pessoas com idade entre três e 21 incompletos; Benefício de Superação da Extrema Pobreza: destinado às famílias em situação de extrema pobreza, cuja renda familiar per capita mensal, mesmo somada aos dois benefícios anteriores eventualmente recebidos, seja igual ou inferior ao valor da linha de extrema pobreza; e o quarto, Benefício Compensatório de Transição destinado a famílias que recebiam Bolsa Família sofreram redução de valor (AGÊNCIA SENADO, 2021).

Todavia, indubitavelmente, em comparação ao Bolsa Família, o Auxílio Brasil representa um retrocesso histórico por dismantelar a rede de proteção social do país, diante do surgimento do programa em detrimento da extinção do Bolsa Família, tendo seu surgimento se dado em 2021 com previsão de vigor até dezembro de 2022, pouco depois as eleições presidenciais, se revelando como manobra a ser caracterizada por casuísmo eleitoral (FENAE, 2022).

Em comparação ao antigo programa, o PBF, destaca-se uma das principais diferenças do programa em comento, visto que, conforme consta na chamada PEC dos Precatórios (MP 1.061/2021), que instituiu-o, o Auxílio Brasil não foi articulado ao Sistema Único de Assistência Social (Suas), responsável pela organização e permissão de gestão compartilhada de todos os programas governamentais componentes a rede de políticas públicas e sociais,

significando, portanto, no fim das premissas sociais anteriormente instituídos pelo Bolsa Família (FENAE, 2022).

Nesse sentido, o fato do Auxílio Brasil se constituir tão somente como um mero programa de transferência de dinheiro, diferentemente do Bolsa Família, do qual de fato propunha ações socioassistenciais para seus beneficiários, atuando como um programa de transferência condicionada de renda. Dito isso, conforme já destacado no presente trabalho, o mecanismo de transferência de recursos do Bolsa Família para as famílias mais vulneráveis socioeconomicamente condicionava o beneficiário a manter as crianças vacinadas e nas escolas, além da promoção do acompanhamento de gestantes, traduzidas como formas de implementações políticas básicas sociais consideradas universais.

5 IMPACTOS DO BOLSA FAMÍLIA E AUXÍLIO BRASIL NA REDUÇÃO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR

O artigo 11 do Pacto Internacional sobre direitos econômicos, sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela ONU, reconhece no parágrafo 1º do artigo, o direito à alimentação adequada como direito humano, em que “reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes”, bem como medidas necessárias para concretização desse direito. São elas: Programas que melhorem a gestão do alimento desde a produção até a distribuição, programas nutricionais e melhoramentos agrícolas e programas de repartição equitativa dos alimentos, tudo isso para melhor utilização dos recursos. É importante lembrar também que a alimentação foi incluída no art. 6º em 2010, por intermédio da Emenda Constitucional 64, em razão de um intenso processo de mobilização social neste sentido e que uma das atribuições do Sistema Único de Saúde é a vigilância nutricional e a orientação alimentar (inciso IV do artigo 6º da Lei Orgânica da Saúde, de 1990).

“O Direito Humano à Alimentação Adequada se inicia através do combate à fome, contudo, havendo limitação a isso, esse direito não estará sendo plenamente realizado” (ABRANDH, 2010, p.16). “Os seres humanos necessitam de muito mais do que atender suas necessidades de energia ou de ter uma alimentação nutricionalmente equilibrada” (ABRANDH, 2010, p.27), sabendo-se que existem questões de acessibilidade, adequação do alimento, acesso físico e econômico e estabilidade de fornecimento.

“A política de Segurança Alimentar Nutricional deve ser regida por valores compatíveis com os direitos humanos e, dentre esses valores, destaca-se o princípio da

soberania alimentar que implica em cada nação ter o direito de definir políticas que garantam a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos” (ABRANDH, 2010, p.23).

No caso brasileiro, os programas de transferência de renda são instrumentos diretos para a concretização do direito à segurança alimentar. A transferência de renda é instrumento de alívio das desigualdades e vulnerabilidades socioeconômicas daqueles em situação de pobreza. “Diante de um aumento de renda para as famílias carentes, elas tendem, na maioria das vezes, a destinar os seus recursos para o grupo alimentação” (RODRIGUES; GOMES, *et al.*, 2008, p. 5).

Quanto aos propósitos do Programa Bolsa Família, evidencia-se a promoção da segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas, que equivaliam no ano de 2013 a mais de 14 milhões de famílias e que receberam aproximadamente R\$ 25 bilhões do programa, “conforme informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)”. (ALMEIDA, *et al.*, 2016). De acordo com Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), 2008, p PBF, “atua como uma fonte de renda direcionada principalmente para o consumo de alimentos, dessa forma reduzindo o problema da insegurança alimentar entre as famílias beneficiadas” (ALMEIDA, *et al.*, 2016).

Como cediço, a presença do Bolsa Família se consolidou de forma robusta em praticamente na totalidade dos municípios brasileiros, com uma operação forte e consistente, acolhendo cerca de 40% da população do país, tendo também sólidos instrumentos de gestão e com controle social (IPEA, 2013).

Dado isso, no ano de 2011, logo no início do governo da presidenta Dilma Rousseff, o Governo Federal buscou reforçar o compromisso de incentivar o crescimento com distribuição de renda, na busca pela redução de desigualdades e promoção da inclusão social, com o lançamento do Brasil Sem Miséria, impondo ao próprio Estado e também a toda sociedade brasileira o desafio de superação da pobreza extrema (IPEA, 2013).

Sucintamente, cumpre destacar que o Brasil Sem Miséria buscou ser organizado através de três grandes bases de atuação. São elas a garantia de renda, inclusão produtiva e de acesso a serviços públicos. A garantia de renda se dá com o alívio de pronto a situação de extrema pobreza, por meio da transferência de renda, já o eixo de inclusão produtiva se dá pela geração de oportunidades de trabalho, qualificação, ocupação e renda ao público-alvo do plano, tanto no âmbito urbano quanto no rural. Já o terceiro eixo, se dá pela ampliação ao acesso de serviços públicos com atendimento prioritário a quem precisa. Não obstante, toda essa estratégia tem como objetivo uma busca ativa para encontrar e cadastrar famílias em extrema pobreza que ainda não se encontravam inscritas no CadÚnico (IPEA, 2013).

Como observado, a ideia é composta pelo objetivo principal de que o próprio Estado vá até estas famílias em situação de vulnerabilidade, perante sua invisibilidade diante da sociedade e até mesmo junto ao próprio poder público, sem esperar que estes buscassem o próprio para serem efetivadas suas garantias.

Nesse sentido:

“A intersetorialidade e a articulação federativa foram fortalecidas a partir dos instrumentos do Bolsa Família: os valores do programa Bolsa Verde, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), são pagos no mesmo cartão do Bolsa Família, bem como os recursos do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, para agricultores familiares; a atuação da rede de saúde viabiliza o pagamento de benefícios do Bolsa Família a gestantes; e o Ministério da Educação (MEC) prioriza escolas com maioria de estudantes do Bolsa Família na expansão do programa Mais Educação, que estimula o ensino em jornada integral – para citar apenas alguns exemplos. Mencione-se, ainda, a atuação da rede Suas, que é fundamental tanto para o Bolsa Família quanto para o Brasil Sem Miséria. [...] A despeito de tudo o que o Bolsa Família já representava em termos de avanço na construção de uma política social mais inclusiva, o programa teve de se reinventar para fazer frente ao desafio de superação da extrema pobreza colocado pelo plano Brasil Sem Miséria. Sempre com foco nas crianças, os valores transferidos pelo Bolsa Família foram reajustados, a quantidade de benefícios pagos foi ampliada e novos benefícios, para gestantes e nutrizes, foram implantados – tudo isto ainda em 2011”. (IPEA, 2013, p. 21-22)

Ademais, a maior mudança proporcionada pelo Brasil Sem Miséria surgiu pouco a partir de 2012, com a ação Brasil Carinhoso, que foi uma estratégia voltada ao desenvolvimento da primeira infância, com iniciativas de educação, saúde e renda, de modo que, em sua vertente de renda, tal programa transformou a lógica de cálculo dos benefícios do Bolsa Família, instituindo um novo benefício com valor variante de acordo com a severidade da pobreza, de modo que, quanto menor a renda, maior o valor pago pelo Bolsa Família (IPEA, 2013).

Estudos nessa área demonstram que o PBF trouxe saldo positivo nos índices de consumo de todos os tipos de bens alimentares, a demanda por alimentos nos domicílios aumentou tanto na zona rural quanto na zona urbana, e demonstra que a maior parte da renda da família é gasta com alimentação. No entanto, apresentam um problema nutricional, além do consumo maior de nutrientes, também há aumento no consumo de alimentos com altos índices de açúcares e gordura. Demonstram também os estudos que famílias com baixa renda tendem a gastar mais com alimentos, já nas famílias de renda mais alta, o gasto com alimento não é de grande impacto, visto que a renda também é destinada para outros âmbitos como lazer. (ALMEIDA, *et al.*, 2016).

Para galgar aos impactos efetivamente aplicados provindos da implementação do Bolsa Família, é de fundamental importância destacar o estudo realizado pela pensadora da

teoria política Walquíria Leão Rego e pelo filósofo Alessandro Pinzani, na obra “Vozes do Bolsa Família”. Na obra em questão, os pesquisadores se preocuparam em realizar entrevistas com mulheres de alguns Estados nordestinos e no Estado mineiro.

Conforme ressaltado pelos próprios pesquisadores, a formulação concreta das questões variou de lugar a lugar e de pessoa a pessoa, tendo eles concluído com base na pesquisa, de forma geral, que todas as mulheres registraram mudanças relevantes em sua vida material, ao passo em que, de apenas 150 mulheres entrevistadas, apenas duas responderam ter abandonado os seus empregos para viverem da bolsa, visto que ambas eram empregadas domésticas e que recebiam um “salário” de R\$150,00 e R\$200,00 (REGO; PINZANI, 2013).

Além disso, de modo geral, os resultados das entrevistas foram no seguinte panorama:

“Uma maioria relevante das entrevistadas (cerca de 75%) afirmou que a bolsa é um favor do governo ou uma ação derivada do fato de o presidente Lula ter sido pobre e, portanto, conhecer melhor a situação dos pobres do que seus predecessores. Só poucas afirmaram que o governo tem o dever de ajudar os pobres e apenas cinco usaram a palavra “direito” (e somente duas, quando perguntadas, mostraram ter uma noção adequada desse conceito, enquanto as outras pareceram não ter uma visão clara do seu sentido – uma o mencionou inclusive em conexão à noção de “favor”). Pouco mais da metade das entrevistadas afirmou votar somente por obrigação, mas quase todas reconheceram que os fatos de ter votado em Lula nas últimas eleições e de ele ter sido eleito à Presidência mudaram sua vida. Contudo, não fica claro se e em que medida estabelecem uma ligação direta entre o fato de participar das eleições e de o governo Lula (neste caso) ter ganhado e adotado políticas públicas de combate à pobreza que as afetam diretamente. Em essência, percebem a mudança de rumo do governo federal. “(REGO; PINZANI, 2013, p. 87-88)

O mesmo estudo demonstra que as mulheres se consideram chefe de família, e acham positivo o fato de que o cartão do programa tenha o nome delas. A maior parcela do dinheiro é destinada por elas à alimentação familiar, gastos não ligados à alimentação são feitos para as crianças, entre material, roupa, bolachas, brinquedos, etc. (REGO; PINZANI, 2013).

Quanto ao Auxílio Brasil, foi instituído após decisão do MI 7300¹ do STF que demandava a atualização dos valores monetários dos programas de transferência de renda vigentes no país e atendendo a esse apelo, atualizou em alguma medida esses valores para a população em situação de extrema pobreza (de até R\$ 89,00 para até R\$ 105,00) e pobreza (de até R\$ 178,00 para até R\$ 210,00), isso que em tese, proporcionou o alcance maior número de beneficiários. O programa pretendeu ser uma etapa inicial de implementação da renda básica universal, mas não fixou um valor para implementação do programa. Apesar disso, se mostra como avanço na política que estava estagnada e sem atualização, a decisão se mostra importante para implementação progressiva do direito alimentar. Ainda assim, para concretização do direito alimentar, o país carece de outras políticas integradas (NOVAIS, 2022).

De acordo com a própria decisão formulada pelo ministro Gilmar Mendes, a alusão ao teto de gastos previsto no artigo 107 do ADCT não pode ser utilizada como forma de proteção ante o descumprimento de decisões judiciais. Além disso, o próprio ministro disse ser juridicamente possível o custeio do programa Auxílio Brasil através da abertura de crédito extraordinário, tendo o mesmo reiterado que tais despesas não se incluem na base de cálculo e também nos limites estabelecidos pelo próprio teto constitucional de gastos (DPU, 2022).

Além disso, conforme preconizado pela decisão, o caráter de emergência de tais gastos encontra-se plenamente possível diante do agravamento da situação da população

¹ Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção. Renda básica de cidadania. Lei 10.835/2004. Art. 2º. Omissão do Poder Executivo Federal em fixar o valor do benefício. 2. Colmatação da inconstitucionalidade omissiva. Equilíbrio entre o indeclinável dever de tutela dos direitos e liberdades constitucionais (CF, art. 5º, XXXV) e o princípio da divisão funcional dos poderes (CF, art. 2º), além da observância às regras fiscal-orçamentárias. Precedentes. 3. A falta de norma disciplinadora enseja o conhecimento do writ apenas quanto à implementação de renda básica para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica (pobreza e extrema pobreza), na linha dos arts. 3º, III; 6º; e 23, X, da Constituição Federal. 4. O Fundo Federal de Combate à Pobreza possui receitas próprias e prioriza o atendimento de famílias situadas abaixo da linha da pobreza. Art. 81, caput e §1º, do ADCT c/c arts. 1º e 3º, I, da Lei Complementar 111/2001. 5. Bolsa Família. Lei 10.836/2004. De 2014 a 2017, milhões de concidadãos retornaram à extrema pobreza. Inexistência de atualização adequada do valor limite para fins de enquadramento e também da quantia desembolsada pelo Poder Público. Política pública que necessita de atualização ou repaginação de valores. Proteção insuficiente de combate à pobreza. 6. Lei 10.835/2004 e suas variáveis sociais, econômicas e jurídicas. Risco de grave despesa anual. Realidade fiscal, econômica e social, na quadra atualmente vivenciada e agravada pelas consequências da pandemia em curso. 7. Determinação para 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 situação de vulnerabilidade socioeconômica. Art. 8º, I, da Lei 13.300/2016. 8. Apelo 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. 9. Concessão parcial da ordem injuncional. (MI 7300, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-167 DIVULG 20-08-2021 PUBLIC 23-08-2021)

circunstanciadas pela vulnerabilidade socioeconômica, em que é demonstrada por inúmeros indicadores sociais e econômicos relevantes e acentuada pelas conhecidas intercorrências externas observadas nos últimos anos (pandemia de covid; crise dos combustíveis), onde há demasiada pressão inflacionária e consequente impacto no poder de compra da população (DPU, 2022).

Quanto aos impactos do Auxílio Brasil na pobreza extrema, ressalta o IPEA (2022) que, “para cada mil famílias incluídas no programa Auxílio Brasil foram gerados 365 novos empregos, sendo que 33% dos empregos formais foram criados em municípios com menos de 100 mil habitantes”, em pesquisa realizada pelo estudioso Erik Figueiredo. Além do mais, ressalta-se que ao considerar municípios com taxa de informalidade de mão de obra superior a 40%, denota-se que 21% dos novos empregos foram criados nessas localidades.

Todavia, em que pese essa visão positiva a respeito da instauração e efeitos do Auxílio Brasil, destaca-se que um dos principais elementos de propaganda do programa foi o de elevação do benefício. Antes da Medida Provisória ter sido aprovada no Congresso, já havia o reajuste de 17,8%. De forma que, de acordo com o Ministério da Cidadania, o valor médio do benefício subiu de R\$186,68 em outubro para R\$224,41 em novembro. Desta forma, analistas ponderam que, como o benefício se encontrava congelado desde 2018, o aumento na ocasião do Auxílio Brasil mal repôs as perdas causadas pela inflação acumulada no período, que foi de 20,8% segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) (FIOCRUZ, 2022).

Ademais, com a aprovação da PEC dos Precatórios, em dezembro do ano de 2021 o governo pagou a primeira parcela em um valor substancialmente mais alto, no valor de R\$400,00, tendo sido seu principal anúncio a nível de vantagem, válido somente até o final do ano de 2022, tendo o mencionado programa, inclusive, aumentada as faixas de renda caracterizadas das famílias como em situação de pobreza e extrema pobreza (FIOCRUZ, 2022).

Além do mais, Tereza Campello (apud FIOCRUZ, 2022) destaca que os números apresentados pelo governo anterior, de Bolsonaro, tanto em relação aos valores dos benefícios quanto sobre a quantidade de família atingidas pelo novo programa, foram propositalmente descontextualizados, de modo que “o Bolsa Família atendia 14 milhões de famílias no governo de Dilma, quanto o Brasil tinha a menor taxa de desemprego e estava saindo do mapa da fome, de modo que em março de 2020, a fila do Bolsa Família já somava 17 milhões”.

Demais disso, Campello, coordenou os debates do projeto “Mais Bolsa Família” que resultaram no Projeto de Lei n. 4.086 em agosto de 2020, que teve como proposta o reajuste do valor e ampliação do número de alcance dos favorecidos. A partir desse ponto, destaca a

mesma que essa foi apenas uma entre várias iniciativas no sentido de resguardar o retrocesso dos indicadores de desemprego e pobreza do país em meio às crises sanitária e econômica, de forma que essas 17 milhões de famílias já estavam no rol de pobreza no ano de 2019, ao passo em que se o governo anterior realmente estivesse disposto a atendê-las, poderia ter realizado isso sem quaisquer mudanças na lei quanto ao PBF (apud FIOCRUZ, 2022).

Não obstante, conforme o Ministério da Cidadania, no mês de novembro de 2021, no lançamento do Auxílio Brasil, o número de famílias beneficiárias não tinha havia sido ampliado, totalizando tão somente 14,5 milhões, como alavancado pela propaganda da criação do mencionado programa (FIOCRUZ, 2022).

Assim, no ano de 2022, com a economia em ritmo lento e o aumento latente da pobreza, o registro a que se tinha era de 14 milhões de brasileiros, somados a outros 19 milhões que já sobreviviam em situação de fome no país. Neste íterim, no ano em que se passou, eram 33 milhões de pessoas sem ter o que comer e mais da metade da população com algum grau de insegurança alimentar, segundo relatório da Rede Penssan (FENAE, 2022).

Por fim, destaca-se que, na vigência do governo atual, os novos valores instituídos ao Bolsa Família (R\$600,00), em substituição ao programa Auxílio Brasil, foram garantidos através da Emenda Constitucional 126, a qual autorizou o governo a aumentar em R\$145 bilhões o teto de gastos no Orçamento de 2023 para bancar despesas como o Bolsa Família, o Auxílio Gás, a Farmácia Popular, dentre outras políticas públicas. Acrescenta-se também que, a referida EC teve origem na chamada PEC da Transição (PEC 32/22), aprovada em dezembro de 2022 pelo Senado, mas que não se estenderá ao ano de 2024 (AGÊNCIA SENADO, 2023).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na discussão sobre implementação dos programas de transferência de renda no Brasil, os principais são Bolsa Família e Auxílio Brasil, que falham na pretensão de uma transferência de renda incondicionada para todos os brasileiros. Mesmo com essa falha, são tentativas de programas de transferência de renda condicional.

O direito à alimentação adequada é a base humana, cabendo às políticas públicas a própria concretização do mesmo, buscando sempre ampliar suas condições no intuito de erradicar a insegurança alimentar. Desta feita, é fundamental que o Estado assuma se coloca na posição de provedor e responsável pelos direitos fundamentais, dentre quais os coletivos e difusos, a serem materializados em fundamento com os direitos fundamentais sociais, necessário à concretude da vida digna.

Assim, conclui-se que os programas de renda básica de cidadania, se implantados de forma séria e correta a todos os brasileiros, pode ser considerado um eficaz instrumento capaz de garantir direitos fundamentais presentes no próprio ordenamento jurídico, bem como vindo a promover a inclusão social, a garantia da dignidade da pessoa humana e a erradicação da pobreza, visto que, através da redistribuição da renda, é possível restaurar a dignidade humana do indivíduo e a consequente redução de desigualdades sociais que essencialmente assola o país.

Dessa forma, a ser observado tanto a partir da doutrina hodierna e até mesmo na clássica, bem como através do texto constitucional e Declarações Internacionais, dispostos na presente pesquisa, ressalta-se a demasiada importância da garantia do acesso ao direito humano à alimentação adequada, devendo ser garantido a todos. No mais, é notório que tal provento se esbarre em inúmeros interesses de ordem econômica e empresarial, as quais circundam o tema em voga, sabendo-se que isso é um poderoso fator que pode vir a colocar em risco os direitos fundamentais de pessoas em vulnerabilidade socioeconômica.

Quanto aos programas e a efetivação de direitos, é evidente que houve melhoria nas áreas educacionais, na saúde e na demanda por alimentos, à época do Bolsa Família, diante dos dados expostos no presente trabalho. No entanto, essa demanda por alimentos e aumento no poder de compra e consumo por si só não é suficiente para sanar o problema de insegurança alimentar e nutricional brasileiro, visto que restou clara as intenções acobertadas pela criação de um novo modelo de programa de transferência de rendas, o denominado Auxílio Brasil.

Desta feita, respondendo ao problema proposto no trabalho em questão, destaca-se que a criação do programa Auxílio Brasil, como forma casuística de políticas públicas, promoveu o desmantelamento das condicionalidades as quais anteriormente estavam vinculadas ao programa Bolsa Família, de forma que o primeiro programa se preocupou tão somente com a transferência simplória de valores, não se preocupando efetivamente com a implementação e resolução do problema das políticas sociais de assistência e proteção social, evidenciado principalmente pela não articulação do programa juntado ao Sistema único de Assistência Social (Suas).

Dessa forma, destaca-se, finalmente, que o Brasil retornou ao Mapa da Fome não somente por fatores externos ocorridos a níveis mundiais, mas precipuamente pela ausência de organização de uma gestão organizada e compartilhada as quais compõem a rede de políticas públicas sociais, demonstrando a falta de compromisso do governo bolsonarista para com o social, tendo sido a real intenção na criação do programa Auxílio Brasil um trunfo eleitoral.

No mais, a presente pesquisa não se intencionou genuinamente em esgotar o presente tema, mas sim perpassar pelas nuances que envolvem o sistema de transferência de renda e em como as políticas públicas são fundamentais ao presente tema. Além disso, ainda é imprescindível aguardar e reavaliar os resultados dos impactos dos programas mais recentes de transferência de renda, a longo prazo, bem como a observação de futuros programas.

REFERÊNCIAS

ABRANDH. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013.

AGÊNCIA SENADO. **Publicada MP com regras do novo Bolsa Família**. In: Senado Federal: Senado notícias. 2023.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BICHIR, R. M. **O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda**. In: Novos estudos 87, p. 115-129, 2010.

BRAGA, E. M. F.; PAULINO, A. G. L. **Fome Zero no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional: dilemas políticos**. In: Artigos Inéditos. Jan/jun, 2010.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASTRO, A. M. **Trajatória do combate à fome no Brasil**. In: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Fome Zero: Uma história brasileira. Brasília: MDS, 2010.

CAVALCANTE FILHO, J. T. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. 2017. Disponível em:

<https://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao_trinda_dade__teoria_geral_dos_direitos_fundamentais.pdf>. Acesso em: 14 mai 2023.

CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, E. **A pobreza como um fenômeno multidimensional**. ERA-eletrônica, v. 1, n. 2, jul/dez, 2002.

CURRALERO, C. B.; SILVA, A. A. da, *et. al.* As condicionalidades do Programa Bolsa Família. In: **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Org: Jorge Abrahão de Castro e Lúcias Modesto. Brasília: Ipea, 2010.

DPU. Defensoria Pública da União. **Ministro do STF reforça ordem de implementação da renda básica**. Assessoria de Comunicação Social. Defensoria Pública da União. 2022.

DUQUE, Daniel. **Pobreza infantil e monetária no Brasil. Impactos da pandemia na renda de famílias com crianças e adolescentes**. Fundo das Nações Unidas para a Infância. Março, 2022.

FARIA, A. A. de; DIAS, R. B. **Direito à alimentação, transferência de renda e progressividade: o caso do programa bolsa família no Brasil.** In: Revista Jurídica da Presidência. V. 18. N. 114. Fev/mai, 2016.

FENAE. Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal. **Bolsa Família X Auxílio Brasil: o fim de uma política de Estado reconhecida mundo afora.** In: Notícias. Publicada em 20/10/2022.

FIOCRUZ. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. **Transferência de renda mitiga efeitos da pandemia no mundo.** 2021. Disponível em: <<https://dssbr.ensp.fiocruz.br/transferencia-de-renda-mitiga-efeitos-da-pandemia-no-mundo/#:~:text=A%20transfer%C3%Aancia%20direta%20de%20renda,g%C3%AAnero%20e%20na%20pr%C3%B3pria%20sa%C3%BAde>> Acesso em: 20 maio 2023.

_____. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. **O Brasil se despede do Bolsa Família.** 2022. Disponível em: <<https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/o-brasil-se-despede-do-bolsa-familia>> Acesso em: 22 jul 2023.

FONSECA, A. M. M. da. **Família e política de renda mínima.** Cortez: São Paulo, 2001.

FONSECA, J. L. da; DUTRA, P. D. B. P. **A Centralidade dos Programas de Transferência de Renda no Enfrentamento da Pobreza: Análise do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI no Município de São João de Meriti.** Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006.

FRANÇA, C. R. A. **Programa Bolsa Família: análise das mudanças nos padrões de consumo e melhorias nas condições de vida das famílias beneficiadas em São Luís/MA.** 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social). Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2013.

FRITZ, K. B. B.; WAQUIL, P. D.; FRITZ FILHO, L. F. **A Insegurança Alimentar no Rural do Rio Grande do Sul: análise da privação de uma capacitação básica.** In: Desenvolvimento em questão. Editora Unijui. Ano 12. N. 26. Abr/jun, 2014.

GURGEL, A.D.M.; SANTOS, C.C.S.D.; ALVEZ, K.P.D.S.; ARAÚJO, J.M.D.; LEAL, V.S. **Estratégias governamentais para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável no enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil.** Ciência & Saúde Coletiva, 2020.

HABERMAS, J. **Sobre a constituição da Europa: Um ensaio.** Tradução de Denilson Luiz Werle, Luiz Repa e Rúrion Melo. São Paulo: Unesp, 2012.

IPEA. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ipea e Ministério da Cidadania mostram impactos do Auxílio Brasil na pobreza extrema.** In: gov.br. Assessoria de Imprensa e Comunicação, 2022.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Org: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. 2013.

LÍCIO, E. C. **A trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil: o impacto da variável federativa**. Revista do Serviço Público. Ano 55. N. 3. Jul-Set, 2004.

MARSHALL, T. H. **Cidadania e classe social**. V. I. Brasília: Senado Federal, Centro de Estudos Estratégicos, Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002.

MEDEIROS, J. **A História da Assistência Social no Brasil**. In: GESUAS, 2020.

NOVAIS, E. L. O. **A eficácia da lei nº14.284/2021 frente à progressividade do direito humano à alimentação adequada**. Trabalho de conclusão de curso; Direi. Universidade Católica do Salvador: Salvador, 2022.

PAIVA, L. H.; BARTHOLO, Leticia; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; ORAIR, Rodrigo Octávio. **TD 2701 - A Reformulação das Transferências de Renda no Brasil: Simulações e Desafios**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, setembro de 2021.

PAULILO, M. I. **FAO, fome, e as mulheres rurais**. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 56, n. 2, 2013.

PENSSAN. **2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. In: Rede Brasileira de Pesquisa: Em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. 2022.

PIOVESAN, F.; GOTTI, A. P.; MARTINS, J. S. **A Proteção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. In: PIOVESAN, F. Temas de Direitos Humanos. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

POZZOLI, L.; ANTICO, A. **A função promocional do direito ao trabalho digno sob a ótica dos direitos humanos**. In: HERRERA, L. H. M.; AGOSTINHO, L. O. V. de; BAILO, L. S. (org.). Tutela dos direitos humanos e fundamentais. Ensaio a partir da linha de pesquisa construção do saber jurídico e função política do direito. Birigui: Boreal, 2011.

WESTIN, R. Primeira lei da previdência, de 1923, permitia aposentadoria aos 50 anos. In: **Arquivo S, Senado Federal**. Publicado em 03/06/2019.

REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Unesp, 2013.

RODRIGUES, C. T.; GOMES, A. P.; DIAS, R. S. **A expansão do programa Bolsa Família e as implicações sobre consumo e preços de alimentos: O caso de Viçosa/MG**. In: 46º Congresso da SOBER, 2008, Rio Branco. Anais. Rio Branco: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2008.

SARLET, I. W. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. 8. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, J. B. da. **O dado sobre a fome e a pobreza que Lula se ‘esquece’ de citar**. In: Veja: Política. Da Redação, 2022.

SILVA, M. I. da. **A organização política do serviço social no brasil: de “Vargas” a “Lula”**. In: Serviço Social & Realidade, Franca, 267-282, 2007.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação**. Brasília: Rio de Janeiro, 1990.

SIQUEIRA, D. P.; PICCIRILLO, M. B. **Direitos fundamentais: a evolução histórica dos direitos humanos, um longo caminho**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, ano 12, n. 61, fev. 2009.

SUPLICY, E. M. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2013.

TAVARES, P. A.; PAZELLO, E. T.; FERNANDES, R.; CAMELO, R. de S. **Uma avaliação do programa Bolsa Família: Focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza**. In: Pesquisa e planejamento econômico. V. 39. N. 1. 2009.

TROVÃO, C. J. B. M. **Programas emergenciais e pandemia: impactos sobre a massa de renda e a desigualdade no Brasil a partir de um recorte macrorregional**. In: Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. V. 16. N. 4, p. 445-458, set/dez, 2020.

VESTENA, C. A. **Desigualdade, direito e estratégias políticas: uma análise do processo de institucionalização do programa Bolsa Família**. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direi. Universidade do Estado do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2016.

WEISSHEIMER, M. A. **Bolsa Família: Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.