PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO

MONOGRAFIA JURÍDICA

A CONSTRUÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

OS IMPACTOS DO BOLSA FAMÍLIA PARA REDUÇÃO DA POBREZA E DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

ORIENTANDO – MARCOS ROBERTO CARVALHO DA ROCHA
ORIENTADORA – PROFª. DRA. FERNANDA DA SILVA BORGES

GOIÂNIA-GO
2025

MARCOS ROBERTO CARVALHO DA ROCHA

A CONSTRUÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

OS IMPACTOS DO BOLSA FAMÍLIA PARA REDUÇÃO DA POBREZA E DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

Monografia apresentada à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito, Negócios e Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás Prof.ª Orientadora - Dra. Fernanda da Silva Borges.

GOIÂNIA-GO
2025

MARCOS ROBERTO CARVALHO DA ROCHA

A CONSTRUÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

OS IMPACTOS DO BOLSA FAMÍLIA PARA REDUÇÃO DA POBREZA E DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

Data da Defesa: 04 de junho de 2025

BANCA EXAMINADORA

_____

Orientador (a): Prof. (a): Dra. Fernanda da Silva Borges
Nota

_____

Examinador (a) Convidado (a): Prof. (a): Me. Júlio Anderson Alves Bueno
Nota

RESUMO

O estudo analisou a trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil, destacando pontos históricos desde as iniciativas pontuais até a consolidação de políticas públicas integradas, como o Programa Bolsa Família. O objetivo foi investigar como essas ações influenciaram a redução da pobreza e das desigualdades sociais. Utilizou-se a pesquisa bibliográfica com abordagem qualitativo, a partir de análise documental, teórica e com dados secundários. Os resultados evidenciaram que os programas de transferência de renda atuaram como instrumentos eficazes de alívio imediato da pobreza e de estímulo à inclusão social, especialmente após a unificação dos benefícios no Programa Bolsa Família. A pesquisa demonstrou que, além de promover a melhoria nas condições de vida das populações vulneráveis, o programa gerou impactos positivos na economia, como o aumento do consumo e do Produto Interno Bruto. Constatou-se também que a eficácia do programa dependeu da integração com outras políticas públicas e do fortalecimento da gestão descentralizada. Concluiu-se que, embora insuficientes de forma isolada, as transferências condicionadas de renda, quando articuladas a ações estruturantes, configuraram-se como ferramentas fundamentais na construção de um sistema de proteção social mais equitativo.

Palavras-chave: Transferência de renda; Pacto federativo; CadÚnico; Bolsa Família; Pobreza.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 6

1 ACONTECIMENTOS HISTÓRICOS DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL 8

1.1 A IMPORTÂNCIA DO PACTO FEDERATIVO NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 9

1.2 A DINÂMICA NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL 13

1.3 A UNIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA 17

2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO SOCIAL 20

2.1 AS TRANSFORMAÇÕES RELEVANTES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA 25

2.2 OS EFEITOS DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA SOBRE A REDUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE SOCIAL 34

CONCLUSÃO 42

REFERÊNCIAS 43

INTRODUÇÃO

A consolidação dos programas de transferência de renda no Brasil constitui um marco na trajetória das políticas públicas voltadas à promoção da justiça social e do combate à pobreza. Desde o rompimento das iniciativas de caráter assistencialista até a criação do Programa Bolsa Família, observou-se um processo de institucionalização que transformou essas ações em instrumentos fundamentais da proteção social brasileira. No entanto a centralização histórica e as desigualdades regionais apontam desafios persistentes à efetividade dessas políticas. Diante disso, a presente pesquisa propôs-se a investigar: em que medida o desenvolvimento dos programas de transferência de renda contribuiu para a redução das desigualdades sociais e quais os principais entraves na sua implementação?

A relevância deste estudo justifica-se pela importância social de políticas públicas que buscam garantir condições mínimas de dignidade, bem como por sua pertinência jurídica no texto constitucional, dado o vínculo direto com os princípios da cidadania e da justiça social. O objetivo geral da pesquisa constituiu em analisar a trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil, com ênfase na consolidação no Programa Bolsa Família e seus impactos econômicos e sociais. Como objetivos específicos, buscou-se compreender os efeitos dessas políticas sobre a pobreza, a desigualdade e a estrutura federativa brasileira.

Adotou-se uma abordagem qualitativa, com base em análise documental e revisão bibliográfica de legislações, relatórios e pesquisas institucionais e outros estudos acadêmicos. O trabalho apresenta na primeira seção: acontecimentos históricos dos programas de transferência de renda no Brasil, com objetivo de contextualizar a construção das políticas sociais. Destaca-se, a relevância do pacto federativo para execução das políticas públicas de Assistência Social, bem como a dinâmica na implementação da política de proteção social. Além disso, aborda-se o processo de unificação dos programas de transferência de renda no âmbito do Programa Bolsa Família. A segunda seção da dissertação analisa o Programa Bolsa Família como instrumento de proteção social, revisitando as transformações relevantes do Programa Bolsa Família ao longo do seu desenvolvimento. Por fim, são avaliados as pesquisas

e dados sobre os efeitos dos programas de transferência de renda na redução da pobreza e das desigualdades sociais no Brasil.

1 ACONTECIMENTOS HISTÓRICOS DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

A presente seção busca apresentar as principais mudanças pelas quais passaram os programas de transferência de renda ao decorrer da evolução das políticas sociais no Brasil. A consolidação dos princípios e diretrizes da política social enfrenta muitos desafios, que vão desde o assistencialismo secular até a capacidade efetiva de garantir a justiça social proposta pela Constituição Cidadã de 1988.

A evolução da proteção social representa um caminho que tem como ponto de partida, uma ideia de estado mínimo na direção do estado social. Até os idos de 1970, a proteção social se limitava ao modelo contributivo, alcançando apenas os trabalhadores formais. No entanto, foi na década de 70 que surge a Renda Mensal Vitalícia como os primeiros esforços para incluir uma pequena parcela da sociedade, idosos, pessoas com deficiência de baixa renda e pequenos agricultores, no sistema de proteção social (Lício, 2004 p. 38).

No contexto histórico, observa-se que as mudanças mais profundas são efetivadas com a Constituição Federal de 1988, que ampliou o alcance das políticas socias. A Assistência Social foi reconhecida como um direito social expresso no texto constitucional, inserindo-se no âmbito da Seguridade Social ao lado da Saúde e da Previdência.

Um marco das políticas públicas, voltada para os programas de transferência de Renda, teve destaque no cenário político brasileiro a partir da apresentação do Projeto de Lei nº 80/1991, de autoria do então Senador Eduardo Matarazzo Suplicy (PT/SP), que propunha a criação do Programa de Garantia de Renda Mínima. A proposta visava complementar a renda de indivíduos com idade superior a 25 anos cujos rendimentos mensais fossem inferiores a um determinado patamar. A implementação da política teria início com os indivíduos com mais de 60 anos de idade, sendo sua cobertura progressivamente ampliada até alcançar a universalidade da população (Ruschel; Jurumenha e Dutra, 2015 p.02).

A partir dessa iniciativa, iniciou-se um período de materialização e expansão dos programas de transferência de renda, através da implementação de tais políticas públicas: Benefício por Prestação Continuada - BPC (1996);

Erradicação do Trabalho Infantil - PETI (1997); Agente Jovem (2001); Bolsa escola - BES (2001); Agente Jovem (2001); Bolsa Alimentação – BAL (2001); Auxílio Gás (2002); Programa Cartão Alimentação - PCA (2003); Bolsa Família - PBF (2003).

Essas iniciativas significaram um crescimento qualitativo na proteção social brasileira, assistindo milhares de pessoas, até então, sem nehuma proteção social. Os programas de transferência de renda formularam políticas públicas voltadas à transferência de renda direta de recursos monetários para indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Em geral, Ruschel; Jurumenha e Dutra (2015 p.02) destaca que:

> Os programas de transferência de renda foram elaborados em um momento histórico cuja conjuntura socioeconômica estava marcada pelo grande crescimento do desemprego, com formas de ocupações precárias e instáveis, sem proteção social que garantida pelos benefícios da Previdência Social e ainda, pela queda da renda oriunda do trabalho, o aumento da pobreza e da desigualdade social.

Assim, a transferência de renda configura-se como um instrumento de incentivo ao acesso a políticas públicas universais e estruturantes, com ênfase nas áreas de saúde, educação e inserção produtiva. No entanto, é importante destacar que a transferência de renda, isoladamente, não é suficiente para assegurar totalmente a superação da condição de pobreza, é imprescindível que essas ações sejam articuladas a outras políticas públicas integradas pela esfera federal, estadual e municipal.

1.1 A IMPORTÂNCIA DO PACTO FEDERATIVO NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

No Brasil o federalismo foi implementado como forma de descentralização do poder, garantindo aos Estados-Membros autonomia política, administrativa e financeira. Esse modo de organização permite que cada ente federativo organize e gerencie suas competências de forma independente, devendo observar as diretrizes constitucionais.

Segundo Gadelha (2017):

> No Brasil, o Pacto Federativo foi instaurado com a Constituição Federal de 1988 com a celebração do atual pacto político institucional. O objetivo da Constituição de 1988, ao celebrar

> este pacto, era claro: permitir que o Brasil aproveitasse a principal vantagem da forma federativa de Estado, que é a adequação das leis e instituições do país às necessidades específicas de cada região. (Gadelha, 2017, p. 17)

No que diz respeito ao tratamento dos entes federativos, a Constituição Federal de 1988 elegeu a forma de Federalismo assimétrica. Está previsto no texto constitucional um tratamento diferente para cada Estado-Membro no intuito de diminuir as desigualdades, conforme nos afirma Martins (2022, p.1874):

> O Federalismo brasileiro é assimétrico, na medida em que a Constituição Federal prevê hipóteses de tratamento diferenciado entre os entes federativos, buscando atender a um dos objetivos da República: reduzir as desigualdades regionais (art. 3º, III, *in fine*, CF). (Martins, 2022, p.1874).

Nesse sentido, o Estado brasileiro é formado por um extenso território demográfico. Apesar de que, essa extensão que faz do Brasil um país continental, é também a causa de desigualdades entre os Entes da Federação, o que caracteriza a assimetria entre eles.

Segundo dados do IBGE (2024) o PIB do Brasil no exercício financeiro de 2021 foi de R$ 11,7 trilhões. A tabela abaixo demonstra a desigualdade entre as Unidades da Federação.

Tabela 1

Unidades da Federação	PIB em 2021 (1.000.000 R$)
Acre	21.374
Alagoas	76.266
Amapá	20.100
Amazonas	131.531
Bahia	352.618
Ceará	194.885
Distrito Federal	286.944
Espírito Santo	186.337
Goiás	269.628
Maranhão	124.981
Mato Grosso	233.390
Mato Grosso do Sul	142.204
Minas Gerais	857.593
Paraná	549.973
Paraíba	77.470
Pará	262.985
Pernambuco	220.814
Piauí	64.028
Rio de Janeiro	949.381
Rio Grande do Norte	80.181
Rio Grande do Sul	581.284
Rondônia	58.170
Roraima	18.203
Santa Catarina	428.571
Sergipe	51.861
São Paulo	2.719.751
Tocantins	51.781

FONTE: IBGE (2021)

Conforme podemos acompanhar, as desigualdades entre as Unidades Federativas brasileiras, demonstrada pelo PIB, revelam os desafios estruturais do pacto federativo e da transferência de poder. Uma vez que, Estados como São Paulo lideram com um PIB de R$ 2.719,751 bilhões, outros Estados como Roraima apresentam um PIB de apenas R$ 18.203 milhões, revelando uma acentuada desigualdade econômica. Essa diferença também é demonstrada em comparação aos Estados de Minas gerais R$ 857.593 milhões em relação ao Amapá R$ 20.100 milhões.

As dimensões territoriais e populacionais do Estado brasileiro, aliadas às suas diversidades regionais, sejam elas de ordem climática, ambiental e cultural, consolidam um cenário desafiador, por si só, para um modelo de gestão federativa considerar tais particularidades. O reconhecimento da diversidade existente na realidade local de cada unidade da Federação constitui elemento essencial para análise das relações federativas sob a ótica da democracia. (Brasil, 2009)

Portanto, tais contrastes destacam as assimetrias regionais, que impactam o desenvolvimento econômico e social entre as regiões do país. De acordo com Gadelha (2017):

> o modelo assimétrico, retrata uma forma típica e específica de federalismo que procura acomodar divergências acentuadas de regiões/unidades dentro de um mesmo território – inclusive com tendências separatistas -, outorgando-lhes condições – econômicas, jurídicas, linguísticas etc. (Gadelha, 2017, p.25).

Diante desse desafio o Sistema Único de Assistência Social – SUAS é posto a favor de uma Política Nacional que seja capaz de fortalecer o pacto federativo e promover a gestão compartilhada das políticas de proteção social entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Como nos aponta a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS em sua publicação (2007) o SUAS busca reduzir as desigualdades regionais e garantir maior autonomia aos entes federativos na execução das ações socioassistenciais.

Essa configuração, embora tenha previsto a distribuição de competências para alcançar os efeitos esperados sobre o federalismo e as políticas públicas, não era perceptível na Constituição Federal de 1988. No início da década de 90

permaneceu a estrutura institucional das políticas sociais dos governos militares. Isto significa, um modelo em que a distribuição das responsabilidades sociais era caracterizada pela tradição histórica de cada região, ao invés de seguir as diretrizes do federalismo. (Arretche, 2004, p.22)

Diante da herança do centralismo do período autoritário aliado a indefinição das responsabilidades entre os entes federativos, o governo central assume a liderança para formulação da regulamentação do processo de descentralização das políticas nacionais. (Silva, 2015, p.7)

Além disso, o autor destaca que a descentralização no Brasil instituída pelo governo federal por meio da criação de sistemas nacionais de desenvolvimento humano e social, na prática se aproximou do fortalecimento de poder dos municípios, na medida em que buscava ampliar a oferta da política de proteção social por meio dos entes federativos.

> Observa-se, assim, que a adoção de sistemas nacionais foi o instrumento utilizado pelo governo central para efetivação da descentralização no Brasil. Apesar da perspectiva sistêmica, em muitos casos, descentralização confundiu-se com municipalização. Isto porque a preocupação inicial do governo federal estava na expansão de serviços sociais, que seriam prestados diretamente pelos governos locais. Aos estados caberia uma função residual e/ou de complementariedade técnica e financeira aos municípios (Silva, 2015, p.7).

Portanto, verifica-se que, no processo de fortalecimento da política Nacional de Assistência Social, foi necessário para impulsionar a oferta dos serviços socioassistenciais, o fortalecimento de uma rede intersetorial de três níveis de governo. Este conjunto, guiado pelo governo federal, assumindo protagonismo no processo de regulação das responsabilidades e normas gerais, ao passo que foram atribuídos para os municípios e estados a execução e coordenação dos programas sociais.

Desse modo, para uma política que trabalha em rede é essencial a existência de uma gestão intergovernamental para os três níveis de governo, que tanto coordena as ações, como executa a operação de transferências sociais.

1.2 A DINÂMICA NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL

A implementação de políticas públicas constitui um processo fundamental para compreensão da atuação dos governos em relação a sociedade contemporânea. A natureza da complexidade do processo manifesta-se particularmente nos arranjos federativos, nos quais a autonomia constitucional dos entes federativos impõe a construção de mecanismos sofisticados de coordenação vertical. (Jaccoud *et al,* 2020, p.113)

Segundo dados do IBGE (2023), o Estado federativo brasileiro é composto por 5.598 unidades: a União (ou Governo Federal), o Distrito Federal, com seu respectivo Governador; 26 Estados, cada qual com seu governo regional; e 5.570 municípios organizados institucionalmente por meio de uma prefeitura e uma câmara legislativa municipal.

O conjunto dos municípios brasileiros apresenta elevada diversidade interna, ocorrendo diversos tipos de manifestações em suas múltiplas dimensões. Apesar de mais de duas décadas de vigência do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, essas diferenças ainda não são totalmente compreendidas, reconhecidas ou incorporadas nos esforços de formulação de um pacto federativo voltado à gestão da política de assistência social no país.

No ano de 2003, diante da ampliação da proteção social no Estado brasileiro, foi construído e implementado o Sistema Único de Assistência Social – SUAS:

> O SUAS, como sistema de política pública, atua junto com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e a Renda de Cidadania, no sentido de fortalecer a estratégia FOME ZERO. Essa parceria visa garantir a promoção de direitos essenciais ao cidadão: a segurança alimentar e nutricional, buscando a inclusão social, e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome. (Brasil, 2009 p. 14)

Nesse mesmo ano, ocorre a principal deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, onde foi elaborado uma nova proposta para a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, essa proposta foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS:

> O CNAS é o órgão superior de deliberação colegiada, instituído pela Lei nº 8.742, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de

> 7 de dezembro de 1993. Tem caráter permanente e estrutura-se a partir da composição paritária entre governo e sociedade civil e é vinculado à estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social. (Brasil, 2009 p. 14)

Este novo arcabouço de política socioassistencial, ora aprovado e implementado, tem como base as demandas locais, com a visão de levar o acesso dos serviços e benefícios sociais para grupos historicamente não alcançados, até então, pelas políticas sociais. Ao priorizar áreas de maior vulnerabilidade e risco, essa estratégia fortalece a rede de assistência, com o foco na família como núcleo central, a fim de promover direitos como acolhimento, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social.

Uma das iniciativas principais para garantir a viabilidade da assistência social ao novo contexto, teve como base a classificação dos municípios por porte, conforme estabelecido no PNAS/2004.

Tabela 2

Distribuição dos municípios	Porte populacional
Cidades brasileiras = 5.565 municípios	189.798.423 (s/DF)
Porte Pequeno I (até 20 mil habitantes) - 3.915 municípios - 70%	32.651.969- 17,%
Porte Pequeno II (+ 20 a 50 mil habitantes) - 1.043 - municípios - 19%	31.735.460- 16,%
Porte Médio (+50 a 100 mil habitantes) - 324 - municípios - 6%	22.296.466- 12%
Grande Porte (+100 a 900 mil habitantes) - 266 – municípios - 5%	63.307.418- 33%
Metrópole (+900 mil habitantes) - 17 municípios - 0,3%	41.184.295- 22%
Distrito Federal, 2.609.997 habitantes - Total de habitantes no Brasil em 2010, 192.382.739 habitantes.	

Fonte: IBGE, Censo de 2010.

De acordo com Sposati (2015, p. 51):

> Essa iniciativa correspondeu a um avanço no sentido de quebrar a pseudo homogeneidade da conformação das cidades brasileiras, tratadas nas agendas federais sob a homogeneidade da nominação legal de municípios, e suas competências uniformes, sem permitir a distinção entre uma metrópole de mais de uma dezena de milhões de habitantes ou de uma cidade de mil habitantes. Os habitantes, cidadãos reais, ficam encobertos pela nominação município.

Sobre a gestão do PNAS/2004, Brasil (2007, p.17), esclarece:

> Muitas iniciativas são fundamentais para pensar o formato da assistência social dentro do novo contexto, como por exemplo a classificação dos municípios em uma escala de portes específicos para sua execução (pequeno I, pequeno II, médio, grande e metrópole) conhecido como portes da PNAS/2004. A Política Nacional ultrapassa a visão de atenção aos mais pobres

> e recoloca seu foco nas necessidades sociais a partir dos níveis de proteção social básica e especial.

A assistência social em municípios de pequeno porte exige um modelo diferenciado de gestão, capaz de oferecer atendimento especializado por meio de articulações intermunicipais. Nesse contexto o governo estadual assume um papel fundamental como fomentador e articulador dessa rede, garantindo a proximidade entre os municípios

No entanto, no Brasil, embora 89% dos entes municipais dependam dos estados para a proteção social especializada no âmbito do SUAS, essa responsabilidade não está claramente no atual pacto federativo, gerando grandes lacunas na prestação de serviços.

Quadro 1
Responsabilidade dos entes federativos na política de assistência social

	A partir da década de 1930	1988-2003	2004-2016 (Suas)
Responsabilidades dos três níveis de governo	Ações fragmentadas, subvencionadas por órgão federal e implementadas majoritariamente por entidades filantrópicas. As ações estaduais e municipais na área de assistência social eram residuais e independentes das ações das entidades subvencionadas pela LBA.	A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) prevê a responsabilidade pública na oferta da política e a descentralização político administrativa para sua implementação. A publicação da Loas, a extinção da LBA e a publicação das NOBs avançam na especificação da competência de cada nível de governo, mas a implementação das mudanças foi parcial.	Avanços significativos na construção da identidade da política, definição das competências dos entes federativos (tendo a União como formuladora, regulamentadora e financiadora; municípios como executores; e estados com papel indefinido entre coordenação regional e execução residual da política). Consolidação de espaços e ampliação de instrumentos de coordenação federativa. O papel dos governos estaduais permanece residual e discricionário.
Principais normativos	Criação da LBA, sob a forma de associação civil (Decreto-Lei nº 4.830/1942). A LBA é transformada em fundação (Decreto-Lei nº 593/1969).	CF/1988. Loas de 1993. Extinção da LBA (Medida Provisória nº 813/1995). NOB nº 1 de 1997. NOB nº 2 de 1998.	PNAS de 2004. NOB-Suas de 2005. Alteração da Loas – Lei nº 12.435/2011. NOB-Suas de 2012.

Fonte: IPEA (2021)

O processo de descentralização promovido pela institucionalização do SUAS teve como objetivo principal incentivar a adesão dos entes federativos as estratégias nacionais e objetivos comuns. Diante das diversidades entre os municípios, foi necessário investir na construção de capacidades estatais mínimas para a gestão e execução das políticas de assistência social.

De acordo com Jaccoud *et al* (2020, p.115), os instrumentos de coordenação desenvolvidos pelo governo federal foram fundamentais para promover a padronização, integração e cooperação entre os três níveis de governo. Os principais desses instrumentos utilizados pelo governo federal em favor da coordenação intergovernamental foram:

> A Lei Orgânica de Assistência Social – LOA de 1993 a 2012; Política Nacional de Assistência social – PNAS de 2014; Normas Operacionais Básicas – NOBs de 1997, 1998, 2005 e 2012; Dados do Censo SUAS e de outras fontes que permitem mensurar a evolução das capacidades estatais e ofertas no âmbito da assistência social; Registros de reuniões na Comissão Inter gestores Tripartite – CIT e Comissão Inter gestores Bipartite – CIB.

No âmbito do SUAS, são esses instrumentos de coordenação pactuados nos três níveis de governo, que definem princípios, prioridades e metas a serem alcançadas pelos entes federativos.

No caso dos estados, esses instrumentos foram introduzidos ainda na vigência da NOB – SUAS, mas tiveram pouca eficácia em garantir a adesão aos compromissos do sistema. Já nos municípios, os pactos de aprimoramento foram implementados com a NOB de 2012, detalhando metas e reforçando compromissos previamente estabelecidos, com o objetivo de ampliar a cobertura e melhorar a qualidade da política de assistência social.

A União, ao concentrar autoridade política e recursos financeiros, conseguiu viabilizar sua agenda por meio da adesão dos entes subnacionais. No entanto, a capacidade de influência do governo federal sobre esses entes variou.

Diante disso, os instrumentos e espaços de articulação federativa contribuíram para a ampliação das ofertas, mas com impactos desiguais entre estados e municípios. Os municípios, principais responsáveis pela execução da política, demonstraram adesão efetiva ao SUAS e aos seus mecanismos de coordenação. Já os estados apresentaram atuação marcada por elevada discricionariedade e compromisso institucional heterogêneo, geralmente aquém das responsabilidades que lhes cabem.

Assim, os instrumentos de coordenação da política de assistência social, respeitando as responsabilidades previstas na legislação, buscaram ampliar a capacidade do governo federal de normatizar e coordenar o sistema.

Simultaneamente, visaram fortalecer os municípios no cumprimento de sua função executora. No âmbito estadual, os instrumentos procuraram incentivar o papel supletivo dos estados na oferta da proteção especial e na coordenação de blocos regionais de municípios, promovendo a regionalização dos serviços de média e alta complexidade.

1.3 A UNIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A partir do movimento de redemocratização, o Brasil começou a estruturar um arcabouço de políticas sociais de iniciativa governamentais destinadas ao enfrentamento da pobreza.

Durante a transição entre os Governos, do Presidente Fernando Henrique Cardoso e do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2002. Na época, coexistiam quatro iniciativas principais – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão – Alimentação – as quais operavam com limitações, como cotas de atendimento, benefícios de baixo valor e focalização em apenas um membro da família. Além disso, havia uma falta de articulação dessas políticas federais e programas similares executados por estados e municípios, caracterizando uma gestão desintegrada e ineficiente.

O Programa Bolsa Escola, vinculado ao Ministério da Educação, destinava-se a famílias com renda per capita mensal de até R$ 90,00 (noventa reais) e que tivesse criança ou adolescente entre 6 e 15 anos de idade matriculados na rede regular de ensino. O benefício consistia no valor de R$ 15,00 (quinze reais) por criança, limitado a três beneficiários por família. A manutenção do recebimento estava condicionada a comprovação de frequência escolar mínima de 85% das aulas. Essa iniciativa buscava combater a evasão escolar ao vincular a transferência monetária à permaneça dos estudantes no sistema educacional.

Conforme complementa Lício (2004, p.45), em abril de 2001 o Bolsa Escola substitui o Programa Renda Mínima e altera a configuração do modo operacional:

> Em abril de 2001 foi promulgada a Lei nº 10.219, substituindo o Programa Renda Mínima e introduzindo sensíveis mudanças no desenho dessa política, que, a partir de então, passou a ser conhecida como Bolsa Escola. Nesse novo formato, o Governo Federal responde por 100% dos recursos transferidos aos beneficiários, cabendo aos municípios o cadastramento das famílias e o controle da frequência dos alunos.

O Programa Bolsa Alimentação, estava vinculado ao Ministério da Saúde, elegeu como critério de elegibilidade o mesmo patamar de renda do Bolsa Escola. Entretanto, seu público-alvo era específico: crianças de 0 a 7 anos, nutrizes e gestantes. O benefício mensal de R$ 15,00 (quinze reais) por pessoa – limitado a três beneficiários por família – estava condicionado ao cumprimento de exigências na área de saúde, como a atualização do cartão de vacina, o monitoramento do estado nutricional das crianças e, no caso das gestantes, a realização do pré-natal. Dessa forma, o programa buscava promover a segurança alimentar e nutricional por meio de transferência de renda associada a condicionalidades em saúde.

Segundo informa Lício (2002, p. 67 apud Moraes, 2001) o Programa Bolsa Alimentação tinha como meta atender aproximadamente 2,7 milhões de crianças e 803 mil gestantes:

> Instituído pela M.P. n.º 2.206-1, de 6 de setembro de 2001 este programa destina-se a garantir alimentação para crianças carentes de até seis anos e de mulheres grávidas ou em fase de aleitamento, mediante o pagamento mensal de até R$ 45 reais. Após o ingresso do município no Programa, cada família cadastrada poderá receber até três bolsas, ou seja, de R$ 15,00 a R$ 45,00. O pagamento é feito mensalmente via cartão magnético. Para tanto, a responsável pelo recebimento do benefício terá de cumprir algumas obrigações, tais como: fazer consultas de pré-natal; participar de atividades educativas realizadas pela unidade de saúde; apresentar o registro de nascimento da criança; manter a amamentação da criança (nutriz); pesá-la periodicamente e manter a vacinação da criança em dia. Contando com recursos da ordem de R$ 152 milhões até o final de 2001 e R$ 576 milhões em 2002, pretende-se alcançar com este benefício cerca de 2,7 milhões de crianças e 803 mil mulheres grávidas (Moraes, 2001).

O Auxílio Gás, implementado em 2002 pelo Ministério das Minas e Energia, consistia em uma transferência bimestral de R$ 15,00 (quinze reais) destinada à aquisição de botijão de gás. O programa focalizava beneficiárias ou potencialmente elegíveis ao programa Bolsa Escola ou Bolsa Alimentação não exigindo qualquer tipo de condicionalidade para o recebimento do benefício.

Sua concepção caracterizava-se mais como medida compensatória do que política de transferência de renda propriamente dita, visando amenizar os impactos do aumento dos preços do gás de cozinha sobre a população mais vulnerável.

Cabe registrar que, segundo dados do caderno Brasil (2008, p.18) o período do Plano Plurianual de 2004-2007, evidenciou uma mudança relevante na abordagem das políticas de transferência de renda no âmbito federal:

> No decorrer deste PPA, nota-se um processo diferente do anterior na medida em que não ocorre a criação de novos programas de transferência de renda no âmbito do governo federal, mas sim um intenso processo de unificação de vários programas (BES, BAL, PCA e Auxílio Gás) no Programa Bolsa Família, criado em outubro de 2003.

O Cartão-Alimentação, vinculado ao Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome, representava uma iniciativa fornecimento de recursos financeiros que devem ser utilizados na compra de alimentos, visando melhoria na qualidade em grupos vulneráveis à insegurança alimentar.

De acordo com Brasil (2008), o programa estabelecia transferência financeira direta no valor de R$ 50,00 (cinquenta reais) mensais para as famílias em situação de vulnerabilidade alimentar (renda per capita de até meio salário mínimo), com alocação específica para compras de alimentos, sendo regulamentado pela Lei nº 10.689/2003 e Decreto nº 4.675/2003

Nos idos de 2003, cabe destacar, foi criado o Programa Fome Zero, uma estratégia integrada de ações governamentais voltadas ao enfrentamento da insegurança alimentar e suas origens socioeconômicas, com intuito de assegurar o direito à alimentação adequada para as famílias em situação de vulnerabilidade. Ruschel; Jurumenha e Dutra (2024, p. 08)

O trabalho de integração entre diferentes áreas, atuando na estrutura das políticas sociais, resultou na criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (Lei nº 10.869/2004), que unificou as competências do antigo Ministério da Assistência Social e do extinto Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar.

A instituição do MDS representou um avanço na consolidação de um sistema unificado de proteção social, segurança alimentar, transferência de renda e inclusão produtiva. Essa rede visa fortalecer laços familiares e comunitários, restaurando a autoconfiança ao ser humano e garantir-lhe acesso a direitos fundamentais. Brasil (2007, P.09)

Nesse contexto, conforme complementa Brasil (2008, p.22), a partir de 2003 o Governo Federal interrompeu novas concessões em programas de transferência de renda, como: O Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola, Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação, Programa Auxílio Gás e Cadastro Único do Governo Federal. Inicia-se neste momento, a migração dos beneficiários desses programas para o Programa Bolsa Família, com intuito de superar a fragmentação das políticas sociais, reduzir custos administrativos e ampliar o alcance das ações.

A unificação dos programas de transferência condicionada de renda no Programa Bolsa Família tinha como objetivo prático a otimização da gestão pública e a racionalização dos gastos sociais, assim como a adoção intersetorial para a formulação das políticas mediante integração das ações governamentais.

Em suma, o que estava sendo proposto neste ato, era o enfrentamento da pobreza, reconhecendo que programas isolados possuem limitada capacidade de promoção de transformações sociais estruturais. Desse modo, a unificação dos programas buscava superar a fragmentação setorial das políticas sociais, estabelecendo uma estratégia integrada de combate às desigualdades.

2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO SOCIAL

O Programa Bolsa Família – PBF surge com a grande responsabilidade de desenvolver uma política social com foco na melhoria das condições socioeconômicas das famílias pobres e extremamente pobres por meio de

transferência de renda direta, o programa passou por diversas transformações. (Brasil, 2008, p.10).

Criado em 20 de outubro de 2003, no primeiro governo do Presidente Lula, o programa foi implementado ao longo do tempo, tendo como marco inicial a medida provisória nº 132/2003, e logo no ano seguinte se converteu na lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, posteriormente regulamentada sucessivamente pelo Decreto nº 5.209/2004; Decreto nº 6.135/2007; Decreto nº 6.157/2007 e pelo Decreto nº 5.749/2006.

Nesse passo, o Programa Bolsa Família – PBF estabeleceu como objetivo a cobertura universal das famílias em situação de vulnerabilidade e consolidar-se como principal mecanismo de transferência de renda no combate à pobreza no Brasil. Diferentemente de programas anteriores que focalizavam em indivíduos específicos, esta iniciativa adota uma perspectiva integrada que considera as dinâmicas familiares como eixo central de intervenção.

Segundo Durieux (2011) o PBF foi concebido como uma política social em que a ajuda financeira seria apenas o primeiro passo de um processo para que as famílias ou indivíduos atendidos alcançassem sua autonomia. Isto é, o benefício funcionaria como um apoio temporário, e não como uma solução definitiva.

Diante disso, a estrutura do PBF está estruturada em três pilares principais: Alívio imediato da pobreza, garantia de direitos sociais básicos e articulações com outras iniciativas.

> O Programa Bolsa Família, criado em 2003, é resultante de um processo de unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações vigentes de TCR do governo federal. Ele tem como objetivo oferecer proteção a todo grupo familiar e contribuir para seu desenvolvimento. Para tanto, fundamenta-se em três dimensões. Primeiro, a promoção do alívio imediato da pobreza a partir da transferência direta de renda. Segundo o reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social por meio do cumprimento das condicionalidades. E, por fim, a integração com programas complementares, que visa auxiliar e capacitar as famílias de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza (Enap, 2011 *apud* Cohn e Fonseca, 2004, p.101).

Seu objetivo central é combater a pobreza no curto prazo, por meio da transferência direta de renda para as famílias vulneráveis, quanto no longo prazo, vinculando o benefício ao cumprimento de condicionalidades em saúde, educação e assistência social. Além disso, o programa se articula com outras iniciativas públicas para promover capacitação e inclusão socioeconômica, visando não apenas aliviar a pobreza imediata, mas também criar condições para que as famílias superem sua situação de vulnerabilidade.

O PBF de um modo geral adota um sistema de elegibilidade bifásico, estabelecendo duas linhas de corte para classificação socioeconômica das famílias beneficiárias. Famílias com renda familiar per capita igual ou inferior a primeira média, renda mensal de até R$ 60,00 (sessenta reais), são classificadas como em situação de extrema pobreza, enquanto aquelas cuja renda situa-se entre a primeira média e o limite superior, renda mensal de R$ 60,00 (sessenta reais) a R$ 120,00 (cento e vinte reais) são classificados economicamente como pobres.

Conforme informa, Osório e Soares (2014, p.02): “As linhas de elegibilidade são parâmetros fundamentais ao se considerar as questões relativas à cobertura de programas focalizados de transferência de renda”.

É preciso destacar também, o uso do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Este constitui um instrumento fundamental para a gestão das políticas sociais no Brasil, estabelecido inicialmente pela lei nº 3.877/2001 e posteriormente reformulado pela lei nº 6.135/2007. Conforme a legislação vigente, o CadÚnico tem como finalidade a identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda, servindo como base obrigatória para seleção de beneficiários e integração dos programas sociais federais (Brasil, 2007).

No contexto do PBF, o CadÚnico assume papel central, funcionando como sistema unificado de informações que permite a articulação entre os níveis municipais (coleta de dados) e nacional (armazenamento e gestão), sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (UNICEF, 2023).

Em adição, é preciso dizer que, além da pré exigência do Cadùnico, há também o controle em relação as condicionalidades do PBF, este mecanismo representa um componente estrutural que visa garantir o acesso a serviços básicos de educação, saúde e assistência social às famílias beneficiárias. Esta abordagem, Lício (2004, p.18), destaca alguns aspectos positivos da função das condicionalidades no PBF:

> Elas são o ponto forte desse programa e o diferenciam da mera "esmola", que alivia a situação de privação temporária. As condicionalidades são ações que as famílias devem obrigatoriamente observar para que possam permanecer no programa, garantindo o acesso a direitos que, a médio e longo prazo, aumentam a autonomia das famílias na perspectiva da inclusão social.

Segundo informa a autora, o PBF manteve as seguintes condicionalidades prevista nos programas que unificou:

• **acompanhamento de saúde e do estado nutricional das famílias:** todos os membros da família beneficiária devem participar do acompanhamento de saúde, principalmente gestantes, nutrizes e crianças de 0 a 6 anos. (Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – Bolsa Alimentação – Medida Provisória nº2.206-1/2001);

• **frequência à escola:** todas as crianças em idade escolar, de 6 a 15 anos, devem estar matriculadas e frequentando o Ensino Fundamental. (Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – Bolsa Escola – Lei no 10.219/2001);

• **educação alimentar:** todas as famílias beneficiárias devem participar de ações de educação alimentar oferecidas pelo Governo Federal, estadual e/ou municipal (Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA – Lei no 10.689/2003).

Nesse sentido, as condicionalidades do PBF atuam como estímulo ao acesso a serviços básicos, incentivando ativamente as famílias a utilizarem os sistemas públicos de educação e saúde. Bem como, estabelecem uma relação de reciprocidade, onde o benefício econômico é vinculado a contrapartidas sociais.

Além disso, o descumprimento das condicionalidades opera como indicador das vulnerabilidades dos beneficiários, permitindo à rede socioassistencial identificar casos que demandam acompanhamento especializado. Em suma, Lício (2004) conclui que, essa estrutura transforma o programa em instrumento dinâmico de proteção social, que combina alívio imediato da pobreza e extrema pobreza com mecanismos estruturados de emancipação social.

Porém, conforme complementa Durieux (2011), as condicionalidades apresentam uma tensão fundamental entre eficácia programática e garantia de Direitos humanos. Paradoxalmente, enquanto podem ser interpretadas como violação ao princípio da não discriminação, operam dentro de um marco legal institucionalizado, exigindo uma análise que considere tanto o ordenamento jurídico brasileiro quanto os princípios internacionais de Direitos Humanos.

Com relação a integração com programas complementares, o PBF adota um sistema de seleção de beneficiários baseado em um mecanismo complementar de focalização. Ao passo que, inicialmente as famílias fornecem informações sobre sua situação socioeconômica através do cadastramento no CadÚnico, declarando espontaneamente seus rendimentos. Esses dados passam pela checagem da veracidade das informações fornecidas mediante cruzamento com diversos bancos de dados governamentais.

O processo de seleção incorpora ainda critérios territoriais, utilizando cotas municipais calculadas a partir da estimativa de famílias pobres em cada localidade. Esse mecanismo cria um importante incentivo para que o município aprimore seus processos de focalização. (Barros, 2008, p. 14)

Complementando esses procedimentos, o programa mantém um sistema de transparência ativa, disponibilizando a lista de beneficiários tanto nas unidades locais de assistência social quanto no portal da transparência do governo federal, permitindo o controle social sobre a seleção dos beneficiários.

Nesse passo, afirma Silva (2018) que, essa arquitetura multifacetada de filtros busca garantir que os recursos cheguem efetivamente às famílias mais

vulneráveis, combinando mecanismos técnicos com instrumentos de governança e *accountability.*

2.1 AS TRANSFORMAÇÕES RELEVANTES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Em 2003, dados alarmantes revelavam que aproximadamente 50 milhões de brasileiros enfrentavam insegurança alimentar grave, situação que demandava uma resposta imediata e estruturante por parte do governo federal. Nesse contexto, a erradicação da fome tornou-se prioridade nacional, materializando-se no lançamento do Programa Fome Zero em 03 de fevereiro daquele ano, na cidade de Guaribas no estado do Piauí. O município, então considerado um dos mais pobres do país, com cerca de 4,5 mil habitantes, foi escolhido como símbolo dessa nova política pública devido às suas condições socioeconômicas críticas (Brasil, 2024).

Foi diante desse contexto crítico que, em outubro de 2003, o governo federal instituiu o Programa Bolsa Família – PBF, se caracterizando um marco na política de proteção social do Brasil. De forma geral, o programa coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS, passa ser um dos componentes de maior relevância para a Rede SUAS e toda a Política Nacional de assistência Social de atendimento das famílias em situação de vulnerabilidade social.

Conforme Rocha (2013, p. 119), em dezembro de 2006, o PBF atingiu a meta de cobertura do seu público-alvo de 11 milhões de domicílios estabelecidos pelo governo, tornando-se o principal instrumento da política social do Governo Lula. Ainda segundo a autora, os dados registrados pelo MDS davam conta de uma significativa expansão do PBF, quando conseguiu passar o número de famílias assistidas de 5 milhões em 2004, para 11 milhões em 2006.

A partir de 2009, novas avaliações sobre a vulnerabilidade socioeconômica levaram o governo a revisar as metas, elevando a cobertura para aproximadamente 13 milhões de famílias. Dois anos depois em 2011, uma nova ampliação ajustou o número para 13,8 milhões de famílias beneficiárias, demonstrando a adaptação contínua do programa às demandas sociais e aos

diagnósticos atualizados sobre a pobreza e extrema pobreza no Brasil (IPEA, 2019 p, 08).

Embora tenha havido uma ampliação na cobertura das famílias beneficiadas Durieux (2011) alerta que neste mesmo ano de 2009, a revista *The Economist* destacou a forma como a mídia brasileira abordou o Programa Bolsa Família desde sua criação. Aponta o autor, que a publicação retrata haver pouca ênfase nos impactos positivos do programa, especialmente para o público beneficiário. Em contrapartida, a cobertura jornalística concentrou-se majoritariamente em apontar falhas e irregularidades na sua execução, negligenciando os resultados sociais alcançados pela política social de transferência de renda:

> PBF não teve, por parte da mídia brasileira, uma cobertura preocupada em constatar os benefícios do programa. A maior parte das matérias tratou de destacar irregularidades na execução do PBF. Nesse sentido, destaca a reportagem que o impacto do programa sobre o seu público-alvo recebeu bem menos destaque. (Durieux, 2011, p. 60)

Interessante notar que, no ano de 2011 nascia uma iniciativa inovadora, criado pelo Decreto nº 7.492, o qual articulou a criação, integração e ampliação de diversos programas sob uma mesma estrutura de ação, estabelecendo uma rede de proteção social coordenada entre governo federal, estados e município. O Plano Brasil sem Miséria, foi criado no primeiro mandato da Presidenta Dilma Roussef – primeira mulher a assumir o cargo de Presidente da República do Brasil – tendo como proposta uma estratégia integrada e multissetorial para erradicar a miséria no país, construída sobre avanços já conquistados por políticas sociais anteriores.

Brasil (2014, p. 35) destaca o conceito dessa mudança:

> Em meados de 2012, o governo da presidente Dilma estabeleceu um novo desenho para o Bolsa Família e passou a complementar a renda das famílias de forma a garantir que nenhum brasileiro, considerando a renda familiar e o benefício do Bolsa Família, recebesse menos de R$ 70. O Brasil estabeleceu, assim, o patamar abaixo do qual não era mais aceitável ter nenhum brasileiro e, ao mesmo tempo, criou uma política para garantir esse direito.

Nesse sentido, o cerne da discussão sobre programas de transferência de renda reside em sua capacidade de elevar efetivamente a renda familiar acima de patamares mínimos de dignidade. No caso do PBF, integrado ao Plano Brasil sem Miséria, desde 2011, essa eficácia é medida pela capacidade de superar a linha da pobreza extrema – estabelecida em R$ 70,00 (setenta reais) per capita criação do Plano.

Diante disso, o cálculo dessas transferências obedece a uma lógica precisa: o valor transferido deve ser suficiente para preencher aquilo que o Plano identifica como, o hiato da pobreza, isto é, a diferença entre a renda familiar atual e o limiar estabelecido. Assim, uma transferência de R$ 20,00 (vinte reais) para uma família de renda per capita de R$ 20,00 (vinte reais), embora represente um aumento de cem por cento do seu rendimento, mantém o grupo abaixo da linha de extrema pobreza, revelando-se ineficaz.

Em razão disso, o governo brasileiro institucionalizou um marco civilizatório ao estabelecer um patamar mínimo de dignidade abaixo do qual nenhum cidadão deveria permanecer, conjugando esta definição normativa com instrumentos políticos concretos para a sua efetivação. Como dimensão complementar desse esforço, desenvolveu-se uma estratégia específica para inclusão econômica da população adulta em situação de vulnerabilidade fundamentada na geração de oportunidades laborais e de empreendedorismo.

A política assim concebida transcendia a mera assistência, assumindo o desafio de responder às múltiplas dimensões da exclusão social em um país continental e diverso como o Brasil. Nesta perspectiva, a garantia de renda mínima configura-se não como mera assistência financeira, mas como direito socioassistencial fundamental, condição básica para a superação da pobreza que deve ser complementada por ações estruturantes, como aponta Brasil (2014, p. 36):

> Não havia escolha fácil em políticas com esse grau de complexidade. Os milhões de extremamente pobres têm nome, endereço e direitos. Estão espalhados por esta imensa nação, refletindo sua diversidade nas diferentes faces da miséria. Construímos um plano nacional, com grandes ações, que beneficiou a todos, mas que contempla também as diversidades regionais. Um plano com políticas universais, mas que enfrentou as especificidades da pobreza.

No ano de 2016, com a ascensão de Michel Temer à presidência, após o impeachment de Dilma Rousseff, houve uma reorientação significativa na condução das políticas públicas. O novo governo passou a implementar diretrizes do documento “Uma Ponte para o Futuro”, proposto pelo PMDB, priorizando uma agenda de caráter liberal com foco no mercado como motor do desenvolvimento nacional. Nesse contexto, foram aprovadas medidas de grande impacto, como a Emenda Constitucional nº 95/2016, que limitou os gastos públicos por 20 anos, a Lei da Terceirização (Lei nº 13.429/2017), e a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017), que flexibilizou direitos trabalhistas.

Acentua Cavalcanti (2018, p. 91):

> Assim, os gastos governamentais, até o exercício financeiro de 2036, ficarão limitados às despesas havidas em 2016, corrigidas pelo IPCA. Isso significa que não haverá aumento real de gastos até meados da década de 2030; as despesas primárias estarão, portanto, limitadas do ponto de vista orçamentário.

O Programa Bolsa Família também foi afetado nesse novo cenário. Embora variações mensais no número de beneficiários sejam esperadas devido à dinâmica de entrada e saída de famílias, por critérios de renda ou cumprimento das condicionalidades, o contexto político e econômico influenciou diretamente na gestão e no alcance do programa.

Complementa Cavalcanti (2018):

> No entanto, em julho de 2017, a alteração fugiu aos padrões. Segundo Madeiro (2018), tratou-se da maior redução do quantitativo de famílias beneficiadas, em comparação com o mês imediatamente anterior, desde a implantação do Programa: sem esclarecimentos prévios, 543 mil unidades familiares foram excluídas do PBF. (Cavalcanti, 2018, p. 91)

O autor considera que o Programa Bolsa Família, em sua concepção teórica, apresenta características que o aproximam de uma política de Estado. No entanto, a expressiva redução no número de famílias beneficiárias registrada em julho de 2017, sem que o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) oferecesse justificativas técnicas consistentes, indica que o programa permanece vulnerável a interferências políticas e decisões de governo, revelando sua fragilidade diante de mudanças no cenário institucional.

Com acento na literatura especializada, há entendimento que, o que difere uma Política de Estado de uma Política de Governo é a possibilidade do controle social estabelecida sobre cada uma dessas. Aith (2006, p. 52) destaca alguns aspectos esclarecedores sobre tal distinção:

> A análise das políticas de Estado possibilita um controle sobre seu mérito, reduzindo o poder de discricionariedade dos governantes. As políticas de Estados são voltadas às atividades essenciais do Estado e devem ser entendidas como aquelas executadas exclusivamente com a coordenação e controle do governo, que não podem ter quebra de continuidade.

Para se consolidar como uma política de Estado, o Programa Bolsa Família cumpre três requisitos fundamentais. Primeiramente, busca combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional das famílias em situação de vulnerabilidade. Além disso, visa garantir o acesso dessas famílias à rede de serviços públicos, com ênfase nas áreas de saúde, educação e assistência social.

A Constituição Federal, em seu artigo 3º, inciso III, estabelece como um dos objetivos fundamentais da República a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais, o que impõe ao Estado o dever de formular e implementar políticas públicas eficazes para esse fim.

Tal conexão evidencia que a assistência social não é uma política acessória, mas um dever estatal orientado pela própria finalidade constitucional do Estado brasileiro. Além disso, é plenamente possível associar esse direito ao princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no artigo 1º, inciso III, da Carta Cidadã. Segundo informa Mendes (2023):

> Acrescente-se aos dois argumentos em prol da fundamentalidade do direito assistencial a relação direta deste com um dos objetivos fundamentais da República brasileira, o de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, este previsto no artigo 3º, III, da CF/88. Também não é tarefa difícil relacioná-lo ao princípio da dignidade humana previsto no inciso III do artigo 1º da CF/88, uma vez que ele constitui verdadeiro direito à subsistência. (Mendes, 2023, p. 3584)

No contexto das democracias contemporâneas, o autor acredita ser cada vez mais necessário compreender a Constituição não apenas como um conjunto de normas jurídicas abstratas, mas como um instrumento dinâmico voltado à transformação da realidade social:

> A ideia de uma teoria da Constituição adequada implica uma interligação com uma teoria do Estado, visando à construção de um espaço público, apto a implementar a Constituição em sua materialidade, o que implica a necessária assunção de objetivos a serem perseguidos e concretizados por meio de ações estatais, as quais, com isso, passam a ser observadas, em sua constitucionalidade, pelos fins perseguidos, pelos meios utilizados e pela viabilidade dos instrumentos utilizados para tanto. (Mendes, 2023, p. 331)

Sendo o Programa Bolsa Família a principal estratégia de combate à pobreza no país, sua existência e continuidade não podem ser compreendidas apenas como uma escolha política, mas como uma exigência constitucional vinculada à materialização dos direitos sociais.

Assim, sua execução deve ser observada quanto à constitucionalidade não apenas formal, mas também em relação aos fins que busca alcançar, aos meios utilizados e à efetividade dos instrumentos empregados, reafirmando o compromisso estatal com a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades, conforme prevê o texto Constitucional.

O segundo aspecto que diferencia o programa de uma política de governo diz respeito a forma de elaboração, planejamento e execução do Programa Bolsa Família está alinhada ao princípio da gestão descentralizada, previsto na Constituição Federal e consolidado como um dos pilares das políticas públicas no Brasil.

Esse princípio assegura a cooperação entre os entes federativos, União, estados, municípios e Distrito Federal, permitindo uma atuação conjunta e articulada na implementação do PBF e na administração do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Dessa forma, a descentralização promove maior eficiência e eficácia na gestão do programa, ao considerar as especificidades locais e fortalecer a

responsabilidade compartilhada na execução das ações voltadas à superação da pobreza e à inclusão social das famílias em situação de vulnerabilidade.

Por fim, no que se refere à forma de financiamento do Programa Bolsa Família, é fundamental destacar a base constitucional que sustenta sua execução. O artigo 203 da Constituição Federal, especialmente após a inclusão do inciso VI pela Emenda Constitucional nº 114/2021, reforça o dever do Estado em prestar assistência social a todos que dela necessitarem, independentemente de contribuição prévia à seguridade social.

> **Art. 203**. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
> I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
> II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
> III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
> IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
> V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.
> VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

Com a nova redação, acrescenta-se ainda a obrigatoriedade de ações voltadas à redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, fundamento que legitima e impõe o financiamento estável e contínuo do Bolsa Família como política pública essencial à concretização dos direitos sociais assegurados pela Constituição.

A partir da conjugação dos elementos apresentados, é possível constatar que o Programa Bolsa Família transcende a condição de política de governo, consolidando-se como uma verdadeira política de Estado voltada à promoção da proteção social e à redução das desigualdades. Sua gestão descentralizada, articulada entre os entes federativos, reforça o compromisso institucional com a efetividade dos direitos sociais, conforme preconizado na Constituição Federal.

Além disso, o caráter jurídico do programa assume contornos humanitários ao desvincular o acesso ao benefício de critérios restritivos de cidadania formal, assegurando o direito à subsistência como expressão da

dignidade humana. Nesse sentido, o Bolsa Família materializa direitos fundamentais no plano interno e direitos humanos no âmbito internacional, reafirmando o papel do Estado brasileiro na erradicação da pobreza e na promoção da justiça social.

Com a consolidação da política social, sobreveio também o destaque internacional do programa no combate à pobreza. Até março de 2020, o PBF alcançava mais de 13 milhões de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, beneficiando diretamente cerca de 40 milhões de brasileiros. (Ruschel; Jurumenha e Dutra, 2024 *apud* Costa; Soares, 2020)

Ainda consoante, o PBF distinguiu-se internacionalmente[1] por desenvolver uma estratégia inovadora e abrangente de combate à pobreza, superando as limitações de modelos unicamente focado na transferência de renda. Embora, tenha mantido como prioridade as situações mais severas de privação material, o programa adotou uma perspectiva multidimensional que considerou diversas formas de vulnerabilidade social.

Seguindo a abordagem, o PBF em outubro de 2021, foi substituído pelo programa Auxílio Brasil. Inicialmente, setores do governo, particularmente o Ministério da Economia, manifestavam oposição à expansão nos gastos sociais, classificando o Auxílio Brasil como de caráter transitório, com objetivo de melhorar a avalição do governo federal em relação a população, conforme apontam Nascimento; Proni (2022, p.33):

> A Medida Provisória nº 1.061 (que criou o Auxílio Brasil), no inciso II do artigo 41, explicitamente extinguiu o Bolsa Família a partir de 7 de novembro de 2021. Tal manobra – entendida como desnecessária e sem embasamento técnico (Brandão; Campello, 2021) – buscou neutralizar o capital político que o BF historicamente proporcionava ao PT e transferi-lo para o atual Presidente da República.

[1] Em 2013, o Brasil venceu o I Prêmio *Award for Outstanding Achievement in Social Security* em reconhecimento ao sucesso do Bolsa Família no combate à pobreza e na promoção dos direitos sociais da população mais vulnerável pela Associação Internacional de Seguridade Social (ISSA), na Suíça. (Ipea, 2013)

O Programa Auxílio Brasil apresentou problemas estruturais na sua operacionalidade, assim como no seu processo de formulação, evidenciados pela falta de capacitação adequada aos profissionais do SUAS, responsáveis pela implementação direta do programa e orientação aos beneficiários. Além disso, foram excluídos do desenho do programa as coordenações estaduais e o CadÚnico, detentores da expertise acumulada e conhecimento territorial, foram marginalizados no processo decisório de aprimoramento do programa.

Conforme Pinheiro; Alves; Bezerra (2024, p.545):

> Seu desenho parece, ainda, assumir tom de meritocracia e estigmatizante abrindo interpretações, mais uma vez, para a compreensão de que a transferência possa resultar em desestímulo ao trabalho ou capacitação.

O Processo de reestruturação do PBF iniciou-se ainda durante o período de transição governamental (2022-2023). Intitulado como Novo Bolsa Família, apresentou-se uma atualização do programa original, decretado pela Medida Provisória nº 1.164/2023 e ratificada na Proposta e Emenda Constitucional nº 032/2023, que adequou o orçamento para as manutenções propostas por tais medidas.

Com efeito, atualmente dispõe da seguinte estrutura:

> Seu valor per capita pago a cada pessoa da família R$ 142,00 (cento e quarenta e dois reais); cada família recebe no mínimo R$ 600,00 (seiscentos reais); dependendo da composição familiar, pode ser necessário o repasse do benefício complementar para que o lar atinja o valor mínimo de R$ 600,00 (seiscentos reais); Benefício Primeira Infância (de 0 a 6 anos) R$ 150,00 (cento e cinquenta reais por criança); benefício Variável Familiar: R$ 50,00 (cinquenta reais) para gestantes, crianças e adolescentes (7 a 18 anos); Benefício Variável Familiar Nutriz: R$ 50,00 (cinquenta reais) para famílias que tenham criança de até 6 meses; Benefício Extraordinário de Transição: para casos específicos, garantindo que ninguém receba menos do que recebia no programa anterior.

O Novo Programa Bolsa Família promoveu uma atualização urgente dos parâmetros de elegibilidade, que permaneciam congelados desde 2017, sem correção monetária ou ajuste em relação a situação socioeconômica do país. Atualmente, segundo dados do Brasil (2024, p.36) mais de 21 milhões de família recebem o benefício do programa, sendo que 2 milhões de famílias, ingressaram

entre março e setembro de 2023 e outros 5,5 milhões de beneficiários assinaram a carteira de trabalho neste mesmo ano.

2.2 OS EFEITOS DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA SOBRE A REDUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE SOCIAL

Embora as primeiras experiências brasileiras com transferência de renda focalizadas remontem à década de 1970, foi durante os anos 1990 que ocorreu uma transformação paradigmática na política social do país. Este período representou um marco decisivo, caracterizado por duas inovações fundamentais: a constitucionalização de programas assistenciais voltados a idosos e pessoas com deficiência em situação de pobreza, e a expansão significativa do escopo e abrangência das transferências monetárias.

Nesse contexto, observa-se um processo evolutivo gradativo que partiu de iniciativas locais, como o emblemático Programa de Renda Mínima Bolsa Escola, até alcançar a consolidação de um sistema nacional unificado em 2003 com a criação do Programa Bolsa Família.

A consolidação e expansão dos Programas de Transferência de Renda no Brasil ocorreram paralelamente a profundas transformações macroeconômicas e institucionais no País. O Plano Real (1994), representou um divisor de águas ao estabilizar a economia nacional, controlando o processo inflacionário crônico que caracterizou o período anterior ao Real. O contexto de melhorias nas condições de vida e ampliação do acesso a serviços básicos foi acompanhado por uma redução da desigualdade de renda no Brasil, fenômeno notável em um país extremamente marcado por padrões de extrema desigualdade de distribuição de renda (Rocha, 2013, p. 151).

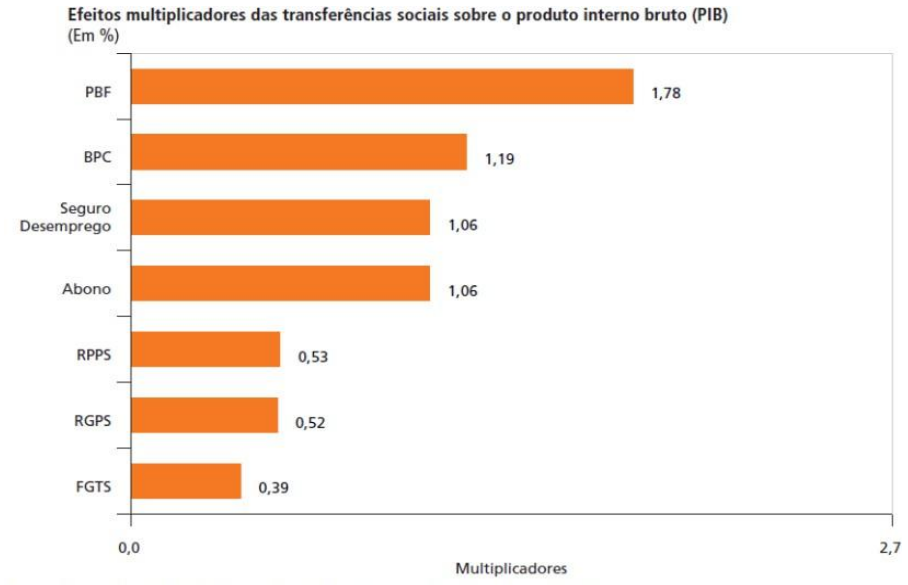
De forma geral, os resultados e efeitos do PBF serão verificados sob a ótica de 3 aspectos: atividade econômica, redução sobre a pobreza e redução sobre a desigualdade.

No que diz respeito a atividade econômica, constitui uma relevante contribuição para análise dos impactos econômicos dos gastos sociais no Brasil. Os pesquisadores (Neri; Vaz e Souza (2013), ao investigar os efeitos

diferenciados de diversas categorias de gastos sociais sobre o Produto Interno Bruto (PIB) e a renda nacional, as transferências sociais se revelaram um instrumento de injeção de renda no sistema econômico, operando através de um processo cíclico.

O exame dos efeitos multiplicadores das transferências sociais sobre o Produto Interno Bruto – PIB, com base na matriz de contabilidade social de 2009 Neri; Vaz e Souza (2013), revela diferenças expressivas no potencial de estímulo econômico das transferências sociais no Brasil. Conforme os indicadores do gráfico 1:

Gráfico 1



Fonte: Matriz de Contabilidade Social 2009. Elaboração: Neri, Vaz e Souza (2013).

Retirado de: Neri; Vaz e Souza (2013, p.201)

O PBF demonstra no gráfico ter o maior efeito multiplicador entre as transferências sociais examinadas, conforme evidenciado os dados indicam a cada R$ 1,00 (um real) adicionado ao PBF gera o aumento de R$ 1,78 (um real e setenta e oito centavos) no PIB. Diante desse contexto, o gasto de 1% do PIB no PBF, que beneficia as famílias em situação de vulnerabilidade social, gera o aumento 1,78% na atividade econômica, e com expectativa de 2,40% sobre o consumo das famílias, sendo bem maior que as outras transferências sociais.

Conforme a pesquisa de Neri, Vaz e Souza (2013, p. 202):

> Além de apoiar a superação da pobreza e promover a igualdade, o Programa Bolsa Família (PBF) gera, em curto prazo, maior expansão do Produto Interno Bruto do que qualquer outra transferência social, a um custo baixo para padrões internacionais e com benefícios de longo prazo sobre a capacidade das pessoas para gerar renda.

Portanto, o estudo analisou os efeitos multiplicadores de sete programas de transferência de renda sobre o PIB. Os resultados demonstram a elevada eficácia do PBF para atividade econômica, impactando positivamente para o cenário de macroeconomia, bem como o orçamento familiar e a redução da pobreza e desigualdade social.

No que tange os efeitos do PBF sobre a pobreza, seus impactos são consistentes devido a focalização do programa, que tem por base o apoio do SUAS e do CadÚnico para o implemento da política social. Segundo Colin; Pereira e Gonelli (2013, p. 57), a consolidação dessa estrutura tem se revelado elemento fundamental para garantir a operacionalização descentralizada do CadÚnico e do PBF, bem como para garantir a ampliação da cobertura e para efetividade das políticas sociais.

De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, no ano de 2017, aproximadamente 70% da população em situação de pobreza e extrema pobreza era atendido pelo PBF. Isso implica que, caso os valores transferidos pelo programa fossem suficientes para retirar todos os beneficiários dessa condição, a taxa de pobreza teria sido reduzida em até 70%. No entanto, os efeitos observados no referido ano indicam uma redução de 25% na extrema pobreza. Dessa forma, constata-se que cerca de 64% dos indivíduos que se encontravam em extrema pobreza antes de receber o benefício permaneceram na mesma condição após a transferência de renda.

Como bem aponta a pesquisa de Souza *et al.* (2019, p. 20):

> A permanência na pobreza após a transferência, salvo erros na declaração dos valores de renda (própria e transferida), só pode ser explicada pelo problema do valor médio transferido, que continua sendo insuficiente para muitas famílias. De fato, por conta da volatilidade da renda dos pobres, a efetividade da transferência só é garantida *ex ante* para as famílias que declararem não ter renda alguma, pois isto faz com que o valor *per capita* recebido se iguale à linha de pobreza.

Os autores ainda alertam que, a redução da pobreza sob perspectivas distintas da mera taxa de incidência. Essa métrica, por si só, oferece uma compreensão limitada, na medida que não contempla outros aspectos relevantes da distribuição de renda entre a população em situação de pobreza, como média da renda e o grau de desigualdade.

A renda média dos indivíduos pobres é, invariavelmente, inferior a linha da pobreza utilizada para sua identificação. A diferença entre essa média e a referida linha é conceituada como hiato de pobreza, podendo variar entre 0% e 100% do valor da linha de pobreza, segundo indica Souza *et al* (2019).

Ademais, a pesquisa evidencia que, a desigualdade na distribuição de renda entre os pobres constitui um fator essencial de análise, uma vez que a média pode representar realidades extremamente desiguais. O hiato médio de pobreza por exemplo, não é capaz de captar situações em que minoria de indivíduos em situação de pobreza encontra-se próxima da linha de pobreza, embora a maioria possua rendimentos extremamente baixos.

Ainda sob essa perspectiva, os autores assinalam que a redução da pobreza pode ser compreendida por abordagens que ultrapassam a diminuição da taxa de incidência de pobreza:

> Logo, reduzir a pobreza também pode ser entendido como reduzir não apenas a quantidade de pobres, mas também a intensidade e a desigualdade da pobreza. Considerando que, em 2017, 59% dos extremamente pobres (65% dos pobres) após a transferência eram participantes do PBF, espera-se alguma contribuição das transferências para a redução do hiato de pobreza e, talvez, para a redução da desigualdade na pobreza. Souza *et al* (2019, p. 21)

Com base nessa pesquisa, além de promover o efetivo resgate de famílias em situação de pobreza, o PBF também exerce um papel atenuador da pobreza e da extrema pobreza entre os beneficiários que, mesmo após a transferência de renda, continuam classificados como pobres. Isso ocorre na medida em que o programa contribui para a redução do hiato de pobreza e para a diminuição das desigualdades existentes dentro desse grupo populacional.

De acordo com Souza *et al* (2019, p. 29) a análise comparativa entre os cenários anteriores e posteriores à consolidação do PBF, demonstram seu

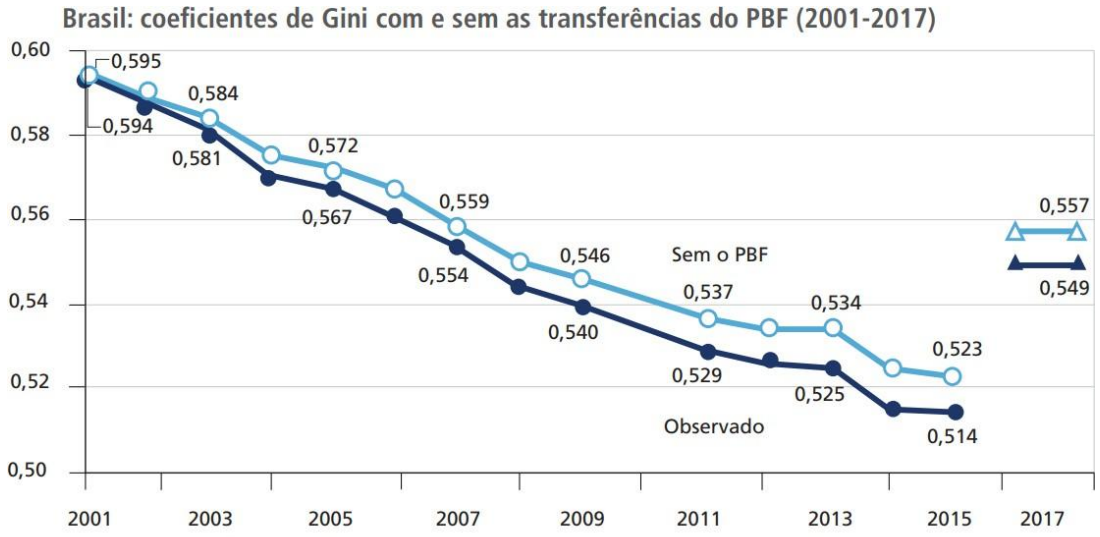
impacto na redução da pobreza e da extrema pobreza. Desde a sua consolidação o programa tem sido responsável por uma redução de aproximadamente 1 a 1,5 ponto percentual nesses indicadores.

O trabalho deles também conclui que, no ano de 2017, isso representou uma diminuição de cerca de 15% na população considerada pobre e de mais de 25% na população de extrema pobreza. Em geral, as transferências realizadas pelo programa nesse ano possibilitaram a retirada de aproximadamente 3,4 milhões de pessoas da condição de extrema pobreza e outras 3,2 milhões da condição de pobreza.

Por fim, o último aspecto abrange os efeitos do PBF para redução da desigualdade. As transferências de renda realizadas por meio do programa também constituíram um elemento relevante na redução da desigualdade de renda do país.

A pesquisa utilizou os coeficientes de Gini - medida estatística que quantifica o grau de desigualdade de distribuição de renda em um determinado grupo - estimados para a renda domiciliar per capita, considerando cenários com e sem a inclusão do PBF. Contudo, deve ser observado, segundo a pesquisa, que os resultados referentes ao período de 2001 a 2015 não são diretamente comparáveis aos obtidos entre 2016 e 2017, em virtude das diferenças metodológicas existentes entre a PNAD (20012-2015) e a PNAD contínuas (2016-2017).

Gráfico 2



Fonte: PNADs (2001-2015) e PNADs Contínuas (2016-2017).
Elaboração dos autores.
Obs.: Resultados incluem os programas predecessores do PBF e excluem as áreas rurais dos estados da região Norte (exceto Tocantins) até 2003.

Retirado de: Souza *et al* (2019, p.23)

O estudo de Souza *et al* (2019) mostra que, até o ano de 2004, as diferenças observadas entre as séries de dados que consideram e as que desconsideram o PBF eram bastante discretas, o que indicam que os programas de transferência de renda que antecederam o PBF exerciam impacto limitado sobre o coeficiente de Gini. A partir de 2004, contudo, o efeito redistributivo do PBF torna-se mais evidente, revelando, em todos os anos subsequentes, uma redução da desigualdade após a aplicação das transferências. Em termos médios, os coeficientes de Gini apresentam queda de 1% e 1,5% em decorrência da atuação do programa.

Conforme Souza *et al* (2019, p. 26), o coeficiente de Gini, em um determinado ano, corresponde a soma dos coeficientes de concentração de cada componente da renda, ponderados pela participação relativa de cada fonte na renda total. Os autores afirmam ser possível, com base nessa metodologia, calcular a contribuição de cada fonte de rendimento para a variação da desigualdade entre dois períodos específicos:

> Cada fonte de renda pode contribuir para o aumento ou a queda da desigualdade de duas formas: pelo efeito concentração, provocado por mudanças no coeficiente de concentração, e pelo efeito renda, provocado por mudanças no peso de cada fonte na renda total.

Tabela 3

Brasil: decomposição das mudanças no coeficiente de Gini por fonte de renda (2001-2015)

1A – Decomposição estática (2001 e 2015)

	Coeficientes de concentração		Participação na renda	
	2001	2015	2001	2015
Trabalho	0,589	0,530	0,779	0,755
Previdência acima do SM	0,748	0,707	0,135	0,138
Transferências de 1 SM	0,047	0,080	0,037	0,069
PBF	-0,576	-0,584	0,001	0,007
Outras rendas	0,670	0,494	0,048	0,031
Total/Gini	**0,594**	**0,514**	**1,000**	**1,000**

1B – Decomposição dinâmica (2001-2015)

	Efeito concentração	Efeito participação	Efeito total	Variação do Gini (%)
Trabalho	-0,045	-0,000	-0,045	56,7
Previdência acima do SM	-0,006	0,001	-0,005	6,4
Transferências de 1 SM	0,001	-0,015	-0,014	17,5
PBF	-0,000	-0,007	-0,008	9,8
Outras rendas	-0,007	-0,001	-0,008	9,6
Total/Gini	**-0,057**	**-0,023**	**-0,080**	**100,0**

Fonte: PNADs (2001-2015) e PNADs Contínuas (2016-2017).
Elaboração dos autores.
Obs.: Resultados excluem as áreas rurais dos estados da região Norte (exceto Tocantins) até 2003.

Retirado de: Souza *et al* (2019, p.27)

A análise decorre de dois recortes temporais com ponto de partida comum no ano de 2001. Os anos finais escolhidos foram 2006, período de consolidação do PBF, e 2015 sendo o último ano com dados comparáveis. Esses dados demonstram que, entre 2001 e 2015, houve redução de 0,080 pontos no índice de Gini, sendo o programa responsável por aproximadamente 10% dessa queda. Já no período mais curto, de 2001 a 2006, o PBF respondeu por 17% da redução de 0,034 pontos, demonstrando forte impacto durante sua fase de expansão.

Tabela 4

Brasil: decomposição das mudanças no coeficiente de Gini por fonte de renda (2001-2006)

2A – Decomposição estática (2001 e 2006)

	Coeficientes de concentração		Participação na renda	
	2001	2006	2001	2006
Trabalho	0,589	0,564	0,779	0,760
Previdência acima do SM	0,748	0,727	0,135	0,136
Transferências de 1 SM	0,047	0,098	0,037	0,049
PBF	-0,576	-0,516	0,001	0,006
Outras rendas	0,670	0,633	0,048	0,049
Total/Gini	**0,594**	**0,561**	**1,000**	**1,000**

2B – Decomposição dinâmica (2001-2006)

	Efeito concentração	Efeito participação	Efeito total	Variação do Gini (%)
Trabalho	-0,019	0,000	-0,019	57,1
Previdência acima do SM	-0,003	0,000	-0,003	8,5
Transferências de 1 SM	0,002	-0,006	-0,004	12,6
PBF	-0,000	-0,006	-0,006	16,8
Outras rendas	-0,002	0,000	-0,002	5,1
Total/Gini	**-0,022**	**-0,012**	**-0,034**	**100,0**

Fonte: PNADs (2001-2015) e PNADs Contínuas (2016-2017).
Elaboração dos autores.
Obs.: Resultados excluem as áreas rurais dos estados da região Norte (exceto Tocantins) até 2003.

Retirado de: Souza *et al* (2019, p.27)

O estudo revela que essa contribuição se deu majoritariamente pelo aumento da participação do PBF na composição da renda total, que passou de 0,1% em 2001 para 0,7% em 2015. Embora a renda do trabalho tenha sido o principal fator da queda da desigualdade (respondendo por 55% a 60% da redução, o efeito do PBF destacou-se por sua eficácia orçamentária. Enquanto outras transferências como aposentadorias e pensões acima de um salário mínimo, apresentaram peso fiscal significativamente maior, sua contribuição à redução da desigualdade foi inferior. Já as transferências equivalentes a um salário mínimo superam o PBF apenas no período de 2001 a 2015, ainda que a um custo fiscal dez vezes maior.

Portanto, o PBF demonstra relevante eficiência na aplicação dos recursos públicos, operando com orçamento relativamente modesto e alcançando impactos expressivos na redução das desigualdades sociais.

De acordo com os autores, a análise das bases de dados da PNAD (2001-2015) e da PNAD contínua (2016-2017) conclui que o PBF constitui o benefício monetário com melhor focalização no contexto brasileiro. Ainda que outras transferências, com aquelas vinculadas à previdência e à assistência social baseadas no salário mínimo, apresentam níveis razoáveis de focalização, o desempenho do PBF se destaca de forma mais expressiva. Ao aliar elevada focalização com ampla cobertura populacional, o programa consolidou-se como um componente essencial do sistema de proteção social no Brasil.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa partiu da seguinte questão: em que medida os programas de transferência de renda contribuíram para a redução das desigualdades sociais no Brasil, e quais os principais desafios enfrentados na sua implementação? Ao longo do trabalho, buscou-se compreender o papel histórico e estrutural das políticas públicas de transferência de renda, com especial atenção ao desenvolvimento e consolidação do Programa Bolsa Família como principal instrumento de proteção social no país.

Os resultados demonstraram que o Bolsa Família teve papel decisivo na redução da pobreza e da desigualdade social, ao combinar transferência direta de recursos com condicionalidades em saúde e educação, promovendo não apenas alívio imediato, mas também inclusão social e econômica. Além disso, o programa demonstrou ter um impacto econômico, capaz de produzir efeitos multiplicadores positivos sobre o Produto Interno Bruto e o consumo das famílias beneficiadas. Contudo, a pesquisa revelou que o valor das transferências ainda se mostrou insuficiente para retirar grande parcela dos beneficiários da extrema pobreza e da pobreza, evidenciando a necessidade de constante atualização dos parâmetros e integração com outras políticas públicas.

Concluiu-se que os objetivos propostos foram alcançados. O estudo comprovou a eficácia dos programas de transferência de renda como estratégia central na promoção da justiça social e na superação de desigualdades históricas. A experiência brasileira revelou que a construção de um sistema integrado de proteção social requer gestão intergovernamental eficiente, ampla cobertura e coordenação federativa, além de um esforço contínuo de atualização das políticas conforme as mudanças socioeconômicas.

Como sugestão para futuras pesquisas, recomenda-se o aprofundamento da análise sobre o impacto das transferências de renda condicionadas em contextos pós-pandêmicos, bem como estudos comparativos com modelos internacionais, a fim de subsidiar melhorias contínuas nos programas brasileiros de assistência social.

REFERÊNCIAS

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 235-236.

AMARAL, Carlos et al. *Programas de Renda Mínima e Bolsa Escola: concepção, gestão e financiamento*. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília: IPEA, v. 2, p. 4-58, 1998.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 14, n. 40, jun. 1999.

ARRUDA, Pedro Lara de. *Transferências de renda no Brasil: o novo Bolsa Família e seus antecessores*. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação; UNICEF, 2023. (Série Proteção Social – Policy Brief, n. 2).

BARROS, Ricardo Paes de et al. *A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família*. Rio de Janeiro: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1349). ISSN 1415-4765.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. *Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10836.htm. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *Cartilha do Programa Bolsa Família 2024*. Brasília: MDS, 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Financiamento da Assistência Social no Brasil*. Caderno SUAS, ano 3, n. 3, Brasília, 2008. 30 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *O Brasil sem miséria*. Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa. Brasília: MDS, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *SUAS: Sistema Único de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2009. 40 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Evolução dos Recursos dos Programas de Transferência de Renda*. Caderno SUAS, n. 03, ano 03, Brasília, p. 1-30, ago. 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Brasília: MDS, 2004.

BRASIL. Resolução n. 207, de 16 de dezembro de 1998. In: BRASIL. *Norma Operacional Básica da Assistência Social: avançando para a construção do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social*. Brasília: Seas/MPAS, 1999. p. 7-8.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social. Resolução n. 3, de 18 de abril de 2007. Altera o art. 3º da Resolução n. 5, de 15 de setembro de 2006 da CIT. *Diário Oficial da União*, Brasília, Seção 1, p. 58, 15 jun. 2007a.

DURIEUX, Marley. *Transferência de renda: Programa Bolsa Família e Cidadania*. Brasília: ESAF, 2011. 65 p. Monografia (Especialização em Educação Fiscal e Cidadania) – Escola de Administração Fazendária.

GADELHA, S. R. B. Módulo 1 - *Conceitos introdutórios sobre federalismo e federalismo fiscal*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2017. 32 p.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Produto Interno Bruto – PIB: o que é, para que serve e como é calculado*. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php. Acesso em: 25 abr. 2025.

JACCOUD, Luciana et al. Implementação e coordenação intergovernamental na Política Nacional de Assistência Social. In: JACCOUD, Luciana (org.). *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília: Ipea, 2020. p. 114-145. Disponível em: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9/cap4. Acesso em: 15 mar. 2025.

LEITE, Francisco Fernando Pinheiro; ALVES, Larissa da Silva Ferreira; BEZERRA, Sara Taciana Firmino. Histórico da transferência de renda no Brasil. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, Curitiba, v. 13, n. 2, p. 545–571, maio/ago. 2024. Disponível em: https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd. Acesso em: 1 fev. 2025.

LÍCIO, Elaine Cristina. A trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil: o impacto da variável federativa. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 55, n. 3, p. 37–59, jul./set. 2004.

MARTINS, Flávio. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coords.). *Constituição do Brasil comentada: artigo por artigo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

NASCIMENTO, Caio Luiz Leal Chagas do; PRONI, Marcelo Weishaupt. *O debate enviesado sobre renda básica universal no Brasil*. Campinas: Unicamp. IE, n. 436 (Texto para Discussão) – Universidade Estadual de Campinas, 2022.

NERI, Marcelo; VAZ, Fabiane; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das

transferências sociais. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

PARENTE, Fábio Carvalho Ibiapina. *Programa Bolsa Família (PBF): história, impactos econômicos e crítica*. 2018. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

RUSCHEL, Mariele Stertz; JURUMENHA, Mary Andrea Alves; DUTRA, Patricia Vicente. *Os programas de transferência de renda no Brasil e a institucionalização do Programa Bolsa Família*. [S.l.]: UNIOESTE, [s.d.].

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil*. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, 2008.

SOUSA, Pedro H. G. Ferreira de et al. *Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos*. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2499).

SPOSATI, Aldaíza. Sistema único*: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS*. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 50-61, jan./jun. 2015.