

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E OS IMPACTOS DA COVID-19 SOBRE A POBREZA MULTIDIMENSIONAL NO ESTADO DO AMAZONAS

PUBLIC INCOME DISTRIBUTION POLICIES AND THE IMPACTS OF COVID-19 ON MULTIDIMENSIONAL POVERTY IN THE STATE OF AMAZONAS

MÔNICA PICANÇO DIAS

Doutora em Ciência Jurídica UNIVALI/SC. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado em Constitucionalismo e Direitos na Amazônia na Universidade Federal do Amazonas

FABIOLA DE CARVALHO SILVA

Mestranda no Programa de Pós-graduação em Direito e Constitucionalismo na Amazônia na Universidade Federal do Amazonas. Mestre em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos pela Universidade do Estado do Amazonas.

LAIZ RUSSO DE MELO E SILVA

Mestranda no Programa de Pós-graduação em Direito e Constitucionalismo na Amazônia na Universidade Federal do Amazonas. Coordenadora Jurídica do escritório Bandeira de Mello e Barbirato.

RESUMO

Objetivo: O presente artigo estabelece como objetivo elucidar a importância de políticas públicas de distribuição de renda no enfrentamento da COVID-19, sob a perspectiva da pobreza multidimensional diante da interpretação unidimensional como aspecto limitante às políticas públicas de distribuição de renda.

Metodologia: Desenvolveu-se uma pesquisa de natureza bibliográfica, qualitativa, com a utilização de doutrinas, legislações, relatórios, notícias e periódicos que tratam sobre a temática.

Resultados: Identificou-se a necessidade de interpretar a pobreza em seus aspectos multidimensionais para a aplicação de políticas públicas de distribuição de renda, pois



ao ser analisada apenas no aspecto econômico, se torna uma barreira ao acesso de benefícios ofertados pelo ente público.

Contribuições: Pretende-se com essa pesquisa elucidar o conhecimento das formas que a pobreza se inter-relaciona com as mais diversas áreas, apontado como critério norteador a se pensar e aplicar políticas públicas na a interpretação multidimensional do fenômeno.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Pobreza; Multidimensional; Unidimensional; COVID-19.

ABSTRACT

Objective: *The objective of this article is to elucidate the importance of public income distribution policies in combating COVID-19, from the perspective of multidimensional poverty in the face of the unidimensional interpretation as a limiting aspect to public income distribution policies.*

Methodology: *Bibliographical, qualitative research was developed, using doctrines, legislation, reports, news and periodicals that deal with the topic.*

Results: *The need to interpret poverty in its multidimensional aspects was identified for the application of public income distribution policies, as when analyzed only from the economic aspect, it becomes a barrier to access to benefits offered by the public entity.*

Contributions: *This research is intended to elucidate knowledge of the ways in which poverty interrelates with the most diverse areas, identified as a guiding criterion for thinking about and applying public policies, the multidimensional interpretation of the phenomenon.*

Keywords: *Public Policies; Poverty; Multidimensional; One-dimensional; COVID-19.*

1 INTRODUÇÃO

O quadro pandêmico da COVID-19 trouxe a lume os debates sobre a amplificação das desigualdades sociais e econômicas diante das necessidades básicas daqueles que não possuem recursos e acesso aos bens e serviços, assim como na forma que o Estado vem atuar para minimizar os efeitos causados pela pandemia. Em uma breve contextualização da temática, em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o surto da doença causada pelo COVID-19 constituiu Emergência de Saúde Pública de importância internacional (ESPII).



No Brasil, a partir da promulgação do Decreto-Lei nº 06 de março de 2020, o qual reconheceu a ocorrência de calamidade pública de importância internacional relacionada ao COVID-19, medidas foram tomadas por todos os poderes, a fim de conter o avanço da pandemia e reduzir os danos decorrentes, desta forma o Estado (lê-se Poder Executivo) foi judicializado em diferentes formas, entre elas, a implementação de renda básica para minimizar os efeitos da pandemia.

Apesar de a Organização Mundial da Saúde ter decretado em 2023 o fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional referente à COVID-19¹, ainda vivenciamos essa doença que em junho de 2023 chegou à marca de 768.187.096 casos confirmados de COVID-19, incluindo 6.945.714 de mortes a nível global. No Brasil, tivemos 37.639.324 casos confirmados e 703.399 mortes².

Cumprir destacar, a gravidade pandemia exigiu e ainda exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, propicie a efetivação concreta da proteção à saúde pública, medidas sociais e econômicas, pois a situação foi agravada devido às intensas desigualdades sociais, regionais, territoriais e econômicas no país, efeitos que não se limitam apenas ao período vivenciado.

Os efeitos, como bem aponta a FIOCRUZ (2020), “não podem ser tratados de modo isolado e pontual, pois combinam crises econômicas, políticas e sanitárias, resultando em um efeito cascata, ampliando as condições de vulnerabilidade e riscos presentes e futuros”, principalmente nos indivíduos em situação de pobreza e que já vivenciam esse processo exclusão e discriminação no acesso aos bens e serviços, de que forma o Estado vem a socorrer essas pessoas.

Para elucidar a temática, é necessário analisar a importância de políticas públicas de distribuição de renda no enfrentamento da pandemia a nível nacional e no Estado do Amazonas, de forma a compreender se esses programas de fato combatem as exclusões sociais e econômica, assim como quais são os parâmetros de para o reconhecimento dos beneficiários dessas políticas públicas.

Como ponto de partida, trataremos sobre os pressupostos para compreensão da pobreza multidimensional, apresentando o conceito defendido pelo premiado economista Amartya Sen, a qual indica a pobreza como privação de capacidades

1 OMS declara o fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional referente à COVID-19. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/5-5-2023-oms-declara-fim-da-emergencia-saude-publica-importancia-internacional-referente> Acesso em 09 jun. 2023

2 Painel de Monitoramento Situação Epidemiológica COVID-19. World Health Organization. Disponível em: <https://covid19.who.int/region/amro/country/br>. Acesso em 09 jun. 2023.



frente a interpretação unidimensional de pobreza lastreada a indicadores de renda. Após, trataremos da importância de políticas públicas de distribuição de renda frente a pandemia do COVID-19, por fim abordaremos a pobreza unidimensional como aspecto limitante às políticas públicas de distribuição de renda. A pesquisa possui como metodologia revisão bibliográfica em pesquisa qualitativa, com a utilização de doutrinas, legislações, relatórios, notícias e periódicos que tratam sobre a temática.

2 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS PARA COMPREENSÃO DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL

A crise do COVID-19 evidenciou que a pobreza é um desafio global que afeta países e camadas sociais de forma complexa. Uma visão intimamente ligada a critérios de Solidariedade, essencial para a visão do Direito Transnacional, necessita de uma consciência global solidárias que permita a ampliação da visão humana para os problemas que assolam a humanidade, e problemas estes que da mesma forma repercutem à toda ela de volta. É nesse ponto que a pobreza se insere no Direito Transnacional.

A pobreza não pode mais ser entendida como um problema isolado e local que pressupõe escassez de renda, nem mesmo nacional, seu aspecto é globalizante e depende de diversas políticas públicas que garantem o desenvolvimento econômico e social. A pobreza, em seu aspecto multimensional, é considerada a restrição que um indivíduo sobre quanto o acesso à saúde, educação, saneamento, moradia adequada, ou seja, a garantia de viver com dignidade assegurada todos os direitos sociais a ela inerentes.

A pandemia decorrente do COVID-19 demonstrou que existem problemas que não se limitam aos Estados nacionais: eles ultrapassam as fronteiras. Isso já havia sido pressentido por temas como a economia, o direito ambiental, a sustentabilidade, o direito penal, o direito empresarial, mas o ano de 2020 veio demonstrar que todos eles se inter-relacionam (SIQUEIRA GARCIA, 2020), além do aspecto de saúde pública que se escalou em nível global, a ampliação da pobreza ficou em voga entre aqueles que não possuíam condições de se manter durante as restrições de circulação impostas. Tudo isso deixa evidente a necessidade de interpretações para



definir a pobreza em seus diferentes níveis, além dos apenas relacionados a escassez de renda.

Almeida Filho (p. 355, 2023) aduz que o fundamento básico às pessoas em situação de pobreza é a de que se “encontram em uma zona de concentração extrema nas suas necessidades imediatas, que lhes retira energia para qualquer outra coisa que não seja o estritamente essencial, o que drena sua capacidade produtiva e mata todo um possível futuro”. Nesse sentido, para Amartya Sen (2018), a pobreza é entendida como privação de capacidades básicas e não como escassez de renda. Essas relações entra a escassez de renda e a pobreza de capacidade, no aspecto multidimensional, leva a não perder de vista que a redução da escassez de renda não pode ser única justificativa para motivar as políticas públicas, pois para o autor

É perigoso ver a pobreza segundo a perspectiva limitada da privação de renda e a partir daí justificar investimentos em educação, serviços de saúde etc. com o argumento de que são bons meios para atingir o fim da redução da pobreza de renda. Isso seria confundi os fins com os meios. As questões básicas de fundamentação obrigam-nos, por razões já expostas, a entender a pobreza e a privação da vida que as pessoas realmente podem levar e das liberdades que elas realmente têm. A expansão das capacidades humanas enquadra-se diretamente nessas considerações básicas. Acontece que o aumento das capacidades humanas também tende a andar junto com a expansão das produtividades e do poder de auferir renda. (SEN, 2018, p. 211)

A análise da pobreza em uma visão multidimensional, contextualizada e personalizada, levando em consideração os aspectos específicos de cada sociedade e/ou comunidade, e suas múltiplas dimensões estruturantes, que garanta as capacidades básicas do indivíduo, pode fornecer uma matriz abrangente para orientar os propósitos e metas das políticas públicas sociais.

Entretanto, a interpretação apenas pela via multidimensional da pobreza não significa o abandono da análise da escassez de renda, pois a renda é uma importante dimensão da pobreza, mas não pode ser a única (SEN,2018). Para sua mensuração podem ser adotadas uma combinação de indicadores monetários (como acesso ao rendimento do trabalho, aposentadoria e pensão, programas sociais, etc.) e não monetários, podendo ser considerados, como exemplo, o acesso à educação, saúde, saneamento, moradia, tecnologia, etc. Renda e capacidades estão interligadas.

A Pobreza é multidimensional e multiforme, englobando problemas econômicos, políticos, sociais e ambientais, e justamente por tal característica ela merece um tratamento globalizante e dinâmico, para que não se tenha soluções



parciais e contraditórias. Sachs (2005, p.372) afirma que “pagar o preço da igualdade não é apenas ser sensível, é ser inteligente, além de que eliminar a pobreza em escala global é uma responsabilidade global que trará benefícios globais”.

A erradicação da Pobreza não é só necessária pelo seu desiderato ético, moral ou religioso, pois a melhora de indivíduos em vulnerabilidades sociais e econômicas permite a rotação do ciclo de desenvolvimento num nível acima. Colocar os mais pobres no primeiro degrau do desenvolvimento, utilizando-se a analogia de Sachs, possibilita que, conseqüentemente, os demais subam mais um degrau.

No período mais crítico da pandemia, ante a necessidade de restrição de circulação, as disparidades de quem poderia ficar em casa, e de quem sequer tinha a possibilidade de parar tudo, foram extremamente desiguais. Para o contexto da pesquisa, a pobreza multidimensional é uma variável a ser analisada, pois como veremos adiante, a definição de políticas de distribuição de renda, em medidas que eram emergenciais e posteriormente se tornaram políticas públicas permanentes, levam em conta apenas parâmetros de renda, não considerando todas as dimensões que a privação das capacidades ocasiona na interpretação da pobreza sob o viés multidimensional.

3 A IMPORTÂNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA FRENTE AOS REFLEXOS DE COVID-19

A Constituição Federal, em seu art. 3º, determina como um dos objetivos da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. No dia a dia, o referido objetivo constitui um verdadeiro desafio, ainda mais considerando a vastidão do Brasil que possui níveis de desigualdades alarmantes, seja entre as capitais e os seus interiores, seja no comparativo entre regiões, sendo desigualdades econômicas, sociais e espaciais.

Dados do relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento de 2019 demonstram que o Brasil é o sétimo país mais desigual do mundo, perdendo apenas para países do continente africano³. Segundo Barros et. al (2000),

³Relatório de Desenvolvimento humano 2019. PNUD. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf>. Acesso em 26 mai. 2023.



comparando o Brasil com outros países, em contraste com a renda *per capita* e o grau de pobreza, o Brasil apresenta um grau de pobreza mais acentuado do que nas demais nações com renda *per capita* similar.

Por sua vez, o Relatório “Pobreza e Equidade no Brasil – Mirando o Futuro Após Duas Crises” publicado pelo Banco Mundial, em meados de 2022, aponta que o Brasil foi o país mais afetado pela pandemia na América Latina e o terceiro em comparação com o restante do mundo⁴. Estudo promovido por pesquisadores do PUCRS Data Social: Laboratório de desigualdades, pobreza e mercado de trabalho, no Relatório “Pobreza Social no Brasil: 2012-2021”, demonstra que os moradores das regiões norte e nordeste estão entre os mais atingidos pelo aumento da pobreza social durante a pandemia⁵.

Passados três anos após a Organização Mundial de Saúde declarar a Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) em razão da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), é oportuno analisar os impactos da crise de saúde na economia.

De acordo com o IBGE, no estudo “Perfil das despesas no Brasil” na Pesquisa de Orçamentos Familiares, embora a Região Norte conte com apenas 8,6% da população brasileira, ela contribui com um pouco mais do que 26% de toda a pobreza estimada⁶.

A pesquisa do Banco Mundial aponta que o Auxílio Emergencial implementado pelo Governo Federal – com iniciativa no Congresso Nacional – possibilitou a contenção do aumento da pobreza em 2020, o primeiro ano da pandemia, mas não foi suficiente para impedir o aumento da taxa de pobreza e desigualdade no ano seguinte⁷. Nada obstante, oportuno registrar que, de acordo com

4 The World Bank. 2022. Brazil Poverty and Equity Assessment: Looking Ahead of Two Crises. Washington D.C.: World Bank. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/19298bfa-067d-504c-8e34-00b20e3139d2/content>>. Acesso em 26 mai. 2023.

5 SALATA, Andre Ricardo., RIBEIRO, Marcelo Gomes. Boletim Desigualdade nas Metrôpoles. Porto Alegre/RS, n. 12, 2023. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrôpoles.net.br/>> Acesso em 26 mai. 2023.

6 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: Perfil das Despesas do Brasil – Indicadores Seleccionados. Rio de Janeiro: IBGE; 2020. Disponível em <<https://saude.sp.gov.br/resources/cve-centro-de-vigilancia-epidemiologica/areas-de-vigilancia/doencas-cronicas-nao-transmissiveis/dados/pof2017-2018.pdf>> Acesso em 25 mai. 2023.

7 The World Bank. 2022. Brazil Poverty and Equity Assessment: Looking Ahead of Two Crises. Washington D.C.: World Bank. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/19298bfa-067d-504c-8e34-00b20e3139d2/content>>. Acesso em 26 mai 2023.



dados do Banco Mundial, o programa de distribuição de renda, em 2020, representou quase metade da renda das famílias brasileiras mais pobres.

De posse dos dados do impacto do Auxílio Emergencial sobre a pobreza do país, é interessante entender os efeitos do programa de distribuição de renda mais conhecido no Brasil, qual seja, o Bolsa Família, tendo em vista a sua longevidade, o que permite a análise de dados com um lapso temporal maior.

Balanço publicado pelo IPEA intitulado “Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: Um Balanço dos Primeiros Quinze Anos” demonstra que, após 2004, a pobreza extrema caiu aproximadamente 1,3 ponto percentual por ano com programas de transferência de renda⁸.

Ainda no mesmo estudo, aponta-se que, em 2017, quase 3,5 milhões de pessoas deixaram de viver em pobreza extrema em decorrência do Bolsa Família, e que mais de 3 milhões ficaram acima da linha de pobreza. Isso representa que essas transferências de renda reduziram a pobreza em 15% e a extrema pobreza em 25%.

Ao longo do tempo da Constituição Cidadã, medidas foram adotadas para minorar essa distância social, seja por meio de incentivos à Zona Franca de Manaus⁹, seja pelo aumento de repasses aos Municípios das regiões Norte e Nordeste no Fundo de Participação dos Estados¹⁰, seja pela concessão do Benefício de Prestação Continuada¹¹.

Contudo, novos patamares de pobreza e desigualdades sociais e regionais foram inaugurados com a pandemia do coronavírus (COVID-19). A restrição de circulação de pessoas, embora medida necessária para a contenção da disseminação do vírus, provocou diversos desafios para a manutenção de uma vida digna.

Foi a partir dessa questão que a população e as entidades representativas passaram a ecoar a necessidade de criação de algum benefício assistencial para fazer

8 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: Um Balanço dos Primeiros Quinze Anos. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9356/1/td_2499.pdf> . Acesso em 26 mai. 2023.

9 ADCT, Art. 40. É mantida a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição.

ADCT, Art. 92. São acrescidos dez anos ao prazo fixado no art. 40 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

ADCT, Art. 92-A. São acrescidos 50 (cinquenta) anos ao prazo fixado pelo art. 92 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

10 Art. 159, I, "b", Constituição Federal; Art. 34, §2º, II, do ADCT; Lei Complementar nº 62/1989 alterada pela Lei Complementar nº 143/2013.

11 Art. 203, V, da Constituição Federal; Lei nº 8.742/1993; Decreto Federal nº 6.214/2007.



diante das necessidades mais básicas das pessoas que estavam impossibilitadas de sair para trabalhar ou que tiveram uma queda vertiginosa da sua renda durante a pandemia.

Programas de distribuição de renda, conforme ALMEIDA FILHO (2023) são instrumentos válidos ao implemento do desenvolvimento socioeconômico, na medida em que se permite retirar as pessoas da armadilha da pobreza e lhes confere condições de alcance de independência.

A nível nacional, em abril de 2020, foi criado o Auxílio Emergencial, instituído pela Lei nº 13.982/2020, que previu o repasse de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais, em favor de trabalhadores informais e de baixa renda, microempreendedores individuais e contribuintes individuais do Instituto Nacional do Seguro Social.

A intenção do programa Auxílio Emergencial era que a sua duração se desse por apenas 03 (três) meses, quando, à época, acreditava-se que esse era o tempo necessário para o fim da pandemia do coronavírus. Todavia, o benefício acabou se estendendo e se transformou em benefício permanente substituindo o Bolsa Família, conforme disciplinado pela Lei nº 14.284/2021, que passou a ser chamado de Auxílio Brasil¹².

A nível estadual, muitos estados da Federação criaram outros benefícios assistenciais para fazer frente a necessidade de se garantir uma vida digna à população, como foi o caso em Rio de Janeiro, São Paulo, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Pará, Paraná, Maranhão, Piauí, Acre, Ceará, Amapá, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rondônia e Sergipe¹³.

No Amazonas, em que foi criado o Auxílio Estadual, por meio do Decreto Estadual nº 42.176/2020. Tal qual o Auxílio Emergencial do Governo Federal, inicialmente também previsto para apenas 03 (três) meses, foi estipulado o valor mensal de R\$ 200,00 (duzentos reais).

À época, foram previstos os seguintes critérios para fazer jus ao benefício do Auxílio Estadual: I - ter domicílio no Estado do Amazonas; II - ser maior de 18 (dezoito) anos de idade; III - não ter emprego formal ativo; IV- não ser titular de benefício

12 Com a ascensão do Governo Lula, o Auxílio Brasil voltou a ser chamado de Bolsa Família, de acordo com a Medida Provisória nº 1.164/2023.

13 Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/ao-menos-19-governadores-pagam-auxilios-emergenciais-estaduais-durante-pandemia-1-24965594>>. Acesso em 27 mai. 2023.



previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego, ou de programa de transferência de renda federal; V - estar inserido no Cadastro Único para Programas Sociais, enquadrado nos critérios de população de extrema pobreza, com renda per capita mensal de até R\$ 89,00 (oitenta e nove reais).

Como havia o impedimento de que pessoas que percebiam valores advindos de programa de transferência federal não poderiam fazer jus ao Auxílio Estadual, adveio o Decreto Estadual nº 42.354/2020, que excluiu dessa equação os benefícios recebidos a título de Bolsa Família.

Sucessivamente prorrogado, assim como aconteceu com o Auxílio Emergencial, o Auxílio Estadual também elasteceu o seu alcance para fazer frente a outras demandas de vulnerabilidade social no Amazonas, como foi o caso da cheia dos rios (Auxílio Estadual Enchente – Decreto Estadual nº 43.818/2021).

Após, também houve o abarcamento dos profissionais da Cultura, Turismo e Esporte, sabidamente impactados pela pandemia do COVID-19 e os últimos a serem autorizados a retornar às suas atividades (Auxílio Cultura – Decreto Estadual nº 43.799/2021). Em seguida, foi a vez dos braços do Auxílio Estadual alcançarem o setor de esportes (Auxílio Emergencial ao Esporte – Decreto Estadual nº 43.800/2021) para fazer frente às dificuldades desse setor durante a pandemia.

Ato contínuo, tal qual ocorreu com o Auxílio Emergencial, o Auxílio Estadual também foi tornado permanente e hoje consiste em programa estadual de distribuição de renda, no valor de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) mensais, por meio da Lei Estadual nº 5.665/2021, com efeitos a partir de novembro de 2021.

Com isso, verifica-se que a pandemia do coronavírus inaugurou a participação de novos atores em programas de distribuição de renda para a população, antes com o protagonismo quase que exclusivo do Governo Federal, que agora divide o palco com os Estados e até alguns municípios, como foi o caso de Manaus, que criou o Auxílio Manauara.

É importante retomar os dados dos relatórios sobre “Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: Um Balanço dos Primeiros Quinze Anos”, e ainda sobre “Pobreza e Equidade no Brasil – Mirando o Futuro Após Duas Crises” mencionados anteriormente para entender melhor de que modo a não adoção de inclusão de vulnerabilidade sob a perspectiva de pobreza multidimensional contribui para o não acesso aos benefícios de renda governamentais.

Conforme apontado, a Lei Estadual nº 5.665/2021 instituiu o Auxílio Estadual, de forma permanente, limitando o seu alcance a 300.000 (trezentas mil) famílias carentes, de acordo com seu art. 2º. Foi o art. 3º da Lei Estadual nº 5.665/2021 que estipulou que os beneficiários do auxílio seriam determinados a partir de requisitos objetivos que demonstrem sua situação de vulnerabilidade social.

Com efeito, o Decreto Estadual nº 44.772/2021, que regulamentou a referida lei, estipulou diversos requisitos para a elegibilidade ao benefício, entre eles que se trate de famílias beneficiárias de programa de transferência de renda em situação econômica de renda de "extrema pobreza" e "pobreza" e famílias do Cadastro Único com a faixa de renda familiar per capita de até ½ (meio) salário-mínimo¹⁴.

É o art. 4º do Decreto Estadual que determina que será considerado inelegível as famílias que demonstrem condição incompatível com a situação de "extrema pobreza", "pobreza" e "baixa renda" declarados no Cadastro Único, sendo elas, por exemplo, pessoas possuam o Registro Nacional de Veículos Automotores (RENAVAM) ativo por cadastro de veículos fabricados entre os anos de 2000 a 2021 (inciso I) e pessoas que estão na folha de pagamento do Estado do Amazonas (ativos e inativos) do mês correspondente ao mês do arquivo do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (inciso II).

Contudo, dados obtidos do relatório sobre "Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: Um Balanço dos Primeiros Quinze Anos", promovido pelo IPEA, apontam que "havia famílias com renda tão baixa que mesmo após a transferência permaneciam abaixo da linha de pobreza"¹⁵.

Ainda, o Banco Mundial, no Relatório sobre "Pobreza e Equidade no Brasil – Mirando o Futuro Após Duas Crises", vislumbra que "as projeções de pobreza para 2021 sugerem que a redução da cobertura do programa e os valores dos benefícios

14Art. 3º Considerar-se-á os seguintes critérios de elegibilidade: I - Famílias com o Responsável pela Unidade Familiar (RF) com idade igual ou superior a 18 (dezoito) anos; II - Famílias beneficiárias de programa de transferência de renda em situação econômica de renda de "extrema pobreza" e "pobreza"; III - Famílias do Cadastro Único com a faixa de renda familiar per capita de até ½ (meio) salário mínimo, atendendo aos critérios de: a) Família com identificação de pessoa com deficiência - PCD; b) Família com Responsável Familiar idoso (idade igual ou superior a 60 anos); e c) Responsável pela Unidade Familiar do sexo feminino sendo a provedora da renda e sustento da familiar. Parágrafo único. Para fins de verificação da composição familiar para análise da elegibilidade ao recebimento do CARTÃO AUXÍLIO ESTADUAL, será utilizada a base do Cadastro Único extraída pela Caixa Econômica Federal.

15 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: Um Balanço dos Primeiros Quinze Anos. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9356/1/td_2499.pdf> . Acesso em 26 mai. 2023.



não foram complementados por uma melhoria no mercado de trabalho para muitas famílias vulneráveis”¹⁶. Por essa razão, “estima-se que isso tenha levado a uma taxa de pobreza e desigualdade mais alta em 2021 do que em 2020, e que estes indicadores permaneçam estagnados em 2022”¹⁷.

Desse modo, é válido considerar, ainda mais no cenário “pós”-pandemia, que a renda da população, especialmente das classes C, D e E, tomou um revés muito grande, a ponto de uma pessoa que, na pré-pandemia, possuísse um veículo automotor, possa, hoje, ser considerado em situação de pobreza ou extrema pobreza, até porque o Decreto Estadual não faz nenhum recorte social quanto ao tipo e o ano de veículo, se é alvo de restrição ou não, etc.

O mesmo pode ser dito sobre o servidor público ou o aposentado, que malgrado tenha vínculo com a Administração Pública, o seu salário ou seus proventos, considerando o tamanho e as necessidades de sua família, o coloque em estado de pobreza ou extrema pobreza.

Portanto, a intenção, embora salutar, de afastar dos benefícios de distribuição de renda as pessoas que possuam veículos automotor ou que sejam servidores públicos/aposentados pode não atender necessariamente os critérios de vulnerabilidade social, de modo que os benefícios assistenciais precisam admitir alguma análise casuística, a fim de evitar a segregação daqueles que, de fato, demandam a proteção do Estado.

4 A POBREZA UNIDIMENSIONAL COMO ASPECTO LIMITANTE ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Ao interpretar a pobreza apenas em seu aspecto unidimensional, qual seja, analisando exclusivamente os parâmetros de renda como único indicador negligencia a real pobreza, pois como já abordado anteriormente, apesar de ser um importante indicador da dimensão da pobreza, mas é o único. Diante da importância de abordar a pobreza sob a forma multidimensional, a limitação aos programas de distribuição de

16 The World Bank. 2022. Brazil Poverty and Equity Assessment: Looking Ahead of Two Crises. Washington D.C.: World Bank. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/19298bfa-067d-504c-8e34-00b20e3139d2/content>>. Acesso em 26 mai 2023.

17 *Op. cit.*



renda apenas com critérios unidimensionais são barreiras que impendem os indivíduos em situação de vulnerabilidade acessar esses direitos.

Cabe destacar, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 1 estabelecido pelas Nações Unidas consiste em erradicação da pobreza. A meta 1.1. estabelece que, até 2030, a pobreza extrema, medida como pessoas vivendo com menos de US\$1,25 por dia, deve ser erradicada. Com efeito, US\$1,25 convertido para a moeda nacional daria em torno de R\$ 5,00 (cinco reais), que multiplicado por 30 (trinta) dias somaria R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais).

Esse parâmetro, por si só, significaria que apenas o programa assistencialista do Amazonas intitulado de “Auxílio Estadual”, hoje, previsto para alcançar até 300.000 (trezentas mil) famílias com distribuição de renda de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) mensais seria capaz de, sozinho, garantir que essas pessoas saíssem da faixa da extrema pobreza.

Contudo, reitera-se, pensar a pobreza de uma sociedade demanda mais do que o seu viés unidimensional, isto é, apenas pensar em critérios de renda não comporta as vicissitudes de cada indivíduo e de suas famílias, como é o caso o custo de vida, o acesso a serviços públicos essenciais, a inflação, entre outros, aspectos reconhecidos e analisados sob a pobreza multidimensional.

Caso fosse suficiente, seria possível entender como legítimas as limitações de acesso ao Auxílio Estadual estipuladas no Decreto Estadual nº 44.772/2021, como é o caso daqueles que possuam veículos automotores (art. 4º, I) ou que sejam servidores públicos ou aposentados pelo Poder Público (art. 4º, II).

No entanto, se pensarmos a partir do princípio da dignidade da pessoa humana insculpido art. 1º, III, da Constituição Federal, sob hipótese alguma seria aceitável que esse princípio estaria sendo atendido quando fosse constatado que alguém viva com US\$1,25 por dia, tendo como parâmetro exclusivamente os direitos previstos no caput do art. 6º da Carta Magna, quais sejam educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância.

Assim, o Auxílio Estadual, criado pelo Decreto Estadual nº 42.176/2020, e tornado permanente pela Lei Estadual nº 5.665/2021, ao pretender que os seus beneficiários estejam em situação de vulnerabilidade social (art. 3º), potencialmente pautou-se em uma visão unidimensional de pobreza ao promover as exclusões mencionadas em seus incisos I e II do art. 4º do Decreto Estadual nº 44.772/2021.



Para Accorssi, Scarparo e Guareschi (2012), a pobreza é muito mais complexa do que os determinantes econômicos conseguem avaliar e medir, razão pela qual urge-se que o critério de vulnerabilidade social previsto na Lei Estadual nº 5.665/2021 contemple a pobreza sob um ponto de vista multidimensional.

Dados obtidos pelo IPEA, no Relatório sobre “Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: Um Balanço dos Primeiros Quinze Anos”, demonstram que, os programas de distribuição de renda são importantes para conter o avanço da extrema pobreza, e que “existem famílias de baixa renda que não são pobres o suficiente para participar do PBF, mas que do ponto de vista da inserção de seus membros no mercado de trabalho são extremamente vulneráveis a perdas de renda que levam a incursões temporárias na pobreza”.

Desse modo, é fundamental que os benefícios que estão sendo criados para conter as perdas das famílias durante a pandemia contemplem esse tipo de vulnerabilidade sob o enfoque da pobreza multidimensional, que, numa análise meramente estatística e unidimensional, pode opor barreiras aos cidadãos que precisam da proteção do Estado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É certo que vivemos em uma sociedade globalizada, com avanços em diferenças áreas nos campos tecnológicos, habitacionais, saúde, entre outros, porém existem problemas que ultrapassam barreiras dos Estados Nacionais, qual seja, a pobreza, sendo amplificado no cenário da crise do COVID-19. Com base no que foi abordado na pesquisa, a pobreza é multidimensional e multiforme, englobando problemas econômicos, políticos, sociais, habitacionais, emprego, renda, saúde e todos os reflexos que se inter-relacionam a ela e justamente por esta característica, merece um tratamento globalizante e dinâmico.

A crise do COVID-19 trouxe à lume diversos problemas em nossa sociedade, não se restringindo às barreiras territoriais de países do eixo sul ou eixo norte, pois a pandemia atingiu a todos, sendo a pobreza um aspecto essencial a ser analisado, principalmente no período mais crítico de restrição de circulação.

Programas de distribuição de renda emergencial foram criados, inclusive no Brasil e no Estado do Amazonas, objeto da análise da pesquisa. Entretanto, os



parâmetros de acesso aos benefícios que se tornaram permanentes utilizaram-se de uma definição unidimensional da pobreza, possibilitando que o acesso a esses benefícios sejam apenas ofertados aqueles que estão dentro de um limite de renda *per capita* estabelecido.

Desta forma, tais limitações se tornam barreiras, pois não contemplam as vulnerabilidades decorrentes de aferição da pobreza em nível multidimensional, não considerando todas as dimensões que a privação das capacidades lhe ocasiona, devendo ser este o norte capaz de orientar os propósitos e metas das políticas públicas de redistribuição de renda.

REFERÊNCIAS

ACCORSSI, A.; SCARPARO, H., & GUARESCHI, P. (2012). **A naturalização da pobreza: reflexões sobre a formação do pensamento social**. *Psicologia & Sociedade*, 24(3), 536-546. doi: 10.1590/S0102-71822012000300007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-71822012000300007>. Acesso em: 27 mai. 2023.

ALMEIDA FILHO, Carlos. **A Realização do direito humano à moradia** [livro eletrônico]. 1ª Edição. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023.

BARROS, Ricardo. HENRIQUES, Ricardo. MENDONÇA, Rosane. **Desigualdade e Pobreza**

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao. Acesso em: 13 abr. 2023.

FIOCRUZ, Fundação Oswaldo Cruz. **A gestão de riscos e governança na pandemia por Covid-19 no Brasil** - Análise dos decretos estaduais no primeiro mês. Relatório Técnico e Sumário Executivo. Rio de Janeiro: Fiocruz/ENSP/CEPEDES, 2020. 78 p.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: **Perfil das Despesas do Brasil – Indicadores Seleccionados**. Rio de Janeiro: IBGE; 2020. Disponível em: <https://saude.sp.gov.br/resources/cve-centro-de-vigilancia-epidemiologica/areas-de-vigilancia/doencas-cronicas-nao-transmissiveis/dados/pof2017-2018.pdf> Acesso em 25 mai 2023.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: Um Balanço dos Primeiros Quinze Anos**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9356/1/td_2499.pdf. Acesso em 26 mai. 2023.



no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais. Rev. bras. Ci. Soc.** vol.15 n.42 São Paulo Feb. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/> Acesso em: 26 maio.2023.

PAIVA, Luis Henrique, et al. "Evitando a pandemia da pobreza: possibilidades para o programa Bolsa Família e para o Cadastro Único em resposta à COVID-19." **Revista de Administração Pública** 54 (2020): 1097-1110.

Relatório de Desenvolvimento humano 2019. PNUD. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf Acesso em 26 de mai. 2023.

SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos.** Companhia das Letras, 2005.

SALATA, Andre Ricardo., RIBEIRO, Marcelo Gomes. **Boletim Desigualdade nas Metrópoles.** Porto Alegre/RS, n. 12, 2023. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br>. Acesso em 26 mai. 2023.

SEM, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SIQUEIRA GARCIA, Heloise. **Mecanismos transnacionais de combate à pobreza: uma possibilidade de análise a partir da solidariedade sustentável, da economia e da governança ambiental.** 2019.

SIQUEIRA GARCIA, Heloise., dos-Santos, K.G. and Teixeira-Ghilardi, L., 2020. **A pandemia da Covid-19 como realidade transnacional.** Opinião Jurídica, 19(SPE40), pp.495-512.

SIQUEIRA GARCIA, Heloise. CRUZ, P. M. (Orgs); autores Airto Chaves Junior [et al.]. **A transnacionalidade e o direito: ensaios sobre a perspectiva jurídica transnacional.** Itajaí: Ed. Da Univali, 2020.

The World Bank. 2022. **Brazil Poverty and Equity Assessment: Looking Ahead of Two Crises.** Washington D.C.: World Bank. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/19298bfa-067d-504c-8e34-00b20e3139d2/content>. Acesso em 26 mai. 2023.

