



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00100881/2020

OFÍCIO Nº 94/2020/PFDC/MPF

Brasília, 12 de março de 2020.

A Sua Excelência a Senhora
ANNA PAULA COUTINHO DE BARCELOS MOREIRA
Procuradora Regional dos Direitos do Cidadão
Procuradoria da República no Distrito Federal
Brasília/DF

Assunto: Programa Bolsa Família.
Ref.: 1.00.000.002955/2020-06

Senhora Procuradora,

Cumprimentando-a, informo que, em face de representação do Deputado Federal Ivan Valente (PGR-00049493/2020) e de reportagem do jornal Folha de São Paulo¹ do dia 10 de fevereiro, segundo a qual, em janeiro desse ano, 1 milhão de famílias aguardavam uma resposta do Ministério da Cidadania para ingresso no programa Bolsa Família e que mesmo as cidades mais pobres do país não tinham obtido liberação do benefício para novos auxílios nos últimos 5 meses, expedii ofício ao Ministro da Cidadania, solicitando que informasse, no prazo máximo de 5 dias úteis, as providências que estavam sendo adotadas para atender todo o público apto a acessar o Programa Bolsa Família imediatamente.

Esse prazo veio a ser expandido em atenção à mudança do titular do Ministério, e a resposta chegou no dia 9 desse mês (PR-DF-00017980/2020).

Como se pode observar de seu conteúdo, não existe providência alguma, uma vez que o Ministério da Economia tem recusado pedidos de créditos adicionais, ao argumento de que a quantidade de beneficiários e benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família devem ser compatíveis com as dotações orçamentárias existentes.

Há, ainda, ao final da resposta, a informação de “acompanhamento contínuo da dinâmica de saída de famílias do programa, para que tais lugares sejam prontamente ocupados por famílias aptas à seleção, assim como as decisões de incluir, na folha de pagamentos de janeiro de 2020, 100 mil novas famílias beneficiárias, e de 185 mil outras novas famílias, na folha que começará a ser paga em 18 de março próxima; tais inclusões perfazem 95 mil novas famílias beneficiárias por mês, no ano de 2020”.

1 <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/02/bolsonaro-trava-bolsa-familia-em-cidades-pobres-e-fila-chega-a-1-milhao.shtml>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A informação é curiosa, porque faz crer que o ingresso de novas famílias no PBF no ano de 2020 é resultado exclusivo da saída de outras tantas. Isso porque “os recursos financeiros alocados ao Bolsa Família permanec[e]m no mesmo montante dos previstos para o ano de 2019”. Ou seja, se não houve alteração no montante do ano anterior, a única possibilidade de ingresso novas famílias é a saída de outras.

Mas, se assim for, a expectativa de ingresso mensal de 95 mil novas famílias por mês, ao longo desse ano, briga com outro dado contido no ofício, de que, desde 2017, quando as atividades de qualificação cadastral passaram a ser “mais frequentes e foram reforçadas por verificações mensais prévias à concessão do benefício, o número de cancelamentos passou de 1,556 milhão de famílias em 2017; 1,537 milhão em 2018; e 604 mil famílias canceladas até junho de 2019”.

De fato, a Nota Técnica nº 6/2019, firmada pelas Diretoras de Benefícios e de Operação e aprovada pelo Secretário Nacional de Renda de Cidadania, todos do Ministério da Cidadania, em 3/7/2019 (PGR-00084833/2020), apresenta dados que evidenciam “um cenário de aumento da quantidade de famílias habilitadas ao Programa e uma baixa expectativa de cancelamentos decorrentes da diminuição dos públicos dos processos de Averiguação e Revisão Cadastral”. Essa nota, além de apontar que, “mantida a média de famílias habilitadas e a estratégia do “fila zero”, o PBF poderá alcançar, ainda que com variações, patamar próximo a 15 milhões de famílias beneficiárias até o final de 2019, situação que não pode ser executada em razão do limite orçamentário existente”, contém importante avaliação:

5.1 Além do aperfeiçoamento de gestão e controle, a implantação da estratégia de atendimento total das famílias habilitadas foi calcada na premissa de que o Programa Bolsa Família é uma ferramenta social eficaz no alívio imediato da fome e da pobreza e desempenha um papel fundamental de sustentação da renda de uma parcela da população, para a qual os efeitos da recuperação econômica do país são tardiamente percebidos. O atual contexto de frustração dos principais indicadores econômicos reforça ainda mais o acerto dessa estratégia e a importância de sua continuidade.

5.2 Os resultados do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro em 2017 e 2018, assim como as sucessivas quedas na previsão de crescimento para o ano de 2019 (de 2,57% em 2 de janeiro para 1,49% em 3 de maio), refletem a dificuldade de retomada do crescimento. No primeiro trimestre deste ano, a taxa de desemprego chegou a 12,7%, sendo o maior índice desde o trimestre terminado em maio de 2018. Os dados reforçam a percepção de que mudanças no quadro econômico serão ainda mais demoradas.

5.3 O indicador de desemprego tem o potencial de exercer maior influência para o público-alvo do Bolsa Família, na medida em que altas taxas de desocupação atingem especialmente os grupos mais vulneráveis, refletindo na queda da renda das famílias. A perda do emprego é fator de desestabilização das famílias, que são fortemente afetadas pela descontinuidade de renda. No caso dos trabalhadores informais, esse processo é agravado pela falta de cobertura dos sistema de proteção social, que privilegia os trabalhadores do mercado formal. Apesar da vasta maioria



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

(aproximadamente 70%) da população adulta do Bolsa Família ser economicamente ativa, a informalidade, a inserção precária no mercado de trabalho e a baixa remuneração predominam entre os beneficiários. Essa dinâmica reflete para o Programa Bolsa Família uma maior quantidade de famílias enquadradas nos critérios de renda *per capita* e composição familiar, aumentando a demanda para o recebimento do benefício.

Além dessa, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania encaminhou outras notas técnicas aos órgãos responsáveis pela gestão orçamentária dos Ministérios da Cidadania e da Economia (13/2019, de 8/10/2019; 7/2019, de 14/10/2019; 18/2019, de 20/11/2019; 8/2019, de 17/12/2019; além do Ofício nº 31/2019/SEDS/SENARC/GAB, de 5/12/2019), apontando que a concessão de novos benefícios tinha sido suspensa desde junho de 2019, e que a retomada da política de “fila zero” requeria aporte de recursos para suprir todas as folhas de pagamento daquele ano.

Como a LOA 2020 prevê para o programa o montante de R\$ 29.484.920.000,00, o mesmo de 2019 (que foi executado em valor maior, R\$ 32.068.920.000,00, por conta do abono natalino), não há recursos nem para novas famílias, nem para o pagamento do 13º (MP 898, de 15 de outubro de 2019), com um impacto absurdo no objetivo de combate à pobreza, cuja erradicação é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, III, CR);

Convém lembrar que as famílias extremamente pobres alcançadas pelo Programa têm renda mensal de até R\$ 89,00 por pessoa, e as pobres, com gestantes e crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos, possuem renda mensal entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00. Essa renda mensal é bastante inferior aos padrões de vários organismos e organizações internacionais sobre pobreza extrema, como revela o quadro abaixo produzido no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em seu **Informe sobre a Pobreza**²:

<i>Definições/medições por Organismos Internacionais (2017)</i>	
Banco Mundial	<i>Como herramienta de medición para los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (2000-2015), el Banco Mundial ha desarrollado una “Línea Global de Pobreza Extrema”, es decir un nivel de ingresos para determinar la población que a nivel mundial se consideraría en situación de pobreza extrema. (...) “El Banco Mundial ha especificado para su trabajo con respecto a los países de América Latina y el Caribe, que los mismos tienen diferentes niveles de desarrollo económico, lo que ha llevado a los analistas a utilizar líneas de pobreza que son más altas. Es por ello que se ha establecido la línea de pobreza extrema en US \$ 2,50 por día y una línea de pobreza moderada de US \$ 4,00 al día.</i>
BID	<i>El BID también ha adoptado un enfoque monetario para la consideración de la pobreza. Una publicación de mayo de 2015, utiliza el valor del ingreso diario per cápita y divide la población en cinco grupos: (i) “los pobres extremos” (ingreso es menor a US \$ 2,50; (ii) “los pobres moderados” (ingreso de entre US \$ 2,50 y US \$ 4,00); (iii) la “clase vulnerable”, que percibe entre US \$ 4,00 y US \$ 10,00; (iv) la “clase media”, cuyo ingreso es de entre US \$ 10,00 y US \$ 50,00; (v) la “clase de altos ingresos”, con un ingreso mayor a US \$ 50,0052”.</i>
CEPAL	<i>... ha utilizado la denominada “línea de pobreza”, entre otros abordajes que también están avanzando en consideraciones multidimensionales de la pobreza. A estimativa cepalina para a pobreza consiste en considerar si el ingreso por habitante es inferior al valor de la línea de pobreza o monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales. (...) Las líneas de pobreza, expresadas en la moneda de cada país, se determinan a partir del valor de una canasta de bienes y servicios, empleando el método del costo de las necesidades básicas. La CEPAL estimó el costo de la canasta básica de alimentos correspondiente a cada país y</i>

2 *Inter-American Commission on Human Rights. Unit on Economic, Social and Cultural Rights. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas : aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 7 de septiembre de 2017* [Preparado por la Unidad sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos].



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

	<p><i>zona geográfica; indicando que esta canasta abarca los bienes necesarios para cubrir las necesidades nutricionales de la población, <u>tomando en consideración los hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos, así como las diferencias de precios entre áreas metropolitanas, zonas urbanas y zonas rurales.</u> A este valor; denominado como la línea de indigencia, el organismo <u>agrega el monto requerido por los hogares para satisfacer las necesidades básicas no alimentarias,</u> a fin de calcular el valor total de la línea de pobreza.</i></p>
FAO	<p><i>La FAO ha entendido a la pobreza como “manifestación de un conjunto de relaciones económicas, políticas, sociales y culturales que experimentan las sociedades, que no logran integrar a toda la población en sus procesos de producción y reproducción social”. Este organismo ha resaltado el vínculo entre pobreza y hambre, especialmente la desnutrición infantil crónica y la subalimentación, poniendo énfasis en la seguridad alimentaria y nutricional; indicando que “gran parte de los aspectos de la inseguridad alimentaria y particularmente de la desnutrición y subnutrición son consecuencia (y al mismo tiempo causa) de la pobreza de la población. Para la FAO, la línea de pobreza puede ser definida como el valor monetario de una canasta básica de alimentos que satisfaga las necesidades mínimas de <u>'kilocalorías'</u> necesarias para desarrollar una <u>vida sana y activa.</u></i></p>
Comité dos DHESC ONU	<p><i>... considera que <u>la pobreza puede definirse como una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones y la seguridad y el poder necesario para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales.</u> Ese Comité ha indicado que apoya la definición adoptada por la Carta Internacional de Derechos Humanos, al considerar que refleja la naturaleza individual e interdependiente de todos los derechos humanos.</i></p>
PNUD/ ONU	<p><i>O Pnud também adotou o enfoque multidimensional em “sus Informes sobre Desarrollo Humano (IDH), en los cuales se establecen determinados indicadores de salud, educación, alimentación, nutrición y de otras necesidades básicas para llevar una vida digna, además de los ingresos per cápita. (...) el Informe de Desarrollo Humano del año 2015 establece: <u>Se define la pobreza humana por el empobrecimiento en múltiples dimensiones: la privación en cuanto a una vida larga saludable, en cuanto a conocimiento, en cuanto a un nivel decente de vida, en cuanto a participación.</u> (...) Ni, según ese concepto, puede todo empobrecimiento reducirse al ingreso. El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) elaborado por el PNUD, tiene por finalidad identificar las múltiples carencias a nivel de los hogares y las personas en los ámbitos de la salud, la educación y el nivel de vida</i></p>
Princípios Reitores sobre Pobreza ONU	<p><i>La ONU ha indicado, en “Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos” que la pobreza es en sí misma un problema de derechos humanos urgente por afectar la dignidad humana y ser a la vez causa y consecuencia de violaciones de los derechos humanos, constituyéndose como una condición que conduce a otras violaciones. Se caracteriza, además, por vulneraciones múltiples e interconexas de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.</i></p>
UNICEF/ ONU	<p><i>El Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF) ha indicado que “los niños y las niñas que viven en la pobreza sufren una <u>privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales</u> necesarios para <u>sobrevivir, desarrollarse y prosperar.</u> lo que les impide disfrutar de sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad”. Además, UNICEF sostiene que el concepto de pobreza infantil, junto a las estimaciones de sus alcances, puede ser construido sobre el principio de acceso a un número específico de derechos económicos y sociales. <u>Considera que el incumplimiento de estos derechos implicaría, por ejemplo, muerte prematura, hambre, desnutrición y falta de acceso al agua potable, servicios sanitarios, servicios médicos e información y educación, con las consecuencias que ello conlleva.</u> En esta dirección, se entiende la pobreza infantil desde una perspectiva que prevé las privaciones de los derechos de los niños y niñas, proponiendo, de este modo, un enfoque basado en derechos humanos.</i></p>

A situação de pobreza extrema constitui o núcleo básico que qualifica o mínimo existencial, a respeito do qual o Supremo Tribunal Federal não admite que se oponha a cláusula da “reserva do possível” e tampouco a sua regressividade em relação ao patamar já implementado³.

Também a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no mesmo Informe sobre a Pobreza, acima referenciado, esclarece que “bajo la normativa del derecho internacional de los derechos humanos, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para eliminar la pobreza y la pobreza extrema, a través de decisiones políticas y económicas apropiadas, aun cuando existan variables que no se encuentran bajo su dominio”.

3 A título de mero exemplo: ARE 745745 AgR / MG - MINAS GERAIS, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Julgamento: 02/12/2014 Órgão Julgador: Segunda Turma DJe-250 DIVULG 18-12-2014 PUBLIC 19-12-2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7516923>.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Assim, a norma do artigo 6º da Lei nº 10.836/2004, que estabelece que a União deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes, deve ser interpretada no sentido da estrita provisoriedade e da necessidade de remanejamento de recursos orçamentários para atender o caráter universalizante do programa

Desse modo, a redução do alcance do PBF, sem substituição por outro equivalente ou mais eficaz, em momento em que a população mais pobre sofre com maior intensidade as políticas de austeridade, é moralmente inconcebível, além de inconstitucional.

Desse modo, solicito a Vossa Excelência a adoção das medidas necessárias para que o Programa Bolsa Família siga cumprindo as políticas de “fila zero” e de pagamento do “13º salário”, sem prejuízo de outras providências tendentes a fortalecer o programa.

Atenciosamente,

DEBORAH DUPRAT
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão