

AUXÍLIO EMERGENCIAL E POBREZA: Entrevista realizada por Salviana de Maria Pastor Santos Sousa¹ com Maria Ozanira da Silva e Silva²

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

Com o atual cenário de crise sanitária, política e econômica no Brasil, qual a relevância da reedição do Auxílio Emergencial, nos termos da Lei n. 13.982 de 2 abril de 2020?

Maria Ozanira da Silva e Silva

Como sabemos, o Auxílio Emergencial, instituído em abril de 2020, é produto de pressões de movimentos de várias associações civis, economistas, cientistas sociais e de pessoas afetadas pela pobreza e desemprego, além da atuação do Parlamento Brasileiro. Trata-se de um programa massivo de transferência de renda não condicionada, mas altamente focalizado, cujo benefício foi, nos primeiros três meses de vigência, de R\$ 600,00 mensais. Com sua extensão até dezembro de 2020, o valor mensal foi rebaixado para R\$ 300,00. Seu objetivo é substituir a renda dos trabalhadores informais impossibilitados de desenvolver suas atividades, embora incertas e de baixo rendimento; dos desempregados e de outros segmentos atingidos fortemente pelo contexto do agravamento da dinâmica econômica; do aumento do desemprego; do trabalho desprotegido e da pobreza em decorrência da pandemia da Covid-19 no Brasil. Assim, o alcance do Auxílio Emergencial se limita a mitigar a realidade socioeconômica, mas também política que vem se aprofundando no país a partir de fevereiro de 2020. Situa-se no contexto do debate internacional e nacional pela implantação de programas e ações para o enfrentamento da realidade que demanda a criação de uma renda básica ou mesmo de uma renda mínima massiva e focalizada para atender às

¹ Doutora em Políticas Públicas; professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA); membro do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza (GAEPP www.gaepp.ufma.br), da mesma Universidade, e pesquisadora, nível 2, do CNPq. E-mail: salvi200@globocom

² Doutora em Serviço Social; professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA); coordenadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza (GAEPP www.gaepp.ufma.br), da mesma Universidade, e pesquisadora, nível IA, do CNPq. E-mail: maria.ozanira@gmail.com

consequências decorrentes da conjuntura de pandemia da Covid-19. Assim, propostas e ações nessa direção vêm sendo implantadas em muitos países da América Latina e Caribe, o que pode ser conferido no site da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL www.cepal.org)³.

Há reconhecimento, inclusive por parte do Ministério da Economia e por manifestações de vários economistas e cientistas sociais que o Benefício Emergencial contribuiu largamente, em 2020, para impedir um aprofundamento ainda maior do crescente desemprego e incremento da pobreza que vem ocorrendo no Brasil com os limites impostos à economia por conta da pandemia da Covid-19. Mesmo com esse reconhecimento, o Benefício Emergencial foi interrompido a partir de janeiro de 2021, exatamente quando se expande uma forte segunda onda da Covid-19 no Brasil, fragilizando a já combatida economia com incremento do desemprego e da pobreza, recolocando o Brasil no Mapa da Fome.

Nesse contexto, os mesmos sujeitos sociais mencionados que pressionaram para criação do Auxílio Emergencial em 2020 estão fortalecendo movimentos de pressão pela recriação do Benefício Emergencial, com valores não inferiores a R\$ 600,00, com vigência enquanto perdurar a situação de emergência vivenciada no Brasil. Entre esses movimentos merece destaque a Campanha Renda Básica que Queremos, composta por mais de 250 organizações e movimentos que vem pressionando pela manutenção do Auxílio Emergencial, enquanto estratégia de curto prazo, mas construindo

³ Reconhecendo a relevância do debate internacional e nacional sobre a necessidade de implantação de programas de transferência de Renda e ações que possam proteger os mais pobres, os desempregados e os sem proteção social no contexto da pandemia da Covid-19 e da pós-pandemia, o Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP ww.gaepp.ufma.br) vem desenvolvendo um projeto de pesquisa denominado **PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA FOCALIZADOS E DE RENDA BÁSICA UNIVERSAL NO CONTEXTO DA PANDEMIA E DA PÓS-PANDEMIA DA COVID-19**: acompanhamento e análise da realidade internacional na América Latina e Caribe, com a participação de pesquisadores da **Universidade Federal do Maranhão (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas)**; da **Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social**; da **Universidad de la República (Udelar)** do Uruguai e da **Facultad de Ciencias Humanas - Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires**.

como estratégia de longo prazo, a implantação de uma Renda Mínima ampla, mediante Projeto de Lei Popular.

Com o crescente movimento de pressão, o Governo brasileiro vem sendo obrigado a reconsiderar a recriação do Auxílio Emergencial, até pela expressiva perda de popularidade na sociedade, inclusive entre os pobres que vinham demonstrando sua satisfação em relação ao Governo por conta do acesso a esse benefício monetário massivo que permitia a sobrevivência de largo segmento da população brasileira.

Parece que se desenha ampla maioria que reconhece que o Auxílio Emergencial é necessário, afinal a situação do Brasil hoje é ainda mais grave do que vivíamos quando o Auxílio Emergencial foi criado em abril do ano passado por iniciativa da sociedade civil, das oposições e aprovado pelo parlamento (CAMPELO; CALIXTRE, 2021, p. 2).

Todavia, o processo de recriação do Benefício Emergencial, como ocorreu em 2020, está restrito ao campo da economia. O Ministério da Economia é o único sujeito que encaminha os procedimentos para criação de um programa que deveria situar-se no âmbito do Ministério da Cidadania, onde estão alocados o Bolsa Família e o Sistema Único de Assistência Social. A questão fundamental seria saber quantos e quem precisa de uma transferência monetária para continuar sobrevivendo, mas a preocupação, centrada no campo econômico, é a busca de financiamento que não comprometa a situação fiscal do país. Para isso, o quantitativo do público alvo precisa ser altamente reduzido mediante a aplicação do processo denominado de “pente fino” - o valor do benefício rebaixado e a duração limitada e preestabelecida. Daí, a proposta que se tornou pública, até agora, fala em filtrar os beneficiários para os mais pobres, não ultrapassando a 40 milhões de pessoas, quando em 2020 foram atendidas 67 milhões de beneficiários; reduzir os custos do Auxílio de 322 bilhões de reais aplicados em 2020 para 40 milhões de reais em 2021; restringir a duração do Benefício para três ou quatro meses e o valor mensal por pessoa para R\$ 200,00 a R\$ 250,00, de modo a se aproximar do benefício médio do Bolsa Família.

Mesmo consciente dos limites do Benefício Emergencial, partilho do entendimento da relevância e necessidade de sua recriação. Manifesto, porém, a expectativa de que o governo e o parlamento brasileiro sejam pressionados,

mais uma vez, para instituição de uma proposta, tendo como referência a necessidade do público alvo real que vive na atualidade com limites severos para sua sobrevivência, considerado direito fundamental de todas as pessoas.

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

Muitos vêm defendendo uma política de Estado que torne permanente, no pós-pandemia, um programa com valores semelhantes ao Auxílio Emergencial. Essa é uma forma de reduzir a desigualdade no país?

Maria Ozanira da Silva e Silva

A pergunta remete a reflexões e discussões que venho desenvolvendo sobre a ampliação do debate nacional e internacional a respeito da necessidade de criação de programas de transferência de renda massivos no contexto da pandemia da Covid-19 e a instituição e consolidação desses programas pós-pandemia (SILVA, 2020-a; SILVA, 2020-b; SILVA, 2021). No contexto desse debate há claramente a defesa desses programas enquanto política de Estado de caráter amplo e permanente, quer seja enquanto propostas de transferência monetária, mesmo que focalizada, mas de caráter massivo, ou de Programas de Renda Básica Universal. Tais programas, assim entendidos devem superar o caráter emergencial e temporário do Auxílio Emergencial, conforme implantado no Brasil e em outros países da América Latina e Caribe. Quanto ao valor monetário, no debate, é posta a necessidade de que seja suficiente para manutenção da sobrevivência das pessoas. Ademais, vem se verificando a tendência de esses programas serem direcionados a pessoas individuais, secundarizando também a exigência de condicionalidades, por se tratar de processos de difícil acompanhamento.

Por conseguinte, é notório o avanço do debate internacional, bem como o avanço de formulação de propostas, em menor escala de Renda Básica Universal, para enfrentamento ao avanço das desigualdades ampliadas na conjuntura da pandemia da Covid-19 ao redor do mundo (Bollain e Guanche 2020; Lain; Reventós e Alabao 2020; Torry 2020; Standing 2020). Nesse cenário, a discussão e a possibilidade de aceitação de programas de transferência de monetária, mesmo que mantendo a necessidade de

focalização num determinado público alvo, a exigência de condicionalidades vem perdendo forças, o que vincula a discussão e o debate sobre a realidade desses programas a aproximarem-se também da renda básica, conforme qualificada na resposta à questão 3 (três) desta entrevista. Isso por virem centrando em pessoas individualmente como público alvo, sendo acrescentada também a ideia da necessidade de esses programas serem permanentes ou de longo prazo, situando a transferência monetária como mecanismo de proteção social, embora pareça ainda distante a adoção do pressuposto da universalidade, o que limita a possibilidade de implantação de uma Renda Básica Universal.

O relevante é que o debate avança e as propostas surgem para configuração de novos e massivos programas de transferência de renda. Quem sabe? o espaço está se construindo para ampliação da proteção social, embora mediante programas de transferência monetária, instituindo uma realidade que possa atender a necessidades básicas de um amplo contingente da população brasileira, mas também cumprindo a função de reprodução do capital, pois essa é a natureza dos programas de transferência de renda, mesmo quando contribuem para diminuir a desigualdade e fazer justiça social enquanto função da renda básica ou só contribua para mitigar a pobreza e para atender situações emergenciais, como é a função de programas de transferência de renda focalizados, sob condicionalidades ou não. Por conseguinte, a era da prevalência da proteção social mediante benefícios monetários se amplia e parece que veio para ficar (SILVA, 2020-a, p. 12).

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

Considerando o debate que vem se ampliando internacionalmente e no Brasil sobre Programas de Transferência de Renda focalizados e Renda Básica Universal, como você estabelece as diferenças e semelhanças entre o Auxílio Emergencial e a Renda Básica?

Maria Ozanira da Silva e Silva

Responder à questão acima, requer, inicialmente, estabelecer a distinção entre diferentes modalidades dos programas que se situam no campo da transferência monetária. Nesse aspecto, destaco três modalidades: programas de transferência de renda focalizados, mas sem condicionalidades (Exemplos: Benefício de Prestação Continuada e Benefício Emergencial); programas de transferência de renda focalizados e com condicionalidades

(Exemplo: Bolsa Família) e Renda Básica Universal (Exemplo: Alaska Dividendo⁴). Além das denominações indicadas, encontramos na literatura expressões como renda mínima, bolsa escola, dividendo social, entre outras denominações que, via de regra, vinculam a transferência monetária concedida a programas de natureza focalizada. (SILVA, 2021)

Os programas focalizados são os que demandam critérios para delimitar o público alvo. Um determinado percentual ou montante de renda é o principal critério adotado, tendo por foco a população pobre ou extremamente pobre. Ao critério da renda, os programas focalizados incluem outros, como destinar-se a indivíduo ou a família; corte por idade, com priorização de determinadas faixas etárias (crianças, adolescentes, idosos). Outros critérios que alguns programas focalizados adotam são a localização da moradia, como meio rural, favelas, assentamentos ou determinadas situações de vulnerabilidade, como deficiências ou outras situações.

Pelo exposto, os programas focalizados fixam alguns ou variados critérios para delimitar a população alvo. Com essa qualificação, o Benefício Emergencial é um programa de transferência monetária altamente focalizado, por adotar variados e amplos critério de acesso. Esse é um grupo de programas que tem como função mitigar à pobreza ou atender a situações emergenciais (SILVA, 2021).

Buscando a concepção de Renda Básica, destaco como principais qualificadores a **universalidade** e a **incondicionalidade**, daí a recorrente denominação de Renda Básica Universal. Isso significa que a Renda Básica Universal não admite qualquer tipo de discriminação; disponibiliza valor monetário uniforme para todas as pessoas e não adota requisição de testes de meios, pois independe da renda e do trabalho do beneficiário. É uma transferência monetária, periódica, individual, universal e incondicional, ou seja, é para todos (REDE BRASILEIRA DE RENDA BÁSICA - RBRB [2019?]). Assim concebida, tem como função distribuir a riqueza socialmente produzida para diminuição da desigualdade e alcance da Justiça Social.

⁴ Alaska Dividendo é um programa de renda básica mantido pelo Fundo Permanente do Alaska constituído por *royalties* de petróleo, destinado a todos os habitantes há mais de 35 anos, fazendo desse Estado um dos dois menos desigual dos Estados Unidos.

Em síntese, a pergunta sobre diferenças e semelhanças entre o Benefício Emergencial e a Renda Básica pode ser respondida com a seguinte afirmativa:

A caracterização do Benefício Emergencial ... permite identificar os seguintes aspectos em conformidade com a Renda Básica ... é um benefício pago em dinheiro a pessoas individualmente e sem exigência de condicionalidades. Todavia impõe amplos critérios incompatíveis com a universalidade, elemento qualificador fundamental de uma Renda Básica (SILVA, 2020-b, p. 46-47).

Ademais, destaco também o caráter emergencial e temporário do Benefício Emergencial, qualificadores que o afasta ainda mais da Renda Básica Universal.

REFERÊNCIAS

BOLLAIN, Julen; GUANCHE, Tinxara. *Uma renta básica para salir juntas de esto*. Red Renta Básica, [S.l.], 2020. Disponível em: <http://www.redrentabasica.org/rb/una-renta-basica-para-salir-juntas-de-esto/> Acesso em: 19 fev. 2021.

CAMPELLO, Teresa; CALIXTRE, André. *Auxílio Emergencial: R\$6000 já!* [SI, 2021 (*mimeo*).

LAIN, Bru; REVENTÓS, Daniel; ALABAO, Nuria. *Uma renta básica em la actual situación y más allá*. De momento, gana la banca. Red Renta Básica, [S. l.], 2020. Disponível em: <http://www.redrentabasica.org/rb/una-renta-basica-en-la-actual-situacion-y-mas-alla-de-momento-gana-la-banca/>. Acesso em: 26 jan. 2021.

REDE BRASILEIRA DE RENDA BÁSICA (RBRB). *Sobre a renda básica*. [S, l.: s. n.], [2019?]. Disponível em: <http://rendabasica.com.br/sobre-a-renda-basica/>. Acesso em: 18 abr. 2020.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *O avanço do debate e a formulação de propostas de programas de transferência de renda para a proteção social no contexto da pandemia da covid-19*. Trabalho apresentado no III Simpósio Internacional Estado, Sociedade e Políticas Públicas (II SINESPP), 2020-a.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Prevalência da Transferência Monetária para Proteção Social no Brasil: falseamento da concepção e da prática da Renda Básica. In: GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa; DESTERRO, Rodrigo (Org). *Vulnerabilidades sociais em tempo de pandemia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020-b, p. 63-96.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; POCHMANN, Márcio; LIMA, Valéria Ferreira Santos Almada; CARVALHO, Talita de Sousa Nascimento. *Do declínio ao acirramento da pobreza no Brasil nas duas primeiras décadas do século XXI: agravamento das desigualdades no contexto da Covid-19 e respostas do Estado Brasileiro para proteção social*. São Luís, 2021 (mimeo.)

STANDING, Guy. La renta básica universal sería maravillosamente libertadora. [Entrevista cedida a] Andreu Barnils. **Red Renta Básica**, [S. l.], 2020. Disponível em: <http://www.redrentabasica.org/rb/la-renta-basica-universal-seria-maravillosamente-liberadora-entrevista-a-guy-standing/>. Acesso em: 26 jan. 2021.

TORRY, Malcolm. Emergency Basic Income during the Coronavirus. *Basic Income Earth Network*, Belgium, 2020. Disponível em: <https://basicincome.org/news/2020/04/emergency-basic-income-during-the-coronavirus-crisis/>. Acesso em: 26 jan. 2021.