

SUBSÍDIOS PARA A TRANSIÇÃO

GRUPOS TÉCNICOS DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

NOTA 03

Enfrentando a pobreza via desenvolvimento social: pressupostos, diagnóstico e propostas

afipea

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea | Associação dos Funcionários do Ipea

Enfrentando a pobreza via desenvolvimento social: pressupostos, diagnóstico e propostas¹

Elaine Licio

Claudia Baddini

Denise Direito

Esse documento apresenta pressupostos que devem nortear a estratégia de enfrentamento da pobreza, bem como breve balanço considerando desmontes ocorridos nos últimos anos. Na sequência, foram propostas intervenções para correções de rota das políticas de assistência social, transferência de renda e de segurança alimentar que integram a política de desenvolvimento social.

PRESSUPOSTOS

- A desigualdade social no Brasil é estrutural. Seu enfrentamento passa por múltiplas reformas, indo do campo econômico à infraestrutura, com destaque para a proteção social.
- A pobreza tem muitas faces e determinantes, requerendo estratégias múltiplas para sua mitigação, via garantia de acesso a: (i) renda mínima para provisão das necessidades básicas; (ii) serviços sociais que permitam o desenvolvimento das capacidades individuais e coletivas, contribuindo para a ruptura da transmissão intergeracional da pobreza²; (iii) políticas de inclusão produtiva, que permitirão aos adultos o acesso ao mundo do trabalho.
- Famílias pobres têm maiores dificuldade de acesso à segurança alimentar, educação, saúde, moradia, empregos, previdência e lazer adequados, entre outros aspectos. A assistência social é a política que identifica as lacunas e omissões dessa natureza e, a depender da forma como está inserida e articulada com as demais redes de provisões sociais, tem capacidade de resgatar e efetivar o acesso a estes direitos.
- O Cadastro Único de Programas Sociais deve ser aperfeiçoado no sentido de configurar a principal porta de entrada para acessar as iniciativas de enfrentamento da pobreza³, sob a coordenação de uma estratégia de desenvolvimento social que abarque as políticas de assistência social, transferência de renda e segurança alimentar.

DIAGNÓSTICO

Segundo Souza et al (2022), desde 2012, quando se iniciou a análise da pobreza com os dados da PNADC, a pobreza nunca foi tão alta quanto em 2021, chegando a 10,8% para a linha de pobreza de R\$210,00 per capita/mês e 6% para a linha de R\$105,00 per capita/mês, mesmo após as transferências de renda sociais não contributivas. Considerando a dificuldade de retomada econômica no pós pandemia, não causa surpresa

¹ Nota elaborada para compor documento da Afipea. As posições emitidas são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, a posição do Ipea.

² Além dos serviços de saúde, educação, qualificação profissional, há de se oferecer serviços socioassistenciais que atuem na prevenção do rompimento de vínculos familiares, assim como junto a famílias ou indivíduos com direitos já violados.

³ Ver nota específica com diagnóstico e propostas para o Cadastro Único de Programas Sociais.

que nosso principal programa de transferência de renda conte hoje com o recorde de 21,5 milhões de famílias, das quais cerca de seis milhões (28%) entraram no programa há menos de um ano, quando o Auxílio Brasil substituiu o Bolsa Família. Já o Benefício de Prestação Continuada chega em 2022 ao volume de 4,8 milhões de idosos ou pessoas com deficiência.

As [filas](#) para cadastramento e a persistência da [fome](#) para mais de 33 milhões de brasileiros revelam que a ampliação sem precedentes das transferências de renda não contributivas não tem dado conta da crescente demanda por proteção social. Embora sejam uma parte fundamental das estratégias de enfrentamento da pobreza, as transferências de renda não resolvem por si só a complexidade dessa questão, exigindo a articulação com outras políticas para o rompimento do círculo vicioso da pobreza, para a geração de oportunidades de emprego e renda, além da articulação com serviços que atuem sobre riscos e violação de direitos, que afetam a estabilidade dos indivíduos e seus familiares, inviabilizando o desenvolvimento integral dos membros da família e a superação das vulnerabilidades sociais e econômicas.

Esse tipo de articulação não seria algo novo no Brasil, pois nosso sistema de proteção social conta com praticamente duas décadas de experiência na combinação de ações para enfrentamento da pobreza na forma de transferência de renda, ofertas socioassistenciais e de segurança alimentar. Com acertos e dificuldades, tais estratégias tiveram seu ápice de organização por ocasião do Plano Brasil Sem Miséria - BSM (2011-14) que buscou articular ações internas e externas ao Ministério do Desenvolvimento Social para esta finalidade. No entanto, a partir da desmobilização do BSM, cada uma dessas políticas passou a trilhar um caminho próprio, com níveis de maturidade e institucionalização diferenciados, revelando diferentes graus de desmonte em relação ao que já havia sido estruturado, em especial:

- O Programa Auxílio Brasil (PAB) não resolveu questões estruturais que já vinham limitando a maior efetividade do próprio PBF, quais sejam: a concessão automática do benefício, e a falta de mecanismos regulares de atualização monetária de seus valores e das linhas de pobreza.
- O redesenho do PAB desorganizou o principal programa de transferência de renda. Ao definir valor mínimo do benefício independentemente da composição familiar, acarretou iniquidades. Por exemplo, uma família unipessoal passou a receber o mesmo valor (R\$ 600) de outra família integrada por uma mãe e quatro crianças, as quais, como dependentes, não possuem condição de obter renda do trabalho.
- O PAB agregou incentivos que privilegiam o mérito individual, ignorando não apenas a falta de empregos para públicos de baixa qualificação, mas também desigualdades de diversas ordens que dificultam que pessoas pobres tenham as mesmas condições de concorrer a postos de trabalho e alcançar destaques acadêmicos/esportivos. Na mesma linha, cabe rever e integrar diversas transferências de renda *ad hoc* mobilizadas recentemente (novo auxílio-gás, auxílio caminhoneiros e taxistas) que fragmentam e desorganizam uma estratégia mais abrangente e equitativa de enfrentamento da pobreza.
- Retorno do país ao **Mapa da Fome** da ONU, em face do crescente desfinanciamento das políticas de segurança alimentar (corte de 99% do

Programa de Aquisição de Alimentos na LOA 2023 em relação a 2014) e da assistência social (corte de 98% na LOA 2023 em relação a 2014).

- Com a hegemonia da transferência de renda dentre as estratégias para enfrentamento da pobreza, foi fragilizada sua articulação com as políticas de assistência social e segurança alimentar, sem uma estratégia coordenada de desenvolvimento social. Também se verifica enfraquecimento da pactuação federativa e na participação social, cujas instâncias viram suas reuniões esvaziadas, em especial no que se refere às pautas mais estratégicas do Ministério da Cidadania nos últimos anos (IPEA, 2022).
- Ausência quase que total de articulação das políticas de transferência de renda, segurança alimentar e assistência social com demais políticas sociais (saúde, educação, meio ambiente, habitação etc.), evidenciada pela desorganização de estratégias que já estavam bem encaminhadas como a do acompanhamento das condicionalidades junto aos ministérios da saúde e da educação, que foram desmobilizadas a partir da pandemia e ainda não recuperaram seu funcionamento pleno.
- A digitalização avançou em alguns aspectos, como no desenvolvimento do *app* de cadastramento do Auxílio Emergencial e aperfeiçoamento no cruzamento das bases de dados para checagem de subdeclaração de renda, com vistas a dar maior consistência às concessões dos benefícios. Todavia, observa-se que no pós pandemia o foco predominante foi no controle e em minimizar os erros de inclusão e avançou pouco em facilitar a vida do cidadão e mitigar erros de exclusão, verificando-se elevada demanda de cadastramento sem o adequado atendimento. É necessário focar para que a tecnologia seja um aliado do cidadão na busca e garantia de seus direitos.

PROPOSTAS

- Definir modelo de governança/estratégia de articulação de política de desenvolvimento social interna (com ações de transferência de renda, assistência social e segurança alimentar) e externamente (junto às demais políticas sociais), que figurem como prioridade governamental definida e legitimada no nível da Presidência da República.
 - Retomar estratégia que reúna ações não apenas de garantia de renda, mas também que promovam: (i) acesso a serviços sociais garantidos por políticas universais (saúde, educação, alimentação, moradia etc.); (ii) articulação entre serviços e benefícios no âmbito da assistência social; e (iii) oportunidade de acesso ao mundo do trabalho e geração de renda.
 - Definir estratégias diferenciadas pelos tipos de pobreza (rural, urbana, metrópoles e outros portes de municípios, por exemplo, extremamente pobres, etc.) que sejam aderentes à realidade do território, considerando suas potencialidades e obstáculos ao desenvolvimento. Para a definição dessas estratégias, o uso de diferentes bases de dados governamentais e estatísticas (Cadastro Único, Censo populacional, Censo escolar, DataSUS e de equipamentos públicos, segurança pública, entre outras) que possibilitem tanto um diagnóstico territorial quanto o planejamento de ações voltadas ao desenvolvimento e engajadas em outros planos de desenvolvimento/investimento.

- Mobilizar instrumentos de gestão que permitam maior efetividade da atuação intersetorial, como a definição de orçamento próprio a ser liberado mediante formalização das parcerias que atendam aos objetivos comuns de enfrentamento da pobreza. Instituir sistemas integrados de informação a partir do Cadastro Único que permitam a melhor coordenação das ofertas sociais disponibilizadas aos indivíduos e famílias, como um sistema integrado de informação sobre acesso das famílias a Serviços e Benefícios.
 - Recuperar a capacidade dos espaços de participação social e de pactuação federativa para influírem no processo decisório da política de desenvolvimento social, mediante o adensamento das reuniões da CNAS e CIT e a inclusão de pautas relevantes para a política.
 - Ampliar a integração da implementação do SUAS e do Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), com foco em seus instrumentos e estruturas de coordenação federativa e instâncias de participação social (CNAS e CONSEA).
- Reorganizar a transferência de renda:
 - Definir mecanismos de reajustes automáticos e regulares do valor dos benefícios e das linhas de pobreza e extrema pobreza do Programa Auxílio Brasil/Bolsa Família, revestindo-o do caráter de política de Estado, garantidora do direito à renda.
 - Recuperar a composição do benefício do PAB, segundo o perfil dos integrantes da família, de modo a garantir que seu valor per capita reflita um montante superior ao definido como renda básica familiar. Propõe-se o pagamento de um valor mínimo por pessoa, independente da renda declarada.
 - Recomenda-se que o valor do benefício seja diferenciado para públicos reconhecidamente vulneráveis, como as crianças. Metade das crianças brasileiras se encontram no terço inferior de renda, o que faz com que um investimento mais direcionado para esse público tenha maior impacto redistributivo (Soares et al, 2019; Paiva et al, 2021).
 - Alinhar o desenho dos benefícios para que seja mais equitativo considerando a inserção no mercado de trabalho e formação do capital humano. Por exemplo, (i) instituir proteção contra a instabilidade dos postos informais de trabalho, mediante poupança depositada em nome do responsável pela família, a ser levantada em caso de eventos que agravem sua vulnerabilidade; e (ii) incentivar a escolarização, mediante depósito em poupança para o estudante, a ser sacada somente por ocasião da conclusão do ensino médio.
 - As condicionalidades devem recuperar seu objetivo de atuar na garantia do acesso a direitos (responsabilização do estado). Persiste o desafio de assegurar a parceria em todos os níveis governamentais das áreas de assistência social, saúde e educação tanto para o acompanhamento como para garantir a oferta e apoio às famílias mais vulneráveis.

- Retomar a expansão qualificada dos serviços socioassistenciais em articulação com benefícios:

- A política de assistência social não pode prescindir da gestão integrada das transferências de renda com outras políticas, especialmente os serviços socioassistenciais, seja para o atendimento de famílias que já tiveram seus riscos violados, seja para as que necessitam de ações preventivas, que fortaleçam seus vínculos familiares, com a atuação sobre os riscos.

Avanços necessários para discussão no médio prazo:

- Tornar as novas tecnologias de comunicação e informação centrais para a melhoria da prestação de serviços socioassistenciais e concessão de benefícios, priorizando o seu uso a partir da lógica e da necessidade do cidadão. Sendo que a escolha do canal a ser atendido – virtual ou presencial – deve ser feita pelo próprio cidadão. Algumas trilhas a serem seguidas:

- Tornar acessível e de fácil consulta dados e informações sobre o território em que as famílias vulneráveis estão inseridas. Por exemplo, informar a existência de equipamentos e serviços públicos, níveis de violência, vocação para inclusão produtiva, entre outros dados que permitam melhorar o atendimento socioassistencial a partir do conhecimento dos diferentes perfis de pobreza e vulnerabilidades e possibilidades existentes no território
- Informatizar mecanismos de acesso a benefícios, como a entrada de dados no Cadastro Único ou requerimento de benefícios, com foco na sua simplificação e agilidade para o cidadão.
- Instituir consultas e mecanismos de interação com o poder público -três esferas governamentais – para interação ágil e simplificada.

Referências

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Brasília, n. 29, 2022.

Soares, S. S. D., Bartholo, L., Osório, R. G. Uma proposta para a unificação dos benefícios sociais de crianças, jovens e adultos pobres e vulneráveis. Texto para Discussão nº 2505. Ipea, 2019.

Paiva, L. H., Bartholo, L., De Souza, P. H., & Orair, R. O. (2021). A reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios. Texto para Discussão nº 2701. Ipea, 2021.