

idp

idp

# MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**OS DESAFIOS DAS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE  
RENDA NO COMBATE À FOME E ÀS DESIGUALDADES:**

COMPARATIVO ENTRE O BOLSA FAMÍLIA E O AUXÍLIO BRASIL

**GILSON ADRIANO DE OLIVEIRA LIMA**

Brasília-DF, 2023

**GILSON ADRIANO DE OLIVEIRA LIMA**

**OS DESAFIOS DAS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO COMBATE À FOME E ÀS DESIGUALDADES: COMPARATIVO ENTRE O BOLSA FAMÍLIA E O AUXÍLIO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

**Orientador**

Professor Doutor Fernando Boarato Meneguim

Brasília-DF 2023

**GILSON ADRIANO DE OLIVEIRA LIMA**

**OS DESAFIOS DAS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO COMBATE À FOME E ÀS DESIGUALDADES: COMPARATIVO ENTRE O BOLSA FAMÍLIA E O AUXÍLIO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 09 / 05 / 2023

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim - Orientador

---

Prof. Dr. Luiz Ricardo Mattos Teixeira Cavalcante

---

Prof. Dr. Pedro Fernando de Almeida Nery Ferreira

---

L732d Lima, Gilson Adriano de Oliveira  
Os desafios das políticas de transferência de renda no combate à fome e  
às desigualdades: comparativo entre o Bolsa família e o Auxílio Brasil / Gilson  
Adriano de Oliveira Lima. – Brasília: IDP, 2024.

81 p.  
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de  
Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Mestrado Profissional  
em Administração Pública, Brasília, 2023.  
Orientador: Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim.

1. Bolsa família. 2. Auxílio Brasil. 3. Políticas públicas 4. Transferência de  
renda 5. Desigualdades. I. Título.

CDD: 351

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a minha família. A meus pais, Antônio e Maria da Conceição, pela base educacional e pelo incentivo constante. A minha esposa, Gláucia, pelo companheirismo, pelo encorajamento nos momentos difíceis e pelo apoio incondicional. A meus filhos, Rodrigo e Rafael, pela compreensão nos períodos ausentes em que passei distante, estudando e escrevendo; que tenham sempre como referência a dedicação aos estudos e o constante aperfeiçoamento.

A meu orientador, Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim, por todas as orientações, ensinamentos e disponibilidade em ter aceitado este desafio, a quem sou inteiramente grato.

A meus amigos, Márcio Chiumento pelo incentivo, confiança e compreensão no meu trabalho, ao Marcos Evandro que contribuiu sobremaneira no levantamento e sistematização dos dados desta pesquisa, e a Antônio Artequilino, Flávio Eduardo, Tia Maria Luiza e Marcelo Mateus, pelas discussões e reflexões constantes acerca do tema, na busca de um mundo cada vez mais justo e igualitário.

***“Vi ontem um bicho  
Na imundície do pátio  
Catando comida entre os detritos.  
Quando achava alguma coisa,  
Não examinava nem cheirava:  
Engolia com voracidade.  
O bicho não era um cão,  
Não era um gato,  
Não era um rato.  
O bicho, meu Deus, era um homem.”***

***Manuel Bandeira (1947)***

***“Essas crianças estão nas ruas porque, no  
Brasil, ser pobre é estar condenado à  
marginalidade. Estão nas ruas porque suas  
famílias foram destruídas. Estão nas ruas  
porque nos omitimos. Estão nas ruas e estão  
sendo assassinadas.”***

***Betinho (1992)***

## RESUMO

A desigualdade social, a fome, a miséria e a falta de oportunidade para todos continuam sendo os maiores problemas da sociedade atual, e se agravaram com o advento da pandemia de COVID-19. Os programas de transferência de renda condicionada têm sido fundamentais no combate à fome e às desigualdades. Entretanto, as mudanças ocorridas na gestão do programa Bolsa Família, nos últimos anos, e a política de substituição pelo Auxílio Brasil, mesmo com o aumento dos valores, não foram suficientes para conter o agravamento da crise social instalada nos últimos anos e, em especial, no período atual. Este estudo busca analisar os avanços e limites do programa de transferência de renda Auxílio Brasil no combate às desigualdades sociais, em comparação com o extinto programa Bolsa Família, principalmente em relação às mudanças ocorridas nos últimos anos, no que se refere a cobertura, valores e condicionantes. Além de identificar as regiões/estados brasileiros com maiores indicadores de desigualdade social, comparando-os com as políticas de transferência de renda e demais políticas redistributivas, bem como os motivos e problemas encontrados na gestão do programa Auxílio Brasil, no combate no combate à fome e a desigualdade social, no período pós pandemia. Como resultado, demonstramos que as políticas de transferência de renda não foram suficientes para mitigar os efeitos da crise econômica e da crise pandêmica de 2019, seja devido à demora na alocação de recursos e atualização dos valores, seja por falta de uma melhor coordenação junto aos Estados e Municípios na gestão, identificação, habilitação e atualização do CadÚnico. Além disso, o desenho proposto, apesar de poucas modificações, estimulou o desmembramento das famílias, tornando elegíveis famílias unipessoais, o que acarretou a deterioração na qualidade das informações do CadÚnico e inconsistências no pagamento indevido a milhões de famílias brasileiras.

**Palavras-chaves: Bolsa Família; Auxílio Brasil; Políticas públicas; Transferência de renda; Desigualdade.**

## ABSTRACT

Social inequality, hunger, misery and lack of opportunity for everyone remain the biggest problems in today's society, and have worsened with the advent of the COVID-19 pandemic. Conditional cash transfer programs have been fundamental in the fight against hunger and inequalities. However, the changes that have taken place in the management of the Bolsa Família program in recent years, and the policy of replacing it with Auxílio Brasil, even with the increase in values, were not enough to contain the worsening of the social crisis installed in recent years and, in particular, in the current period. This study seeks to analyze the advances and limits of the Auxílio Brasil income transfer program in combating social inequalities, in comparison with the extinct Bolsa Família program, mainly in relation to the changes that have occurred in recent years, with regard to coverage, values and conditioning. In addition to identifying the Brazilian regions/states with the highest indicators of social inequality, comparing them with income transfer policies and other redistributive policies, as well as the reasons and problems encountered in the management of the Auxílio Brasil program, in the fight against hunger and social inequality, in the post-pandemic period. As a result, we demonstrate that income transfer policies were not sufficient to mitigate the effects of the economic crisis and the 2019 pandemic crisis, either due to the delay in allocating resources and updating values, or due to the lack of better coordination with the States and Municipalities in the management, identification, qualification and updating of the CadÚnico. In addition, the proposed design, despite few modifications, encouraged the dismemberment of families, making single-person families eligible, which led to a deterioration in the quality of CadÚnico information and inconsistencies in the undue payment of millions of Brazilian families.

**Keywords:** Bolsa Família; Brazil Aid; Public policies; Income transfer; Inequality.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### Gráfico 1

Coeficiente Gini- Brasil e Regiões

50

### Gráfico 2

Proporção de Pobres % - Linha R\$ 497 mensais (\*) (US\$ 5,5/dia) – Renda Efetiva

51

### Gráfico 3

Proporção de Pobres em 2021 por Unidade da Federação (%)

52

### Gráfico 4

População Brasileira Estimada x Famílias Beneficiadas (%)

53

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> Programas de Transferência de Renda no Brasil	<b>24</b>
<b>Tabela 2</b> Resumo comparativo Bolsa Família x Auxílio Brasil (Tipo e Valores)	<b>45</b>
<b>Tabela 3</b> Resumo comparativo Bolsa Família x Auxílio Brasil (Condicionalidades)	<b>46</b>
<b>Tabela 4</b> % Família Beneficiadas <i>versus</i> População Brasileira	<b>54</b>
<b>Tabela 5</b> % Famílias Beneficiadas <i>versus</i> % Pobres	<b>55</b>
<b>Tabela 6</b> % Família no Cadastro Único <i>versus</i> Famílias Beneficiadas	<b>57</b>
<b>Tabela 7</b> Valor médio - Benefícios Bolsa Família e Auxílio Brasil	<b>59</b>
<b>Tabela 8</b> Comparativo valor médio <i>versus</i> valor cesta básica	<b>60</b>
<b>Tabela 9</b> Percentual médio dos integrantes por família (PBF e PAB)	<b>64</b>
<b>Tabela 10</b> Comparativo-Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP)	<b>65</b>
<b>Tabela 11</b> Comparativo-Benefício de Situação de Pobreza (BSP) – Público – alvo	<b>66</b>
<b>Tabela 12</b> Valor estimado de pagamentos indevidos – Auxílio Brasil	<b>67</b>
<b>Tabela 13</b> Percentual de Atualização Cadastral 2015 a 2022	<b>68</b>

# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
1.1 Problema de pesquisa .....	16
1.2 Hipótese de pesquisa .....	16
1.3 Justificativa .....	17
1.4 Objetivos .....	19
1.4.1 Objetivo geral.....	19
1.4.2 Objetivos específicos.....	19
1.4.3 Metodologia .....	19
1.5 Síntese .....	20
<b>2. CONTEXTUALIZAÇÃO E REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>23</b>
2.1 A evolução dos programas de transferência de renda no Brasil .....	23
2.2 Programas de renda mínima <i>versus</i> programa de transferência de renda condicionada.....	27
<b>3. COMPARATIVO ENTRE OS PROGRAMAS BOLSA FAMÍLIA E AUXÍLIO BRASIL.....</b>	<b>35</b>
3.1 Programa Bolsa Família.....	35
3.2 Programa Auxílio Brasil.....	41
<b>4. ANÁLISE DOS DADOS: BRASIL E ESTADOS.....</b>	<b>50</b>
<b>5. AUXÍLIO BRASIL – COMPARATIVOS E ANÁLISES E O NOVO BOLSA FAMÍLIA.....</b>	<b>63</b>
5.1 Auxílio Brasil – comparativos e análises.....	63
5.2 O novo Bolsa Família .....	69
5.2.1 Público-alvo .....	69
5.2.2 Benefícios/Valores .....	71
5.2.3 Condicionais.....	72
<b>6. CONCLUSÃO .....</b>	<b>74</b>
REFERÊNCIAS.....	78

# 1



## 1

## INTRODUÇÃO

Apesar de um ser um assunto bastante debatido e com extensa literatura e estudos, a desigualdade social, a fome, a miséria e a falta de oportunidade para todos, continua sendo um dos maiores problemas da sociedade atual e se agravou com o advento da pandemia de COVID-19. E, infelizmente, cenas como as descritas por Manuel Bandeira, em 1947 e Betinho, em 1992, continuam a se repetir no cotidiano das nossas cidades, e o pior, são naturalizadas por grande parte da sociedade, que não se indigna ou se horroriza mais, diante de condições tão degradantes.

Nas duas primeiras décadas deste século, a atividade econômica brasileira apresentou cenários distintos de crescimento e desaceleração, sendo que, até a crise de 2015, observamos uma tendência de queda da desigualdade de renda mensurada pelo índice<sup>1</sup> de Gini (instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado país/região), para rendimento domiciliar *per capita*, em que saímos de um índice de 0,596 em 2001 para 0,524 em 2015.

Contudo, atualmente o Brasil figura entre os países com maior desigualdade de renda do mundo, tendo entre 2016 e 2018 uma piora no índice de Gini. Situação que se agravou com a pandemia de COVID-19, chegando ao patamar de 0,544 em 2021, índice similar ao de 2019.

Os estudos relacionados ao tema da redução da concentração de renda, nesse período, como os elaborados por Neri e Souza (2012) e Neri (2019) apontam para os efeitos significativos das políticas públicas sociais e de renda implementadas ao longo dos últimos anos, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício Assistencial de Prestação Continuada (BPC-LOAS).

---

<sup>1</sup> Quanto mais perto de zero, maior é a igualdade de renda entre a população. Ou seja, quanto menor o indicador, menor é a desigualdade social e mais próxima é a renda dos mais pobres em relação aos mais ricos.

Outros dois fatores que contribuíram para a redução da desigualdade, no período de 2001 a 2014, foi a melhora no mercado de trabalho, em que foram observados redução do desemprego e aumento da formalização dos contratos de trabalho, além das políticas de valorização do salário-mínimo, o que possibilitou a expansão dos salários da base da pirâmide de distribuição de renda e ampliação do piso das aposentadorias e pensões do INSS.

Porém, a partir de 2015, com a reversão do crescimento econômico, observou-se um retrocesso na tendência de queda da desigualdade. Entre 2016 e 2018, o índice de Gini captado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua anual (PNADC) passou a crescer, indicando um aumento da concentração de renda total, de todas as fontes. Após uma relativa estabilidade em 2019 (0,544) e queda em 2020 (0,524), o índice de Gini do rendimento médio mensal domiciliar por pessoa aumentou em 2021, voltando ao patamar de 2019 (0,544).

Segundo Neri (2019), em estudo recente para a Fundação Getúlio Vargas, houve um aumento expressivo da desigualdade a partir do final de 2014 até 2019: a renda dos 10% mais pobres caiu 17%, enquanto a do 1% mais rico cresceu 10%.

Além disso, para o autor, a piora na desigualdade e na renda a partir de 2015 pode ser explicada, primeiramente, pela elevação do desemprego devido à crise econômico-financeira iniciada em 2014. Importante também focar o papel da educação para a definição da renda – uma vez que há menos empresas contratando e demandando trabalho e mais pessoas procurando, as chances são melhores para quem tem mais experiência e mais tempo de escolaridade em oposição aos que não detêm esses atributos. Outro fator que contribuiu para a queda da renda das camadas mais pobres foi a redução das jornadas de trabalho e a crise na rede de proteção social (NERI, 2019).

Outro dado recente é o do relatório das Nações Unidas, o qual ressalta que grande parcela da população global, 828 milhões de pessoas em 2021, foi afetada pela fome, um aumento de cerca de 46 milhões desde 2020 e 150 milhões desde 2019, início da pandemia de COVID-19. Evidencia-se, assim, que o mundo está se afastando cada vez mais do objetivo de acabar com a fome, com a insegurança alimentar e com a má nutrição em todas as suas formas até 2030 (ONU, 2022).

No Brasil, essa realidade não é diferente. Segundo o IBGE, 62,5 milhões de pessoas (29,4% da população do Brasil) estavam na pobreza,

em 2021, de acordo com os critérios propostos pelo Banco Mundial.<sup>2</sup> E, dentre elas, 17,9 milhões (8,4% da população) eram extremamente pobres, sendo que no contingente de crianças, menores de 14 anos de idade, o patamar foi de 46,2%, o maior percentual da série, iniciada em 2012. E quando estratificado por UF, as regiões Nordeste e Norte foram aquelas que apresentaram as maiores proporções de pessoas pobres em relação ao total, 48,7% e 44,9% respectivamente.

Um outro estudo que corrobora o mesmo sentido é o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de COVID-19 no Brasil, realizado pela Rede PENSSAN.<sup>3</sup> Destaca-se, em seus documentos, que apenas 4 entre 10 famílias conseguem acesso pleno à alimentação no país, chegando a 33,1 milhões de famílias. Número este bem superior ao dos últimos meses de 2020, quando foram registrados 19 milhões de brasileiros.

Além disso, com o advento da pandemia e da crise socioeconômica a ela associada, a desigualdade no país ficou ainda mais evidente, exigindo assim novos desafios para as políticas públicas, especialmente para aquelas associadas à proteção social e à preservação do emprego e da renda.

Diante desse cenário, o Governo Federal, instituiu, por meio da Lei nº 14.284/21, o novo programa de assistência financeira a famílias de baixa renda, denominado Auxílio Brasil, em substituição ao Bolsa Família, cujos objetivos descritos no Art. 2 §1º são:

I - promover a cidadania com garantia de renda e apoiar, por meio dos benefícios e serviços ofertados pelo SUAS, a articulação de políticas direcionadas aos beneficiários, com vistas à superação das vulnerabilidades sociais das famílias;

II - reduzir as situações de pobreza e de extrema pobreza das famílias beneficiárias;

III - promover, prioritariamente, o desenvolvimento das crianças e dos adolescentes, por meio de apoio financeiro a gestantes, a nutrizes, a crianças e a adolescentes em situação de pobreza ou de extrema pobreza;

IV - promover o desenvolvimento das crianças na primeira infância, com foco na saúde e nos estímulos às habilidades

---

<sup>2</sup> O Banco Mundial adota como linha de pobreza os rendimentos per capita US\$ 5,50 PPC, equivalentes a R\$ 486 mensais per capita. Já a linha de extrema pobreza é de US\$ 1,90 PPC, ou R\$ 168 mensais *per capita*.

<sup>3</sup> Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.

físicas, cognitivas, linguísticas e socioafetivas, de acordo com o disposto na [Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016](#);

V - ampliar a oferta do atendimento das crianças em creches;

VI - estimular crianças, adolescentes e jovens a terem desempenho científico e tecnológico de excelência; e

VII - estimular a emancipação das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, principalmente por meio:

a) da inserção dos adolescentes maiores de 16 (dezesesseis) anos, dos jovens e dos adultos no mercado de trabalho;

b) da integração das políticas socioassistenciais com as políticas de promoção à inclusão produtiva; e

c) do incentivo ao empreendedorismo, ao microcrédito e à inserção no mercado de trabalho formal (BRASIL, 2021).

Contudo, mesmo após a implementação do Auxílio Brasil, vigente no período da apuração pelo Instituto Rede PENSSAN, entre novembro de 2021 e abril de 2022, persiste a grave situação social do povo brasileiro, sendo a fome presente em 21,5% dos domicílios das famílias que solicitaram e conseguiram receber o benefício desse programa social.

Configura-se, então, a necessidade de aprofundarmos os estudos acerca do tema, no intuito de compreendermos os fatores que agravaram a situação e/ou se mostraram insuficientes no combate à pobreza, além do aperfeiçoamento das políticas de distribuição de renda. Pretende-se, assim, contribuir para a melhoria das políticas de combate à erradicação da miséria extrema, da fome e da desigualdade social no Brasil.

## 1.1 Problema de pesquisa

A pesquisa tem como foco comparar os dois programas de transferência de renda condicionada: Bolsa Família, instituído pela Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e o Auxílio Brasil, implementado pela Lei nº 14.284/21.

## 1.2 Hipótese de pesquisa

Os programas de transferência de renda condicionada têm sido fundamentais no combate à fome e às desigualdades, principalmente quando os valores são mais generosos, segundo relatório do Banco Mundial de 2009. Entretanto, as mudanças ocorridas na gestão do programa Bolsa Família, nos últimos anos, e a política de substituição pelo Auxílio Brasil, mesmo com o aumento dos valores, não foram totalmente suficientes para conter o agravamento da crise social instalada nos últimos anos e especial no período atual.

### 1.3 Justificativa

O presente estudo justifica-se pela atualidade e gravidade do assunto, principalmente com o arrefecimento da pandemia de COVID-19 e com o aumento do contingente do número de brasileiros e famílias em situação de pobreza, conforme levantamento do IBGE e Instituto Rede PENSSAN. Há ainda a necessidade de aprofundamento de estudos sobre o tema, sobre os fatores e instrumentos que se mostraram insuficientes no provimento, alocação dos recursos e políticas públicas necessárias ao combate à fome e à miséria.

Para isso, procurou-se abordar os conceitos de capacidade política, entendida como a relação dos recursos disponíveis e como são administrados, como a relação destes com as demandas apresentadas ao governo. Apesar de, na maioria das vezes, os resultados serem considerados e percebidos pela população em termos de sucesso ou fracasso, conforme ressaltado por Brenton, Baekkeskov e Hannah (2022), o processo de oferta e demanda é dinâmico e, portanto, depende tanto das entradas, processos, saídas, quanto dos níveis e mudanças no público.

Esse aspecto, no caso específico do tema estudado, é totalmente relevante, uma vez que a pandemia alterou drasticamente a situação econômica do país, bem como a dinâmica social e a demanda imposta ao governo em face do crescente número de famílias em estado de miséria.

Outro ponto de justificativa trata-se das mudanças ocorridas na política de transferência condicionado de renda, do Bolsa Família para o Auxílio Brasil, ou seja, se as mudanças ocorreram de forma incremental, no sentido de aprimorá-las ou se o objetivo foi de caráter

eleitoral para dar uma outra roupagem, dado que o Bolsa Família estava associado às políticas implementadas pelos governos anteriores. Ou, no limite, se o intuito da mudança se caracteriza na tentativa de desmonte da política anteriormente implementada (Tomazini, 2022).

Cabe destacar ainda a importância da implementação de políticas públicas consistentes e contínuas na solução de problemas tão graves e de difícil solução, como é o caso do combate à fome e desigualdade de renda, em nosso país.

Carvalho (2021), na obra *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, retrata a trajetória da cidadania no Brasil a partir das três dimensões desenvolvidas por T. S. Marshall: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais. O autor chama a atenção para dois aspectos constituintes da nossa trajetória; o primeiro é que, diferentemente das democracias europeias e dos EUA, no Brasil a ênfase se deu nos direitos sociais, que precederam os demais, visto que a nossa trajetória, desde a independência em 1822, não foi um processo linear, passando por avanços e retrocessos. O segundo, e o mais desafiador para a cidadania, é a incapacidade do sistema político brasileiro de produzir políticas públicas e resultados que gerem redução das desigualdades, já que as desigualdades existentes no Brasil são um dos principais fatores que impedem a construção de uma democracia plena.

Portanto, diminuir as desigualdades existentes e integrar todos os brasileiros num projeto comum de sociedade seria o grande desafio da cidadania na atualidade. Um ponto importante e que dialoga com essa visão, foi o destacado por Arretche (2015), de que a democracia não é condição suficiente para afetar os padrões de distribuição de renda e de acesso aos bens públicos. Mais do que isto, segundo a autora,

A trajetória de longo prazo das desigualdades no Brasil revela que não há determinismo - econômico e político - nesse processo. Políticas importam! Mais do que isso: deslocamentos nos padrões de desigualdade requerem políticas implementadas por um longo período de tempo (ARRETCHE, 2015, p. 07).

Ou seja, não basta um sistema democrático de governo, é imprescindível a adoção e implementação de políticas públicas eficazes e contínuas no combate às desigualdades sociais. Daí a necessidade de políticas consistentes e contínuas no combate à fome e a miséria.

Por fim, trata-se de um tema de grande relevância e debate recente no Congresso brasileiro, sendo objeto das discussões na PEC<sup>4</sup> 29/2020, aprovada em novembro/21, que garante o direito de uma renda mínima, devida pelo Estado, a todo cidadão em situação de vulnerabilidade, cujo objetivo é o de garantir o benefício como uma política pública que não esteja à mercê do governo de plantão.

## **1.4 Objetivos**

### **1.4.1 Objetivo geral**

Analisar os avanços e limites do programa de transferência de renda Auxílio Brasil no combate às desigualdades sociais e à fome, em comparação com o extinto programa Bolsa Família.

### **1.4.2 Objetivos específicos**

(i) Analisar o novo programa Auxílio Brasil, em comparação com o Bolsa Família, destacando as diferenças significativas entre os programas, principalmente com as mudanças ocorridas nos últimos anos, no que se refere à cobertura, valores e condicionantes.

(ii) Identificar as regiões/estados como maiores indicadores de desigualdade sociais, comparando-os com as políticas de transferência de renda e demais políticas redistributivas.

(iii) Analisar os motivos e problemas encontrados na gestão do programa Auxílio Brasil, no combate no combate à fome e a desigualdade social, no período pós pandemia.

### **1.4.3 Metodologia**

A metodologia a ser utilizada será a pesquisa qualitativa, por meio da análise documental relacionada aos programas de

---

<sup>4</sup> Proposta de Emenda à Constituição.

transferência de renda, no tocante às regras, valores, cobertura, condicionantes etc., a fim de compreender os impactos das mudanças recentes no programa objeto da pesquisa.

A pesquisa quantitativa descritiva será configurada por meio da análise de dados nos bancos de dados disponíveis, como CadÚnico (Cadastro Único Para Programas Sociais), PNAD (Plano Nacional por Amostra de Domicílios), dentre outros.

## 1.5 Síntese

Por fim, esta dissertação será organizada em cinco capítulos, incluindo a introdução, onde foram expostos o problema de pesquisa, a hipótese, a justificativa, os objetivos e a metodologia.

No segundo capítulo será apresentado o referencial teórico acerca do assunto, a evolução dos programas de transferência no Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, passando pelo surgimento dos primeiros programas de transferência de renda, ainda no âmbito municipal e estadual, até a criação do Programa Bolsa Escola e, posteriormente, do Programa o Bolsa Família, que teve como objetivo unificar os programas existentes e proporcionar uma maior racionalização administrativa. Além disso, procuraremos apresentar as discussões e diferenças entre os programas de renda mínima e de transferência de renda condicionada.

No terceiro capítulo, iremos detalhar e comparar as normas e as regras dos programas Bolsa Família, instituído em 2003 e do Auxílio Brasil, instituído em outubro de 2021, no tocante, principalmente, ao público-alvo, benefícios, valores e condicionantes.

No quarto capítulo analisaremos, por meio dos bancos de dados disponíveis, a evolução dos indicadores de desigualdade e pobreza no Brasil e regiões, como o coeficiente Gini, e a evolução do percentual de pobres ao longo do período de 2012 a 2021. Além disso apresentaremos a evolução dos programas de transferência de renda, desde o Bolsa Família até o Auxílio Brasil.

No quinto e último capítulo, discorreremos sobre os temas debatidos nos últimos meses, no tocante à equidade na distribuição dos recursos, principalmente quanto ao desenho do programa Auxílio Brasil, à redução no percentual de atualizações, revisões e averiguações

dos benefícios e condicionalidades, suspensas no período mais agudo da pandemia e à não implementação dos benefícios ACC – Auxílio Criança Cidadã, e Auxílio Inclusão Produtiva Urbana – AIPU. E por fim, apesar de pouco tempo da publicação, apresentaremos o novo programa Bolsa Família, reformulado através da Medida Provisória nº 1.164, de 2 de março de 2023.



?

## 2

## CONTEXTUALIZAÇÃO E REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 A evolução dos programas de transferência de renda no Brasil

Com relação à implementação das políticas de combate à fome e transferência de renda, no Brasil é importante destacar que a Constituição Federal de 1988, estabeleceu 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 (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Entretanto, apesar de constar de forma expressa a erradicação da fome e o combate às desigualdades, o sistema de proteção social não contemplava todos os cidadãos, dado que apenas os que contribuía, ou seja, os que de alguma forma estavam ligados ao sistema de Previdência Social e pagavam a seguridade social, eram contemplados. Esse fato excluía grande parcela da população de pobres e vulneráveis, que ficavam à margem do sistema de Previdência Social, perpetuando assim o ciclo intergeracional de pobreza, ou seja, o ciclo de pobreza que se perpetua de pai para filho, entre gerações (OLIVEIRA, 2016)

Somente a partir da 1993, com a promulgação da Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993, em seu artigo 20, foi criado o BPC – Benefício de Prestação Continuada, cujos beneficiários eram os cidadãos com deficiência ou idosos com 65 anos ou mais, e que comprovassem não possuir meios de prover a própria subsistência nem de tê-la provida por sua família. Esse benefício e direito a renda não era atrelado à prévia contribuição social.

A partir dessa época, ou seja, em meados da década de 90, no contexto de grave crise econômica e social, surgem os primeiros programas de transferência de renda no Brasil, sendo as primeiras iniciativas de cunho

municipal e estadual: o Programa Bolsa Escola (PBE) de Brasília, o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) de Campinas e o Programa Renda Mínima de Ribeirão Preto. Posteriormente, esses programas foram difundidos para vários outros municípios e estados (OLIVEIRA, 2016), com o intuito de garantir a assistência aos mais necessitados, conforme Tabela 1.

**Tabela 1** - Programas de Transferência de Renda no Brasil

LOCALIDADE	UF	GESTÃO	INÍCIO	NOME DO PROGRAMA
AMAPÁ	AP	GE	1996	PROGRAMA BOLSA ESCOLA
AMAZONAS	AM	GE	1996	DIREITO À VIDA
BELÉM	PA	PM	1997	PROGRAMA BOLSA ESCOLA
BELO HORIZONTE	MG	PM	1997	PROGRAMA EXECUTIVO BOLSA ESCOLA
BRASÍLIA	DF	GDF	1995	PROGRAMA BOLSA ESCOLA
CAMPINAS	SP	PM	1995	PROGRAMA RENDA MÍNIMA
CATANDUVA	GO	PM	1997	PROGRAMA BOLSA ESCOLA
GOIÂNIA	SP	PM	1997	PROGRAMA RENDA MÍNIMA
JUNDIAÍ	SP	PM	1996	PRODUÇÃO ASSOCIADA COM GARANTIA D RENDA MÍNIMA
MUNDO NOVO	MS	PM	1998	PROGRAMA BOLSA ESCOLA
OSASCO	SP	PM	1996	PROGRAMA RENDA MÍNIMA
OURINHOS	SP	PM	1998	PROGRAMA RENDA MÍNIMA
PARACATU	MG	PM	1998	PROGRAMA BOLSA ESCOLA
PIRACICABA	SP	PM	1997	PROGRAMA CESTA BÁSICA E VALE ESCOLA NÚCLEO DE APOIO SÓCIO FAMILIAR
PORTO ALEGRE	RS	PM	1997	(NASF)
PRES. BERNARDES	SP	PM	1998	PROGRAMA RENDA MÍNIMA
PRES. PRUDENTE	SP	PM	1997	PROGRAMA RENDA MÍNIMA
RECIFE	PE	PM	1997	PROGRAMA BOLSA ESCOLA
RIBEIRÃO PRETO	SP	PM	1995	PROGRAMA RENDA MÍNIMA
SANTO ANDRÉ	SP	PM	1998	PROGRAMA MÍNIMA (FAMÍLIA CIDADÃ)
SANTOS	SP	PM	1998	PROGRAMA NOSSA FAMÍLIA

SÃO LUIZ	MA	PM	1998	PROGRAMA BOLSA ESCOLA
TOCANTINS	TO	GE	1996	PIONEIROS MIRINS
VITÓRIA	ES	PM	1996	FAMÍLIA CIDADÃ

Fonte: Ramos e Amaral (2015)

Notas: (GE) Governo Estadual (PM) Prefeitura Municipal e (GDF) Governo do Distrito Federal

Ressalta-se que esses programas foram implementados por iniciativas próprias dos estados e municípios; somente a partir de 2000, com a aprovação do Fundo Constitucional de Combate à Pobreza, pela da Emenda Constitucional 31 de 14 de dezembro de 2000, é que o Governo Fernando Henrique Cardoso, passa a assumir o papel de protagonista na definição dessa agenda.

A consolidação aconteceu com a criação do Programa Bolsa Escola, pela Lei 10.219 de abril de 2001, cujo objetivo foi o de conceder benefício às famílias em situação de vulnerabilidade, com a condicionante dos pais manterem os filhos na escola.

Além do objetivo explicitados, o Bolsa Escola possibilitou a ampliação das iniciativas municipais e estaduais, cuja extensão era descentralizada e restrita e, muitas vezes, marcadas por práticas ineficientes, clientelistas, em alguns casos sofrendo descontinuidade, quando da mudança dos governantes eleitos.

Nesse período também foram criados outros benefícios além do BPC e do Bolsa Escola, como o PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o Programa Bolsa Alimentação e o Programa Auxílio Gás.

É de se destacar que durante o Governo Fernando Henrique foi efetuada uma série de reformas gerenciais e de leis como a de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 101 de 04 de maio de 2000, que impactaram a relação intergovernamental entre União, Estados e Municípios, no sentido de uma maior centralização das políticas sociais, na medida em que se criavam mecanismos de controle e acompanhamento.

É dessa época também a criação de um outro importante instrumento de controle e acompanhamento das políticas públicas, em especial para as políticas de transferência de renda, o Cadastro único (CadÚnico), implementado por meio do Decreto nº 3.877 de 24 de julho de 2001, cujo objetivo foi o de coletar informações e identificar as

famílias beneficiárias para fins de cadastramento dos programas sociais, sob gestão da Caixa Econômica Federal (OLIVEIRA, 2016).

Esse instrumento constitui-se, atualmente, como porta de entrada para diversos programas sociais, na medida em que identifica as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica de cada uma delas. Nele, são registradas as características das famílias como: moradia, composição e identificação familiar, escolaridade, situação de trabalho, renda, dentre outras informações.

Posteriormente, com a vitória do Governo Lula, os programas de combate à fome e a miséria, em especial aos de transferência de renda tomaram maior centralidade. Assim, em 20 de outubro de 2003, por meio da Medida Provisória nº 132 e regulamentada pela Lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004, foi criado o Bolsa Família, que teve como objetivo unificar os programas Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA).

Além da unificação desses programas sociais, o Bolsa Família trouxe maior racionalização administrativa com a centralização da gestão no CadÚnico, dos pagamentos e da avaliação, proporcionando assim uma maior efetividade no gasto público e a consequente ampliação do número de famílias beneficiadas (OLIVEIRA, 2016).

Segundo Lício, Mesquita e Currelero (2011), a implementação dos programas de transferência de renda pelo governo federal implicou uma ruptura com o modelo de federalismo cooperativo, na área social, na medida em que centralizou a prestação dos benefícios sociais. Contudo alguns autores, como Arretche (2012) ressaltam que o Bolsa Família inovou na combinação entre centralização da autoridade sobre as regras de execução e orçamento, com a descentralização da operacionalização dos serviços públicos, imprescindível para a organização e acompanhamento.

Dessa forma, no que se refere às relações entre os entes federados, o modelo adotado pelo Bolsa Família e mais recentemente o Auxílio Brasil foi o de centralização das decisões políticas e dos recursos e a descentralização das ações executórias, como o cadastramento das famílias beneficiadas, a capacitação contínua dos entrevistadores, a inclusão e atualização das informações no CadÚnico e o

acompanhamento das condicionalidades como a frequência escolar e vacinação das crianças, dentre outras.

A despeito do caráter intersetorial e das relações intergovernamentais, fica evidente que apesar dos estados e municípios terem papel relevante na execução e acompanhamento do Bolsa Família, há pouca margem de manobra, uma vez que as ações são definidas e acompanhadas pelo Governo Federal, bem como a distribuição dos recursos.

Tal distribuição de competências federativas, do ponto de vista do controle e acompanhamento, é extremamente importante, pois reduz a discricionariedade dos entes federativos na gestão dos recursos e controle dos pagamentos, restringindo-os às funções de gestão dos beneficiários, cadastramento e acompanhamento, como a identificação, localização e seleção dos beneficiários, a inclusão e administração das informações no CadÚnico e a verificação quanto às condicionalidades de frequência escolar, vacinação, dentre outras.

## **2.2 Programas de renda mínima versus programa de transferência de renda condicionada**

Antes de adentrarmos as reflexões acerca dos programas de renda mínima, é importante apresentar seu conceito. Segundo Van Parijs (2000), a renda mínima ou renda básica, consiste em “uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho”.

As primeiras reflexões e defesa da implementação de uma renda mínima universal, ou seja, para todos, como definido por Van Parijs, remonta ao século XV, partindo dos ideais de Thomas More “acerca da importância de se assegurar a todos o mínimo para uma sobrevivência digna” (SUPLICY, 2004) e das primeiras propostas concretas de aplicação na cidade de Ipres, na Bélgica em 1525. Posteriormente, essas propostas reverberaram na Inglaterra e na Europa através da Leis de Assistência aos Pobres, no início, com a permissão para que os idosos e deficientes pudessem pedir esmolas às paróquias e, depois, autorizando as igrejas a levantarem recursos junto aos proprietários de terras, a fim de auxiliar os pobres, que ficavam disponíveis para trabalhar nas respectivas regiões.

Essa lei foi duramente criticada pelos economistas clássicos, seja por interferir nos princípios de concorrência justa e de liberdade de mercado, como defendido por Adam Smith e David Ricardo, como pelo risco de aumentar a população sem o necessário aumento da produção de alimentos, como citado por Malthus em *Of Poor Laws* em 1801 (SUPLICY, 2004).

Além desses, Karl Marx também criticou fortemente as Leis de Assistência aos Pobres, porém em uma perspectiva diversa dos motivos citados pelos liberais clássicos, mas sim pela opressão econômica vivida pelos trabalhadores. Outro ideólogo a tratar do assunto foi Thomas Paine. Para ele, a pobreza estava relacionada com o próprio modelo de civilização e com a instituição da propriedade privada (SUPLICY, 2004).

Além de Paine, outros teóricos da Revolução Francesa também desenvolveram os conceitos do direito à existência e a renda da cidadania, como afirmou Maximilien Robespierre, em 1792: “De todos os direitos, o primeiro é o de existir. Portanto, a primeira lei social é aquela que garante a todos os membros da sociedade os meios de existir; todas as demais leis estão subordinadas a esta lei social” (SUPLICY, 2004).

Também, nessa mesma época, foi concebida por Joseph Charlier a primeira proposição de se conceder a todos as pessoas, incondicionalmente, o direito a uma renda básica (SUPLICY, 2004). Primeiramente o pagamento deveria ser feito trimestralmente, e depois mensalmente, de uma soma fixada por um conselho nacional, tendo por base o valor dos aluguéis de todas as propriedades privadas.

Já no século XX, muitos foram os filósofos, economistas e pensadores que defenderam a renda mínima como um direito. Dentre eles, Bertrand Russel que, em 1918, já antecipava uma discussão que até os dias de hoje ainda se mostra presente, seja no inconsciente de parte da população brasileira, ou no argumento explícito de alguns políticos e cidadãos, quando do discurso preconceituoso que associa o direito à renda básica à preguiça daqueles que não querem trabalhar, ou que o renda básica iria estimular as pessoas a não buscarem trabalho. Segundo Russel,

[...] não deveríamos nos preocupar tanto com o pequeno número de pessoas que não desejam trabalhar e que se tornariam preguiçosas caso tivessem direito a uma renda mínima garantida. Perceberíamos que muitas delas, mesmo possuindo um certo nível de renda suficiente para todas as

suas necessidades, ainda assim prefeririam trabalhar para construir uma vida melhor (RUSSEL *apud* SUPLICY, 2004, p.111).

Outro autor importante a tratar do assunto foi o Nobel de Economia James Tobin, que escreveu por diversas vezes em defesa de uma renda garantida para todos, chegando a formular um imposto de renda negativo, como alternativa equivalente ao de uma renda básica, inclusive como forma de se buscar uma maior equidade para os negros. Sendo cálculo apurado de forma inversa ao que é hoje, ou seja, no modelo atual o cidadão que exceder a renda anual de R\$ 28.559,70 (valores atuais), após as deduções legais, é obrigado a pagar imposto sobre a renda. E no caso do imposto negativo, seria criada uma faixa (piso) inferior e, nos casos de o cidadão receber anualmente abaixo desse piso, ele receberia um complemento ou renda até o referido limite (SUPLICY, 2004).

Por sua vez, Van Parijs (2000) ressaltou a importância da renda mínima para todos, distinguindo a evolução dos três modelos de Estado de bem-estar social: o modelo bismarckiano, o beveridgiano e o painiano.

a) No modelo bismarckiano, os trabalhadores renunciam a uma parte dos seus salários para constituir um fundo que será utilizado para cobrir gastos futuros, como saúde e ou uma renda básica;

b) No beveridgiano, toda a sociedade, do capital ao trabalho, renuncia a uma parte de seus rendimentos para a constituição de um fundo que possibilitará a todos um nível de mínimo de recursos, para os casos de incapacidade, doença ou impossibilidade de se encontrar emprego;

c) No painiano, todos os cidadãos também renunciam a uma parte dos seus rendimentos para a constituição de um fundo, porém que sirva para pagar incondicionalmente a todos uma renda uniforme.

Esses modelos tornaram-se realidade ao longo do século XX, por meio de vários sistemas de seguridade social, seja na garantia de uma renda mínima, ou na forma de benefícios às crianças, idosos e inválidos, como seguro-desemprego, educação, saúde, aposentadorias, pensões, dentre outros.

Dois outros pontos muito importantes dizem respeito às armadilhas do desemprego e da pobreza e à relação empregado versus empregador, problemas estes também colocados por Van Parijs, com o objetivo de defender a instituição de uma renda básica universal.

Segundo o autor, para assegurar a maior liberdade real possível é essencial que a renda mínima evite tais obstáculos. O primeiro é que à medida que o nível de renda aumenta, é preciso que não se reduza a quantidade de pessoas procurando empregos, a “armadilha do desemprego”. Isso pode acontecer se o montante recebido do programa for maior do que o rendimento oriundo do trabalho. E o segundo diz respeito ao direito de que a renda mínima não possa estar subordinada à prestação de trabalho ou à busca pelo trabalho, porque isso colocaria o cidadão em uma relação desfavorável em relação ao empregado, ocasionando assim a precarização do trabalho ou até mesmo a contratação para trabalhos degradantes ou análogo a escravos (VAN PARIJS, 2000).

Além dos pontos abordados, Van Parijs (2000) destaca outras vantagens da adoção de uma renda básica universal, tais como:

- a) Deve ser paga em dinheiro, e não na forma de bens ou serviços, a fim de que não haja restrição quanto à natureza, ao consumo ou investimento do beneficiário;
- b) Ser paga de maneira regular e não como uma doação única, no intuito de gerar previsibilidade e segurança aos cidadãos, inclusive para que possa tomar empréstimos, por exemplo;
- c) Ser paga a todos os membros da nação, e de forma individualizada, eliminando com isso qualquer controle sobre as condições socioeconômicas ou trabalho e, como consequência, reduzindo os custos de operacionalização e fiscalização. Além de reduzir o sentimento de vergonha ou humilhação em se receber um benefício, reforçando com isso o sentimento de comunidade e de direito à cidadania;
- d) Ser paga a todos independentemente do ganho, ou seja, deve ser paga no mesmo valor, igualmente a ricos e pobres, sem levar em consideração o seu nível de renda. E para que haja uma melhor distribuição, devem ser ajustadas as alíquotas de imposto de renda, como forma de que a renda básica proporcione uma vantagem financeira para os mais

pobres, relativamente aos mais ricos, que devem contribuir mais para o seu financiamento do que os relativamente pobres.

Já as transferências condicionais de dinheiro (CCT, em inglês) são programas de transferência de renda, geralmente para famílias em situação de miséria, na condição de que essas famílias façam investimentos pré-especificados no capital humano de seus filhos. Pode ser tanto na educação, na condição de matriculá-los na escola, com frequência definida e algumas medidas de desempenho ou em outros investimentos como no cuidado com a saúde e nutrição, geralmente exigindo exames periódicos, monitoramento do crescimento, vacinação e cuidados perinatais para a mães, além das conversas periódicas de informação sobre saúde.

Para Fiszbein e Schady (2009), autores do relatório *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, desenvolvido para o Banco Mundial, os programas de transferência condicionada expandiram-se para vários países do mundo, a maioria da América Latina e para outros como Bangladesh, Indonésia, Turquia, Camboja, Malawi, Marrocos, Paquistão e África do Sul. Alcançaram-se milhares de famílias no Brasil, com o Bolsa Família, e o Oportunidades, no México, sendo aclamado pela eficácia na redução das desigualdades sociais, na medida em que contribui para a quebra do ciclo vicioso no qual a pobreza é transmitida de uma geração para outra.

O referido relatório evidencia também que os programas melhoraram a vida das pessoas, uma vez que elevaram o nível de consumo dos beneficiários, reduzindo assim a pobreza. Contudo, tais programas precisam de ser complementados com outras intervenções, tais como programas de trabalho e pensões sociais. Além disso, apesar da melhora nos resultados finais em saúde e educação, com a maior utilização pelas famílias dos serviços de prestados pelo Estado, tanto nas taxas de matrícula quanto no comparecimento aos exames preventivos de saúde, os estudos sugerem a necessidade de combinar outras formas de melhorar a qualidade dos serviços na saúde e educação.

Um outro ponto relevante e abordado no relatório, diz respeito à argumentação em prol do programa de renda condicionada em contraposição à renda universal como defendido pelos autores citados. Segundo esses argumentos, além da distribuição direta para os mais

pobres, de forma focalizada, serem mais eficientes na redução da pobreza, a distribuição condicionada tem como objetivo o investimento das famílias no capital humano de seus filhos, o que de outra forma poderia não ocorrer, caso os pais optassem por não investir na educação ou saúde de seus filhos.

Como exemplo, os autores citam alguns países do sul da Ásia onde o investimento na escolaridade das meninas fica atrás da dos meninos, seja porque as meninas são mais caras em termos de dote ou porque os meninos são mais propensos a cuidar dos pais na velhice, ao contrário das filhas que se mudam para a casa dos maridos após o casamento.

Outro fator é que os investimentos privados em saúde e educação podem ser muito mais baixos do que o nível ideal. E o investimento e indução governamental na educação das crianças podem trazer retornos crescentes de mão de obra qualificada na produção, no nível agregado.

Além desses fatores, um ponto muito importante e que vai no sentido oposto à simplicidade de operacionalização da renda mínima, diz respeito ao caráter multidimensional da pobreza e da necessidade da implementação de políticas abrangentes e que integrem as diversas políticas públicas. Segundo os autores essa é uma das características dos programas de transferência condicionada na América Latina, principalmente porque age frequentemente como centro de integração e sinergia entre as demais políticas, tanto na coordenação entre os atores dos diversos setores, como assistência social, saúde, educação, planejamento, finanças etc., quanto nos diversos níveis de organização: municipal, estadual e federal.

Por fim, um outro argumento levantado pelos autores diz respeito à aceitabilidade da população, ou seja, a focalização do benefício nas camadas mais vulneráveis e a utilização dos recursos públicos para apoiar as famílias no investimento da educação e saúde das crianças faz com que a população (eleitores) aceitem melhor as referidas políticas, mesmo não sendo beneficiários dela.

Outro importante estudo acerca dos programas de transferência de renda condicionada é o de Soares e Satyro (2009), que os classifica em três vertentes. Na primeira, encontram-se os programas que têm por objetivo primordial a interrupção da transmissão intergeracional da pobreza, mediante o incentivo à acumulação de capital humano, como educação e saúde. O objetivo depende primordialmente da cobrança

de contrapartidas dos beneficiários, como frequência escolar e vacinação, por exemplo. Segundo os autores, o melhor exemplo seria o do México com o Progres/Oportunidades.

Na segunda vertente, estariam os programas de priorizam a assistência temporária às famílias em situação de miséria, vinculada à geração de oportunidades. Nesses casos, é fundamental que esses programas guardem relação com outros programas e iniciativas que promovam a capacitação, o treinamento e o microcrédito, como forma de capacitar os beneficiados para que consigam superar suas limitações ou situação transitória, buscando uma porta de saída para o emprego. Como exemplo mais importante, os autores destacam o Chile Solidário.

E, por último, estariam os programas cujo objetivo principal é a transferência de renda como auxílio imediato para a sobrevivência dos beneficiários, até conseguirem mudar suas vidas. Nesse cenário, as crianças tornam-se prioridade, direcionando as condicionalidades a esses grupos. O melhor exemplo para os autores, seria o PANES - *Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social*, do Uruguai.



3

## 3

## COMPARATIVO ENTRE OS PROGRAMAS BOLSA FAMÍLIA E AUXÍLIO BRASIL

### 3.1 Programa Bolsa Família<sup>5</sup>

Instituído em 2003, por meio da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, e posteriormente regulamentado, pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, o programa Bolsa Família teve como objetivo a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, conforme descrito:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o *caput* tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos.

<sup>5</sup> As informações e dados relativos ao Programa Bolsa Família, foram extraídas da Cartilha Bolsa Família – Transferência de Renda e Apoio à Família no Acesso à Saúde, à Educação e à Assistência Social, elaborada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2015.

§ 1º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros;

II - nutriz, a mãe que esteja amamentando seu filho com até 6 (seis) meses de idade para o qual o leite materno seja o principal alimento;

III - renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento (BRASIL, 2004).

O Bolsa Família constituiu-se como um dos principais programas de combate à fome, contribuindo para que o Brasil saísse do Mapa da Fome no fim de 2014, conforme anunciado pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO).

O sucesso do programa foi devido aos esforços de coordenação entre o governo federal, os estados, os municípios e o Distrito Federal, o que reforça a importância do arranjo institucional<sup>6</sup> na implementação do programa, além da boa atuação dos gestores e técnicos das mais diferentes áreas, como assistência social, educação e saúde; seja no acompanhamento das condicionalidades ou na inscrição, retroalimentação e gestão do cadastro único.

Um instrumento de suma importância para gestão é o CadÚnico, que reúne todas as informações sobre as famílias de baixa renda (aquelas com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa), sobre cada um de seus integrantes e sobre as condições dos domicílios onde moram. Isso permite que o governo conheça as reais condições de vida da população, com informações essenciais na seleção e inscrição das famílias para o Programa Bolsa Família. O

---

<sup>6</sup> Para fins do conceito de arranjo institucional, utilizamos a definição de Gomide e Pires (2014), como sendo o “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos. Ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas”.

município fica sendo o responsável pelo cadastramento e pela atualização dos dados familiares, com base nos dados, e é feita a concessão de benefícios e o pagamento às famílias (beneficiários), pela Caixa Econômica Federal, de forma impessoal e automatizada.

A gestão do programa é compartilhada entre a União, os Estados e os Municípios. Todos trabalham em conjunto para gerenciar, aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar o programa. No âmbito federal, cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, atual Ministério da Cidadania, a responsabilidade pela gestão do Programa Bolsa Família e do atual Auxílio Brasil, que conta com a participação de outros ministérios, como os da Educação e Saúde, em especial, no que se refere ao acompanhamento das condicionalidades e às ações integradas.

Já os estados são responsáveis pelo apoio técnico e pela capacitação dos servidores municipais, bem como no desenvolvimento de atividades, tais como:

- Apoio aos municípios para a inclusão de populações tradicionais (comunidades indígenas e quilombolas) e específicas (famílias acampadas, ribeirinhas, extrativistas, entre outras) no Cadastro Único;
- Acompanhamento das condicionalidades das crianças que frequentam a rede estadual de ensino; e
- Integração entre o Bolsa Família e as ações estaduais que possam ajudar as famílias a superar a situação de pobreza.

Quanto aos municípios, cabe a eles a função estratégica de identificação, seleção e cadastramento das famílias que se encontram em situação de pobreza. Além de atuarem no acompanhamento das condicionalidades, da gestão dos benefícios, dos bloqueios/desbloqueios e integração entre o programa e demais ações e serviços que permitam o desenvolvimento das famílias.

Como forma de incentivar os Estados e Municípios na gestão e funções, o Governo criou o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), de maneira a apoiar e estimular os entes federados a investir na manutenção e melhoria da gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único. O IGD é um indicador que mede a qualidade da gestão do

programa e do cadastramento de famílias, sendo que quanto maior o IGD, maior o repasse dos recursos destinados aos estados e aos municípios que cumprirem os requisitos para seu recebimento. Para fins de cálculo, são observadas: (i) a qualidade e integridade das informações do Cadastro Único; (ii) a atualização da base de dados do Cadastro Único; e (iii) as informações sobre o cumprimento das condicionalidades de Educação e Saúde.

Além disso, são levadas em conta a adesão, pelos municípios, ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a prestação de contas relativas à aplicação dos recursos aos respectivos conselhos de Assistência Social, responsáveis pela aprovação dessas contas.

Para fins de apuração do IGD pago aos municípios e ao Distrito Federal, é multiplicado o total dos cadastros válidos e atualizados das famílias com renda mensal dentro do ponto de corte do programa, que em 2015 era de até meio salário mínimo, pelo valor de referência de R\$ 3,25,<sup>7</sup> também no mesmo período.

No caso dos Estados, é empregado um tipo de IGD específico (IGD-E), que é calculado a partir do resultado dos municípios, pertencentes aos respectivos estados. O teto é divulgado anualmente pelo governo e os recursos são obrigatoriamente destinados ao aperfeiçoamento e gestão do programa e do Cadastro Único, tais como:

- Gestão das condicionalidades e dos benefícios;
- Acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial àquelas em situação de maior vulnerabilidade;
- Articulação intersetorial no planejamento, implementação e avaliação de ações voltadas a ampliação do acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social;
- Cadastramento de novas famílias e atualização dos dados dos dados cadastrais no CadÚnico;
- Fiscalização do programa e do CadÚnico e controle social no município.

---

<sup>7</sup> Os valores de referência em relação ao Bolsa Família, tiveram como base o ano de 2015.

Para fins de inscrição e pagamento do benefício, as famílias precisam estar inscritas no CadÚnico e ter renda mensal de até R\$ 154,00 por pessoa. Além disso, todos os filhos e/ou dependentes de 6 a 15 anos, as gestantes e as nutrizes devem cumprir as condicionalidades.

No que se refere aos tipos dos benefícios, o programa Bolsa Família trabalha com quatro tipos distintos, de acordo com as seguintes definições:

- Benefício básico: concedido àquelas famílias em situação de extrema pobreza, que podem receber o benefício básico mesmo que não tenham crianças, adolescentes ou jovens em sua composição.
- Benefício variável: concedido àquelas famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, que tenham gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos, sendo que cada família pode receber até cinco benefícios variáveis.
- Benefício variável vinculado ao adolescente (BVJ): concedido às famílias que tenham jovens entre 16 e 17 anos frequentando a escola, em que cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente.
- Benefício para a superação da extrema pobreza (BSP): concedido às famílias que se mantenham com renda familiar por pessoa igual ou inferior a R\$ 77,00, mesmo após receber o valor dos benefícios a que têm direito. Para calcular o BSP, deve-se somar a renda familiar inicial, registrada no Cadastro Único, e o benefício do programa, se o resultado for menor do que R\$ 77,00 por pessoa, a esse valor será acrescida a quantia necessária para ultrapassar esse limite.

Além disso, é importante destacar que a combinação dos benefícios faz com que cada família possa receber valores distintos, a partir da renda mensal por pessoa e sua respectiva composição familiar (quantidade de membros, de gestantes, de nutrizes, idade das crianças e dos jovens). Ou seja, o benefício pago varia de acordo com a renda mensal por pessoa e da composição familiar. Contudo, o valor é restrito ao limite de até cinco benefícios variáveis e de até dois benefícios variáveis vinculadas ao adolescente para cada família (BVJ).

Os valores previstos em 2015 eram de:

- Benefício Básico: R\$ 77,00;
- Benefício Variável: R\$ 35,00;
- Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ): R\$ 42,00;
- Benefício para a Superação da Extrema Pobreza (BSP): calculado caso a caso. O valor será o suficiente para que a renda mensal da família supere os R\$ 77,00 por pessoa.

Quanto às condicionalidades do Bolsa Família, o programa entende que esses são compromissos assumidos entre o poder público e as famílias beneficiárias, nas áreas de saúde e educação.

O acompanhamento das condicionalidades permite ao Governo monitorar os resultados e identificar os motivos que, porventura, estejam impedindo o acesso das famílias aos serviços sociais básicos, agindo assim para facilitar o acesso ao programa. Esse monitoramento cabe conjuntamente aos Ministérios do Desenvolvimento Social (atual Ministério da Cidadania), da Saúde e da Educação.

Em 2015, as condicionalidades exigidas pelo programa Bolsa Família eram, em Saúde:

- As crianças menores de 7 anos devem estar com o calendário vacinal atualizado e terem o acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento;
- As gestantes devem fazer as consultas de pré-natal, de acordo com o calendário estipulado pelo Ministério da Saúde.

Em Educação:

- Todas as crianças e adolescentes, de 6 a 15 anos, devem estar matriculados na escola e ter frequência mínima de 85% de presença nas aulas;
- Os jovens de 16 a 17 anos devem estar matriculados na escola e ter frequência mínima de 75% de presença nas aulas.

## 3.2 Programa Auxílio Brasil<sup>8</sup>

No que se refere ao novo programa de transferência de renda, Auxílio Brasil, instituído por meio da Lei nº 14.284 de 29 de outubro de 2021, pretende-se abordar as similaridades e diferenças com relação ao Bolsa Família, ou seja, os pontos que os distinguem e principalmente os que os diferenciam.

Quanto aos objetivos dos programas, enquanto o Bolsa Família enuncia-se como um programa de unificação dos programas existentes à época, focalizado na transferência de renda condicionada às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, o Programa Auxílio Brasil procura dar um passo à frente, na medida que apresenta um rol de objetivos e diretrizes que vão além da transferência em si, como descritos no art. 2º, §1 e §2:

§ 1º São objetivos do Programa Auxílio Brasil:

IV - promover o desenvolvimento das crianças na primeira infância, com foco na saúde e nos estímulos às habilidades físicas, cognitivas, linguísticas e socioafetivas, de acordo com o disposto na [Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016](#); (grifo do autor)

V - ampliar a oferta do atendimento das crianças em creches; (grifo do autor)

VI - estimular crianças, adolescentes e jovens a terem desempenho científico e tecnológico de excelência; e

VII - estimular a emancipação das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, principalmente por meio:

a) da inserção dos adolescentes maiores de 16 (dezesesseis) anos, dos jovens e dos adultos no mercado de trabalho;

b) da integração das políticas socioassistenciais com as políticas de promoção à inclusão produtiva; e

c) do incentivo ao empreendedorismo, ao microcrédito e à inserção no mercado de trabalho formal.

§ 2º São diretrizes do Programa Auxílio Brasil:

II - a articulação entre as ofertas do Suas com as políticas de saúde, de educação, de emprego e de renda;

<sup>8</sup> As informações e dados relativos à Programa Auxílio Brasil foram extraídas do Ministério da Cidadania. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil>. Acesso em: 9 out. 2022.

VI - a utilização da tecnologia da informação como meio prioritário de identificação, de inclusão e de emancipação cidadã dos beneficiários;

VII - a promoção de oportunidades de capacitação e de empregabilidade dos beneficiários, de forma a proporcionar autonomia;

VIII - a utilização de múltiplas fontes de financiamento, incluídas as parcerias com o setor privado, entes federativos, outros poderes públicos, organismos multilaterais, organizações da sociedade civil e outras instituições nacionais e internacionais; e

IX - a educação e a inclusão financeiras das famílias beneficiárias (BRASIL, 2021).

O programa procura, além da transferência de renda condicionada, atuar também na oferta do atendimento das crianças à creche, na inserção dos jovens no mercado de trabalho, no incentivo ao empreendedorismo, ao microcrédito e ao mercado de trabalho formal, dentre outros. Suas diretrizes buscam a emancipação e a autonomia das famílias beneficiárias, a utilização de múltiplas fontes de financiamento e a educação e inclusão financeira das famílias.

No tocante ao público-alvo, também se introduz um novo público, além das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, as famílias em regra de emancipação:

- A família em situação de extrema pobreza – cuja renda mensal por pessoa seja de até R\$ 105,00, sendo que a entrada no PAB (Programa Auxílio Brasil) pode acontecer mesmo se a família não tiver crianças, adolescentes, gestantes ou nutrízes;
- A família em situação de pobreza – cuja renda mensal por pessoa varie de R\$ 105,01 até R\$ 210,00, cuja entrada no programa ocorre somente se a família tiver, em sua composição, gestantes, crianças, adolescentes ou nutrízes;
- Famílias em Regra de Emancipação – que contempla aquelas famílias que podem continuar recebendo as parcelas por um período, mesmo que algum membro tenha conseguido um trabalho com carteira assinada. Porém deve-se respeitar uma única exigência: a renda mensal familiar não pode ultrapassar o limite de R\$ 525,00, por pessoa. Regra

válida somente para quem já recebia o Auxílio Brasil, quando conseguiu emprego.

Além dos benefícios que já eram contemplados no programa Bolsa Família, com algumas poucas mudanças na nomenclatura, agora denominados de “cesta raiz”, Programa Auxílio Brasil incluiu quatro novos benefícios.

Os benefícios da cesta raiz são:<sup>9</sup>

- Benefício Primeira Infância (BPI): pago por criança, no valor de R\$ 130,00, para famílias que possuam em sua composição crianças com idade até 36 (trinta e seis) meses incompletos.
- Benefício Composição Familiar (BCF): pago por pessoa, no valor de R\$ 65,00, para famílias que possuam em sua composição: a) gestantes; b) nutrizes; e/ou c) pessoas com idade entre 3 (três) e 21 (vinte e um) anos incompletos. A família apenas receberá esse benefício relativo aos seus integrantes com idade entre 18 (dezoito) e 21 (vinte e um) anos incompletos se estiverem matriculados ou concluído a educação básica. Para as gestantes o benefício será encerrado após a geração da nona parcela. Para a concessão do BCF às nutrizes é preciso que a família atualize no Cadastro Único a informação do nascimento da nova criança antes de ela ter completado 7 meses de vida. O pagamento do benefício se encerra após a sexta parcela.
- Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP): valor calculado de forma que a renda per capita da família supere o valor da linha de extrema pobreza, fixada em R\$ 105,00 mensais por pessoa. No caso de a família receber BPI e/ou BCF, esses valores serão somados à renda familiar quando for calculado o valor do BSP da família. O valor mínimo pago a cada membro da família é de R\$ 25,00. Famílias unipessoais

---

<sup>9</sup> A Emenda Constitucional 123 de 14/07/2022, concedeu às famílias elegíveis na data da sua promulgação, um acréscimo mensal extraordinário, durante 5 (cinco) meses, de R\$ 200,00 (duzentos reais), no período de 1º de agosto a 31 de dezembro de 2022, até o limite de R\$ 26.000.000.000,00 (vinte e seis bilhões de reais).

em situação de extrema pobreza também são elegíveis ao BSP.

- **Benefício Compensatório de Transição (BComp):** valor complementar na parcela mensal do Auxílio Brasil, pago no limite de um benefício por família e concedido de forma automática, apenas para famílias que tiveram perdas financeiras na transição entre o antigo programa de transferência de renda para o Auxílio Brasil.

Novos benefícios:

- **Bolsa de Iniciação Científica Júnior:** benefício concedido a estudantes, integrantes de famílias beneficiárias do Auxílio Brasil, que tenham se destacado em competições acadêmicas e científicas de abrangência nacional. Os valores são os mesmos do Auxílio Esporte Escolar: 12 parcelas mensais de R\$ 100,00 (cem reais) para o estudante; e uma parcela única de R\$ 1.000,00 (mil reais), por família.
- **Auxílio Esporte Escolar:** auxílio financeiro concedido a estudantes de 12 a 17 anos incompletos, integrantes de famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil, que se destaquem nos Jogos Escolares Brasileiros. O valor do benefício será de: 12 parcelas mensais de R\$ 100,00 (cem reais) para o estudante; e uma parcela única de R\$1.000,00 (mil reais), por família.
- **Auxílio Inclusão Produtiva Rural:** benefício pago em parcelas mensais de R\$ 200,00 (duzentos reais) a famílias atendidas pelo Programa Auxílio Brasil que possuam em sua composição agricultores familiares. A comprovação de enquadramento como agricultor familiar ocorrerá pela Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Não é permitido o pagamento de mais de um auxílio por pessoa e por família.

Outro ponto de destaque é que diferentemente do programa anterior, no Auxílio Brasil os benefícios da cesta raiz podem ser pagos cumulativamente, sem limite de quantidade por família.

**Tabela 2** - Resumo comparativo Bolsa Família x Auxílio Brasil (Tipo e Valores)

Bolsa Família		Auxílio Brasil			
Tipo	Valores Jun/14	Valores reajustados INPC dez/21	Tipo	Valores Dez/21	
<b>Benefícios</b>	Básico	77,00	120,07	BPI - Benefício Primeira Infância (1)	130,00
	Variável (1)	35,00	54,58	BCF - Benefício Composição Familiar (2)	65,00
	BVJ - Variável vinculado ao Adolescente (2)	42,00	65,49	BSP - Benefício de Superação da Extrema Pobreza	variável
	BSP - Para a superação da extrema pobreza	variável	variável	Bcomp - Benefício Compensatório de Transição (3)	variável
				Bolsa de Iniciação Científica Júnior (4)	100,00
				Auxílio Esporte Escolar (5)	100,00
				Auxílio Inclusão Produtiva Rural (6)	200,00
(1) Até 5 benefícios por família			(1) Sem limite de integrantes por família		
(2) Até 2 benefícios vinculados por adolescente			(2, 3, 4, 5, 6) Por pessoa		

Fonte: Elaborada pelo autor

Quanto às condicionalidades, elas permanecem existindo dentro da mesma lógica anterior, uma vez se tratarem de compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias quanto pelo poder público para reforçar o acesso aos direitos sociais básicos, nas áreas de saúde, educação e assistência social. Contudo, essas condicionalidades são relacionadas apenas aos benefícios da “cesta raiz”.<sup>10</sup>

Em Educação:

- Frequência escolar mensal mínima de 60% para os beneficiários de 4 e 5 anos;
- Frequência escolar mensal mínima de 75% para os beneficiários:
  - de 6 a 17 anos, e

<sup>10</sup> Apesar das condicionalidades constarem do referido programa, o acompanhamento por parte dos municípios ficou suspenso desde o início da crise sanitária COVID 19, permanecendo até meados de 2020, através da Portaria 682/2021.

- de 18 a 21 anos incompletos que recebam o Benefício Composição Jovem e ainda não tenham concluído a educação básica.

Em Saúde:

- Vacinação e acompanhamento nutricional (peso e altura) de crianças menores de 7 anos; e
- Pré-natal de gestantes.

**Tabela 3** - Resumo comparativo Bolsa Família x Auxílio Brasil (Condicionalidades)

BOLSA FAMÍLIA		AUXÍLIO BRASIL	
<b>Saúde</b>		<b>Saúde</b>	
Crianças menores de 07 anos: calendário vacinal atualizado		Crianças menores de 07 anos: vacinação e acompanhamento nutricional (peso e altura)	
Gestantes: consultas pré-natal, conforme calendário - Ministério Saúde		Gestantes: consultas pré-natal	
<b>Educação</b>		<b>Educação</b>	
Crianças e adolescentes (06 a 15 anos): Matriculados na escola		Crianças e adolescentes (04 a 05 anos): Matriculados na escola	
Ter frequência mínima de 85% de presença		Ter frequência mínima de 60% de presença	
Jovens (16 a 17 anos): Matriculados na escola		Jovens (06 a 21 anos): Matriculados na escola	
Ter frequência mínima de 75% de presença		Ter frequência mínima de 75% de presença	

Fonte: Elaborada pelo autor

No que se refere ao Indicador de Gestão Descentralizada (IGD), este também foi mantido dentro da sistemática anterior, com pouquíssimas alterações regulamentadas por meio da Portaria nº 769, de 29/04/2022, no que tange principalmente à normatização e ao acompanhamento, com o objetivo de medir o desempenho dos municípios na melhoria da gestão do Programa Auxílio Brasil e do

Cadastro Único, além de buscar também a melhoria na qualidade dos serviços prestados às famílias beneficiárias.

O cálculo do IGD é composto por 4 fatores:

- 1) taxa de atualização cadastral e taxas de acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação;
- 2) adesão ao Sistema Único de Assistência Social (Suas);
- 3) prestação de contas; e
- 4) parecer das contas do uso dos recursos.

É importante destacar ainda a ausência de regras específicas para os reajustes dos programas de transferência de renda, tanto do programa anterior, Bolsa Família, quanto no atual, Auxílio Brasil.

Uma vez que diferentemente dos benefícios voltados à proteção social, como a aposentadoria, o seguro desemprego e o salário mínimo, que são reajustados anualmente, no mínimo, pela correção da inflação. Os programas de transferência de renda não sofrem correção automática, dependendo, portanto, de decretos ou legislação específica. Isso faz com que o pagamento dos benefícios fique restrito ao orçamento anual e, dessa forma, caso os recursos sejam insuficientes para o pagamento dos benefícios existentes, ficam suspensas a inclusão de novos beneficiários, a menos que haja um crédito suplementar.

Além da necessidade de legislação específica para esse fim, como foi o caso recente da promulgação da Emenda Constitucional nº 123 de 14 de julho de 2022, que concedeu às famílias elegíveis, um acréscimo mensal extraordinário, durante cinco meses, de R\$ 200,00, no período de 1º de agosto a 31 de dezembro de 2022, limitado do valor vinte e seis bilhões de reais.

Por fim, a partir dos dados apresentados, podemos inferir que as mudanças ocorridas no desenho do novo programa, Auxílio Brasil, foram residuais e concentradas basicamente na atualização dos valores e na inclusão dos novos benefícios, voltados à iniciação científica, esporte, inclusão produtiva rural e no benefício de transição. Contudo, dado o pouco tempo da mudança/inclusão, estes devem ser mais bem compreendidos e acompanhados quanto à extensão e resultado efetivo, tanto no alcance, ou seja, na quantidade de beneficiários contemplados, quanto na inserção dos jovens ao mercado de trabalho,



no incentivo ao empreendedorismo, ao esporte, ao mercado de trabalho formal, dentre outros.





4

## 4

## ANÁLISE DOS DADOS: BRASIL E ESTADOS

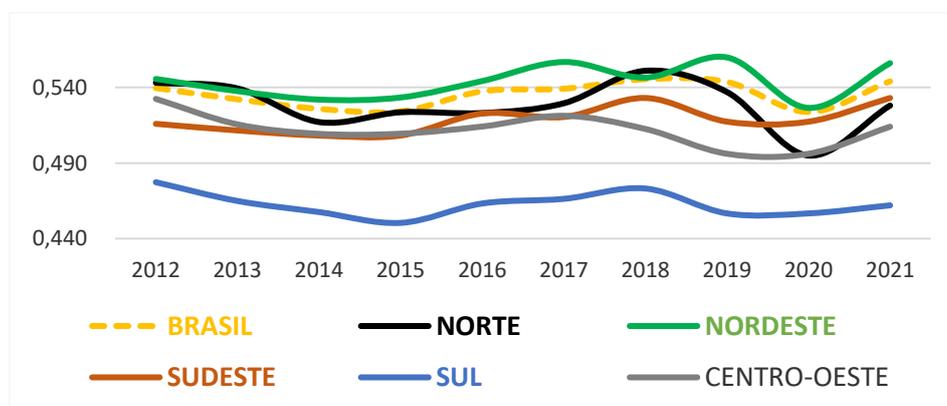
De acordo com do Banco Mundial, o Brasil permanece como um dos mais desiguais do mundo quando se trata da distribuição de renda entre seus habitantes, ocupando, em 2018, a 156<sup>a</sup> posição no ranking.

Ao analisarmos os indicadores dos últimos anos, percebemos um grande avanço na primeira década deste século até meados de 2015; observamos uma tendência de queda da desigualdade mensurada pelo índice de Gini, para rendimento domiciliar *per capita*, saindo de 0,596 em 2001 para 0,524 em 2015.

A partir de em 2015, uma grave crise econômica atinge fortemente o consumo e a renda das famílias brasileiras. A renda média que havia aumentado 6,6% entre 2012 e 2014, despencou 3,3%, em 2015, permanecendo em baixa pelos dois anos seguintes e, apesar da melhora em 2018, a recessão que parecia dar lugar ao crescimento com o crescimento do PIB (Produto Interno Bruto), nos anos seguintes, sofre uma nova contração com a pandemia de Covid-19 no início de 2020.

Conforme Gráfico 1, no que se refere à desigualdade, apesar da redução do índice de Gini ocorrida em 2015, essa não ocorreu em razão dos avanços verificados ao longo dos anos anteriores, mas sim das consequências da própria crise, que afetou com intensidade um pouco maior os extremos da distribuição. No geral, todos se tornaram “igualmente um pouco mais pobres” (BARBOSA; SOUZA; SOARES, 2020).

**Gráfico 1** - Coeficiente Gini- Brasil e Regiões



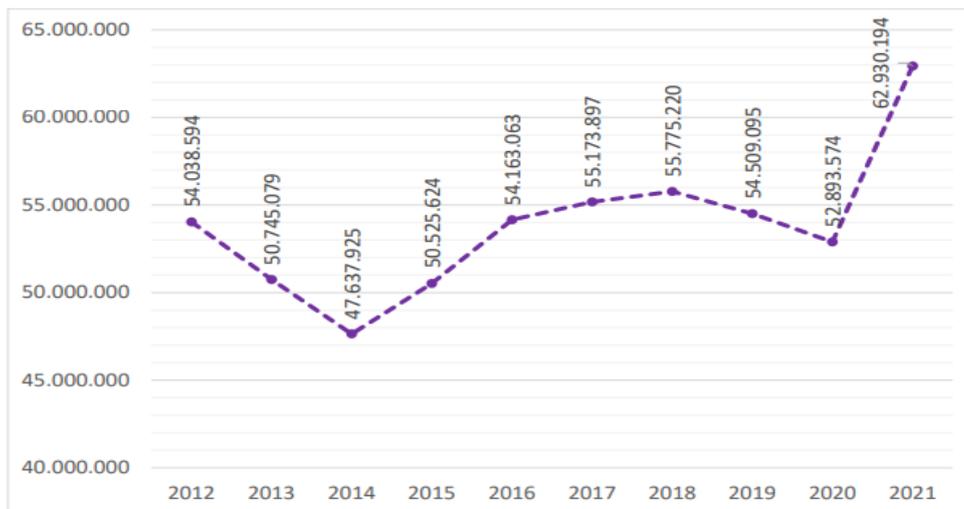
Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do IBGE

A partir de 2016, a tendência inverte-se com maior intensidade, fazendo com que o Brasil registrasse, em 2018, o maior nível de desigualdade da série: 0,545. E após relativa estabilidade em 2019 (0,544), o índice de Gini reduziu-se novamente para 0,524, em 2020, mas voltou a crescer em 2021, voltando ao patamar de 2019 (0,544).

Quanto aos estados, observamos um padrão muito similar, entre 2020 e 2021; a desigualdade medida pelo Gini aumentou em todas as grandes regiões, sobretudo nas Norte e Nordeste, que se manteve com o maior índice de Gini em 2021 (0,556), ao passo que a Região Sul apresentou o menor índice (0,462). Com destaque para os estados de Roraima e Rio Grande do Norte, que tiveram os piores índices: 0,596 e 0,587, respectivamente, e Santa Catarina com o melhor desempenho do país, com o índice de 0,424.

Outro estudo importante e que reforça a desigualdade social existente e a piora nos indicadores ao longo da última década, são os disponibilizados por Neri (2022). Segundo o autor, o contingente de pobres brasileiros em 2021 foi o maior da série histórica iniciada em 2012; 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. O que representa 29,62% de toda a população brasileira.

**Gráfico 2** – Proporção de Pobres % - Linha R\$ 497 mensais (\*) (US\$ 5,5/dia) –Renda Efetiva

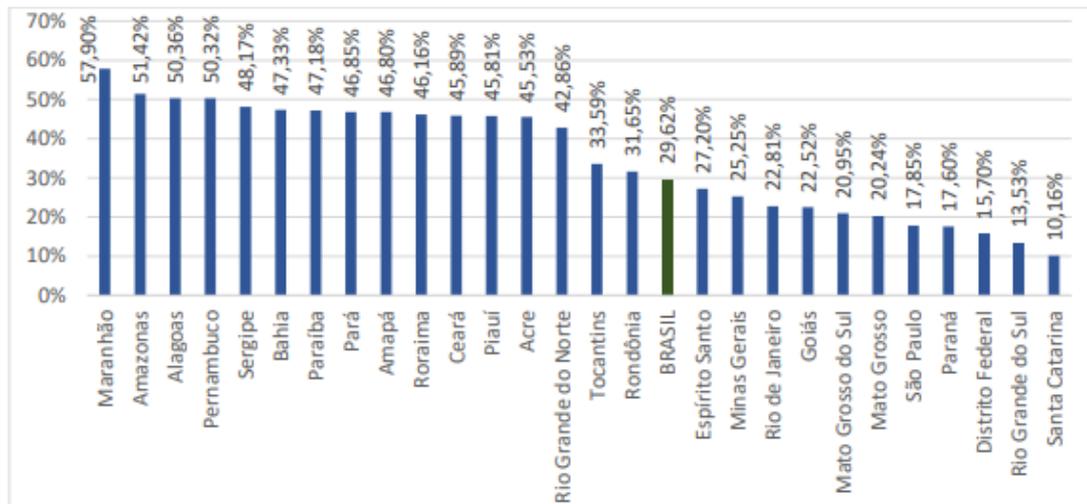


Fonte: FGV Social a partir dos microdados da PNADC

\*A preços do último trimestre de 2021

Cabe destacar também que, ao olharmos para os estados, percebemos a exemplo do índice de Gini que os com maior taxa de pobreza e pior posição no ranking entre as 27 Unidades da Federação, de 2012 até 2021, se concentram no Norte e Nordeste. O destaque é para o Maranhão, cuja população com renda per capita abaixo de 497 reais mensais em 2021, alcançou 57,90% de pobres em 2021. E o estado com menor taxa de pobreza, no período, foi Santa Catarina, com 10,16%, seguido do Rio Grande do Sul com 13,53%, e Distrito Federal com 15,70%.

**Gráfico 3** – Proporção de Pobres em 2021 por Unidade da Federação (%)



Fonte: FGV Social a partir dos microdados da PNADC

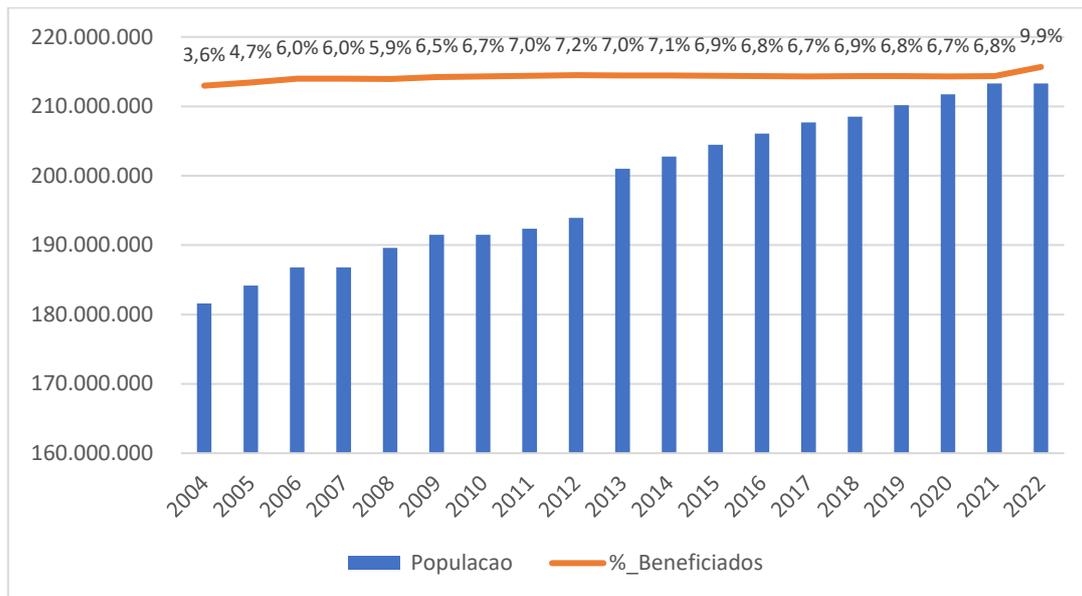
Dado o contexto e a evolução dos indicadores de desigualdade e pobreza demonstrados, é importante analisarmos também a evolução dos programas de transferência de renda, desde o Bolsa Família até o Auxílio Brasil.

Conforme apresentado no Gráfico 4, percebemos que, desde 2004, até mês de setembro de 2022, a quantidade de famílias que receberam os benefícios, em comparação com a totalidade da população brasileira, cresceu de forma constante até 2012, alcançando o pico de 7,2% das famílias beneficiárias. Após 2012 houve um período de estabilidade e leve redução nos anos posteriores e, somente em 2022, após o agravamento da crise social instalada, pós período pandêmico, com o aumento da quantidade de cidadãos abaixo da linha de pobreza, conforme informado, e com a reformulação do programa Auxílio Brasil, é que o percentual de famílias beneficiadas voltou a crescer, alcançando em 2022, até o mês de setembro, o percentual de 9,91%. Esse cenário sugere uma demora na atuação do Ministério da

Cidadania na antecipação e alocação de recursos, uma vez que a crise de 2015 e o aumento da miséria já eram sentidos por parcela significativa das famílias brasileiras, conforme pode ser constado no Gráfico 2.

Contudo, é importante também olharmos para os Estados, pois temos enormes diferenças regionais, cujas realidades e desafios para a gestão pública e, no caso específico, para gestão das políticas de redistribuição de renda, devem ser observadas.

**Gráfico 4** – População Brasileira Estimada x Famílias Beneficiadas (%)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de site do IBGE e do Ministério da Cidadania

Apesar da similaridade entre o Gráfico 3 (Proporção de Pobres por UF) e a Tabela 4 (Famílias Beneficiadas), no que se refere aos estados com maior índice de pessoas em situação de pobreza e os de maior quantidade de beneficiários dos programas se concentrarem nos estados no Nordeste e Norte, chama a atenção o fato de que os Estados de Rondônia, Roraima e Tocantins, que tiveram uma redução do número de família beneficiadas, com percentual superior a 2 p.p., entre 2012 e 2021, constarem acima da média nacional no que se refere à quantidade de pobres, em 2021. Tal fato pode ensejar algum problema de gestão na atualização e habilitação dos beneficiários no CadÚnico

**Tabela 4** - % Família Beneficiadas versus População Brasileira

UF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Norte</b>											
Acre	9,33	10,05	10,06	10,14	10,36	10,38	10,39	10,44	10,15	9,97	14,46
Amapá	7,65	7,29	7,42	7,93	8,10	8,74	9,30	9,46	8,90	8,60	14,02
Amazonas	9,26	9,42	9,45	9,25	9,35	9,52	10,08	9,98	9,76	9,50	14,09
Pará	10,46	10,80	11,12	10,93	11,07	11,13	11,42	11,51	11,12	10,91	15,27
Rondônia	7,41	6,82	6,74	6,44	5,80	5,01	4,79	4,59	4,56	4,67	6,85
Roraima	10,07	9,63	9,82	9,68	9,81	9,22	8,52	8,28	8,28	7,82	10,19
Tocantins	9,85	9,48	9,51	9,16	8,90	8,31	8,19	7,73	7,48	7,49	9,89
<b>Nordeste</b>											
Alagoas	13,78	13,29	13,43	13,15	12,26	12,00	12,46	12,40	12,14	12,27	15,89
Bahia	12,76	11,98	12,11	11,91	12,03	11,95	12,61	12,54	12,33	12,38	17,25
Ceará	12,86	12,57	12,52	12,25	11,91	11,54	11,84	11,83	11,82	11,85	16,04
Maranhão	14,17	14,16	14,56	14,28	13,97	14,03	14,17	13,92	13,54	13,47	17,14
Paraíba	13,27	12,94	13,48	13,23	13,13	12,77	13,13	13,17	12,87	12,80	17,10
Pernambuco	12,89	12,46	12,57	12,33	12,11	12,19	12,41	12,49	12,23	12,24	17,38
Piauí	14,40	14,27	14,48	14,25	14,13	13,81	13,99	14,10	13,83	13,88	19,12
Rio G. do Norte	11,30	10,77	10,80	10,53	10,32	9,84	10,32	10,32	10,29	10,29	14,30
Sergipe	12,71	12,39	12,86	12,55	12,09	12,18	12,83	12,88	12,37	12,20	17,51
<b>Sudeste</b>											
Espírito Santo	5,63	5,29	5,22	5,00	4,75	4,35	4,61	4,67	4,84	4,93	7,48
Minas Gerais	6,03	5,79	5,67	5,47	5,26	5,01	5,16	5,06	5,06	5,24	7,62
Rio de Janeiro	4,87	5,21	5,21	5,15	5,01	4,86	5,12	5,23	5,42	5,54	10,23
São Paulo	2,99	3,13	3,14	3,29	3,37	3,40	3,52	3,49	3,46	3,57	5,49
<b>Sul</b>											
Paraná	4,25	4,06	3,86	3,64	3,49	3,26	3,35	3,37	3,33	3,48	5,19
Rio G. do Sul	4,30	4,13	4,06	3,86	3,71	3,26	3,33	3,26	3,32	3,47	5,24
Santa Catarina	2,31	2,21	2,14	2,01	1,87	1,71	1,74	1,74	1,79	1,90	3,02
<b>Centro Oeste</b>											

Distrito											
Federal	3,77	3,40	3,29	3,33	2,97	2,75	2,79	2,43	2,75	2,95	5,00
Goiás	5,66	5,36	5,24	5,07	4,81	4,64	4,58	4,42	4,29	4,32	6,90
Mato Grosso	5,93	5,91	5,89	5,69	5,38	4,85	4,76	4,64	4,59	4,68	7,37
Mato G. do Sul	5,69	5,68	5,70	5,47	5,26	4,82	4,73	4,69	4,64	4,67	7,39
<b>Brasil</b>	<b>7,17</b>	<b>7,04</b>	<b>7,06</b>	<b>6,94</b>	<b>6,83</b>	<b>6,68</b>	<b>6,86</b>	<b>6,82</b>	<b>6,75</b>	<b>6,81</b>	<b>9,91</b>

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados do Ministério da Cidadania

Além disso, quando comparamos o percentual de famílias beneficiadas, descritas na Tabela 4, com o percentual de pessoas em situação de pobreza, apurados por Neri (junho/22), na comparação 2012 *versus* 2021, percebemos que na maioria dos estados o índice de pobreza aumentou (à exceção dos estados do Acre, Rondônia, Tocantins, Ceará, Piauí, Rio Grande do Sul e Santa Catarina), enquanto o número de família beneficiadas reduziu (à exceção do estados de Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rio de Janeiro e São Paulo). O que também sugere uma falta de gestão e/ou planejamento na distribuição dos recursos e no enfrentamento do combate à fome, conforme Tabela 5.

**Tabela 5** - % Famílias Beneficiadas *versus* % Pobres

UF		202									
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	0	2021
<b>Norte</b>											
AC	Beneficiados_%	9,33	10,05	10,06	10,14	10,36	10,38	10,39	10,44	10,15	9,97
	Índ_Pobreza_%	47,56	45,40	43,59	45,31	47,70	48,38	43,87	45,37	41,09	45,53
AP	Beneficiados_%	7,65	7,29	7,42	7,93	8,10	8,74	9,30	9,46	8,90	8,60
	Índ_Pobreza_%	43,41	35,33	38,24	40,74	42,85	46,84	46,63	44,22	43,06	46,80
AM	Beneficiados_%	9,26	9,42	9,45	9,25	9,35	9,52	10,08	9,98	9,76	9,50
	Índ_Pobreza_%	45,39	43,90	42,40	43,80	50,21	48,09	47,75	49,17	45,71	51,42
PA	Beneficiados_%	10,46	10,80	11,12	10,93	11,07	11,13	11,42	11,51	11,12	10,91
	Índ_Pobreza_%	46,12	44,90	42,00	45,41	46,92	45,95	46,97	46,73	37,78	46,85
RO	Beneficiados_%	7,41	6,82	6,74	6,44	5,80	5,01	4,79	4,59	4,56	4,67
	Índ_Pobreza_%	31,98	29,29	25,81	29,19	30,11	26,29	27,38	25,35	20,75	31,65
RR	Beneficiados_%	10,07	9,63	9,82	9,68	9,81	9,22	8,52	8,28	8,28	7,82
	Índ_Pobreza_%	33,44	33,51	30,15	32,57	32,44	35,96	35,04	43,53	40,17	46,16
TO	Beneficiados_%	9,85	9,48	9,51	9,16	8,90	8,31	8,19	7,73	7,48	7,49
	Índ_Pobreza_%	39,80	37,00	32,28	34,51	33,97	33,09	32,76	34,53	30,97	33,59
<b>Nordeste</b>											
AL	Beneficiados_%	13,78	13,29	13,43	13,15	12,26	12,00	12,46	12,40	12,14	12,27
	Índ_Pobreza_%	50,11	50,66	47,29	50,12	49,29	49,77	49,98	48,48	44,37	50,36
BA	Beneficiados_%	12,76	11,98	12,11	11,91	12,03	11,95	12,61	12,54	12,33	12,38
	Índ_Pobreza_%	46,32	42,79	39,49	40,79	44,55	46,13	45,95	42,43	39,24	47,33
CE	Beneficiados_%	12,86	12,57	12,52	12,25	11,91	11,54	11,84	11,83	11,82	11,85
	Índ_Pobreza_%	49,38	45,05	43,68	45,00	45,39	44,12	43,56	42,15	39,95	45,89

MA	Beneficiados_%	14,17	14,16	14,56	14,28	13,97	14,03	14,17	13,92	13,54	13,47
	Índ_Pobreza_%	55,67	54,31	51,96	53,27	54,28	54,79	54,68	54,00	49,53	57,98
PB	Beneficiados_%	13,27	12,94	13,48	13,23	13,13	12,77	13,13	13,17	12,87	12,80
	Índ_Pobreza_%	45,56	44,58	40,99	39,29	43,68	39,81	42,21	43,42	40,60	47,18
PE	Beneficiados_%	12,89	12,46	12,57	12,33	12,11	12,19	12,41	12,49	12,23	12,24
	Índ_Pobreza_%	45,53	41,33	37,27	39,58	41,52	41,76	41,91	42,19	42,37	50,32
PI	Beneficiados_%	14,40	14,27	14,48	14,25	14,13	13,81	13,99	14,10	13,83	13,88
	Índ_Pobreza_%	47,08	42,96	42,75	40,83	46,48	45,72	44,00	45,84	39,13	45,81
SE	Beneficiados_%	12,71	12,39	12,86	12,55	12,09	12,18	12,83	12,88	12,37	12,20
	Índ_Pobreza_%	44,83	42,65	39,14	40,66	42,31	43,19	46,11	44,91	35,94	48,17
RN	Beneficiados_%	11,30	10,77	10,80	10,53	10,32	9,84	10,32	10,32	10,29	10,29
	Índ_Pobreza_%	40,77	39,41	38,44	35,17	37,73	39,30	39,34	39,09	35,42	42,86
<b>Sudeste</b>											
ES	Beneficiados_%	5,63	5,29	5,22	5,00	4,75	4,35	4,61	4,67	4,84	4,93
	Índ_Pobreza_%	21,54	21,60	20,25	22,62	24,23	23,22	23,20	21,28	20,12	27,20
MG	Beneficiados_%	6,03	5,79	5,67	5,47	5,26	5,01	5,16	5,06	5,06	5,24
	Índ_Pobreza_%	22,53	21,08	19,68	20,01	22,20	22,13	22,37	20,63	18,70	25,25
RJ	Beneficiados_%	4,87	5,21	5,21	5,15	5,01	4,86	5,12	5,23	5,42	5,54
	Índ_Pobreza_%	19,80	17,96	15,42	16,97	18,45	18,20	18,39	18,78	20,37	22,81
SP	Beneficiados_%	2,99	3,13	3,14	3,29	3,37	3,40	3,52	3,49	3,46	3,57
	Índ_Pobreza_%	12,79	12,11	11,09	12,62	13,20	15,30	14,72	14,09	15,53	17,85
<b>Sul</b>											
PR	Beneficiados_%	4,25	4,06	3,86	3,64	3,49	3,26	3,35	3,37	3,33	3,48
	Índ_Pobreza_%	15,47	14,37	12,00	13,58	14,81	14,90	15,28	15,09	15,80	17,60
RS	Beneficiados_%	4,30	4,13	4,06	3,86	3,71	3,26	3,33	3,26	3,32	3,47
	Índ_Pobreza_%	15,08	12,56	12,13	12,65	13,70	13,63	15,20	12,59	13,81	13,53
SC	Beneficiados_%	2,31	2,21	2,14	2,01	1,87	1,71	1,74	1,74	1,79	1,90
	Índ_Pobreza_%	10,36	9,08	7,68	8,29	9,93	8,38	8,51	7,92	9,19	10,16

continuação  
Tabela 5

**Centro-Oeste**

DF	Beneficiados_%	3,77	3,40	3,29	3,33	2,97	2,75	2,79	2,43	2,75	2,95
	Índ_Pobreza_%	14,97	13,31	13,62	13,87	15,41	14,47	14,00	13,03	13,87	15,70
GO	Beneficiados_%	5,66	5,36	5,24	5,07	4,81	4,64	4,58	4,42	4,29	4,32
	Índ_Pobreza_%	19,33	15,27	17,85	17,18	18,90	17,97	19,20	19,13	19,28	22,52
MT	Beneficiados_%	5,93	5,91	5,89	5,69	5,38	4,85	4,76	4,64	4,59	4,68
	Índ_Pobreza_%	18,95	17,33	16,68	19,08	18,48	18,71	18,23	17,59	17,30	20,95
MS	Beneficiados_%	5,69	5,68	5,70	5,47	5,26	4,82	4,73	4,69	4,64	4,67
	Índ_Pobreza_%	19,32	16,92	16,70	16,64	18,86	17,84	16,54	16,18	17,33	20,24
<b>Brasil</b>	Beneficiados_%	<b>7,17</b>	<b>7,04</b>	<b>7,06</b>	<b>6,94</b>	<b>6,83</b>	<b>6,68</b>	<b>6,86</b>	<b>6,82</b>	<b>6,75</b>	<b>6,81</b>
	Índ_Pobreza_%	<b>27,36</b>	<b>25,48</b>	<b>23,72</b>	<b>24,93</b>	<b>26,51</b>	<b>26,79</b>	<b>26,86</b>	<b>26,05</b>	<b>25,08</b>	<b>29,62</b>

Fonte: Ministério da Cidadania e FGV Social a partir dos microdados da PNADC

Outro dado de interesse que corrobora o mesmo entendimento da falta de gestão na atualização ou rigor excessivo na habilitação das famílias, ou até mesmo restrições orçamentárias, para habilitação de

novas famílias, pode ser observado na Tabela 6, em que comparamos a quantidade de famílias cadastradas no CadÚnico com a quantidade de famílias beneficiadas. Percebemos que, com exceção do Distrito Federal, que teve um aumento no percentual de famílias beneficiadas em comparação com as cadastradas, todos os demais estados da federação tiveram uma redução no percentual do número de famílias, em comparação com os anos de 2012 e 2021.

**Tabela 6** - % Família no Cadastro Único versus Famílias Beneficiadas

UF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Norte</b>											
Acre	67,40	67,46	61,64	65,45	68,18	75,15	70,90	68,92	65,78	63,05	76,86
Amapá	67,41	64,22	59,26	65,81	66,06	74,31	66,56	61,18	54,88	50,25	69,98
Amazonas	70,41	68,68	63,10	63,76	64,87	70,73	66,43	63,48	61,00	58,67	75,02
Pará	72,33	69,88	66,00	65,65	65,36	70,38	65,05	62,20	58,71	55,75	68,34
Rondônia	55,84	49,76	44,89	46,98	43,36	42,18	36,78	34,12	32,68	31,94	40,59
Roraima	67,86	63,03	59,05	55,02	54,91	57,12	53,06	51,22	51,33	49,48	58,87
Tocantins	57,76	53,19	49,21	49,14	48,63	49,63	44,49	41,86	40,84	39,58	46,92
<b>Nordeste</b>											
Alagoas	70,97	66,71	64,52	66,39	62,74	67,90	62,78	62,37	61,33	59,63	68,76
Bahia	65,52	60,77	57,98	59,82	60,39	66,24	61,28	60,27	58,28	56,55	68,03
Ceará	66,42	62,85	60,21	61,12	59,70	63,73	59,87	59,08	58,41	56,42	67,30
Maranhão	73,05	68,42	65,86	67,89	65,84	72,10	67,26	64,99	63,57	62,27	71,16
Paraíba	66,71	62,73	61,95	65,66	65,54	70,77	65,96	64,68	62,18	59,54	69,68
Pernambuco	66,13	61,80	59,73	63,01	62,18	68,82	62,30	61,02	58,67	56,29	69,26
Piauí	68,17	64,09	61,51	64,29	64,98	71,44	67,45	66,69	63,96	61,63	73,68
Rio G. do Norte	61,03	56,80	54,16	57,03	57,54	61,91	58,83	57,82	56,52	54,29	65,70
Sergipe	69,36	64,59	62,90	63,84	61,02	67,66	63,54	62,13	59,14	56,12	69,57

Continuação Tabela 6

**Sudeste**

Espírito Santo	50,61	46,21	42,43	43,28	42,07	44,37	43,34	42,25	41,23	38,34	49,48
Minas Gerais	48,39	44,74	41,24	43,55	43,33	46,02	43,23	41,79	40,68	39,46	49,89
Rio de Janeiro	59,32	56,81	51,93	53,89	52,46	56,05	53,84	51,91	51,06	48,33	70,88
São Paulo	44,06	42,16	38,65	41,66	41,32	44,00	40,93	39,18	37,98	37,13	49,68

**Sul**

Paraná	40,40	37,03	32,96	33,26	32,36	33,13	31,59	31,16	29,89	29,19	38,31
Rio G. do Sul	47,14	42,39	37,75	39,39	39,22	39,67	38,81	38,23	37,71	36,86	47,96
Santa Catarina	35,38	31,44	28,11	29,67	29,46	31,24	31,76	31,57	31,38	31,09	41,47

**Centro Oeste**

Distrito Federal	43,68	38,87	36,34	41,35	40,31	49,70	50,52	45,89	50,13	<b>50,45</b>	67,84
Goiás	49,57	44,19	39,74	40,55	39,64	42,28	39,16	38,16	36,42	34,80	45,68
Mato Grosso	50,07	44,29	39,02	38,38	36,48	36,70	34,05	32,48	31,38	30,08	41,28
Mato G. do Sul	48,32	42,23	36,45	34,49	32,80	34,27	32,35	31,98	30,81	29,20	39,84

<b>Brasil</b>	<b>58,03</b>	<b>54,11</b>	<b>50,65</b>	<b>52,55</b>	<b>51,97</b>	<b>55,95</b>	<b>52,41</b>	<b>50,97</b>	<b>49,35</b>	<b>47,48</b>	<b>59,67</b>
---------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados do Ministério da Cidadania

Quanto ao valor dos benefícios recebidos, ao longo do período, conforme Tabela 7, podemos perceber que, ao atualizamos para o valor presente, utilizando o IPCA – Índice Nacional de Preços Para Consumidor Amplo, os valores se mantiveram muito próximos ao longo dos anos, variando pouco, tanto em nível nacional, quanto entre os estados. A única discrepância significativa ocorreu no ano de 2021, com a queda dos valores repassados em alguns meses e recentemente, nos meses de julho a setembro de 2022, com a promulgação da Emenda Constitucional 123 de 14 de julho de 2022, que concedeu um acréscimo mensal extraordinário, durante 5 (cinco) meses, de R\$200,00 (duzentos reais) e que deverá vigorar até 31 de dezembro de 2022.

**Tabela 7** - Valor médio - Benefícios Bolsa Família e Auxílio Brasil

UF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Média UF
Acre	294,83	348,71	361,06	349,43	334,15	340,34	331,16	327,82	110,54	242,61	383,07	<b>311,25</b>
Alagoas	241,32	265,62	265,52	252,02	241,56	244,37	239,62	237,14	70,55	147,49	326,32	<b>230,14</b>
Amapá	281,28	308,88	310,56	291,41	271,84	277,94	273,93	272,84	85,24	181,72	340,95	<b>263,33</b>
Amazonas	276,84	307,05	312,29	301,28	289,41	294,90	286,78	280,82	88,83	190,27	346,27	<b>270,43</b>
Bahia	233,92	260,97	262,00	247,61	234,71	237,16	231,72	229,08	67,65	141,42	317,01	<b>223,93</b>
Ceará	233,88	259,53	259,54	244,66	230,74	234,70	231,82	230,80	66,01	139,50	322,89	<b>223,10</b>
Distrito Federal	202,69	216,63	220,80	211,47	202,32	207,66	211,89	217,41	71,96	139,69	330,90	<b>203,04</b>
Espírito Santo	223,48	227,79	229,30	217,84	207,59	211,40	213,98	213,44	67,19	135,85	316,85	<b>205,88</b>
Goiás	224,84	235,43	236,38	220,40	204,15	199,07	194,77	193,84	62,95	118,81	305,91	<b>199,69</b>
Maranhão	256,30	295,93	298,91	284,04	271,72	274,44	267,26	262,69	84,34	169,91	328,54	<b>254,01</b>
Mato Grosso	230,71	242,74	242,86	228,84	213,83	212,43	207,13	206,49	70,75	133,45	312,93	<b>209,29</b>
Continuação Tabela 7												
Mato G. do Sul	234,35	251,01	250,03	237,12	223,84	223,54	219,11	219,92	75,41	144,98	322,14	<b>218,31</b>
Minas Gerais	226,40	240,77	241,73	228,13	216,87	220,21	220,47	221,62	71,78	144,29	320,81	<b>213,92</b>
Pará	261,31	287,25	288,77	274,25	259,90	261,29	251,69	245,63	75,57	156,31	322,18	<b>244,01</b>
Paraíba	235,49	268,46	274,38	263,46	252,80	256,08	250,76	246,55	72,93	158,34	327,76	<b>237,00</b>
Paraná	218,30	225,16	225,30	211,91	199,63	199,55	198,79	199,81	66,68	132,56	312,22	<b>199,08</b>
Pernambuco	230,81	252,06	253,50	241,13	229,74	232,68	227,08	224,66	66,08	135,34	316,94	<b>219,09</b>
Piauí	240,49	287,59	292,67	278,36	265,40	268,11	260,95	257,19	75,75	167,24	332,95	<b>247,88</b>
Rio de Janeiro	230,35	246,57	247,44	232,46	220,98	226,01	224,22	224,93	69,80	138,51	319,93	<b>216,47</b>
Rio G. do Norte	230,44	254,05	256,84	242,90	229,52	232,44	229,09	228,70	66,40	141,48	320,16	<b>221,09</b>
Rio G. do Sul	227,23	239,58	239,97	225,56	211,48	212,55	209,93	210,38	72,43	138,52	315,22	<b>209,35</b>
Rondônia	238,77	247,71	242,93	223,12	204,15	197,41	191,14	187,86	55,02	107,04	299,57	<b>199,52</b>

Roraima	267,45	286,07	290,98	276,75	262,51	269,65	260,46	257,98	90,73	181,40	349,66	<b>253,97</b>
Santa Catarina	228,58	239,73	239,90	224,49	212,47	214,52	214,36	215,11	78,14	151,33	322,65	<b>212,84</b>
São Paulo	221,55	232,06	236,15	221,84	208,40	210,01	207,38	208,73	69,71	137,97	317,77	<b>206,51</b>
Sergipe	235,67	252,69	248,51	232,67	218,74	219,57	212,71	208,50	61,01	122,19	299,90	<b>210,20</b>
Tocantins	244,60	270,72	269,61	252,99	237,02	237,11	232,26	231,95	73,37	148,35	325,35	<b>229,39</b>
<b>Média/mês</b>	<b>239,70</b>	<b>261,14</b>	<b>262,89</b>	<b>248,75</b>	<b>235,39</b>	<b>237,60</b>	<b>233,35</b>	<b>231,92</b>	<b>73,59</b>	<b>149,87</b>	<b>324,33</b>	<b>227,14</b>

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados do Ministério da Cidadania e IPCA-IBGE

(\*) os dados disponíveis para o ano de 2020 encontram-se inferiores à média mensal, o que sugere uma inconsistência, contudo não altera a análise dos dados.

Outro dado importante e que demonstra a falta de uma política de valorização e correção dos programas de transferência de renda é que, ao compararmos os valores recebidos nos programas de transferência de renda com o preço médio da cesta básica apurado pelo DIESSE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos), nas capitais brasileiras, conforme Tabela 8, verificamos que o valor médio dos benefícios não vem acompanhando a inflação do período e que sequer é suficiente para a compra integral da cesta básica. O maior valor médio recebido em comparação com o valor da cesta básica ocorreu em 2014, quando o percentual alcançou o índice de 53,30%.

**Tabela 8** - Comparativo valor médio versus valor cesta básica

Mês/Ano	Programa	Qtd famílias	Valor repassado	Valor médio benefício	Valor médio cesta	% Cesta
dez-12	Bolsa-Família	13.902.155	2.012.731.564,00	129,60	255,61	50,70%
dez-13	Bolsa-Família	14.086.199	2.139.325.691,00	150,48	290,23	51,85%
dez-14	Bolsa-Família	14.003.441	2.367.019.543,00	161,33	302,69	<b>53,30%</b>
dez-15	Bolsa-Família	13.936.791	2.270.795.927,00	166,20	338,72	49,07%

dez-16	Bolsa-Família	13.569.576	2.458.172.701,00	171,77	399,49	43,00%
dez-17	Bolsa-Família	13.828.609	2.480.967.459,00	179,71	380,93	47,18%
dez-18	Bolsa-Família	14.142.764	2.641.616.078,00	182,90	383,63	47,68%
dez-19	Bolsa-Família	13.170.607	2.525.746.007,00	188,43	423,39	44,51%
dez-20	Bolsa-Família	14.274.021	424.563.233,00	60,15	486,32	12,37%
dez-21	Auxílio-Brasil	14.519.216	3.255.468.332,00	133,47	569,23	23,45%
set-22	Auxílio-Brasil	20.653.849	12.474.265.191,00	284,98	640,70	44,48%

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados do Ministério da Cidadania e DIEESE

De modo geral, percebemos, a partir dos dados apresentados, que após os avanços ocorridos na primeira década, os indicadores de desigualdade e pobreza sofreram uma piora a partir de 2015.

Além disso, as políticas de transferência de renda não foram suficientes para mitigar os efeitos da crise econômica e da crise pandêmica de 2019. Seja devido à demora da atuação do Ministério da Cidadania na alocação de recursos e atualização dos valores, o que só ocorreu em julho/2022, às vésperas da eleição, seja por falta de uma melhor coordenação junto aos Estados e Municípios, na gestão, identificação, habilitação e atualização do CadÚnico, a fim de possibilitar a inclusão da população necessitada não contemplada nos referidos programas.



5

## 5

## AUXÍLIO BRASIL – COMPARATIVOS E ANÁLISES E O NOVO BOLSA FAMÍLIA

### 5.1 Auxílio Brasil – comparativos e análises

Passado mais um ano da implementação do Programa Auxílio Brasil e antes da implementação completa do novo Bolsa Família, promulgado no último dia 02 de março de 2023, através da MP 1.164/2023, que remodelou o atual programa Auxílio Brasil, faz-se necessário, analisar as mudanças implementadas, a fim de se buscar o melhor desenho, que atenda tanto os anseios do programa, no que concerne ao combate à fome, quanto à racionalização e à otimização dos recursos públicos.

Dito isso, procuraremos abordar nesse capítulo os temas e propostas debatidos nos últimos meses, e que foram objetos da auditoria de fiscalização do TCU, relatório 007.871/2022-8, de 07/12/2022.

O primeiro e talvez o mais crítico dos pontos discutidos ao longo dos últimos meses e abordados na auditoria é o que se refere à equidade na distribuição dos recursos entre as famílias beneficiárias, principalmente em relação ao desenho do programa Auxílio Brasil, que não estabelecia piso para as famílias, tornando elegíveis, inclusive as unipessoais em situação de extrema pobreza.

Esse fato foi agravado, posteriormente, com a aprovação do benefício extraordinário e do benefício complementar, que incrementaram os valores e estabeleceram o piso de R\$ 400,00 e R\$ 600,00, respectivamente. Isso possibilitou a criação de incentivos indevidos para que as famílias se cadastrassem separadamente, aumentando, assim, de forma significativa a quantidade de famílias com um único membro (famílias unipessoais).

Conforme observado na Tabela 9, o perfil das famílias cadastradas no CadÚnico, quanto à quantidade de integrantes, modificou-se significativamente durante o período da pandemia e, principalmente em 2022, com a promulgação da Emenda Constitucional nº. 123 de 14 julho de 2022, que estabeleceu o piso de R\$ 600,00.

O percentual de famílias com um membro era menor do que os com dois, três e quatro ou mais integrantes em 2019 e, em agosto/2022, já era o maior percentual entre as famílias com três e quatro ou mais integrantes, que, em sentido inverso, apresentaram queda.

Similarmente, a quantidade de famílias com um membro mais do que duplicou, com acréscimo de cerca de 3,40 milhões famílias em comparação a dezembro de 2018, elevando a correspondente participação percentual, enquanto a das famílias com três e quatro ou mais integrantes, caía.

**Tabela 9** – Percentual médio dos integrantes por família (PBF e PAB)

ANO	1 PESSOA - %		2 PESSOAS - %		3 PESSOAS - %		4 PESSOAS - %		5 PESSOAS - %		6 PESSOAS - %	
2018	1.837.573	14%	3.319.112	25%	3.853.337	29%	2.605.892	19%	1.219.235	9%	552.613	4%
2019	1.894.645	14%	3.297.406	25%	3.846.038	29%	2.595.661	19%	1.202.445	9%	540.773	4%
2020	1.999.737	15%	3.323.044	25%	3.881.803	29%	2.614.108	19%	1.195.557	9%	525.728	4%
2021	2.314.863	16%	3.639.929	25%	4.120.294	28%	2.713.968	19%	1.206.984	8%	509.301	4%
2022	4.589.328	<b>24%</b>	5.181.513	27%	4.955.205	26%	2.920.319	15%	1.216.401	6%	479.341	2%

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de SAGICAD (2022)

Como exemplo da distorção mencionada, podemos verificar que no desenho original do Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP), uma família unipessoal, elegível, em situação de extrema pobreza recebia o valor fixo de R\$ 105,00. Ao instituir o benefício mínimo de R\$ 400,00 e, posteriormente, de R\$ 600,00, o desenho ora em vigor tornou a situação desigual entre as famílias com e sem dependentes, unipessoais e, como consequência, estimulou o desmembramento e inclusão de famílias com um único membro. Podemos verificar esse cenário na simulação a seguir:

**Tabela 10** – Comparativo - Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP)**Desenho Original**

Uma família unipessoal (uma pessoa) x 105,00 = **105,00**

Uma família com: mãe, um filho recém-nascido e outro filho adolescente, matriculado e cursando a educação básica = **R\$ 325,00**

**Desenho Atual**

Uma família unipessoal (uma pessoa) = **R\$ 600,00**

Uma família com: mãe, um filho recém-nascido e outro filho adolescente, matriculado e cursando a educação básica = **R\$ 600,00**

Fonte: Elaborada pelo autor

Conforme observado, a adoção dos benefícios extraordinários que instituíram o valor mínimo de R\$ 400,00 (MP nº 1.076, de 07 de dezembro de 2021 e posterior regulamentação Lei nº 14.342/22 de 18 de maio de 2022) e do incremento de mais R\$ 200,00 (Emenda Constitucional nº 123 de 14 julho de 2022), incentivaram as famílias a se cadastrarem de forma individual, prejudicando os registros, os acompanhamentos e o controle do CadÚnico, além de majorarem os valores globais do programa e prejudicarem o cumprimento dos objetivos declarados pelo próprio programa, Auxílio Brasil, artigo 2º, parágrafo 1º:

III - promover, prioritariamente, o desenvolvimento das crianças e dos adolescentes, por meio de apoio financeiro a gestantes, a nutrízes, a crianças e a adolescentes em situação de pobreza ou de extrema pobreza (BRASIL, 2021).

A mudança de comportamento acabou por gerar deformações ainda maiores, pois enquanto uma família de adultos (um casal, por exemplo), pode se fragmentar em dois, recebendo de forma fraudulenta R\$1.200,00, uma família de “mãe solo”, ou seja, que é responsável financeiramente pelos cuidados de uma criança e adolescentes, por exemplo, não possui a mesma capacidade de desmembramento, permanecendo a receber o valor de R\$ 600,00 definidos na EC 123/2022.

Outra disparidade possível é que ao estimular o desmembramento e mantendo a linha de pobreza de R\$ 210,00, o beneficiário tem seus níveis de renda aumentados para quase 3 vezes no valor de ingresso, enquanto famílias cuja renda seja um pouco acima da atual linha de pobreza (entre R\$ 210,00 e R\$ 600,00), acabam por serem preteridas, não recebendo nenhum tipo de benefício. Cria-se, assim, um sentimento ainda maior de injustiça e um incentivo para que

as famílias, acima da linha de pobreza, subdeclarem suas rendas, a fim poderem ingressar no programa, conforme exemplo a seguir:

**Tabela 11** – Comparativo - Benefício de Situação de Pobreza (BSP) – Público-alvo

**Situação A** = Família de dois adultos e uma criança, com renda de R\$200,00 por pessoa, ou seja, R\$ 400,00 estão habilitadas a receber R\$600,00. Eleva-se, portanto, a renda mensal familiar para R\$ 1.000,00 mês.

**Situação B** = Família de dois adultos e uma criança, com renda de R\$300,00 cada, ou seja, R\$600,00. Não estão aptas a receber o benefício, uma vez que estão fora da linha de corte de entrada que é de R\$105,01 até R\$210,00, por pessoa.

Fonte: Elaborada pelo autor

Nesse ponto, é importante ressaltar que os programas de transferência de renda, na maioria das vezes, não são a única fonte de renda dessas famílias. Ainda que haja aquelas que sobrevivam apenas dos benefícios recebidos pelos programas, muitas declaram já ter alguma renda e os programas vêm complementá-las, permitindo uma vida mais digna. Daí a importância de obter informações verídicas, que representem a realidade social e financeira das famílias.

Outra questão importante é que, ao criar esses tipos de incentivos e comportamentos, o atual modelo acabou por deteriorar a qualidade das informações registradas no CadÚnico, com informações inverídicas e descoladas da realidade social brasileira. Prejudica-se, assim, uma série de outros programas que utilizam o mesmo cadastro para outras políticas públicas, que não a de transferência de renda.

Além dessas distorções e problemas, as inconsistências podem ter levado ao pagamento indevido a milhões de famílias brasileiras, cuja estimativa, constante do relatório da auditoria de fiscalização do TCU, relatório 007.871/2022-8, de 07/12/2022, pode ter chegado há 3,5 milhões de famílias em situação irregular, para outubro de 2022. O valor mensal estimado seria da ordem de R\$ 2,13 bilhões/mês, ou seja, R\$ 25,6 bilhões, em 12 meses.

Do ponto de vista da gestão pública esse é um quadro inadmissível, tanto pela ordem de grandeza, quanto pelo percentual de possíveis inconsistências frente ao total dos valores pagos no ano de 2022, que foi de 93,7 bilhões, de acordo com a Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD).

Além da vultuosidade dos valores envolvidos, essas inconsistências são ainda mais preocupantes na medida que os recursos são limitados e que muitas famílias, também em situação de vulnerabilidade, permanecem meses na fila de espera a fim de ingressarem no programa, seja por falta de recursos orçamentários suficientes, ou por não atenderem as regras de ingressos.

**Tabela 12** – Valor estimado de pagamentos indevidos – Auxílio Brasil

Quantidade de famílias com pagamento indevido (outubro/22) = 3,5 milhões

Valor médio pago em outubro/22 = R\$ 609,65

Valor estimado/mês = R\$ 2.133.775.000,00

Valor projeto para 12 meses = **R\$ 25,6 bilhões**

**Total pago em 2022 = R\$ 93,7 bilhões**

**Percentual de possíveis inconsistências frente ao total = 27,3%**

Fonte: Elaborada pelo autor

Outro ponto levantado pela auditoria do TCU, como causa dos problemas levantados apresentados, foi a precarização dos registros constantes do CadÚnico nos últimos anos, decorrentes, em grande parte, das restrições de isolamento adotadas no período agudo da pandemia de Covid-19, que restringiu a circulação de pessoas e, no âmbito dos serviços públicos, afastou as equipes da rede SUAS das tarefas de cadastramento e revisão dos beneficiários, além de suspensão das averiguações das bases de dados do governo, fundamentais para a correta identificação dos beneficiários dos referidos programas.

Para fins de comparação, verificou-se que pós alcançar o percentual de atualização de 85,3%, nos meses de dezembro de 2018 e janeiro de 2019, maior percentual da série, esse indicador recuou para 58,3% em outubro de 2021, à véspera da implementação do Auxílio Brasil, período de menor percentual de atualização.

As revisões e averiguações ficaram suspensas durante todo o período da pandemia, sendo retomadas apenas em fevereiro de 2022, porém em ritmo lento, conforme se verifica na Tabela 13, em que se demonstra a média anual do percentual de atualização cadastral dos últimos anos.

**Tabela 13** – Percentual de Atualização Cadastral 2015 a 2022

Ano	Famílias Cadastradas	Famílias Atualizadas	Percentual de Atualização
2015	243.563.279	171.609.216	70,50%
2016	324.957.021	225.605.796	69,40%
2017	324.102.727	235.069.500	72,50%
2018	327.409.252	264.764.856	80,90%
2019	337.559.081	282.685.237	83,70%
2020	347.345.082	265.964.970	76,60%
2021	367.125.492	229.605.311	<b>62,50%</b>
2022	444.415.401	305.681.156	68,80%

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados do Ministério da Cidadania

Por fim, faz-se necessário verificar a implementação dos novos benefícios constantes do Auxílio Brasil, a saber:

- Auxílio Criança Cidadã (ACC);
- Auxílio Esporte Escolar (AEE);
- Bolsa Iniciação Científica Júnior (BICJr);
- Auxílio Inclusão Produtiva Urbana (AIPU); e
- Auxílio Inclusão Produtiva Rural (AIPR).

Conforme destacado no relatório de auditoria do TCU, os benefícios AEE – Auxílio Esporte Escolar, BICJr – Bolsa Iniciação Científica Júnior e AIPR – Auxílio Inclusão Produtiva Rural foram implementados na sua integralidade, cumprindo assim o objetivo proposto no programa Auxílio Brasil. Contudo, o mesmo não ocorreu com os benefícios ACC – Auxílio Criança Cidadã e Auxílio Inclusão Produtiva Urbana – AIPU, cujas implementações não foram concretizadas.

O ACC – Auxílio Criança Cidadã foi instituído no rol da legislação atinente ao programa Auxílio Brasil, através da MP nº 1.061/2021 de 09/08/2021, e tinha como objetivo propiciar vagas em creches da rede privada não conveniada para a educação infantil. Porém, as alterações na medida provisória e a consequente promulgação da Lei nº 14.284/21,

que instituiu o Auxílio Brasil, fez com que o desenho do ACC tornasse inexecutável a sua aplicação.

O mesmo ocorreu com o AIPU - Auxílio Inclusão Produtiva Urbana, que também sofreu alterações no desenho original, quando da promulgação da Lei nº 14.284/2021, que trouxe consequências para sua implementação. A impossibilidade de sua aplicação deu-se em razão de a lei supracitada, no seu art. 17, *caput*, exigir o pagamento por meio de poupança formada a partir de depósito periódico, em conta individualizada, em nome de cada integrante familiar que apresentasse ampliação de renda. Esse aspecto gerou dúvidas no gestor, pois este se deparava com uma aparente sobreposição do programa com o FGTS.

Os exemplos e análises reforçam a relevância da implementação de políticas públicas consistentes e contínuas. E mais do que isso, reforçam a importância do desenho das políticas públicas, no caso específico das políticas de transferência de renda, e também no monitoramento e avaliação periódica.

Assim se configura o conceito de capacidade política, entendida como a relação dos recursos disponíveis, como são administrados e a relação destes com as demandas apresentadas ao governo. Além disso, ressalta-se também a dinâmica dos processos de oferta e demanda, que dependem tanto das entradas, processos e saídas, quanto dos níveis e mudanças no público, conforme abordado por Brenton, Baekkeskov e Hannah (2022).

## **5.2 O novo Bolsa Família**

Apesar de não ser objeto desse estudo e devido ao pouco tempo de sua publicação, o que pode ensejar modificações quando da tramitação no Congresso Nacional, procuraremos descrever os principais pontos constantes da Medida Provisória nº 1.164, de 02/03/2023, que instituiu o novo Bolsa Família.

### **5.2.1 Público-alvo**

Simplificou-se a regra de entrada no programa, estabelecendo como regra principal de ingresso: ter a renda mensal por pessoa de até

R\$ 218,00 (duzentos e dezoito reais). Ou seja, toda a renda gerada pelas pessoas da família, por mês, dividida pelo número de pessoas da família, é de, no máximo, R\$ 218,00. Se a renda mensal por pessoa da família estiver nesse critério, a família passa a ser elegível para o programa.

Estabeleceram-se ainda regras de proteção e transição para as famílias que entrarem no mercado de trabalho. Com a Regra de Proteção, se a família melhorar de vida e a renda por pessoa subir além da renda limite de entrada (linha de pobreza) em até meio salário-mínimo, o benefício não é imediatamente cortado. A família poderá permanecer no programa por até 24 meses, recebendo 50% do valor do benefício. O valor de 50% da regra de proteção será aplicado partir de junho de 2023.

Além disso, prevê-se o retorno garantido às famílias que se desligarem voluntariamente do programa ou estiverem na regra de proteção e precisarem retornar ao programa, terão prioridade na concessão. Os arts. 5 e 6 da Medida Provisória explicitam:

Art. 5º São elegíveis ao Programa Bolsa Família as famílias:

I - inscritas no CadÚnico; e

II - cuja renda familiar **per capita** mensal seja igual ou inferior a R\$ 218,00 (duzentos e dezoito reais).

Art. 6º As famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família cuja renda **per capita** mensal seja superior ao valor estabelecido no inciso II do **caput** do art. 5º serão mantidas no Programa pelo período de até vinte e quatro meses, observados os parâmetros estabelecidos neste artigo e em regulamento.

§ 1º Na hipótese de a renda familiar **per capita** mensal superar o valor de meio salário mínimo, excluído de seu cálculo o valor dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família e observado o disposto nos § 1º e § 2º do art. 4º, a família será desligada do Programa.

§ 2º Durante o período de vinte e quatro meses a que se refere o **caput**, a família beneficiária receberá cinquenta por cento do valor dos benefícios financeiros a que for elegível, nos termos do disposto no art. 7º.

§ 3º Terão prioridade para reingressar no Programa Bolsa Família:

I - as famílias que voluntariamente se desligarem do Programa; e

II - as famílias que forem desligadas do Programa em decorrência do término do período de vinte e quatro meses previsto no **caput**.

§ 4º Na hipótese prevista no § 3º, a família deverá cumprir os requisitos para ingresso no Programa Bolsa Família estabelecidos nesta Medida Provisória e em regulamento (BRASIL, 2023).

## 5.2.2 Benefícios/Valores

Os benefícios foram simplificados e reajustados, mantendo-se o piso mínimo de R\$ 600,00 por família, previsto na EC nº 123 de 14 julho de 2022, e introduzido o valor de R\$ 150,00 por criança com idade de 0 (zero) a 6 (seis) anos.

- Benefício de Renda de Cidadania: pago para todos os integrantes da família, no valor de R\$ 142,00 por pessoa;
- Benefício Complementar: pago às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, caso o Benefício de Renda de Cidadania não seja o suficiente para alcançar o valor mínimo de R\$600,00 por família. O complemento é calculado para garantir que nenhuma família receba menos que o valor de R\$ 600,00;
- Benefício Primeira Infância: no valor de R\$ 150,00 por criança com idade entre 0 (zero) e 6 (seis) anos;
- Benefício Variável Familiar: pago às famílias que tenham em sua composição gestantes e/ou crianças, com idade entre 7 (sete) e 12 (doze) anos incompletos e/ou adolescentes, com idade entre 12 (doze) e 18 (dezoito) anos incompletos; no valor de R\$ 50,00 por pessoa que atenda esses critérios.

Além disso, foram suprimidos os auxílios Esporte Escolar (AEE), Bolsa de Iniciação Científica Júnior (BICJr) e Auxílio Inclusão Produtiva Rural (AIPR), conforme art. 23 da Medida Provisória:

Art. 23. Ficam extintos os benefícios instituídos pelo [art. 5º da Lei nº 14.284, de 2021](#).

§ 1º Serão realizados os pagamentos mensais, relativos aos benefícios concedidos em dezembro de 2022, até que se

complete o total das doze parcelas mensais previstas, dos seguintes benefícios instituídos pelo [art. 5º da Lei nº 14.284, de 2021](#):

I - Auxílio Esporte Escolar;

II - Bolsa de Iniciação Científica Júnior; e

III - Auxílio Inclusão Produtiva Rural.

§ 2º Ato do Poder Executivo federal estabelecerá os critérios e os procedimentos para a execução dos benefícios de que trata o § 1º durante o ano de 2023 (BRASIL, 2023).

### 5.2.3 Condicionalidades

Mantiveram-se as condicionalidades previstas no programa Auxílio Brasil, conforme art. 10 da Medida Provisória:

Art. 10. A manutenção da família como beneficiária no Programa Bolsa Família dependerá, sem prejuízo dos requisitos estabelecidos nesta Medida Provisória e em regulamento, do cumprimento, pelos integrantes das famílias, de condicionalidades relativas:

I - à realização de pré-natal;

II - ao cumprimento do calendário nacional de vacinação;

III - ao acompanhamento do estado nutricional, para os beneficiários que tenham até sete anos de idade incompletos; e

IV - à frequência escolar mínima de:

a) sessenta por cento, para os beneficiários de quatro anos a seis anos de idade incompletos; e

b) setenta e cinco por cento, para os beneficiários de seis anos a dezoito anos de idade incompletos que não tenham concluído a educação básica (BRASIL, 2023).



6



## 6

## CONCLUSÃO

Ao longo do presente trabalho, propusemos estudar os programas de transferência de renda condicionada, no intuito de aprofundar as pesquisas acerca do tema, bem como de compreender os fatores que agravaram e/ou se mostraram insuficientes no combate à pobreza no Brasil. Em especial na última década, devido à crise econômico-financeira iniciada em 2014, e agravada com a crise pandêmica do Covid-19, houve a reversão do crescimento, a elevação dos níveis de desemprego e o retrocesso na tendência de queda da desigualdade social, apresentado no período anterior, de 2001 a 2014.

O objetivo precípua deste trabalho foi o de contribuir para a melhoria das políticas públicas de combate à fome, à miséria e à desigualdade social no Brasil. Para isso, procuramos analisar os avanços e limites do programa de transferência de renda, Auxílio Brasil, implementado pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, no combate à fome e às desigualdades sociais, em comparação com o extinto programa Bolsa Família, instituído pelo Decreto Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

A hipótese defendida foi a de que os programas de transferência de renda condicionada têm sido fundamentais no combate à fome e às desigualdades, principalmente quando os valores são mais generosos, segundo relatório do Banco Mundial de 2009. Entretanto, as mudanças ocorridas na gestão do programa Bolsa Família, nos últimos anos, e a política de substituição pelo Auxílio Brasil, não foram suficientes para conter, o agravamento da crise social instalada nos últimos anos. Com destaque, principalmente, no que concerne à cobertura e a focalização direcionada aos mais necessitados.

Como conclusões podemos perceber alguns pontos que corroboram a hipótese formulada. Ao comparamos as normas e regras dos programas Bolsa Família, instituído em 2003, por meio da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, e o Auxílio Brasil, pode-se constatar que foram poucas e residuais as alterações ocorridas no desenho original do programa Auxílio Brasil. Essas alterações estão concentradas basicamente na atualização dos valores e na inclusão dos novos benefícios, voltados à iniciação científica, esporte, inclusão produtiva rural e no benefício de transição. Contudo, ao analisarmos os

dados disponíveis, a evolução dos indicadores de desigualdade e pobreza, Brasil e regiões, e a evolução do percentual de pobres ao longo de período de 2012 a 2021, evidenciamos que as políticas de transferência de renda não foram totalmente suficientes para mitigar os efeitos da crise econômica e da crise pandêmica de 2019. Essa insuficiência foi devida tanto à demora da atuação do Ministério da Cidadania na alocação de recursos e atualização dos valores, o que só ocorreu em julho de 2022, quanto à falta de uma melhor coordenação junto aos Estados e Municípios, na gestão, identificação, habilitação e atualização do CadÚnico, a fim de possibilitar a inclusão da população necessitada não contemplada nos referidos programas.

Além disso, ao discorrermos sobre os temas debatidos nos últimos meses de 2022, no tocante à equidade na distribuição dos recursos, principalmente quanto ao desenho do programa Auxílio Brasil, percebemos que ao estabelecer um piso para as famílias, e tornar elegíveis inclusive as famílias unipessoais em situação de extrema pobreza, o programa acabou por estimular o desmembramento e inclusão de famílias com um único membro. Como consequência, houve a deterioração na qualidade das informações do CadÚnico e inconsistências no pagamento indevido a milhões de famílias brasileiras.

Também foi constatada a redução no percentual de atualizações, revisões e averiguações dos benefícios e condicionalidades, suspensas no período mais agudo da pandemia e que, apesar do retorno em fevereiro de 2022, permaneceram abaixo dos percentuais pré-pandemia. Além da não implementação dos benefícios ACC – Auxílio Criança Cidadã, e Auxílio Inclusão Produtiva Urbana – AIPU, que devido a alterações na medida provisória original (MP nº 1.061 de 09 de agosto de 2021), pela Lei nº 14.284/21, tornou-se inexecutável a aplicação desses benefícios.

Esses fatos reforçam a necessidade de revisão no desenho do programa Auxílio Brasil e de uma melhor gestão, na alocação dos recursos, na identificação, habilitação, atualização dos cadastros e condicionalidades, a fim de possibilitar a inclusão da população necessitada não contemplada nos referidos programas e a exclusão daquelas famílias não elegíveis. Essa revisão objetiva, portanto, a melhor racionalização e gestão dos recursos públicos.

Por fim, devido ao pouco tempo da publicação do novo Bolsa Família, lançado recentemente pela MP nº 1.164, de 02 de março de

2023, sugerimos alguns caminhos para os futuros estudos acerca do tema, como: a) rever o desenho implementado em comparação com os anteriores; b) verificar se houve melhoria na gestão, tanto dos recursos, no tocante aos pontos já apresentados, ou seja, na redução da quantidade de famílias unipessoais e/ou não elegíveis, quanto na melhora da qualidade do CadÚnico, fundamental para controle, monitoramento e gestão dos programas de transferência de renda e demais políticas públicas que utilizam do mesmo cadastro; e c) verificar se a atualização dos valores e o incremento dos benefícios para primeira infância e variável familiar estimularão a informalidade e/ou o uso de informações falsas, por parte dos beneficiários, no intuito de permanecerem parte do público do elegível do programa.

/



# REFERÊNCIAS

# REFERÊNCIAS

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v. 23, p. 25-48, 2002.

ARRETCHE, Marta. **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: EdUnesp, 2015.

BARBOSA, Rogério; SOUZA, Pedro Ferreira; SOARES, Serguei. **Desigualdade de renda no Brasil de 2012 a 2019**. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/desigualdade-brasil>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm).

BRASIL. **Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021**. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14284.htm).

BRASIL. **Medida provisória nº 1.164, de 2 de março de 2023**. Institui o Programa Bolsa Família e altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1164.htm#art28](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1164.htm#art28).

BRASIL. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. **Data Explorer**: auxílio emergencial. 2022. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.725/2022**. Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. TC 007.871/2022-8. Sessão de 07 de dezembro de 2022.

BRENTON, Scott; BAEKKESKOV, Erik; HANNAH, Adam. Policy capacity: evolving theory and missing links. **Policy Studies**, 2022.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

FISZBEIN, Ariel; SCHADY, Norbert R. **Conditional cash transfers**: reducing present and future poverty. World Bank Publications, 2009.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto. **Capacidades estatais e democracia**: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Ipea, 2014.

LICIO, Elaine Cristina; MESQUITA, Camile Sahb; CURRALERO, Claudia Regina

Baddini. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, p. 458-470, 2011.

NERI, Marcelo. **A escalada da desigualdade**: qual foi o impacto da crise sobre a distribuição de renda e a pobreza? FGV Social, 2019. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/A-Escalada-da-Desigualdade-Marcelo-Neri-FGV-Social.pdf>.

NERI, Marcelo Côrtes; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira. **A década inclusiva (2001-2011)**: desigualdade, pobreza e políticas de renda. IPEA, 2012.

OLIVEIRA, Maílson Rodrigues. **As relações intergovernamentais, o federalismo cooperativo e a gestão intersetorial nas ações de combate à pobreza no Brasil**: uma análise do Programa Bolsa Família 2003-2010. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Piauí. Teresina, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Perspectiva Global**: reportagens humanas. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/07/1794722>.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O Programa Bolsa Família**: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Texto para discussão, 2009.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania**: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez, 2004.

TOMAZINI, CARLA. **Social policy for the poorest in times of democratic backsliding in Brazil**: politicization, polarization and policy

changes under Bolsonaro. 2022. Disponível em: [mhttps://www.ippapublicpolicy.org/conference/iwpp3-budapest/panel-list/15/panel/policy-and-capacity-dismantling-in-the-context-of-democratic-backsliding/1244](https://www.ippapublicpolicy.org/conference/iwpp3-budapest/panel-list/15/panel/policy-and-capacity-dismantling-in-the-context-of-democratic-backsliding/1244).

VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? **Estudos Avançados**, v. 14, p. 179-210, 2000.



idn

Bo  
pro  
cit  
ref  
Nos  
são

**idp**

A ESCOLHA QUE  
**TRANSFORMA**  
O SEU CONHECIMENTO