


Quando o Estado importa: gasto governamental e transferência direta de renda na pandemia da Covid-19

Tadeu Pereira Alencar Arrais

Universidade Federal de Goiás.
Instituto de Estudos Socioambientais.
Goiânia. Goiás. Brasil

tadeuarraisufg@gmail.com

 0000-0002-7773-3259

e-197732

revista

Geo 

USP

espaço e tempo

Volume 26 • nº 3 (2022)

ISSN 2179-0892

Como citar este artigo:

ARRAIS, T. P. A. Quando o Estado importa: gasto governamental e transferência direta de renda na pandemia da Covid-19. **Geosp**, v. 26, n. 3, e-197732, dez. 2022. ISSN 2179-0892. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/197732>. doi: <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geosp.2022.197732.pt>



Este artigo está licenciado sob a Creative Commons Attribution 4.0 License.

Quando o Estado importa: gasto governamental e transferência direta de renda na pandemia da Covid-19

Resumo

O fluxo monetário proveniente das transferências diretas de renda, assim como a massa de salários dos funcionários públicos, amorteceram os efeitos econômicos negativos da pandemia da Covid-19 nas economias municipais. A partir dessa premissa, mostramos a cobertura e a regionalidade dos programas de transferência direta de renda advogando os efeitos positivos das políticas sociais de natureza distributiva para a fração mais vulnerável da população brasileira.

Palavras-chave: Gasto governamental. Transferência de renda. Pandemia da Covid-19 no Brasil.

When the State matters: government spending and direct income transfer in the Covid-19 pandemic

Abstract

The monetary flow from direct income transfers, as well as the mass of salaries of public employee, softened the negative economic effects of the Covid-19 pandemic in municipal economies. Based on this premise, we evidenced the coverage and regionality of direct income transfer programs, advocating about the positive effects of social politics of a distributive nature for the most vulnerable part of the Brazilian population.

Keywords: Government spending. Income transfer. Covid-19 Pandemic in Brazil.

Cuando el Estado importa: gasto gubernamental y transferencia de renta directa en la Pandemia de Covid-19

Resumen

El flujo monetario de las transferencias de renta directas, así como la masa de salarios de los servidores públicos, amortiguaron los efectos económicos negativos de la Pandemia de Covid-19 en las economías municipales de Brasil. Con base en esta premisa, destacamos la cobertura y la regionalidad de los programas de transferencia de renta directa, abogando por los efectos positivos de las políticas sociales de naturaleza distributiva para la fracción más vulnerable de la población brasileña.

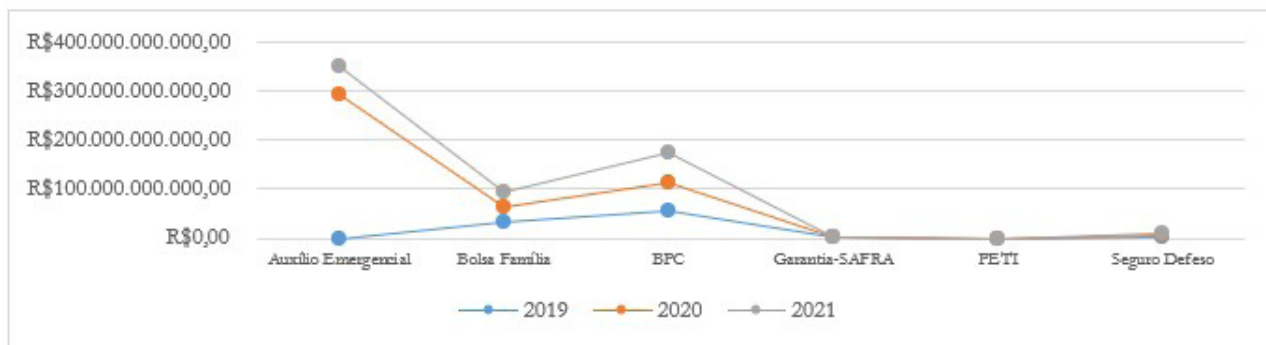
Palabras clave: Gasto gubernamental. Transferencia de renta. Pandemia de Covid-19 en Brasil.

Introdução

A observação dos gastos denominados do governo federal com benefícios aos cidadãos, excluídos os benefícios previdenciários entre 2019 e 2021 revela questões oportunas sobre a conjuntura econômica, política e social brasileira. Segundo o Portal da Transparência (Brasil, 2021b), os gastos saltaram de R\$ 89,1 bilhões em 2019 para R\$ 388,7 bilhões em 2020, sendo reduzidos, em 2021, para R\$ 154 bilhões. Duas informações seriam suficientes para problematizar a natureza de tais gastos. A primeira refere-se ao Novo Regime Fiscal (Brasil, 2016), que resultou na redução das despesas, especialmente dos investimentos, para atender ao que ficou conhecido como a *fada da austeridade*. A segunda informação responde pelos desafios para o enfrentamento da pandemia da Covid-19 e o respectivo aumento dos gastos governamentais para a área da saúde e a transferência de renda emergencial.

A ampliação dos gastos com benefícios aos cidadãos do governo federal circunscreve-se aos programas indicados na Figura 1. O Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) enquadram-se, grosso modo, nas transferências diretas de renda, do mesmo modo que o Auxílio Emergencial. O Garantia Safra (Brasil, 2002) e o Seguro Defeso (Brasil, 2003) são direcionados para produtores rurais e pescadores em condições que caracterizam vulnerabilidade produtiva. Os seis programas têm diferentes histórias, regionalidades e engenharias institucionais. Só o Auxílio Emergencial, entre 2019 e 2021, representou 55,74% do total de recursos dos ditos benefícios ao cidadão. No entanto, há que pontuar algumas questões sobre a natureza daquilo que o governo federal qualificou como benefício aos cidadãos:

Figura 1 – Gastos com benefícios ao cidadão – governo federal – Brasil



fonte: Portal da Transparência (Brasil, 2021b).

(1) A seleção dos seis “programas” excluiu uma série de outras políticas públicas que nos últimos anos concorreram para reduzir recursos, a exemplo do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e do Minha Casa Minha Vida.

(2) Os programas selecionados têm natureza institucional distinta. O BPC, por exemplo, foi criado a partir dos arranjos normativos da *Constituição de 1988* (Brasil, 1988) e da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) e, diferentemente do Peti ou do Bolsa Família, não podem ser extintos sem uma mudança constitucional. O Peti e o Bolsa Família deixaram de existir, dando lugar aos programas Criança Feliz (Brasil, 2018) e Auxílio Brasil (Brasil, 2021c).

(3) O benefício da ação social do Estado não resulta apenas de transferências monetárias, mas incluem principalmente serviços públicos de saúde e educação. Considerando a execução dos gastos por órgãos superiores do governo federal, verificamos que, em 2017, as despesas com educação atingiram R\$ 129,5 bilhões, representando 5,41% do total. Em 2020, caíram para R\$ 117,3 bilhões, representando 3,43% do total (Tesouro Nacional, [s.d.]).

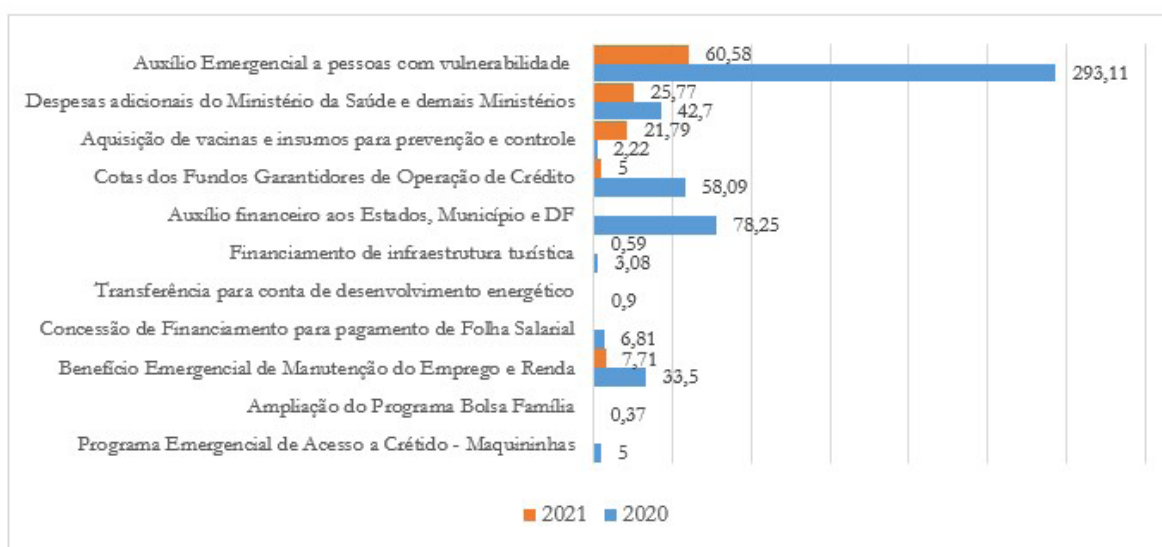
A despeito da divergência quanto ao significado do gasto social, a investigação suscita uma questão sobre a natureza da intervenção do Estado e do pacto político construído a partir da *Constituição de 1988* (Brasil, 1988). Mas, mais do que em qualquer outro momento histórico, o debate não se deve limitar à abstração. É imprescindível demonstrar a concretude, descrever a regionalidade e também o quanto os gastos sociais são fundamentais para reduzir a desigualdade de renda e oportunidades, como indica a literatura (Piketty, 2014; Atkinson, 2015). Isso é ainda mais relevante quando consideramos os efeitos da pandemia da Covid-19. Até o dia 10 de maio de 2021, foram registrados no Brasil 30.574.245 contaminados e 664.192 óbitos (MS, [s.d.]) em decorrência da Covid-19, o que dá ideia da mobilização dos recursos públicos, nas escalas federal, estadual e municipal, para lidar com os efeitos catastróficos de uma crise sanitária sem precedentes em nossa história. A mobilização impôs, por exemplo, pressão para interromper temporariamente o círculo de subfinanciamento do Sistema Público de Saúde (SUS).

Há evidências suficientes dos efeitos positivos que os gastos sociais, traduzidos nas transferências indiretas (serviços públicos de saúde, educação, assistência social etc.) e diretas de renda (transferências monetárias), exercem na superação das crises. Em 1935, os EUA

publicaram o *The Social Security Act* (1935) e, em 1942, a Inglaterra publicou o *Plano Beveridge* (Beveridge, 1973) estabelecendo os pilares das políticas de geração de emprego e combate à pobreza. No Brasil, estudos já demonstraram a função positiva da ação do Estado na redução das desigualdades de renda (Ipea, 2012; Peres; Santos, 2020). Em 1991, segundo estudo do Pnud ([2010]), 85,8% dos municípios estavam no que foi designado baixo nível de desenvolvimento municipal, percentual reduzido para 41,8% em 2000 e 0,6% em 2010. As políticas sociais foram determinantes para tirar o país do chamado mapa da fome, assim como, no momento atual, a erosão monetária dessas políticas tem levado uma parcela significativa da população à condição de insegurança alimentar.

A Figura 2 indica os recursos do governo federal destinados ao combate à pandemia da Covid-19. Em 2020, o total atingiu R\$ 524,03 bilhões e, em 2021, R\$ 121,44 bilhões. Outros R\$ 13,19 bilhões haviam sido registrados como gasto da União entre janeiro e março de 2022. O orçamento do governo federal em 2020 atingiu R\$ 4,13 trilhões, passando, em 2021, para R\$ 4,30 trilhões. No entanto, mesmo no período mais agudo da pandemia da Covid-19, os recursos dos programas orçamentários para *Operações de refinanciamento e serviços da dívida interna*, incluindo *juros e amortizações*, atingiram, entre janeiro e outubro de 2021, R\$ 1,94 trilhões (Brasil, 2021b). O conjunto das ações dirige-se a diferentes *fronts*, não se limitando à saúde ou às transferências de renda para o cidadão (Figura 2). Atenderam à demanda de empregadores, por meio de crédito, do circuito empresarial, por meio de concessão de financiamento para pagamento da folha salarial, e de entes federativos, por intermédio de transferências constitucionais como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE), isso sem contar o regime de compras públicas de insumos médico-hospitalares que capitalizou vários segmentos do mercado, indicando aquilo que o economista Kenneth Galbraith (1975) adjectivou, a partir de exemplos dos EUA, de “simbiose burocrática”. Não seria exagero dizer que, na pandemia da Covid-19, nenhum setor da sociedade escapou das redes de ação protetiva e preventiva do Estado.

Figura 2 – Gastos da União (bilhões R\$) com a Covid-19 – Brasil



fonte: Tesouro Nacional ([s.d.]).

Gasto governamental e fluxo público de renda

Por fluxo de renda individual entendemos, como indicado por Arrais (2019), os valores monetários destinados irregularmente às pessoas, resultados de renda de trabalho, aposentadorias e pensões, além de transferências de renda diretamente do poder público. Além das características territoriais e demográficas, a regionalidade desse conjunto de rendas é influenciada pelo modo de estruturação do mercado de trabalho formal e informal. A Pnad (IBGE, 2021a) do segundo trimestre de 2021 apontou uma taxa de desocupação de 14,1. A soma dos 14,444 milhões de *desempregados* com as 74,914 milhões de *pessoas fora da força de trabalho* é superior ao total de *pessoas ocupadas*, indicando os desafios econômicos e sociais contemporâneos. Não é por acaso que o espectro da fome tenha voltado aos lares brasileiros. A fome sempre aparece acompanhada do desemprego, da precarização do trabalho e da redução da renda.

O desemprego associado à redução média do rendimento não foi maior por dois motivos. O primeiro tem relação com a estabilidade da curva do emprego no setor público. Os servidores públicos estatutários, militares, com e sem carteira assinada, somaram, no segundo trimestre de 2021, 11,821 milhões de trabalhadores, representando 20,68% do emprego formal geral. O efeito multiplicador advindo da massa salarial dos funcionários públicos federais, estaduais e municipais é inegável. O segundo motivo refere-se ao ano de 2020, cujo aumento da renda média, como apontou a Pnad Covid-19 (IBGE, 2021b), foi influenciado pelo Auxílio Emergencial, que atendeu, em 2021, 41% dos domicílios brasileiros, com média de R\$ 558,00.

A Figura 3 resume os principais programas de transferência direta de renda destinados aos grupos mais vulneráveis da população e responsáveis pelo fluxo de renda público, em intensidades distintas, no território brasileiro e no período de maior impacto da pandemia da Covid-19. A Aposentadoria Rural e o BPC, muito embora tenham surgido na década de 1970, passaram por profundas modificações a partir da *Constituição de 1988* (Brasil, 1988), sendo a principal delas a elevação do piso do benefício para *um salário-mínimo*. O Bolsa Família surgiu em 2004 a partir da agregação de outros programas sociais, a exemplo do Auxílio Gás e Cartão Alimentação. É um programa com focalização e condicionalidades no campo da educação e saúde (Alencar, 2019).

Figura 3 – Dados gerais dos programas sociais de transferência direta de renda– Brasil

descrição	ano de criação	total de beneficiários		total de recursos (em bilhões de R\$)		valor médio do benefício (R\$)	
		2020	2021	2020	2021	2020	2021
Aposentadoria Rural	1975 1988*	6.589.894	6.596.036	81,1	59,06	942,43	968,11
Benefício de Prestação Continuada	1988 1993*	4.783.615	4.731.008	58,19	61,79	1.032,21	1.097,47
Bolsa Família	2003	43.366.279	44.003.407	32	30,04	60,15	56,88
Auxílio Emergencial	2020	59.602.267	39.377.089	294,84	57,34	558	250

* Em 1988, com a Constituição Federal, o valor da aposentadoria rural passou a ser de um salário-mínimo, assim como o Benefício de Prestação Continuada, regulamentado pela Loas em 1993.
fontes: Brasil (1975, 1988, 1993, 2004a, 2004b, 2020) e INSS ([s.d.]).

○ Bolsa Família tem um efeito bumerangue que pode ser resumido no fato de o Estado conceder um benefício para que o beneficiário cobre do próprio Estado, por meio das condicionalidades, serviços de saúde e educação. ○ Auxílio Emergencial surgiu em razão da pandemia da Covid-19, sendo constituído em dois momentos. ○ primeiro, durante três meses do ano de 2020 (Brasil, 2020) e o segundo, considerado uma prorrogação no ano de 2021 (Brasil, 2021c). As duas etapas possibilitaram, desde que atendidas as condições de elegibilidade, três parcelas de R\$ 600,00 e quatro de R\$ 250,00.

Dado seu caráter contributivo e a consequente vinculação com o mercado de trabalho formal, não incluímos no conjunto das transferências diretas de renda os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que somaram, consideradas apenas as aposentadorias urbanas (idade, invalidez e tempo de contribuição) e as pensões por morte, 19,83 milhões de benefícios em setembro de 2021 (INSS, [s.d.]). A Previdência Social, vinculada à Seguridade Social, é o mais robusto sistema de proteção social brasileiro. Considerando a execução das despesas do governo federal por área de atuação no ano de 2020, o gasto com a Previdência Social consumiu 54,4% dos recursos, maior do que a educação (3,49%) e a saúde (4,62%). Sem considerar a dinâmica contributiva e de financiamento própria do sistema tripartite, os dados da despesa alimentam historicamente o discurso sobre o *deficit* da previdência, algo já contestado pela literatura (Gentil, 2006; Arrais; Viana, 2017). Ademais, especialmente após a reforma da previdência, a tendência é que, dada a redução do valor das contribuições em função da redução da renda, da descontinuidade das contribuições e das novas exigências de idade, os benefícios do RGPS ultrapassem cada vez menos o valor de um salário-mínimo. Em setembro de 2021, segundo dados do INSS ([s.d.], 83,45% dos benefícios emitidos pelo RGPS atingiram até dois salários-mínimos e 68,9% até um salário-mínimo. Incluindo aposentados e pensionistas dos Regimes Próprios de Previdência Social Federal (federal, estaduais e municipais), devemos somar, em 2019, 2.793.721 aposentados e 936.985 pensionistas (ME, [s.d.]).

Na análise do fluxo de renda, é comum concentrar a atenção no mercado de trabalho formal e, marginalmente, em função das fontes, no informal. O desempenho do mercado de trabalho formal é como um termômetro da economia. Ocorre que nem toda renda é resultado do trabalho formal. Isso não significa que essa renda de transferência governamental direta ou mesmo previdenciária seja improdutiva ou não tenha efeito multiplicador nas economias municipais. Esse recurso, considerado individualmente pequeno, alimenta a economia familiar El, considerado globalmente, converte-se no mais relevante vetor de aquecimento das economias dos 5.570 municípios brasileiros.

Quadro das transferências diretas de renda governamental

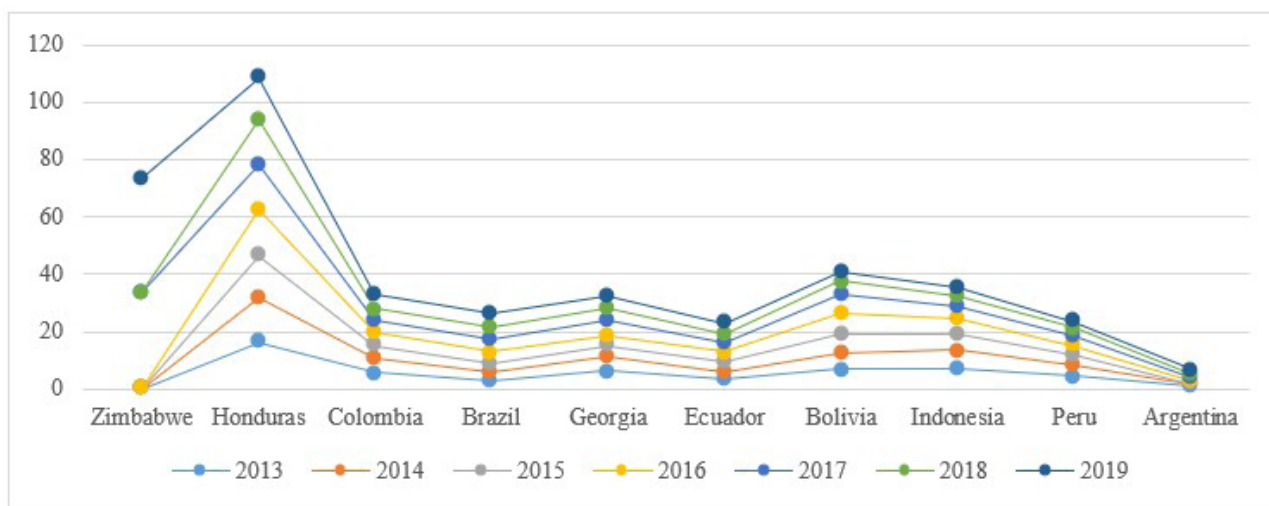
A análise do quadro evolutivo das transferências diretas de renda revela uma das formas como o Estado social lidou historicamente com as desigualdades sociais. Essa análise traduz igualmente o jogo de disputa que envolve o orçamento do governo federal. Não podemos perder de vista, como lembra Arretche (2018), que o Estado também é produtor de desigualdades; basta observar a diferente capitalização do território por meio de incentivos fiscais ou mesmo a recusa a implementar uma reforma tributária com regime de impostos progressivos.

A análise da dinâmica de concessão dos benefícios das transferências diretas de renda será vertida para a análise da expansão, para a cobertura e para a regionalidade dos programas de transferência direta de renda. Em números absolutos, os programas de transferência direta de renda têm aumentado

o total de beneficiários e o valor total destinado ao pagamento dos benefícios. A curva da Aposentadoria Rural e do BPC é a mais estável, o que se explica pelo ritmo de concessão dos benefícios vinculados ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Diferentemente do Bolsa Família, não há possibilidade de reduzir recursos ou excluir pessoas elegíveis em decorrência de limites orçamentários. O acesso à Aposentadoria Rural é garantido ao trabalhador que comprovar 15 anos de exercício na atividade rural e idade mínima de 60 anos para homens e 55 para mulheres. O BPC é destinado a pessoas com deficiência e idosos com renda familiar *per capita* de até $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo com idade mínima de 65 anos.

O corte da renda para fins de elegibilidade é adotado para o Bolsa Família. até outubro de 2021, estavam elegíveis para receber o benefício famílias em situação de *extrema pobreza* (renda mensal *per capita* de até R\$ 89,00) e *pobreza* (renda mensal *per capita* de R\$ 89,01 até R\$ 178,00). Para definir *extrema pobreza* e *pobreza*, em 5 de novembro de 2021, o teto de rendimentos foi reajustado respectivamente para R\$ 100,00 e R\$ 200,00 (Brasil, 2021c). A elevação do teto da renda mensal de R\$ 178,00 para R\$ 200,00 terá impacto negativo na dinâmica de elegibilidade, impedindo pessoas antes habilitadas no Cadastro Único de acessar o programa Auxílio Brasil, uma vez que o aumento funciona como trava de acesso, especialmente quando consideramos a inflação e a consequente erosão da renda desde de 2018. Em setembro de 2021, havia 79.383.926 pessoas no Cadastro Único, tendo 41.697.555 delas renda *per capita* até R\$ 89,00 e 8.603.498 com renda de R\$ 89,01 até R\$ 178,00 (MDS, [s.d.]). A vinculação da condição de pobreza a partir da renda segue, em tese, a orientação do Banco Mundial (The World Bank, [2021]) que define que uma pessoa na extrema pobreza é aquela que vive com até US\$ 1,90 diário. Segundo pesquisa do Banco Mundial, entre 2013 e 2019 (Figura 4), o Brasil aumentou de 3,1% para 4,6% da população vivendo em condição de extrema pobreza.

Figura 4 – Proporção do número de pessoas na pobreza, vivendo com até US\$ 1,90 por dia, nos países seleccionados

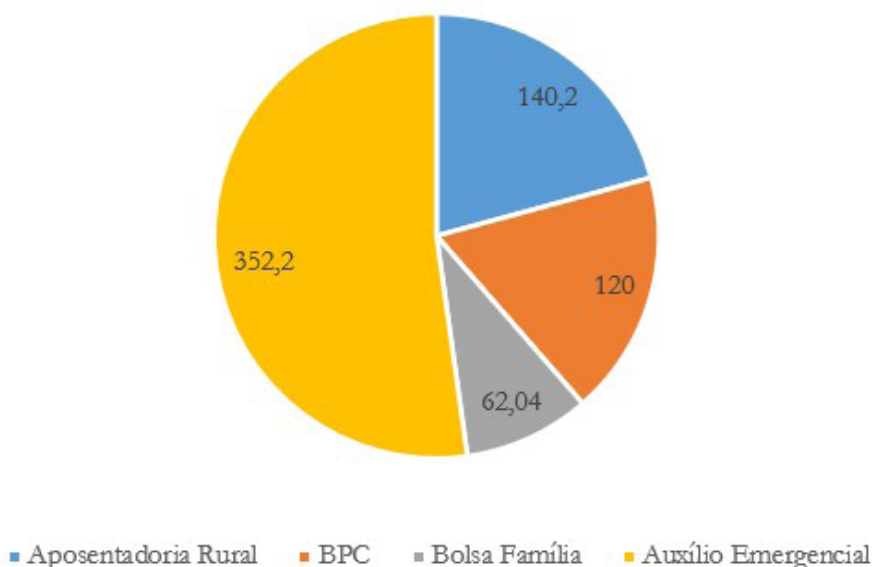


fonte: The World Bank ([2021]).

Entre 2020 e 2021, foram mobilizados R\$ 674,44 bilhões para as quatro transferências diretas de renda informadas na Figura 5. Considerando o total acumulado dos quatro programas, o Auxílio Emergencial representou 52,22%, seguido da Aposentadoria Rural, com 20,78%, do BPC, com 17,79%, e do Bolsa Família, com 9,19%. Os recursos pulverizados nos 5.570 municípios podem ser comparados ao total das transferências federais constitucionais, no mesmo período, para estados, municípios e o Distrito Federal. Transferências como o FPM, o FPE e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) somaram, entre 2020 e 2021, R\$ 425,70 bilhões (Tesouro Nacional, [s.d.]). De um lado, o governo federal capitaliza os municípios e os estados com transferências constitucionais que são vertidas para custeio e investimento nas respectivas máquinas públicas e, de outro, por intermédio dos programas de transferência direta de renda, garante uma renda mínima para a população mais vulnerável.

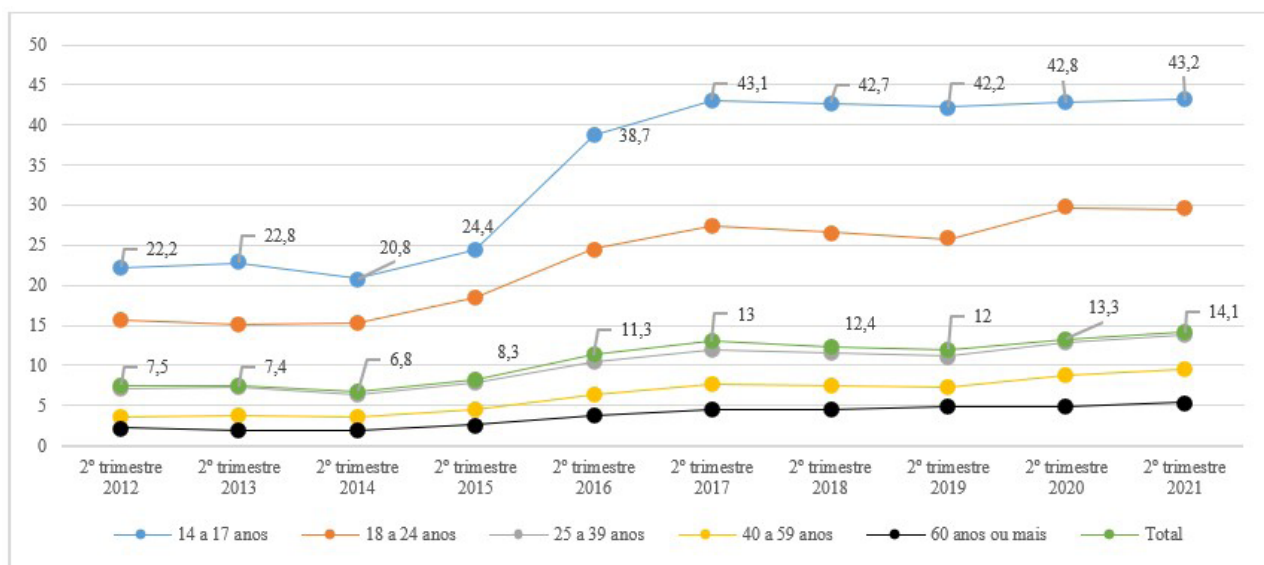
A compreensão da evolução do volume de recursos deve considerar também a dinâmica macroeconômica. O maior ou o menor volume de recursos e mesmo o menor ou maior valor individual de cada benefício, a depender da inflação, do desemprego, do custo de vida regional, da erosão da renda do trabalho e do endividamento familiar, pode afetar menos ou mais a economia domiciliar e o fluxo de renda municipal. A evolução da taxa de desocupação, por idade (Figura 6), referenda a hipótese da relação entre condição econômica, vulnerabilidade social e aumento da demanda de benefícios sociais. A comparação da curva etária do desemprego com a curva etária da renda é suficiente para entender o empobrecimento da população no período em tela. O fato de o maior percentual de desemprego concentrar-se nos jovens é preocupante, uma vez que, pelos critérios de elegibilidade dos programas de transferência direta de renda, são eles que têm menos acesso às transferências monetárias.

Figura 5 – Total de gastos (bilhões R\$) com programas de transferência direta de renda selecionados – 2020-2021



fontes: Brasil (2021b) e INSS ([s.d.]).

Figura 6 – Evolução da taxa de desocupação, por idade – Brasil



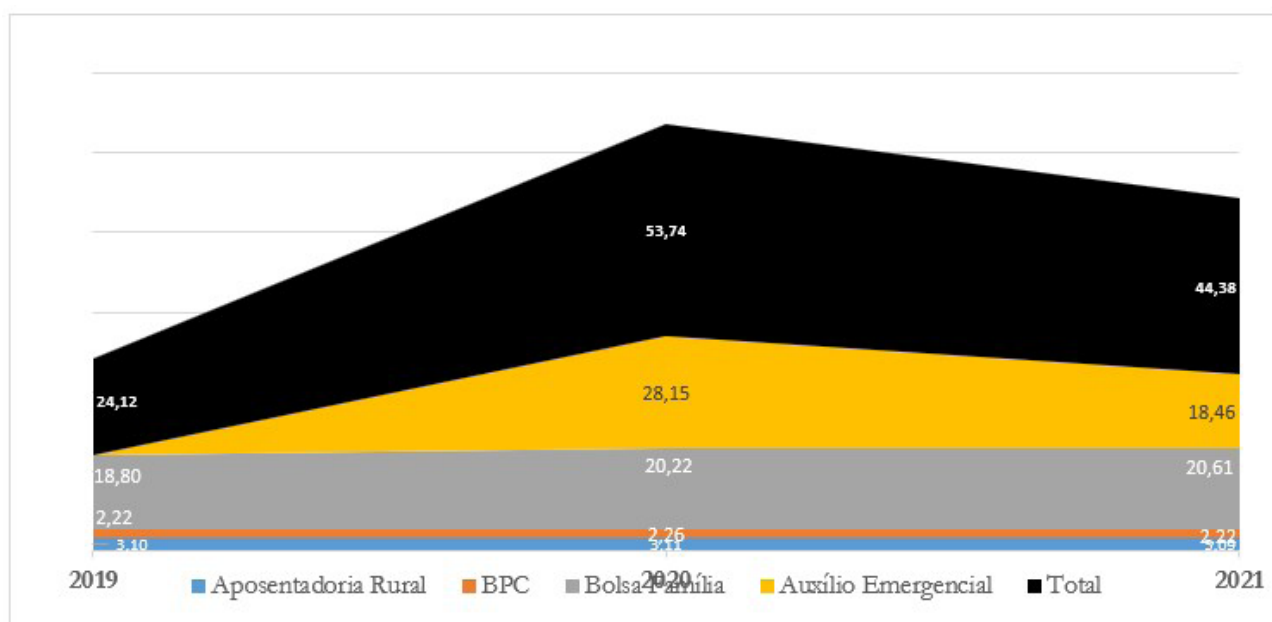
fonte: IBGE (2021a).

Os dados relativos à cobertura indicam a relevância das transferências no período de pandemia da Covid-19. No entanto, há que considerar a possibilidade de acumular benefícios, o que pode acontecer em algumas circunstâncias. Não é permitido acumular Aposentadoria Rural com Benefício de Prestação Continuada, mas isso não significa que numa mesma família ou num mesmo domicílio não coexistam residentes beneficiários de um e/ou de outro programa. O acúmulo do Bolsa Família com outros benefícios depende da renda *per capita* domiciliar. O Auxílio Emergencial, por sua vez, destinou-se a desempregados, microempreendedores e contribuintes individuais do INSS que não recebessem benefícios do Instituto, permitindo apenas o acúmulo com o Bolsa Família, desde que a renda mensal da família fosse inferior a *três salários-mínimos* (Brasil, 2020).

A eficácia da cobertura das transferências diretas de renda, especialmente do Auxílio Emergencial, foi atestada pela Pnad (IBGE, 2021a) que constatou que, em 2020, 41% dos domicílios receberam o benefício. O percentual superou, em treze Estados, 50% dos domicílios. O incremento de renda domiciliar variou entre R\$ 487,00 na Paraíba e R\$ 740,00 no Acre. Sem considerar a duplicidade do benefício com a instauração do Auxílio Emergencial (Figura 7), a curva da cobertura dos quatro programas de transferência de renda declinou de 24,12% para 44,38% entre 2019 e 2021.

É inegável que, entre os programas analisados, o Auxílio Emergencial teve mais impacto distributivo em curto prazo, em função das circunstâncias econômicas e sanitárias e da incorporação de um público diferente do dos demais programas de transferência direta de renda. A ressalva é quanto ao fato de que a análise dos efeitos da Aposentadoria Rural, do Benefício de Prestação Continuada e do Bolsa Família na distribuição de renda nas últimas três décadas deve levar em conta a dinâmica geracional, uma vez que a regularidade dos benefícios monetários afetou a reprodução da vida, assim como a mobilidade social e a redução da desigualdade de renda, como indicam as pesquisas (Medeiros; Britto; Soares, 2007; Alencar, 2019).

Figura 7 – Evolução percentual da cobertura das transferências diretas de renda selecionadas – Brasil



* O total de beneficiários do Bolsa Família foi calculado multiplicando o total de famílias pelo número médio de pessoas por família.

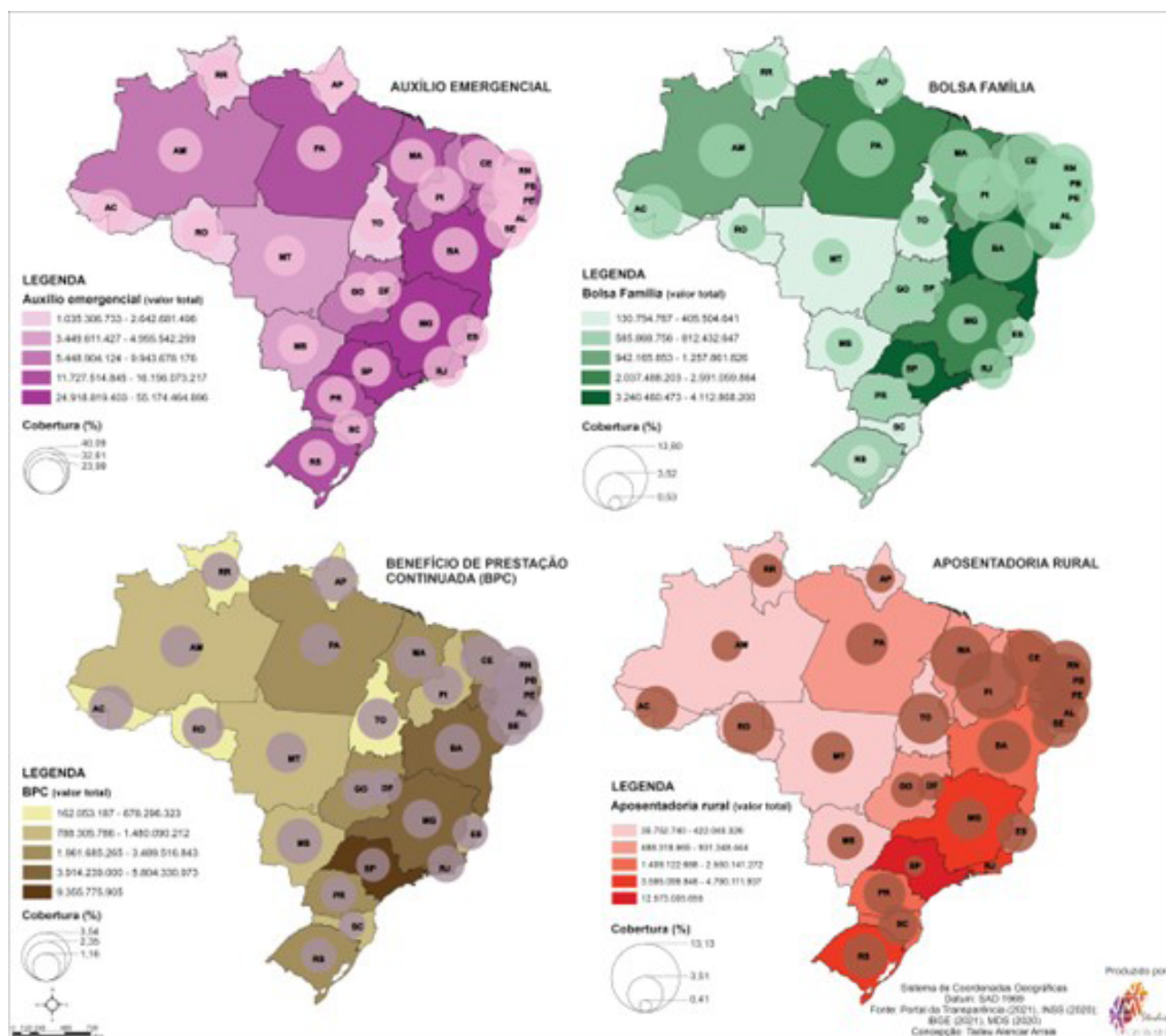
fontes: Brasil (2021b), INSS ([s.d.]), IBGE (2021a) e MDS ([s.d.]).

Dadas as características geográficas e históricas do território brasileiro, pode-se analisar a regionalidade de várias perspectivas. Um caminho possível é considerar os recortes regionais tradicionais ou os estados (Figura 8). Outro é optar pelo corte demográfico a partir da tipologia demográfica dos municípios. No entanto, as duas perspectivas são complementares e podem permitir incursões na discussão do mercado de trabalho e dos diferentes custos de vida, perspectiva imprescindível, uma vez que a renda é o que permite o consumo de bens duráveis e não duráveis, além dos serviços.

Comparando o valor total e a cobertura com as demais transferências diretas de renda, a regionalidade do Auxílio Emergencial impressiona. Em 2020, os estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro concentraram 11,84% do total. Não há correspondência entre os maiores valores totais e as maiores coberturas registradas no Piauí (40,09%), na Bahia (39,03%), no Maranhão (38,29%) ou no Pará (38,08%). Os estados com menores totais são da região Norte. Para Roraima, Acre e Amapá foram destinados R\$ 3,87 bilhões, valor próximo ao registrado no Mato Grosso do Sul (R\$ 3,7 bilhões). Mesmo sendo regionalmente diferenciado, o nível de cobertura mostra a relevância do Auxílio Emergencial para todos os estados; basta ver que a menor cobertura, registrada em Santa Catarina, alcançou 23,99% da população.

Considerando o valor total e a cobertura, o Bolsa Família é mais relevante nos estados do Nordeste, muito embora, como se trata de um benefício com perfil urbano, também seja relevante em São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. A diferença entre a maior cobertura (Piauí, 13,80%) e a menor (Santa Catarina, 0,53%) justifica-se pelo perfil regional do desenvolvimento. Dos 11 estados com cobertura acima de 10%, dez são da região Nordeste. A regionalidade do

Figura 8 – Valor total e cobertura das transferências direta de renda, por estado – 2020



fontes: Brasil (2021b), INSS ([s.d.]), MDS ([s.d.]) e IBGE (2021a).

Bolsa Família é a que melhor sintetiza os níveis de desenvolvimento regional. O Maranhão, segundo estado com maior cobertura, é apontado, em pesquisa do IBGE (2021a), com 14,4% da população em situação de extrema pobreza monetária, com base na linha de US\$ 1,90 diários. Os demais estados com maior concentração são Amazonas (12,5%) e Alagoas e Pernambuco (ambos com 11,8%).

Embora com valores médios de repasse e valores totais semelhantes, a regionalidade do Benefício de Prestação Continuada e da Aposentadoria Rural revela diferentes processos de integração e desenvolvimento rural e urbano do território. Em 2020, São Paulo (R\$ 9,35 bilhões), Bahia (R\$ 5,67 bilhões), Minas Gerais (R\$ 5,8 bilhões), Rio de Janeiro (R\$ 4,27 bilhões) e Pernambuco (R\$ 3,91 bilhões) foram os estados com maiores volumes de recursos. Em dezembro de 2020, foram emitidos para esses estados 2.275.530 Benefícios de Prestação

Continuada, correspondendo a 45,92% do total nacional. Desse total, 2.111.238 (INSS, [s.d.]) destinaram-se a idosos pobres e 2.559.866 a pessoas com deficiência, o que torna o Benefício de Prestação Continuada aquele que atende o público mais vulnerável. Os maiores percentuais de cobertura estão nas regiões Nordeste e Norte.

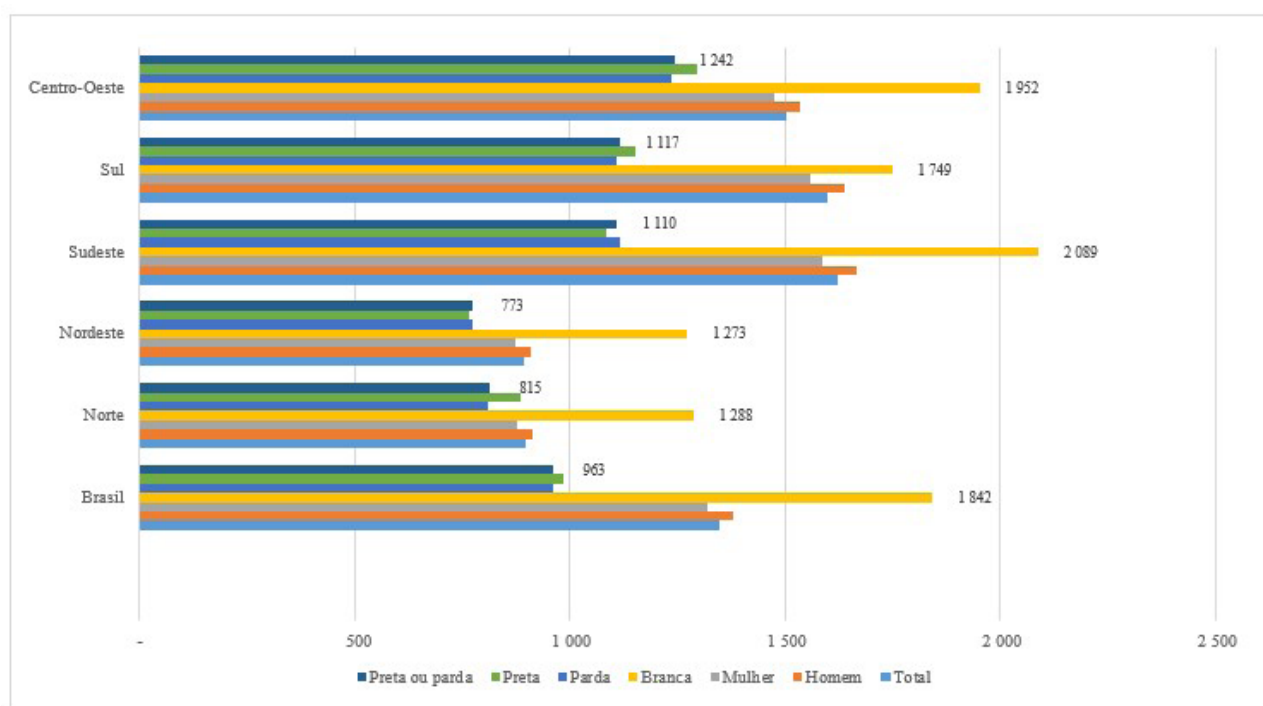
Intuitivamente, a análise da Aposentadoria Rural leva a considerar a correspondência entre o total de benefícios emitidos e o total da população rural. No entanto, essa correlação só é válida quando levamos em conta a cessão do benefício. Não é incomum que os beneficiários migrem para as pequenas cidades e/ou vilas, o que ocorre também com as pensões rurais, motivo pelo qual é imprescindível relacionar a dinâmica regional rural com a urbanização. O *Censo Agropecuário* de 2017 (IBGE, 2018) ajuda a compreender. Dos 5.073.024 estabelecimentos rurais, 3.897.408, representando 76,82%, são caracterizados como agricultura familiar. As regiões Norte e Nordeste, respectivamente com 82,77% e 79,17%, têm maior percentual de agricultores familiares. Os estados do Amazonas (86,91%), Maranhão (85,14%), Pará (85,10%), Alagoas (83,59%) e Acre (83,28%) têm maior participação de agricultores familiares. Não é por acaso que as maiores coberturas estão registradas no Piauí (13,13%), no Maranhão (10,68%), na Paraíba (9,03%), no Ceará (8,68%) e na Bahia (8,06%). Em dezembro de 2020, foram emitidos 9.610.575 benefícios rurais, no valor acumulado, entre janeiro e dezembro, de R\$ 43,73 bilhões. Outro dado que não devemos perder de vista é a relação entre os recursos das aposentadorias rurais e o financiamento da agricultura. Não raro, como indicado por Arrais (2017), os valores são vertidos, quando a família reside no campo, para o custeio e pequenos investimentos nas propriedades rurais e quando vivem nas cidades, para o sustento do núcleo familiar. O valor total acumulado dos benefícios da Aposentadoria Rural, entre 2020 e 2021, foi de R\$ 140,1 bilhões, superior ao total destinado ao Pronaf, no mesmo período, que atingiu R\$ 71,28 bilhões (BC, 2020).

Para analisar o volume e a cobertura dos benefícios dos programas de transferência direta de renda, é preciso fazer uma incursão, mesmo breve, em questões concernentes ao mercado de trabalho e ao rendimento. Isso se deve ao fato de existirem, considerando o recorte regional, uma sensível variação nos rendimentos, o que reverbera no poder de compra das pessoas. Em 2020, o rendimento médio domiciliar no Brasil (IBGE, 2021a) foi de 1.349,00, atingindo 1.623,00 no Sudeste e R\$ 891,00 no Nordeste (Figura 9). A diferença regional aumenta no corte de gênero e raça, fazendo com que uma mulher no Nordeste receba R\$ 874,00 e uma pessoa preta, R\$ 766,00. Essa diferença de rendimento ainda é maior no mercado informal.

No que tange ao mercado de trabalho e ao rendimento, a regionalidade também é ilustrada na Figura 10. Na região Sudeste, considerando as fontes de rendimento domiciliares, o trabalho representou 74,5%, acima da média nacional (72,8%). Considerando as fontes de transferência, incluindo aposentadorias, pensões e benefícios de programas sociais, o Nordeste representou 33,8%, superior ao Centro-Oeste, com 19,4%. O perfil regional da distribuição das fontes de rendimentos também é afetado pela informalidade, que varia bastante quando consideramos o perfil demográfico dos municípios. Segundo o IBGE (2020, p. 32):

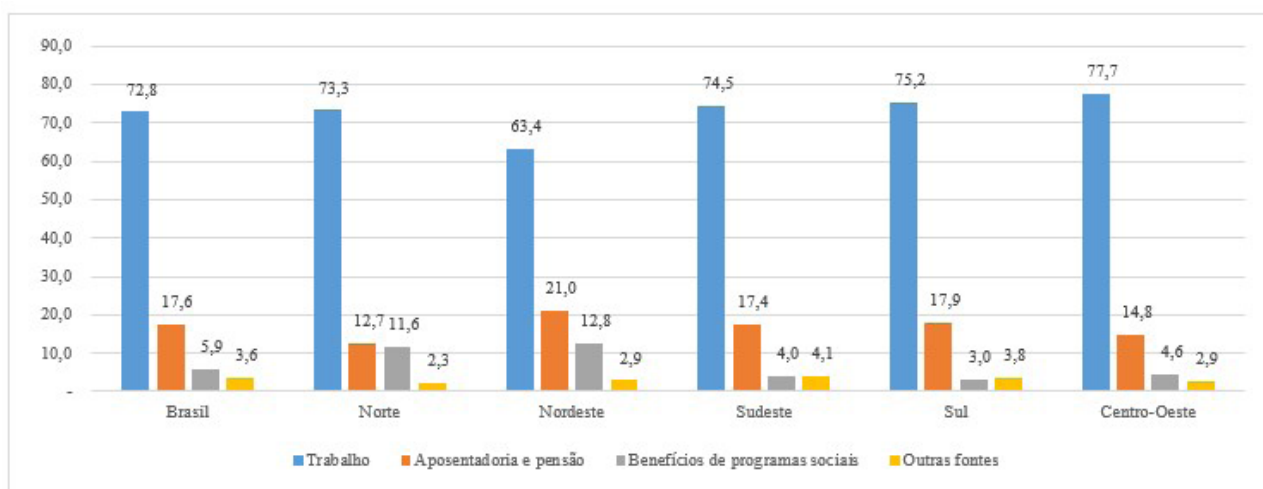
A informalidade, em termos espaciais, é preponderante nas regiões Norte e Nordeste. Em 2020, a proporção de trabalhadores em ocupações informais alcançou 59,1% na região Norte e 53,1% na região Nordeste. Por outro lado, as regiões Sudeste e Sul, apresentaram proporções de, respectivamente, 32,8% e 26,1%, enquanto a região Centro-Oeste (38,1%) esteve próxima da média do país (38,8%).

Figura 9 – Rendimento domiciliar per capita (R\$) – Brasil



fonte: IBGE (2021a).

Figura 10 – Distribuição percentual das fontes de rendimento total dos arranjos domiciliares (%)

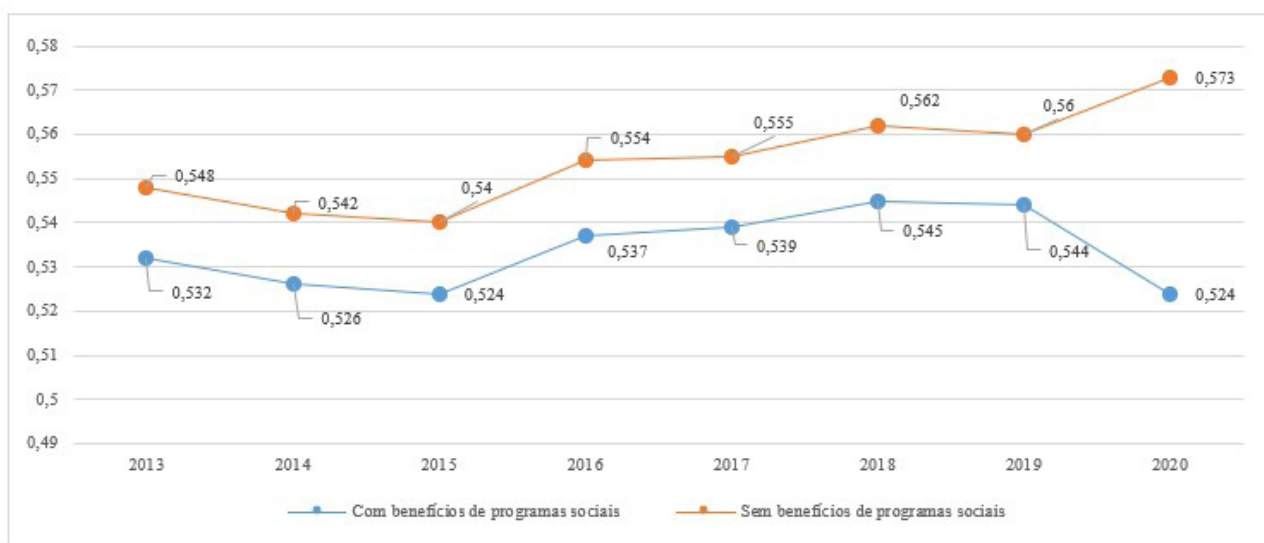


fonte: IBGE (2021b).

A alta informalidade, expressão da precarização do trabalho, implica desigualdade de renda. Segundo o IBGE (2021a, 2021b), em 2020, 38% das ocupações eram informais. Esse total não inclui os chamados microempreendedores individuais. Dados da Receita Federal dão conta de que, em outubro de 2019 essa modalidade concentrava 9,2 milhões de trabalhadores, passando para 11,08 milhões em 2020 e 13,03 milhões em 2021 (Brasil, [s.d.]). Constava, em 2021, que 53,77% dessas ocupações, equivalente a 7.104.678 vínculos, concentrava-se na faixa etária entre 21 e 40 anos. Um exército de microempreendedores precarizados, composto por vendedores varejistas, cabeleireiros, manicures, pedicures, trabalhadores que lidam com alvenaria, promotores de venda, fornecedores domiciliares de alimentos, entregadores de aplicativos, motoristas etc., razão pela qual estavam habilitados a receber o Auxílio Emergencial.

A questão mais inquietante, no entanto, resulta da comparação da cobertura em 2020 com a de 2021 e também com o cenário para 2022, com o fim do Auxílio Emergencial. É inegável a importância dos rendimentos resultantes dos programas sociais (Figura 11). A situação de maior igualdade, mais próxima do zero, é positiva na simulação que incorpora os programas sociais à composição dos rendimentos. É provável que em 2022, ainda sob os efeitos da pandemia da Covid-19 e sem o Auxílio Emergencial, a abertura das duas curvas seja maior.

Figura 11 – Índice Gini da distribuição de rendimento domiciliar per capita, por condição de recebimento dos benefícios de programas sociais



fonte: IBGE (2021b).

A renda média que, em 2020 foi de R\$ 2.771,00 e se reduziu em 2021 para R\$ 2.489,00, teve como fator de incremento monetário o Auxílio Emergencial. Os R\$ 352,19 bilhões destinados entre 2020 e 2021 foram pulverizados diferentemente no território nacional, cobrindo uma parcela do público não beneficiário dos demais programas de transferência direta de renda. No perfil de concessão, a maior fração ficou na faixa entre 25 e 34 anos. O cenário preocupante para 2022 pode ser ilustrado pelas informações da Figura 12. Considerando apenas a primeira parcela do Auxílio Emergencial, verifica-se que as regiões Sul e Sudeste apresentaram a maior cobertura proporcional de beneficiários não inscritos

Figura 12 – Cobertura do Auxílio Emergencial por participação no CAD-Único – 2020

região	total de beneficiários da PI do auxílio emergencial (Grupos I e II)	Grupo 1 – não inscritos no cadastro único		Grupo 2 – inscritos no cadastro único e PBF		Grupo 2 – inscritos no cadastro único e não no PBF	
		total	% em relação ao total	total	% em relação ao total	total	% em relação ao total
Centro-Oeste	5.093.083	3.390.824	66,58	835.053	16,40	867.206	17,03
Norte	6.882.628	3.211.725	46,66	2.558.225	37,17	1.112.678	16,17
Nordeste	21.807.953	8.428.473	38,65	9.940.314	45,58	3.439.166	15,77
Sul	7.792.151	5.468.586	70,18	1.096.535	14,07	1.227.030	15,75
Sudeste	26.280.586	17.643.389	67,13	4.791.081	18,23	3.846.116	14,63
total	67.856.401	38.142.997	56,21	19.221.208	28,33	10.492.196	15,46

fonte: Brasil (2021a).

no Cadastro Único e, portanto, não caracterizados como de baixa renda no momento anterior. Enquanto o Auxílio Emergencial na região Nordeste cobriu 38,65% de pessoas não cadastradas no CAD-Único, representou 70,18% no Sudeste. Santa Catarina e o Distrito Federal representaram respectivamente 80,24% e 79,57% das pessoas não cadastradas no CAD-Único. No Brasil, 38,14 milhões de beneficiários do Auxílio Emergencial, equivalente a 56,21% do total, não estavam cadastrados no CAD-Único. O fato é que, mesmo considerando a efetivação do Auxílio Brasil no valor de R\$ 400,00, ainda persistirá um hiato na cobertura de uma parcela significativa de brasileiros mais vulneráveis.

Considerações finais

Eduardo Suplicy (2002) é autor de um Projeto de Lei, de 1991, que criava um Programa de Garantia de Renda Mínima. Nos moldes do que Friedman (1977) chamou de imposto de renda negativo, o programa beneficiaria maiores de 25 anos que auferissem rendimento bruto mensal inferior a Cr\$ 45.000,00. Poderia chegar a 30% da diferença entre o rendimento do indivíduo e o limite monetário de elegibilidade. Em fevereiro de 1991, o salário-mínimo era de Cr\$ 15.895,46 (Brasil, 1991), o que mostra a relevância da proposta.

É provável que o entusiasmo do senador tenha sido influenciado pela atmosfera da democratização. O artigo 6º da *Constituição Cidadã* coloca como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a proteção à maternidade e à infância, a previdência social e a assistência aos desamparados. Desde então, o desafio político e democrático verteu-se para pelo menos dois *fronts*. O primeiro foi a universalização dos serviços públicos, especialmente saúde e educação. Universalizar serviços significa ampliar para um território de 8,5 milhões de km² a infraestrutura física (hospitais, postos de saúde, ambulatórios, escolas, universidades, creches etc.) e o quadro de servidores públicos (enfermeiras, médicos, professores,

assistentes sociais etc.) para atender, sem distinção, a todos os brasileiros. O avanço da universalização pode ser ilustrado pela criação do Sistema Único de Saúde (SUS), apoiado na integralidade, universalidade e gratuidade de sua cobertura da saúde. O combate à pandemia da Covid-19 demonstrou sua relevância em todas as latitudes.

Se o primeiro respondeu e ainda responde ao desafio da universalização dos serviços públicos, o segundo *front* respondeu e ainda responde à necessidade imperativa de criar um programa perene de transferência direta de renda para as pessoas mais vulneráveis. A exitosa experiência do Bolsa Família, extinto em outubro de 2021 para dar lugar ao Auxílio Brasil, demonstra que os programas de transferência direta de renda são eficazes no combate à pobreza extrema e, ao mesmo tempo, funcionais para as economias municipais (Neri; Vaz; Souza, 2013).

O fato é que o debate sobre a necessidade de transferência de renda tem ocupado nossa agenda política de forma inédita. Em 22 de novembro de 2021, o Supremo Tribunal Federal confirmou por unanimidade, rejeitando os argumentos do governo federal, a exigência de implementação de um programa de renda básica para o ano de 2022. Depois de contextualizar o surgimento da Lei n. 10.835 (Brasil, 2004b), que instituiu a renda básica de cidadania, o ministro Gilmar Mendes (2021, p. 30-31), escreveu:

Os acontecimentos que se sucederam no ano passado, mais notadamente no início da liberação do benefício assistencial pago, emergencialmente, aos mais necessitados, fizeram-nos refletir sobre o que a imprensa chamou de atenção aos “invisíveis”, quais sejam, os nossos concidadãos que viviam sem qualquer reconhecimento oficial do Estado: desprovidos de registro de identificação civil; inscrição em CPF (cadastro de pessoa física); conta bancária; ou qualquer forma estatal de comprovação de sua existência como cidadãos.

A recusa dos embargos de declaração não diz respeito apenas ao ordenamento jurídico. O debate é histórico e versa sobre a natureza da intervenção do Estado, podendo remontar, na Europa e nos EUA, ao início do século XX, quando os Estados nacionais aumentaram a receita tributária para financiar os gastos sociais (Piketty, 2014). É naquele ambiente de crescente intervenção do Estado em vários campos da sociedade que se encontra a genealogia da doutrina neoliberal (Dardot; Laval, 2016). A chamada trindade neoliberal, formada pelos economistas Ludwig von Mises (1881-1973), Friedrich von Hayek (1889-1992) e Milton Friedman (1912-2006), ocupou-se de alimentar desde então um repertório de argumentos para condenar experiências ditas socialistas, a expansão da planificação e o aumento dos gastos sociais. Naquele momento histórico, o debate teve o contraponto de economistas da envergadura de Myrdal (1986) e Galbraith (1975).

Mas as discussões e a efetivação de políticas de transferência de renda direta (básica ou universal) não são recentes, como indicam Vanderborght e Parijs (2006) e Bregman (2018). No Alasca, desde 1980, o chamado Permanent Fund Dividend distribui dividendos aos residentes. Em 2020, segundo dados do State of Alasca (Alaska, [s.d.]), o valor do dividendo atingiu US\$ 992,00 para 630.937 candidatos qualificados, totalizando US\$ 597.022.299,00. É inegável que, em momentos de crise, que abalam especialmente o mercado de trabalho e a dinâmica de geração de renda, essas políticas ganharam centralidade na agenda política. Foi assim, por

exemplo, que em 28 de outubro de 2021 a prefeitura de Los Angeles (EUA) aprovou o *Basic Income Guaranteed: Los Angeles Economic Assistance Pilot* (Big Leap, [s.d.]). A justificativa é a necessidade de combater o impacto econômico da Covid-19. O programa piloto atenderá 3.000 indivíduos com US\$ 1.000,00 durante 12 meses (Big Leap, [s.d.]). Na Inglaterra, relatório do Bank of England intitulado *Household debt and Covid* (Dívida doméstica e Covid-19) resume a situação:

Medidas governamentais, como o Coronavirus Job Retention Scheme (CJRS) e o Coronavirus Self-Employment Income Support Scheme (SEISS), apoiaram a renda e o emprego no último ano, especialmente para famílias de baixa renda. Um total acumulado de 11,5 milhões de empregos foi apoiado pelo CJRS desde seu início, enquanto o SEISS apoiou 2,8 milhões de pessoas em maio de 2021 (Bank of England, 2021, tradução nossa).

Como se nota, mais do que as discussões teóricas propriamente ditas sobre as matrizes de interpretação da ação do Estado, a conjuntura da pandemia da Covid-19 exigiu um conjunto de medidas urgentes dos Estados nacionais para, primeiro, produzir vacinas e insumos médico-hospitalares para combater e prevenir os efeitos da doença, e, segundo, criar mecanismos para atenuar os efeitos econômicos da crise, manifestados no desemprego, na redução da renda e na volta da fome aos lares brasileiros. No caso do Brasil, a ação do Estado é ainda mais necessária quando consideramos a dimensão do território e o intenso processo de desigualdade social que remonta inegavelmente à escravidão. Em que pese a ampliação dos serviços públicos desde a década de 1990, ainda existe *deficit*, sobretudo em função do subfinanciamento de serviços públicos no território. Ainda assim, só o Estado, motivado pela responsabilidade constitucional, tem capacidade para mobilizar recursos financeiros e infraestrutura com a urgência devida para lidar com as demandas da pandemia da Covid-19. Apesar do alarmismo da mídia e da doutrina neoliberal que cerca os economistas do Planalto, os R\$ 352,19 bilhões destinados ao Auxílio Emergencial entre 2020 e 2021 não faliram o Estado, mesmo porque o endividamento, como bem descreveu Streeck (2018), faz parte da natureza constitutiva do Estado capitalista.

O ano de 2022 reserva embates políticos sobre a natureza da intervenção do Estado na sociedade e a própria natureza de nossa democracia. Dirão aqueles que defendem a austeridade que a Reforma Administrativa, novas mudanças na já descaracterizada Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), a intensificação das privatizações, além das mudanças no financiamento do sistema público de saúde e da educação pública são passos necessários para garantir a solvência do Estado. Tentarão nos fazer acreditar que o debate é sobre austeridade, e não sobre um regime de solidariedade política que chamamos de democracia. Sobre o túmulo de mais de 660 mil mortos e das dezenas de milhares de órfãos e sequelados, dirão que a alocação de recursos para protegê-los dependerá da ambiência necessária para o bom funcionamento do mercado. Restará a cada um de nós olhar para os lados e reconhecer que, apesar dos problemas e desafios, é o Estado social – e não o mercado – que tem garantido alguma expectativa de melhoria de vida para os mais vulneráveis.

Referências

- ALASKA. Department of Revenue. Permanent Found Dividend. Disponível em: <https://pfd.alaska.gov/Division-Info/summary-of-dividend-applications-payments>. Acesso em: 19 ago. 2022.
- ALENCAR, D. P. **A questão social e as transferências de renda:** o impacto do Programa Bolsa Família nos municípios goianos. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.
- ARRAIS, T. A. Desigualdade de renda, emprego público e transferência de renda no Brasil contemporânea. **Mercator**, Fortaleza, v. 18, e-18008, 2019. doi: <https://doi.org/10.4215/rm2019.e18008>.
- ARRAIS, T. A. **Risco social no espaço rural:** a reforma da previdência e o fim da aposentadoria rural. Goiânia: Ed. Imprensa Universitária, 2017. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/688/o/book_risco_social.pdf. Acesso em: 28 nov. 2021.
- ARRAIS, T. A. O Bolsa Família e a tradução regional da questão social. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**. São Paulo, n. 65, p. 200-226, 2016. doi: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-901X.v0i65p200-226>.
- ARRAIS, T. A.; VIANA, J. L. **Pequeno atlas da tragédia previdenciária brasileira**. Goiânia: IESA/UFG, 2017. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/51/o/Pequeno_Atlas_da_Trag%C3%A9dia_previdenci%C3%A1ria_brasileira.pdf. Acesso em: 28 nov. 2021.
- ARRETCHE, M. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos *outsiders*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, e-339613, 2018. doi: <https://doi.org/10.17666/339613/2018>.
- ATKINSON, A. **Desigualdade:** o que pode ser feito? São Paulo: LeYa, 2015.
- BANK OF ENGLAND. **Household debt and Covid**. Londres, 2021. Disponível em: <https://www.bankofengland.co.uk/quarterly-bulletin/2021/2021-q2/household-debt-and-covid>. Acesso em: 28 nov. 2021.
- BC. BANCO CENTRAL. Relatórios. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural/?path=conteudo%2FMDCCR%2FReports%2FqvcRegiao.rdl>. Acesso em: 19 ago. 2021.
- BEVERIDGE, W. H. **O Plano Beveridge**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1973.
- BIG LEAP. Basic income guaranteed: Los Angeles Economic Assistance. Los Angeles, [s.d.]. Disponível em: <https://bigleap.lacity.org/>. Acesso em: 28 nov. 2021.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. **Perfil dos beneficiários do Auxílio Emergencial pela Covid-19:** quem são e onde estão? Brasília: MCid, [2021a]. Disponível em: https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi/relatorios/deolhonacidade_3_2202.pdf. Acesso em: 11 dez. 2021.

- BRASIL. Portal da Transparência. Benefícios ao cidadão – Painel. 2021b. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios?ano=2021>. Acesso em: 18 nov. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória n. 1.061, de 9 de agosto de 2021c. Institui o programa Auxílio Brasil e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.061-de-9-de-agosto-de-2021-337251007>. Acesso em: 27 nov. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória n. 1.039, de 18 de março de 2021d. Institui o Auxílio Emergencial para 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.039-de-18-de-marco-de-2021-309292254>. Acesso em: 27 nov. 2021.
- BRASIL. Saúde. Painel Coronavírus. Consulta de dados. Brasília, DF, 10 maio 2021. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 18 nov. 2021.
- BRASIL. Ministério da Economia. Avaliação Atuarial do Sistema de Pensões Militares das Forças Armadas: subsídio para PLDO 2020 – ano base 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2020/arquivos/anexo-iv-7-avaliacao-atuarial-da-pensao-dos-militares.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2021.
- BRASIL. Lei n. 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm. Acesso em: 21 nov. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 9.579, de 22 de novembro de 2018. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9579.htm. Acesso em: 25 nov. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 27 nov. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004a. Cria o programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acesso em: 27 de novembro de 2021.

- BRASIL. Presidência da República. Lei n. 10.835, de 8 de janeiro de 2004b. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm. Acesso em: 27 de novembro de 2021.
- BRASIL. Presidência da República. Lei n. 10.779, de 25 de novembro de 2003. Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.779.htm. Acesso em: 18 de novembro de 2021.
- BRASIL. Presidência da República. Lei n. 10.420, de 10 de abril de 2002. Cria o Fundo Garantia-Safra e institui o Benefício Garantia-Safra, destinado a agricultores familiares vitimados pelo fenômeno da estiagem, nas regiões que especifica. (Redação dada pela Lei n. 10.700, de 9.7.2003). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110420.htm. Acesso em: 18 de novembro de 2021.
- BRASIL. Presidência da República. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 18 nov. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. Lei n. 8.178, de 1 de março de 1991. Estabelece regras sobre preços e salários e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8178.htm. Acesso em: 28 nov. 2021.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1988.
- BRASIL. Presidência da República. Lei n. 6.260, de 6 de novembro de 1975. Institui benefícios de previdência e assistência social em favor dos empregadores rurais e seus dependentes, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6260.htm. Acesso em: 18 nov. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. Lei n. 6.179, de 11 de dezembro de 1974. Institui o amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6179.htm. Acesso em: 27 de novembro de 2021.
- BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar n. 11, de 25 de maio de 1971. Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp11.htm. Acesso em: 20 nov. 2016.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cadastro Único para Programas Sociais. Dados abertos Bolsa Família. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pabcad/painel.html>. Acesso em: 25 nov. 2021.
- BRASIL. Receita Federal. MEI – Microempreendedor Individual. Portal de informações. Disponível em: <http://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/Aplicacoes/ATBHE/estatisticasSinac.app/Default.aspx>. Acesso em: 19 ago. 2021.
- BREGMAN, R. **Utopia para realistas**. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

- DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Arte Nova, 1977.
- GALBRAITH, J. K. **A economia e o objetivo público**. São Paulo: Martins, 1975.
- GENTIL, D. L. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005**. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- IBGE. INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pnad Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Rio de Janeiro, 2021a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/17270-pnad-continua.html?=&t=series-historicas>. Acesso em: 20 nov. 2021.
- IBGE. INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad Covid-19. Rio de Janeiro: IBGE, 2021b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/27946-divulgacao-semanal-pnad-covid1.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 20 nov. 2021.
- IBGE. INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.
- IBGE. INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.
- INSS. INSTITUTO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. Ministério do Trabalho e Previdência. Dados estatísticos: previdência social e INSS. Boletim Estatístico da Previdência Social. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/previdencia-social-regime-geral-inss/dados-abertos-previdencia-social>. Acesso em: 23 ago. 2022.
- IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda**. **Comunicados do IPEA**, Brasília, DF, n. 155, 2012. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4639/1/Comunicados_n155_Decada.pdf. Acesso em: 28 nov. 2021.
- IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Presença do Estado no Brasil: federação, suas unidades e municipalidades**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/presenca/>. Acesso em: 2 fev. 2018.
- MDS. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Cadastro único para programas sociais. Dados abertos Bolsa Família. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/relatorio-completo.html>. Acesso em: 25 nov. 2021.
- ME. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Avaliação atuarial do regime dos militares da União. Disponível em: <http://www.economia.gov.br/Economia/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2020/orcamento-anual-de-2020#projeto-pldo>. Acesso em: 28 nov. 2021.

- MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. Transferência de renda no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, n. 79, p. 5-21, 2007. doi: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002007000300001>.
- MENDES, G. Voto conjunto. Plenário Virtual: minuta de voto. Brasília, DF, 12 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-gilmar-auxilio-brasil.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2021.
- MS. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Paineis Coronavírus. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 23 ago. 2022.
- MYRDAL, G. **O Estado do futuro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1986.
- NERI, M. C.; VAZ, F. M.; SOUZA, P. H. G. Efeitos macroeconômicos do programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: Ipea, 2013. p. 193-206. Disponível em: https://wwp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/efeitos_macroeconomicos_do_bf_ipea.pdf. Acesso em: 1 dez. 2021.
- PERES, U. D.; SANTOS, F. P. Gasto público e desigualdade social: o orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 103, 2020. doi: <https://doi.org/10.1590/3510307/2020>.
- PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- PNUD. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Atlas do Desenvolvimento Municipal. [Brasília, DF]: Pnud, [2010]. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/>. Acesso em: 19 ago. 2022.
- THE SOCIAL SECURITY ACT OF 1935. **Social Security**. Disponível em: <https://www.ssa.gov/history/35act.html>. Acesso em: 16 fev. 2018.
- STREECK, W. **Tempo comprado**. São Paulo: Boitempo, 2018.
- SUPLICY, E. M. **Renda de cidadania**. São Paulo: Cortez, 2002.
- TESOURO NACIONAL. Paineis de transferências intergovernamentais. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>. Acesso em: 25 nov. 2021.
- THE WORLD BANK. Indicadores. [S.l.], [2021]. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?end=2021&start=1967>. Acesso em: 25 nov. 2021.
- VANDERBORGHT, Y.; PARIJS, P. **Renda básica de cidadania**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

Editor de seção:

Edilson Alves Pereira Júnior

Recebido em: 27 maio 2022

Aprovado em: 25 jul. 2022