



10º Encontro Internacional de Política Social
17º Encontro Nacional de Política Social
Tema: Democracia, participação popular e novas resistências
Vitória (ES, Brasil), 27 a 29 de agosto de 2024

Eixo: Pobreza e Desigualdades no Capitalismo Contemporâneo.

Transferência de renda como estratégia de combate à pobreza

Chesil Batista Silva¹
Marlon Gomes Ney²
Túlio Baita dos Reis³
Saulo Jardim de Araujo⁴

Resumo: A incapacidade de parte significativa da população em conseguir se autossustentar e cobrir suas necessidades básicas, acarreta a inacessibilidade à serviços essenciais de caráter básico. O objetivo deste trabalho é o de analisar a percepção de desigualdade dos brasileiros a partir dos dados levantados na pesquisa da OXFAM Brasil 2022, com o intuito de compreender se os programas de transferência são eficientes para o combate à pobreza. Concluiu-se que os programas de transferência de renda são uma ferramenta de redistribuição do capital e desenvolvimento de equidade e que estes não se limitam as oportunidades, mas também possibilitam novas perspectiva de vida, mas que isoladamente, esse tipo de intervenção pode se tornar limitada na transformação desigualdades estruturais persistentes.

Palavras-chave: Perspectiva de vida; Transferência de renda; Pobreza. Políticas Sociais.

Income transfer as a strategy to combat poverty

Abstract: The inability of a significant part of the population to be able to support themselves and cover their basic needs leads to inaccessibility to essential basic services. The objective of this work is to analyze Brazilians' perception of inequality based on data collected in the OXFAM Brazil 2022 survey, with the aim of understanding whether transfer programs are efficient in combating poverty. It was concluded that income transfer programs are a tool for redistributing capital and developing equity and that they are not limited to opportunities, but also enable new perspectives on life, but that in isolation, this type of intervention can become limited in transforming persistent structural inequalities

Keywords: Life perspective; Income transfer; Poverty. Social politics.

Introdução

A elevação da pobreza, sobretudo, nos países da América Latina, reflete desigualdades econômicas, políticas e sociais. A incapacidade de parte significativa da população de conseguir se autossustentar e cobrir suas necessidades básicas, acarreta a inacessibilidade à serviços essenciais de caráter básico como habitação, alimentação,

¹ Mestre em planejamento regional e gestão de cidades, doutorando em políticas sociais na Universidade Estadual do Norte Fluminense e professor da graduação em administração do ISECENSA. Email: profchesil@gmail.com

² Doutor em economia aplicada e professor da pós-graduação em políticas sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense. Email: marlonney@uenf.br

³ Mestre em engenharia de produção e professor da graduação em administração do ISECENSA. Email: tuliobaitareis@gmail.com

⁴ Doutor em economia e professor da graduação em administração do ISECENSA. Email: saulojardim@id.uff.br

saneamento, educação, saúde e bens materiais.

De acordo com a CEPAL (2022), a pobreza na América Latina atinge 45,4% da população com menos de dezoito anos, taxa esta que corresponde 13,3 pontos percentuais acima da média total da população. Nesse contexto, a pobreza extrema alcança 18,5% da população menor de dezoito anos, este dado é alarmante, uma vez que, este grupo particular de pessoas acaba por enfrentar uma possibilidade muito maior de sofrer com a fome permanente ou transitória ao viver em núcleos familiares que não possuem capacidade financeira para arcar com os custos de uma cesta básica. Logo, quando se discute pobreza, não se pode definir de uma única forma, é importante a compreensão do processo holístico. A pobreza não pode ser vista apenas como insuficiência de renda, indo além da garantia de subsistência das pessoas, sendo necessário reconhecer que se trata de um fenômeno que engloba outros fatores de ordem social e cultural. Deste modo é necessário levar em conta pontos relacionados as necessidades básicas do ser humano, como água potável, energia elétrica, saúde, educação, acesso à informação, saneamento básico e acessibilidade aos serviços públicos (Souza *et al.*, 2019).

A pobreza extrema por sua vez, se caracteriza pela incapacidade ou grande dificuldade em arcar com o sustento próprio ou familiar, conseqüentemente se inserindo em situação de fome, adoecimento, estigma social, desemprego, falta de moradia ou moradia em áreas de risco, entre outras. Contudo, assim como a pobreza, a pobreza extrema pode ser caracterizar de formas múltiplas além de unicamente insuficiência financeira, inclui-se insegurança alimentar e nutricional, pouca ou nenhuma qualificação profissional, baixa escolaridade, dificuldade de inserção no mercado de trabalho, acesso precarizado ou falta de acesso à energia elétrica, água, saneamento básico, moradia e rede de saúde. Trata-se de “um fenômeno que ganha forma, percepção e significados a partir das relações sociais” (Ruckert, 2019, p. 317).

Observando o cenário da América Latina, fica evidente que a oferta de proteção social universalizada e a geração de possibilidade de desenvolvimento de suas capacidades de forma plena, a fim de impedir perdas acumulativas do bem-estar da população com impactos de longo prazo, permanece sendo uma pendência grave que

necessita de atenção urgente em toda a região.

Entre estudiosos e governos é consenso que a pobreza e as desigualdades sociais são os principais obstáculos enfrentados na atualidade. Por se tratar de questões complexas com multivariáveis causais e interpretativas, que por vezes, as resoluções são difíceis. Desta maneira, a compreensão da pobreza e da desigualdade varia no tempo e no espaço. No entanto, compreendê-la é de importância fundamental para se analisar negligências e ações para seu enfrentamento (LEVIN *et al.*, 2012). Nesse contexto levantasse a seguinte questão de pesquisa: os programas de transferência de renda podem ser estratégias eficientes de intervenção planejada isolada em situações sociais em combate à pobreza? Desta maneira, o objetivo geral deste trabalho é o de analisar a percepção de desigualdade dos brasileiros a partir dos dados levantados na pesquisa da OXFAM Brasil 2022, com o intuito de compreender se os programas de transferência são eficientes para o combate à pobreza.

Os programas de transferência de renda consistem em uma compensação à população mais pobre, pelas limitações vivenciadas em seu cotidiano, visando a promoção do desenvolvimento de longo prazo e sustentáveis, contrabalançando um histórico limitado de acesso a políticas públicas e sociais por intermédio de uma compensação financeira imediata (CABRERA, 2015). Trata-se por tanto de um investimento em capital humano, fomentando o acesso à serviços públicos básicos e ao desenvolvimento social, por meio de um alívio imediato da pobreza (CECCHINI E MADARIAGA, 2011).

Desigualdade social e transferência de renda

A urgência em se construir Estados de bem-estar na América Latina, se intensifica com a prolongada crise social na região, buscando o fortalecimento da institucionalidade social, atacando as desigualdades estruturais enquanto oferece garantias básicas de bem-estar para a população. Para tanto, a sustentabilidade financeira precisa ser levada em conta, uma vez que, dependem de interesse político, planejamento e pactos sociais e fiscais para possibilitar o desenvolvimento social mais inclusivo

(CEPAL, 2022).

A noção de bem-estar social está alinhada a um conjunto de fatores que influenciam na qualidade de vida dos indivíduos em aspectos socioeconômicos, onde a transferência de renda e acesso a serviços públicos de qualidade são ferramentas de combate às desigualdades sociais. Por outro lado, a incapacidade de participar da sociedade por fatores como pobreza, insegurança, fome, falta de oportunidade entre outros, se caracteriza como privação de bem-estar (DRAIBE, 2007)

O investimento em políticas sociais é uma das dimensões da institucionalidade social e um ponto base a ser articulado com as estratégias de crescimento dos países. Portanto, partindo do princípio do investimento social, supõe-se que os impactos dos gastos sociais estão relacionados a qualidade do investimento, assim como com o quantitativo disponibilizado para as implementações. No entanto, os objetivos precisam ser cumpridos de maneira eficaz, transparente, sustentável e eficiente, por meio de programas e políticas sociais que ofereçam confiança e cidadania (CEPAL, 2022).

Em pesquisa realizada pela OXFAM Brasil (2022) 83% dos brasileiros concordam que em países como o Brasil, é de responsabilidade do governo garantir recursos para programas assistência social e de transferência de renda, dando mais relevância aos mais necessitados, mas sem excluir os demais, além desta ampla opinião favorável, vale ressaltar que outros 13% concordam parcialmente com esta afirmação. Outro ponto interessante é que para 71% dos brasileiros o governo federal deveria transferir mais recursos para que os estados com piores índices em seus serviços públicos e sociais possam se nivelar aos melhores índices do país.

Ainda segundo o relatório da OXFAM Brasil (2022) 71% dos brasileiros acreditam que se trata de responsabilidade dos governos reduzir as desigualdades entre os mais pobres e os mais ricos, em resultado similar, mas no que se refere entre desigualdades regionais, 75% dos entrevistados acreditam que deveria ser prioridade dos governos tornar as regiões dos países mais equânimes, reduzindo as desigualdades e aumentando as possibilidades de oportunidades entre os locais.

Para as mulheres este quadro de pobreza e desigualdade ainda se agrava, tanto no Brasil quanto na América Latina, elas estão no centro da exclusão social, consequência em parte do desigual acesso das mulheres as oportunidades sociais e econômicas (LISBOA, 2008). Nesse contexto, foi levantado que 7% dos brasileiros concordam que as mulheres deveriam ter como única função cuidar da casa e dos filhos e não trabalhar fora, além destes, outros 5% concordam parcialmente com esta afirmativa, isso no ano de 2022. Por outro lado, 51% dos entrevistados concordam que as mulheres ganham menos do que os homens (OXFAM BRASIL, 2022). As oportunidades de bem-estar variam de acordo com a composição familiar, as que possuem maior possibilidade de entrarem ou permanecerem em situação de vulnerabilidade são as famílias extensas, chefiadas ou compostas por mulheres. Os que tem melhor probabilidade são os domicílios composto por um homem sem filhos (MEDEIROS, 2000).

Indivíduos em condição de pobreza sob o ponto de vista monetário, ou seja, com recursos insuficientes para atingir o bem-estar, encontram obstáculos para participar da sociedade de forma plena e em condições de dignidade e cidadania, ficando expostos a uma condição de vulnerabilidade social (IBGE, 2019). A vulnerabilidade pode ser conceituada como estar exposto a riscos socioeconômicos como ausência de fontes de receita, podendo estar relacionada a deterioração do desenvolvimento humano, de suas capacidades e possibilidades de escolha, desta forma, a vulnerabilidade é multifacetada, envolvendo desde rendimentos irregulares e baixos até capacidade de escolha, insegurança pessoal e privação da liberdade individual (PNUD, 2014). Nesse sentido, a distribuição de renda e a pobreza, são questões a serem combatidas com formulação de estratégias e execução de intervenções planejadas em situações sociais, uma vez que, as expectativas em relação ao mercado como solução para a pobreza e desigualdade são preocupantes (IBGE, 2019).

De acordo com a CEPAL (2022) diante da deterioração do bem-estar da população em domicílios mais vulneráveis, houve por parte de diversos países na América Latina a expansão dos programas de transferência de renda já existentes, assim como um aumento dos valores destinados para estes programas, inclusive, durante a

pandemia novos programas foram criados para transferências monetárias de emergência, buscando conter a deterioração da renda familiar mediante a alta dos preços e precarização do consumo. Uma vez que, no cenário pós-pandêmico existe o risco eminente de fragmentação desses sistemas de proteção social via programas de renda, se faz necessário instituir mecanismo que possam vir a garantir o nível de renda de forma permanente, independente de situações críticas pontuais. Uma alternativa, seria tornar mais profundo os vínculos entre os programas de transferência de renda e medidas de inclusão ao mercado de trabalho formal (SALAZAR-XIRINACHS, 2022).

Suplicy (2003) argumenta que a defesa da cidadania cabe ao Estado, portanto, este deveria ter como objetivo central potencializar a coesão entre todos os membros de uma sociedade, desta maneira, o autor defende que a universalização de uma renda básica, para todos os cidadãos, que não seja proveniente do esforço do trabalho, incorreria de uma condição de humanidade tal como a água que se bebe e o ar que se respira, indo de encontro a liberdade individual e à dignidade humana. Corroborando com este pensamento Rocha (2013) apresenta que a pobreza não é fruto da falta de capital público, mas sim dos altos índices de concentração de renda nas mãos de poucos indivíduos. Para o autor, a dimensão da pobreza não pode ser revelada pelo índice de renda per capita, uma vez que, a distribuição mascara a real dimensão da desigualdade. Desta maneira, o aumento da concentração de renda coloca em evidência os efeitos negativos das desigualdades sociais (PIKETTY, 2014).

Durante a elaboração de seu relatório, na parte em que levanta dados sobre a percepção de projeção de renda a OXFAM Brasil (2022), questiona aos entrevistados se eles identificam sua faixa de renda como “pobres” ou “ricos” e ainda qual a renda média mensal necessária para se considerarem ricos, os dados mostram que entre as classes de poder aquisitivo mais alto a renda média para se considerar rico era de R\$:50.000,00 enquanto nos estratos mais baixos este valor caía drasticamente para R\$:5.000,00. Esses valores tão discrepantes mostram que a percepção de riqueza é extremamente relativa e que algo fundamental não é abordado ou levantado e que talvez trouxesse uma discussão até mais relevante, afinal: Qual é o impacto social de acúmulos de capital tão elevados

nas classes mais altas? Qual a possibilidade de ascensão social das classes mais baixas, quando suas expectativas são tão mais baixas do que as classes mais abastadas? Devido a influência e ao poder que a elite econômica possui sobre os recursos e postos privilegiados, tanto no âmbito privado quanto no público, a visão da literatura sobre pobreza e a desigualdade, tende a priorizar a percepção da elite, sobretudo, no que se refere a distribuição de riquezas da sociedade, culminando em um resultado sistematicamente privilegiado para estes grupos (REIS, 2000).

Moore e Hossain (2005) corroboram ao consideram que as elites:

Têm atitudes ambíguas em relação à redução da pobreza e da desigualdade e têm interesse nela. Por um lado, eles podem se beneficiar de serem poderosos e ricos no meio da pobreza, e temer as consequências de qualquer mudança significativa. Por outro lado, eles podem frequentemente perceber a pobreza como um problema e uma ameaça ao bem-estar de 'pessoas como elas' ou à prosperidade, segurança ou dignidade de uma comunidade política e moral (nacional) maior com a qual eles se identificam (MOORE; HOSSAIN, 2005, p. 208).

De acordo com o relatório da OXFAM Brasil (2022) 86% dos entrevistados concordam que programas de transferência de renda como o extinto Auxílio Brasil deveriam atender a todas as pessoas que estejam em situação de pobreza e 83% concordam que em países como o Brasil os governos têm a obrigação de garantir recursos para os programas de transferência de renda. A pesquisa ouviu pessoas de todos os estratos sociais e as respostas a favor dos programas foi elevada tanto nas camadas mais abastadas quanto nas mais pobres, por outro lado, quando questionados sobre o que seria mais importante para diminuir a desigualdade a resposta principal foi: Combater a corrupção. Cobrar mais impostos de pessoas mais ricas foi a penúltima colocada e redistribuição de renda ou capital sequer foram citadas.

Diante da visão política, existem duas vertentes de programas de transferência de renda. Na ótica progressista a universalização da disponibilidade de renda está intrinsecamente relacionada aos direitos sociais e inclusão social, tendo um

caráter redistributivo, por outro lado, na visão liberal os programas de transferência de renda possuem uma lógica compensatória e estão relacionados a política socioeconômica, voltada ao consumo e utilização de serviços (CABRERA, 2015).

Quanto aos modelos de concessão do benefício os programas de transferência de renda podem seguir dois tipos, podendo ser universal ou com condicionalidades. De acordo com Moraes *et al.* (2018) o modelo com condicionalidades destina um valor monetário para grupos familiares que se encontram em situação tanto de pobreza quanto de extrema pobreza, atuando de maneira focal na redução da precariedade, no entanto, o acesso é restrito apenas para as famílias que atendam as exigibilidades excludentes e que cumpram as condicionalidades de corresponsabilidade geralmente ligadas as áreas de saúde e educação, mas que podem variar de acordo com cada programa. O modelo universal, não possui condicionalidades e nem exigibilidades excludentes, segundo Van Parijis e Vanderborght (2018) pode ser definido como pagamento realizado em espécie de maneira periódica e individual para todos os cidadãos, independente de seus rendimentos, histórico de trabalho ou contribuições governamentais anteriores.

Embora as políticas de transferência de renda possam colaborar para a diminuição da pobreza, este modelo de intervenção aplicado de maneira isolada possui muitas limitações, sendo pouco provável de transformar desigualdades estruturais persistentes (COSTA, 2015).

Considerações finais

A abordagem que entende a pobreza como privação de necessidades básicas, considera que os principais distintivos da pobreza são a fome e a inanição, no entanto é imperativo considerar questões relacionadas à qualidade de vida e à capacidade para encontrar satisfação pessoal. Desta forma, existe uma pluralidade de desigualdades que impõem obstáculos que dificultam o desenvolvimento e uma aproximação do bem-estar social para grupos vulneráveis. As desigualdades sociais, portanto, referem-se às diferenças nas oportunidades individuais de acesso e posse de bens socialmente

valorados.

A elite pode até considerar a pobreza e a desigualdade um problema grave que deve ser combatido em prol do desenvolvimento econômico e social do país, no entanto, entende que o Estado é responsável pelo problema social e que, o mesmo, não apresenta interesse em resolver a situação, entretanto a elite não se observa como parte intrínseca do processo, parece não se importar ou não entender que a concentração de renda é causa basal dos problemas sociais, fio condutor das desigualdades entre os indivíduos.

Portanto, os programas de transferência de renda são uma ferramenta de redistribuição do capital e desenvolvimento de equidade. Conclui-se que os mesmos não se limitam as oportunidades, mas também possibilitam novas perspectiva de vida. No entanto, isoladamente, esse tipo de intervenção se tornar limitada na transformação desigualdades estruturais persistentes. É necessário a combinação com outras políticas públicas relacionadas principalmente à saúde e educação de qualidade, para proporcionar oportunidades reais de ascensão social. A transferência de renda pode atuar como compensação imediata, enquanto, as demais políticas públicas como investimentos no desenvolvimento da cidadania e dignidade no longo prazo.

Referências

- CABRERA, Cecilia Correa. Características e tendências dos programas de transferência de renda na América Latina: destaque às experiências, brasileira e peruana. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Brasília, 2015.
- CECHINNI, Simone; MADARIAGA, Aldo. Programas de Transferência Condicionada. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Cepal, 2011. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf?sequence=1. Acesso em: 6 jul. 2023.
- CEPAL, N. U. Panorama Social de América Latina 2021. Cepal, 2022.
- COSTA, S. Protection without redistribution? Conceptual limitations of policies meant to reduce inequalities concerning race and gender in Brazil. In: FRITZ, Barbara. A moment of equality for Latin America? Challenges for redistribution. United Kingdom: Ashgate, p. 235-252, 2015.

DRAIBE, Sônia M. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. Políticas públicas no Brasil, p. 27-64, 2007.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

LEVIN, K.; CASHORE, B.; BERNSTEIN, S.; AULD, G. Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change. Policy Sciences, [s.l.], v. 45, n. 2, p. 123-152, 2012.

LISBOA, Teresa Kleba. O empoderamento como estratégia de inclusão das mulheres nas políticas sociais. Fazendo gênero, v. 8, p. 25-28, 2008.

MEDEIROS, Marcelo. A importância de se conhecer melhor as famílias para a elaboração de políticas sociais na América Latina. Planejamento e políticas públicas, n. 22, 2000.

MOORE, M.; HOSSAIN, N. Elites, poverty and public policy. Elite perceptions of poverty and inequality. New York: Zed Books, 2005.

MORAES, Verena Duarte de; PITTHAN, Rachel Guimarães Vieira; MACHADO, Cristiani Vieira. Programas de Transferência de Renda com Condiionalidades: Brasil e México em perspectiva comparada. Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v. 42, p. 364-381, 2018.

OXFAM BRASIL; DATAFOLHA. Desigualdade no Brasil. São Paulo: Oxfam Brasil; Datafolha, 2022.

PIKETTY, Thomas. O capital no século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório do Desenvolvimento Humano 2014 - Sustentar o Progresso Humano: Reduzir as Vulnerabilidades e Reforçar a Resiliência. Portugal, Camarões: Instituto da Cooperação e da Língua, 2014. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2014_pt_web.pdf. Acesso em: 8 jul. 2023.

REIS, E. P. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. Revista brasileira de ciências sociais, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 143-152, 2000.

ROCHA, Sônia. Pobreza no Brasil: a evolução a longo prazo (1970-2011). XXV Fórum Nacional (Jubileu de Prata – 1988/2013), O Brasil de Amanhã - Transformar Crise em Oportunidade. Estudos e Pesquisas nº 492, Rio de Janeiro, p. 21, 2013. Disponível em:

iles.dohms.com.br/idpsite/arquivos/material-de-apoio/texto-04--prof.-marcelo-proni--pobreza-no-brasil-a-evolucao-de-longo-prazo.pdf. Acesso em: 7 jul. 2023.

RÜCKERT, Fabiano Quadros. Olhares sobre a pobreza e a urbanização no Brasil na transição do século XIX para o XX: uma prospecção bibliográfica. *Histórias da pobreza no Brasil*, Rio Grande: FURG, 2019. p. 317-346.

SALAZAR-XIRINACHS, J.M. (2022), “Estrategias y políticas para la reconstrucción con transformación pospandemia en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/22)*, Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2022.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira; OSÓRIO, Rafael Guerreiro; PAIVA, Luiz Henrique; SOARES, Sergueiet. Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2499.pdf. Acesso em: 6 jul. 2023.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Da Renda Mínima à Renda Básica no Brasil: a evolução recente de um instrumento de combate à pobreza e à desigualdade. *Revista de Economia Mackenzie*, São Paulo, v. 1, n. 1, 2003.

VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. Renda Básica – Uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã. São Paulo: Cortez, 2018.