



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**  
Vereador Eduardo Suplicy - 13º GV

PROJETO DE LEI Nº

/2022

**Estabelece a Linha Oficial de Pobreza da  
Cidade de São Paulo e dá outras  
providências.**

A Câmara Municipal de São Paulo, **DECRETA**:

**Art. 1º** - Fica instituída a Linha Oficial de Pobreza da Cidade de São Paulo.

**Art. 2º** - Para fins de cálculo do valor da Linha Oficial de Pobreza, serão considerados metodologias de referência, tais como:

I- Linhas de Pobreza;

II - Cálculos de Custo de Vida;

III- Limites de renda tributáveis;

IV - Critérios de Suficiência;

V - Normas aplicáveis à regulamentação do Mínimo Existencial, previsto na Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor.

V- Outros cálculos com metodologias objetivas, subjetivas, relativas e multidimensionais.

**Art. 3º** - O Poder Executivo deverá estabelecer metas progressivas de erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades, bem como estabelecer as formas de consecução, com base na Linha Oficial de Pobreza instituída pela presente lei.

**§1º** - O plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual, o Programa de Metas e Planos Setoriais deverão considerar a Linha Oficial de Pobreza para elaboração de suas metas, indicadores e apresentação dos meios necessários para sua consecução.

**§2º** Para efeitos de cumprimento do disposto no §5º do Art. 69-A da Lei Orgânica do Município, será considerada a presente linha.



**Art. 4º** - As políticas econômicas e sociais do município de São Paulo deverão observar a Linha Oficial de Pobreza como referência para sua regulamentação.

**Art. 5º** - Será instituído um Grupo de Trabalho paritário entre governo e sociedade civil para instauração da Linha Oficial de Pobreza e acompanhamento do cumprimento das metas progressivas de erradicação da pobreza e desigualdade.

**Art. 6º** - As despesas decorrentes da execução da presente lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

**Art. 7º** - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

**Art. 8º** - A presente lei deverá ser regulamentada em 90 (noventa) dias a partir da data de sua publicação.

Sala das Sessões, em

**Eduardo Suplicy**  
Vereador



## JUSTIFICATIVA

Os números da desigualdade de renda e de pobreza no Brasil são alarmantes. A redução da pobreza deve ser uma das maiores responsabilidades do governo.

A Constituição Federal, Título I, Dos Princípios Fundamentais, art. 3º estabelece que:

“Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Apesar de estarmos distantes desses objetivos constitucionais fundamentais, é necessário estabelecer critérios que dêem a noção exata do caminho prioritário a ser percorrido e dos objetivos que se almejam alcançar para a erradicação da pobreza.

É necessário estabelecer uma meta explícita para auferir uma linha capaz de identificar os valores de recursos considerados suficientes para possibilitar um nível de vida digna na cidade de São Paulo.

A construção de uma linha de pobreza fornecerá uma referência na análise da extensão da miséria na cidade de São Paulo e na consecução e orientação das políticas sociais e econômicas comprometidas com o reconhecimento público de um nível adequado de recursos que permita um nível de vida digna a todos os cidadãos .

O conhecimento da eficiência relativa de políticas sociais depende da formulação de objetivos e restrições sob as quais esses objetivos podem ser alcançados. A afirmação de que um programa alcançou determinado patamar de eficiência só pode ser interpretada no contexto de uma formulação explícita de objetivos e restrições.



Anthony B. Atkinson, em seu livro, *Poverty in Europe*, cita uma passagem de James Tobin, em 1970, sobre o estabelecimento de uma medida oficial de pobreza:

“A ‘Guerra Federal contra a Pobreza’, além de tudo o mais que foi realizado, estabeleceu uma medida oficial de prevalência da pobreza nos Estados Unidos. A adoção de uma medida quantitativa específica, apesar de arbitrária e questionável, terá consequências políticas duráveis e de longo alcance. As administrações serão julgadas pelo seu sucesso ou falha na redução da prevalência da pobreza medida oficialmente. Enquanto uma família for encontrada abaixo da linha da pobreza, nenhum político será capaz de anunciar vitória na Guerra contra a Pobreza ou ignorar o conhecimento das obrigações da sociedade para com os seus membros mais pobres. ”

Ainda em âmbito nacional, margens administrativas que oferecem parâmetros de elegibilidade para programas de transferência de renda foram associadas à Linhas de Pobreza que referenciam o debate público sobre limites de vulnerabilidade. Tais linhas, entretanto, não seguiram metodologia específica de atualização e foram defasadas por atualizações que não corresponderam à frequência necessária. O ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, em seu voto no julgamento do Mandado de Injunção 7300, impetrado pela Defensoria Pública da União do Rio Grande do Sul em nome de Alexandre da Silva Portuguesez, exemplifica essa defasagem ao comparar a proporção de benefícios associados a essas linhas administrativas ao salário mínimo:

Proporcionalmente, em 2004, quando o salário mínimo equivalia a R\$ 260,00, a linha de pobreza havia sido fixada em R\$ 100,00, o que equivalia a 38,46% daquele; ao passo que, em 2021, o salário mínimo alcança R\$ 1.100,00, enquanto a linha de pobreza resta fixada em R\$ 178,00, o que corresponde proporcionalmente a 16,18% daquele. (Mendes, 2021)

Neste julgamento, que determinou a responsabilidade de o Governo Federal regulamentar etapas de implementação da Renda Básica de Cidadania, prevista na Lei Federal nº 10.835/2004, Gilmar Mendes ressalta que a defesa de direitos fundamentais deve impor não apenas a limitação ao Estado de violação de tais direitos, mas, também, a de garantir direitos fundamentais básicos, tais como os direitos sociais:



Nesse particular, ganham relevo os programas estatais de combate à pobreza que, invariavelmente, compõem a agenda social dos governos federal, estadual e municipal.

Foram esses direitos a espinha dorsal do Estado Social brasileiro, servindo como alicerce da democracia e da liberdade, bem assim como eficiente mecanismo de superação dos círculos viciosos de transmissão intergeracional da pobreza.

Na seara acadêmica, tive a oportunidade de afirmar que:

“ os direitos fundamentais não contêm apenas uma proibição de intervenção (Eingriffsverbote), expressando também um postulado de proteção (Schutzgebote). Haveria, assim, para utilizar a expressão de Canaris, não apenas a proibição do excesso (Übermassverbote), mas também a proibição de proteção insuficiente (Untermassverbote). E tal princípio tem aplicação especial no âmbito dos direitos sociais ” (MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos Fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional, 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2012).

Mendes concluiu seu voto, seguido pelos demais ministros da Corte, determinando ao Presidente da República a regulamentação da etapa inicial da Lei nº 10.835/2004 com base no decreto que estabelece, justamente, as linhas administrativas de pobreza, à época, do Programa Bolsa Família, estabelecido pelo Decreto 5.209/2004, uma vez que é esta a referência utilizada pelo Governo Federal para seus programas.

Deriva também do direito constitucional o entendimento introduzido pela Lei Federal nº 14.181 de 2021 de que é direito do consumidor estar protegido em seu mínimo existencial, que deve ser preservado frente às práticas no mercado de consumo, assim como pelo Estado. A lei, que trata dos limites contra o superendividamento, é regulamentada pelo Decreto nº 11.150, que define como mínimo existencial a ser preservado o valor de 25% do salário mínimo de 2021.

Soma-se a isso a definição dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que, em sua meta número 1, estabelece o desafio de “Erradicar a pobreza em todas as formas e em todos os lugares”. Os detalhes da meta estabelecem que, dentre outras, deve se



considerar que a medida de pobreza é de pessoas na condição de sobrevivência que dispõem de menos de US\$1,90 por dia.

Assim, fica evidente que, seja para efeitos elegibilidade, parâmetro de benefício ou preservação universal contra a violação do direito fundamental ao mínimo existencial, foram construídas referências indiretas que definem parâmetros de renda sobre os quais as políticas públicas devem se referenciar. A referência de pobreza serve, ainda, para a construção de indicadores, o monitoramento de políticas sociais e análises demográficas.

Em diversos países se instituiu uma linha de pobreza e observou-se a formação de uma consciência maior sobre a importância de se estabelecer uma linha capaz de traduzir o básico necessário para se viver com dignidade, a exemplo da Irlanda, que desde 1997, adota a Estratégia Nacional contra a Pobreza comprometida com a redução do número daqueles que são consistentemente pobres de 9% a 15% para menos de 5% a 10% de acordo com a ESRI (medida de pobreza irlandesa; Atkinson, 1998).

No caso da cidade de São Paulo, como estabelecer em que medida se avançou no sentido de estabelecer um padrão de mínimo existencial adequado para se viver com dignidade? Quais são, claramente, os indicadores necessários para auferir uma linha oficial de pobreza comprometida com a dignidade humana? Quais os impactos dessa métrica no enfrentamento à pobreza? Como proteger a população paulistana das políticas de ajuste econômico e austeridade que levam à retração dos gastos públicos e a precarização dos direitos sociais?

Não há um critério estabelecido na cidade de São Paulo de uma linha de pobreza mais ampliada, capaz de incorporar indicadores mais abrangentes condizentes com um nível de vida digno, superando parâmetros economicistas, e extremamente focalizados e residuais no trato da ética da dignidade humana.

Ao longo do século XX diferentes abordagens foram desenvolvidas sobre o conceito de pobreza, utilizando os enfoques de “sobrevivência” e “das necessidades básicas”, contudo, esses indicadores elaborados possuem em comum uma abordagem residual e restrita, cujos índices extremamente focalizados são insuficientes e incapazes de assegurar padrões básicos adequados de dignidade humana.

Essa abordagem pautada na ideia de pobreza absoluta desconsidera as



peças enquanto seres sociais e como se relacionam em sociedade e com bens e necessidades não materiais

A crescente complexidade da sociedade e consequentemente do fenômeno da pobreza, levou a uma nova conotação do enfoque de pobreza, sobretudo partir da década de 70, que incorporou uma gama mais ampla de necessidades humanas, com novas demandas como a de serviços de saneamento, saúde, educação e cultura, não se limitando aos aspectos alimentares, e que ficou conhecida como enfoque das necessidades básicas, ou de privação relativa<sup>1</sup>. Nesse contexto, em 1990 foi publicado o Relatório do Desenvolvimento Humano elaborado pelo PNUD que trazia o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como alternativa ao PIB *per capita*, como proposta de índice sintético que não contemplasse apenas aspectos econômicos.

Esse enfoque de escopo conceitual mais amplo compreende a pobreza de forma multifacetada e relativa, apresentando como aspectos essenciais adoção de parâmetros de qualidade de vida, que transcendem a renda como indicador hegemônico de mensuração da pobreza. Essa abordagem de caráter multidimensional da pobreza é cada vez mais adotada por órgãos internacionais, sobretudo pela ONU, e considera que uma pessoa que não tem suas capacidades básicas atendidas, corre o risco de implicações e prejuízos sérios à vida material, relacional, e à autonomia do individual.

Neste contexto, e em contraponto à visão economicista/reducionista, o debate avança para o entendimento da pobreza humana como condição relativa de privação da capacidade de transformar oportunidades para se viver de acordo com seus objetivos e vontades, ou de alcançar bem-estar devido a falta de materialidade econômica de condições e à impossibilidade de convertê-los em capacidades. Esse conceito, proposto por Amartya Sen, prêmio Nobel em Economia, no livro “Desenvolvimento como Liberdade”, leva em consideração as liberdades substantivas na busca por maior igualdade de condições, oportunidades e resultados, tendo como foco as pessoas em detrimento da renda, mas sem, entretanto, abandoná-lo, uma vez que renda é um parâmetro primeiro de privação das capacidades. Assim, o papel do Estado seria o de criar condições para o desenvolvimento das capacidades através

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.revistapppr.com.br/artigos/publicados/artigo-as-distintas-feicoes-da-pobreza-a-partir-dos-enfoques-da-sobrevivencia-das-necessidades-basicas-e-da-privacao-relativa.pdf>



de políticas públicas, afim de buscar a eliminação da pobreza, reconhecendo a importância da renda para alcançar o bem-estar, mas que reconhece que o fenômeno da pobreza vai para além dessa variável, devendo os indivíduos usufruírem de dignidade e liberdades instrumentais, como oportunidades econômicas, liberdades políticas, facilidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora.

Conforme Barros *et al* “a pobreza é um fenômeno complexo que significa coisas diferentes para pessoas diferentes”<sup>2</sup> (FILHO, 2022). Apesar da dificuldade de uma única definição conceitual, o estabelecimento de um parâmetro objetivo para uma linha de pobreza justifica-se na necessidade de caracterizarmos melhor um fenômeno geo-socioeconômico, de modo a incorporar indicadores que transcendam a concepção restrita de nível mínimo de subsistência na formulação de políticas públicas mais efetivas de enfrentamento à pobreza.

Além dos conceitos de pobreza acima elencados, um parâmetro amplamente empregado é o do Banco Mundial, que por muito tempo utilizou o valor de US\$1 dólar por dia, valor que foi elevado para US\$1,90 em 2015. A partir de de 2018, a metodologia passou a considerar a diferença entre os países, adotando como parâmetro de pobreza o valor de US\$1,90 por dia para países de renda baixa, US\$ 3,20 por dia para países de renda média-alta e US\$5,50 para países de renda média-alta, sendo esta a recomendada pelo órgão para o caso do Brasil. A linha de pobreza adotada, no entanto, se dá a partir dos Programas de Transferência de Renda, inicialmente de R\$89,00 no Bolsa Família, valor que aumentou para R\$210,00 em 2021.

De acordo com o Mapa da Nova Pobreza, estudo publicado pela Fundação Getúlio Vargas<sup>3</sup>, no ano de 2021 o Brasil bateu o recorde em contingente de pobres da série histórica iniciada em 2012 para diversas linhas de pobreza utilizadas.

“O número de pessoas com renda domiciliar per capita até 497 reais mensais para a linha de U\$ 5,50 dia ajustada por paridade do poder de compra (R\$ 497 mensais) atingiu 62,9 milhões de brasileiros; 33,5 milhões para a linha de U\$ 3,20 dia (R\$ 289

<sup>2</sup> Disponível em:

<https://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/artigo-as-distintas-feicoes-da-pobreza-a-partir-dos-enfoques-da-sobrevivencia-das-necessidades-basicas-e-da-privacao-relativa.pdf>

<sup>3</sup> Disponível em: [https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Texto-MapaNovaPobreza\\_Marcelo\\_Neri\\_FGV\\_Social.pdf](https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Texto-MapaNovaPobreza_Marcelo_Neri_FGV_Social.pdf)

**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

mensais) e 15,5 milhões para a linha de U\$ 1,90 dia (R\$ 172 mensais).”

Esses 62,9 milhões de brasileiros na pobreza equivalem a cerca de 29,6% da população brasileira, sendo 9,6 milhões a mais que em 2019. No Estado de São Paulo, a população pobre representou 17,85% da população em situação de pobreza, crescendo em 3,76 pontos percentuais entre 2019 e 2021. As linhas de elegibilidade para os programas de Transferência de Renda Federais representam as mais baixas entre as utilizadas na literatura nacional.

Segundo o Estudo Montanha Russa da Pobreza<sup>4</sup>, a renda mensal dos 10% mais pobres já vinha em queda antes mesmo da Covid-19 e despencou a menos que a metade no início do isolamento social, passando de R\$114 em novembro de 2019 a R\$ 52 em março de 2020, vivenciando ainda seu pico em agosto do mesmo ano, quando o Auxílio Emergencial chegou na fase mais generosa, com R\$215. Já segundo a mensalização da PNAD Contínua, já em 2021 a renda per capita dos 10% mais pobres foi de R\$ 96, o equivalente a R\$ 3,20 por dia para cada pessoa. O estudo, assim, demonstrou que os brasileiros mais pobres são os que mais têm vivido uma montanha-russa nos últimos anos, experimentando oscilações muito grandes nos rendimentos. Além da garantia de renda, a estabilidade dos ganhos é um atributo de extrema relevância para o bem-estar e seguridade social.

Quando falamos sobre Segurança Alimentar e Nutricional, o Relatório da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN) de 2021, evidenciou aumento significativo da insegurança alimentar entre 2018 e 2020, principalmente da insegurança alimentar moderada e grave, que passou de 10,3 milhões em 2018 para 19,1 milhões em 2020, retornando aos patamares de 2004. Isto é um reflexo tanto do desmonte das políticas sociais dos últimos anos, como do encarecimento da cesta de alimentos.

Segundo a Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos (PNCBA) do DIEESE<sup>5</sup>, no mês de março de 2022 o valor da cesta básica aumentou em todas as capitais, sendo a cidade de São Paulo a terceira cidade com alta mais expressiva, de 6,36%, além de ter sido a capital que apresentou o maior custo, de R\$761,19,

<sup>4</sup> Disponível em:

[https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/MontanhaRussaDaPobreza\\_Neri\\_Hecksher\\_FGV\\_Social.pdf](https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/MontanhaRussaDaPobreza_Neri_Hecksher_FGV_Social.pdf)

<sup>5</sup> Disponível em <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2022/202203cestabasica.pdf>



variando 21,60% nos últimos 12 meses.

Apesar do custo das cestas básicas terem diminuído em 12 capitais no mês de setembro de 2022, São Paulo foi a capital onde o conjunto de alimentos básicos continuou apresentando o maior custo, de R\$750, 74<sup>6</sup>. Isto equivale dizer que um morador na cidade de São Paulo, somente para alimentar-se, precisaria trabalhar o equivalente a cerca de 6 dias.

Da lista de 13 itens básicos definidos pelo Decreto Lei nº 399/1938 que deveriam ser o suficiente para garantir, durante um mês, o sustento e o bem-estar de um trabalhador em idade adulta, 9 tiveram aumento no mês, enquanto nos últimos 12 meses foram registrados altas em 11 produtos.

Neste cenário, levando-se em conta determinação constitucional de que o salário mínimo deveria ser suficiente para suprir as despesas com alimentação, moradia, saúde, educação, vestuário, higiene, transporte, lazer e previdência, o DIEESE<sup>7</sup> calcula que o valor do salário mínimo em setembro de 2022 deveria equivaler a R\$6.306,97, para uma família de quatro pessoas.

Mesmo o valor da cesta básica comprometendo em média, em setembro de 2022, quase 70% do salário mínimo para se adquirir os produtos da cesta na cidade de São Paulo, segundo dados mais atualizados do Índice de Custo de Vida (ICV)<sup>8</sup> de fevereiro de 2020, custos com alimentação ainda estão no quinto lugar dos dispêndios das famílias, com 0,14%, sendo transporte o maior (0,36%), seguido de saúde (0,24%), vestuário (0,24%) e recreação (0,17%).

Não bastasse a grande diferença entre o salário mínimo e o necessário para suprir as necessidades de uma família e o preço recorde da cesta de alimentos da cidade de São Paulo, temos ainda o cenário de desemprego, sendo a taxa de desemprego do Estado de São Paulo maior que a média nacional, de 13,4% e 12,6%, respectivamente.

Conforme dados do Ministério da Cidadania, em setembro de 2022, havia

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2022/202209cestabasica.pdf>

<sup>7</sup> Disponível em <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html#2016>

<sup>8</sup> Disponível em <https://www.dieese.org.br/analiseicv/2020/202002analiseicv.html>



3.921.896 pessoas cadastradas no CadÚnico<sup>9</sup> na cidade de São Paulo, das quais 13% (1.624.012) da população estavam em famílias em situação de extrema pobreza, 3,7% (462.282) em situação de pobreza e 8,5% (1.058.032) eram pessoas cadastradas em famílias de baixa renda, correspondendo a cerca de 22% de toda população do município convivendo abaixo de ½ salário mínimo per capita.

Apesar da parte mais pobre da população ter tido alívio da diminuição da renda com o Auxílio Emergencial, o Banco Mundial aponta o retorno à situação anterior com o fim do benefício. Uma vez que a insegurança alimentar tem como componente predominante questões de renda, seu fim não significa somente maior desigualdade, mas também aumento do número de brasileiros que passarão a ter em seu cotidiano a experiência da fome.

Tais dados nos demonstram que as políticas públicas de proteção social, incluindo-se as de transferência de renda, são de extrema importância, mas os patamares de pobreza e extrema pobreza adotados a nível federal não condizem com a realidade econômica e social da cidade de São Paulo, e ficam aquém de padrões mínimos necessários para assegurar a dignidade humana. Apesar de ser objetivo fundamental do Brasil erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, tal como preconizado na Constituição Federal de 1988, é necessário que a municipalidade atue discricionariamente em complemento as definições nacionais, respaldada pela CF 88, que em seu Art. 30 dispõe ser competência municipal legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal no que couber.

Por fim, vale ressaltar que são conhecidas as limitações impostas pelas metodologias de definição de linha de pobreza. Seu enfoque unidimensional sobre a renda e os parâmetros de consumo restringem a compreensão do fenômeno da pobreza. A ruptura do ciclo de déficits e insuficiências só pode ser superada por uma discussão de suficiência, que caminhe pela via do direito fundamental, no campo dos direitos humanos. O parâmetro proposto por esse PL propõe-se a abrir este debate ao estabelecer índices mínimos, ainda que insuficientes, ausentes na forma em que

<sup>9</sup> Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/?codigo=355030&aM=0>



se referenciam as políticas públicas, pesquisas e controle social na cidade de São Paulo.

Pensando tanto na multidimensionalidade do fenômeno da pobreza quanto nas particularidades geográficas que uma cidade como a de São Paulo tem, o projeto pretende contribuir com a discussão acerca das necessidades dos paulistanos para se viver com bem-estar e dignidade, a partir da proposta de uma linha de pobreza que oriente as políticas públicas a serem implementadas e os índices para monitorá-las.

Ademais, considerando ser dever do município garantir políticas de proteção social não contributiva através de benefícios, serviços, programas e projetos que assegurem a todos os cidadãos o mínimo de cidadania, conforme dispõe o inciso II do Art. 221 da Lei Orgânica, bem como ser dever da vereança propor à Câmara medidas convenientes aos interesses do Município e à segurança e bem-estar dos munícipes, conforme inciso VI do Art. 109 do Regimento Interno da CMSP, a presente proposta de uma Linha Oficial de Pobreza vem de encontro às atribuições do Poder Público Municipal, como também as necessidades da população paulistana, considerando, para isso, critérios de efetiva cidadania e bem-estar social.