



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS
ESCOLA DE CIÊNCIAS HUMANAS, JURÍDICAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

GUSTAVO RIGONATO

DIREITO À ALIMENTAÇÃO: O COMBATE À FOME COMO POLÍTICA PÚBLICA

CAMPINAS

2023

GUSTAVO RIGONATO

DIREITO À ALIMENTAÇÃO: O COMBATE À FOME COMO POLÍTICA PÚBLICA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito do curso de Mestrado Acadêmico da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Camp), como requisito parcial para a obtenção do título de mestre.

Área de concentração: Direitos Humanos e Desenvolvimento Social.

Linha de pesquisa: Direitos Humanos e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Vinícius Gomes Casalino.

CAMPINAS

2023

Ficha catalográfica elaborada por Fabiana Rizzioli Pires CRB 8/6920
Sistema de Bibliotecas e Informação - SBI - PUC-Campinas

342.7
R572d

Rigonato, Gustavo

Direito à alimentação: o combate à fome como política pública / Gustavo Rigonato.
- Campinas: PUC-Campinas, 2023.

116 f.: il.

Orientador: Vinícius Gomes Casalino.

Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito,
Escola de Ciências Humanas, Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica de
Campinas, Campinas, 2023.

Inclui bibliografia.

1. Direitos humanos. 2. Políticas públicas. 3. Desenvolvimento econômico. I.
Casalino, Vinícius Gomes. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Escola de
Ciências Humanas, Jurídicas e Sociais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III.
Título.

CDU 342.7

GUSTAVO RIGONATO
DIREITO À ALIMENTAÇÃO: O COMBATE À FOME
COMO POLÍTICA PÚBLICA

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação de Mestrado em Direito da PUC-Campinas, e aprovada pela Banca Examinadora.

APROVADA: 12 de dezembro de 2023.

DR. EDUARDO ALTOMARE ARIENTE (MACKENZIE)

DR. CLAUDIO JOSE FRANZOLIN (PUC-CAMPINAS)

DR. VINICIUS GOMES CASALINO – Presidente (PUC-CAMPINAS)

“A tontura da fome é pior do que a do álcool. A tontura do álcool nos impele a cantar. Mas a da fome nos faz tremer. Percebi que é horrível ter só ar dentro do estômago”.

Carolina Maria de Jesus (1914-1977)

AGRADECIMENTOS

O mestrado era um sonho antigo e que, desde que me formei na graduação, virou um desejo adormecido na parte detrás do meu cérebro. Após três anos de formado, eu sentia que somente a vida corporativa já não me bastava e precisava retomar os estudos sociais.

Diversos programas me chamaram a atenção, mas o único em que eu seria capaz de conciliar “o melhor dos dois mundos” foi aqui na PUC-Campinas e por isso meu agradecimento primeiro é à instituição e ao meu orientador professor Dr. Vinicius Casalino: ambos me receberam de braços e cabeça aberta, mesmo eu tendo pouco ou nenhum histórico no Direito. Obrigado por me ajudarem a realizar este sonho!

Estes três anos – 2 deles oficialmente como aluno e 1 como aluno especial – me permitiram aprender e olhar o mundo sob novas perspectivas e por isso agradeço a todo o corpo de excelentes professores do Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD) e aos meus colegas que estiveram juntos comigo nesta jornada e no apoio constante em todas as fases do mestrado – especialmente à Andressa Luizon que esteve comigo desde a fase de aluno especial, passando pelo processo de seleção e agora na banca final de aprovação.

Além disso, é claro, tenho de agradecer aos meus pais, amigos, familiares e meu companheiro João - que sempre esteve comigo desde o dia que decidi retomar os estudos, me apoiando e sendo paciente.

Por fim, obrigado ao universo que mais uma vez me permitiu a realização de um sonho. Que este seja mais um pedaço do caminho para que eu me torne um ser humano melhor e em constante evolução!

RESUMO

A pesquisa tem como objeto o fenômeno da fome, que sempre foi algo presente nas sociedades humanas, tornando-se problema de graves proporções a partir do momento em que o alimento, nas economias capitalistas, torna-se mercadoria, e, como tal, é comercializada através de moeda de troca, criando-se uma barreira econômica para o acesso. Após a Segunda Guerra Mundial, a partir de 1948, os diferentes Estados nacionais iniciaram suas primeiras convenções de direitos humanos, comprometendo-se a proteger certos direitos fundamentais, entre os quais o da alimentação e nutrição. No Brasil, tal debate e ações aconteceram desde o início do século XX, mas foram intensificadas no século XXI, com a criação do Programa Bolsa Família, aprovação da lei de Renda Básica e inclusão do direito à alimentação na Constituição Federal. Com a pandemia do coronavírus, este tema voltou ao debate sob o nome de Auxílio Emergencial. Nesse sentido, essa pesquisa visa identificar e debater as intersecções entre o direito à alimentação, as políticas públicas de renda básica e seus impactos econômicos e sociais, formulando os seguintes problemas: (1) em que medida as discussões sobre renda básica no Brasil tratam do problema da fome e do direito à alimentação? (2) de que forma a implementação de políticas de transferência de renda poderiam contribuir para o combate à fome no Brasil? e (3) quais os impactos dessas políticas no que concerne ao direito à alimentação? A hipótese que se sustenta consiste em afirmar que as políticas públicas são instrumentos hábeis à concretização dos direitos fundamentais prestacionais, como é o direito social à alimentação. Assim, uma vez que estão positivadas como mandamentos constitucionais, tais políticas de renda básica, além de conferir eficácia a direitos fundamentais, potencializam a própria economia capitalista, na medida em que funcionam como mecanismos de distribuição de renda e consolidação do mercado de consumo. A pesquisa utiliza o método hipotético-dedutivo, apoiando-se em revisão de literatura com foco na identificação e análise da intersecção dos debates supracitados e coleta de dados e indicadores econômicos. O trabalho é guiado por três eixos: direitos fundamentais e o direito à alimentação; políticas públicas de combate à fome no Brasil; resultados e desdobramentos político-econômicos. Espera-se, ao final, que a conclusão possa, através da intersecção dos argumentos apresentados nos três eixos, aglutinar as informações tanto do desenho das políticas públicas de combate à fome até sua execução na prática, e apontar se, de fato, estas contribuíram para a segurança alimentar dos assistidos no período.

Palavras-chave: Direitos Humanos e Fundamentais; Teoria das Políticas Públicas; Desenvolvimento Econômico e Social; Renda Básica e mínimo existencial; Dignidade da pessoa humana.

ABSTRACT

The research has as its object the phenomenon of hunger, which has always been something present in human societies, becoming a problem of serious proportions from the moment that food, in capitalist economies, becomes a commodity, and, as such, is marketed through exchange currency, creating an economic barrier to access. After the Second World War, starting in 1948, the different national States started their first human rights conventions, committing themselves to protect certain fundamental rights, including food and nutrition. In Brazil, such debate and actions have taken place since the beginning of the 20th century, but were intensified in the 21st century, with the creation of the 'Bolsa Família' Program, approval of the Basic Income Law and inclusion of the right to food in the Federal Constitution. With the coronavirus pandemic, this topic has returned to the debate under the name of Emergency Aid. In this sense, this research aims to identify and discuss the intersections between the right to food, basic income public policies and their economic and social impacts, formulating the following problems: (1) to what extent do discussions about basic income in Brazil deal with problem of hunger and the right to food? (2) how could the implementation of income transfer policies contribute to the fight against hunger in Brazil? and (3) what are the impacts of these policies regarding the right to food? The hypothesis that is supported consists of stating that public policies are skillful instruments for the realization of fundamental benefit rights, such as the social right to food. Thus, since they are established as constitutional mandates, such basic income policies, in addition to making fundamental rights effective, leverage the capitalist economy itself, insofar as they function as mechanisms for income distribution and consolidation of the consumer market. The research uses the hypothetical-deductive method, relying on a literature review with a focus on identifying and analyzing the intersection of the debates and collecting data and economic indicators. The work is guided by three axes: fundamental rights and the right to food; public policies to combat hunger in Brazil; results and political-economic developments. It is hoped, in the end, that the conclusion may, through the intersection of the arguments presented in the three axes, bring together information both from the design of public policies to combat hunger and their implementation in practice, and point out whether, in fact, these contributed for the food security of those assisted during the period.

Keywords: Fundamental Human Rights; Public Policy Theory; Economic and Social Development; Basic Income and minimum existential; Human person dignity.

LISTA DE ABREVIATURAS

BCP	Benefício de Prestação Continuada
CDESC	Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
EFSA	European Food Safety Authority - Autoridade Europeia de Segurança Alimentar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGD-M	Índice de Gestão Descentralizada Municipal
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Política Agrícola Comum
PBF	Programa Bolsa Família
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas
PDF	Alaska Permanent Fund Dividend – Renda Básica do Alaska
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PTCR	Programas de Transferência Condicionada de Renda
ROI	Retorno sobre o Investimento
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 DIREITOS FUNDAMENTAIS E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO	23
1.1 Direitos Fundamentais: conceitos e história	23
1.2 Direitos Fundamentais: fundamentação e custos	32
1.3 O Direito à Alimentação	39
2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À FOME NO BRASIL	47
2.1 O que são Políticas Públicas	48
2.2 Políticas de Redistribuição de Renda no Brasil	53
2.2.1 O Bolsa Família (2003-2019)	57
2.2.2 O Auxílio Emergencial (2020-2022)	63
2.2.3 A volta do Bolsa Família (2023)	70
2.3 Renda Básica Universal	72
2.3.1 Conceito	74
2.3.2 Aplicações no Mundo e no Brasil	76
3 RESULTADOS E DESDOBRAMENTOS POLÍTICO-ECONÔMICOS	80
3.1 Resultados Microeconômicos e o Impacto Social	82
3.1.1 Bolsa Família – Primeira década (2003-2013)	82
3.1.2 Bolsa Família – Segunda década (2014-2019)	85
3.1.3 Auxílio Emergencial (2020-2022)	88
3.2 Resultados Macroeconômicos e o Impacto Econômico	89
3.2.1 Bolsa Família – Primeira década (2003-2013)	89
3.2.2 Bolsa Família – Segunda década (2014-2019)	91
3.2.3 Auxílio Emergencial (2020-2022)	94
3.3 Retorno sobre o Investimento Público	96
CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	103

INTRODUÇÃO

Do ponto de vista de sua subsistência prática, o ser humano precisa se alimentar todos os dias. É uma necessidade elementar, fundamental, da qual ninguém pode escapar. Com o avanço das tecnologias, produção em massa e globalização, imaginou-se que o acesso à alimentação se tornaria cada vez mais fácil. Entretanto, o alimento, nas economias capitalistas, tornou-se uma mercadoria, e, como tal, é comercializado através de uma moeda de troca – essa característica, portanto, impede o acesso à alimentação daqueles que não possuem renda para tanto.

Em um cenário global, onde muitas famílias são afetadas pela falta de renda, a partir de 1948, os diferentes Estados nacionais – entre eles o Brasil - iniciaram suas primeiras convenções de direitos humanos e comprometeram-se, através de tratados internacionais, a proteger certos direitos humanos, entre os quais o da alimentação e nutrição (ALBUQUERQUE, 2009).

Em uma perspectiva histórica, políticas públicas de combate à fome estão presentes há quase um século no Brasil (VASCONCELOS, 2005), passando por diferentes abordagens a depender da orientação política do governo de ocasião: em princípios do século XX eram de caráter universalista¹, em que se buscava promover ações que, segundo Almeida (2011, pg. 147) proporcionavam “aos cidadãos benefícios que garantiriam um mínimo para que os indivíduos pudessem enfrentar os riscos de uma estrutura capitalista desenvolvida e excludente”.

Nesse sentido, a partir da década de 1930, foram pensadas as primeiras políticas nacionais de combate à fome como resposta aos problemas de abastecimento no país dado o início da II Guerra Mundial, sendo criado a “Comissão de Abastecimento”² que monitorava e fixava o preço dos alimentos além de suportar a distribuição destes nos centros populacionais (BELIK, SILVA, TAGAKI, 2001).

Mais tarde, com o final da Guerra e com a criação da ONU e da FAO, o Brasil permanece numa abordagem universalista e, como citam Belik, Silva e Tagaki (2001, p. 121), procura promover nesse momento a extensão de redes de abastecimento e de lojas varejistas como forma de promover o acesso mais amplo aos alimentos a

¹ Como, por exemplo, a instituição do Salário-Mínimo como forma de aumentar o poder de consumo das populações mais carentes e, por consequência, melhorar a nutrição (Vasconcelos, 2015, p. 441).

² Decreto-Lei nº 1.507 de 16 de setembro de 1939.

preços baixos com a criação da GEMAB (Grupo Executivo de Modernização do Abastecimento) em 1968.

A partir da década de 1980 e 1990 com a intensificação da urbanização, novas formas de consumo e novos alimentos disponíveis para compra (como, por exemplo, os embutidos) além do cenário econômico marcado pela inflação e a retomada da democracia, as políticas públicas de enfrentamento da pobreza passam a ser de caráter focalizado, buscando oferecer um benefício monetário diretamente ao indivíduo que necessita do complemento na renda.

Assim, surgem políticas como o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), criado durante o Governo de José Sarney (1985-1990) e, mais à frente, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), ocorre a estruturação da Rede de Proteção Social com 12 frentes, sendo a primeira delas o *Bolsa Alimentação*: focado em crianças até 6 anos, gestantes e mães no período de amamentação até seis meses; em famílias com até meio salário mínimo per capita e oferecendo R\$15 por criança até 3 anos. O programa beneficiou 1.300.000 de pessoas até 2002³.

Ainda seguindo a orientação de políticas públicas focalizadas, em 2003, já durante o governo de Luis Inácio Lula da Silva, foi inaugurado o Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome (MDS) e nele se centralizou um conjunto de políticas públicas (ALMEIDA, 2011).

A partir disso, os programas de transferência de renda pré-existent da Rede de Proteção Social (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Auxílio Gás, entre outros) foram unificados em um único programa: o Bolsa Família (Lei 10.836 de 9 de janeiro de 2004). O conjunto desse aumento do investimento em políticas sociais promoveu a saída do Brasil do mapa da fome em 2014, quando houve redução da pobreza em 15% e da extrema pobreza em 25% (IPEA, 2017).

No entanto, ao final de 2019 e princípios de 2020, uma nova crise mundial foi desencadeada pelo avanço da pandemia causada pelo então recém-descoberto SARS-CoV-2 (também denominado como COVID-19 ou, simplesmente, Coronavírus). Este evento foi capaz de afetar não somente a saúde das pessoas, mas teve impacto direto nas economias e desenvolvimento de praticamente todos os países do mundo.

³ Dados oficiais coletados no documento de Brasil (2003, p. 3): Consultoria Legislativa - Estudo Nº 273. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/comissoes/cas/es/es_progtransf.pdf >

Com o avanço da propagação do vírus, além das muitas mortes causadas, houve grande aumento nas taxas de desemprego, pobreza e desigualdade. Este impacto é de certa forma imediato uma vez que, com o isolamento forçado, pessoas em situação de informalidade laboral têm uma interrupção da renda familiar. Como consequência, verificou-se a diminuição da demanda por certos artigos, aumento dos casos de demissões e dificuldade de recolocação no mercado de trabalho, principalmente em países como o Brasil⁴, onde houve um aumento da informalização, terceirização e flexibilização do trabalho (COSTA, 2020, p. 972).

Nesse cenário, reconhecido oficialmente como de calamidade pública⁵, o país observou uma rápida escalada da informalização, desemprego e insegurança alimentar. Este último fenômeno ocorre quando parcela significativa da população não tem rendimentos econômicos permanentes suficientes para o acesso a alimentos necessários a uma vida ativa e saudável (HOFFMANN, 1995).

Sem a principal fonte de renda fixa e sem capacidade prévia de gerar acúmulos financeiros, grande parte das famílias brasileira não consegue suprir suas necessidades alimentares e nutricionais básicas (RIBEIRO-SILVA, 2020). Algumas delas, ainda que recebam doações de cestas básicas e outros alimentos por parte do Estado ou da comunidade, não conseguem sequer preparar a própria refeição sem o acesso a água potável, saneamento básico ou energia e gás, que só poderão ser acessados novamente com a retomada dos ganhos monetários.

Além deste cenário de limitação na renda e uma constante taxa de desemprego desde 2014, o brasileiro e a brasileira alocados mais próximo à base da pirâmide acabam por serem forçados a buscar um plano alternativo para complementar e/ou gerar suas rendas individuais através da informalização do trabalho (empregos temporários, sem estabilidade, executados em péssimas condições estruturais e sem segurança jurídica) como garantia de sobrevivência (COSTA, 2020).

Somados a estes dois últimos pontos - grande parcela da população com baixa renda e trabalhando na informalidade – tem-se como consequência, para além de muitas outras, um povo extremamente sensível aos preços das mercadorias que, em

⁴ Em dezembro de 2019, antes da chegada da pandemia no Brasil, o país tinha 11% da população em situação de desemprego. Durante 2020 e 2021, este índice foi elevado para 14,6% (IBGE, 2021).

⁵ O Governo Federal reconheceu o estado de calamidade pública no Brasil em decorrência da pandemia do coronavírus no dia 20 de março de 2020. Nesse estado, foi possível não cumprir a meta de responsabilidade fiscal determinada para aquele ano, visto a expectativa de maiores gastos públicos principalmente na área da saúde, sem ocasionar em crime de responsabilidade fiscal.

tempos como os de uma pandemia, têm seus valores elevados no mercado. Para os que estão no topo da pirâmide o aumento nos preços de alimentos em geral pode passar até despercebido ou causar alguma reclamação, mas o mesmo não acontece na base, onde a situação torna-se um impasse real, levando à insegurança alimentar e desnutrição, pois a renda não é capaz de contemplar todo o mês de compras de alimentos e outras despesas básicas – aluguel, vestimentas, transporte etc.

Isso é evidenciado quando se analisa o consumo das diversas camadas que compõem a pirâmide social brasileira: as classes mais pobres do Brasil consumiram cerca de 199 kg de comida durante um ano (2019), e as classes mais ricas, 429 kg – mais que o dobro no mesmo período. A mesma proporção acontece no consumo de frutas, em que as classes ricas consomem o dobro em comparação às classes mais pobres (MAZZA; BUONO, 2020).

Considerando todas essas questões, o papel do Estado aparece nesse momento para, antes de tudo, cumprir o que está previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, que compreende a alimentação como uma necessidade básica, positivando-a como um direito humano primordial para a sobrevivência e dignidade de cada ser humano⁶.

Portando, além da alimentação ser a base das necessidades fisiológicas – na pirâmide de Maslow⁷ – como também uma necessidade psicológica (BARANIUK, 2019), é também, e sobretudo, um direito garantido em lei: a fome produz um efeito “tóxico” de comprometer o raciocínio humano e afetar a razão, impedindo o desenvolvimento individual, da sociedade como um todo, e, mais do que isso, proporciona imediatamente uma tortura não somente à pessoa, mas a todo o seu entorno familiar.

Há décadas o direito à alimentação vem sendo discutido no âmbito internacional e nacional. Com o advento do Estado Social e da positivação constitucional dos direitos de segunda dimensão, parece evidente que ele deve ser assegurado por políticas públicas, já que, segundo Arruda Teo (2016, p. 246): “o direito de se alimentar regular

⁶ Nesse sentido, dispõe o art. 6º da CF: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

⁷ A teoria de Maslow propõe que os fatores de satisfação do ser humano dividem-se em cinco níveis dispostos em forma de pirâmide: fisiológicos, segurança, sociais, estima e autorrealização (FERREIRA; DEMUTTI; GIMENEZ, 2010).

e adequadamente não deve ser produto de benemerência, mas prioritariamente de uma obrigação que é exercida pelo Estado – representação da sociedade”.

Em outras palavras, a evolução do paradigma do Estado mínimo, de orientação liberal, para um Estado de bem-estar social, o que ocorreu tanto na Europa, como no Brasil, no início do século XX, impõe o dever objetivo ao poder público de suprir as necessidades básicas da população, sobretudo daquele segmento que, por razões alheias às suas vontades, está excluído do mercado de trabalho. O acesso à alimentação deixa de ser condicionado à caridade social (levada a cabo por igrejas ou associações) e passa a ser um direito constitucional do cidadão e dever imposto ao Estado. Portanto, a transferência de renda é entendida nesta pesquisa como o mecanismo para acesso a alimentação no mundo moderno.

Especialmente num cenário pós-pandêmico, buscando a promoção da proteção social, torna-se necessário o desdobramento de políticas públicas visando o alívio de tal condição de vulnerabilidade – ainda que parcialmente – e, com isso, protegendo as famílias dos efeitos econômicos adversos da pandemia. Além do mais, os programas monetários de assistência social produzem um efeito positivo na economia, pois significam a injeção, quase automática, do estímulo econômico imediato em pequenos e médios negócios, mais próximos à comunidade pobre, o que impulsiona um círculo virtuoso econômico.

Assim, foi graças a uma mobilização da sociedade civil impulsionada pelas redes sociais – chamado “Renda Básica que Queremos” - que o projeto de lei 9236/17, do deputado Eduardo Barbosa (PSDB), foi discutido, revisado e aprovado ao final do mês de março de 2020, com o intuito de estabelecer o chamado “auxílio emergencial” no valor de R\$ 600,00, pagos por 3 meses através de uma conta digital criada na Caixa Econômica Federal, buscando minimizar impactos que as famílias que perderam o emprego pela situação econômica ou que foram impossibilitadas de trabalhar, dadas as características do seu posto de trabalho, pudessem estar sofrendo (OROFINO, 2020).

Ainda que o auxílio tenha apresentado algumas dificuldades no processo de execução⁸, segundo Neri (2020), o benefício se mostrou eficiente em aliviar a pobreza imediata no curto prazo, contribuindo para a queda da pobreza no Brasil em 23%, de

⁸ Confusão no calendário de transferências, dificuldades em acesso a contas digitais, desorganização nas filas de pagamento nas agências da Caixa e outros foram citados por alguns beneficiários.

modo que 15 milhões de brasileiros e brasileiras saíram da linha da pobreza até agosto de 2020.

Mais do que isso, sua aplicação evidenciou a possibilidade da execução de um programa de renda básica nacional, trazendo à superfície do debate público esse tema junto da necessidade de se institucionalizar o programa como algo permanente no calendário/orçamento público. A própria extensão e gravidade da pandemia fez com que o auxílio fosse estendido por mais tempo além do plano – inicialmente previsto para apenas 3 meses – e teve também seu valor reajustado⁹.

Os impactos observados no curto prazo – tomando como base os primeiros anos de implementação do programa Bolsa Família - estão principalmente centrados na redução dos índices de pobreza extrema, uma vez que a família assistida passa a ter seu poder de compra ampliado.

Baseado nesta experiência, a proporção de famílias pobres caiu de 21,7% para 20%; o hiato de pobreza se reduziu em 18% – de 9,4% para 7,8%; e a severidade da pobreza caiu em quase um quarto – de 5,9% para 4,6% (SOARES; SÁTYRO, 2009). Segundo André Souza (2011, p. 14) “estima-se que o Bolsa Família contribuiu com 15% do total da queda da incidência da extrema pobreza e com 35% da redução do hiato da extrema pobreza”.

No longo prazo, significa maior acesso e demanda por alimentos - principalmente cereais, carne, leite e derivados, feijão e açúcar. O programa auxiliou, sobretudo, crianças e adolescentes das regiões Norte e Nordeste, onde o impacto do programa é 31,4% maior que no Brasil como um todo (BAPTISTELLA, 2012). Algumas das boas consequências disso são hospitais com menos casos de desnutrição; mortalidade infantil em queda e desaparecimento de adultos-gabiru¹⁰ (JANUZZI; PINTO, 2013).

Diante de tal contexto, esta pesquisa se justifica por sua relevância social e jurídica ao buscar a compreensão a respeito de programas de transferência de renda promovidos por parte do Estado, com o propósito de promover o alívio imediato da pobreza, viabilizando o direito humano à alimentação (principalmente em momentos de calamidade social, como foi o caso da mais recente da pandemia do Coronavírus).

⁹ Os primeiros cinco meses de pagamento (abril-agosto) tiveram o valor médio de R\$600, sendo que a partir de setembro o valor foi reduzido para R\$300 e com novos condicionamentos.

¹⁰ Homens e mulheres de baixa estatura e que não tiveram desenvolvimento corporal adequado dado o cenário de miséria e fome em que nasceram e cresceram. O termo ficou conhecido após reportagem da Folha de São Paulo, em 1991.

Além disso, a pesquisa também se justifica por abordar um problema recorrente, não somente no Brasil, mas em diversos países do mundo que enfrentam temas de desigualdade social e, como consequência, o agravamento da fome entre as famílias de mais baixa renda o que, como será explicitado durante o trabalho, se torna uma trava ao desenvolvimento da sociedade como um todo.

Nesse sentido, o trabalho desdobra algumas hipóteses iniciais, sugerindo que o direito pode, sim, ser um mecanismo transformador de realidades quando a inclusão e aplicação de uma nova lei – tal como foi a inclusão do termo ‘alimentação’ no texto da Constituição Federal em 2010 – tem como efeito potencial a concretização de políticas públicas de aspectos práticos, que são determinantes para a condução econômico-social de um país, especialmente no caso brasileiro.

Assim, o bom desenvolvimento deste tema no país demanda que pesquisas acadêmicas tais com esta sejam frequentes, uma vez que trazem a discussão, acompanhamento e avaliação de programas governamentais implementados por meio de políticas públicas tais como o Auxílio Emergencial e o Bolsa Família, pensando-se também para períodos que ultrapassem os de crises cíclicas (sejam sociais, econômicas e/ou ambientais), tornando-se uma prática fixa do Estado como forma de assegurar a alimentação como direito humano primário e, além disso, servir como alavanca econômica nas regiões mais vulneráveis do país.

Ademais, este estudo contribui com o próprio debate e compreensão dos direitos humanos no país, tratando a alimentação como elemento fundamental e garantidor da dignidade humana, postulando que o direito deve tratar como inviolável, desdobrando-se, então, no debate político. Por fim, essa pesquisa se justifica ainda pela capacidade de auxiliar na compreensão de programas de transferência de renda, bem como ampliar as formulações teóricas já produzidas a esse respeito.

O objeto desta pesquisa é, assim, o fenômeno da fome no Brasil. Trata-se de analisar o modo como é tratado juridicamente, isto é, os dispositivos constitucionais e legais que abrangem a questão; ao perfis e características das políticas públicas planejadas para o enfrentamento da situação, e, finalmente, os aspectos econômicos dos programas de transferência de renda, quer dizer, o impulso que introduzem no contexto do circuito mercantil-capitalista, dando ensejo ou ampliando a prática de pequenos e médios negócios.

O problema formulado, por sua vez, diz respeito à contradição entre a lei e a realidade, ou seja, entre dever ser e ser. Uma vez que, apesar de a alimentação ser

um direito conquistado e garantido pela Constituição Federal, isso, por si só, não atende às demandas sociais, já que um contingente enorme da população encontra-se em situação de vulnerabilidade alimentar. Ainda que existam políticas públicas voltadas para o tratamento da questão, a fome ainda atinge milhares de famílias por todos os Estados e Municípios. Dessa forma, o problema a ser desenvolvido busca compreender quais são os resultados, lacunas e oportunidades inseridas no contexto da positivação, no texto constitucional, do direito à alimentação, tanto na teoria como prática, e como ambos os espectros podem ser alinhados.

A hipótese a ser sustentada nessa dissertação passa pela análise da experiência prévia oriunda de programas de transferência de renda já aplicados no país e seus respectivos resultados. Pretende-se comprovar que as políticas públicas são ações governamentais capazes de oferecer bom direcionamento para o combate da fome. Além do mais, em momentos de crises econômicas, tais políticas devem ser ampliadas a fim de garantir a sobrevivência da população, bem como a ativação microeconômica das regiões mais pobres. Espera-se, ainda, como ‘estado da arte’ da pesquisa, uma maior clareza e justificativa para a manutenção e ampliação dos programas sociais como forma de superação do abismo de desigualdades que hoje existe no país¹¹.

Para que a pesquisa atinja seus objetivos, é importante contextualizar adequadamente as questões envolvendo a metodologia científica utilizada. Esta é importante uma vez que é a responsável por organizar e sistematizar as etapas do estudo dentro de um campo da ciência, e, assim, validar as conclusões dos pesquisadores.

Neste estudo será utilizado o método hipotético-dedutivo, proposto e desenvolvido por Karl Popper (2008) e conhecido também como “método de tentativas e eliminação de erros”. Partindo de observações gerais de um contexto conhecido, deve-se identificar um problema de ordem prática e/ou teórica. Para a solução deste, levantam-se hipóteses possíveis para a sua solução que, por sua vez, serão testadas, falseadas e criticadas através de dados obtidos ao longo da pesquisa a fim de identificar erros e inconsistência, levando a pesquisa à conclusão esperada.

As hipóteses levantadas precisam, necessariamente, ser testáveis – através de experimentos e evidências – e ter uma coerência lógica dentro do campo da pesquisa,

¹¹ Em 2021, o Brasil atingiu uma das maiores taxas de desigualdade do mundo onde 1% da população mais rica concentra 49,6% das riquezas nacionais (CREDIT SUISSE, 2021).

uma vez que devem ser passíveis de serem refutadas ou aceitas (ainda que os resultados possam ser sempre questionados por pares). Na medida que este método é desenvolvido durante a pesquisa, o resultado poderá ser definido e descrito na conclusão deste estudo.

Assim, deve-se reiterar: a problemática desta pesquisa gira em torno de compreender as lacunas entre teoria e prática no que concerne à eficácia do direito à alimentação, sendo certo que não basta a sanção de uma lei sem a atuação do Estado para garantia do direito. A hipótese-tentativa consiste em afirmar que políticas públicas adotadas por governos passados contribuíram, e muito, para esta aproximação, e, por isso, precisam ser interiorizadas na agenda pública de Estado. Finalmente, as políticas de distribuição de renda produzem efeitos econômicos positivos, impulsionando ciclos de acumulação econômica em pequenos e médios negócios, sobretudo aqueles situados nas regiões mais distantes dos centros econômicos nacionais.

Com base na metodologia indicada, a pesquisa se apoia em um procedimento metodológicos de cunho qualitativo: revisão de literatura com foco na identificação e análise da intersecção dos debates sobre a fome/direito à alimentação nos campos do direito, políticas públicas e economia.

No que se refere à revisão de literatura, o principal desafio que se apresenta, nesse contexto, é o debate recente sobre renda básica permanente, ainda pouco explorado e documentado no Brasil, e que vem ganhando mais repercussão na sociedade civil e na academia. O debate foi reforçado a partir da implementação do Auxílio Emergencial em 2020-2021. Até então, o tema era pouco tratado, de modo que o programa Bolsa Família afirmava-se como possível “estado da arte”. Em vista disso, a revisão de literatura propõe-se a entender e discutir mais a fundo o conceito de renda básica universal aplicado no Brasil, em vista das necessidades socioeconômicas preexistentes, com foco na questão da fome e direito à alimentação.

Nesse sentido, este estudo tem como o objetivo geral entender, numa perspectiva interdisciplinar, como o direito e as políticas públicas são capazes de aliviar os efeitos da fome num país como o Brasil, ao passo que são viáveis e benéficos para a economia do país. À luz deste objetivo principal, o trabalho se estrutura em três capítulos. O primeiro trata dos direitos fundamentais e o direito à alimentação; o segundo gira em torno das políticas públicas e o combate à fome no

Brasil; e o terceiro visa aos resultados e desdobramentos político-econômicos oriundos das políticas de distribuição de renda.

Assim, no capítulo 01, o principal problema a ser enfrentado consiste em entender se o direito está organizado para ajudar no combate à fome e como – internacionalmente ou nacionalmente – esta situação foi colocada, primeiro na teoria, e, em segundo lugar, na agenda política dos países. Espera sustentar-se aqui que existem, sim, teorias e ordenamentos jurídicos capazes de apoiar e dar eficácia ao direito à alimentação, e descrever como foi feita esta construção ao longo do tempo.

Portanto, neste capítulo, o objetivo principal será descrever o que são direitos fundamentais, bem como suas gerações e como estas foram se desenvolvendo no âmbito das organizações internacionais até serem incorporados nas Constituições nacionais. Também se pretende delimitar o entendimento sobre o que é o direito à alimentação no mundo, e como este foi construído e agregado ao ordenamento jurídico brasileiro, além do seu enraizamento cultural.

Em seguida, no capítulo 02, pretende-se buscar o entendimento de como um direito fundamental se traduz na prática, ou seja, torna-se tangível para uma determinada população que dele necessita. Aqui, a hipótese principal consiste em sustentar que, em decorrência das leis e convenções aprovadas pelo Estado, são criadas ações públicas atreladas a estes direitos para que sejam garantidos a aqueles que mais necessitam.

Para tanto, neste capítulo busca-se, antes de tudo, definir o que é uma política pública (com base em teóricos da área, como Leonardo Secchi e Felipe de Fonte Melo), já que estes são os mecanismos encontrados pelo Estado para dar concretude à lei. A partir daí, pretende-se caracterizar também as políticas de transferência de renda aplicadas no Brasil no último século, com destaque duas: o Bolsa Família (entre 2013 e 2019, e sua retomada em 2023) e o Auxílio Emergencial (durante o período pandêmico de 2020-2021), bem como as estratégias e objetivos do Governo Federal com estes pagamentos. Por fim, será explicitado o conceito de renda básica de forma teórica, principalmente sob a ótica do autor Philippe Van Parijs – um dos principais expoentes do tema.

Por fim, o terceiro capítulo questiona se as políticas públicas antes mencionadas são, de fato, efetivas e quais resultados trazem para os indivíduos de uma nação. A principal hipótese nesta seção é a de que a injeção de fluxos econômicos para as populações mais carentes com vista a facilitar o acesso ao

alimento é capaz de não só trazer benefícios individuais, como também benefícios coletivos.

Desta forma, procuramos discutir os resultados econômicos das políticas públicas mencionadas no capítulo anterior, como forma de assegurar a alimentação para as populações mais carentes. Será adicionada também uma análise buscando descrever os custos destas políticas de transferência de renda *versus* impactos sociais e econômicos observados/esperados para o país.

Essa comparação é importante pois corrobora a hipótese principal deste trabalho, de que a manutenção e ampliação dos programas sociais são uma das formas de superação do abismo de desigualdades que hoje existe no país. Com resultados positivos no acesso à renda, justifica-se cada vez mais o investimento público nestas políticas como ferramenta para buscar o desenvolvimento social.

Considerando a área de concentração do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, denominada Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, constata-se que a dissertação adequa-se perfeitamente no tema ao tratar de um direito humano tão fundamental quanto é a alimentação. Nesse sentido, políticas públicas de distribuição de renda contribuem para o desenvolvimento social uma vez que, quando bem aplicadas, são mecanismos capazes de promover a transformação social já que compensam mazelas históricas e sociais. Quando governos promovem o acesso ao alimento – como foi com o Bolsa Família e o Auxílio Emergencial - isso ajuda famílias economicamente vulneráveis a se estabilizarem e conseguirem desenvolver novas oportunidades – seja como trabalho, estudo ou empreendedorismo – livrando estas pessoas de relações de exploração trabalhistas, da miséria ou ainda da instabilidade financeira e dependência de ajuda privada. Além disso, ao longo da pesquisa demonstrar-se-á que, sem o acesso à comida, o desenvolvimento social como um todo não é possível.

No que se refere à linha de pesquisa, Direitos Humanos e Políticas Públicas, o trabalho se adequa à proposta do Programa de Pós-Graduação quando analisa uma política pública de transferência de renda que visa a promoção de direitos humanos e alívio dos efeitos da fome, principalmente em populações mais carentes. Estas políticas são garantidoras dos chamados *direitos fundamentais*, previstos na Constituição brasileira e que necessitam de uma ação do Estado para serem aplicáveis. Quando um governo decide por criar ou manter uma política pública deste tipo, é uma forma de consolidação da agenda de direitos humanos e que pode ser

monitorada tanto pela sociedade civil quanto pelos órgãos internacionais aos quais o país é signatário. Dessa maneira, a dissertação está alinhada tanto com a área do Programa de Pós-Graduação, quanto à linha de pesquisa inserida.

A partir das descobertas feitas nos capítulos 01, 02 e 03, e aderindo à linha de pesquisa do programa de Mestrado, espera-se constatar, na conclusão, a adequação da interpretação e análise aprofundada dos dados coletados ao longo do trabalho, que demonstrem os principais benefícios de tal ação pública em diferentes perspectivas.

Para isso, usa-se da abordagem interdisciplinar das ciências sociais aplicadas – direito, economia e políticas públicas – de forma que o resultado seja uma contribuição para o debate acerca da permanência da transferência de renda e possível evolução para um programa de renda básica na agenda pública.

Dessa forma, espera-se também que, ao final deste trabalho, a conclusão possa aglutinar as informações do desenho das políticas públicas de combate à fome, sua execução, e se, de fato, estas contribuíram para a segurança alimentar dos assistidos no período. Em outras palavras, pretende-se comprovar a hipótese levantada no início da pesquisa. Com isso, a soma das informações correlacionadas em todos os eixos deverá ajudar na discussão sobre a manutenção de tal benefício no período posterior a pandemia do Covid-19.

1 DIREITOS FUNDAMENTAIS E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Há tempos, muito do que hoje consideramos como direitos fundamentais não existia ou ainda não estava estabelecido na literatura e no entendimento das ciências sociais e jurídicas. Foram necessárias mudanças ao longo da história – como as grandes guerras e a construção de organizações internacionais – para que este tema pudesse ser discutido e ganhasse espaço nas agendas políticas global e local.

Os direitos fundamentais são, portanto, um tema em constante construção. Mais do que isso, ainda estão ganhando espaço no orçamento público dos países, dentro de cada uma de suas diferentes vertentes (direitos sociais, direitos econômicos, direitos coletivos etc.).

Neste capítulo, busca-se traçar um panorama histórico-jurídico de como os direitos fundamentais foram compreendidos e desenvolvidos, primeiro no ambiente internacional, para depois evoluir entre as gerações e até chegar à sua aplicação regional, impactando os orçamentos públicos.

Por fim, a ideia é trazer ainda um aprofundamento no direito à alimentação e como este está inserido no ordenamento jurídico brasileiro.

1.1 Direitos Fundamentais: conceitos e história

No início da construção do papel do Estado como conhecemos hoje, este tinha como função principal a proteção da população; ainda que em Estados absolutistas (como as grandes monarquias da era feudal), este era o limite de direitos que uma população adquiria.

Neste sentido, os direitos fundamentais¹² são conceituados, então, primeiro como “direitos de defesa”, onde havia quase uma inércia do Estado já que não necessitavam de intervenções (até mesmo financeiras) para serem garantidos; como os exemplos: liberdade religiosa e liberdade de manifestação (FONTE, 2013, p. 84-86). Para Sarlet (2004, p. 37) os direitos fundamentais passam a existir somente com

¹² Há um debate sobre a melhor terminologia e sobre a diferença entre direitos humanos e direitos fundamentais; o primeiro está mais ligado ao direito internacional e/ou direitos naturais e o segundo à dimensão constitucional positiva. Por isso, neste estudo adotaremos o segundo como melhor opção.

as constituições nacionais¹³ (já que se tornam elementos jurídicos) e, antes disso, eram apenas uma “espécie de moral jurídica universal”¹⁴.

A constituição dos direitos fundamentais pode ser compreendida em três fases e que serão desenvolvidas a seguir: uma primeira “pré-história” até o século XVI; a fase intermediária, com as primeiras doutrinas e compreensão dos direitos ditos naturais do homem e, por fim, a fase de constitucionalização com as declarações de direitos sendo promulgadas (SARLET, 2004, p. 43).

Na pré-história dos direitos fundamentais, cabe destacar a importância da filosofia e da religião como mecanismos sociais que influenciaram o pensamento da época - como o Antigo Testamento e as teorias da filosofia greco-romana.

Assim, as primeiras faíscas para a fundamentação dos direitos ocorreram em 1215, na Inglaterra, com a assinatura da Carta Magna pelo rei João Sem-terra e pelos bispos locais, limitando o poder absoluto do rei e estabelecendo princípios como o devido processo legal, a proteção contra a prisão arbitrária, o *habeas corpus* e o direito à propriedade privada.

Em seguida, no século XVI, a reforma protestante contribuiu para a ascensão dos direitos de liberdade religiosa e culto à outras divindades (SARLET, 2004, p. 33-34). Ainda na Inglaterra, no século seguinte, a *Bill Of Rights* (Declaração dos direitos dos cidadãos) foi o primeiro documento elaborado pensando nos direitos individuais e promovendo uma maior limitação dos poderes do Rei, além de garantir a liberdade de imprensa e autonomia do poder judiciário local – aqui estamos na fase intermediária citada acima.

A princípio, na Europa, esta discussão em torno dos direitos era feita entre reis e nobres e com participação da igreja católica. Embora nos Estados Unidos tenha havido a construção da primeira Constituição escrita, em 1787, foi na França, em 1789, que teve lugar a principal demarcação jurídica, política e social, chamada *La Déclaration française des droits de l’homme et du citoyen*, como observam Aguiar e Padrão (2022, p. 122):

¹³ Os direitos fundamentais estão sempre conectados com o entendimento da Constituição de cada país; ainda assim, não quer dizer que um Estado estrangeiro possa ferir os Direitos Humanos no território alheio porque em sua própria Constituição não é considerado crime; o STF julgou sobre o tema em 23/08/2021 e considerou que os atos ilícitos praticados por Estados estrangeiros em violação a direitos humanos, dentro do território nacional, não gozam de imunidade de jurisdição (**ARE 954858**).

¹⁴ O autor ainda convém afirmar (2013, p. 86 apud ECHAVARRIA, 2001, p. 107)” “embora apenas existam direitos fundamentais constitucionais nem todos os direitos constitucionais são fundamentais”.

O marco dos direitos documentados foi a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada pela Assembleia Nacional Francesa em 26 de agosto de 1789. A Declaração proclama que todos os cidadãos devem ter garantidos os direitos de “liberdade, propriedade, segurança e resistência à opressão”.

Com o tempo e a construção do Estado Democrático, onde prevalece a vontade popular, a burguesia, a fim de ocupar-se com outros temas, optou por transferir certos encargos de administração e mediação da sociedade para o Estado, como, por exemplo, tutelar a classe desempregada, cuidar de sindicatos e fornecer políticas assistencialistas, justificando, então, a criação de uma administração pública e suas burocracias, segundo Fonte (2013, p. 87-88).

O desenrolar dos problemas econômicos e sociais deu ensejo à compreensão de que a garantias dos direitos fundamentais não deve se limitar ao ambiente doméstico dos Estados. Deve, sim, extrapolar para o ambiente internacional, justificando a intensificação do diálogo entre os diferentes países.

Com a evolução e valoração dos chamados direitos fundamentais no período pós Segunda Guerra Mundial (em resposta a todas as atrocidades ocorridas nesta época), os Estados passam a se organizar em blocos e a propor tratados internacionais de garantia destes direitos e que brevemente seriam incorporados nas Constituições de cada país¹⁵.

Partindo desta perspectiva histórica, os direitos humanos, tal como conhecemos hoje, foram uma construção não linear de conceitos normativos, que buscam traduzir processos em prol de uma luta progressista pela dignidade humana (PIOVESAN, 2014, p. 32-33). Nesse sentido, a ONU – Organização das Nações Unidas – pretendeu consolidar estes diversos trabalhos e conceitos em um único documento: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948, como uma norma comum e universal a ser alcançada por todos os povos e nações da terra.

Segundo Piovesan (2014, p. 35) “nesse contexto, a Declaração de 1948 vem a inovar a gramática dos direitos humanos ao introduzir a chamada concepção

¹⁵ Por exemplo, segundo julgado do STF, o HC94695 de 23/09/2008 tem entendimento do Relator, Ministro Celso De Mello, que atribui hierarquia constitucional às convenções internacionais em matéria de direitos humanos.

contemporânea de direitos humanos, marcada pela universalidade e indivisibilidade destes direitos”.

O documento, mundialmente conhecido e traduzido, busca pela primeira vez estabelecer o conceito de proteção aos direitos humanos a nível global, e, após seu estabelecimento, deu base para a chamada “Era dos Direitos”, que tem permitido a internacionalização dos direitos humanos – a partir do estabelecimento de novos tratados e instrumentos internacionais no âmbito da Proteção dos Direitos Humanos.

Muito desta “Era dos Direitos” vem em resposta às práticas expostas durante a Segunda Guerra Mundial, e, por isso, a internacionalização de um sistema de Direitos Humanos internacional ajudaria a evitar novas violações como as feitas pelo regime nazista (CORRÊA; OLIVEIRA, 2019, p. 28).

Para Sachs (1998, p. 149) “a Carta da ONU, a Declaração universal dos direitos do homem, o Pacto internacional relativo aos direitos civis e políticos e o Pacto internacional relativo aos direitos econômicos e culturais balizam o processo da internacionalização dos direitos humanos”. Além da Carta da ONU, há também o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (PIDESC) e seu órgão de monitoramento, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (CDESC).

Ainda há órgãos da ONU que se dedicam a colocar em prática os direitos estabelecidos através de ações em conjunto com os países-membros. Por exemplo, a UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) trabalha em parceria com governos, sociedade civil, setor privado e outros parceiros para implementar programas e políticas que promovam o bem-estar e o desenvolvimento sustentável das crianças, contribuindo para o alcance dos ODS até 2030 (UNICEF, 2020).

Através dos 17 objetivos e 169 metas do Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), este organismo, vinculado à ONU, busca garantir o acesso à saúde, educação, nutrição, água potável, saneamento básico, proteção contra a violência e exploração, e a participação ativa das crianças na sociedade, com foco especial nas crianças mais vulneráveis, como aquelas afetadas por conflitos, desastres naturais, pobreza e discriminação (UNICEF, 2020).

Dessa forma, cabe inicialmente definirmos o que são os direitos fundamentais. Fonteles (2014, p.15-16) observa que existem direitos indispensáveis para a existência humana – como, entre outros exemplos, saúde, alimentação, moradia e liberdade – e que são denominados no âmbito internacional como *direitos humanos*.

Tais direitos, uma vez que são reconhecidos nacionalmente e incorporados pela constituição local, passam a ser definidos como *direitos fundamentais*. Nesse sentido, o autor observa (2014, p. 16):

Os direitos fundamentais podem ser conceituados como direitos usualmente relativos a uma existência humana digna, reconhecidos por uma Constituição, que impõem deveres ao Estado (e, às vezes, aos próprios particulares), salvaguardando o indivíduo, a coletividade ou a humanidade.

Percebe-se, pois, que os direitos fundamentais estão estritamente ligados à garantia de dignidade humana, conforme a Constituição de cada país a concebe. Nesse sentido, estes direitos podem ser classificados em diferentes gerações e, em todos os sentidos, demandam uma ação do Estado para serem efetivos. Além do mais, sua unidade e indivisibilidade permanecem sendo afirmados pela ONU, por mais que certos países tratem os direitos civis e políticos apartados dos direitos sociais e econômicos (sendo que os primeiros seriam “autoaplicáveis” e os segundos teriam aplicação “progressiva”) (CORRÊA; OLIVEIRA, 2019, p. 30).

Transitando de uma perspectiva histórica para uma abordagem conceitual, os direitos também passaram por um processo evolutivo que envolveu a compreensão de que certas necessidades humanas, por mais que sejam éticas ou moralmente importantes, também devem ser concebidas como direitos. Ou seja, estes direitos surgem de forma alinhada com as demandas sociais de cada época.

Vale ressaltar que, como aponta Da Silva (2005, p. 246), o conceito de “dimensões” dos direitos fundamentais é uma compreensão recente. Muitas vezes são tratadas como “gerações”, o que pode levar à falsa percepção de que uma mais nova se sobrepõe à anterior. A noção de “dimensão”, nesse sentido, é mais precisa, pois ressalta que todas são complementares e não se excluem reciprocamente.

Estas dimensões foram assim ordenadas dado o momento histórico em que foram consagradas em Constituições e a organização do tema foi associada à pesquisa de Karel Vasak, de 1979 (FONTELES, 2014, p. 30). Também é importante ressaltar que alguns direitos das gerações mais recentes são apenas direitos de outras gerações, mas agora adaptados e ressignificados ao momento histórico o qual são conceituados.

Assim, os direitos de primeira geração estão fortemente ligados ao Estado Liberal, marcado pela baixa intervenção na vida particular das pessoas. Estes direitos

foram resultado das revoluções liberais francesas e estadunidenses nos séculos XVIII e XIX que reivindicavam a limitação dos poderes do Estado absoluto e maiores liberdades individuais e foram a fase inaugural do constitucionalismo no ocidente global (SARLET, 2004, p. 55).

Portanto, tais direitos apresentam um aspecto de abstenção do Estado (ou até um aspecto “negativo”, uma vez que não necessita da positivação estatal). Dentro destes, chamados “direitos a liberdade”¹⁶, estão os direitos civis, políticos e as liberdades públicas do homem, tal como a liberdade de expressão, de imprensa, de religião, de participação política, de associação, de reunião e o direito de propriedade. Ainda que aparentem uma inércia do Estado para a sua garantia, há que se ressaltar que a ação estatal é imprescindível, como será demonstrado mais à frente.

O uso desenfreado das liberdades individuais resultaram nos direitos de segunda geração, denominados como direitos sociais e econômicos, têm seu debate iniciado durante a Revolução Industrial com as lutas sociais do proletariado por direitos (JÚNIOR e NOGUEIRA, 2012, p. 4) e, de alguma forma já aparecem de forma embrionária na Constituição Francesa de 1793, na Constituição Brasileira de 1824 e na Constituição Alemã de 1849 (SARLET, 2004, p. 55) mas sua consolidação se dá apenas após a Primeira Guerra Mundial, com a Constituição de Weimar (Alemanha) e pelo Tratado de Versalhes, ambos em 1919.

Esta segunda dimensão de direitos¹⁷ é marcada também pelo movimento socialista de reivindicação por maior inclusão e participação da sociedade na modernidade (acesso a novas tecnologias, poder de compra, bem materiais etc.). Com isso, os Estados nacionais foram pressionados a assumir o papel de garantidor destes direitos, já que, segundo Da Silva (2005, p. 548), as “liberdades públicas não poderiam ser exercidas por aqueles que não tivessem condições materiais para tanto”.

Ainda de acordo com o autor (2005, p. 548), mesmo que o debate socialista tenha contribuído para o surgimento destes direitos, eles não podem ser considerados

¹⁶ Exemplo recente julgado pelo STF é alteração do nome social e gênero em documentos oficiais brasileiros por pessoas transgêneras, onde no RE670422 de 15/08/2018 foi definido que “O transgênero tem direito fundamental subjetivo à alteração de seu prenome e de sua classificação de gênero no registro civil, não se exigindo, para tanto, nada além da manifestação de vontade do indivíduo, o qual poderá exercer tal faculdade tanto pela via judicial como diretamente pela via administrativa”. Nesse contexto, garante-se a liberdade de expressão da classe de pessoas transgêneras.

¹⁷ Segundo De Oliveira (2010, p. 19) isso acabou por “desequilibrar a sociedade ocidental, criando enormes injustiças sociais, criando o conflito entre o trabalho e o capital diante de um Estado indiferente”.

“socialistas”, já que, em sua essência, são uma forma do atual sistema econômico de garantir sua estabilidade e manutenção – inserindo as populações mais carentes dentro da lógica capitalista¹⁸.

Como ressaltam Júnior e Nogueira (2012, p. 4) “os direitos de segunda geração, ao invés de se negar ao Estado uma atuação, exige-se dele que preste políticas públicas, tratando-se, portanto, de direitos positivos, impondo ao Estado uma obrigação de fazer, correspondendo aos direitos à saúde, educação, trabalho, habitação, previdência social, assistência social, alimentação entre outros”. Para Sarlet (2004, p. 56) os direitos desta geração buscam o princípio da igualdade, mas na forma material e por isso envolvem o acesso ao consumo.

Dessa forma, nesta dimensão – ao contrário da anterior – necessita de uma positivação estatal, convertendo não somente em conceitos teorizados sob uma Constituição, mas também uma ação social pública com vias de promover direitos e acesso a renda/ bens dentro da lógica do capital, que irá alavancar o crescimento econômico como um todo.

Para De oliveira (2010, p. 60) “a segunda geração fundamenta-se no ideário da igualdade, não mais no contexto de deixar de fazer alguma coisa, e sim na exigência de que o poder público deve atuar em favor do cidadão”.

Ao final do século XX, foram positivados os direitos de terceira geração, considerados como direitos coletivos de fraternidade e solidariedade, baseados na terceira revolução industrial. Para Junior e Nogueira (2012, p. 4), estes direitos são “atribuídos genericamente a todas as formações sociais, protegendo interesses de titularidade coletiva ou difusa, não se destinando especificamente à proteção dos interesses individuais, de um grupo ou de um determinado Estado, mostrando uma grande preocupação com as gerações humanas”.

Para Sarlet (2004, p. 56) esta dimensão busca olhar para problemas gerados por fatores tecnológicos, em sua maioria, como a conservação do meio ambiente e preservação das culturas regionais¹⁹, além da autodeterminação dos povos e o direito

¹⁸ Como, por exemplo, o direito a saúde. No Brasil, o STF julgou em 30/09/2021 que o SUS – Sistema Único de Saúde – deve ressarcir os serviços privados em favor do paciente advindo do SUS, com o mesmo critério que é adotado para o ressarcimento do Sistema Único de Saúde por serviços prestados à beneficiários de planos de saúde (RE66604).

¹⁹ De certa forma, a RE494601 de 28/03/2019 toca em ambos os pontos ao julgar que é constitucional a lei de proteção animal que, a fim de resguardar a liberdade religiosa, permite o sacrifício ritual de animais em cultos de religiões de matriz africana.

a paz. Ainda que sejam direitos tido como “coletivos” tem impacto individual e estão ainda em um processo de reconhecimento nas constituições nacionais.

Nesse sentido, como observaram os autores (JUNIOR; NOGUEIRA, 2012, p. 5), as três primeiras gerações ou dimensões de direitos correspondem e podem ser sintetizados/comparados, em ordem, ao lema clássico da Revolução Francesa: “liberdade, igualdade e fraternidade”.

Há ainda uma quarta geração de direitos²⁰, recém adicionada ao debate, que suscitam temas como engenharia genética, clonagens, acesso a alimentos transgênicos, tecnologia e proteção de dados pessoais. Estes temas foram introduzidos pela globalização cada vez mais forte e o avanço da internet e de outras tecnologias que vêm sendo desenvolvidas e popularizadas – mas ainda falta mais consenso entre os doutrinadores sobre o conteúdo desta quarta geração. Sachs (1998, p. 149) sintetiza as quatro dimensões:

Enquanto se consolida o registro da primeira geração dos direitos políticos, civis e cívicos, balizando o poder de ação do Estado e se fortalece o da segunda geração dos direitos sociais, econômicos e culturais, que impõe uma ação positiva ao Estado, uma terceira geração de direitos, desta vez coletivos, faz sua aparição: direito à infância, direito ao meio-ambiente, direito à cidade, direito ao desenvolvimento dos povos, enfim reconhecido na conferência de Viena em 1993. Luiz Carlos Bresser Pereira postula uma quarta geração de direitos republicanos, que garante aos cidadãos o acesso aos patrimônios públicos, histórico, ambiental e econômico (a res publica no sentido literal do termo), assim como sua boa utilização.

Nada obstante a amplitude de gerações e de direitos mencionados, é mister que estes também sejam vistos como existentes e eficazes para toda a sociedade. Uvin (2007, p. 602) afirma que todos os discursos de direitos humanos são potencialmente úteis (e, diga-se de passagem, importantes para delimitar margens de ações aceitáveis). No entanto, muitos não refletem nenhuma integração dos direitos humanos à prática do desenvolvimento, e são, em geral, “complementos técnicos e com pouca relevância operacional para os atores internacionais”.

²⁰ Já presente em julgamentos do STF desde o início do século XXI, como por exemplo a ADI3645 de 31/05/2006 que decide sobre a rotulagem de alimentos transgênicos no país.

Assim, os direitos humanos devem ter uma abordagem prática e comprometida com a dignidade humana em todas as suas esferas, e serem realmente capazes de buscar uma mudança social (ALVARENGA; DE MELO, 2019, p. 193).

No plano prático, Holmes e Sunstein (2019, p. 41-42) assinalam que a aplicação dos direitos se baseia na confrontação dos poderes ou um sistema de “freios e contrapesos” entre os poderes do Estado, de modo que “nenhum sistema jurídico é capaz de defender o povo contra as autoridades sem defendê-lo por meio de outras autoridades”. Assim, “os direitos individuais são, sempre e em todos os casos, expressões do poder e da autoridade do Estados”.

Dentro das atribuições do Estado de prover direitos, como mencionado anteriormente, há uma falsa dicotomia apresentada por Holmes e Sunstein (2019, p. 27) em que “os direitos negativos excluem e afastam o Estado e os positivos o incluem e o exigem”. Ou seja, nessa visão, para se garantir direitos como os de segunda geração, são necessários atos positivos que demandam do poder público o desenvolvimento de ações que atinjam a população para promover o acesso a bens e serviços; em outros casos, como os direitos de primeira geração, ainda que haja a possibilidade de abstenção do Estado, estes direitos só serão protegidos se houver um “protetor” – ou seja, as liberdades individuais só serão garantidas com autoridades públicas que as protejam (HOLMES e SUNSTEIN, 2019, p. 39-40).

Holmes e Sunstein (2019, p. 30-35) ainda adicionam que, em última instância, todos os direitos fundamentais podem ser tratados como positivos, já que com os valores arrecadados por meio de impostos o Estado também investe em serviços públicos de segurança e aperfeiçoamento do bem-estar coletivo e individual, tornando assim possível que os direitos de primeira geração (como as liberdades individuais) possam ser usufruídos por todos. Mastrodi e Alves (2016, p. 715) complementam que:

Todos os direitos fundamentais são direitos prestacionais, inclusive os direitos de primeira dimensão, que exigem, para que sejam efetivados, um conjunto de medidas positivas que envolvem a alocação significativa de recursos materiais e humanos para proteger, assegurar e garantir tais direitos.

Carvalho (2012, p. 52) nesta mesma direção, complementa que:

Os direitos fundamentais convocam, desde logo, o Estado e as demais entidades públicas à sua garantia e efetivação: todas as

entidades públicas se encontram especialmente vinculadas às normas sobre direitos fundamentais como principais sujeitos passivos das respectivas vinculações constitucionais, traduzindo-se o seu respeito e a sua implementação numa tarefa fundamental do Estado ou, em termos mais genéricos, uma incumbência jurídica pública.

Essas ações do Estado podem ser traduzidas em *políticas públicas*: o termo está relacionado ao processo de construção, decisão e ações políticas e seus conteúdos, ou seja, uma diretriz para enfrentar um problema de caráter público (SECCHI, 2011, p. 1-2). Para Maccari e Viera (2020, p. 189), “a atuação do Estado na gerência da vida pública e nas eventuais interferências no âmbito particular dos cidadãos devem se pautar pela aplicação de princípios e da conduta por meio da lei pelos chefes de governo e pelos administradores públicos dos órgãos estatais”. Este conceito de Política Pública, no entanto, será abordado e aprofundado no segundo capítulo em detalhes.

1.2 Direitos Fundamentais: fundamentação e custos

Como mencionado no capítulo 1.1, os direitos fundamentais, do ponto de vista histórico, passaram por organismos internacionais até serem incorporados às constituições nacionais.

Holmes e Sunstein (2019, p. 44) observam que é necessária uma Constituição que organize um governo eficaz, caso contrário este estará fadado a falhar na proteção prática dos direitos – são necessários mecanismos, órgãos, orçamento e burocracias para se criar normas e fazer valer os direitos.

Portanto, a Constituição de um país, como lei maior, é o principal documento para fundamentar os direitos sociais. Afinal, como observa Abreu (2007, p. 08) “direitos fundamentais são inesgotáveis, pois à proporção que a sociedade evolui, surgem novos interesses para as comunidades”. Para Sarlet (2004, p. 37;43) os direitos fundamentais nascem, desenvolvem-se e acabam nas Constituições nas quais foram reconhecidos e assegurados.

O constitucionalismo do século XX, muito alinhado ao Estado de bem-estar social, concebe o direito financeiro alinhado ao direito econômico e através desta conexão coloca o Estado como principal organizador da sociedade nos períodos pós-

guerra a fim de estimular a produção capitalista (BERCOVICI e MASSONETTO, 2006, p. 59).

Ainda segundo Bercovici e Massonetto (2006, p. 60) essa integração durou pouco e, ao final do século XX, acompanhando a nova fase neoliberal do capitalismo, uma cisão entre os dois direitos é necessária e o Estado social é contestado, separando economia de finanças públicas.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 foi elaborada com a participação popular, após anos de repressão pela ditadura militar, e buscou, através dos seus artigos, um compromisso político democrático com avanços no campo dos direitos fundamentais, ainda que ora trate as questões financeiras das econômicas como coisas separadas e ora as trate com convergência. Fonteles (2014, p. 17) observa:

Todavia, a própria Constituição Federal de 1988 inovou o tema, na medida em que previu uma cláusula de abertura (norma com *fattispecie* aberta), asseverando que os direitos fundamentais nela previstos não excluem outros que derivem do regime democrático, dos tratados internacionais e dos princípios adotados pela República. Isso significa que, no ordenamento constitucional brasileiro, o rol de direitos fundamentais não é taxativo ou *numerus clausus*, mas sim exemplificativo ou *numerus apertus*.

Para Rocha (2016, p. 111), a atual Carta da República promove um inegável avanço e relevo dos direitos humanos, muito mais que suas versões anteriores. Isso se comprova pelo Título II da Constituição brasileira (“Dos Direitos e Garantias Fundamentais”), onde podemos observar em detalhes o que foi definido como direitos fundamentais²¹. Para Scarlet (2005, p. 273) “a dignidade da pessoa humana ocupa a categoria dos princípios maiores da Carta Magna de 1988 (art. 1º, inciso III), pois é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil”.

Além disso, como lembra Abreu (2007, p. 12), através da Emenda Constitucional nº. 45, de 2004, a Constituição de 1988 também prevê que direitos provenientes dos tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil se obriga serão incorporados como emendas constitucionais desde que aprovados também em cada casa do Congresso Nacional. Além dessa possibilidade de incorporação, também prevê a característica da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais (MATOS, 2012, p. 69).

²¹ Para mais detalhes, consultar: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

Brasil e Urquiza (2020, p. 163) agregam ao debate um ponto fundamental: é inegável a importância destes direitos se tornarem positivados em Constituições e tratados internacionais. No entanto, o que precisa ser levado em conta é que estes devem ter algum nível de justiciabilidade²² nas ordens internas e internacionais. Dessa forma, temos no Brasil hoje uma Constituição que prevê muitos direitos, e, portanto, deveres ao Estado; assim temos que explicar agora como isso é traduzido dentro do orçamento público para ser aplicado a população.

Dessa forma os direitos agora incorporados na Constituição Federal devem dar sequência e demandar ações do Estado para que assim possam ser operacionalizados e colocados em prática²³.

Para que isso seja possível, é preciso que existam recursos financeiros disponíveis. Segundo Diniz e Wacheleski (2016, p. 303), “o orçamento é o ‘caminho’ pelo qual se permite (financeiramente) a concretização das políticas (e despesas) públicas à realização dos direitos fundamentais sociais e, como visto, em alguma proporção das liberdades clássicas”.

Nesse sentido, o Estado participa de diversas relações econômicas e propõe políticas complexas para arrecadação e gasto público em quatro vertentes: obter dinheiro (receita pública); gastar dinheiro (despesa pública); gerir o dinheiro (orçamento público) e criar dinheiro (crédito público/ endividamento) (CREPALDI; SILVIO, 2017, p. 9).

No Brasil, a primeira tentativa de organização e controle dos gastos públicos foi na década de 1970, ainda sob o regime militar, com a criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), pelo Decreto n.º 84.128, de 29 de outubro de 1979. Ela é sucedida, já na fase democrática do país, pela Secretaria do Tesouro Nacional em 1986 e finalmente durante a década de 1990 com a centralização e

²² Segundo Lins (2009, p. 52) uma norma só pode ser considerada vinculante quando sua lesão é reconhecida pelos tribunais e, assim, justiciável. Ainda, a justiciabilidade neste contexto caracteriza-se como forma específica de exigibilidade de um direito fundamental frente ao poder judiciário.

²³ Direitos concedidos geram custos a administração pública. Na decisão do STF de 21/06/2021 (RE1165959) é definido que Cabe ao Estado fornecer, em termos excepcionais, medicamento que, embora não possua registro na ANVISA, tem a sua importação autorizada pela agência de vigilância sanitária, desde que comprovada a incapacidade econômica do paciente, a imprescindibilidade clínica do tratamento, e a impossibilidade de substituição por outro similar constante das listas oficiais de dispensação de medicamentos e os protocolos de intervenção terapêutica do SUS. Nesse caso, será agregado um custo ao SUS que não estava previsto anteriormente, mas que se considera justo, uma vez que cabe ao Estado garantir a saúde de todos os cidadãos.

unificação orçamentária mais a conceituação do Banco Central como autoridade monetária (BERCOVICI e MASSONETTO, 2006, p. 59).

O orçamento traduz as estratégias e plano de governo de forma detalhada em valores monetários e conta com as receitas e despesas, sendo aplicado em todos os diferentes entes da administração pública: governo federal, estadual ou mesmo municipal²⁴.

A Constituição de 1988²⁵ organiza o orçamento através de 3 leis: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária anual (o Orçamento Geral da União, que engloba o Orçamento Fiscal, o Orçamento Monetário, o Orçamento das Empresas Estatais e o Orçamento da Previdência Social).

A partir desta arrecadação prevista e organizada para o ano corrente, o gasto do governo dentro orçamento público será definido no Brasil a partir de três âmbitos (DINIZ e WACHELESKI, 2016, p.303): primeiro, no âmbito econômico, onde há a execução do orçamento conforme a arrecadação, permitindo o desenvolvimento da iniciativa privada; em segundo lugar, o âmbito jurídico estabelece o texto constitucional de quais diretrizes o Estado deve tomar e a administração pública não fica livre para definir a alocação dos recursos e, por fim, o âmbito político condiciona as prioridades que a classe política elege para inserir no planejamento dos custos e para onde as verbas serão direcionadas. Este último acaba sendo o âmbito mais importante e decisivo dos três.

Baseado nisso, na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)²⁶ e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 14.116/2020)²⁷, o Congresso brasileiro – com a participação do Poder Executivo, do Poder Legislativo, da sociedade civil e dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) - determinou o seguinte orçamento para o ano de 2023, onde ele deverá cumprir os requisitos legais, econômicos e políticos.

²⁴ Na ausência ou na insuficiência de disponibilidade orçamentária no exercício em curso, cumpre à União promover sua previsão no projeto de lei orçamentária imediatamente seguinte, como consta na decisão RE553710 de 23/11/2016.

²⁵ Constituição de 1988, seção II “Dos Orçamentos”, artigo 165.

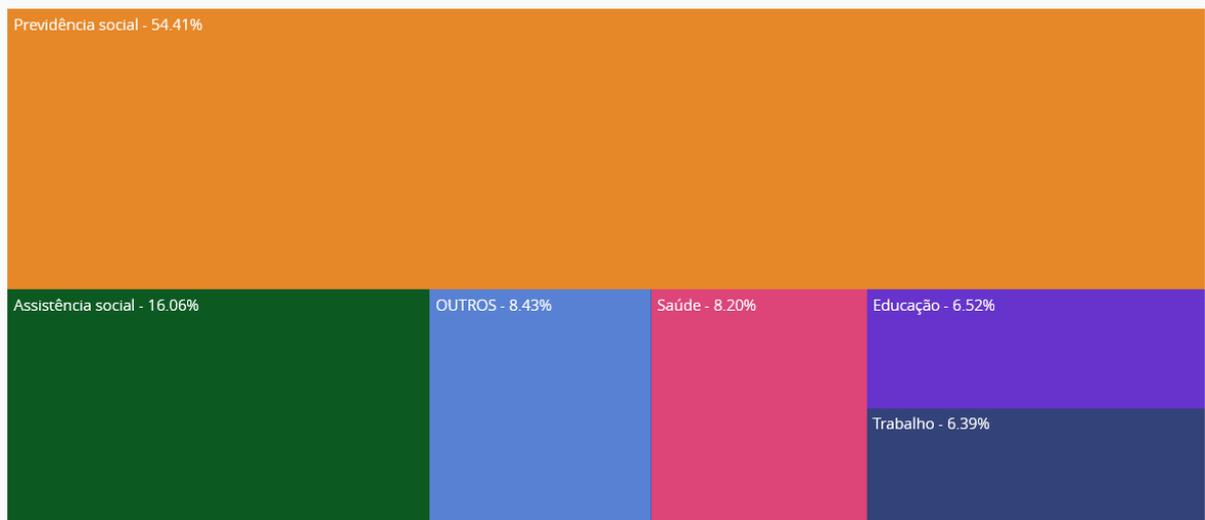
²⁶ Para mais detalhes, consultar: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>

²⁷ Para mais detalhes, consultar:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14116.htm>

Em todo este processo, destaca-se a importância da transparência e a *accountability*²⁸ como um dos pilares principais da composição e organização orçamentária, com o objetivo de garantir a fiscalização pública e o controle geral dos gastos públicos por qualquer cidadão brasileiro.

Gráfico 1: Principais despesas da União em 2023



Fonte: Áreas de atuação (função) do Governo Federal com maior despesa. Elaboração: Portal da Transparência

O grande desafio aqui é que há uma dificuldade em relacionar quais gastos públicos atendem quais direitos previstos na Constituição, e quais as reais consequências econômicas dos investimentos realizados pelo Estado (DA COSTA MOURA e RIBEIRO, 2017, p. 235).

Com exceção dos gastos em Saúde, Educação e o Assistência Social, os demais gastos são necessários, mas não podem ser ligados diretamente ao cumprimento de um único direito previsto na Constituição. Por exemplo, é através da realização do Censo que teremos dados demográficos e sociais suficientes para construção de outras políticas que garantam direitos; ou ainda toda a máquina pública e gastos com pessoal e encargos podem ser ligados a diferentes direitos – como liberdade de expressão e associação.

²⁸ Na administração pública moderna, entende-se *accountability* como um instrumento para medir a eficiência/eficácia do governo, quase que como uma relação cliente-fornecedor (ROCHA, 2011, p. 91).

Para Di Stefano Filho (2020, p. 37), “apesar de o investimento mínimo estar assegurado pela legislação, algumas áreas continuarão deficitárias. Assim, caberá às políticas públicas redistributivas, efetuadas com a receita do sistema tributário, concretizar direitos sociais universais onde sua concretização seja insuficiente”.

Aqui há um problema, como apontam Diniz e Wacheleski (2016, p. 305), já que o Estado deveria cumprir o papel de permitir a conexão entre tributação, orçamento e direitos fundamentais, já que se trata de um direito público subjetivo do cidadão. Ou seja, uma tributação adequada resultaria em um orçamento correto, e, por consequência, numa garantia dos direitos fundamentais – o que é muito difícil de ser averiguado, dando margem para o conceito de reserva do possível.

Além disso, o que acontece muitas vezes é que a execução destes direitos previstos em lei não acontece por sua operação estar atrelada a secretarias e órgãos públicos com verbas e recursos humanos limitados, que têm que tomar decisões de onde e como investir o recurso alocado naquele momento. A Constituição de 1988 também falhou ao separar o direito econômico do financeiro, não entendendo um interfere diretamente na realidade do outro e, assim, limitando o investimento público destinado ao desenvolvimento socioeconômico; para Bercovici e Massonetto (2006, p. 60):

O fundo público continua sendo um instrumento essencial, mas não serve mais, preponderantemente, para, por meio de direitos sociais e serviços públicos, assegurar a reprodução da força de trabalho, passando também a ser disputado com o objetivo de garantir a remuneração do próprio capital

Isso significa que, na sociedade configurada como está hoje, direitos podem e irão diminuir ou aumentar à medida que a arrecadação de recursos públicos aumente ou diminua e caberá ao agente público a decisão da alocação e priorização (HOLMES e SUNSTEIN, 2019, p. 78) ou ainda, os recursos públicos servirão, a priori, como remuneração e acumulação do capital financeiro, negligenciando a promoção de políticas de bem-estar social.

Em resumo, o conceito de reserva do possível indica que direitos fundamentais dependem de recursos financeiros disponíveis para execução, ou seja, “recursos são escassos e, em consequência, toda decisão de política pública consiste em escolhas de prioridades que resultam ao mesmo tempo na inclusão e exclusão de interesses” (DA COSTA MOURA e RIBEIRO, 2017, p. 234). Mastrodi e Alves (2016, p. 714) comentam que:

A construção teórica da reserva do possível tem origem na Alemanha, notadamente a partir do início dos anos 1970, traduzindo-se na concepção de que a efetividade dos direitos fundamentais a prestações materiais estaria sob a reserva de capacidades materiais do Estado, ou seja, da dependência da real disponibilidade de recursos econômicos, localizada no campo de atuação discricionária das decisões administrativas e parlamentares.

Fonte (2013, p. 128) adiciona que este conceito de que os direitos sociais, econômicos e culturais são custosos e devem respeitar o orçamento público – tal como entendido pelo tribunal alemão nos anos 1970 – é também uma ideia fortemente arraigada no pensamento constitucional brasileiro.

Entretanto, há uma vertente de autores que confrontam essa ideia, alegando que mais do que se proteger no escudo da reserva do possível, é preciso comprovar de forma real a não possibilidade de execução do direito – caso contrário há o risco de anulação dos direitos sociais (MASTRODI e ALVES, 2016, p. 715).

Há, portanto, uma disputa conceitual e prática sobre a execução dos direitos sociais e a balança com o orçamento público: para um lado, deve-se buscar o equilíbrio maior das contas, respeitando o conceito de reserva do possível – mesmo que isso envolva a restrição de direitos sociais – e, outro lado, que defende a exigência de cumprimento completo das leis e normas estabelecidas e o orçamento seja reorganizado para atender às demandas sociais. Nesse cenário, surge o conceito de “mínimo existencial”.

O mínimo existencial está relacionado com a capacidade pública de cumprir com as “prestações mínimas para que sejam preservadas a liberdade e a dignidade da pessoa humana em seu núcleo essencial e intangível” (FONTE, 2013, p. 207). Para o autor, este mínimo decorre de tudo que o artigo 5º da Constituição Federal²⁹ (*caput* e incisos inclusos) decreta como princípio da liberdade e dignidade humana.

Di Stefano Filho (2020, p. 44), adiciona que a necessidade de um mínimo existencial ocorre “por que o estado liberal não consegue, ao desempenhar seu papel, garantir que todas as pessoas tenham acesso ao mínimo indispensável para a sobrevivência, fazendo com que seja necessária a intervenção estatal”.

²⁹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes (...) § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

Novamente, há um paradoxo: ainda que o conceito exista em lei, ele não é realmente válido a todos, uma vez que uma parcela da população não logra obter o mínimo existencial para o seu dia a dia. A mudança na função do orçamento público é, em grande parte, responsável por isso já que reestrutura o financiamento do Estado, limitando-o com o gasto social numa tentativa de controle dos gastos públicos.

1.3 O Direito à Alimentação

Como já observado, os direitos fundamentais podem ser compreendidos em diferentes gerações, e, dentro desta visão, o direito à alimentação pode ser inserido nos direitos de segunda dimensão, isto é, aqueles com relação aos quais o Estado deve atuar de forma a positivar o direito por meio de investimentos com o orçamento público.

Entende-se aqui a alimentação como um direito fundamental de segunda geração (ou seja, um direito social), uma vez que esta tem papel primário na manutenção da saúde e bem-estar de qualquer ser humano, bem como é um fator cultural e econômico. Este direito é caracterizado assim por não estar relacionado às liberdades individuais, como os direitos de primeira dimensão, e por necessitar da positivação do chamado Estado de Direito para sua garantia. Para Carvalho (2012, p. 62) “o direito fundamental à alimentação deve ser percebido não apenas como uma responsabilidade local ou regional, mas deve transpor esses limites ao abranger uma responsabilidade internacional, sobretudo porque se trata de um direito de alcance universal”.

Compreende-se aqui também que, por ser uma expressão da dignidade humana, o direito à alimentação tem proteção máxima contra o retrocesso, uma vez que conquistado³⁰. Essa é também uma compreensão do PIDESC em seu artigo 5º § 2º, ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992³¹.

Nesse sentido, conclui Soares (2018, p. 50) que cabe “ao Estado prover a população com alimentos adequados, respeitar seu acesso a estes, proteger a

³⁰ Soares (2018, p. 48) Chamam de efeito “*cliquet*”: “Termo francês usado por alpinistas para designar aquele ponto da escalada a partir do qual não é mais possível retroceder, devendo-se seguir sempre para cima”.

³¹ Disponível em:

<<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>>

população de quem a impede deste acesso e promover práticas saudáveis de produção de alimentos, acesso e disponibilidade a todos. Não há como defender, portanto, que se resolva o problema da fome para, só depois, lutar por uma alimentação adequada”.

O combate à fome, mais do que uma benevolência do Estado, se justifica por ser a forma com que – através de políticas públicas e positivamente do direito a alimentação – os governos possam inserir as pessoas em situação de vulnerabilidade no mercado produtivo, fazendo com que as economias local e regional sejam aquecidas e demandem, assim, por mais consumo e incentivando o crescimento econômico como um todo.

Contudo, em diversas situações o acesso à comida de qualidade (do ponto de vista nutricional, cultural e em quantidade adequada) e a segurança alimentar ainda hoje não podem ser completamente atingidos, e são nestes casos em que os governos deveriam atuar para garantia deste direito.

Historicamente, a produção e distribuição de alimentos foi sempre algo muito artesanal e restrito à trocas dentro comunidade e adaptada aos clima regionais; ainda assim, desde os primórdios sempre houve regras sobre a alimentação humana: desde o Antigo Testamento bíblico e o Código de Hammurab (com regras de quais alimentos seriam bons e ruins e como seria as devidas comercializações) até cargos públicos na Grécia e Roma antiga a fim de fiscalizar a produção alimentícia visando a saúde da população (COSTA, 2013, p. 83-84).

Somente na Revolução Industrial do século XIX é que a produção de alimentos se organiza como uma indústria, buscando atender o povoamento das cidades que já não mais produziam o próprio alimento (COSTA, 2013, p. 85-86); com as grandes guerras do século XX, consolidou-se a ideia do Estado Social e a maior interação deste na economia a fim de, não somente legislar pela produção alimentícia, mas também como prover meios da população mais vulnerabilizada de ter acesso a refeição diária.

O direito à alimentação veio à tona no século XX e é hoje previsto não somente no âmbito internacional, mas também no nacional. Sob esta última perspectiva, isto é, do ponto de vista internacional, é importante registrar que a falta de acesso a alimentos de boa qualidade e nutritivos não é somente um problema de alguns países, mas é um fenômeno persistente no mundo todo, há séculos. Segundo Costa (2013, p. 89) “ideia da criação de padrões harmonizados de normas alimentares começaria,

assim, a ganhar expressão entre 1954 e 1958, por impulso da Áustria, com a criação de uma comissão para elaboração de um código alimentar regional, o Codex Alimentarius Europaeus”.

Desse modo, a consagração e o reconhecimento do direito à alimentação conceberam-se primeiro no âmbito internacional a partir da assinatura da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Os Estados que a assinaram mantêm o compromisso de zelar pelos direitos fundamentais contidos no texto, e, logo em seguida, em 1966, o compromisso com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC (CARVALHO, 2012, p. 62-63).

É no PIDESC que o direito à alimentação surge pela primeira vez, detalhado no artigo 11. Outras ligações indiretas ao combate à fome, podem ser mencionadas no artigo 12, onde se assinala o combate à mortalidade infantil e controle de doenças:

Art. 11 (...)

- 1) Os Estados Partes no presente Pacto 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 a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.
- 2) Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de todas as pessoas de estarem ao **abrigo da fome**, adotarão individualmente e por meio da cooperação internacional as medidas necessárias, incluindo programas concretos:
 - a. Para melhorar os métodos de produção, de conservação e de distribuição dos produtos alimentares pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo desenvolvimento ou a reforma dos regimes agrários, de maneira a assegurar da melhor forma a valorização e a utilização dos recursos naturais;
 - b. Para assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentares mundiais em relação às necessidades, tendo em conta os problemas que se põem tanto aos países importadores como aos países exportadores de produtos alimentares (UNFPA, 1966. Negritos do autor).

Ainda nesse sentido, a ONU determina, nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a meta 01, ou seja, o esforço para “erradicar a fome e a miséria”, e, nos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, como meta de número 02, “fome zero e agricultura sustentável”, tornando os temas passíveis de monitoramento por suas agências oficiais.

Dentro da estrutura da ONU existe ainda a FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nation*), que busca promover um fórum neutro para os países membros debaterem constantemente sobre o tema da alimentação e o combate à fome através de suas políticas públicas. Essa agência especializada foi criada em 1966 e hoje conta com 195 membros com o objetivo de “alcançar a segurança alimentar para todos e garantir que as pessoas tenham acesso regular a alimentos de alta qualidade suficientes para levar uma vida ativa e saudável”³².

Marco importante para o direito à alimentação no âmbito internacional ocorreu em 1996 com a elaboração da Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e o Plano de ação da Cúpula Mundial da Alimentação, quando diversos países reconheceram a defasagem no acesso ao alimento e concordaram em realizar esforços permanentes para o combate à fome.

No chamado “Direito Alimentar Europeu” foi desenvolvida a Política Agrícola Comum (PAC), visando garantir o abastecimento alimentar entre os diferentes países da comunidade europeia no período pós Segunda Guerra Mundial além de outras diretrizes de harmonização da legislação no setor.

Também destaca-se o “Livro Verde sobre os Princípios Gerais da Legislação Alimentar na União Europeia” que, segundo Costa (2013, p. 95), “propunha abrir um debate sobre as deficiências detectadas na legislação alimentar europeia, suscitando uma reflexão em torno das modificações que seria necessário efetuar”, como tornar o direito à alimentação e a segurança alimentar como eixos principais da legislação alimentar europeia, além de outros aspectos da produção (higiene, logística e condutas comerciais).

Ainda na Europa, foi estabelecida a Autoridade Europeia da Segurança Alimentar (EFSA)³³ em 2002, após sucessivas crises alimentares no continente na

³² Citação extraída do site oficial da FAO: <<https://www.fao.org/about/en/>> Último acesso em: 15/4/2023

³³ Mais informações em: <<https://www.efsa.europa.eu/en/about/about-efsa>>

década de 1990, como mecanismo jurídico independente e com objetivo de monitorar, comunicar e cooperar com os países para a cadeia alimentar no continente.

Em 2009, a Cúpula Mundial da Alimentação sobre Segurança Alimentar, ou a “Cúpula da Fome” renovou os compromissos da Cúpula da década de 1960 entre os países participantes (CARVALHO, 2012, p. 67-68).

Do ponto de vista do ordenamento jurídico interno, o direito à alimentação sempre esteve presente nas diferentes constituições brasileiras.

O que se constata é que, em dados momentos históricos específicos, esse direito foi mais acentuado, e, em outros momentos, positivado de maneira mais tímida (SIQUEIRA, 2015, p. 27). Na Constituição de 1988, o direito à alimentação está presente no artigo 6º. Porém, tal garantia não foi incluída na primeira versão do texto constitucional, pois somente foi adicionado em 04 de fevereiro de 2010, por meio da Emenda Constitucional nº 64:

Art. 6º São 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, na forma desta Constituição.

Apesar da incorporação tardia do referido direito, isso só ocorreu após mobilização social de longa data. Para Bapstista-Filho (2010, p. 154), “isto implica que, em último caso, quando fatores estruturais ou conjunturais do processo econômico e social não possibilitarem a realização deste direito, o poder público pode ser judicialmente acionado para o seu devido cumprimento”. Para Carvalho (2012, p. 69):

Tal inserção no texto constitucional brasileiro constitui um genuíno marco para o seu reconhecimento formal no catálogo de direitos fundamentais ao afirmar, portanto, a sua natureza de direito fundamental por anunciar norma de importância suprema que delinea direito indispensável à concretização da dignidade da pessoa humana, tendo tal direito reconhecimento em diversos documentos internacionais acima especificados, nos quais o Brasil é signatário.

Para além da Constituição, destacam-se aqui dois fatos importantes que permitiram o reconhecimento da alimentação como um direito fundamental no Brasil.

O primeiro se refere a Josué de Castro e a denominada “Geografia da Fome”. Castro (1908-1973) foi um dos principais articuladores e pensadores sobre o problema

da fome no Brasil, ainda na década de 1960, quando o tema era pouco abordado e carregava preconceitos e estigmas sobre quem vivia nestas condições.

O trabalho de Castro, que foi médico, procurou comprovar a fragilidade de teorias da época sobre o tema, tendo uma abordagem social, política e econômica de que a fome era um problema do desenvolvimento brasileiro – este que deveria atingir a todos e não somente uma elite (ROCHA, 2008, p. 32-33).

A tese de Castro trouxe argumentos claros e expôs o problema de forma mais ampla para o debate no Brasil, fazendo com que a sociedade civil se mobilizasse para questionar as raízes desse problema no país. Além disso, sua teoria questionava os latifúndios e monoculturas, responsabilizando-os pelo problema da falta de alimentos no Brasil – já que estas áreas eram as principais afetadas pela fome (ROCHA, 2008, p. 34). Segundo Batista-Filho (2010, p. 153):

Este despertar de consciência e da ação de governos e sociedade de todo o mundo se deve, em grande parte, aos focos de iluminação acesos por dois livros marcantes de um médico brasileiro: Geografia da Fome (1946) e Geopolítica da Fome (1951), de Josué de Castro. Traduzidos em 25 idiomas, replicados e atualizados em dezenas de edições e sequenciados por duas outras dezenas de livros de sua autoria, deve-se a Josué de Castro o papel vanguardista de romper a conspiração do silêncio que, fazendo da fome um problema proibido, representava também uma interdição para o debate de ideias e ações propostas corrigir as linhas tortuosas da própria história do homem em suas diferentes vertentes: a economia, a política, a antropologia, a sociologia, a nosografia, a moral e a prática das religiões, o determinismo ecológico e geográfico.

A obra de Castro ajudou ainda a elaborar a primeira política de cesta básica do Brasil e fundamentou, também, a instituição de uma política de salário-mínimo, para além de outros temas (moradia, transporte, educação e saúde), que mais tarde também resultariam em novas políticas públicas (BATISTA FILHO, 2021, p. 1).

Por fim, o cientista ainda defendeu o enfrentamento moral da falta de alimentos no Brasil, como deputado federal ligado a movimentos sociais e no contexto internacional, representando o Brasil na FAO. Suas obras são a base de estudo para pesquisas relacionadas ao tema até hoje no mundo.

Finalmente, o artigo 6º da Constituição Federal, outras leis e dispositivos foram aprovados ao longo dos anos para garantir o direito à Alimentação – principalmente:

- Conferências de Alimentação e Nutrição ocorridas desde 1986 para debater sobre o tema numa perspectiva nacional, fortalecendo o princípio da alimentação como um direito de cidadania, como um desdobramento da recém-lançada Constituição (CARVALHO, 2012, p. 68);
- A Lei nº 11.346/2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) muito antes do tema ser incorporado na Constituição e que determina as bases para uma alimentação adequada no país, fortalecendo a perspectiva de que alimentação de qualidade é um direito fundamental e inerente a dignidade humana, sendo dever do Estado respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada (SIQUEIRA; ESPÓSITO; DE SOUZA, 2019, p. 11) e
- A Lei nº 11.947/2009 que diz sobre a alimentação escolar, estimulando a compra de alimentos diversificados e buscando melhorar o acesso de crianças e adolescentes a nutrientes, sempre respeitando hábitos e culturas locais e, ao mesmo tempo, fortalecendo os produtores locais de tais comidas (SIQUEIRA; ESPÓSITO; DE SOUZA, 2019, p. 11).

Além destas ainda listamos outros dispositivos legais que contribuem para que o acesso à alimentação não somente seja possível, mas que o alimento consumido seja de qualidade e próprio para consumo humano. São estas leis: o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), que estabelece os padrões para proteção do consumidor nos aspectos do consumo de alimentos; a Lei dos Agrotóxicos (Lei nº 7.802/1989) que rege sobre o controle e fiscalização de agrotóxicos nas produções agrícolas; Lei de Inspeção Sanitária de Produtos de Origem Animal (Lei nº 1.283/1950) que rege sobre a inspeção sanitária de produtos de origem animal; a Lei de Alimentos Orgânicos (Lei nº 10.831/2003) que ajuda a promover a agricultura sustentável e a produção de alimentos orgânicos, entre outras leis aprovadas ao longo dos anos.

Nery e Nery Junior (2003, p. 749) complementam sobre a legislação brasileira:

A obrigação legal de alimentos é toda especial. Como seu adimplemento se relaciona diretamente com a sobrevivência do alimentando, o sistema dota a prestação alimentar de mecanismos extraordinários de cumprimento, dentre os

quais se destacam a possibilidade de prisão civil (CF 5º LXVII); o privilégio constitucional creditório (CF 100 caput e § 1º); garantias especiais de execução (CPC 602) e o privilégio de foro do domicílio ou da residência do alimentando, para a ação em que se pedem alimentos (CPC 100 II).

Como observado, é de suma importância o debate político-social visando a transformação do que hoje entendemos como direitos fundamentais, uma vez que, sem isso, não há uma devida orientação para as políticas públicas que serão executadas nos próximos anos.

O Brasil demorou 25 anos (1990 até 2014) para reduzir os índices de pessoas em extrema pobreza e sair do Mapa da Fome da FAO (BICALHO, DE MENDONÇA LIMA, 2020, p. 4) e, possivelmente, sem estes entendimentos e positivamente demonstrados anteriormente o cenário não seria o mesmo.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À FOME NO BRASIL

Agora que o panorama jurídico do direito à alimentação foi esclarecido, devemos partir para a análise dos desencadeamentos os quais este se propõe, ou seja, como, após a aprovação de uma lei ou incorporação de um tratado internacional, o Estado deve traduzir o texto escrito em ações práticas – leia-se aqui *políticas públicas*.

Pode-se resumir o sentido fundamental da política pública em uma frase: “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2011, p. 2). O campo de estudo em políticas públicas tem se expandido muito no Brasil nos últimos anos devido a diferentes fatores, mas em especial por uma demanda social de avaliação das ações implementadas pelos governos.

Com o advento da internet, a exposição e comunicação de líderes públicos se tornou ainda mais significativa e os resultados têm sido motor para discussões e base para novos desenhos institucionais:

A partir de 2003, o êxito dos programas brasileiros de combate à fome, à miséria e à desigualdade de gênero e de origem étnica, que resultaram em maior inclusão social, são notáveis e reconhecidas pelos organismos internacionais dos mais diferentes continentes. Todavia, ainda resta muito a fazer [...] (GUIMARÃES, 2014, p. 124).

Conclusões importantes como estas só existem uma vez que políticas públicas são criadas, iniciadas, aplicadas e avaliadas.

Portanto, neste capítulo investigaremos primeiro o que podemos ou não considerar como política pública no Brasil e seus diferentes escopos; em seguida, demonstraremos como as duas principais ações governamentais de combate à fome foram desenhadas e aplicadas no Brasil no últimos 20 anos; por fim, discorreremos sobre o conceito mais amplo de renda básica e como este pode ser um potencial direcionador para novos desenhos de políticas públicas voltadas, principalmente, para alimentação.

2.1 O que são políticas públicas?

Tal qual a percepção do Estado em se reconhecer como um ator ativo na sociedade, o estudo de políticas públicas também é uma área da academia recém-inaugurada e que podemos afirmar ter menos de cem anos de literatura.

Como comentado no capítulo 01, o entendimento sobre direitos prestacionais ocorre somente numa segunda geração de direitos e isso coincide com um período em que há a ascensão do Estado de bem-estar social na Europa, e, nos Estados Unidos, uma forte intervenção do governo na economia, como resposta à chamada “Grande Depressão”, que ocorreu em 1929 (FONTE, 2013, p. 30).

Há, hoje em dia, diversas definições do conceito de *política pública*. Fonte (2013, p. 37) entende que³⁴, para os órgãos julgadores, uma política pública está sempre conectada a um direito social de cunho prestacional. No entanto, este conceito (como um braço da ciência política) encontra pouco consenso e a melhor generalização possível, aqui, talvez seja afirmar que *políticas públicas são decisões governamentais* (transcritas em Lei) e se referem a *ações do governo* (quando este coloca a Lei em prática).

De forma mais granulada, Fonte (2013, p.38-39) enxerga 03 vieses na formulação do conceito de políticas públicas a partir da Ciência Política:

- **Viés 1:** Tudo que o governo decida (ou não) fazer é uma política pública. Ou seja, reduz o conceito a decisões tomadas ou não pelo poder público – com ou sem uma diretriz clara. É um viés problemático, já que não leva em consideração a aplicação e resultados da ação antes tomada;
- **Viés 2:** Conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por atores políticos com objetivos e meios de alcançá-los. Nesse viés, mais completo e complexo que o anterior, o conceito não é uma decisão isolada, mas se torna um conjunto de fatores e decisões que demandam atos e escolhas, emanando de um ou mais atores políticos;

³⁴ Após levantamento nas definições das principais cortes do país, com exceção dos Tribunais Superiores, mapeou-se os temas mais recorrentes que mencionaram políticas públicas: direito à saúde; direito à educação; direito dos presos; direito das crianças e adolescentes; direito dos idosos e direito à moradia.

- **Viés 3:** Curso de ação intencional construído por um ator/atores para lidar com um problema/ preocupação. Aqui, em adição aos vieses anteriores, leva-se em conta que as políticas públicas são ocasionadas a partir de problemas sociais

Secchi (2011, p. 04) agrega mais duas abordagens à análise:

- **Abordagem 1:** “Estatista”, entendendo-se que a política pública emana do Estado (ou ator estatal) e somente dele. Atores não-estatais podem ter influência no processo, mas não são responsáveis por sua operacionalização.
- **Abordagem 2:** “Multicêntrica”, considera que uma política é pública quando o problema a ser enfrentado é de caráter público. Nesse sentido, atores não-estatais teriam o privilégio de formatar “políticas públicas”, como uma ONG ao incentivar o plantio de árvores.

Por fim, Secchi (2011, p. 8) exemplifica os quatro tipos de instrumentos de políticas pública, com base nas teorias de Theodor Lowi (1972):

1. **Políticas Regulatórias:** São políticas que regularizam práticas na sociedade, buscando padrões de comportamento desejados para o melhor convívio comum. Exemplo: Lei Seca (Lei nº 11.705/08) regula o consumo de bebidas alcoólicas para condutores de veículos, garantindo assim uma menor taxa de acidentes de trânsito.
2. **Políticas Distributivas:** São políticas de oferecimento de bens e serviços a populações que os demandam e não têm poder de compra no momento. Exemplo: Lei de Cotas (Lei Nº 12.711/12), que distribui vagas em universidades públicas e instituições federais de ensino técnico de nível médio para pessoas pretas, pardas, indígenas, pessoas com deficiência e estudantes de escola pública.
3. **Políticas Constitutivas:** São políticas que visam definir as responsabilidades de cada esfera do poder público no Brasil, distribuindo as responsabilidades entre Município, Estado e União. Exemplo: Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Nº 9.394/96), que estabelece que a educação infantil é responsabilidade e obrigação de cada município e, portanto, estado e Federação não atuam diretamente.

4. Políticas Redistributivas: São políticas que buscam reduzir níveis de desigualdade social, transferindo de forma focalizada renda, bens ou serviços (acumulada através da arrecadação de impostos de toda a população) para as que estão em maior vulnerabilidade social. Exemplo: Lei do FIES (Lei Nº 10.260/01), em que se criou um fundo nacional para ajudar no financiamento estudantil no ensino superior com objetivo de aumentar o número de ingressos em universidades.

Para este estudo vamos considerar que as políticas públicas de combate à fome apresentam o viés 03, ou seja, são intencionalmente criadas visando a correção de um problema social. Além do mais, estão de acordo com a abordagem 01, segundo a qual a política pública emana do Estado e somente dele. Ainda que outros atores da sociedade civil também estejam engajados na erradicação da fome, consideramos estas ações mais voltadas à caridade quando comparadas a uma grande coordenação nacional, como foram o bolsa família e o auxílio emergencial. Por fim, são consideradas políticas redistributivas e que visam aliviar – ainda que de forma tímida - o abismo da desigualdade social existente no Brasil no século XXI.

Deste modo, uma vez definida a característica da política pública, é preciso definir como é pensada, criada e colocada em prática. Ainda que a metodologia utilizada possua algumas fragilidades³⁵, é a mais comum entre os estudiosos da área por ser uma ferramenta simples, didática e possível de aplicar a diferentes tipos de políticas públicas nos mais diversos setores/países.

A metodologia, chamada de *ciclo de políticas públicas (policy cycle)* é baseada na concepção de dois pesquisadores ingleses, Stephen Ball e Richard Bowe, que em 1992 estudavam as políticas de educação e buscaram caracterizar, durante seus estudos, uma dinâmica contínua da construção e aplicação de uma política pública educacional (MAINARDES, 2006, p. 49).

A formulação, ainda que caracterizada em fases, muitas vezes têm estas misturadas ou a sequência alternada na realidade; outros autores ainda adicionam

³⁵ Apontadas por Jenkins-Smith e Sabatier em 1993 (RAEDER, 2014, p. 127), se resumem a: os diferentes estágios não estão casualmente ligados ou são diretamente sucessivos; não oferece base para testes empíricos; falha na integração do processo político com o processo de política pública; foco legalista e top-down, negligenciando outros fatores – como diferentes níveis de governo.

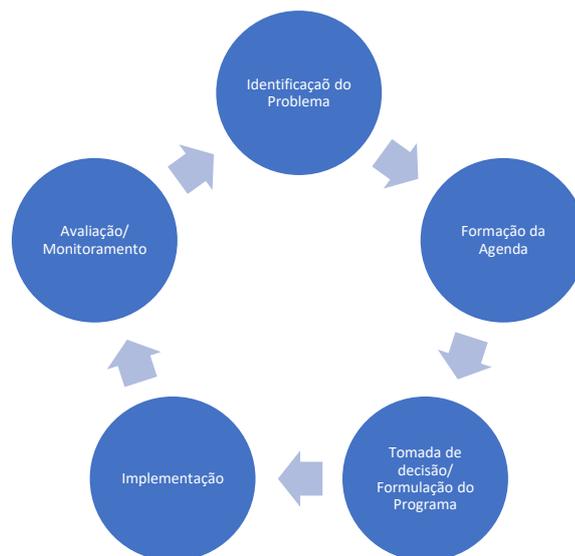
novas fases – como é o caso de Secchi (2011, p.33) que inclui ainda “formulação de alternativas” e a “extinção” como etapas necessárias.

Apesar disso, o modelo aqui explorado é útil para organizar a complexidade de uma política pública em fases e, com isso, “cria um referencial comparativo para casos heterogêneos” (SECCHI, 2011, p. 34). Para Mainardes (2006, p.55):

No ciclo de políticas descrito anteriormente, a simplicidade e a linearidade de outros modelos de análise de políticas são substituídas pela complexidade do ciclo de políticas. A abordagem do ciclo de políticas traz várias contribuições para a análise de políticas, uma vez que o processo político é entendido como multifacetado e dialético, necessitando articular as perspectivas macro e micro.

Aqui nos atentaremos para as cinco principais: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) tomada de decisão e formulação da política; 4) implementação e 5) avaliação e monitoramento. Considerando que este é um ciclo contínuo, após a última fase, o processo deve se reiniciar para incluir melhorias e adaptação da política após a nova realidade instaurada.

Imagem 1: Ciclo de políticas públicas



Fonte: Elaborado pelo autor.

A primeira etapa do ciclo, denominada *identificação do problema*, é o entendimento da realidade social percebida e diferente da desejada. Este problema

pode aparecer de forma súbita – como uma catástrofe climática ou uma pandemia; de forma gradual – como um aumento do lixo coletado ou aumento da população em determinado bairro demandando mais serviços públicos; em decorrência de outra situação dada como positiva – aumento do poder de compra, que levou a maior compra de automóveis e, portanto, mais trânsito na cidade; ou, ainda, verifica-se há muito tempo, mas nunca houve medida de contenção suficiente – como o aumento das favelas no Brasil (Secchi, 2011, p. 34-35). Uma vez que um destes problemas é identificado por um ator político, este pode articular uma atenção especial para que o problema passe a aparecer na agenda política.

A *agenda política* é a construção e agrupamento de todos os problemas considerados socialmente relevantes para a população naquele momento, do ponto de vista dos agentes públicos. Esta agenda pode ser *política* (quando a comunidade política a constrói com base naquilo que considera importante para o desenvolvimento da sociedade); *formal* (quando os governantes já decidiram quais problemas irão enfrentar e os institucionalizaram); ou ainda uma agenda da *mídia* (quando os meios de comunicação, através do seu poder, tentam influenciar as demais agendas chamando atenção extra ao um determinando tema) (RAEDER, 2014, p.130).

Com a agenda definida, é necessário passar para a etapa de *tomada de decisão*, que ocorre quando os agentes políticos, com base em diferentes critérios e métodos, deverão priorizar, dentre os diferentes problemas observados e filtrados nas fases anteriores, quais são os mais importantes e relevantes³⁶ para, então, formular a política pública e seus critérios de aplicação (público-alvo, verba disponível, regiões afetadas etc.).

Assim caminha-se para a *implementação da política pública* que ocorre quando, finalmente, a ação sai do campo das ideias para o campo da prática, executada pelos agentes da administração pública, concretizando tudo o que foi antes levantado e planejado. Raeder (2014, p.134) ressalta a “necessidade de um bom entrosamento entre formuladores e implementadores para a concretização de políticas exitosas”.

Por fim, na fase de *avaliação* o agente público e/ou agentes sociais interessados avaliam o desempenho da política pública com base nos critérios e

³⁶ Secchi (2011, p. 44) com base nos estudos de Bobbio (2005) apresenta diferentes modelos de tomada de decisão.

problema que se propôs a solucionar e nos indicadores pensados na fase 03 (formulação do programa).

Com os resultados em mãos, são possíveis três caminhos: a continuação/expansão da política pública, pois o problema ainda não foi, de fato, resolvido, mas demonstra melhoras após a implementação; a reestruturação marginal de alguns aspectos que corrigirão a rota do programa sem a necessidade de encerrá-lo e visando a melhor correção do problema observado inicialmente; e, por fim, a extinção da política pública, quando o problema foi superado ou a política foi desenhada de forma incorreta e só foi percebido na sua aplicação prática (SECCHI, 2011, p. 51).

Com o conceito de políticas públicas agora aclarado, o próximo subcapítulo busca descrever como o Estado brasileiro desenvolveu ações para o combate à fome em território nacional desde os princípios do século XX e detalhando os principais programas na agenda política. Além disso, buscaremos aprofundar no conceito de *renda básica*.

2.2 Políticas de redistribuição de renda no Brasil

Em uma perspectiva histórica, políticas públicas de combate à fome estão presentes há quase um século no Brasil (VASCONCELOS, 2005), passando por diferentes abordagens a depender da orientação política do governo de ocasião.

Em princípios do século XX, eram de caráter universalista³⁷, em que se buscava promover ações que, segundo Almeida (2011, pg. 147), proporcionavam “aos cidadãos benefícios que garantiriam um mínimo para que os indivíduos pudessem enfrentar os riscos de uma estrutura capitalista desenvolvida e excludente”.

Nesse sentido, a partir da década de 1930, foram pensadas as primeiras políticas nacionais de combate à fome como resposta aos problemas de abastecimento no país dado o início da Segunda Guerra Mundial, sendo criada a Comissão de Abastecimento³⁸, que monitorava e fixava o preço dos alimentos além de suportar a distribuição destes nos centros populacionais. (BELIK, SILVA, TAGAKI, 2001).

³⁷ Como, por exemplo, a instituição do Salário-Mínimo como forma de aumentar o poder de consumo das populações mais carentes e, por consequência, melhorar a nutrição (VASCONCELOS, 2015, p. 441).

³⁸ Decreto-Lei nº 1.507 de 16 de setembro de 1939.

Mais tarde, com o final da Segunda Guerra Mundial e com a criação da ONU e da FAO, o Brasil prossegue na abordagem universalista e, como observam Belik, Silva e Tagaki (2001, p. 121), procura expandir as redes de abastecimento e de lojas varejistas como forma de ampliar o acesso a alimentos a preços baixos, com a criação da GEMAB (Grupo Executivo de Modernização do Abastecimento), em 1968.

A década de 1980 foi fundamental para o tema, no Brasil, uma vez que a Constituição Federal de 1988 previu o chamado *benefício de prestação continuada (BPC)*³⁹, isto é, o primeiro programa assistencial de garantia à renda, além de fornecer uma “arquitetura institucional básica para as políticas de garantia de renda do país” (CASTRO e MODESTO, 2010, p. 8).

A partir da década de 1990, com a intensificação da urbanização, novas formas de consumo e novos alimentos disponíveis para a compra (como, por exemplo, os embutidos), além do cenário econômico marcado pela inflação e a retomada da democracia, as políticas públicas de enfrentamento à pobreza passam a ser de caráter focalizado, buscando oferecer um benefício monetário diretamente ao indivíduo que necessita do complemento de renda.

Assim, surgem políticas como o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), criado durante o governo de José Sarney (1985-1990). Mais à frente, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), ocorre a estruturação da Rede de Proteção Social, com 12 frentes. A primeira delas é o Bolsa Alimentação, focado em crianças até 06 anos, gestantes e mães no período de amamentação até seis meses; em famílias com até meio salário-mínimo per capita e oferecendo R\$15 por criança até 03 anos. O programa beneficiou 1.300.000 de pessoas até 2002⁴⁰.

No âmbito municipal houve políticas focadas na distribuição de renda básica em formatos complementares à proposta federal. Segundo Suplicy (2003, p. 235), os dois exemplos abaixo citados se destacam por serem pioneiros, mas houve também

³⁹ BCP é a garantia de um salário-mínimo por mês ao idoso com idade igual ou superior a 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade. Não pode ser confundido com a aposentadoria, uma vez que para receber o benefício não é necessário ter contribuído para o INSS. Tampouco, o BPC paga 13º salário e deixa pensão por morte (Governo Federal, 2023 – Disponível em:

<<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/beneficios-assistenciais/beneficio-assistencial-ao-idoso-e-a-pessoa-com-deficiencia-bpc>>

Último acesso em: 05/05/2023

⁴⁰ Consultoria Legislativa - Estudo Nº 273, de 2003. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/comissoes/cas/es/es_progtransf.pdf>

experiências em Ribeirão Preto, São José dos Campos, Belém, Mundo Novo, Belo Horizonte, Piracicaba, Jundiá, Blumenau e Caxias do Sul, dentre outras cidades.

Em 1995, tiveram início algumas experiências pioneiras de transferência de renda, primeiro na cidade de Campinas, Estado de São Paulo, onde o prefeito Magalhães Teixeira implantou o Programa de Garantia da Renda Familiar, e depois no Distrito Federal, onde o governador Cristovam Buarque introduziu o Programa Bolsa-Escola. Nos dois casos, as famílias com renda mensal inferior a 1/2 salário-mínimo per capita tinham direito a receber um complemento de renda enquanto suas crianças em idade escolar estivessem frequentando as aulas. Em Campinas, o benefício familiar foi definido como a quantia necessária para completar a metade de um salário-mínimo vezes o número de membros da família; no Distrito Federal ele foi definido como um salário-mínimo, independentemente do tamanho da família.

Ainda seguindo a orientação de políticas públicas focalizadas, em 2003, já durante o governo de Luis Inácio Lula da Silva, foi inaugurado o Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome (MDS), e nele se centralizou um conjunto de políticas públicas (ALMEIDA, 2011).

A partir disso, os programas de transferência de renda pré-existent da Rede de Proteção Social (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Auxílio Gás, entre outros) foram unificados em um único programa, o Bolsa Família (Lei 10.836 de 9 de janeiro de 2004). O conjunto desse aumento do investimento em políticas sociais promoveu a saída do Brasil do mapa da fome em 2014, quando houve redução da pobreza em 15% e da extrema pobreza em 25% (IPEA, 2017).

No entanto, ao final de 2019 e princípios de 2020, uma nova crise mundial foi desencadeada pelo avanço da pandemia causada pelo então recém-descoberto SARS-CoV-2 (também denominado COVID-19, ou, simplesmente, Coronavírus). Este evento foi capaz de afetar não somente a saúde das pessoas, mas teve impacto direto nas economias e desenvolvimento de praticamente todos os países do mundo.

Com o avanço da propagação do vírus, além das muitas mortes causadas, houve grande aumento nas taxas de desemprego, pobreza e desigualdade e, nesse cenário, reconhecido oficialmente como de calamidade pública⁴¹, o país observou uma rápida

⁴¹ O Governo Federal reconheceu o estado de calamidade pública no Brasil em decorrência da pandemia do coronavírus no dia 20 de março de 2020. Nesse estado, foi possível não cumprir a meta

escalada da informalização, desemprego e insegurança alimentar. Este último fenômeno ocorre quando parcela significativa da população não tem rendimentos econômicos permanentes suficientes para o acesso a alimentos necessários a uma vida ativa e saudável (HOFFMANN, 1995).

Registre-se, além do mais, a orientação política do governo federal da época, que, a pretexto de adotar uma política econômica de índole liberal, não tomou providências necessárias ao impulsionamento da economia brasileira com vistas à criação ou manutenção dos empregos existentes, o que aprofundou ainda mais o já desastroso cenário social.

Assim, foi graças a uma mobilização da sociedade civil impulsionada pelas redes sociais – chamado *Renda Básica que Queremos* - que o projeto de lei 9236/17, do deputado Eduardo Barbosa (PSDB), foi discutido, revisado e aprovado ao final do mês de março de 2020, com o intuito de estabelecer o chamado de *auxílio emergencial*, no valor de R\$ 600,00, pagos por 03 meses através de uma conta digital criada na Caixa Econômica Federal. O benefício buscou minimizar impactos que as famílias que perderam o emprego pela situação econômica ou que foram impossibilitadas de trabalhar, dadas as características do seu posto de trabalho, pudessem estar sofrendo (OROFINO, 2020).

Mais do que isso, sua aplicação evidenciou a possibilidade da execução de um programa de renda básica nacional, trazendo à superfície do debate público esse tema junto da necessidade de se institucionalizar o programa como algo permanente no calendário/orçamento público. A própria extensão e gravidade da pandemia fez com que o auxílio fosse estendido por mais tempo além do plano – inicialmente previsto para apenas 03 meses – e teve também seu valor reajustado⁴².

No retorno de Luis Inácio Lula da Silva ao poder executivo, o Bolsa Família foi reformulado com base nos ajustes feitos durante a pandemia e teve seu nome e identidade visual retomados pela gestão a fim de retomar o combate à fome no país.

Visto este histórico de um século de políticas de combate à fome no Brasil, a ideia agora é aprofundar-se nas duas principais ações governamentais do século XXI: o

de responsabilidade fiscal determinada para aquele ano, visto a expectativa de maiores gastos públicos principalmente na área da saúde, sem ocasionar em crime de responsabilidade fiscal.

⁴² Os primeiros cinco meses de pagamento (abril-agosto) tiveram o valor médio de R\$600, sendo que a partir de setembro o valor foi reduzido para R\$300 e com novos condicionamentos.

Bolsa Família e o Auxílio Emergencial. Para além destes, também será explorado o conceito de renda básica no Brasil e no mundo.

2.2.1 O Programa Bolsa Família (2003-2019)

Como mencionado anteriormente, a partir da década de 1990 e o advento do neoliberalismo na América Latina, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), no Brasil, determina que parte das políticas sociais universais passe a ser do tipo focalizado, ou seja, voltadas para os mais pobres, com objetivo de ser um programa de complementação de renda e uma forma de compensação aos estragos econômicos promovidos por este modelo econômico.

Para o desenvolvimento das chamadas políticas de focalização, em oposição às de universalização, utilizou-se a divisão das famílias brasileiras em oito categorias baseadas nos rendimentos per capita e familiar (listados abaixo na tabela 01⁴³). Isso implica, sem dúvida, em maior fragmentação da classe trabalhadora, de modo que aqueles que têm emprego e o mínimo acesso à seguridade social passam a ser considerados “privilegiados”.

Tabela 1 - Grupos de Renda da População

Grupo	Renda per capita	Renda familiar
Extremamente pobre	Até R\$ 81	Até R\$ 324
Pobre, mas não extremamente pobre	Até R\$ 162	Até R\$ 648
Vulnerável	Até R\$ 291	Até R\$ 1.164
Baixa classe média	Até R\$ 441	Até R\$ 1.764
Média classe média	Até R\$ 641	Até R\$ 2.564
Alta classe média	Até R\$ 1.019	Até R\$ 4.076
Baixa classe alta	Até 2.480	Até R\$ 9.920
Alta classe alta	Acima de 2.480	Acima de R\$ 9.920

Fonte: Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) – Cartilha Vozes da Classe Média, 2012.

⁴³ Dados não atualizados para 2023, já que a política pública foi baseada nos dados da época.

A lógica das políticas focalizadas para o combate à pobreza é clara: o Estado deve dirigir suas ações para os mais pobres de forma a estabelecer uma linha mínima de pobreza (no Brasil, à época, equivalente a uma renda per capita de até R\$ 81,00), fazendo com que os demais, da chamada “nova classe média”, sejam, de certa forma, empurrados para o mercado, suprimindo suas necessidades de subsistência sem a utilização de serviços públicos.

Este tipo de política foi iniciado em pequena escala durante o governo FHC e mais tarde foram reorientadas e aprofundadas durante a gestão de Luis Inácio Lula da Silva na presidência (2003-2010), com apoio do Banco Mundial.

Entendeu-se que o direcionamento de recursos fiscais para programas de transferência de renda - condicionando as famílias à manutenção de crianças e adolescentes na escola, além da carteira de vacinação em dia - estimularia a renda na região de modo a formar o “capital humano” necessário a seu desenvolvimento.

Durante as eleições de 2002, Lula já havia definido o combate à fome como “carro-chefe” entre as demais políticas sociais (garantia de renda mínima, reforma na educação e reforma do sistema de saúde) que desejava criar ou ampliar, e previstas em seu plano de governo (2002, p. 39)⁴⁴:

A implementação de políticas sociais como eixo do desenvolvimento exige medidas audaciosas e criativas. As políticas sociais quase sempre foram tratadas no Brasil como questões marginais, vinculadas ao assistencialismo. Para mudar essa lógica, o primeiro passo é romper com as ações fragmentadas e dispersas, os feudos e loteamentos temáticos e clientelísticos que descaracterizam as políticas sociais no Brasil em todas as esferas, do município à União. O País precisa de políticas sociais integradas, estratégicas, formuladas e implementadas por meio de ações intersetoriais, buscando sempre parcerias com os diversos segmentos, entidades e movimentos sociais.

A partir disso, em 2004, o governo Lula criou o Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome (MDS) e nele centralizou um conjunto de políticas públicas focadas em três grandes diretrizes sociais: programas de transferência de renda, segurança alimentar e assistência social.

⁴⁴ Programa de Governo 2002: Coligação Lula Presidente - Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/uploads/programagoverno.pdf>>

Destas diretrizes, decorre a agenda social do governo, instituída por Lula e compreendendo um conjunto de ações que priorizam o combate à pobreza, tanto na cidade como no campo. Por meio desta agenda política busca-se a garantia de direitos, a redução das desigualdades, ampliação de oportunidades às famílias mais pobres, a ampliação dos serviços socioassistenciais, a reestruturação dos programas para a juventude e o fortalecimento dos direitos da cidadania para crianças e adolescentes, mulheres, comunidades quilombolas e povos indígenas.

Historicamente, o Bolsa Escola foi instituído em 11 de abril de 2001 e era vinculado à educação; o Bolsa Alimentação, vinculado à saúde, foi instituído em 6 de setembro de 2001 e o Auxílio Gás em janeiro de 2002, todos durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Somente o Programa Nacional de Acesso à Alimentação foi criado no governo Lula, em 13 de junho de 2003 (MENDES, 2006).

A partir da criação do Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome, os programas de transferência de renda já existentes e criados na gestão FHC (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás) foram unificados em um único programa: o Programa Bolsa Família (PBF) – primeiro como Medida Provisória em 2003 (Medida Provisória N.º 132) e depois como lei (Lei 10.836 de 9 de janeiro de 2004)⁴⁵. Para as famílias mais pobres, a junção desses programas em 2004 resulta em um bônus no valor recebido, além da redução da complexidade em receber diferentes valores de diferentes fontes.

O Bolsa Família pode ser definido, assim, como um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de extrema pobreza ou pobreza em todo o país. Teve como foco inicialmente a atuação no grupo de milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 50,00 mensais ou entre R\$ 50,01 e R\$100,00 – valores de 2003. O benefício seguia a seguinte dinâmica⁴⁶:

O benefício básico, no valor de R\$50,00, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza, com renda per capita mensal de até R\$50,00; e o benefício variável, no valor de R\$15,00 por beneficiário, destinado a unidades familiares que se

⁴⁵ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-10836-9-janeiro-2004-490604-publicacaooriginal-1-pl.html>

⁴⁶ Medida Provisória n.º 132, de 2003. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=191275
Último acesso em: 05/05/2023

encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza, com renda per capita mensal de até R\$100,00, e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre zero e 12 anos e adolescentes até 15 anos. Este último benefício fica limitado a R\$45,00 por unidade familiar e pode ser percebido cumulativamente ao benefício básico.

O programa foi instituído com três eixos principais de atuação: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades (matrícula e frequência escolar para crianças e adolescentes de 6 a 17 anos, e acompanhamento em saúde para gestantes, nutrizes e crianças com idade de 0 a 6 anos) reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares de qualificação profissional objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

Organizou-se também na forma de pagamento regular, uma vez que mensalmente o governo federal depositava uma quantia para as famílias que estavam cadastradas no CadÚnico⁴⁷. O saque do dinheiro poderia ser feito com um cartão magnético, emitido preferencialmente em nome da mulher/mãe, e o valor variava de acordo com a renda e a composição familiar, como antes mencionado.

Para Araújo *et al* (2018, p. 774) “um dos desafios na implementação do PBF de forma nacionalizada é a assimetria entre os governos locais, tornando imperativo que a coordenação federal do PBF formule uma estratégia para nivelar o desempenho de modo a transformar em potencialidades suas características específicas”.

⁴⁷ Criado na gestão de Fernando Henrique Cardoso (2001) o Cadastro Único (ou CadÚnico) é um conjunto de informações sobre as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza. Essas informações são utilizadas pelo Governo Federal, pelos Estados e pelos municípios para implementação de políticas públicas capazes de promover a melhoria da vida dessas famílias. Devem estar cadastradas as famílias de baixa renda que ganham até meio salário-mínimo por pessoa; ou que ganham até 3 salários-mínimos de renda mensal total (CAIXA, 2023). Disponível em: <<https://www.caixa.gov.br/servicos/cadastro-unico>> Último acesso em: 05/05/2023.

Imagem 2 – Logo original do “Bolsa Família” (2003)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento - 2010. Disponível em: [Apresentação Bolsa Família](#)

Desde o seu estabelecimento e fortalecimento como política pública, talvez um dos fatos mais relevantes tenha sido a implementação do IGD (Índice de Gestão Descentralizada) nos âmbitos estadual e municipal em 2006. Ele é um cálculo matemático que indica a quantidade de recursos que serão repassados aos demais entes federativos pelo governo federal e que, por meio deste indicador, consegue incentivar os entes a cumprir metas e assim angariar mais recursos (ARAÚJO *et al*, 2018, p. 776). Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2012, p. 8):

O IGD é um indicador sintético, objetivo e transparente que associa a fórmula de repasse com monitoramento e incentivo a boas práticas da gestão. Os recursos dele advindos passam a integrar o próprio Orçamento Municipal, o que fortalece a autonomia defendida na Constituição: capacidade de autogoverno, baseado na descentralização e não na hierarquia de um governo central, proporcionando mais liberdade nas tomadas de decisões locais.

Para o índice municipal, por exemplo, são considerados quatro fatores (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012, p. 9-10): (I) fator de operação – composto por cobertura do cadastro único, atualização do cadastro único, condicionalidade da educação e condicionalidade da saúde; (II) adesão ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS); (III) apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD; (IV) aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do

IGD pelo Conselho Municipal de Assistência Social. Ainda segundo Araújo *et al* (2018, p. 778):

O IGD-M possui uma representatividade da implementação dos procedimentos básicos do PBF, pois trata-se de um indicador de eficácia, evidenciando o nível de cumprimento de atividades fundamentais do programa. Pelas características citadas, o IGD-M é um preditor de desempenho das atividades do PBF e uma variável que pode ser problematizada a fim de identificar os possíveis determinantes da gestão do programa.

Durante o Governo Lula houve ainda a criação do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no Âmbito do SUAS (Resolução CIT nº 07) e o estabelecimento da Revisão Cadastral bienal do CadÚnico (instrução operacional nº 28 da SENARC, vinculada ao MDS) ambos em 2009; em 2010 houve o desenvolvimento da versão 07 do Cadastro Único – a primeira digital.

Na gestão seguinte, de Dilma Rousseff (2011-2016), houve a criação do Plano Brasil Sem Miséria⁴⁸, que visava superar a extrema pobreza até o final de 2014. Através deste plano foi possível coordenar as ações de 22 ministérios diferentes, somados aos estados, municípios, setor privado e terceiro setor, para retirar pessoas da situação de extrema pobreza – através de buscas ativas, localizava-se as pessoas nesta situação e lhes oferecia o benefício – e criar a Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza, como forma de monitorar intensivamente as ações implementadas. Essa é uma mudança de postura de um Estado passivo - que espera mais uma ação do indivíduo – para um Estado ativo.

Dilma ainda sancionou: 1) a criação do retorno garantido ao Bolsa Família (instrução operacional nº 48 da SENARC, vinculada ao MDS) para famílias que saíram do Bolsa Família e depois retornaram não ficarem no final da fila de espera; 2) Portaria de controle de condicionalidades (portaria nº 251 da SENARC) para evitar a suspensão do benefício a menos que comprovado o não cumprimento das condicionalidades impostas e, por fim, 3) a criação de benefício para superação da

⁴⁸ Mais detalhes na cartilha: “O Plano Brasil Sem Miséria” do MDS. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/wwp/BSM_introducao_PORT.pdf> Último acesso em: 05/05/2023

extrema pobreza na primeira infância (Lei n. 12.722/2012⁴⁹) como complemento de renda para famílias com crianças de 0 a 6 anos.

Nas últimas duas gestões do país, poucas mudanças foram implementadas ou incorporadas no Bolsa Família. Durante a gestão de Michel Temer (2016-2018) foi implementado o novo regime fiscal (Emenda Constitucional 95⁵⁰) que reorganizou as regras orçamentárias do país, limitando o crescimento dos gastos com assistência social com ajustes baseados apenas no índice IPCA.

Jair Bolsonaro (2019-2022), que anteriormente à sua gestão sempre criticou programas de transferência de renda, implementou a Medida Provisória 898⁵¹ ou o “13º salário” do Bolsa Família – uma parcela adicional, paga em dezembro de 2019 apenas, para os beneficiários do programa.

Com o início da pandemia do COVID-19 em 2020, os valores pagos através do Bolsa Família não eram mais suficientes para conter o contingente populacional que estava sem emprego ou mesmo que não poderia exercer sua função devido a circulação do vírus. Dessa forma, a transferência de renda no Brasil passou por um momento de reivindicação popular e reformulação para atender às novas demandas sociais – disso nasceu o “Auxílio Emergencial”.

2.2.2 O Auxílio Emergencial (2020-2022)

Ao final de 2019 e início de 2020, uma nova crise mundial foi desencadeada pelo avanço da uma pandemia causada pelo então recém-descoberto SARS-CoV-2 (também denominado COVID-19 ou simplesmente Coronavírus). Este evento foi capaz de afetar não somente a saúde das pessoas, mas teve impacto direto nas economias e desenvolvimento de praticamente todos os países do mundo.

Com o avanço da propagação do vírus, além das muitas mortes causadas, houve grande aumento nas taxas de desemprego, pobreza e desigualdade. Este impacto é de certa forma imediato uma vez que, com o isolamento forçado, pessoas em situação de informalidade laboral têm uma interrupção da renda familiar. Como consequência, verificou-se a diminuição da demanda por certos artigos, aumento dos casos de

⁴⁹ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12722.htm>

⁵⁰ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>

⁵¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv898.htm>

demissões e dificuldade de recolocação no mercado de trabalho. Este é um problema principalmente em países como o Brasil (COSTA, 2020, p. 972):

Além da crise sanitária, uma das consequências da pandemia é o aumento do desemprego e, portanto, a elevação da informalização do trabalho, dos terceirizados, dos subcontratados, dos flexibilizados, dos trabalhadores em tempo parcial e do subproletariado.

Nesse cenário, reconhecido oficialmente como de calamidade pública, o país observou uma rápida escalada da informalização, desemprego e insegurança alimentar. Este último fenômeno ocorre quando parcela significativa da população não tem rendimentos econômicos permanentes suficientes para o acesso a alimentos necessários a uma vida ativa e saudável (HOFFMANN, 1995).

Sem a principal fonte de renda fixa e sem capacidade prévia de gerar acúmulos financeiros, grande parte das famílias brasileira não consegue suprir suas necessidades alimentares e nutricionais básicas (RIBEIRO-SILVA, 2020). Algumas delas, ainda que recebam doações de cestas básicas e outros alimentos por parte do Estado ou da comunidade, não conseguem sequer preparar a própria refeição sem o acesso a água potável, saneamento básico ou energia e gás, que só poderão ser acessados novamente com a retomada dos ganhos monetários.

Além deste cenário de limitação na renda e uma constante taxa de desemprego desde 2014, o brasileiro e a brasileira alocados mais próximo à base da pirâmide social acabam sendo forçados a buscar um plano alternativo para complementar e/ou gerar suas rendas individuais através da informalização do trabalho (empregos temporários, sem estabilidade, executados em péssimas condições estruturais e sem segurança jurídica) como garantia de sobrevivência (COSTA, 2020).

Somados a estes dois últimos pontos - grande parcela da população com baixa renda e trabalhando na informalidade – tem-se como consequência, para além de muitas outras, um povo extremamente sensível aos preços das mercadorias que, em tempos como os de uma pandemia, têm seus valores elevados no mercado.

Para os que estão no topo da pirâmide social o aumento nos preços de alimentos em geral pode passar até despercebido ou causar alguma reclamação, mas o mesmo não acontece na base, onde a situação torna-se um impasse real, levando à insegurança alimentar e desnutrição, pois a renda não é capaz de contemplar todo o

mês de compras de alimentos e outras despesas básicas – aluguel, vestimentas, transporte etc.

Isso é evidenciado quando se analisa o consumo das diversas camadas que compõem a pirâmide social brasileira: as classes mais pobres do Brasil consumiram cerca de 199 kg de comida durante um ano (2019); as classes mais ricas, 429 kg – mais que o dobro no mesmo período. A mesma proporção acontece no consumo de frutas, em que as classes ricas consomem o dobro em comparação às classes mais pobres (MAZZA; BUONO, 2020).

Assim, foi graças a uma mobilização da sociedade civil impulsionada pelas redes sociais – chamado *Renda Básica que Queremos*⁵² - que o projeto de lei 9236/17⁵³, do deputado Eduardo Barbosa (PSDB), foi discutido, revisado e aprovado em 26 de março de 2020:

Art. 1º Fica criado o Programa de Renda Cidadã Emergencial, instrumento de garantia de renda para famílias, urbanas e rurais, em condição de vulnerabilidade social, inclusive famílias cujo principal rendimento bruto auferido pelos membros seja proveniente do trabalho informal (Projeto de lei 9236/17).

Com isso, estabeleceu-se o chamado *auxílio emergencial* no valor de R\$ 600,00⁵⁴, com pagamentos previstos inicialmente por 03 meses apenas, e através de uma conta digital criada na Caixa Econômica Federal, buscando minimizar impactos que as famílias que perderam o emprego pela situação econômica ou que foram impossibilitadas de trabalhar, dadas as características do seu posto de trabalho, pudessem estar sofrendo (OROFINO, 2020).

⁵² A princípio, a ideia do Governo Federal era limitar o auxílio emergencial a 3 meses com um voucher no valor de R\$200,00. Foi a organização social “Renda Básica que Queremos” que através da coleta de 547 mil assinaturas que conseguiu pressionar o congresso pelo aumento.

⁵³ Disponível em:
<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163972>>
Último acesso em: 07/05/2023

⁵⁴ Mulheres responsáveis pelo sustento familiar tinham um benefício adicional e poderiam receber até R\$1200,00 nesse primeiro ciclo.

Imagem 3 – Logo original do “Auxílio Emergencial” (2020)



Fonte: Governo Federal (2020)

A própria extensão e gravidade da pandemia fez com que o auxílio fosse estendido por mais tempo além do plano: em 01 de julho de 2020, o Governo Federal estendeu por mais 02 meses o benefício com o valor original de R\$600,00. Neste período, vale adicionar que os pagamentos do programa Bolsa Família continuavam em vigor.

Ainda que o auxílio tenha apresentado inicialmente algumas dificuldades no processo de execução, o benefício se mostrou eficiente em aliviar a pobreza imediata no curto prazo, contribuindo para a queda da pobreza no Brasil em 23%, de modo que 15 milhões de brasileiros e brasileiras saíram da linha da pobreza até agosto de 2020 – quando durou este primeiro ciclo de transferência de renda no valor original proposto (Neri, 2020).

Após a extensão por 06 parcelas, em setembro de 2020 o auxílio teve seu valor reduzido para R\$300,00; novas condicionalidades⁵⁵ e extensão prometida até dezembro do mesmo ano, via medida provisória Nº 1.000/2020⁵⁶. O então presidente Jair Bolsonaro justificou a decisão de redução do valor com base orçamentária e

⁵⁵ Pessoas com vínculo empregatício; benefício previdenciário ou assistencial ou benefício do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal; renda familiar mensal per capita acima de meio salário-mínimo e renda familiar mensal total acima de três salários-mínimos; residente no exterior; tenha recebido, no ano de 2019, rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70; tinha, em 31 de dezembro de 2019, a posse ou a propriedade de bens ou direitos, incluída a terra nua, de valor total superior a R\$ 300.000,00; tenha recebido, no ano de 2019, rendimentos isentos, não tributáveis ou tributados exclusivamente na fonte, cuja soma tenha sido superior a R\$ 40.000,00; tenha sido incluído, no ano de 2019, como dependente de declarante do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física enquadrado nas hipóteses previstas nos incisos V, VI ou VII; IX; esteja preso em regime fechado; tenha menos de dezoito anos de idade, exceto no caso de mães adolescentes; ou que possua indicativo de óbito nas bases de dados do Governo federal.

⁵⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm>

declarou que este valor cumpriria os deveres de responsabilidade fiscal junto com a equipe econômica⁵⁷.

Para este primeiro ciclo de pagamento, Marins *et al.* (2021, p. 685) calcula que o número de beneficiários chegou a 68,3 milhões de pessoas, sendo 37,8 milhões de mulheres – o que representa 56,1% da população.

Em janeiro de 2021, apesar da continuidade e agravamento da pandemia, o benefício foi encerrado momentaneamente (04 meses) pelo governo Federal. Em fevereiro, o Projeto de Lei 28/21⁵⁸ foi proposto e dele se derivou mais 04 parcelas, a priori, nas mesmas condicionalidades do último ciclo de pagamentos de 2020 e, depois, novamente prorrogado por mais 03 meses através da Medida Provisória 1.039, de 18 de março de 2021. Neste segundo ano, os valores foram reduzidos novamente: o valor geral foi de R\$250,00, com exceção para mulheres chefes de famílias monoparentais que tiveram direito a R\$375,00, e indivíduos que moram sozinho (família unipessoal) que receberam R\$150,00.

Ao fim deste ciclo notou-se uma redução de 28 milhões de pessoas que deixaram de ser elegíveis ao auxílio emergencial dadas as novas condicionalidades impostas pelo governo (MARINS *et al.*, 2021, p. 686).

Após estas duas renovações, o governo federal optou por extinguir o Programa Bolsa Família – após 18 anos de permanência na agenda e orçamento público - para tornar permanente o Auxílio Emergencial – agora sob nome de Auxílio Brasil⁵⁹ e com os valores atualizados para 2021. Segundo Machado (2021):

O decreto também atualizou os valores dos benefícios que as famílias recebem no Bolsa Família: de R\$ 89 para R\$100 para o benefício básico, R\$ 41 para R\$49 para o benefício variável e R\$49 para R\$56 para o benefício jovem. Com esta atualização, o benefício médio do Bolsa Família passará a ser de R\$217,18, um aumento de 17,83% de acordo com os cálculos do Ministério da Cidadania.

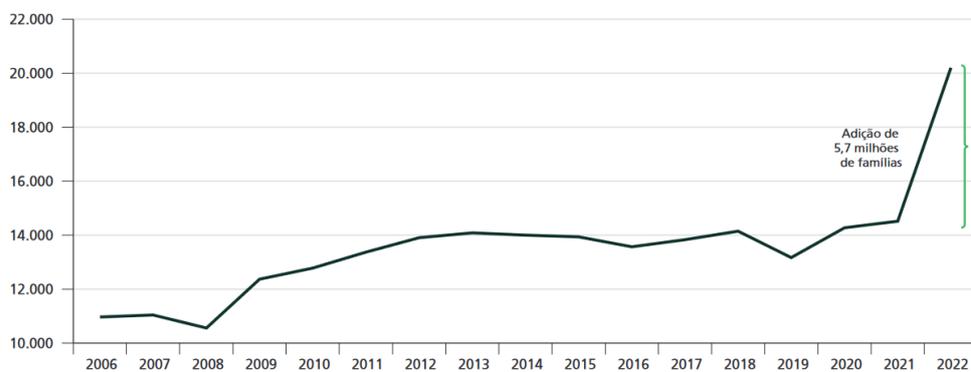
⁵⁷ Pronunciamento emitido em 02/09/2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/578454/noticia.html?sequence=1&isAllowed=>>

⁵⁸ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2268648>>

⁵⁹ Decreto nº 10.852, de 8 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10852.htm>

A extensão da pandemia também trouxe novas famílias para o CadÚnico e, somado aos novos critérios de elegibilidade do Auxílio Brasil, permitiu-se ampliar a rede de proteção social no Brasil com o novo benefício em 5,7 milhões de famílias. Além disso, constata-se que foram gerados, em média, 365 novos empregos formais para cada 1 mil famílias incluídas no programa de transferência de renda em 2021 (FIGUEIREDO, 2022, p.4).

Gráfico 2: Evolução do número de famílias atendidas pelo programa social brasileiro (2006-2022)

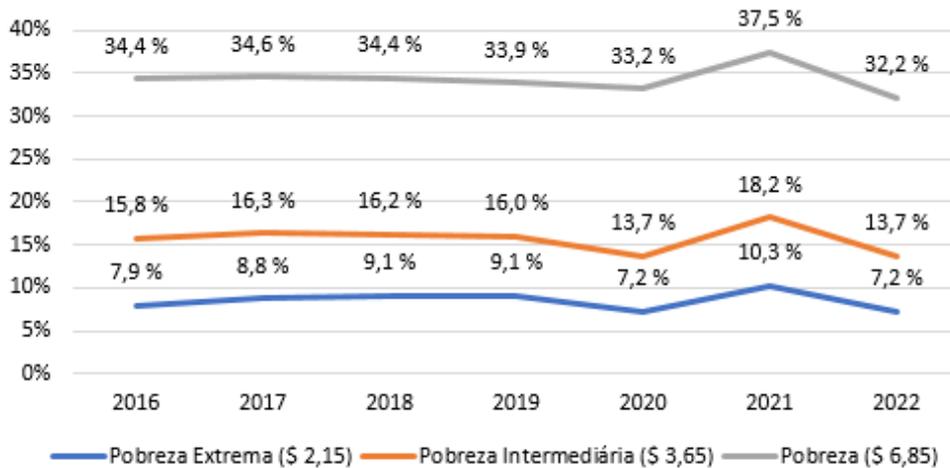


Fonte: FIGUEIREDO, 2022, p. 06

Em 2022, o Congresso Nacional alterou o valor do Auxílio Brasil para R\$400, dada a importância que o programa demonstrou durante a fase mais crítica da pandemia. Para Figueiredo (2022, p. 04) “o conjunto de evidências indica que, desde o início da pandemia da COVID-19, a ampliação da rede de proteção social estabelecida pelo Auxílio Brasil e por programas associados tem sido eficiente para a preservação do bem-estar das famílias mais vulneráveis”.

A crítica aqui feita ao Auxílio Emergencial/Brasil é que, em contraposição ao Bolsa Família, o primeiro atingiu bem mais famílias porque aumentou o critério de pobreza e retirou as condicionalidades antes impostas para receber o benefício. No curto prazo esta decisão aumenta o orçamento e no longo prazo tem menor incidência no combate à pobreza, já que não estimula a educação de base e negligencia o acesso à saúde – fatores importantes para a superação do ciclo da pobreza.

Dessa forma, ainda que esta política tenha ajudado no primeiro ano de pandemia, não foi suficiente para segurar os níveis de pobreza no ano seguinte – como demonstrado pelo gráfico a seguir:

Gráfico 3: População abaixo de diferentes linhas de pobreza monetária

Fonte: DUQUE, 2023, p. 01.

O Brasil não foi o único país a adotar tal política, já que a pandemia afetou todo o planeta. Ações semelhantes foram implementadas nos cinco continentes e algumas delas foram listadas na tabela a seguir:

Tabela 2 – Programas de Transferência de Renda Emergencial adotados durante a Pandemia

País	Nome	Valor Médio (US\$)	Comentário
África do Sul	Sem nome atribuído	\$ 20,54	Valor individual com adicional variável por criança
Argentina	Ingreso Familiar de Emergencia	\$ 144,00	Valor por família
Austrália	Coronavirus Supplement	\$ 550,00	Valor individual
Bolívia	Bono Familia	\$ 72,45	Valor individual
Brasil	Auxílio Emergencial	\$ 120,57	Valor individual
Canadá	Canada Emergency Response Benefit	\$ 1.477,00	Valor individual
Cingapura	Self-Employed Person Income Relief Scheme	\$ 800,00	Valor individual com US\$ 216 adicional por criança
Estados Unidos	Sem nome atribuído	\$ 1.200,00	Valor por família com US\$ 500 adicional por criança
França	Revenu de solidarité active	\$ 171,00	Valor por família com US\$ 113 adicional por criança
Índia	National Social Assistance Program	\$ 13,00	Valor individual
Itália	Sem nome atribuído	\$ 683,00	Valor individual
Namíbia	Sem nome atribuído	\$ 45,00	Valor individual

Fonte : MARINS *et al.*, 2021, p. 678-680. Elaboração própria.

2.2.3 A volta do Bolsa Família (2023)

Após o processo eleitoral em 2022, que culminou com a vitória de Luís Inácio Lula da Silva para um terceiro mandato, o Programa Bolsa Família retomou com seu nome original à agenda governamental, substituindo o Auxílio Brasil. Novamente, como em 2003, o tema foi abordado no discurso de posse do novo presidente⁶⁰:

Os direitos e interesses da população, o fortalecimento da democracia e a retomada da soberania nacional serão os pilares de nosso governo. Este compromisso começa pela garantia de um Programa Bolsa Família renovado, mais forte e mais justo, para atender a quem mais necessita. Nossas primeiras ações visam a resgatar da fome 33 milhões de pessoas e resgatar da pobreza mais de 100 milhões de brasileiras e brasileiros, que suportaram a mais dura carga do projeto de destruição nacional que hoje se encerra.

A política pública ganhou, então, novos contornos, muito influenciada pelo Auxílio Brasil e o novo cenário socioeconômico pós-pandêmico. Dessa forma, em 02 de março de 2023 foi publicada a Medida Provisória nº 1.164/2023⁶¹, com início de pagamentos para o dia 20 do mesmo mês e custo de até R\$ 80 bilhões em 2023⁶². O programa também teve sua identidade visual modernizada para estar alinhado com as demais comunicações do novo governo e teve o lançamento de um aplicativo para celulares.

⁶⁰ Discurso completo disponível em: <<https://lula.com.br/discurso-de-posse-lula-2023>> Último acesso em: 06/05/2023

⁶¹ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1164.htm>

⁶² Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2022 – Emenda 1. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-32-2022>> Último acesso em 06/05/2023.

Imagem 4 – Logo reformulado do “Bolsa Família” (2023)



Fonte: Governo Federal (2023)

O foco do novo programa são as famílias inscritas no CadÚnico e com renda per capita de até R\$218,00. Seguindo o padrão do programa original, também institui condicionalidades para que a família beneficiada continue recebendo: 1) comprovação da frequência escolar de crianças e adolescentes; 2) atualização da caderneta de vacinação de toda a família; 3) gestantes deverão fazer o acompanhamento pré-natal e 4) crianças até 07 anos incompletos devem fazer acompanhamento nutricional.

Com o cumprimento das condicionalidades, o valor-base a ser pago em 2023 é de R\$ 600,00 mensais, sendo que podem ser agregados mensalmente R\$150,00 por crianças de 0 a 6 anos, R\$50,00 por dependentes de 7 a 18 anos e R\$50,00 por gestante na família, sacados através de um cartão de débito da Caixa Econômica Federal – geralmente emitido em nome da mulher (como era também no passado).

Ponto importante é que, em caso do aumento da renda familiar para acima dos R\$218,00 o benefício não é cessado imediatamente, mas mantido por até 24 meses no valor de 50%.

Além disso, o Governo Federal manteve também a postura ativa do programa Brasil sem Miséria e passará – através do MDS – a identificar famílias e pessoas que estão em situação de vulnerabilidade e não estão cadastradas no CadÚnico.

Com a ampliação do Bolsa Família, surge o debate sobre a criação de um programa de renda básica no Brasil. Apesar da lei já aprovada desde 2005, nunca se foi colocado em prática ampla no país e dessa forma, discutiremos mais sobre o tema na seção seguinte.

2.3 Renda Básica Universal

Diante do contexto social apresentado, é importante retomar a análise do papel que uma política pública de renda básica poderia desempenhar no enfrentamento da fome no Brasil.

A princípio, a criação de tal política se justifica em razão da Constituição Federal, segundo a qual o Estado deve oferecer proteção social para aqueles que não podem, por razões alheias às suas vontades, adquirir alimentos. Desse modo, os processos institucionais de transferência de renda devem ser, também, uma ferramenta política para redução das desigualdades. Sugere-se então, nesse estudo, a discussão sobre o enfrentamento da fome a partir da aplicação da renda básica de forma ampla.

Para melhor compreender o termo “renda básica”, Philippe Van Parijs (2000, p. 179) a conceitua como “uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho”. Ou seja, uma quantia em dinheiro que deve ser transferida a todos os membros, individualmente, de maneira regular, dentro de uma mesma comunidade e sem condicionamento a atual renda pessoal.

No Brasil o precursor deste debate é o senador Eduardo Suplicy (Partido dos Trabalhadores – PT) que, no início deste século, em 2004, articulou a aprovação da Lei Federal 10.835, tornando o Brasil o primeiro a legislar sobre o tema (MARINS *et al*, 2021). Apesar dos esforços do então senador, a lei nunca foi colocada em prática desde a sua aprovação.

Diferente do Bolsa Família, programa de transferência de renda já bem conhecido, a renda básica não estabelece condicionamentos para o pagamento: por exemplo, hoje, para se candidatar a receber o Bolsa Família, há alguns critérios de elegibilidade,⁶³ além dos critérios para manutenção do benefício, tais como comparecimento de gestantes às consultas de pré-natal e atividades educativas; as crianças precisam manter carteira de vacinação completa e presença escolar mínima (CURRALERO, 2003).

Com o modelo de Renda Básica amplamente aplicado, seria possível tratar os sintomas da pobreza, tanto crônica como. “Quem tem fome tem pressa”, já dizia

⁶³ Famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza (aquelas que têm renda mensal até R\$ 178,00 por pessoa) e desde que tenham em sua composição gestantes e crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos. Para se candidatar ao programa, é necessário que a família esteja inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Betinho⁶⁴. Por isso, para a pobreza crônica o benefício traria o alívio imediato da sensação - como exemplo, o efeito do pagamento de R\$ 600,00 de auxílio emergencial pagos durante a pandemia e que retirou da linha da pobreza (ainda que temporariamente) 72% dos domicílios brasileiros beneficiados, segundo dados do Ministério da Economia (2020).

Portanto, nesse sentido, são esperados como resultados de uma renda básica ganhos reais não somente para o beneficiado – que passará a consumir mais e melhor - mas para a sociedade/nação como um todo. Vejamos o próprio exemplo Bolsa Família – que, como já mencionado, é classificado como Programa de Transferência de Renda Condicionada – e que está sendo aplicado há mais de 15 anos para apenas uma parcela de brasileiros.

Os impactos esperados no curto prazo da renda básica estarão principalmente centrados na redução dos índices de pobreza extrema, uma vez que a família assistida passa a ter seu poder de compra ampliado. Baseado na experiência Bolsa Família, a proporção de famílias pobres caiu de 21,7% para 20%, No entanto, o hiato de pobreza se reduz em 18% – de 9,4% para 7,8% –, e a severidade da pobreza cai em quase um quarto – de 5,9% para 4,6% (SOARES; SÁTYRO, 2009). Segundo André Souza, (2011) “estima-se que o Bolsa Família contribuiu com 15% do total da queda da incidência da extrema pobreza e com 35% da redução do hiato da extrema pobreza”.

No longo prazo, significa maior acesso e demanda por alimentos - principalmente cereais, carne, leite e derivados, feijão e açúcar. O programa auxiliou, sobretudo, crianças e adolescentes das regiões Norte e Nordeste onde o impacto do programa é de 31,4% maior que no Brasil como um todo (BAPTISTELLA, 2012). Algumas das boas consequências disso são: hospitais com menos casos de desnutrição, mortalidade infantil em queda e sem futuros adultos-gabiru⁶⁵ (JANUZZI; PINTO, 2013).

Para além destes resultados, há ainda uma provável consequência que é uma menor dependência da informalidade do trabalho. A renda básica, se estabelecida como política pública, deve ser utilizada nos pequenos negócios da região, mantendo

⁶⁴ Herbert de Souza, sociólogo criador da organização-não governamental Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida.

⁶⁵ Homens e mulheres de baixa estatura e que não tiveram desenvolvimento corporal adequado dado o cenário de miséria e fome em que nasceram e cresceram. O termo ficou conhecido após reportagem da Folha de São Paulo, em 1991.

a economia local aquecida ou até sendo responsável pela criação de novos negócios locais⁶⁶.

Ou seja, além de salvar vidas, a renda básica fortalece a economia interna ao passo que se espera que essa quantia em dinheiro nas mãos das famílias seja revertida imediatamente em consumo, estimulando comércios locais e, novamente, a arrecadação de impostos do governo⁶⁷.

Nesse sentido, exploraremos o tema mais nos subtópicos a seguir.

2.3.1 Conceito

“Deem a todos os cidadãos uma renda modesta, porém incondicional, e deixem-nos completá-la à vontade com renda proveniente de outras fontes”, é como Philippe Van Parijs (2000, p. 179), um dos principais pesquisadores contemporâneos sobre distribuição de renda, defende a implementação de tal política.

A Renda Básica Universal, apesar de parecer, não é um conceito novo na sociedade e já vem sendo discutido desde 1797 com Thomas Paine⁶⁸, passando por Joseph Charlier⁶⁹ (em 1848) e James Meade⁷⁰ (1935). Todos eles partiam do pressuposto de que parte da riqueza produzida naquele momento por uma sociedade (ou ainda por gerações anteriores) deveria ser redistribuída igualmente a todos os indivíduos vivos (BIDADANURE, 2019, p. 482).

Este conceito se basearia ainda nos valores cristãos de que a terra foi criada por Deus para ricos e pobres e, portanto, caberia ao Estado a criação de um fundo nacional que providenciasse isso a todos que chegassem à vida adulta (VAN PARIJS; VANDERBORGHT, 2018, p. 120).

Para além deste entendimento genérico, é necessário entender que cinco pilares são compreendidos dentro do conceito: renda, regularidade, individualidade, incondicionalidade e universalidade.

⁶⁶ No Brasil, os beneficiários do Bolsa Família representam 7% do total de microempreendedores individuais (Moreira, 2013).

⁶⁷ Cada R\$ 1,00 investido no Bolsa Família resulta em um aumento de R\$ 1,78 no Produto Interno Brasileiro (SILVA et al., 2018).

⁶⁸ Político e escritor britânico (1737-1809) e um dos fundadores do Estados Unidos da América.

⁶⁹ Jurista belga (1816-1896) e um dos percussores sobre as teorias de renda básica.

⁷⁰ Economista britânico (1907-1995) foi Nobel de Economia em 1977.

Em primeiro lugar, a renda básica é implementada através de pagamentos na forma de transferência de dinheiro, e não como a entrega de quaisquer bens ou serviços; dessa maneira, o cidadão poderá usá-la da forma que mais lhe convém e, por isso, complementa outros serviços públicos, como acesso à saúde e educação gratuitos (VAN PARIJS, 2000, p. 179-181).

Segundo Bidanure (2019, p. 484), é importante que a transferência seja em dinheiro porque esta renda adicional converte populações pobres em populações de consumidores, trazendo uma vantagem econômica também.

O segundo ponto é que o beneficiado pode escolher acumular o valor na sua poupança pessoal pelo tempo que for necessário, já que a renda básica é paga de maneira regular – semanalmente, mensalmente etc. Funciona, assim, como um complemento para a renda que já possui ou mesmo uma segurança para os períodos que possa enfrentar sem qualquer renda, garantindo sua liberdade como consumidor (BIDANURE, 2019, p. 485).

No que concerne à individualidade – aqui é um dos principais pontos de divergência do Bolsa Família, por exemplo – trata-se de compreender que a renda básica deve ser uniforme e paga a cada um dos membros da família e não somente ao chefe da família (que poderia tomar decisões e restringir parte da renda a determinado membro familiar mais vulnerável).

Este valor é padronizado e não leva em consideração diferentes condições socioeconômicas de cada família, já que a ideia aqui é promover a liberdade econômica individual e consciência comunitária (VAN PARIJS, 2000, p. 184).

Quanto à incondicionalidade – o que também difere da experiência brasileira mencionada no capítulo anterior –, consiste na falta de exigências para que o pagamento seja feito: não seria necessário comprovar que está trabalhando, buscando emprego, frequentando alguma escola ou com algum tipo de contrapartida no campo da saúde (exame pré-natal, vacinação em dia etc.).

Apesar de ser um dos pilares mais controversos, Bidanure (2019, p. 485) explica que, aqui, devemos entender que ninguém pode ser “rebaixado” mesmo que opte por permanecer inativo na sociedade – principalmente quando não há pleno emprego – e que esta noção se baseia nos termos de liberdades individuais e dignidade humana.

Por fim, a universalidade considera que todos os fatores anteriores devem ser condicionados a todas as pessoas de uma mesma comunidade política - sejam estas

ricas, pobres ou de classe média. Isso porque uma transferência de renda para pessoas ricas não as tornará mais ricas do que já são e ainda diminui o estigma de receber um auxílio governamental que muitas pessoas que precisam do mesmo se recusam a receber pela imagem social que isso lhes poderá causar (BIDADANURE, 2019, p. 485).

Alguns casos devem ser olhados separadamente: pessoas que estão na prisão podem perder o benefício temporariamente; crianças devem ter um estudo de caso mais aprofundado e pensionistas que já recebem uma renda básica podem ou não ser considerados aptos para esta renda complementar (VAN PARIJS, 2000, p. 183).

No arcabouço teórico, os principais expoentes do tema encaminham suas teses para uma perspectiva de ação global. Para Piketty (2014, p. 504), a criação de um imposto sobre o capital mundial poderia ajudar a financiar o Estado Social (bem como regular o capitalismo); Van Parijs e Vanderborght (2018, p. 334), a seu turno, defendem que a renda básica mundial serviria para a proteção contra a migração seletiva e esquemas redistributivos nacionais.

2.3.2 Aplicações no mundo e no Brasil

Até hoje, no entanto, nenhum país implementou um programa de renda básica em âmbito nacional. Muitos países desenvolveram outros tipos de programas de transferência de renda baseados em condicionalidades.

As primeiras experiências surgiram na Dinamarca em 1933; em seguida no Reino Unido (1948), Finlândia (1956), Suécia (1957), Alemanha (1961), Países Baixos (1963), Bélgica (1974), Irlanda (1977), Luxemburgo (1986), França (1988), Espanha (1990), Portugal (1996) e mais outros 15 países (SILVA E SILVA; BERMUDEZ, 2013, p. 311).

Na América Latina e Caribe, o processo foi mais tardio, iniciado em meados da década de 1990. Até 2012, dezoito países deste continente desenvolveram programas de transferência de renda, entre eles: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai (SILVA E SILVA; BERMUDEZ, 2013, p. 309).

No México, o programa denominado “Oportunidades” é pago bimestralmente e teve como resultado uma redução significativa do quadro de desnutrição, anemia,

nanismo e mortalidade infantil. As crianças inseridas no programa repetiram menos de ano e ficaram mais tempo na escola, conseqüentemente o trabalho infantil caiu. Em zonas rurais, a porcentagem de crianças entrando no ensino médio aumentou 42% e as matrículas em escolas da zona rural aumentaram em 85% (ROSENBERG, 2011, p. 1).

Apesar da construção teórica avançada, o único local do mundo onde tal política foi realmente concretizada em todos os seus aspectos foi no estado do Alaska (EUA). Chamada de *Alaska Permanent Fund Dividend*, foi criada em 1976 e implementada em 1982. O fundo é mantido pela renda originária da exploração petrolífera no local. Calcula-se metade destes rendimentos nos últimos cinco anos e o valor é então dividido igualmente pelo número de residentes elegíveis (GOLDSMITH, 2010, p. 5).

O Fundo acumula por volta de \$ 60 bilhões de dólares anualmente e, nos últimos anos, tem pagado cerca de US\$ 2.000⁷¹ por ano a cada um dos residentes vivendo há pelo menos um ano no estado (inclusive imigrantes e crianças); portanto, uma família de quatro pessoas recebe anualmente (por volta de outubro) o valor de US\$ 8.000 como renda adicional (JONES; MARINESCU, 2022, p. 7).

Através de uma série de modelos matemáticos, Jones e Marinescu (2022, p. 22-23) puderam concluir que a transferência monetária não afetou o emprego, uma vez que ela aumenta a demanda por trabalho através do aumento do consumo – sendo que no setor de serviços, há um aumento por trabalhos de meio período.

Além disso a conclusão geral dos autores ante citados é de que “as evidências são consistentes com efeitos macro positivos compensando quaisquer efeitos micro negativos e levando a um efeito global nulo de uma transferência de renda incondicional sobre o emprego agregado no longo prazo”.

Na Suíça, em 2016, houve um plebiscito para a implementação da renda básica no país: seriam pagos 2.500 CHF (francos suíços) por mês para cada adulto residente no país e mais 625 CHF para as crianças. A ideia do projeto era garantir que todos tivessem acesso a alimentação mesmo em um futuro em que a robotização tomasse conta dos empregos e as pessoas não obtivessem mais renda do próprio trabalho; no

⁷¹ O valor varia com base no desempenho do fundo de investimento e na legislação anual.

entanto, a população votou majoritariamente contra e a renda básica não foi implementada⁷².

Outro exemplo internacional recente que pode ser citado é o da Finlândia, que vem testando uma renda básica a pessoas em situação de desemprego entre 25 e 58 anos⁷³. Segundo os estudos de Dorsett (2019, p. 04), nenhum efeito foi encontrado no aumento de emprego, mas houve sim um efeito positivo no bem-estar dos beneficiários e a política pública promoveu um aumento na confiança nas instituições políticas.

No Sul Global, o Kenya está conduzindo um experimento de 12 anos de renda básica em parceria com uma ONG chamada *GiveDirectly*, que estudará os resultados e impactos econômicos e sociais. A ação começou em 2017 e vai proporcionar renda básica no valor de US\$ 0,75 por dia e por pessoa para 300 vilas no país⁷⁴ através de arrecadações coletadas no mundo todo.

O Brasil, ao contrário da Suíça, há quase duas décadas aprovou uma legislação para regulamentar um programa de renda básica nacional - Lei Nº 10.835 de 8 de janeiro de 2004, que determina:

“Art. 1º É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário”.

Na época, Suplicy (2007, p. 1624) entendia que o programa de renda básica deveria ser implementado por fases. Inicialmente haveria condicionalidades para o recebimento do valor monetário até o amadurecimento da política, quando não houvesse mais nenhuma condição para o recebimento do valor. Durante a cerimônia de aprovação da lei, comentou que:

⁷² 76,9% da população rejeitou o projeto de implementação de uma renda básica no país com receio do aumento dos impostos para financiar o projeto. Dados disponíveis em: < <https://futurism.com/swiss-vote-down-on-giving-all-citizens-a-universal-basic-income>> Último acesso em: 05/08/2023.

⁷³ Ainda que não seja exatamente uma política de renda básica completa como determina a teoria (não é universal e impõe uma condicionalidade), este exemplo é suficientemente relevante pois mostra interesse estatal em providenciar renda mensal para um determinado grupo político.

⁷⁴ Mais informações no site da ONG: <<https://www.givedirectly.org/ubi-study/>>. Último acesso em 05/08/2023.

No dia 8 de janeiro de 2004, com a destacada presença de um dos fundadores e Secretário da BIEN, Philippe Van Parijs, no Palácio do Planalto, em Brasília, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a Lei nº 10.835, aprovada pelo Congresso Nacional do Brasil no último mês de dezembro, instituindo a Renda Básica de Cidadania. Ela será implementada gradualmente a partir do ano de 2005, sob o critério do Poder Executivo, dando prioridade aos mais necessitados, até abranger todos os brasileiros residentes no país, e os estrangeiros residentes no Brasil há cinco anos ou mais, independentemente de sua condição socioeconômica.

Ainda que este passo legislativo importante tenha sido dado, em 20 anos quase nenhum avanço foi feito no tema como forma de colocar a renda básica em prática. Entende-se aqui que a priorização orçamentária e de debate foi dada ao programa Bolsa Família (e, por algum tempo, o Auxílio Emergencial) visto que o Brasil ainda não superou problemas existentes no país, tais como a própria pobreza ou acesso a outros serviços públicos.

3 RESULTADOS E DESDOBRAMENTOS POLÍTICO-ECONÔMICOS

Para além dos aspectos jurídicos e sociais, este trabalho também se debruça sobre os aspectos econômicos das políticas de transferência de renda e como estas assumem contornos reais na vida de pessoas com baixa renda.

As políticas públicas no Brasil e no mundo estão inseridas numa lógica econômica específica, capitalista, contemplando não apenas problemas sociais, mas servindo, também, para o estímulo ao consumo das famílias.

Os resultados econômicos provindos das políticas públicas de redistribuição de renda foram de alguma maneira antecipados por Keynes, embora de modo indireto, quando observa que “a combinação de produção e consumo em massa com a lógica do pleno emprego de homens e máquinas para evitar a capacidade ociosa da economia será a exigência do plano de ajuda aos países europeus afetados pela guerra” (OLIVEIRA, 2018, p. 237).

Ou seja, o estímulo do Estado como forma de reativar a economia foi visto como uma política econômica saudável e necessária para ajudar na recuperação mais rápida da sociedade, já que aceleraria o acesso à renda por parte dos trabalhadores afetados, permitindo, assim, o consumo em massa – beneficiando também as classes proprietárias. Para De Medeiros, Deponti e Kist (2017, p. 48):

A execução de programas sociais busca propiciar a criação de uma rede de proteção social e a manutenção dos padrões de vida dos cidadãos, programas estes que são motivados pela existência de falhas de mercado, assimetria de informações, externalidades positivas e negativas e mercado de crédito imperfeito.

A crítica feita por Oliveira (2018, p. 241) vai no sentido de que políticas de transferência de renda servem “mais como uma política para o mercado do que para reverter condição de pobreza”, uma vez que estimulam o consumo imediato e, a princípio, não retiram a população vulnerável do círculo vicioso da pobreza⁷⁵.

⁷⁵ Segundo De Medeiros, Deponti e Kist (2017, p. 51), existe uma causalidade entre crescimento e pobreza de um país, de modo que a pobreza seria o fator determinante do baixo crescimento das economias e isso causaria um círculo vicioso, com tendência a se perpetuar cada vez mais; as famílias pobres tendem a manter tal constante, uma vez que não conseguem investir para seu próprio desenvolvimento. Esse círculo, em teoria, só pode ser interrompido através da ação do Estado.

Por outro lado, a não existência de tais políticas também é prejudicial já que, “se o país é deixado às forças do mercado, o que se verifica é uma geração ou ampliação das desigualdades regionais” (DE MEDEIROS, DEPONTI e KIST, 2017, p. 51).

Portanto, tais políticas focalizadas funcionam também, na medida em que oferecem processos compensatórios diante das reformas liberais econômicas, como mecanismos de compensação dos desgastes sociais e econômicos que esse regime de acumulação promove⁷⁶.

Apesar das políticas sociais serem adotadas e apoiadas num conceito de pobreza restrito - o que reduz o real número de pobres - elas são, na verdade, de natureza mercantil, tratando a redução da pobreza como um “negócio” no sentido de aumentar o número de consumidores no mercado a partir da transferência direta de renda.

Ainda que a lógica neoliberal seja a dominante neste cenário, aqui assumimos tom de defesa das políticas de transferência de renda por motivos de que estas contribuem para o alívio imediato da pobreza, propiciando aos beneficiários – como demonstraremos ao longo do capítulo - melhora nos índices de saúde, educação e produtividade no trabalho, que antes poderiam ter menos perspectivas dentro desta mesma lógica supracitada.

Para De Medeiros, Deponti e Kist (2017, p. 52), o “círculo vicioso do atraso econômico e da pobreza poderia ser interrompido por meio das intervenções do Estado com vistas à promoção do crescimento econômico com integração nacional”.

Como observado, o Brasil, nas suas duas últimas décadas, passou a investir um montante maior dos seus recursos na área social.

Esse investimento é consequência, entre outros fatores, da implementação das ações e direitos sociais prescritos na Constituição de 1988 e da priorização da agenda social de combate à pobreza e à desigualdade e, segundo, do estado de calamidade social imposto pela pandemia do Covid-19, que demandou das autoridades públicas uma rápida resposta para segurar a desaceleração econômica entre 2020-2022.

⁷⁶ A competitividade nesse regime econômico ocorre de forma livre, permitindo a sobrevivência dos “mais fortes”; como consequência o liberalismo tende a perpetuar a desigualdade social pela massiva concentração de riqueza nas mãos de minorias dominantes.

Neste capítulo, por fim, serão abordados os principais resultados macro e microeconômicos observados nos últimos anos durante a execução das duas principais políticas públicas de combate à pobreza: o Bolsa Família⁷⁷ e o Auxílio Emergencial – tal como explicitadas no capítulo anterior.

Os impactos observados ainda poderão ser caracterizados em três tipos: de curto prazo; de longo prazo e indiretos.

Os impactos de curto prazo são os principais objetivos dos programas sociais, dada a situação emergencial das pessoas que os recebem; os impactos de longo prazo dizem respeito à formação de capital humano das futuras gerações (com resultados medidos através de melhoras nos índices de educação e saúde) e impactos indiretos são aqueles não relacionados à saúde, educação e combate à pobreza.

Embora os programas de transferência de renda tenham prioridade em gerar impactos a curto e longo prazo, eles ainda podem ter impactos sobre outros resultados sociais.

3.1 Resultados microeconômicos e o impacto social

3.1.1 Bolsa Família – Primeira década (2003-2013)

No caso particular do Bolsa Família, a transferência de renda foi condicionada à frequência regular à escola das crianças de 6 a 17 anos.

As crianças pertencentes às famílias beneficiárias do programa apresentaram progressão escolar da ordem de 06 pontos percentuais maior que as crianças do mesmo perfil socioeconômico não beneficiárias (JANNUZZI; PINTO, 2013, p. 184). No Nordeste, esse impacto significativo pôde contribuir, ainda que de forma marginal, para a redução do trabalho infantil na região.

Outro dado positivo é que, segundo o Projeto Presença⁷⁸ houve aumento de 04% na frequência escolar e 11% menos chances de repetir de ano, entre crianças de 7 a 15 anos, quando comparado àquelas que não participavam dos programas sociais. A

⁷⁷ Para o programa Bolsa Família, serão abordados os resultados de 2003-2019 quando a política pública esteve em execução. Os resultados do novo Bolsa Família (2023) ainda não podem ser medidos com exatidão.

⁷⁸ Presença é o sistema desenvolvido pelo o Ministério da Educação com objetivo de acompanhar e monitorar a frequência escolar de estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família. Mas detalhes em: <<https://presenca.mec.gov.br/seb/>>

porcentagem aumenta quando a frequência escolar fica acima de 85%; desse modo, estes mesmos beneficiados têm 40% menos chances de repetir de ano (JANNUZZI; PINTO, 2013, p. 184). Ainda segundo Jannuzzi e Pinto (2013, p. 184):

Usando o teste de língua portuguesa da Prova Brasil (2007), com alunos da 4ª série do ensino fundamental, o estudo mostra que, em escolas onde todos os alunos são beneficiários, há uma diferença de 11 pontos no exame a favor das escolas em que o tempo de participação das famílias é de três anos a mais. O mesmo estudo aponta uma redução de 14 pontos na diferença dos resultados da prova de português entre escolas sem beneficiários e escolas com todos os alunos beneficiários quando o tempo médio de participação aumenta de um para quatro anos.

Para além da frequência à escola, a transferência de renda foi também condicionada às visitas aos postos de saúde regionais, vacinação de crianças de até 5 anos de idade e acompanhamento da gestação.

Somou-se aqui também o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)⁷⁹ do Governo Federal, já que, para além do acesso à vacinação, também houve a promoção do acesso ao alimento produzido localmente, o que contribui para a redução nas taxas de desnutrição infantil e adulta.

Com os programas, também houve maior acesso e consumo de alimentos, principalmente cereais, carne, leite e derivados, feijão e açúcar. O programa auxiliou, sobretudo, crianças e adolescentes das regiões Norte e Nordeste, onde o impacto do programa é de 31,4% maior que no Brasil como um todo (BAPTISTELLA, 2012, p. 55).

A partir dessa melhora ao acesso a alimentos, evidenciou-se que a mortalidade infantil caiu 17% em consequência da redução de óbitos relativos à desnutrição e diarreia, que caíram 65% e 53% respectivamente. Houve, ainda neste período, redução de 16% na taxa de admissão hospitalar de crianças menores de 5 anos, pela diminuição significativa dos casos de internação por diarreia, desnutrição e infecções respiratórias (JANNUZZI; PINTO, 2013, p. 186). Para Baptistella (2012, p. 56):

⁷⁹ Programa do Governo Federal criado pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Mais informações em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/paa>

O Bolsa Família influenciou positivamente os índices de segurança alimentar registrados no Brasil nos anos 2000, uma vez que, ao conceder renda adicional a famílias pobres e extremamente pobres, possibilitou que estas comecessem uma maior quantidade e variedade de alimentos, resultando na melhora do status nutricional de suas crianças e adolescentes.

O cartão do Bolsa Família foi criado para ser prioritariamente emitido no nome das mães de família e isso lhes deu maior autonomia na participação do mercado de trabalho e poder de decisão dentro de seus respectivos lares, uma vez que são elas que cada vez mais vêm decidindo a compra de bens duráveis, remédios e vestuários.

Ainda como impacto indireto, verificou-se que durante este período mulheres grávidas beneficiárias do programa se mostraram mais presentes no acompanhamento pré-natal - 1,6 visita de pré-natal a mais do que as não beneficiadas - e o peso destas crianças ao nascer era superior ao das não beneficiadas pelo programa: 3,26kg e 3,22 kg, respectivamente. O número de gestantes beneficiárias que não receberam cuidados pré-natais caiu de 19% para 5% entre 2005 e 2009 (JANNUZZI; PINTO, 2013, p. 185).

Além disso, os benefícios concedidos, somados às visitas regulares a postos de saúde, aumentaram o poder de decisão sobre a compra e uso de métodos contraceptivos. Essa tendência é comprovada pela queda na taxa de fecundidade no país entre 2000 e 2010: em famílias com renda per capita de até R\$ 70,00, a fecundidade caiu de 5,1 filhos para 3,6 durante esta década (JANNUZZI; PINTO, 2013, p. 187).

Isso mostra um efeito contrário ao senso comum⁸⁰ quando a real tendência na época - com o aumento do número de creches públicas junto do programa Brasil Carinhoso⁸¹, a maior autonomia da mulher no uso de contraceptivos e sua maior participação no mercado de trabalho - foi de diminuir cada vez mais a taxa de

⁸⁰ Em 2013, a presidenta Dilma Rousseff em resposta a tais acusações e entendendo que isso pode ser um pensamento comum, publicou em sua coluna semanal do dia 03 de setembro dados que mostram a realidade. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/conversa-presidenta/presidenta-dilma-rousseff-conversa-em-sua-coluna-semanal-sobre-o-bolsa-familia-e-minha-casa-melhor>>

⁸¹ O Programa Brasil Carinhoso consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil. Mais informações em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/brasil-carinhoso>>

fecundidade brasileira, considerando um melhor planejamento dentro do ambiente familiar.

3.1.2 Bolsa Família – Segunda década (2014-2019)

A condicionalidade à presença escolar na primeira década do programa provou-se importante no acesso à educação pelas famílias mais pobres. Mais importante que isso é a continuidade dos estudos para formação de mão de obra qualificada que, em teoria, romperá o círculo da pobreza.

Dessa forma, como aponta Resende (2018, p. 275), se consideramos o público inscrito no programa Bolsa Família e cadastrado no CadÚnico, o número de matrículas no ensino superior cresceu 40% para os inscritos no cadastro e não beneficiários, e cresceu 94% para aqueles que estavam cadastrados no CadÚnico e também receberam a transferência de renda – sendo 93% destes alunos, mulheres. Isso demonstra um maior acesso à educação superior por este público⁸².

Além disso, em 15 anos de programa, os beneficiários da transferência de renda representaram 5% do total das matrículas no ensino superior – demonstrando uma persistência nos estudos para muito além da obrigatoriedade prevista anteriormente na educação básica. É um número pequeno, mas é um efeito de médio prazo considerado relevante (RESENDE, 2018, p. 287).

Para manter o benefício, há também a condicionalidade do acesso à saúde, como mencionado anteriormente. Observou-se que, tomando o ano de 2017 como exemplo, 8,6 milhões de famílias beneficiárias do Bolsa Família foram acompanhadas pelas equipes do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo 77,5% de crianças menores de sete anos e gestantes beneficiárias do programa. Nesse contingente, 5,4 milhões de crianças estavam com a vacinação em dia e tiveram seus dados nutricionais coletados, além de 369 mil gestantes que realizaram os exames pré-natais necessários (ICHIHARA et al, 2018, p. 321).

Tal como na primeira década analisada, o acesso a alimentos, para muitas famílias, depende da transferência de renda. O que se observou nesta segunda etapa do programa foi que houve um aumento excessivo no consumo de alimentos

⁸² Vale ressaltar que neste período também houve expansão da oferta do Ensino Superior por entidades públicas e privadas o que contribui também para esse aumento no acesso, além de incentivos através de outras políticas públicas de financiamento: FIES e PROUNI são algumas delas.

ultraprocessados e de práticas alimentares não saudáveis, principalmente nas famílias com crianças até 06 anos (UNICEF, 2022, p. 21).

O estudo conduzido pela UNICEF em diferentes regiões do interior e capitais do país demonstrou que as famílias estavam dando preferência à aquisição de alimentos tais como biscoitos recheados, bebidas açucaradas, doces e macarrão instantâneo, com o valor transferido pelo Governo Federal. Com isso, 35% das crianças até 6 anos não ingerem as quantidades necessárias de ferro e quase metade destas crianças (46%) não ingerem vitamina A.

Isso se deve, principalmente, a três fatores sociais: primeiro, a falta de informação de que estes produtos são considerados prejudiciais à saúde – muitas vezes eles vêm com embalagens que tendem a se mostrar com uma roupagem “saudável”, mas são pobres em nutrientes e estão combinados com outros elementos ruins para alimentação (exemplo: ricos em sódio, gorduras, açúcares, conservantes etc.) para produzir um sabor “agradável”; em segundo lugar, possuem rótulos que estão associados a personagens famosos com intuito de atrair o desejo de consumo das crianças, explorando este mercado através de uma imagem enganosa. Em terceiro lugar, são produtos de baixo valor e com praticidade. Como estas são famílias em situação de vulnerabilidade, a compra destes produtos tem menor impacto no orçamento familiar e ainda provocam sensação de saciedade, além de serem mais fáceis de encontrar para compra (quando comparado com produtos *in natura*). No estudo da UNICEF (2022, p. 26), isso equivale a 01 em cada 10 crianças beneficiadas pelo Bolsa Família com diagnóstico de excesso de peso.

No que tange ao mercado de trabalho, destaca-se que não houve escapismo. Poder-se-ia vislumbrar essa situação, uma vez que o benefício concedido é, sim, um complemento de renda para as famílias em situação de vulnerabilidade – visto os dados da tabela 283 onde a porcentagem de população incluída na força de trabalho é equiparada entre beneficiários e não beneficiários do Bolsa Família. No entanto, não houve evasão do mercado de trabalho.

Em uma pesquisa com 5 mil beneficiados, 99,5% disseram que não deixaram de trabalhar por passar a receber o valor do Bolsa Família (BARTHOLO, 2018, p. 385).

⁸³ A presença de filhos/crianças entre 0 e 5 anos é um fator relevante nesta análise: na ausência de crianças desta faixa etária, as taxas de participação dos homens beneficiários e não beneficiários são idênticas e, no caso das mulheres, a diferenças entre os dois grupos se reduz (NUNES et al, 2018, p. 354).

Vale destacara aqui que, apesar deste cenário, a maioria dos beneficiários estão no mercado de trabalho informal (73,7%) e em setores específicos da economia, com destaque para: agricultura/atividades rurais (24,5%), comércio e serviços de reparação de automotivos (16,7%), serviços domésticos (12,8%) e construção civil (11,9%) (NUNES *et al*, 2018, p. 359-360). NUNES *et al*. (2018, p. 367) ainda conclui sobre o mercado de trabalho onde estão inseridos os beneficiários do Bolsa Família:

O quadro de precarização nas condições de inserção e opções ocupacionais dos beneficiários é marcante. Elencam-se maiores percentuais de subocupação, desocupação, desalento, informalidade e, resumidamente, maior subutilização da força de trabalho em relação aos não beneficiários. Quando ocupados, estão majoritariamente alocados em atividades relacionadas à agricultura, pecuária e correlatos, comércio e reparação de automotivos e serviços domésticos, ou seja, atividades que exigem menor qualificação profissional e de baixa remuneração.

Tabela 3: Distribuição da população de 16 anos ou mais de idade por condição de atividade segundo participação no Programa Bolsa Família – Brasil, 2017

Condição da Atividade	Beneficiário do Bolsa Família		Não-Beneficiário do Bolsa Família		Total	
	Quantidade	% População	Quantidade	% População	Quantidade	% População
Participa do mercado de trabalho	14.618.071	60,9%	89.155.871	64,8%	103.773.942	64,2%
Não participa do mercado de trabalho	9.385.884	39,1%	48.527.241	35,2%	57.913.125	35,8%
Total	24.003.955	100,0%	137.683.112	100,0%	161.687.067	100,0%

Fonte: NUNES *et al*. (2018, p. 350) – Com edições do autor.

Importante destacar, ainda, que, apesar dos beneficiários se manterem no mercado informal de trabalho, 45% dos filhos destas pessoas conseguiram se emancipar do programa e ingressar no mercado formal após 10 anos – ou seja, crianças e adolescentes entre 05 e 17 anos, em 2005, foram registradas ao menos uma vez entre 2015 e 2019 (IMDS, 2023, p. 32).

Como impacto indireto, ressaltamos novamente a importância de entregar o benefício para a mulher da família, o que ajuda na promoção da independência feminina. Dentre os beneficiados, foi constatado que “8,2% das titulares afirmaram que seu poder de decisão sobre o dinheiro da família aumentou; 47,7% das titulares responderam se sentir mais independentes financeiramente e 27,7%, mais respeitadas por seus companheiros, enquanto somente 3,7% apontaram a existência de conflitos familiares por conta do uso do dinheiro” (BARTHOLO, 2018, p. 385).

3.1.3 Auxílio Emergencial (2020-2022)

Dada a extensão da pandemia e, conseqüentemente a queda na demanda e aumento do desemprego, o auxílio foi um importante complemento de renda – senão o principal - para as famílias em situação de vulnerabilidade neste período. Na tabela abaixo, é possível entender que a renda não só variou para cima como a pobreza extrema caiu vertiginosamente.

Também observa a razão p95/p5⁸⁴: onde o p95, se permaneceu inalterado, já que não recebeu renda extra no período, e o p5 teve um salto pois foi contemplado pelas transferências federais e municipais. Na relação p95/p5 a desigualdade cai tal como no índice de Gini.

Tabela 4: Indicadores de renda e medidas de desigualdade conforme o recebimento do Auxílio Emergencial (2020)

Características	Brasil	
	Sem Auxílio Emergencial	Com Auxílio Emergencial
Renda Média (R\$)	1.154,80	1.286,10
Renda Mediana (R\$)	748,30	822,50
Pobreza Extrema (%)	14,40	3,20
p95 (R\$)	4.000,00	4.000,00
p5 (R\$)	125,00	261,20
p95/p5	32,00	15,31
Gini	0,54	0,48

Fonte: MONTE (2020, p. 9) – Com edições do autor.

⁸⁴ Razão p95/p5 é o resultado que indica o quanto os 5% dos domicílios com as maiores rendas per capita recebem em relação aos rendimentos recebidas pelos 5% que recebem os menores valores (MONTE, 2020, p. 8).

No que tange à insegurança alimentar, a pesquisa quantitativa de Silva-Neto *et al* (2023, p. 725) demonstrou que a maioria das famílias que recebeu o auxílio emergencial destinou-o à compra de alimentos e que, em muitos casos, o valor não foi suficiente, dada a alta dos alimentos no período pandêmico. Nestes casos, as famílias recorreram a doações de alimentos.

Avaliou-se também que a doação de alimentos veio tanto de órgãos públicos locais como de organizações civis e, em sua maioria, eram alimentos “*in natura* ou minimamente processados, como arroz, feijão, macarrão, mandioca e batata doce, fazendo com que se mantivesse uma base alimentar adequada, sem a inserção desenfreada de ultraprocessados” (SILVA-NETO *et al*, 2023, p. 726).

Por ter sido um benefício emergencial, de curta extensão e com um valor que variou a cada Medida Provisória sancionada, não foram observados outros impactos indiretos – como melhora da saúde ou empoderamento feminino. O impacto social mais relevante do Auxílio, logo após a garantia da segurança alimentar, foi um aquecimento no debate público pela revisão do Bolsa Família como antes era aplicado; segundo Mendes Silva (2020, p. 15):

O auxílio emergencial é uma demonstração da necessidade de ampliação da transferência de renda para segmentos dos trabalhadores que antes não se enquadravam nos restritos critérios de acesso do PBF, por exemplo, indicando uma tendência que parece despontar – ainda em acerto para caber dentro dos limites do ajuste fiscal ultra neoliberal – para intervenção do Estado sobre a necessidade de compor o valor da força de trabalho sob o molde da focalização massificada.

3.2 Resultados macroeconômicos e o impacto econômico

3.2.1 Bolsa Família – Primeira década (2003-2013)

Sob o aspecto macroeconômico, os resultados dos censos demográficos de 2000 e 2010 revelaram que a extrema pobreza caiu 40% na zona rural, e 37% no Nordeste. A mortalidade infantil diminuiu 55% no Nordeste, e 49% entre as famílias de extrema pobreza. (JANNUZZI; PINTO, 2013, p. 179)

Os programas de transferência de renda também contribuíram para a redução de pobres e da intensidade da pobreza⁸⁵.

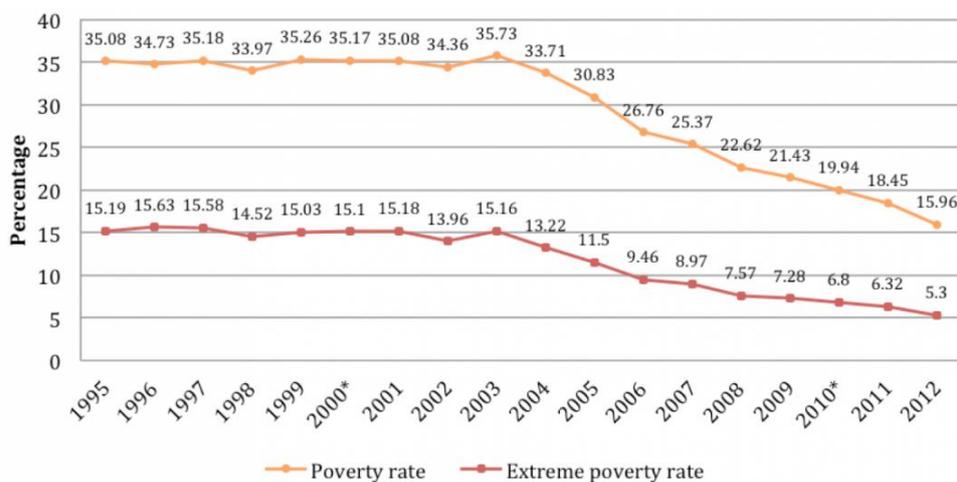
A proporção de pobres caiu de 21,7% para 20%. No entanto, o hiato de pobreza se reduz em 18% – de 9,4% para 7,8% –, e a severidade da pobreza cai em quase um quarto – de 5,9% para 4,6% (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 27).

Para se ter uma ideia, esses dados dão conta de que o Brasil alcançou, em cinco anos, a meta para a redução da extrema pobreza estabelecida pelos objetivos do milênio da ONU e que tinham prazo de 25 anos. Segundo André Souza, (2011, p. 176):

A queda da desigualdade se deve ao fato de a renda dos mais pobres ter crescido mais rápido. Por exemplo, a renda per capita domiciliar dos 10% mais pobres cresceu 8% ao ano no período de 2001-2008, enquanto a dos 10% mais ricos cresceu apenas 1,5%. [...] Estima-se que o Bolsa Família contribuiu com 15% do total da queda da incidência da extrema pobreza e com 35% da redução do hiato da extrema pobreza.

Observa-se também, no gráfico a seguir, que, a partir de 2004, junto da criação do Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome, houve queda do número de pessoas que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil:

Gráfico 4: Porcentagem de Pobreza e Extrema Pobreza no Brasil (proporcional à população total) 1995-2012



Fonte: VACANO, 2014, p. 1.

⁸⁵ Por intensidade da pobreza entende-se: a diferença, em termos percentuais, da renda média dos pobres em relação ao valor da linha de pobreza.

Os estudos analisados apontam que o programa não provoca o chamado “efeito preguiça” entre os beneficiados, seja em termos de ocupação, procura de emprego ou jornada de trabalho; os chefes de famílias beneficiárias, entre 30 e 55 anos, mostram resultados muito próximos aos de chefes de famílias com nível socioeconômico equivalente e que não recebem o benefício.

Segundo Jannuzzi e Pinto (2013, p. 186), o suposto “efeito preguiça” do programa seria, pois, mais mito que realidade. Considerando as diferentes situações e atributos que afetam a situação de inserção no mercado de trabalho - idade, condição de chefia familiar, gênero e maternidade - não há diferença entre beneficiários e pessoas não beneficiárias com renda equivalente.

Além disso, como ressalta Neri, Vaz e Souza (2013, p. 201) ao final dos dez primeiros anos de implementação do Bolsa Família, para cada R\$ 1 transferido por meio do programa o PIB cresceria R\$ 1,78. Em 2006, esta mesma correlação avaliava que o crescimento equivaleria a R\$ 1,44 – o que demonstra o efeito multiplicador no médio prazo.

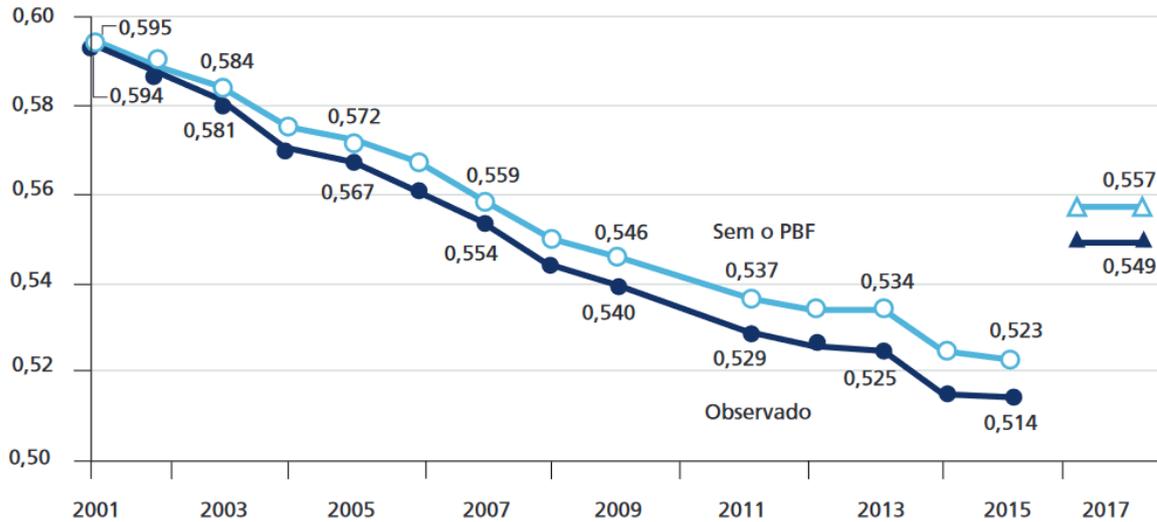
3.2.2 Bolsa Família – Segunda década (2014-2019)

Os resultados positivos permaneceram na segunda metade do programa, quando se calcula que a cada ano passado a redução da pobreza cai 1,3 ponto percentual com a transferência de renda.

Ao final deste ciclo isso indica que 3,4 milhões de pessoas deixaram de viver em pobreza extrema e 3,2 milhões foram elevadas acima da linha de pobreza definida (SOUZA et al, 2019, p. 19).

O índice de Gini⁸⁶ no gráfico abaixo demonstra o papel importante que o PBF representou na redução da desigualdade desde que foi implementado. Nota-se que a diferença entre o coeficiente com e sem implementação tendeu ao crescimento logo após 2003 – indicando que a descentralização de benefícios anteriormente (Bolsa Escola, Bolsa Gás etc.) era menos eficiente do que a atual configuração.

⁸⁶ “O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza” Fonte: IPEA, 2023. Disponível em: <www.ipea.gov.br/desafios>

Gráfico 5: Coeficientes de Gini com e sem as transferências do Bolsa Família

Fonte : SOUZA et al, 2019, p. 23

Souza *et al* (2019, p. 28-30) ainda compara o resultado do programa com outros programas de transferência de renda implementados pelo governo, como as aposentadorias e pensões. Concluem, assim, que, o que impediu que os resultados fossem ainda melhores neste plano, foi o orçamento reduzido do programa e que, futuramente, um aumento do gasto focalizado seria ainda melhor para ajudar na superação da pobreza – tal como posteriormente foi implementado em 2023:

Do ponto de vista das políticas sociais, o mais relevante é notar como o PBF teve efeitos iguais ou até maiores que outras transferências muito mais caras do ponto de vista orçamentário. As aposentadorias e pensões acima do SM têm participação na renda pelo menos vinte vezes maior, mas contribuíram menos para a queda da desigualdade que o PBF, continuando muito concentradas entre os mais ricos. Já as transferências de 1 SM se saíram melhor: elas contribuíram menos que o PBF entre 2001 e 2006, mas o superaram no período mais longo de 2001 a 2015. De novo, é sempre preciso ressaltar que essas transferências implicam um volume de gastos pelo menos dez vezes maior que o PBF, de modo que o custo-benefício do PBF na redução do Gini é incomparavelmente melhor.

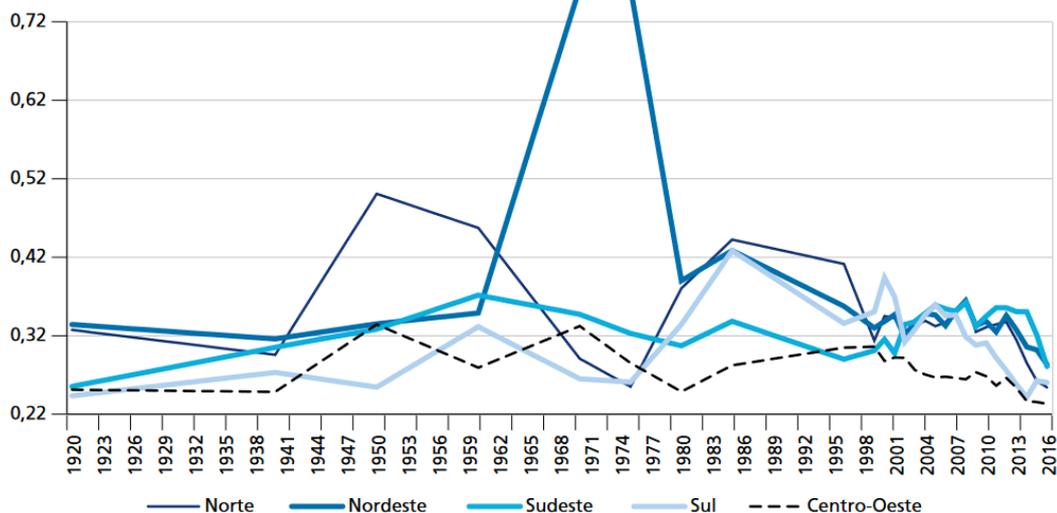
Para além do plano federal, nota-se também que a transferência de renda foi importante para atenuar as desigualdades entre regiões – conforme o gráfico 06 – já

que, a partir da sua aplicação, os resultados do coeficiente de Gini passaram a convergir já na segunda década do programa⁸⁷.

Segundo Neto (2011, p. 5), o valor recebido pelo Estado mais pobre do Brasil - o Maranhão - (R\$ 6,7 mensais) equivalia a 1,8 e 4,7 vezes os valores recebidos, respectivamente, pelos mais ricos - Distrito Federal e São Paulo (R\$ 3,7 e R\$ 1,4 mensais, respectivamente). Na média, o valor recebido pelos 10 Estados mais pobres é 1,9 vezes daquele recebido pelos 10 estados mais ricos.

Desse modo, a última década mostra a importância do pacto federativo para o país, contrastando com períodos da ditadura militar (1974-1985) onde a desigualdade aprofundou-se principalmente na região nordeste quando comparada as demais regiões do país.

Gráfico 6: Coeficientes de Gini por região geográfica



Fonte: MAGALHÃES & ALVES, 2021, p. 26

Ainda assim, o Bolsa Família foi um importante mecanismo de superação da pobreza com baixa tendência a dependência do valor monetário.

Até 2019, a taxa de saída do programa observada era de 64% - ou seja, em 15 anos de aplicação do programa esta parcela da população que antes recebia o benefício deixou de recebê-lo pela mobilidade situação social que lhes foi proporcionada (IMDS, 2022, p.15).

⁸⁷ Foram investidos mais recursos do orçamento federal nas regiões Norte e Nordeste, por estas apresentarem mais pessoas vivendo em condições de extrema pobreza – como já abordado nos capítulos anteriores.

Tabela 5: Situação cadastral, em 2019, dos beneficiários dependentes do PBF com idade entre 7 e 16 anos quando em 2005

Situação	Beneficiários (Qtd)	Distribuição (%)
Localizados no CadÚnico, sendo:	4.000.819	34%
Permanecem beneficiários	2.372.528	20%
Cadastrados no CadÚnico, mas não beneficiários	1.628.291	14%
Não localizados no CadÚnico, sendo:	7.627.481	66%
Falecidos (estimado)	176.376	2%
Fora do CadÚnico	7.451.105	64%
Total	11.628.300	100%

Fonte: IDMS (2022, p.14) – Com edições do autor.

Importante ressaltar que a superação da pobreza só veio pelo acesso ao alimento: 87% dos beneficiados usaram o dinheiro recebido para comprar alimentos para a família, e 70% relataram o aumento na quantidade e variedade de alimentos consumidos. Ademais, 63% passaram também a atender mais desejos das crianças com alimentos divulgados pelos meios de comunicação⁸⁸ (COTTA, 2013, p. 57).

Desse modo, o programa Bolsa Família, em seus quase 18 anos de permanência na agenda pública, contribuiu não somente para aumentar o acesso ao alimento, mas também para manter o dinamismo econômico no país, uma vez que gerou um efeito multiplicador no consumo nas parcelas populacionais que antes eram excluídas do mercado e que então puderam, a princípio, inserir-se neste, devido à transferência de renda por parte do governo e, em gerações posteriores, alçando posições no mercado de trabalho formal.

3.2.3 Auxílio Emergencial (2020-2022)

As transferências de renda no Brasil têm sido política fundamental para a diminuição das desigualdades econômicas e sociais.

⁸⁸ Vale aqui novamente a atenção para o paradoxo acesso versus qualidade dos alimentos. O benefício é um importante passo para entrada no mercado consumidor, mas deve-se atentar também para a influência das marcas do cardápio infantil e adulto de forma a evitar dietas que promovam o sobrepeso e má nutrição em contraponto com a desnutrição/ insegurança alimentar.

No gráfico abaixo, é possível constatar que, desde final do século XX – quando as políticas focalizadas ganharam força –, há queda gradual da pobreza até 2020, quando a expansão do Auxílio Emergencial ocorre.

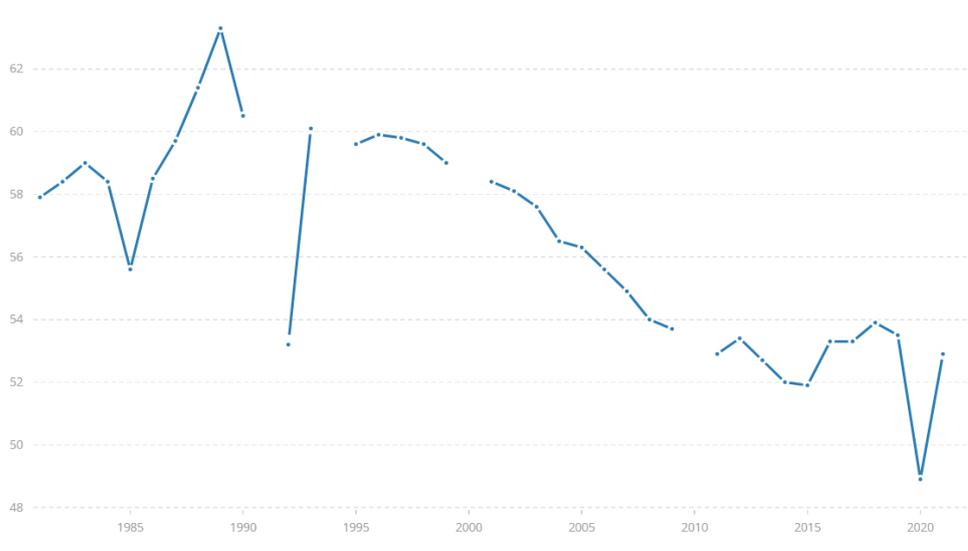
Essa queda não habitual pode ser explicada pela extensão do programa: 68,3 milhões de pessoas receberam ao menos uma das parcelas do Auxílio Emergencial, sendo 37,8 milhões de mulheres. Isso equivale a 56,1% da população (pessoas elegíveis mais familiares) recebendo R\$ 600 mensalmente durante o ano de 2020.

Em 2021, os critérios, como comentado antes, foram revistos e o valor também ajustado, resultado numa piora do índice no gráfico abaixo, já que a pandemia ainda está afetando o país (MARINS et al, 2021, p. 685).

Os valores transferidos⁸⁹ foram relevantes economicamente para as diversas regiões do país: a região Nordeste recebeu o equivalente a 6,5% do seu PIB no primeiro ano do programa, enquanto o Maranhão foi o Estado mais afetado, recebendo 8,6% do seu PIB. Santa Catarina foi o menos afetado, com 1,2% do seu PIB.

Na média, foi investido 2,5% do PIB brasileiro no Auxílio Emergencial em 2020 (COSTA & FREIRE, 2021, p. 11). No mesmo ano, 4,32% dos domicílios brasileiros (cerca de 2,95 milhões) sobreviveram apenas com os rendimentos recebidos do Auxílio Emergencial (CARVALHO, 2021, p. 1).

Gráfico 7: Índice de Gini no Brasil (1981-2022)



Fonte: Banco Mundial – Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/>

⁸⁹ Em 2020, o orçamento foi de 288 bilhões. Em 2021, 63 bilhões e em 2022, 90 bilhões.

Costa e Freire (2021, p. 22) ainda calculam que, para alcançar o bom resultado do índice de Gini, a política de transferência de renda foi diretamente importante no Índice de Desenvolvimento Humano - IDH das cidades brasileira.

Sem essa focalização do auxílio, mulheres pretas ou pardas alcançariam uma taxa de pobreza de 42,4%. Esse agravamento se dá – para além da gravidade sanitária – por causa do aumento da inflação dos alimentos neste período, sendo que os cereais tiveram um aumento de 54%, óleos e gorduras de 52%, frutas 24% e verduras 21% (MENDES, 2021, p.30).

Quando o auxílio foi reduzido de R\$ 600 para R\$ 300, 75% dos beneficiários passaram a gastar menos com alimentação e, como muitos dependiam exclusivamente do valor, passaram a ter a insegurança alimentar presenciada (MENDES, 2021, p.36).

Apesar do custo fiscal envolvido durante os 3 anos de pandemia e das constantes revisões do valor repassado à população em situação de pobreza e extrema pobreza, o Auxílio Emergencial foi, sim, um mecanismo importante para garantir o mínimo de segurança alimentar – principalmente em 2020 quando o valor era mais alto e a situação econômica mais frágil.

3.3 Retorno sobre o investimento público

Tal como mencionado no capítulo 1.2 deste trabalho, os direitos sociais incorporados na Constituição Federal, por apresentarem índole prestacional, demandam ações do Estado para que possam ser operacionalizados e colocados em prática. Para que isso seja possível, é preciso que existam recursos financeiros disponíveis.

Uma vez aplicados estes recursos, espera-se que tenham resultados positivos – não visando o lucro financeiro, mas, no geral, o bem-estar e desenvolvimento positivo da sociedade. Ainda assim, a expectativa social hoje é a de que os gastos públicos tenham um ROI – Retorno sobre o Investimento⁹⁰.

Para calcularmos este valor, partiremos dos resultados de Neri, Vaz e Souza (2013, p. 201): ao final dos dez primeiros anos de implementação do Bolsa Família,

⁹⁰ ROI é a sigla em inglês para Return on Investment. Esta é uma métrica usada para saber quanto uma empresa privada ganhou com os investimentos feitos.

para cada R\$ 1 transferido por meio do programa, o PIB teria crescido R\$ 1,78. Este valor é calculado baseando-se nas premissas de que existe uma demanda efetiva; uma oferta elástica e que a propensão a poupar das famílias se mantém inalterada.

Considerando estes fatores, todo investimento público teria este “efeito multiplicador”: a transferência de renda será usada parcialmente para consumo e outra parte se destinará a impostos pagos e poupança gerada, impulsionando o rendimento familiar. Isto, por sua vez, impactará no Produto Interno Bruto (PIB), adicionando valor, já que aquece a demanda por bens de consumo.

Neste sentido, calculamos na tabela 06 os valores atualizados do estudo de Neri, Vaz e Souza (2013), para que eles reflitam os valores atuais com o novo orçamento do Bolsa Família e a nova realidade no PIB.

Para tanto, a primeira seção da tabela indica a correção do valor da moeda de acordo com a escala inflacionária da última década – note que, aqui, a proporção se mantém em 1,78, e vamos assumir que esta se mantém até os dias atuais para os cálculos seguintes.

No segundo quadro, detalha-se o valor investido no Programa Bolsa Família nos anos de 2013 e 2023, respectivamente. Para fins comparativos, foram adicionadas a linha “2013*”, com os valores daquele ano ajustados para a inflação de 2023, e “2023*” com os valores de “2013*”, para simular um orçamento estável e sem crescimento.

Nesta segunda seção da tabela é possível observar que, em 2023, houve um aumento expressivo do orçamento do programa Bolsa Família em quase R\$ 30 bilhões e que este valor está acima do valor da inflação – dessa forma houve um aumento de aproximadamente 0,5% dentro do orçamento público federal.

Caso o orçamento do programa acompanhasse somente a inflação, teríamos 1% do orçamento do governo sendo destinado à transferência direta de renda, quando hoje é 1,54%.

No terceiro quadro da tabela, usando das mesmas premissas anteriores, vemos que o retorno que o PBF deu aos cofres públicos foi de R\$ 41 bi em 2013 – ou seja, 0,77% do PIB foi realizado devido ao fato de termos um programa de transferência condicionada de renda.

Caso o crescimento do orçamento e do PIB fossem contínuos e acompanhassem a inflação até 2023, manteríamos os mesmos 0,77% de contribuição, como mostra a linha “2013*”.

Como esta não é a realidade, observa-se que, em 2023 – com o aumento do orçamento do programa –, a contribuição no PIB salta para 1,39%. Este valor só é possível com o valor de quase R\$ 30 bilhões adicionados ao orçamento do programa, já que a linha “2023*” demonstra que, se o orçamento fosse mantido e somente acrescido da inflação, o retorno no PIB seria inferior a 1% neste mesmo ano.

Tal como mencionando no capítulo 02, o orçamento foi incrementado em virtude das novas diretrizes do programa e que diferem parcialmente⁹¹ do programa em 2013 - sendo que agora o valor-base a ser pago é de R\$ 600,00 mensais, podendo ser agregados mensalmente R\$150,00 por crianças de 0 a 06 anos, R\$50,00 por dependentes de 7 a 18 anos e R\$50,00 por gestante na família.

Tabela 6: Evolução do Investimento no Bolsa Família versus Crescimento do PIB (2013/2023)

Ano	Investimento BF (R\$)	Retorno PIB BF (R\$)	Proporção
2013	1,00	1,78	1,78
2013*	2,28 ⁹²	4,06	1,78
2023	2,28	4,06	1,78

Ano	Orçamento BF (R\$)	Orçamento Público (R\$)	% Investimento
2013	23 bi	2.27 tri	1,01%
2013*	52 bi	5.18 tri	1,01%
2023	80 bi	5.20 tri	1,54%
2023*	52 bi	5.20 tri	1,00%

Ano	Retorno BF (R\$)	PIB (R\$)	% Retorno
2013	41 bi	5.3 tri	0,77%
2013*	93 bi	12.0 tri	0,77%
2023	142 bi	10.2 tri ⁹³	1,39%
2023*	93 bi	10.2 tri	0,91%

Fonte: Elaboração própria.

⁹¹ Mais relacionado ao valor monetário do que outras qualidades do programa. As condicionalidades, por exemplo, permanecem: 1) comprovar frequência escolar de crianças e adolescentes; 2) manter atualizada a caderneta de vacinação de toda a família; 3) gestantes deverão fazer o acompanhamento pré-natal, 4) crianças até 7 anos incompletos devem fazer acompanhamento nutricional e 5) cartão de débito da Caixa Econômica Federal – geralmente emitido em nome da mulher.

⁹² Valores corrigidos de acordo com a inflação de janeiro de 2023 quando comparado a janeiro de 2013.

⁹³ PIB de 2023 estimado com bases nas previsões oficiais datadas de outubro de 2023. Para o cálculo, foi utilizado o PIB de 2022 (R\$ 9,9 tri) e acrescentados 3,3% de crescimento esperado.

Assim, como demonstrado pela tabela 06, seção 03, a diferença entre “2023” e “2023*” é de aproximadamente 0,5% acrescidos ao PIB pelo aumento, também de aproximadamente 0,5%, no orçamento do Programa Bolsa Família. Nesta linha de raciocínio, um novo aumento superior à inflação no orçamento público poderia contribuir ainda mais no avanço do PIB⁹⁴.

Conclui-se, neste terceiro capítulo, que, desta forma, o Retorno sobre o Investimento – ROI se mostra positivo não somente em caráter qualitativo (como os resultados abordados ao longo das últimas páginas, em que demonstramos os ganhos para a sociedade) como também quantitativo – sendo monetariamente vantajoso para o governo federal financiar programas de transferência de renda.

⁹⁴ Desde que respeitado limites inflacionários e de orçamento da União. O aumento desenfreado poderia causar um efeito de aumento inflacionário que prejudicaria mais que ajudaria o consumo das famílias vulnerabilizadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho, intitulado *Direito à alimentação: o combate à fome como política pública*, tem como intuito chamar a atenção para os desdobramentos do direito e políticas públicas na práxis da população, em que o direito fundamental à alimentação deve poder ser acessado através de programas focalizados de transferência de renda.

No contexto temporal no qual este estudo foi desenvolvido, pós-pandemia do Covid-19 e transição da administração do governo federal durante a eleição em 2022, observou-se que o tema ganhou especial relevância no debate público por dois motivos: 1) primeiro, um cenário econômico de recessão, com Jair Bolsonaro buscando aumentar sua popularidade entre as populações mais carentes – prometendo, para tanto, um aumento no valor do Auxílio Brasil para 2023 e antecipando parcelas no período eleitoral; e 2) com a eleição de Luis Inácio Lula da Silva e a volta de uma agenda política progressista sob a frase “incluir o pobre no orçamento”.

A proposta desse trabalho foi a de buscar uma relação entre a inclusão de direitos nas leis federais e como isso vem ou não a afetar a formulação de políticas públicas que, por fim, impactarão os cidadãos economicamente vulnerabilizados deste país.

A pretensão desta pesquisa foi de analisar se, de fato, um conjunto de leis e políticas públicas poderia afetar economicamente não somente os cidadãos por elas impactados, mas também resultados macroeconômicos gerais que pudessem cada vez mais justificar estes investimentos públicos.

Para tanto, no decorrer da pesquisa criou-se uma base teórica a respeito dos direitos humanos, seu aspecto geracional e garantias constitucionais, com especial atenção ao direito fundamental social à alimentação.

Dessa forma, o primeiro capítulo buscou um panorama histórico dos direitos fundamentais – principalmente sua inclusão na Constituição brasileira – e um ponto fundamental que é o custo da inclusão de novos direitos no ordenamento jurídico brasileiro e o impacto no orçamento público.

No segundo capítulo, uma vez que o debate sobre direitos foi aprofundado, discutiu-se a formulação de políticas públicas no contexto brasileiro e, mais do que isso, detalhamos as duas principais políticas de transferência de renda e combate à fome no Brasil: o Bolsa Família e o Auxílio Emergencial.

Para além dos dois programas, buscamos incluir também uma reflexão sobre o conceito de “Renda Básica” que pode ajudar a determinar o futuro dos programas de transferência de renda no Brasil, uma vez superadas as faixas mais críticas da pobreza.

Por fim, no terceiro e último capítulo abordamos resultados micro e macroeconômicos que demonstram – em diferentes fases, orçamentos e governos – como programas de transferência de renda foram importantes mecanismos de promoção da igualdade social, promovendo acesso a saúde, educação e alimentação de forma a romper com o círculo de perpetuação da pobreza em diferentes famílias.

Para além disso, ainda no último capítulo buscamos demonstrar, através de dados, o custo do direito à alimentação, hoje, no Brasil. Por meio de um recorte no orçamento público direcionado ao programa de transferência de renda Bolsa Família e como este vem obtendo grandes sucesso dos pontos de vista social e econômico – contribuindo até mesmo para alavancar o PIB no país.

O desafio de combater a fome, todavia ainda não está resolvido: o Bolsa Família, iniciativas de renda básica e tantas outras políticas de acesso à renda e alimentação somente existem porque a pobreza crônica persiste.

Tais ações são fundamentais para contribuir, hoje, com o direito fundamental de acesso ao alimento e precisam continuar existindo enquanto existirem famílias sem realizar todas as refeições do dia.

Entretanto, não podemos deixar de focar também no entorno: as condicionalidades de acesso à saúde e educação devem vir acompanhadas de serviços públicos de saúde, educação e acesso ao trabalho para que as gerações impactadas hoje, na infância, pelos programas antes mencionados, possam quebrar o círculo vicioso da pobreza e conseguir garantir um futuro mais promissor para seus filhos e netos – diferente do passado/presente que rodeou seus pais e avós.

A queda da pobreza, então, começa primeiro pela alimentação de qualidade. Esta é o pontapé inicial para que o estudo seja contemplado, para que a saúde seja estável e para que a busca por emprego e/ou empreender seja, de fato, uma escolha realmente livre do indivíduo e só assim passaremos a produzir mais riqueza de maneira sustentável e como sociedade.

Com isso, é possível comprovar a hipótese inicial e afirmar que políticas públicas adotadas por governos passados contribuíram para produzir efeitos econômicos positivos, impulsionando ciclos de acumulação econômica em pequenos

e médios negócios, sobretudo aqueles situados nas regiões mais distantes dos centros econômicos nacionais.

Com este contexto, é possível concluir que a adição da “alimentação” como direito fundamental na Constituição brasileira foi importante porque institucionalizou o debate do combate à fome no país; agregou fundamentação jurídica para a execução de políticas públicas neste sentido e, finalmente, imprimiu resultados econômicos positivos para a nação.

Assim, este trabalho conclui apontando a necessidade de que o programa Bolsa Família também seja positivado na Constituição Federal, tal como foi o acesso à alimentação em 2010. Desta forma, o programa passaria a ser uma política de Estado, com orçamento dedicado e calculado previamente, e não estaria mais exposto a alterações por partidos políticos de diferentes ideologias eleitos no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Neide Maria Carvalho. Direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. **Anais do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito**, 2007.

AGUIAR, Odaleia Barbosa de e PADRÃO, Susana Moreira. **Direito humano à alimentação adequada: fome, desigualdade e pobreza como obstáculos para garantir direitos sociais**. Serviço Social e Sociedade [online]. 2022, n. 143 [Acessado em 29 dezembro, 2022], pp. 121-139. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-6628.274>>.

ALBUQUERQUE, Maria de Fátima Machado de. **A segurança alimentar e nutricional e o uso da abordagem de direitos humanos no desenho das políticas públicas para combater a fome e a pobreza**. Revista de Nutrição, v. 22, n. 6, p. 895-903, 2009.

ALMEIDA, Luana Costa. **Políticas sociais: focalizadas ou universalistas. É esta a questão?** Revista Espaço Acadêmico, nº 123. Agosto/2011.

ALVARENGA, Rodrigo; DE MELO, Marcela Fernandes Muniz. **Uma Teoria Crítica Para O Desenvolvimento À Luz Dos Direitos Humanos**. Revista de Direito Brasileira, v. 21, n. 8, p. 183-197, 2019.

ARAÚJO, Fábio Resende et al. **Distribuição Espacial do Desempenho do Programa Bolsa Família: Um Estudo à Luz do IGD-M**. Dados, 61(3), 773–806. 2018.

ARRUDA TEO, Carla Rosane Paz et al. Direito humano à alimentação adequada: percepções e práticas de nutricionistas a partir do ambiente escolar. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 15, p. 245-267, 2016.

ARTAXO, Paulo. **As três emergências que nossa sociedade enfrenta: saúde, biodiversidade e mudanças climáticas**. Estudos Avançados, v. 34, p. 53-66, 2020.

BAPTISTELLA, J. C. F. **Avaliação de Programas Sociais**: Uma análise do impacto do Bolsa Família sobre o consumo de alimentos. 2012. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Economia) – Centro de Ciências e Tecnologias para a Sustentabilidade - Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, 2012.

BARANIUK, Chris. **The long-term effects of going hungry**. BBC Future Magazine. Abril, 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/future/article/20190429-why-food-poverty-is-a-health-time-bomb>>

BARTHOLO, Leticia. **Bolsa Família, autonomia feminina e equidade de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais?** Bolsa Família 15 anos (2003-2018). ENAP. Brasília, 2018.

BATISTA FILHO, Malaquias. Direito à alimentação. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, v. 10, p. 153-154, 2010.

BATISTA FILHO, Malaquias. Direito à alimentação. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**. 2010, v. 10, n. 2, p. 153-154.

BELIK Walter; SILVA José Graziano; TAKAGI, Maya. **Políticas de combate à fome no Brasil**. São Paulo Perspec., 2001, v. 15, p. 119–29.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A constituição dirigente invertida**: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. Separata de Boletim de Ciências Económicas, v. 49, p. 1-23, 2006.

BICHIR, Renata. **A história do Bolsa Família**. NEXO Políticas Públicas. 2021.

BICALHO, Daniela; DE MENDONÇA LIMA, Tácio. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como garantia do direito à alimentação no período da pandemia da COVID-19**. DEMETRA: Alimentação, Nutrição e Saúde, v. 15, 2020.

BIDADANURE, Juliana Uhuru. **The political theory of universal basic income**. Annual Review of Political Science, v. 22, p. 481-501, 2019.

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

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; FERREIRA, Leandro Teodoro. **Eventos focalizadores e a pandemia da COVID-19: a renda básica emergencial na agenda governamental brasileira**. Revista de Administração Pública, v. 55, p. 644-661, 202

BRASIL, Guilherme Maciulevicius Mungo; URQUIZA, Antonio Hilario Aguilera. **O Que São Direitos Humanos?** Uma Proposta De Alteridade, Pluralismo e Interculturalismo. Revista Direitos Humanos, Cidadania e Sociedade, volume I. Editora Íthala, 2020.

BRAZ, João Pedro Gindro; FUJIKI, Henrique Miuki Koga. **A evolução histórica dos direitos fundamentais e as gerações de direito**. EITC-Encontro de Iniciação Científica. ISSN 21-76-8498 12, no. 12. 2016.

CANZIAN, Fernando. **Você acha que ganha pouco? Olhe para baixo**. Folha de São Paulo, 7 de fevereiro de 2019. Seção Colunas e Blogs. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/fernandocanzian/2019/02/voce-acha-que-ganha-pouco-olhe-para-baixo.shtml>

CARVALHO, Sandro Sacchet de. **Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial: os resultados dos microdados da PNAD Covid-19 de novembro**. Carta Conjunta (IPEA.), p. 1-18, 2021.

CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. IPEA, 2010

CORRÊA, L.; OLIVEIRA, L. C. Direito humano à alimentação adequada e a teoria crítica dos direitos humanos: um diálogo possível e necessário. In: CORRÊA, L. (ed.). **Diálogos sobre direito humano à alimentação adequada**. Juiz de Fora: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2019. p. 26-40. Disponível em: <https://actbr.org.br/uploads/arquivos/livro-dhaa-versc3a3o-final.pdf>.

COSTA, Ecio de Farias; FREIRE, Marcelo Acioly dos Santos. **Estudo de avaliação do programa de auxílio emergencial**: uma análise sobre focalização e eficácia a nível municipal. *Brazilian Journal of Development*, v. 7, n. 3, p. 24363-24387, 2021.

COSTA, Sara Santos. **Segurança Alimentar**: do direito europeu ao direito nacional a transferências dos poderes de decisão. *Estudos sobre Alimentação*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2013.

COSTA, Simone da Silva. Pandemia e desemprego no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 969-978, 2020.

COTTA, Rosângela Minardi Mitre; MACHADO, Juliana Costa. **Programa Bolsa Família e segurança alimentar e nutricional no Brasil**: revisão crítica da literatura. *Revista Panamericana de Salud Pública*, v. 33, n. 1, p. 54-60, 2013.

CREDIT SUISSE. **Global wealth report 2021**. Suíça, 2021. Disponível em: <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>

CURRALERO, Cláudia Baddini et al. **As condicionalidades do programa bolsa família**. Governo Federal, p. 151, 2003.

DA COSTA MOURA, Emerson Affonso; RIBEIRO, Jamir Calili. **Direitos fundamentais sociais, orçamento público e reserva do possível**: o dever de progressividade nos gastos públicos. *Revista de Direito Brasileira*, v. 16, n. 7, p. 225-241, 2017.

DA SILVA, Virgílio Afonso. A evolução dos direitos fundamentais. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, v. 6, p. 541-558, 2005.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira. O direito fundamental à alimentação e sua proteção jurídico-internacional. **Revista do Direito Público**, v. 7, n. 2, p. 181-224, 2012.

DI STEFANO FILHO, Mario. **Políticas públicas, política tributária e a tributação das grandes riquezas**. PUC Campinas, 2020.

DINIZ, Thiago Antonio Nascimento; WACHELESKI, Marcelo Paulo. Tributação, direitos fundamentais e orçamento público. **Juris Poiesis-Qualis B1**, v. 18, n. 18, p. 297-310, 2016.

DE MEDEIROS, Bruna Taize; DEPONTI, Cidonea Machado; KIST, Rosane Bernardete Brochier. **O círculo vicioso da pobreza no Brasil**: uma análise da estratégia do programa bolsa família nos municípios do Corede do Vale do Rio Pardo. Revista Grifos, v. 26, n. 42, p. 47-75, 2017.

DE SOUZA, Draiton Gonzaga; SANDI, Ramon da Silva; CALGARO, Cleide. Os direitos fundamentais e seus poderes de resistência perante o Estado. **RJLB-Revista Jurídica Luso-Brasileira**, 2018.

DE OLIVEIRA, Samuel Antonio Merbach. **A teoria geracional dos direitos do homem**. 2010.

DORSETT, Richard. **Basic Income as a policy lever**: a case study of crime in Alaska. Westminster Business School, Working Paper Series, v. 2, 2019.

DUQUE, Daniel. **Com melhor distribuição de renda e mais transferências, pobreza no Brasil volta ao menor patamar**. Instituto Brasileiro de Estatística - FGV, 2023.

ESTORNINHO, Maria João. **Direito da alimentação**. AAFDL. Portugal, 2013.

FALSARELLA, Christiane. **Reserva do possível como aquilo que é razoável se exigir do Estado**. Advocacia e Direito Público, p. 46-55, 2016

FERREIRA, André; DEMUTTI, Carolina Medeiros; GIMENEZ, Paulo Eduardo Oliveira. A teoria das necessidades de Maslow: a influência do nível educacional sobre a sua percepção no ambiente de trabalho. **Anais do Seminários de Administração**, 2010.

FIGUEIREDO, Erik Alencar de. **Expansão do Programa Auxílio Brasil: uma reflexão preliminar**. IPEA. 2022.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. Saraiva Educação SA, 2013.

FONTELES, Samuel Sales. Direitos fundamentais. **Salvador: Juspodivm**, 2014.

GOLDSMITH, Oliver Scott. **The Alaska permanent fund dividend: A case study in implementation of a basic income guarantee**. 2010.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Alternativas Brasileiras**. Thomas Piketty e o Segredo dos Ricos. Le Monde Diplomatique Brasil, São Paulo. 2014.

GUERRA, Lúcia Dias da Silva; CERVATO-MANCUSO, Ana Maria; BEZERRA, Aída Couto Dinucci. Alimentação: um direito humano em disputa-focos temáticos para compreensão e atuação em segurança alimentar e nutricional. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 24, p. 3369-3394, 2019.

HOFFMANN, Rodolfo. **Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil**. Estudos avançados, v. 9, n. 24, p. 159-172, 1995.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. O custo dos direitos: porque a liberdade depende dos impostos. **São Paulo: WMF-Martins fontes**, 2019.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. 2021. Seção Séries Históricas. Disponível em:

https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego

ICHIHARA, Maria Yuri, RAMOS, Dandara de Oliveira, NERY, Joilda Silva, PECARINI, Julia, MACHADO, Daiane, ALVES, Flavia Jose e BARRETO, Mauricio. **Programa de**

Transferência de Renda Condicionada e seus efeitos na saúde: impactos do Programa Bolsa Família. Bolsa Família 15 anos (2003-2018). ENAP. Brasília, 2018.

IMDS - Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social. **Mobilidade Social no Brasil:** Uma análise da primeira geração de beneficiários do Programa Bolsa Família. Rio de Janeiro, 2023.

JANNUZI, Paulo de Martino; PINTO, Alexandre Rodrigues. Bolsa Família e seus Impactos nas Condições de Vida da População Brasileira: Uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família II *in* CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês. **Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania.** IPEA: Brasília, 2013

JONES, Damon; MARINESCU, Ioana. **The labor market impacts of universal and permanent cash transfers:** Evidence from the Alaska Permanent Fund. *American Economic Journal: Economic Policy*, v. 14, n. 2, p. 315-340, 2022.

JULIANO, Maíra Cabral; RODRIGUES, Priscila Alves. **O Mapa do IGD-M no Brasil:** um estudo sobre as variações na efetividade da implementação do programa Bolsa Família entre as gestões municipais brasileiras (2007–2015). MDS. 2018.

JÚNIOR, Diógenes; NOGUEIRA, José Eliaci. **Gerações ou dimensões dos direitos fundamentais.** *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 100, p. 571-572, 2012.

LINS, Liana Cirne. **A justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais.** *Revista de informação legislativa*, v. 46, n. 182, p. 51-74, 2009.

MACCARI, Lucas; VIEIRA, Reginaldo De Souza. **Direitos Sociais E Concretização Das Políticas Públicas Previstas No Texto Constitucional De 1988.** *Revista Direitos Humanos, Cidadania e Sociedade*, volume I. Editora Íthala, 2020.

MACHADO, Cecilia. **As incógnitas do Auxílio Brasil.** 2021.

MAGALHÃES, João Carlos Ramos; ALVES, Pedro Jorge Holanda. **A relação entre o crescimento econômico e as desigualdades regionais no Brasil**. IPEA, 2021.

MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do ciclo de políticas**: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade*, 27(94), 47–69. 2006.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Mara. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MARINS, Mani Tebet et al. **Auxílio Emergencial em tempos de pandemia**. *Sociedade e Estado*, v. 36, p. 669-692, 2021.

MARX, Karl. **A mercadoria**. In: *O capital*: crítica da economia política. Livro I. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013, pp. 113-158.

MASTRODI, Josué; ALVES, Abner Duarte. **Sobre a teoria dos custos dos direitos**. *Revista Quaestio Iuris*, v. 9, n. 2, p. 695-722, 2016.

MATOS, Marilene Carneiro. **Direitos e garantias fundamentais e aplicabilidade imediata**. *E-Legis*, Brasília, n. 8, p. 66-81, 2012.

MAZZA, Luigi; BUONO, Renata. **O novo cardápio dos brasileiros**. *Revista Piauí*, 13 de abril de 2020. Seção Igualdades. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/o-novo-cardapio-dos-brasileiros/>

MENDES, Ana Carolina, CARVALHO, Ana Claro, ALVES, João Rodopoulos, & SOARES, Kamilla Gomes. **Análise do Auxílio Emergencial no Brasil**. *O Eco da Graduação*, 6(2). 2021.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Caderno do IGD-M**: Informativo sobre o Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família. Secretaria Nacional de Renda da Cidadania. Brasília. 2012.

MONTE, Paulo Aguiar. **Auxílio Emergencial e seu impacto na redução da desigualdade e pobreza.** UFPE. 2020.

MOREIRA, Rafael de Farias Costa. **Empreendedorismo e Inclusão Produtiva:** uma análise de perfil do microempreendedor individual beneficiário do Programa Bolsa Família. 2013.

Movimento por renda básica no Brasil: “**A Renda Básica que Queremos**”. Disponível em: <https://www.rendabasica.org.br/>

NERI, Marcelo. **Qual foi o Impacto Imediato da Pandemia do Covid sobre as Classes Econômicas Brasileiras?** FGV. Agosto de 2020.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. **Código Civil anotado e legislação extravagante:** atualizado até 2 de maio de 2003. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

NETO, Raul da Mota Silveira. **Redução Recente da Desigualdade Regional de Renda no Brasil:** Desconcentração Industrial ou Políticas Sociais? UFPE, 2011.

NUNES, Hugo Miguel Pedro, SOUSA, Marconi Fernandes. **Bolsa Família e Mercado de Trabalho:** síntese de indicadores a partir da PNAD Contínua. Bolsa Família 15 anos (2003-2018). ENAP. Brasília, 2018.

OROFINO, Alessandra. **O Levante.** Revista Piauí. Maio de 2020. Seção Tempos da Peste. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-levante/>

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI.** Editora Intrínseca, 2014.

PIOVESAN, Flávia. **Declaração Universal de Direitos Humanos:** desafios e perspectivas. Revista Brasileira de Estudos Jurídicos, v. 9, n. 2, p. 31, 2014.

RAEDER, Savio. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, n. 13, p. 121-146, 2014.

RESENDE, Anne Caroline Costa. **Ensino Superior: Condições e Padrões de Acesso dos Beneficiários do Programa Bolsa Família. Bolsa Família 15 anos (2003-2018)**. ENAP. Brasília, 2018.

RIBEIRO-SILVA, Rita de Cássia et al. Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 25, p. 3421-3430, 2020.

ROCHA, Eduardo Gonçalves. **Direito À Alimentação: políticas públicas de segurança alimentar sob uma perspectiva democrática e constitucional**. Universidade de Brasília, 2008.

ROCHA, Fernando Luiz Ximenes. **Direitos fundamentais na Constituição de 88**. THEMIS: Revista da Esmec, v. 1, n. 2, p. 109-123, 2016.

ROSEMBERG, Tina. **To Beat Back Poverty, Pay the Poor**. The New York Times. Janeiro, 2011.

SACHS, Ignacy. **O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos**. Estudos avançados, v. 12, p. 149-156, 1998.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O programa Bolsa Família: Desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. IPEA. Brasília, 2009

SALDANHA, Ana Claudia. A interpretação constitucional dos direitos sociais e o mínimo existencial. **Revista Acadêmica da ESMP**, Fortaleza, ano, v. 1, 2009.

SANTANA, José Cláudio Pavão. O significado e as funções da Constituição na era globalizada: por uma ética constitucional republicana. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 8, n. 1, p. 283-295, 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Uma concepção multicultural de direitos humanos**. Lua Nova: revista de cultura e política, p. 105-124, 1997.

SANTOS, Roberta Teodoro; MONSUETO, Sandro Eduardo; VARELLA, Angelo Cruz do Nascimento. **Quem fica desempregado primeiro?** Uma análise de transição. Economia e Sociedade, v. 30, p. 447-466, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Editoria Livraria do Advogado, ed.12, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, n. 17, p. 273-278, 2005.

SOUZA, André Portela. Políticas de Distribuição de Renda no Brasil e o Bolsa Família *in* BACHA, Edmar Lisboa; SCHWARTZMAN, Simon et al. **Brasil: A Nova Agenda Social**. Rio de Janeiro: LTC, 2011

SCHNEIDER, Sergio et al. **Os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre o agronegócio e a alimentação**. Estudos Avançados, v. 34, p. 167-188, 2020.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo. Cengage Learning, 2011.

SILVA, Daiana Inocente da; FERREIRA FILHO, Joaquim Bento de Souza. **Impactos dos programas de transferência de renda benefício de prestação continuada e Bolsa Família sobre a economia brasileira**: uma análise de equilíbrio geral. IPEA, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2005.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da; BERMUDEZ, Mônica de Martino. **Os programas de transferência de renda condicionada (PTRC) na América Latina:** caracterizando, problematizando e construindo uma proposta de estudo comparado. *Revista Políticas Públicas*, São Luís, v.17, n.1, p. 307-311, jan./jun. 2013.

SILVA-NETO, Luiz Gonzaga Ribeiro, BUENO, Nassib Bezerra, SANTOS, Thays Lane Ferreira dos, QUEIROZ, Jonatan Christian de Lima Santos, FRANCELENO, Janine Maria Aragão, PUREZA, Isabele Rejane de Oliveira Maranhão, & FLORÊNCIO, Telma Maria de Menezes Toledo. **Avaliação da insegurança alimentar no contexto da COVID-19:** associação com o auxílio emergencial e recebimento de doação de alimentos na população em vulnerabilidade social de uma capital do Nordeste do Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 28(3), p. 721–730. 2023.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **Teoria Geral do direito à alimentação:** cultura, cidadania e legitimação. 1.ed. Birigüi, SP: Boreal Editora, 2015.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ESPÓSITO, Mariana Peixoto; DE SOUZA, Bruna Caroline Lima. Direito à alimentação e os direitos da personalidade: da previsão à concretização desse direito sob a perspectiva do acesso à justiça. **Revista de Constitucionalização do Direito brasileiro-RECONTO**, v. 2, n. 2, p. 025, 2019.

Siqueira, Rozane Bezerra de; Nogueira, José Ricardo Bezerra. **A Universal Basic Income For Brazil:** Fiscal And Distributional Effects Of Alternative Schemes. *Revista De Economia Contemporânea*, 27, e232701. 2023.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O programa Bolsa Família:** Desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. IPEA. Brasília, 2009.

SOARES, Sônia. **Análise do direito humano à alimentação adequada:** um direito social e político. *Revista de Direito Sanitário*, v. 19, n. 2, p. 36-54, 2018.

SOUZA, André Portela. Políticas de Distribuição de Renda no Brasil e o Bolsa Família in BACHA, Edmar Lisboa; SCHWARTZMAN, Simon et al. Brasil: **A Nova Agenda Social**. Rio de Janeiro: LTC, 2011

SOUZA, Diego de Oliveira. **As dimensões da precarização do trabalho em face da pandemia de Covid-19**. Trabalho, Educação e Saúde, v. 19, 2020.

SOUZA, Pedro, OSORIO, Rafael, PAIVA, Luis Henrique e SOARES, Serguei. **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos**. Bolsa Família 15 anos (2003-2018). IPEA. Brasília, 2019.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania**. Ciência & Saúde Coletiva, 12(6), p. 1623–1628. 2007.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Renda Básica: A resposta está sendo soprada pelo vento. Brazilian Journal of Political Economy, 23(2), p. 233–248. 2003.

UNICEF. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/objetivos-desenvolvimento-sustentavel-ods>. 2020.

UNICEF. **Alimentação na Primeira Infância: Conhecimentos, atitudes e práticas de beneficiários do Programa Bolsa Família**. 2022. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/17121/file/alimentacao-na-primeira-infancia_conhecimentos-atitudes-praticas-de-beneficiarios-do-bolsa-familia.pdf

UNFPA - Fundo de População das Nações Unidas. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966

UVIN, Peter. **From the right to development to the rights-based approach: how 'human rights' entered development**. Development in practice, v. 17, n. 4-5, p. 597-606, 2007.

VACANO, Diogo Von; SILVA, Thiago. **Brazil's Protest Paradox**. In: Washington Post – 10 de junho de 2014. - Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/06/10/brazils-protest-paradox/>.

VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica**: Uma Proposta Radical Para Uma Sociedade Livre e Economia Sã. Editora Cortez. São Paulo, 2018.

VAN PARIJS, Philippe. **Renda básica**: renda mínima garantida para o século XXI? *Estud. av.*, São Paulo , v. 14, n. 40, p. 179-210, Dezembro, 2000.

VAN PARIJS, Philippe. **Capitalismo de renda básica**. *Lua Nova: Revista De Cultura e Política*, v. 32, p. 69–91. 1994.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, v. 18, p. 439-457, 2005.