



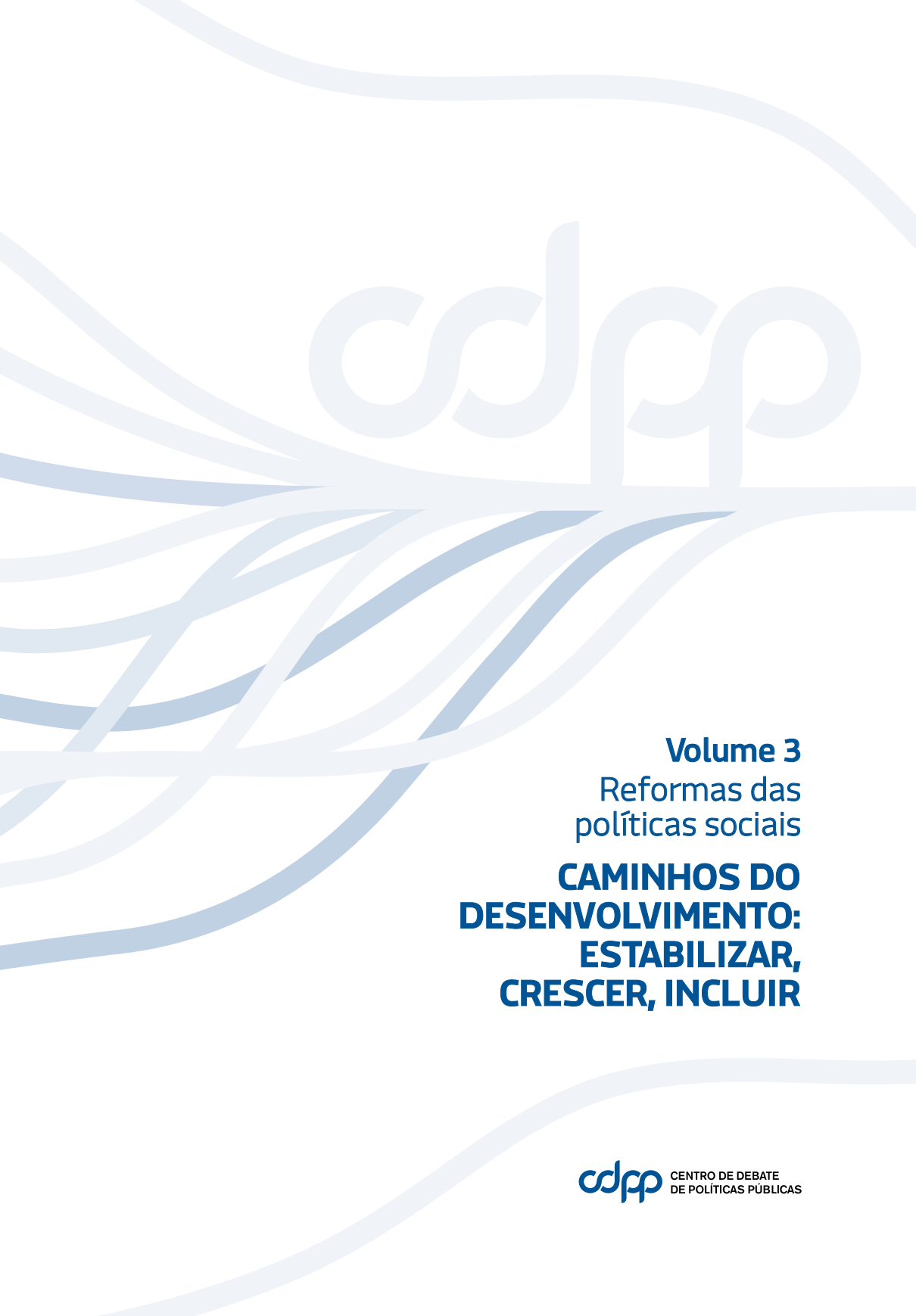
CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO: ESTABILIZAR, CRESCER, INCLUIR

Volume 3
Reformas das
políticas sociais

Coordenação Vinícius Botelho

Sobre o CDPP

O Centro de Debate de Políticas Públicas (CDPP) é uma organização sem fins lucrativos, independente e apartidária. Somos um grupo de cidadãos com ampla experiência em cargos de governo – incluindo ministros, secretários de Estado, presidentes e diretores do Banco Central –, acadêmicos e empresários, todos líderes em suas áreas de atuação, dedicados a estudar e debater os principais temas e problemas que afetam o nosso país. O CDPP é sustentado exclusivamente por contribuições de suas sócias e de seus sócios como pessoas físicas. Fundado em 2012, promove discussões, análises e propostas em diversas frentes – economia, inclusão social, educação, política, justiça, infraestrutura, corrupção e meio ambiente. O objetivo, além do exercício do debate, é a formulação de políticas públicas que contribuam para o desenvolvimento econômico e também para o aprimoramento da democracia e das relações sociais e políticas no país.



cdpp

Volume 3

Reformas das
políticas sociais

**CAMINHOS DO
DESENVOLVIMENTO:
ESTABILIZAR,
CRESCER, INCLUIR**



CENTRO DE DEBATE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO: ESTABILIZAR, CRESCER, INCLUIR

Volume 3

Reformas das políticas sociais

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Caminhos do desenvolvimento : estabilizar,
crescer, incluir : reformas das políticas
sociais : volume 3 / coordenação Vinícius
Botelho. -- 1. ed. -- São Paulo : Centro de
Debate de Políticas Públicas - CDPP, 2026.

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN 978-65-987137-6-8

1. Administração pública 2. Assistência social -
Administração 3. Economia - Brasil - Aspectos
sociais 4. Políticas sociais públicas I. Botelho,
Vinícius.

26-341184.0

CDD-361.610981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Políticas sociais : Bem-estar social
361.610981

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

Autores

Coordenadores

Marcos Mendes

Doutor em Economia. Pesquisador associado do Insper. Consultor Legislativo do Senado (licenciado).

Fernando Veloso

Diretor de pesquisa do Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS).

Vinícius Botelho

Economista, mestre pela PUC-Rio e doutor pelo Insper, com doutorado-sanduíche na Universidade de Chicago. Foi secretário do Ministério do Desenvolvimento Social e do Ministério da Cidadania.

Colaboradores

Alan Leal

Doutor em Teoria Econômica pela Universidade de São Paulo, é pesquisador-sênior no Climate Policy Initiative/PUC-Rio.

Ana Carla Abrão

Economista, CEO da Open Finance Brasil.

André Portela Souza

Professor titular de Políticas Públicas da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EESP) e diretor do centro de estudos FGV Clear.

Angela Magalhães Gomes

Engenheira, diretora da PSR Energy.

Beatriz Kira

Professora de Direito na Universidade de Sussex, Reino Unido.

Bernardo Corrêa

Sócio da Catavento Consultoria.

Bernardo Schettini

Consultor legislativo do Senado.

Bolívar Moura Rocha

Sócio da consultoria Moura Rocha & Malan. Advogado, ex-integrante do governo federal.

Carlos Ari Sundfeld

Professor Titular da FGV Direito SP e Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público.

Clarissa Lins

Sócia-fundadora da Catavento Consultoria.

Cláudio R. Frischtak

Foi principal *economist* do Banco Mundial e diretor de país do International Growth Center na London School of Economics.

Cristiane Alkimin Junqueira Schmidt

Doutora em Economia pela EPGE/FGV e visiting scholar por Columbia, NY. É presidente da MSGas e da Associação Brasileira de Direito e Economia (ABDE).

Daniel Borges

Economista sênior com mais de 20 anos de experiência em gestão fiscal e finanças públicas. Foi diretor no Ministério da Fazenda e no Ministério do Planejamento, além de consultor do FMI e do Banco Mundial.

Diogo Mac Cord

Ex-secretário especial de desestatização do Ministério da Economia. Mestre em Administração Pública (Harvard) e doutor em engenharia (USP).

Elena Landau

Economista e advogada, é sócia do escritório Sergio Bermudes Advogados. Foi diretora de Desestatização do BNDES e presidente do Conselho de Administração da Eletrobras.

Erickson Araújo Santana de Oliveira

Advogado e sócio de Levy & Salomão Advogados.

Fabio Giambiagi

Pesquisador associado do IBRE-FGV.

Fernando de Holanda Barbosa Filho

Pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV-IBRE). Foi secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério da Economia e secretário Adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

Gabriel Cozendey

Pesquisador sênior e mestre em Direito da Regulação pela FGV.

Gabriela Henrique Zangiski

Doutora em Economia pela FGV- EPGE, pesquisadora sênior no CPI/PUC-Rio, com ênfase em pastagens e uso da terra.

Guilherme Ferreira

Sócio-sênior da Catavento Consultoria.

Guilherme V. Marçal de Freitas

Mestre em Economia (EESP-FGV) e Economista no time de Pesquisa Econômica da Stone.

Gustavo Ribeiro Soares Pinto

Pesquisador sênior do Climate Policy Initiative (CPI/PUC-Rio) e professor Agregado do Departamento de Economia da PUC-Rio.

Helio Tollini

Consultor de Orçamento aposentado da Câmara dos Deputados.

Hélio Zylberstajn

Professor sênior da Faculdade de Economia e Administração da USP (FEA/USP) e coordenador do Salariômetro da Fipe.

Jessika Moreira

Diretora-executiva do Movimento Pessoas à Frente.

João Pedro Arbache

Pesquisador Sênior no Climate Policy Initiative (CPI/PUC-Rio) e mestre em Economia pela PUC-Rio.

Juliano Assunção

Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio e diretor-executivo do Climate Policy Initiative (CPI).

Laura Almeida R. de Abreu

Professora e pesquisadora do Insper e coordenadora-executiva do Núcleo de Política Educacional e Inclusão Produtiva do Centro de Gestão e Políticas Públicas (CGPP) do Insper.

Laura Muller Machado

Professora do Insper, foi Secretária de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo e coordenadora do núcleo de Educação e Inclusão Produtiva no Insper.

Leandro da Rocha

Pesquisador do Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS).

Leonardo Rolim

Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados na área de Seguridade Social.

Lorena Mello e Figueiredo

Doutoranda em Direito na USP e mestre em governança, política e planejamento urbanos pela Sciences Po. Pesquisadora do Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e o Brasil (FGV Clear).

Lucas Afflalo

Pesquisador do Climate Policy Initiative (CPI/PUC-Rio).

Marcelo Fernandez Trindade

Advogado, é professor do Departamento de Direito da PUC-Rio. Foi diretor e presidente da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Mario Mesquita

Economista-chefe do Itaú-Unibanco e doutor pela Universidade de Oxford. Foi diretor de Política Econômica do Banco Central do Brasil entre 2006 e 2010.

Naercio Menezes Filho

Professor do Insper e da USP. Diretor do Centro Brasileiro de Pesquisa Aplicada à Primeira Infância.

Otávio J. G. Sidone

Doutor em Economia e auditor federal de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional.

Paulo Bijos

Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados e especialista em Orçamento Público.

Pedro da Motta Veiga

Diretor do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES) e sócio-diretor da Ecostrat Consultores.

Pedro H. Chaves Maia

Pesquisador do Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS) e professor na FGV-EPGE.

Pedro Schneider

Superintendente de pesquisa econômica do Itaú-Unibanco e mestre em Economia pela USP.

Ricardo Paes de Barros

Professor titular da Cátedra Instituto Unibanco no Insper, doutor em Economia pela Universidade de Chicago, com trajetória de mais de 30 anos de pesquisa sobre políticas públicas no Ipea.

Rogério Nagamine Costanzi

Doutor em Economia pela Universidade Autônoma de Madrid e Mestre em Economia USP. Foi Subsecretário e Diretor do Regime Geral de Previdência Social e Assessor Especial do Ministro da Previdência Social. Trabalhou na OIT.

Sandra Polónia Rios

Economista, diretora do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES).

Sergio Firpo

Professor de Economia e Coordenador Acadêmico do Observatório da Qualidade do Gasto Público do Insper.

Sérgio Wulff Gobetti

Doutor em Economia pela UnB e pesquisador de carreira do Ipea.

Thaís Vizioli

Doutoranda em Economia, é auditora federal de Finanças e Controle do Tesouro Nacional.

Thales Guimarães

Economista do Itaú-Unibanco especialista em política fiscal e mestre em economia pela PUC-Rio.

Vanessa Rahal Canado

Professora sênior *fellow* e coordenadora do Núcleo de Tributação do Insper.

Vera Monteiro

Professora de Direito Administrativo na FGV Direito SP e presidente do conselho do Movimento Pessoas à Frente.

Vinicius Carrasco

Sócio-diretor da Stone e professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.

Vitor Matheus Oliveira de Menezes

Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP).



As opiniões expressas no livro são exclusivamente das autoras e dos autores. Não refletem, necessariamente, a visão dos órgãos a que foram ou são vinculados, tampouco as do CDPP e de seus associados.

Sumário

<u>Apresentação</u>	15
----------------------------------	----

Volume 3 **Reformas das políticas sociais**

<u>Introdução</u>	23
<u>Programas de intermediação de mão de obra e qualificação profissional para a inclusão produtiva</u>	25
<i>Fernando de Holanda Barbosa Filho e Fernando Veloso</i>	
<u>Diretrizes para intervenções que objetivem superar a pobreza</u>	29
<i>Laura Abreu, Ricardo Paes de Barros e Laura Muller Machado</i>	
<u>Governança do monitoramento e avaliação de políticas sociais</u>	32
<i>Lorena Figueiredo, Vitor Menezes e André Portela Souza</i>	
<u>Políticas públicas para a Primeira-Infância</u>	47
<i>Naercio Menezes Filho</i>	
<u>Mobilidade social e inclusão produtiva das famílias de baixa renda</u>	52
<i>Pedro H. Chaves Maia, Leandro P. da Rocha e Fernando Veloso</i>	
<u>A transformação do Abono Salarial em Benefício de Inclusão Previdenciária</u>	68
<i>Sergio Firpo</i>	

<u>Revisitando o Programa de Responsabilidade Social</u>	76
<u>Renda Mínima e Poupança Seguro-Família</u>	98
<u>Programa Mais Educação</u>	111
<u>Filas de espera e gestão descentralizada</u>	117
<u>Modularizando e universalizando o CadÚnico</u>	124
<u>Linhas de pobreza e a governança de políticas sociais</u>	132
<u>Usando os dados do CadÚnico para aprimorar a elegibilidade a programas de proteção social</u>	143
<u>Portfólio de programas sociais e elegibilidade a programas de suporte à emancipação da pobreza</u>	152

Vinícius Botelho

APRESENTAÇÃO

Volume 3

Reformas das políticas sociais

**CAMINHOS DO
DESENVOLVIMENTO:
ESTABILIZAR,
CRESCER, INCLUIR**



CENTRO DE DEBATE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este trabalho parte de um princípio simples: não há inclusão duradoura sem crescimento sustentado nem crescimento sustentado sem estabilidade. O Brasil precisa reconstruir seus fundamentos fiscais, elevar estruturalmente sua produtividade e transformar expansão econômica em mobilidade social concreta. O trabalho contou com a participação de diversos especialistas que, gentilmente, cederam parte do seu tempo e esforço em prol de uma iniciativa de interesse coletivo.

Para escapar do seu histórico de baixo crescimento, pobreza e desigualdade, o Brasil precisa resolver três problemas centrais, relacionados entre si: (1) desequilíbrio fiscal crônico, (2) baixa eficácia das políticas sociais e (3) baixa produtividade da economia.

Os autores, em vários casos, apresentam propostas diferentes para um mesmo problema, de modo que o documento contém um leque rico e diversificado de medidas a serem discutidas na arena política.

Textos completos com diagnóstico e propostas estão disponíveis em três volumes que abordam cada uma das dimensões tratadas: fiscal, social e produtividade. Este volume trata da área social, enquanto outros dois lidam com a questão fiscal e a questão da produtividade. Também está disponível um volume que apresenta, de forma resumida, os diagnósticos e propostas nas três dimensões.

Os problemas tratados nos três volumes – desequilíbrio fiscal, ineficácia das políticas sociais e baixa produtividade – se retroalimentam e, por isso, precisam ser resolvidos em conjunto.

O desequilíbrio fiscal gera inflação e juros altos. Isso piora a pobreza e a desigualdade. A inflação corrói a renda dos mais pobres. Os juros altos transferem renda para os mais ricos. Em consequência, amplia-se a demanda por políticas assistenciais e redistributivas, que agravam o déficit público, alimentando um ciclo vicioso.

Em paralelo, políticas sociais mal desenhadas, que entregam benefícios de valor elevado a famílias de renda média e alta, têm custo fiscal mais alto que o necessário, agravando o problema do déficit. Ao longo dos 10 anos entre 2014 e 2023, os gastos

com programas de transferência de renda¹ aumentaram, em termos reais, 142%, mas o total de pessoas pobres² caiu somente 11%.

Medidas danosas à produtividade, como crédito subsidiado e benefícios tributários concedidos a setores econômicos com capacidade de lobby, travam o potencial de crescimento da economia e geram recessões periódicas.

Em consequência, dificultam a superação da pobreza que decorreria de um crescimento mais rápido e menos volátil do PIB. Também aumentam a desigualdade, por distribuir benefícios a grupos empresariais. Fragilizam ainda as contas públicas, devido às renúncias tributárias e subsídios, além de gerar crise fiscal nas recessões que provocam.

Entre 1981 e 2024, o PIB per capita e a produtividade por hora trabalhada cresceram, em média, apenas 1,0% e 0,5% ao ano, respectivamente³, muito abaixo de outras economias emergentes, e com seguidas recessões. Uma política econômica nociva à produtividade, executada no período 2005-2015, resultou em uma queda do PIB per capita de 7,5% entre 2014 e 2017.

No mesmo período, a taxa de pobreza subiu de 5,2% para 7,3%, aumentando o número de pessoas pobres em mais de 4,5 milhões, e a dívida bruta disparou de 54% para 72% do PIB.

Há, também, políticas sociais que prejudicam a produtividade, como um sistema de seguro-desemprego cujas regras estimulam a rotatividade da mão de obra, dificultando o treinamento, especialização e qualificação dos trabalhadores. Também afetam as contas públicas, como no caso do regime previdenciário do Microempreendedor Individual, que estimula a “pejotização” de empregados, corroendo a base de arrecadação da previdência.

O crescimento das despesas previdenciárias e assistenciais, de caráter obrigatório, que já representam mais da metade da despesa primária, acaba levando ao corte de despesas públicas discricionárias essenciais ao aumento da produtividade, tais como os investimentos em infraestrutura e o funcionamento de agências de Estado

1 Dados de repasses do Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada extraídos do VISDATA, do Ministério do Desenvolvimento Social. Consulta realizada em 26/07/2025.

2 Linha de pobreza de US\$ 2,15 per capita por dia medidos em paridade do poder de compra segundo a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE.

3 Fonte: Observatório da Produtividade Regis Bonelli do FGV IBRE.

necessárias à boa regulação do mercado, como Banco Central, agências reguladoras, IBGE, INPI, entre outras.

Desequilíbrio fiscal, ineficácia das políticas sociais e baixa produtividade têm como causa importante a incapacidade da sociedade brasileira para criar instituições (leis e regras de comportamento) que protejam e priorizem o interesse coletivo, e restrinjam o avanço dos interesses individuais no processo de decisões e escolhas públicas.

Toda empresa gostaria de ter um regime tributário favorecido e mercado protegido. Toda família gostaria de receber transferências públicas e pagar menos impostos. Todo trabalhador, no setor público ou privado, gostaria de ter salário alto e proteção elevada contra o desemprego. Todo governador ou prefeito gostaria de poder gastar à vontade e mandar a conta para o Governo Federal. Cada segmento do setor público (saúde, educação, segurança pública, defesa) tem bons motivos para argumentar que uma parte do orçamento deve ser reservado para ele.

Ocorre que, se todos esses desejos forem concretizados, o Estado quebra, a economia não cresce, e a pobreza e desigualdade avançam. A busca da prosperidade individual, via políticas públicas de transferências e proteções, se transforma em fracasso coletivo.

Ao longo das últimas décadas, os mecanismos institucionais que deveriam impor limites ao avanço dos interesses privados sobre a coisa pública foram enfraquecidos, fragilizando a defesa do interesse coletivo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal e o orçamento público são cada vez mais contornados e desacreditados. Despesas obrigatórias e vinculações de recursos se estabelecem por meio da lei do mais forte. O teto de gastos foi desmontado e substituído por um ineficaz “Novo Arcabouço Fiscal”.

Instituições de Estado, como as agências reguladoras, que têm por finalidade estabelecer regras horizontais e estáveis, garantindo a concorrência e coibindo monopólios, foram enfraquecidas e capturadas politicamente.

Carreiras do setor público criam privilégios para si, colocando em primeiro lugar seus salários e reivindicações, relegando a segundo plano a prestação de serviços à população. Serviços públicos ruins prejudicam os mais pobres e mais dependentes da ação estatal e trabalham contra o aumento de produtividade, ao impedir o aumento do capital humano via melhoria da saúde e educação da população.

Os benefícios e regimes tributários especiais crescem. Proteção regulatória, barreiras comerciais e subsídios criam nichos de privilégios a algumas empresas, impondo custos à sociedade.

Estados e municípios têm incentivos e instrumentos para gastar em excesso e repassar a conta ao Tesouro Nacional.

Políticas sociais são criadas com vistas a maximizar retorno eleitoral, em vez de mirar a redução da pobreza. Empresas estatais, que não têm razão de existir ou poderiam ser geridas por capital privado, são mantidas sob o controle público para atender interesses de distribuição de cargos e a demanda corporativa dos empregados, manter o poder político de distribuir empregos ou gerar benefícios privados na relação com fornecedores. Com isso, ajudam a reduzir a produtividade e ampliam a desigualdade e o déficit público.

Todos esses fenômenos traduzem o triunfo do interesse privado sobre o coletivo no trato da coisa pública. Os indivíduos e os diferentes grupos sociais não se veem como passageiros de um mesmo barco, em que precisam cooperar para navegar sem naufragar. Pelo contrário, estabelece-se uma corrida predatória em busca de privilégios individuais às custas dos demais. Vivemos em uma sociedade de baixa coesão social.

Para que se tenha uma ideia do alto grau de litígio que existe na disputa por recursos públicos, nada menos que 10% de toda a despesa primária do Governo Federal é, hoje, decorrente de pagamento de sentenças judiciais contra o Estado⁴.

Esse conflito distributivo acaba tendo vencedores e vencidos. Ganham os que têm maior lobby, seja por poder econômico, seja por capacidade de mobilizar grandes contingentes de eleitores e pressionar as autoridades eleitas.

Os custos são socializados, por meio de inflação, carga tributária alta, juros elevados, baixo crescimento, baixa qualidade do serviço público, persistência da pobreza e desigualdade.

Um programa de governo que vise mudar esse estado de coisas terá que ser muito mais que uma lista de reformas visando recobrar a precedência do interesse coletivo sobre o privado no trato da coisa pública. Precisarásurgir do reconhecimento de

4 Fonte: Mendes et al. (2025) A despesa do Governo Federal decorrente de sentenças judiciais. Disponível em: <https://repositorio-api.insper.edu.br/server/api/core/bitstreams/b96cc0df-5d47-461b-9a18-0efc7ebebff4/content>

que o atual modelo predatório prejudica a maioria e favorece minorias organizadas. Transformar o ciclo vicioso em ciclo virtuoso requer uma concertação política difícil. Principalmente em tempos de polarização política e aversão ao diálogo e cooperação.

A contribuição do presente trabalho é apontar caminhos para entrarmos no ciclo virtuoso, listando as reformas necessárias. Certamente é a parte mais fácil, pois a mais difícil cabe à política: tecer a coesão social necessária para viabilizar acordos de limitação de privilégios e de pressões para que, gradualmente, consigamos sair da armadilha do baixo crescimento.

O nosso trabalho de apontar as reformas necessárias se baseia em alguns condicionantes.

O primeiro é o reconhecimento de que estamos frente a uma difícil situação fiscal, em que a dívida pública cresce aceleradamente. Se nada for feito, caminharemos para o *default* da dívida direto ou indireto (via inflação, por exemplo).

Com o nível atual de juros reais, o ajuste fiscal necessário para que a dívida pare de crescer é da ordem de 4% do PIB, o que equivaleria a cortar mais da metade da despesa com benefícios previdenciários, ou extinguir o Bolsa Família, o Seguro Desemprego e o Abono Salarial e ainda ficar precisando de mais 1% do PIB em ajustes adicionais. Muito difícil de se fazer de imediato. Em consequência, a dívida continuará subindo nos próximos anos, em ritmo vigoroso.

O que se pode fazer no curto prazo é reduzir o ritmo de crescimento da dívida. Para tanto, necessitamos de um programa de ajuste fiscal suficientemente robusto que convença a sociedade de que a dívida medida como proporção do PIB crescerá mais devagar nos anos à frente e que, em quatro ou cinco anos, começará a diminuir.

Isso pode, de imediato, reduzir o risco de *default*, melhorando as expectativas para o longo prazo e, com isso, reduzir as taxas de juros que os poupadores exigem para financiar a dívida pública, que cresceria mais devagar.

Temos, ainda, que considerar três tipos de restrição ao ajuste fiscal.

A primeira restrição está na impossibilidade de cortes abruptos em programas públicos. Mais de 90% das despesas primárias são obrigatórias e boa parte delas representa direito adquirido. Também não podemos contar com a corrosão inflacionária das despesas, visto que a indexação é generalizada. Por isso, mais uma vez, o que podemos fazer é mudar regras para que as despesas cresçam mais devagar ao longo dos anos.

Isso é um problema pois, como mostra a literatura, ajustes rápidos e profundos têm mais chances de prosperar e tendem a gerar menor impacto negativo de curto prazo sobre o PIB. Duas são as suas vantagens: alteram as expectativas, derrubando os juros de equilíbrio, e evitam o risco da fadiga política gerada por ajustes graduais, que se estendem por muitos anos.

A segunda restrição é que um ajuste fiscal eficaz deve ter mais peso no controle das despesas que no aumento das receitas. Tentar equilibrar as contas pelo lado das receitas esbarra no fato de que a sociedade aumenta o grau de resistência a tributos a partir de um determinado patamar, enquanto a demanda por despesas é infinita. Medidas tributárias devem ter como foco a remoção de privilégios setoriais que resultam em má alocação dos recursos produtivos, a simplificação no cumprimento das obrigações e progressividade. Ou seja, devem estar mais preocupadas com as dimensões de pobreza, desigualdade e produtividade. A racionalização do sistema tributário pode ajudar no esforço de ajuste fiscal, mas esse efeito deve ser visto como secundário e subordinado aos outros objetivos acima descritos.

A terceira restrição diz respeito à interação entre políticas sociais, política fiscal e produtividade. Tentar fazer ajuste fiscal de curto prazo, a qualquer custo e sem avaliar a sustentabilidade das medidas pode gerar prejuízos às outras duas dimensões.

Por exemplo, medidas administrativas da Receita Federal que reinterpretem a lei visando aumentar a arrecadação, no afã de fechar as contas, aumentam a insegurança jurídica e a judicialização. Isso é nocivo à previsibilidade e gera custos para as empresas, com reflexo negativo sobre a produtividade.

De forma similar, restrições a benefícios previdenciários, sem o cuidado de limitar os prejuízos aos mais pobres, piorariam as condições sociais e criariam demanda por novas ajudas assistenciais.

O grande peso das despesas previdenciárias e assistenciais no orçamento requer reformas cuidadosas nessas políticas para que a economia fiscal venha acompanhada de maior efetividade das políticas, sobretudo na dimensão de estimular a superação da pobreza e a acumulação de capital humano.

As reformas pró-produtividade, por sua vez, além de nos levarem diretamente ao objetivo de aumentar o potencial de crescimento da economia, diminuirão a demanda por proteção social, além de ajudarem no ajuste das contas públicas via maior arrecadação, decorrente de mais crescimento.

PARTE 3 REFORMAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Coordenação Vinícius Botelho

**CAMINHOS DO
DESENVOLVIMENTO:
ESTABILIZAR,
CRESCER, INCLUIR**



CENTRO DE DEBATE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Introdução

Tivemos uma expansão significativa das políticas sociais ao longo dos últimos cinco anos. A expansão gerou avanços, como a menor taxa de pobreza registrada em toda a série histórica. Contudo, levando em conta a expansão da despesa em políticas sociais, os avanços foram aquém do que poderiam ter sido. Ou seja, a efetividade do gasto social em reduzir a pobreza caiu.

Diversos fatores explicam o fenômeno. Primeiro, houve mudanças nas fórmulas de determinação dos valores dos benefícios do Programa Bolsa Família, privilegiando famílias unipessoais e pagando benefícios independentemente da renda declarada. Segundo, houve mudanças nos efeitos do Programa Bolsa Família sobre o mercado de trabalho.

Terceiro, houve uma expansão considerável de benefícios assistenciais (como o Benefício de Prestação Continuada) e benefícios previdenciários com caráter assistencial (como a Aposentadoria Rural) vinculados ao salário-mínimo e com baixa capacidade de combater a pobreza.

Quarto, houve um aumento da fragmentação dos programas de transferência de renda, como, por exemplo, a reinstituição de benefícios sociais vinculados à provisão de gás natural.

Adicionalmente, a expansão significativa das despesas nos últimos cinco anos não impediu que aumentasse a proporção de pessoas elegíveis e não beneficiárias de programas de transferência de renda. No jargão técnico, significa dizer que aumentou o “erro de exclusão”. Em 2023, o número de pessoas elegíveis não beneficiárias de programas sociais era maior que o observado entre 2013 e 2015.

Em paralelo, as políticas sociais ainda carecem de programas em larga escala voltados à superação definitiva da pobreza. Essa agenda se tornou ainda mais impor-

tante nos últimos anos, considerando-se que a política de transferência de renda já mostra seus limites no alívio da condição das famílias de baixa renda.

Para encaminhar soluções a essas questões, as propostas deste volume abordam tanto mecanismos para aprimorar a rede de proteção social como sugestões para aumentar a efetividade das iniciativas de superação definitiva da pobreza e a governança dos programas sociais.



Programas de intermediação de mão de obra e qualificação profissional para a inclusão produtiva

Fernando de Holanda Barbosa Filho e Fernando Veloso

Políticas que busquem ajudar as pessoas a se inserir e se reposicionar no mercado de trabalho são cada vez mais importantes em um mundo com acelerada mudança tecnológica. As novas tecnologias, como no passado, modificam o mercado de trabalho. Algumas profissões acabam, outras ganham impulso com atuação complementar da tecnologia e surgem novas ocupações. Neste contexto, políticas de intermediação e de qualificação profissional ganham grande importância.

Intermediação e Qualificação

No Brasil, temos dois conjuntos de políticas cujo aprimoramento pode contribuir nestas áreas: o Sistema Nacional de Emprego (SiNE) e programas de qualificação profissional.

Mudança de Foco

Para que programas de intermediação e de qualificação de mão de obra possam funcionar adequadamente, temos que mudar o foco dos programas, que deve deixar de ser na oferta e se deslocar para a demanda. O objetivo deve ser entender quais competências os empregadores demandam e não quais o Estado é capaz de ofertar.

Modernização da intermediação do emprego

O Sistema Nacional de Emprego (SiNE) foi fundado em 1975 para executar políticas públicas de emprego e apoiar a população na busca por trabalho. Entretanto, o SiNE requer uma série de modificações para poder atingir os objetivos de ajudar a reinserir o trabalhador brasileiro no mercado de trabalho.

O que fazer?

Entender quem é o seu público-alvo. De um lado temos os trabalhadores que precisam se reposicionar no mercado de trabalho e do outro lado os empregadores, precisando preencher as vagas. Entender as demandas de ambos os lados é fundamental. Caso contrário, trabalhadores param de procurar o SiNE ou empregadores param de colocar suas vagas no SiNE.

Para melhorar o atendimento, uma série de medidas devem ser colocadas em prática:

1 - PERFILIZAÇÃO DE TRABALHADORES: É necessário identificar o perfil de cada trabalhador que se encontra no processo de intermediação de mão de obra. Neste sentido, a adoção de recursos tecnológicos, como ferramentas de Inteligência Artificial e técnicas de *Machine Learning*, é fundamental. A utilização dos dados cadastrais, conjugada com os processos de intermediação de mão de obra realizados, fornece informações básicas para que os serviços de intermediação sejam aprimorados ao longo do tempo.

2 - APRIMORAMENTO DO SISTEMA DE PAREAMENTO: O sistema de pareamento deve ser capaz de conjugar as competências dos trabalhadores (obtidas no processo de perfilização) com as competências demandadas pelos empregadores nas vagas ofertadas. Mais uma vez as ferramentas da Inteligência Artificial podem ajudar a melhorar a eficiência deste processo.

3 - MELHORAR A EXPERIÊNCIA DIGITAL DOS USUÁRIOS: Tornar os aplicativos mais amigáveis para o usuário através de atualizações e modernizações que os alinhem as melhores tecnologias disponíveis. Ferramentas de reconhecimento de falas, filtros e outras inovações são fundamentais.

4 - CONECTAR A INTERMEDIÇÃO COM A QUALIFICAÇÃO: os mecanismos de pareamento e perfilização podem ajudar a determinar as competências que devem ser oferecidas nos programas de qualificação para ampliar a chance de empregabilidade do trabalhador.

5 - SINE MISTO: Permitir a contratação de agentes privados para o atendimento do SiNE com metas e remuneração por desempenho. A abertura do sistema do SiNE para parceiros privados tende a gerar inovações e aprimoramentos que melhoram o programa ao longo do tempo.

Qualificação Profissional sob Demanda

A introdução de mecanismos de captação do tipo de trabalhador demandado é fundamental na qualificação profissional. Sem mecanismos de captação da demanda, a tendência é ofertar qualificação profissional de forma ineficiente. Cursos em que os trabalhadores não atendem as demandas dos empregadores geram desengajamento dos trabalhadores e dos empregadores.

O que fazer?

1 - MAPEAMENTO DE VAGAS: somente ofertar treinamento após observar as necessidades de capacitação profissional em determinada região. O PRONATEC-MDIC elevou a empregabilidade dos egressos em 16,8% com o mapeamento das vagas¹. Um bom mapeamento das competências requeridas é fundamental para uma boa qualificação.

2 - MECANISMOS DE CAPTURA DE DEMANDA: Existem múltiplos mecanismos de captura de demanda que podem ser utilizados:

- mapa de demanda, como o PRONATEC-MDIC;
- Voucher empresarial: o empresário escolhe o trabalhador que receberá o treinamento. Desta forma, a demanda fica alinhada à oferta;

¹ O mapeamento de vagas do PRONATEC-MDIC foi uma busca ativa do MDIC junto às empresas para conhecer as necessidades de qualificação dos funcionários que as empresas gostariam de contratar. Com isso, foram oferecidos cursos das competências requeridas nas regiões em que as empresas (e os empregos) se localizavam. No mapeamento se conheceu as vagas e o tipo de qualificação necessária. O passo seguinte foi oferecer o treinamento adequado na região dos investimentos para trabalhadores com o perfil correto.

- Contrato de Impacto Social: outra forma de captura da demanda de forma descentralizada. A qualificação profissional somente é paga caso o curso oferecido gere uma empregabilidade mínima. Com isso, o fornecedor do serviço abrangido pelo contrato de Impacto Social buscará entender a demanda da região em que ele atua ao oferecer o curso de qualificação. Pois, caso o egresso tenha empregabilidade baixa, o curso não será pago.

3 - PERFIL DO ALUNO: sem saber o perfil do aluno é impossível entender as suas aptidões e indicar a qualificação adequada.

4 - INCLUIR SOFT SKILLS: empresas contratam baseadas no *hard skill* dos candidatos. Ou seja, muitas vezes a formação do candidato parece ser adequada ao cargo. No entanto, a carência de *soft skills* resulta na perda de emprego de forma recorrente. Logo, cursos de qualificação devem ser capazes de oferecer este tipo de formação quando a perfilização do candidato mostrar a sua carência.

Avaliação

A avaliação dos programas de intermediação e qualificação profissional é fundamental para que as boas experiências sejam expandidas e as más políticas sejam rapidamente modificadas. O sucesso dos programas depende do engajamento de trabalhadores e empregadores. Quando se perde uma destas pontas, o programa fracassa. Logo, oferecer treinamento inadequado e encaminhar candidatos para vagas erradas, por exemplo, gera desengajamento em uma das partes, reduzindo as chances de sucesso dos programas.

Referências

Barbosa Filho, F. (2022). “Pronatec: uma Oportunidade Desperdiçada”. IN: Mendes, M. (Org.). *Para não Esquecer: Políticas Públicas que empobrecem o Brasil*. Editora Autografia.

Barbosa Filho, F., Veloso, F. (2022). Mercado de Trabalho no Brasil: Evolução, Efeitos da Pandemia, Perspectivas e Propostas, disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/mercado-de-trabalho-no-brasil-evolucao-efeitos-da-pandemia-perspectivas-e-propostas>

Barbosa Filho, F., Ferreira, M. e Araújo, P. (2020). O novo SINE: Mudanças do Modelo Brasileiro de Intermediação de Mão de Obra. Boletim de Mercado de Trabalho 68, IPEA.

Diretrizes para intervenções que objetivem superar a pobreza

Laura Abreu, Ricardo Paes de Barros e Laura Muller Machado

Baseado no livro “Diretrizes para o desenho de uma política para a superação da pobreza”, de Ricardo Paes de Barros e Laura Muller Machado esse texto tem como objetivo propor, descrever e justificar elementos indispensáveis para a construção de um programa eficaz na superação da pobreza: entendida como a garantia de uma cesta básica de direitos sociais. O ponto de partida é o estabelecimento de uma estreita conexão entre a garantia dessa cesta de direitos sociais e uma inserção produtiva bem-sucedida, que assegure uma renda autônoma mínima e estável a partir da garantia do direito ao trabalho.

A inserção da população em idade ativa em famílias pobres não decorre apenas da disponibilidade de postos de trabalho. Boa parte da força de trabalho, mas em particular sua parcela mais pobre, precisa de mais do que isso para que a disponibilidade de postos de trabalho possa se traduzir efetivamente em geração autônoma de renda. Via de regra, precisam da garantia de uma renda mínima, de prioridade no acesso a uma série de bens e serviços, e da assistência na condução de sua inserção produtiva bem-sucedida.

Para que a inserção produtiva dos mais pobres efetivamente ocorra, é necessário que esse grupo receba assistência continuada e individualizada de agentes de desenvolvimento familiar e comunitário que, em parceria com eles, formulem e implementem planos familiares e comunitários de desenvolvimento e superação da pobreza. A efetividade da assistência dos agentes de desenvolvimento familiar depende de dois grandes fatores. Por um lado, é inevitável requerer profundo conhecimento dos entraves à inserção produtiva enfrentados pelas famílias pobres

que atendem. O que só é possível de alcançar com o estabelecimento de relações confiáveis e duradouras desses agentes com as famílias mais pobres. Por outro lado, é fundamental que os encaminhamentos por eles realizados, visando dar às famílias pobres acesso aos bens e serviços que mais necessitam, sejam atendidos com a mais alta prioridade e celeridade por todas as instituições envolvidas na oferta local desses bens e serviços. Apenas dessa forma, a força de trabalho em famílias pobres irá receber o atendimento integrado e prioritário indispensável à sua inserção produtiva e consequente superação da pobreza.

Segundo essa linha de argumentação, superar a pobreza requer a inserção produtiva. Esta, por sua vez, exige que a força de trabalho em famílias pobres tenha acesso a uma série de bens e serviços e a uma renda mínima indispensáveis para que tenham condições para com efeito aproveitarem as oportunidades de trabalho disponíveis ou em construção. É essencial que esse acesso receba absoluta prioridade e que seja integrado e assistido pelos agentes de desenvolvimento familiar. Assim, a viabilidade de todo esse atendimento personalizado e continuado requer que o atendimento às famílias mais pobres seja cuidadosamente priorizado. Em suma, uma estratégia eficaz para a superação da pobreza não deve ser nem anônima nem pouco focalizada. Ao contrário, como em Barros e Machado (2022), o pressuposto é que a superação da pobreza se baseia em três demandas.

Em primeiro lugar, precisamos identificar quem são os que mais precisam (conhecer quem são os mais pobres). Caso contrário, fica inviável dar-lhes o atendimento personalizado, integrado e continuado que precisam e assegurar-lhes acesso prioritário ao que necessitam para uma inserção produtiva bem-sucedida. Em segundo lugar, precisamos conhecer o que os que mais precisam de fato (conhecer o que os mais pobres mais precisam). Ou seja, temos que ser também capazes de identificar, em conjunto com as famílias mais pobres, o que é que mais precisam para aproveitar as oportunidades produtivas disponíveis ou em construção. Por fim, e de grande importância, não basta saber o que precisam. Precisamos fazer chegar a eles aquilo de que mais precisam (levar aos mais pobres o que mais precisam).

Dessa forma, é indispensável darmos absoluta prioridade aos mais pobres no acesso a tudo que identificamos como essencial para que tenham condições de aproveitar as oportunidades produtivas disponíveis ou em construção. Nada disso, no entanto, terá qualquer chance de sucesso sem que todos os atores envolvidos, inclusive os membros das famílias mais pobres, acreditem, por um lado, no talento (potencial produtivo) dos mais pobres e, por outro, na capacidade dos programas e ações disponíveis de assegurarem, com alta confiabilidade, um percurso bem-sucedido de inclusão produtiva.

Toda estratégia de superação da pobreza não depende apenas do esforço e talento dos mais pobres e da qualidade e adequação dos programas e ações disponíveis. O sucesso depende também e intensamente da crença de todos no potencial dos mais pobres e na resolutividade dos programas disponíveis.

Certamente não é (ou ao menos não deveria ser) novidade reconhecer que qualquer estratégia para a superação da pobreza deve se basear em

- (i) conhecer quem são os mais pobres,
- (ii) conhecer o que os mais pobres mais precisam,
- (iii) acreditar e assegurar que os mais pobres acreditem em si e na estratégia e assegurar aos mais pobres o que mais precisam.

Essa tem sido, em boa medida, a base dos diversos programas latino-americanos voltados à superação da pobreza, como o Brasil Sem Miséria, o Familias en Acción colombiano e o Chile Solidário, com seu associado Programa Puente. O surpreendente talvez seja ainda não termos alcançado pleno consenso que focalização (prioridade), atendimento personalizado-integrado, crença nos mais pobres e na estratégia, bem como resolutividade dos programas e ações disponibilizados sejam elementos constitutivos com os quais qualquer programa eficaz na superação da pobreza precisa contar.

Referência

Barros, R.; Machado, L. 2022. Diretrizes para o desenho de uma política para a superação da pobreza. Disponível em <https://repositorio.insper.edu.br/entities/publication/d29e5934-a109-4f29-8488-2635271271ee/full>. Consulta em 17/10/2025.



Governança do monitoramento e avaliação de políticas sociais

Lorena Figueiredo, Vitor Menezes e André Portela Souza

I. Introdução

A redução da pobreza é um dos grandes desafios de qualquer sociedade. Para que políticas públicas voltadas a este objetivo tenham sucesso, não basta boa vontade ou intenções generosas. É preciso desenhar bem os programas, alocar recursos necessários, definir metas claras, estratégias de implementação consistentes e, sobretudo, mecanismos de acompanhamento que permitam avaliar se essas metas estão sendo de fato alcançadas. É nesse ponto que entram as práticas de monitoramento e avaliação (M&A) enquanto instrumentos fundamentais para compreender a realidade e guiar a ação do Estado.

Este capítulo tem como objetivo alinhar uma proposta de governança em M&A das políticas sociais do país para ser um instrumento útil ao avanço dos programas sociais em direção à superação da pobreza. Para tanto, apresenta possíveis modelos de sistema de M&A, descreve o atual sistema de M&A dos programas de transferências de renda do governo federal e propõe um aprimoramento com vistas a um sistema de M&A mais fortemente associado a um sistema de indicadores sociais previamente definidos e pactuados na sociedade.

II. Sistemas de Monitoramento e Avaliação

Um sistema de M&A pode ser definido como o conjunto de regras e processos que são conduzidos de forma sistemática para coordenar, desenvolver e usar monito-

ramento e avaliações (Goldman et al., 2023, p. 317). O monitoramento refere-se à observação contínua e sistemática de indicadores previamente definidos, voltada a acompanhar a implementação de programas e progresso em metas pactuadas (Lima e Souza, 2025). Já a avaliação constitui prática estruturada de investigação aprofundada de problemas sociais ou de análise do desenho, da implementação e dos resultados de programas, podendo ocorrer em diferentes momentos do ciclo da política. Ambas as práticas possibilitam subsidiar gestores na tomada de decisão.

Assim sendo, o monitoramento e a avaliação, quando articulados, promovem mecanismos de coleta, análise e uso das evidências na gestão pública, contribuindo para o aperfeiçoamento das políticas públicas e para maior qualidade e efetividade do gasto público. Para que seu objetivo seja cumprido, é importante que as práticas de M&A tornem-se estruturadas, quer dizer, rotineiras e sistemáticas na gestão.

Nessa perspectiva, fala-se de um processo de institucionalização, por meio do qual sistemas de M&A são criados e modificados. A institucionalização se caracteriza pela transição de práticas fragmentadas para arranjos permanentes e sustentáveis. (Jacob, 2023, p. 188). Jacob (2023) descreve essa dinâmica como um aprofundamento organizacional e cultural, no qual estruturas legais, capacidades técnicas e normas sociais sustentam o uso rotineiro de evidências. Organizadas em um sistema, as práticas de M&A assumem caráter permanente e estratégico, evitando a dispersão de relatórios isolados e interrupções na produção de evidências. Nesse sentido, o sistema de M&A dá coerência e continuidade à produção e ao uso de evidências governamentais.

Quanto à configuração institucional, diferentes modelos de sistemas de M&A podem ser identificados. Nos arranjos centralizados, um órgão concentra a coordenação e define padrões metodológicos; nos descentralizados, ministérios ou secretarias setoriais assumem responsabilidade por suas próprias políticas (Briceño, 2010). Já os modelos independentes atribuem a condução a instituições externas, reforçando a transparência e o controle social, ainda que com acesso limitado a informações internas. O caso mexicano do Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (CONEVAL) é uma referência internacional de sistema independente, com autonomia técnica (Stockmann e Meyer, 2022).¹ Por fim, modelos híbridos combinam elementos centralizados e descentralizados, como nos casos em que uma unidade de coordenação central no governo coexiste com estruturas de M&A descentralizadas nos ministérios ou secretarias setoriais.

1 O CONEVAL foi extinto em junho de 2025 e suas competências foram transferidas para o INEGI, o Instituto Nacional de Geografia e Estatística do México.

No Brasil, a agenda de M&A vem avançando de forma substancial nas últimas décadas. A nível de centro de governo, existe uma secretaria dedicada ao tema no Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, a Secretaria de Monitoramento e Avaliação, SMA, e um comitê que seleciona e avalia programas do governo federal, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, o CMAP.² Conjuntamente, esses órgãos formam o sistema de M&A centralizado do governo federal, um sistema efetivo com estrutura, legislação, práticas de M&A estruturadas, desenvolvimento de capacidades e ferramentas para acompanhamento e uso dos resultados do M&A (FGV CLEAR, 2025; Lacerda e Soares, 2025). A integração de práticas de M&A à elaboração e revisão do PPA também tem sido objeto de avanços (FGV CLEAR, 2025).

Ademais, em mapeamento realizado em 2024, observou-se que “os avanços da agenda de M&A vão muito além do Centro de Governo: há uma multitude de unidades de M&A no Poder Executivo Federal, que atuam junto às áreas finalísticas com a produção e análise de evidências de monitoramento e avaliação” (Soares et al, 2025, p. 111). Desse modo, podemos afirmar que no governo federal o sistema centralizado coexiste com sistemas descentralizados. De fato, o governo federal possui uma unidade centralizada responsável pela coordenação e execução de atividades de M&A, na figura do CMAP, com apoio técnico da SMA/MPO, ao mesmo tempo em que conta com diversas unidades de M&A nos ministérios setoriais. No entanto, essas funções ainda se realizam de forma fragmentada e pouco coordenada (Soares et al, 2025, p. 111).

Notadamente, as políticas sociais foram terreno fértil para o avanço de práticas de monitoramento e avaliação. A criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) em 2004 representou uma inovação institucional de destaque (Vaitsman et al., 2006). À SAGI coube desenvolver e formalizar as atividades de monitoramento e avaliação de programas sociais, incluindo o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Desde 2006, essa secretaria é responsável pela política de monitoramento e avaliação do MDS. Em 2023, a SAGI passou a ser denominada de SAGICAD - Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único, e o MDS, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Trata-se de um sistema de M&A descentralizado no governo federal, que existe paralelamente ao sistema centralizado na SMA/MPO e no CMAP.

A efetividade dos sistemas de M&A depende de sua inserção na governança pública. Isso implica articulação com planejamento, orçamento, gestão administrativa

2 O Decreto nº 11.558/2023 lista em seu artigo 3º os seguintes objetivos do CMAP: “avaliar as políticas públicas selecionadas”; “acompanhar a implementação das propostas de aprimoramento das políticas públicas avaliadas”; e “apoiar o monitoramento da implementação de políticas públicas”.

e mecanismos de controle social. A integração com o ciclo orçamentário é particularmente crítica: sem ela, corre-se o risco de que evidências sejam produzidas, mas pouco consideradas em decisões sobre alocação de recursos (Robinson, 2014). Entre os aspectos destacados pela literatura para a efetividade dos sistemas de M&A estão: objetivos claros e alinhados a prioridades governamentais; governança institucional capaz de assegurar coordenação e legitimidade; capacidades técnicas; metodologias adaptadas a diferentes fases do ciclo de políticas; e mecanismos de uso dos resultados que conectem recomendações a decisões concretas (Figueiredo; Lacerda, 2025). Todavia, o uso dos resultados é um dos maiores desafios enfrentados não só no Brasil como também no panorama internacional, mesmo entre os países mais avançados, como revela pesquisa da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico realizada com seus 38 países-membros (OCDE, 2025, p. 28). Embora no Brasil já existam exemplos de sistemas efetivamente bem implementados com governanças institucionais estabelecidas com capacidades técnicas, como o Governo Federal, Minas Gerais e Espírito Santo, os mecanismos de uso dos resultados são limitados (FGV CLEAR, 2025).

III. A Atual Governança de M&A das Políticas Sociais

A experiência de M&A do MDS constitui um ponto de partida para a estruturação da governança de uma política de superação da pobreza, uma vez que, além de representar avanços relevantes na institucionalização do acompanhamento de políticas sociais, tem como público-alvo as famílias inscritas no Cadastro Único (CadÚnico). O MDS também implementa e monitora a estratégia do Plano Brasil Sem Fome.

Desde a sua criação em 2004, a hoje chamada SAGICAD tem implementado práticas de monitoramento e avaliação de políticas sociais. A partir de 2006, essas práticas passaram a ser organizadas na forma de um sistema, como um conjunto estruturado de estratégias de monitoramento (análise sistemática e periódica de indicadores de processos, produtos ou resultados) e de avaliação (diferentes tipos de análise e diagnóstico dos programas existentes e de seus beneficiários)³.

3 Em um primeiro momento, as principais ferramentas eram o Plano Anual de Monitoramento e Avaliação, o Sistema de Monitoramento (composto por um conjunto mínimo de indicadores utilizados para acompanhar programas e ações do Ministério) e os Relatórios Semestrais de Monitoramento, todos sob coordenação da SAGI. Os Planos de M&A eram elaborados por um grupo de trabalho com representantes de secretarias do Ministério e do Gabinete do/a Ministro/a, desenho que se manteve desde então.

As características do atual modelo de governança das políticas sociais no MDS foram consolidadas na última década. Entre as primeiras iniciativas, destacam-se: a definição de pelo menos um indicador de monitoramento para cada programa ou ação do Ministério, calculado e analisado periodicamente; a escolha de pontos focais nas unidades do MDS para, em conjunto com a SAGICAD, estruturar e revisar painéis de monitoramento⁴; e a criação do Grupo de Trabalho em Monitoramento e Avaliação (GTMA), formado pelas secretarias do MDS e pelo Gabinete do Ministro, com a missão de propor e revisar indicadores, além de desenvolver estudos e difundir a agenda de monitoramento e avaliação do Ministério.

A partir de 2023, os painéis de monitoramento do Ministério foram reunidos na plataforma Monitora MDS, que apresenta de forma visual e intuitiva os indicadores de insumos e de produtos das políticas públicas integrantes do Planejamento Estratégico Institucional (PEI), como, entre outros: (i) *Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*: números de unidades socioassistenciais; metas de execução física e orçamentária do Planejamento Estratégico do MDS, com indicadores absolutos e de cobertura; número de Entidades Beneficentes de Assistência Social certificadas; (ii) *Programa Bolsa Família*: indicadores de execução orçamentária, cobertura, metas de acesso a serviços de educação e saúde pelas famílias beneficiárias, total de benefícios, monitoramento das condicionalidades de educação, monitoramento das condicionalidades de saúde e série histórica de número de benefícios; (iii) *Benefício de Prestação Continuada (BPC)*: indicadores de execução orçamentária, dados de tempo médio de concessão, quantidade de beneficiários e perfil do público beneficiário; e (iv) *Cadastro Único*: indicadores de execução orçamentária, metas de atualização cadastral, número de famílias e indivíduos por perfil de público-alvo, evolução do número de famílias de baixa renda (renda per capita domiciliar de até ½ salário-mínimo) cadastradas na série histórica e listagem dos programas usuários. A partir dos dados do Cadastro Único, o MDS desenvolveu o Indicador de Risco de Insegurança Alimentar Grave Municipal (CadInsan), para prever o risco de insegurança alimentar grave entre as famílias inscritas no CadÚnico.

A governança do monitoramento e da avaliação de políticas sociais ganhou um novo formato em julho de 2025, com a publicação da Portaria nº 1.087/2025 do MDS, que instituiu a nova Política de Monitoramento e Avaliação sob coordenação da SAGICAD. Conforme estabelecido na Portaria, o objetivo da Política é subsidiar “a produção de conhecimento para apoiar o aprimoramento dos planos, das políticas, dos programas, dos projetos, dos serviços e das ações”.

4 Essas duas primeiras iniciativas foram instituídas pela Portaria n. 2.527, de outubro de 2018.

Especificamente, o monitoramento abrange os processos de coleta e análise de dados, bem como a produção de indicadores, com foco no desenvolvimento de um acompanhamento sistemático e periódico de evidências. Entre as plataformas de monitoramento, a Portaria menciona expressamente o Monitora MDS, sob responsabilidade do Departamento de Monitoramento e Avaliação. Além da plataforma já disponível, prevê-se a pactuação com outras unidades do MDS sobre ações, programas e planos considerados estratégicos, que passariam a ser monitorados por meio de indicadores específicos.

A avaliação, por sua vez, fundamenta-se na definição de perguntas avaliativas, metodologias e unidades de análise, bem como na produção e difusão de conteúdos avaliativos, visando responder às perguntas com base em evidências. Entre os instrumentos de monitoramento e avaliação destacam-se o Plano Bianual de Monitoramento e o Plano Bianual de Avaliação, os quais devem indicar a política, o sistema, o programa ou o serviço; as atividades a serem desenvolvidas; e a atribuição de responsabilidades.

Enquanto o Departamento de Monitoramento e Avaliação da SAGICAD é responsável por coordenar as atividades de monitoramento e avaliação, cabe às demais unidades do MDS definir pontos focais para essas atividades, compartilhar informações relevantes e realizar o *“monitoramento e avaliação de políticas, planos, programas, serviços, benefícios, ações, projetos e sistemas relativos à sua área de competência, direta ou indiretamente, com dados que tenham sensibilidade ao sexo, à raça, à cor e a Grupos Populacionais e Tradicionais Específicos”*. Por sua vez, a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança da Secretaria-Executiva deve *“informar o Departamento de Monitoramento e Avaliação da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único e mantê-lo atualizado acerca dos descritores das metas e dos indicadores constantes do Planejamento Estratégico Institucional, do Plano Plurianual e da Estratégia Brasil 2050”*. Seguindo modelo anterior, os participantes do GTMA foram definidos como pontos focais da Política de Monitoramento e Avaliação. Nesse sentido, o GTMA tem atuado como fórum técnico e institucional para aprimoramento das iniciativas existentes, a exemplo do Observatório do CadÚnico.

Finalmente, no tocante à sistematização e análise de indicadores, é importante destacar que a plataforma Monitora SUAS agrega um conjunto de painéis de monitoramento, sob gestão da SAGICAD, incluindo:

- Mapa Social do MDS: apresenta, de forma intuitiva e por meio de ferramentas gráficas, a localização das unidades socioassistenciais, assim como dados de vulnerabilidade social em cada município;

- Observatório do Censo SUAS: disponibiliza informações sobre a gestão da Política de Assistência Social e o acesso a benefícios nas unidades federais e municípios;
- Observatório do CadÚnico: fornece informações municipais sobre o perfil das famílias inscritas no CadÚnico.

Nesta última plataforma, destaca-se o Índice de Vulnerabilidade das Famílias do CadÚnico (IVCAD), que sintetiza as experiências de vulnerabilidade social das famílias a partir de 40 indicadores organizados em seis dimensões: Necessidade de Cuidados, Desenvolvimento na Primeira Infância, Desenvolvimento de Crianças e Adolescentes, Trabalho e Qualificação de Adultos, Disponibilidade de Recursos e Condições Habitacionais.

IV. As Novas Políticas de Superação da Pobreza

O Brasil avançou bastante nas políticas sociais de combate à pobreza e exclusão social nas últimas décadas. A universalização dos acessos aos serviços de educação e saúde e a ampliação dos programas sociais de transferências de renda ampliaram as oportunidades educacionais, os cuidados da atenção básica e a mitigação da pobreza enquanto insuficiência de renda para as famílias mais vulneráveis da população brasileira.

Graças ao alcance do CadÚnico, o país possui hoje em dia um registro abrangente e rico em informações de parcela significativa de sua população vulnerável. Uma vez sabendo-se quem são, onde estão e o que fazem as pessoas e famílias em condições de vulnerabilidade social, o passo seguinte é saber o que querem e como lhes oferecer oportunidades e meios através de políticas sociais para superarem a sua condição de pobreza. Para tanto, é necessário criar as condições para elas serem autônomas e capazes de gerarem recursos e renda de maneira estável e duradoura por seus próprios meios e capacidades.

Existem experiências de sucesso em programas sociais voltados para este fim. São os chamados programas de graduação (Banerjee et al., 2015). Embora cada um tenha especificidades adaptadas ao contexto, todos têm em comum duas características: (i) são voltados para famílias vulneráveis com ao menos um adulto em idade ativa; e (ii) oferecem um pacote de programas que envolvem transferências de ren-

da, transferências de ativos produtivos, treinamentos e capacitações para o uso dos ativos e inserção produtiva.

Existem propostas nesta direção para o Brasil (Barros e Machado, 2023). Independentemente dos méritos ou limitações de cada proposta, é importante, uma vez decidido caminhar nesta direção, estabelecer um sistema de aprendizado institucional no qual desenhos e implementações são tentados, aprimorados e expandidos. O aprendizado acumulado em décadas de políticas de transferências de renda oferece uma base sólida para a criação deste sistema de aprendizado através de um sistema de M&A em políticas sociais voltadas para a superação da pobreza.

V. A Criação de Sistema de Indicadores Sociais

A pobreza não se resume à insuficiência de renda. Ela envolve múltiplas dimensões da vida: condições de moradia, acesso a serviços de saúde, educação de qualidade, oportunidades de trabalho digno, ausência de discriminação, entre outras. Uma política social de superação da pobreza, portanto, não pode se restringir apenas a transferir renda para as famílias — precisa abranger esse conjunto de fatores.

Estabelecer uma política para a superação da pobreza envolve escolher os critérios de seleção de beneficiários e as dimensões a serem consideradas como renda, trabalho, educação, etc. Esta política formada por um conjunto consistente de programas deve estar diretamente associada a um conjunto de indicadores sociais que define as suas dimensões e que é utilizado para estabelecer as metas a serem alcançadas.

Elaborar indicadores sociais não é um exercício neutro. Toda escolha metodológica ou normativa embute valores: o que medir, como medir, que peso dar a cada dimensão. Essas decisões precisam ser explícitas e debatidas publicamente, já que delas depende a forma como o problema será visto e enfrentado.

Felizmente, há um acúmulo de experiências nacionais e internacionais que pode inspirar o aprimoramento de um conjunto de indicadores sociais para o Brasil. Atkinson et al. (2002) propuseram um conjunto de princípios que definem como deve ser a construção de indicadores de inclusão social para a União Europeia. São princípios bastante razoáveis que podem ser adotados de forma generalizada.

De acordo com esses autores, todo conjunto de indicadores deve obedecer a três princípios básicos:

1. Equilíbrio: os indicadores precisam cobrir as diferentes dimensões da pobreza de forma balanceada. Não adianta medir apenas renda e esquecer da educação ou da saúde.
2. Consistência: os indicadores não podem se contradizer; devem dialogar entre si, respeitando uma proporcionalidade.
3. Transparência: os indicadores devem ser compreensíveis e acessíveis a todos os cidadãos, para que a sociedade possa acompanhar os resultados das políticas públicas.

Além dessas diretrizes gerais, cada indicador, individualmente, precisa atender a critérios ideais:

- Essencialidade: deve captar a essência do problema, com uma interpretação normativa clara e reconhecida socialmente.
- Robustez estatística: precisa ser confiável, válido e metodologicamente sólido.
- Sensibilidade sem manipulação: tem que reagir às políticas públicas, mostrando seus efeitos, mas sem ser facilmente distorcido.
- Comparabilidade: deve poder ser medido entre regiões diferentes e, se possível, comparado a padrões internacionais.
- Revisibilidade: precisa poder ser atualizado com o tempo, para se manter relevante.
- Viabilidade: sua coleta não deve impor custos excessivos aos cidadãos ou ao Estado.

Esses princípios fazem com que os indicadores não sejam apenas números, mas ferramentas de confiança para diagnosticar problemas e avaliar soluções.

Os indicadores podem ser organizados em três níveis:

1. Indicadores líderes: um conjunto restrito que reflete os aspectos mais centrais da exclusão social.
2. Indicadores de apoio: mais detalhados, ajudam a compreender dimensões adicionais do problema.
3. Indicadores regionais: escolhidos por estados e municípios, refletem especificidades locais e complementam os níveis anteriores.

Essa estrutura é particularmente relevante para um país heterogêneo como o Brasil, permitindo que políticas nacionais dialoguem com realidades locais.

VI. Diretrizes para Uma Nova Governança de M&A

O sistema de M&A de uma política social voltada à superação da pobreza, considerada de forma intersetorial e multifatorial, deve envolver, assim como demais sistemas de M&A, os seguintes elementos: estrutura, legislação, práticas, capacidade e usos (FGV CLEAR, 2025). O sistema atual do MDS possui esses elementos, sendo portanto, um sistema efetivo. A estrutura está dada na SAGICAD, a normatização no nível infralegal é extensa e detalhada, as práticas de monitoramento são realizadas, e há capacitações e treinamentos para os servidores envolvidos na coleta e análise de dados. Ademais, e de forma importante, as informações obtidas do monitoramento subsidiam decisões sobre a concessão de benefícios. Entretanto, no nível das práticas avaliativas em si mesmas consideradas, constatamos que avaliações não são realizadas de forma estruturada, ou se são, não são divulgadas.

Para a nova governança, o ponto de partida inevitavelmente será o sistema existente. Uma nova configuração institucional de um sistema de M&A, isto é, sua estrutura, somente poderia ser definida após um diagnóstico aprofundado, com escuta ativa dos atores interessados e deliberação sobre novas instâncias de governança e gestão.

A Política de Monitoramento e Avaliação em vigor no MDS é muito mais clara na definição de conceitos e instrumentos de monitoramento e avaliação do que a anterior. Contudo, há lacunas quanto às rotinas de trabalho para as práticas de M&A. As práticas referem-se às ferramentas e metodologias disponíveis e sua atual aplicação. Em particular, os Planos Bianuais mantêm estrutura idêntica para o monitoramento e a avaliação, sem considerar especificidades importantes, como a padronização da elaboração de perguntas avaliativas, no caso da avaliação, e a pactuação de parâmetros para a seleção e operacionalização de indicadores, no caso do monitoramento. No formato atual, os Planos se aproximam de planos de trabalho, centrados na seleção de projetos estratégicos que, embora, voltados ao fortalecimento das ações de monitoramento e avaliação, pouco dizem sobre as metodologias a serem aplicadas.

Além disso, embora traga diretrizes e conceitos fundamentais para o monitoramento e a avaliação, a Portaria, assim como normativas anteriores, não estabelece, como uma etapa necessária para o acompanhamento das intervenções públicas existentes, o desenvolvimento de uma lógica que organize, em cadeia causal, os insumos, atividades, produtos, resultados e impactos esperados das ações, projetos e programas que compõem a Política de Assistência Social. As duas ferramentas mais comumente utilizadas, nesse tipo de estruturação, são a Teoria da Mudança e o Modelo Lógico, sendo este último citado expressamente no Guia Prático de Análise Ex Ante do Governo Federal.⁵ Tais ferramentas funcionam como um “mapa” a partir do qual os planos de monitoramento e os planos de avaliação passam a assumir caráter verdadeiramente estratégico.

No desenvolvimento de uma política de superação da pobreza, é fundamental que essas ferramentas sejam elaboradas logo de início, passando a estruturar as ações subsequentes de monitoramento e avaliação. Assumindo como impacto esperado de uma política desse tipo a superação da pobreza e da extrema-pobreza no país, poderíamos pensar retrospectivamente quais resultados intermediários são necessários, além dos produtos (bens e serviços a serem entregues à população, materializando as entregas de diferentes programas de inclusão produtiva), das atividades (as ações realizadas) e dos insumos (recursos financeiros, tecnológicos e humanos disponíveis).

Ademais, o sistema de monitoramento e avaliação poderia incorporar a aplicação de ferramentas específicas, ajustadas ao ciclo da política pública e/ou ao estágio de maturação das iniciativas. Um exemplo relevante é a proposta do Conselho Nacional de Avaliação de Políticas de Desenvolvimento Social (CONEVAL), do México, que define quais iniciativas devem ser implementadas em cada ano após a criação de um programa. No campo da avaliação, incluem-se, por exemplo, a avaliação de desenho para programas novos e a avaliação de impactos para iniciativas já amadurecidas; no campo do monitoramento, destacam-se a pactuação de indicadores e a coleta de linha de base nos primeiros anos de um programa, bem como a implantação de plataformas para acompanhamento de entregas e resultados, a serem mantidas ao longo dos anos. Seguindo esse modelo, poderia ser definido, de antemão, quais ferramentas de M&A seriam direcionadas à política de superação da pobreza, acompanhando as etapas de diagnóstico do problema, desenho, implementação, resultados/impactos e tomadas de decisão.

5 https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view.

Outro aspecto a ser considerado é que o GTMA, seguindo desenhos anteriores de governança, é composto exclusivamente por representantes do próprio MDS. Para a definição de uma política intersetorial de superação da pobreza, bem como das estratégias mais adequadas para esse fim, seria pertinente ampliar essa instância de governança, incorporando técnicos de outros ministérios, como do trabalho, instituições de pesquisa e entidades da sociedade civil, que estejam elas vinculadas ou não ao Conselho Nacional de Assistência Social. Existe um histórico que aponta o aprendizado acumulado de M&A em diferentes políticas públicas, a exemplo do acompanhamento de indicadores de monitoramento do Sistema Nacional de Emprego (SINE) por parte do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT)⁶. A articulação intersetorial é fundamental para o monitoramento e avaliação de uma política de superação da pobreza, o que demanda uma estrutura ampliada de governança.

Quando articulados, os esforços mencionados poderiam estruturar dois processos já conduzidos pelo MDS: a análise situacional e o acompanhamento/avaliação de programas específicos, materializados na política de superação da pobreza. Além disso, contribuiriam para fortalecer a capacidade da sociedade civil de revisar e realizar análises críticas sobre as ações de monitoramento e avaliação.

Assim, os próximos pontos sintetizam uma proposta de fortalecimento das práticas de M&A no âmbito de uma política de superação da pobreza:

- Criação de uma agência ou comitê estratégico para estabelecer as diretrizes e metas de um sistema de indicadores sociais voltados para a superação da pobreza. Este comitê pode ter uma configuração de maior independência semelhante ao CONEVAL ou ser um comitê interministerial formado pelo MDS, Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Casa Civil, entre outros;
- Estabelecimento de um sistema integrado de indicadores de bem-estar e resultados sociais, que reúna dados administrativos, informações de diversas políticas públicas, registros do Cadastro Único e pesquisas domiciliares, permitindo análises comparativas e temporais. Uma experiência semelhante foi desenvolvida na União Europeia, por meio da European Interoperability Framework (EIF)⁷.

6 Como exemplo de uso de evidências para tomadas de decisão, no âmbito do SINE, tem-se a aplicação de iniciativas piloto nos estados de Roraima e Paraná, com vista à modernização da intermediação pública de mão de obra.

7 Disponível em: https://ec.europa.eu/isa2/eif_en/.

- Atualização do GTMA ou criação de um comitê composto por representantes do MDS, MTE, pesquisadores/as e entidades da Política de Assistência Social, responsável pela elaboração dos Planos Bianuais de Monitoramento e de Avaliação no âmbito da política de superação da pobreza;
- Definição e padronização das ferramentas de M&A a serem aplicadas a programas, ações e políticas, de forma a compor uma lógica coerente de acompanhamento em todas as etapas do ciclo da política pública. Nesse processo, a elaboração de uma Teoria da Mudança (TdM) para a política de superação da pobreza é fundamental para dar sentido aos indicadores de monitoramento e às perguntas avaliativas;
- Reconhecendo as recomendações do tópico V, a respeito da criação de sistema de indicadores sociais, e diante da existência de índices como o IVCAD e o CadINSAN e dos indicadores de programas prioritários, revisar os indicadores existentes para categorizá-los em níveis, como líderes, de apoio e regionais;
- Estruturação e padronização dos relatórios de monitoramento e avaliação, a serem apreciados pelo comitê e amplamente divulgados à sociedade, assegurando comparabilidade entre os materiais, *accountability* e fortalecendo a transparência das práticas de M&A direcionadas à política de superação da pobreza;
- Capacitação continuada: instituir programas permanentes de formação em M&A para servidores dos ministérios e demais integrantes do comitê proposto, assegurando que os instrumentos sejam compreendidos, aplicados e cobrados de forma consistente.
- Uso das avaliações: promover o uso dos achados das avaliações, por meio da sua divulgação ampla e do acompanhamento das recomendações pelos gestores públicos responsáveis, mediante elaboração de planos de ação ou matrizes de recomendações.

Políticas públicas de redução da pobreza só se tornam efetivas quando guiadas por evidências confiáveis. Os indicadores sociais, quando bem desenhados e transparentes, funcionam como bússolas que permitem navegar em meio à complexidade social. Eles ajudam governos a definir prioridades, permitem à sociedade acompanhar os resultados e garantem que os esforços não se percam em boas intenções sem impacto real.

Assim, ao pensar em estratégias nacionais e locais de combate à pobreza, o Brasil tem diante de si não apenas o desafio de desenhar boas políticas, mas também a oportunidade de criar um sistema de indicadores que transforme informação em ação, e ação em transformação social duradoura.

Referências

ATKINSON, Tony; CANTILLON, Bea; MARLIER, Eric; NOLAN, Brian. **Social Indicators. The EU and Social Inclusion**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

BANERJEE, Abhijit et al. A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: Evidence from six countries. *Science*, v. 348, n. 6236, p. 1260799, 2015.

BARROS, Ricardo Paes de; MACHADO, Laura Muller. **Diretrizes para o Desenho de uma Política para a Superação da Pobreza**. São Paulo: Insper, 2022.

FIGUEIREDO, Lorena; LACERDA, Gabriela. Como os sistemas de avaliação de políticas públicas fortalecem a gestão governamental no Brasil. In: PORTELA, André; LIMA, Lycia; e LACERDA, Gabriela (Orgs). **Avaliar para Transformar**. FGV CLEAR. São Paulo: Editora FGV, 2025.

FGV CLEAR. **Diagnóstico dos sistemas de avaliação de políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2025. Recurso on-line: ePub. ISBN: 978-65-5652-346-0.

GOLDMAN, Ian et al. The emergence of evaluation systems in low--and middle-income countries. In: Varone, Frédérick et al. (Ed.). **Handbook of public policy evaluation**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023. p. 317-336.

JACOB, Steve. The institutionalization of evaluation around the globe: understanding the main drivers and effects over the past decades. In: Varone, Frédérick et al. (Org.). **Handbook of public policy evaluation**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023. p. 187-205.

LACERDA, Gabriela; SOARES, Camila Mata Machado. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: trajetória, avanços e desafios In: PORTELA, André; LIMA, Lycia; e LACERDA, Gabriela (Orgs). **Avaliar para Transformar**. FGV CLEAR. São Paulo: Editora FGV, 2025.

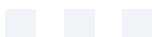
LIMA, Lycia; SOUZA, André Portela. **Guia CLEAR Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas: Do diagnóstico à decisão.** Disponível em: <https://fgvclear.org/website/wp-content/uploads/guia-clearmonitoramento-e-avaliacao.pdf>. Acesso em: 29 julho. 2025.

OECD. **Implementation Toolkit for the OECD Recommendation on Public Policy Evaluation.** OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2025. <https://doi.org/10.1787/77faa4fe-en>.

SOARES, Camila Mata Machado et al. Da Sagi à SMA: os desafios atuais da agenda de M&A no governo. In: PARESCHI, Ana Carolina et al. (Org.). **Da Sagi à Sagicad: 20 anos de monitoramento, avaliação e gestão da informação no MDS.** Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2024. Disponível on-line em: fev. 2025.

ROBINSON, Marc. Connecting evaluation and budgeting. 2014. **ECD Working Paper Series**, n. 30. <http://hdl.handle.net/10986/18997> License: CC BY 3.0 IGO.

STOCKMANN, Reinhard; MEYER, Wolfgang. The institutionalisation of evaluation in the Americas: A synthesis. In: **The institutionalisation of evaluation in the Americas.** Cham: Springer International Publishing, 2022. p. 451-507.



Políticas públicas para a Primeira-Infância

Naercio Menezes Filho

1. Contexto

Desde os anos 1990, conseguimos aumentar bastante a permanência dos jovens na escola. Porém, ainda não conseguimos melhorar de forma significativa o aprendizado dos nossos alunos, apesar de todos os esforços da sociedade, incluindo seguidos aumentos de recursos. O desempenho dos alunos brasileiros nos exames internacionais de aprendizado, por exemplo, é muito ruim em todas as faixas etárias, tanto nas escolas públicas como na maioria das escolas privadas.

Já aos 10 anos de idade, as crianças brasileiras estão entre as últimas colocadas nas provas internacionais de leitura. Assim, quando chegam aos 15 anos, 70% dos nossos jovens não conseguem alcançar os níveis básicos de proficiência em matemática, ciências e leitura. Como consequência, ao atingir a idade adulta, somente 12% dos brasileiros são plenamente alfabetizados, ou seja, são capazes de elaborar textos complexos e interpretar tabelas e gráficos elaborados.

Muitos fatores contribuem para explicar este nosso relativo fracasso escolar. Um dos principais é o fato que grande parte das nossas crianças ainda cresce em condições de alta vulnerabilidade. Apesar dos grandes avanços sociais realizados nos últimos anos, muitas crianças ainda moram em casas que não têm saneamento básico e vivem em regiões muito violentas, com famílias que ainda têm dificuldades para comprar roupas e pagar por remédios, transporte e lazer.

Muitas crianças que vivem nestas famílias não conseguem se desenvolver plenamente. Isso afeta suas habilidades cognitivas, como raciocínio e memória, e também as habilidades socioemocionais, como persistência e concentração, que são

muito importantes na escola e no mercado de trabalho. Estas crianças muitas vezes não conseguem se concentrar nos estudos, fazer a lição de casa, nem persistir após tirar notas baixas, e acabam saindo da escola.

A base para um bom processo de aprendizagem ao longo dos ciclos educacionais está na primeira infância, período que vai dos 0 aos 6 anos de idade. Esse é o período de maior desenvolvimento cerebral, com cerca de 1 milhão de sinapses ocorrendo por segundo, de forma que 90% das conexões cerebrais ocorrem nesta fase. É neste período também que as habilidades motoras, cognitivas e socioemocionais, que serão essenciais para aprendizado, começam a se desenvolver.

As experiências vividas pelas crianças durante esta fase são fundamentais para o seu desenvolvimento cognitivo e socioemocional, pois as crianças aprendem com os seus relacionamentos afetivos desde o nascimento. Para que tenham um desenvolvimento saudável, as crianças precisam ter nutrição adequada, um ambiente familiar afetivo e seguro, serem constantemente estimuladas e terem uma educação de qualidade. O processo de desenvolvimento cerebral é afetado por experiências que podem modificar a sua estrutura e o desenvolvimento neuronal. O cérebro sempre tem alguma plasticidade ao longo do ciclo de vida, mas há momentos ideais para o desenvolvimento de certas funções, que ocorrem principalmente no início da vida.

Desta forma, problemas sérios na infância podem gerar problemas no desenvolvimento e, portanto, de aprendizagem, que terão efeitos para o resto da vida. Se a criança não desenvolver estas habilidades no período correto, ela poderá chegar na escola sem a plena capacidade para aprender, o que aumentará a probabilidade de repetir de ano, sair da escola antes do final do ciclo e entrar na vida adulta com menos escolaridade, menor taxa de empregabilidade e salários menores.

O desenvolvimento na primeira-infância é bastante desigual. Crianças que crescem em famílias mais vulneráveis têm mais dificuldades para se desenvolver plenamente do que crianças que nascem em famílias com melhores condições socioeconômicas. Crianças de baixa renda muitas vezes crescem sem estímulos básicos, o que provoca déficits de desenvolvimento que são mais difíceis de serem revertidos mais tarde. A existência desses déficits de desenvolvimento é um fator-chave para explicar a desigualdade e contribui para a transmissão intergeracional da pobreza.

Investimentos públicos e privados são complementares ao longo das diferentes fases da vida e também entre diferentes formas de habilidades.¹ Isto significa, em pri-

1 Cunha, F. e Heckman, J. The Technology of Skill Formation, *American Economic Review*, 2007.

meio lugar, que a produtividade dos investimentos em tempo e recursos feitos nas crianças num período da vida depende dos investimentos realizados em períodos anteriores. Em particular, investimentos no ensino fundamental serão bem mais produtivos se vierem depois de investimentos adequados na primeira-infância. Ou seja, se a criança não receber estímulos adequados na primeira-infância, os efeitos de um bom professor na sala de aula serão menores.

Além disto, as habilidades cognitivas e socioemocionais também se complementam. Algumas das principais habilidades cognitivas são a atenção, memória, percepção e raciocínio. As principais habilidades socioemocionais são persistência, resiliência, autoestima, empatia. Quando a criança tem mais persistência e resiliência, por exemplo, consegue tirar mais proveito de sua inteligência e capacidade de memorização.

2. Políticas Públicas para a Primeira Infância

Para ajudar a melhorar o aprendizado dos alunos e mudar esta situação, é necessário aumentar os investimentos em políticas públicas baseadas em evidência e focadas na primeira-infância. Estes investimentos são os que têm maior retorno para a sociedade, pois evitam gastos futuros como construção de presídios, programas de qualificação profissional, gastos com alunos repetentes e programas de saúde. Além disto, ao tornar as pessoas mais produtivas no futuro, estes investimentos diminuem os gastos com programas de transferência de renda, aumentam a produtividade da economia, aumentam o crescimento econômico e geram mais impostos.

Estudos mostram que as iniciativas que têm maior impacto nas crianças são as multifacetadas, que englobam educação, saúde física e mental e assistência social. Programas de educação infantil de sucesso nos EUA são focados em crianças vulneráveis e envolvem profissionais de várias áreas, como médicos, enfermeiros, cuidadores e psicólogos, atuando em conjunto nas escolas. Dois programas extensivamente analisados por James Heckman, um dos economistas mais influentes do mundo, são o “Perry Preschool” e o “ABC/Care”. Esses programas apresentam taxas de retorno de até 13% ao ano, que acumulam ao longo do tempo, produzindo um benefício até 6 vezes o seu custo inicial.²

O “ABC/CARE” é um programa que atua com crianças negras de famílias vulneráveis desde o nascimento até os cinco anos de idade. Seu currículo envolve nutrição, acesso à

2 <https://heckmanequation.org/>

saúde e aprendizado, com o objetivo de dotar as crianças de habilidades cognitivas, socioemocionais e saúde para o seu desenvolvimento futuro. Sua equipe inclui educadores, especialistas em desenvolvimento infantil e enfermeiras. Sempre que a equipe detecta algum problema sério com as crianças, elas são encaminhadas para médicos especialistas.

O retorno econômico do programa “ABC/Care” foi maior do que o do “Perry-Preschool” porque este começou apenas aos 4 anos de idade, tarde demais para impactar as habilidades cognitivas das crianças, pois as desigualdades de oportunidades começam a se ampliar logo após o nascimento. Mesmo assim, o programa Perry teve impacto nas habilidades socioemocionais, diminuindo o envolvimento dos jovens com atividades criminosas. Um artigo recente de Heckman mostrou que ele impactou inclusive os filhos das crianças que participaram do estudo original.³

3. Recomendação de Políticas

Houve um grande avanço em termos de políticas públicas nos últimos 40 anos, principalmente desde a constituição de 1988. Antes disto, não havia contato do Estado com a população mais pobre. Assim, a pobreza e a mortalidade infantil eram muito elevadas, sendo que esta última estava num nível acima de outros países da América Latina, inclusive os mais pobres do que o Brasil.

Desde 1988, a partir da nova constituição, várias políticas públicas foram implementadas, como a criação do SUS, a Estratégia Saúde da Família e o programa bolsa-família. Estas políticas trouxeram quedas nas taxas de mortalidade infantil, aumentos na inclusão educacional, diminuição da pobreza e da desigualdade. No entanto, o impacto das políticas públicas poderia ser maior se resolvêssemos os problemas na primeira-infância e no aprendizado das crianças. Para aumentar ainda mais os efeitos de políticas públicas, é preciso melhorar o desenvolvimento infantil e a qualidade da escola. Como fazê-lo?

Como vimos, existe um consenso hoje em dia que as políticas públicas na primeira-infância têm que ser intersetoriais. Na assistência social, por exemplo, as transferências de renda devem priorizar famílias com crianças, o que foi feito na última reestruturação do programa bolsa família. Em termos de saúde, é necessário investir ainda mais em programas de visita domiciliar, como a estratégia saúde da família e o programa criança feliz, que são focados no desenvolvimento infantil.

3 García, J.; Heckman, J.; Ronda, V. The Lasting Effects of Early Childhood Education on Promoting the Skills and Social Mobility of Disadvantaged African Americans, *Journal of Political Economy*, 2023.

Na educação infantil, é preciso aumentar a oferta de creches e pré-escola com qualidade. Para isto é necessário melhorar a gestão do sistema educacional público, que é bastante ineficiente. Os investimentos na educação infantil aumentaram bastante nos últimos anos, mas os resultados em termos de analfabetismo aos 8 anos de idade, por exemplo, ainda são pequenos. Assim, é necessário ter programas e processos bem estruturados nas creches e na pré-escola, que envolvam um currículo adequado e propostas pedagógicas inovadoras, alinhadas com as iniciativas que já demonstraram forte impacto. As crianças têm que ter períodos definidos para aprender, dormir, brincar, jogar e interagir com as demais crianças, para começar a prepará-las para a vida e para o aprendizado. Mas, algumas avaliações de qualidade mostram que muitas creches não têm currículo adequado e funcionam até mesmo em condições precárias no Brasil.

Um passo importante na gestão dos programas sociais endereçados para as primeira-infância no Brasil seria identificarmos as crianças que são atendidas por cada um dos programas dos vários ministérios através do seu CPF, como o site “gov.br” faz para adultos. Assim, poderemos conhecer os déficits de atendimento de cada uma das crianças e procurar corrigi-los. Por exemplo, uma criança pode estar recebendo o bolsa-família, mas não estar matriculada na creche, enquanto outra pode estar incluída na estratégia saúde da família, mas não estar no cadastro único.

Para isto, é necessário estabelecer parcerias entre a união, os estados e os municípios e uma articulação entre ministérios e também entre as diversas secretarias dos estados e dos municípios. Atualmente, isto não é comum. As creches e pré-escolas são geridas pelo ministério da educação e pelas secretarias municipais. Na saúde, a atenção básica é responsabilidade do Ministério da Saúde. O programa criança feliz está no ministério do desenvolvimento social. Assim, os programas não conversam entre si. Não sabemos quais crianças são atendidas por quais programas, já que os números de identificação são diferentes entre os programas.

Neste sentido, o governo federal acaba de lançar a Política Nacional Integrada para a Primeira Infância (PNIPi). Um dos principais objetivos desta política é justamente usar o CPF como identificador único das crianças em todos os programas. Se esta política for realmente implementada, será possível monitorar o atendimento de cada criança por cada programa e ajustar os programas de acordo com as necessidades de cada criança. Já gastamos muitos recursos em cada programa, mas podemos otimizar os gastos se houver melhor planejamento. Além disto, temos que integrar os programas para a primeira-infância, em uma perspectiva intersetorial. Essas deveriam ser as prioridades do próximo governo.

Mobilidade social e inclusão produtiva das famílias de baixa renda

Pedro H. Chaves Maia, Leandro P. da Rocha e Fernando Veloso

1. Introdução

A mobilidade social é um processo que se desenrola no tempo e em múltiplas dimensões. Em sua forma mais ampla, pode ser entendida como o deslocamento de um indivíduo ou grupo ao longo da estrutura social, especialmente em termos de renda, educação ou posição ocupacional. Neste capítulo, articulamos duas abordagens complementares para compreender as trajetórias de pessoas oriundas da pobreza no Brasil: uma que observa o potencial de ascensão no longo prazo, e outra que capta a realização recente de inclusão produtiva.

A primeira abordagem, representada pelo **Atlas da Mobilidade Social**¹, estima, para cada município, a probabilidade de um indivíduo nascido entre 1983 e 1990 em uma família situada nos 50% mais pobres da distribuição de renda alcançar, entre 25 e 29 anos de idade, diferentes faixas da distribuição de renda. Trata-se de uma medida de mobilidade intergeracional relativa, útil para comparar estruturas de oportunidade entre territórios.

A segunda, desenvolvida no estudo **Bolsa Família: Primeiras Gerações**², acompanha a inserção no mercado de trabalho de jovens que viviam em famílias bene-

1 O Atlas da Mobilidade Social foi desenvolvido por uma parceria do Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (Imds) e o Grupo de Análise e Pesquisas Econômicas (Gappe) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e baseado em Britto et al. (2024), que reproduzem Chetty e Hendren (2018a,b) para o Brasil. Para mais informações, acesse <https://atlas.imdsbrasil.org/>.

2 O dashboard “Bolsa Família: Primeiras Gerações” foi produzido pelo Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (Imds) e seus resultados foram apresentados em Fassarella et al. (2024). Para mais informações, acesse <https://imdsbrasil.org/indicador/bolsa-familia-primeiras-geracoes>.

ficiárias do programa em 2005. Por meio do cruzamento entre o Cadastro Único (CadÚnico), a folha de pagamentos do Bolsa Família e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), o estudo observa se esses jovens, então com idade entre 7 e 16 anos, obtiveram vínculos formais entre 2015 e 2019. A variável central é a taxa de formalização, entendida como a proporção de jovens que apresentaram vínculo formal de trabalho em pelo menos três anos distintos ao longo do período analisado.

Essas duas lentes, olhadas em conjunto, permitem uma análise exploratória sobre os caminhos da superação da pobreza. Mais do que descrever realidades distintas, essa abordagem integrada busca indicar quais características dos indivíduos e dos territórios estão associadas à transformação de oportunidades em trajetórias reais de ascensão social. Ao fazer isso, contribui para o desenho de políticas públicas mais eficientes, guiadas por evidências e que levam em consideração as desigualdades territoriais.

Os resultados sugerem uma relação positiva entre mobilidade e inclusão produtiva. Municípios com maiores taxas de formalização dos jovens oriundos do Bolsa Família tendem a apresentar, em média, maiores níveis de mobilidade intergeracional. Os municípios que atingem simultaneamente mobilidade social e inclusão produtiva são, sobretudo, aqueles com alta cobertura educacional e boas condições do mercado de trabalho local.

Além da caracterização de padrões de inclusão produtiva e mobilidade ao nível do território, são apresentadas estimativas da associação entre o nível educacional e o número de anos de permanência no mercado de trabalho formal para jovens que viviam em famílias beneficiárias do Bolsa Família em 2005. Os resultados sugerem que níveis educacionais mais elevados (pelo menos ensino superior completo) estão associados a até 0,7 ano (cerca de 8 meses e meio) adicionais de emprego formal, o que corresponde a um aumento de 23,7% no tempo de permanência no mercado formal em comparação com indivíduos que não concluíram o 5º ano do ensino fundamental e acessaram o mercado de trabalho formal entre 2015 e 2019.

O restante deste capítulo é dividido da seguinte forma: na seção 2 apresentamos as bases de dados e mostramos as diferenças de mobilidade social e inclusão produtiva entre as macrorregiões. Também caracterizamos a relação positiva entre mobilidade social e inclusão produtiva entre os municípios brasileiros. Na seção 3, investigamos as características associadas a locais que atingem simultaneamente mobilidade social e inclusão produtiva, especialmente a provisão adequada de serviços públicos de educação. Na seção 4, apresentamos evidências da importância

da educação para a inclusão produtiva ao nível do indivíduo, e não apenas do território, e na seção 5 concluímos com algumas recomendações de políticas públicas.

2. Inclusão Produtiva e Mobilidade Social

2.1 O Atlas da Mobilidade Social

O **Atlas da Mobilidade Social** estima, para cada município brasileiro, a probabilidade de um indivíduo nascido entre 1983 e 1990 em uma família situada nos 50% mais pobres da distribuição de renda alcançar, entre 25 e 29 anos de idade, diferentes faixas da distribuição de renda. Essa abordagem oferece uma medida estruturada da mobilidade intergeracional relativa, permitindo comparações entre territórios e apontando onde as chances de ascensão social são maiores ou menores. Baseada nesses dados, a Tabela 1 apresenta estatísticas descritivas para o Brasil e por macrorregião, com destaque para duas medidas de mobilidade: a probabilidade de atingir os 25% mais ricos (Painel A) e a probabilidade de superar a renda dos pais³ (Painel B).

A média nacional da probabilidade de alcançar os 25% mais ricos (Painel A) é de 10,8%, e de 49,1% para a probabilidade de superar a posição dos pais (Painel B). Esses valores fornecem um referencial para a comparação entre regiões.

A probabilidade média de indivíduos nascidos nos 50% mais pobres alcançarem o quartil superior da distribuição (Painel A) é significativamente mais alta no Sul (18,1%) e no Centro-Oeste (16,6%), superando a média nacional. O Sudeste também apresenta desempenho acima da média, com 13,0%. Em contraste, Norte (7,4%) e Nordeste (8,1%) estão bem abaixo do padrão nacional, revelando que as chances de ascensão econômica para indivíduos pobres variam conforme o território de origem.

Para explicitar uma perspectiva comparativa, propomos um exercício teórico. Suponha um mundo com perfeito acesso às oportunidades, de forma que a renda dos pais não impacte a probabilidade de ascensão social de seus filhos. Nesse caso, a probabilidade de que um indivíduo nascido nos 50% mais pobres alcançasse os

3 A probabilidade de superar a renda dos pais é definida como a probabilidade de crianças nascidas em famílias abaixo do percentil mediano de renda alcançarem, quando adultas, um posicionamento na distribuição de renda 10 percentis acima do que o de seus pais.

25% mais ricos seria de 25%. Esse cenário é claramente irrealista, mas sugere um *benchmark* para analisarmos esses resultados.

Embora os valores médios estejam aquém desse patamar, chama atenção o fato de que todas as regiões, com exceção do Nordeste, apresentam municípios cujas probabilidades máximas superam os 25%, indicando que, em certos contextos locais, há mobilidade intergeracional superior à esperada em um cenário de neutralidade da origem.

As probabilidades máximas observadas no Sul (47,1%) e Sudeste (42,9%) revelam que, em alguns municípios, jovens pobres têm quase 50% de chance de alcançar as camadas mais altas da distribuição. Por outro lado, as probabilidades mínimas observadas no Norte (0,0%) e Nordeste (0,7%) indicam que o contrário também vale, isto é, a mobilidade social pode ser extremamente improvável a depender do contexto.

Tabela 1. Estatísticas Descritivas de Mobilidade Social (%)

	Média	D.P.	Min.	Max.
Painel A Probabilidade de Estar entre os 25% Mais Ricos				
Brasil	10,8	4,8	0,0	47,1
Norte	7,4	3,1	0,0	25,6
Nordeste	8,1	2,1	0,7	22,2
Sudeste	13,0	3,9	1,9	42,9
Sul	18,1	4,6	4,0	47,1
Centro-Oeste	16,6	4,0	6,7	37,1
Painel B Probabilidade de Superar a Renda dos Pais				
Brasil	49,1	11,7	9,5	88,0
Norte	30,5	11,4	9,5	73,8
Nordeste	46,2	7,5	14,7	80,1
Sudeste	55,2	8,6	22,6	79,3
Sul	63,4	5,6	38,9	88,0
Centro-Oeste	55,6	4,8	28,0	77,1

Nota: A tabela reporta a média, desvio-padrão, mínimo e máximo das variáveis do Atlas da Mobilidade Social para o Brasil e por macrorregião, calculadas com base nas probabilidades médias estimadas por município. No painel A é apresentada a probabilidade de estar entre os 25% mais ricos quando adulto, enquanto o painel B mostra a probabilidade de superar a renda dos pais. Estatísticas ponderadas pela amostra.

No Painel B, os níveis médios são mais altos em todas as regiões, como esperado, por tratar-se de um indicador mais amplo de mobilidade: é mais provável ganhar relativamente mais que os pais do que alcançar o topo da distribuição. Ainda assim, as desigualdades se mantêm. No Norte, apenas 30,5% dos filhos superam a renda dos pais, contra 63,4% no Sul e 55,6% no Centro-Oeste.

Os resultados mostram a importância do território na determinação das oportunidades econômicas dos indivíduos. As diferenças nas médias regionais, aliadas

à ampla variação dentro de cada macrorregião, sugerem que fatores locais estão associados à mobilidade intergeracional no Brasil.

2.2 Mobilidade Social das Primeiras Gerações do Bolsa Família

O estudo **Bolsa Família: Primeiras Gerações** acompanha, ao longo de mais de uma década, uma coorte de jovens de 7 a 16 anos que viviam em famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em 2005. A partir do cruzamento entre os registros da folha de pagamentos do programa, do CadÚnico e da RAIS, o estudo avalia a inserção desses jovens no mercado de trabalho formal entre 2015 e 2019. Trata-se, portanto, de uma medida de inclusão produtiva entre pessoas oriundas de contextos de pobreza.

O principal indicador utilizado é a taxa de formalização, definida como a proporção de jovens que apresentaram vínculos formais de trabalho em três ou mais anos ao longo do período de análise. O critério busca capturar não apenas a entrada no mercado formal, mas também alguma estabilidade nos vínculos estabelecidos, afastando a influência de ocupações de curta duração ou episódicas.

A Tabela 2 apresenta estatísticas descritivas da taxa de formalização, para o Brasil e por macrorregião. A média nacional é de 29,4%, servindo como referencial para comparação entre os territórios. Os resultados revelam disparidades importantes: as taxas médias são mais elevadas no Sul (43,4%), Sudeste (38,0%) e Centro-Oeste (36,6%), enquanto Norte (17,4%) e Nordeste (22,9%) registram níveis bem inferiores. A diferença entre as regiões ultrapassa 25 pontos percentuais, revelando um acesso desigual às oportunidades de trabalho formal entre jovens oriundos do Bolsa Família.

Tabela 2. Estatísticas Descritivas da Taxa de Formalização (%)

	Média	D.P.	Min.	Max.
Brasil	29,4	10,9	1,3	71,6
Norte	17,4	7,9	1,3	43,4
Nordeste	22,9	5,3	4,9	43,1
Sudeste	38,0	7,6	9,4	62,0
Sul	43,4	6,9	14,9	71,6
Centro-Oeste	36,6	5,4	17,1	55,7

Nota: A tabela reporta média, desvio-padrão, mínimo e máximo da taxa de formalização (em porcentagem) entre 2015 e 2019 dos dependentes de beneficiários do PBF em 2005, para o Brasil e por macrorregião. Estatísticas ponderadas pela amostra. Foram removidos da análise municípios com menos de 100 dependentes.

Apesar dos baixos níveis médios observados em algumas regiões, os dados revelam heterogeneidades dentro de cada macrorregião. Mesmo em contextos socioeconômicos mais adversos, há municípios que conseguiram promover trajetórias mais estáveis de inserção no mercado de trabalho formal. Por exemplo, existem municípios nas regiões Norte e Nordeste que atingiram taxas de formalização superiores a 43%, superando a média nacional e até mesmo o desempenho médio de regiões mais favorecidas. Essas experiências locais, ainda que minoritárias, indicam que a formalização de jovens de baixa renda é possível e que políticas públicas podem ter papel relevante na sua viabilização.

A análise apresentada nesta subseção complementa a perspectiva de longo prazo do Atlas da Mobilidade Social ao oferecer uma medida da realização de trajetórias de inclusão produtiva.

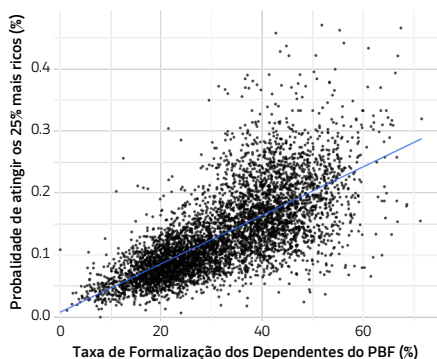
2.3 Mobilidade social e inclusão produtiva

A articulação entre os dados do *Atlas da Mobilidade Social* e do estudo *Bolsa Família: Primeiras Gerações* permite explorar a relação entre o potencial de mobilidade econômica no longo prazo e a realização efetiva de trajetórias de inclusão produtiva no curto e médio prazo. Ao combinar essas duas dimensões ao nível municipal, é possível identificar padrões territoriais distintos e desigualdades persistentes.

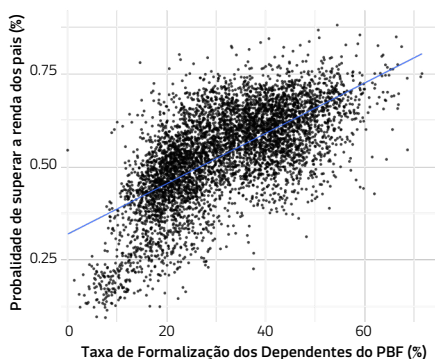
A análise foi conduzida a partir da ordenação dos municípios segundo sua taxa de formalização dos jovens do Bolsa Família, permitindo observar como se comportam os indicadores de mobilidade intergeracional ao longo dessa distribuição. De um lado, considera-se a probabilidade de indivíduos nascidos entre os 50% mais pobres atingirem os 25% mais ricos na vida adulta (Figura 1a); de outro, a probabilidade de superarem a renda de seus pais (Figura 1b).

Figura 1. Relação entre Mobilidade Intergeracional e Inclusão Produtiva

(a) Probabilidade de atingir os 25% mais ricos



(b) Probabilidade de superar a renda dos pais



Nota: Os gráficos mostram a relação entre o percentil de municípios, ordenados pela taxa de formalização dos jovens oriundos do Programa Bolsa Família, e as respectivas probabilidades médias de mobilidade intergeracional, conforme estimadas pelo Atlas da Mobilidade Social.

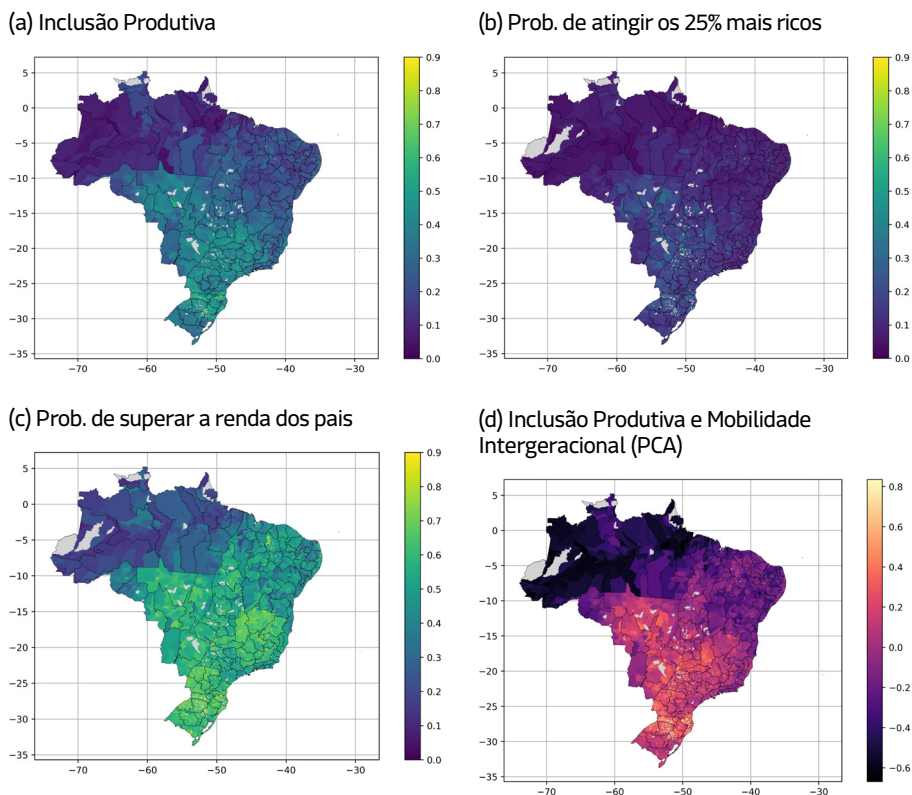
Os dois painéis da Figura 1 sugerem uma relação positiva entre mobilidade e inclusão produtiva. Municípios com maiores taxas de formalização dos jovens oriundos do Bolsa Família tendem a apresentar, em média, maiores níveis de mobilidade intergeracional. Essa associação indica que os territórios que oferecem melhores condições de inserção no mercado de trabalho formal também tendem a favorecer a superação de desvantagens de origem.

No entanto, a dispersão dos pontos em torno da tendência indica que essa relação está longe de ser perfeita. Há municípios que, apesar de apresentarem taxas de formalização relativamente elevadas, exibem níveis de mobilidade social modestos. O inverso também é verdadeiro: alguns territórios com alto potencial de mobilidade, segundo o Atlas, não conseguiram, até o momento, traduzir esse potencial em inclusão produtiva efetiva de jovens vulneráveis.

3. Identificação de Características Locais

Os resultados da Figura 1 indicam que há uma associação positiva entre mobilidade social e inclusão produtiva no território brasileiro como um todo. A seguir, mostramos de forma mais detalhada como essa relação varia ao longo do espaço.

Figura 2. Distribuição Espacial da Mobilidade Intergeracional e Inclusão Produtiva



Nota: A sequência de mapas indica as taxas de formalização entre 2015 e 2019 dos dependentes dos beneficiários do PBF em 2005, no painel (a), e as probabilidades de estar entre os 25% mais ricos e superar a renda dos pais, nos painéis (b) e (c), respectivamente. Essa análise é realizada ao nível municipal; entretanto, removemos da amostra municípios com menos de 100 dependentes no intervalo selecionado, indicando-os no mapa com a cor cinza. As linhas pretas indicam as regiões intermediárias. O painel (d) reporta o resultado de uma análise de componente principal (1 componente) construída com base nas variáveis expostas nos demais painéis, que explica 78% da variância conjunta.

A Figura 2 exhibe, por município, (i) a taxa de formalização, (ii) a probabilidade de estar entre os 25% mais ricos e (iii) a probabilidade de superar a renda dos pais, nos painéis 2a, 2b e 2c, respectivamente. Em linha com as Tabelas 1 e 2, observa-se um padrão: municípios do Centro-Sul tendem a apresentar valores mais altos em todas as métricas, enquanto que o oposto ocorre, em geral, nas regiões Norte e Nordeste.

A comparação entre os painéis 2b e 2c também é informativa na medida em que contrasta as métricas de mobilidade social, de forma mais explícita que os resultados expostos na Tabela 1. As figuras indicam que existem limites da intensidade com que a mobilidade social para os 50% mais pobres se efetua, ainda que esta seja factível ao longo do território. Essa conclusão é evidenciada pelas baixas pro-

babilidades de se atingir renda equivalente aos 25% mais ricos em comparação às probabilidades mais elevadas de superação da renda dos pais.

No contexto de uma discussão sobre a relevância da inclusão produtiva para a mobilidade social, os resultados sugerem que, ainda que a inclusão produtiva seja relevante para a mobilidade social, podendo aumentar a probabilidade de superação da renda dos pais, não é razoável esperar que esta promova, de forma isolada, mudanças de uma magnitude que possibilite aos 50% mais pobres atingirem, consistentemente, níveis de renda equivalentes aos 25% mais ricos.

O painel 2d da Figura 2 apresenta a variação entre municípios de um índice (referido como PCA) que combina inclusão produtiva com mobilidade intergeracional.⁴ Por construção, municípios que atingem altos valores na PCA também atingem, simultaneamente, altos valores nas variáveis empregadas em sua elaboração. Nota-se que a região Centro-Sul do país é aquela que melhor combina mobilidade social com inclusão produtiva, com destaque particular ao estado de Santa Catarina. A região Nordeste atinge valores intermediários, enquanto a região Norte atinge a menor combinação de mobilidade social e inclusão produtiva no território nacional.

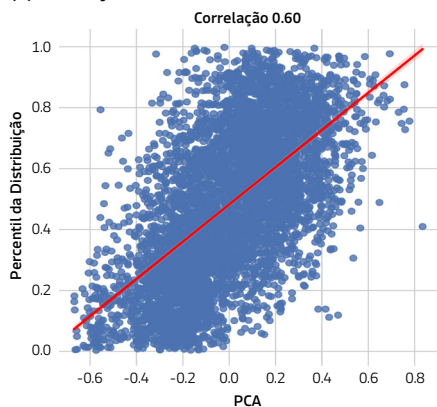
Para compreender quais características estão associadas a altos valores no indicador de Inclusão Produtiva e Mobilidade Intergeracional (PCA), utilizamos os dados disponibilizados pelo projeto **Eleições Municipais 2024: Indicadores Municipais**, elaborado pelo Imds, que compila indicadores municipais de 2016 a 2019 sobre os seguintes temas: educação, trabalho e renda, moradia e saneamento, saúde, segurança e pobreza.⁵

4 Construímos o índice que combina mobilidade intergeracional com inclusão produtiva através de uma Análise de Componentes Principais (PCA). A PCA é uma técnica de redução de dimensionalidade que transforma um conjunto de variáveis possivelmente correlacionadas em um novo conjunto de variáveis ortogonais chamadas componentes principais. Cada componente é uma combinação linear das variáveis originais que maximiza a variância explicada de forma hierárquica (a 1ª componente explica o máximo possível, a 2ª explica o máximo do que restou, e assim por diante). O resultado permite visualizar estruturas (grupos, tendências) em poucas dimensões, reduzindo ruído e alimentando modelos com menos variáveis, mas mantendo a informação essencial. No nosso caso, aplicamos a PCA às variáveis descritas nos painéis 2a, 2b e 2c da Figura 2. O índice é a 1ª componente principal, que explica 78% da variância conjunta das variáveis. Ver Greenacre et al. (2022) para mais detalhes sobre a metodologia.

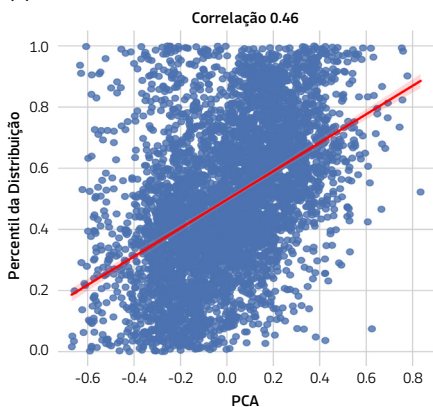
5 Para mais informações sobre o projeto “Eleições Municipais 2024: Indicadores Municipais”, acesse <https://imdsbrasil.org/indicador/eleicoes-municipais-2024-indicadores-municipais/>. Os temas listados no corpo de texto são compostos por diversas variáveis. Para cada par município–variável, calculamos sua posição na distribuição da variável em análise e, em seguida, agregamos os resultados por município–tema pela média. Essa metodologia é necessária uma vez que os dados brutos das variáveis são desbalanceados. Além disso, identificamos as variáveis que indicam piores através de valores elevados (taxas de homicídio, por exemplo) e extraímos as distribuições de seus simétricos, de forma que valores elevados (e, consequentemente, a alta posição na distribuição) estejam sempre associados a características desejáveis.

Figura 3. Associação entre Fatores Locais e Inclusão Produtiva com Mobilidade Social

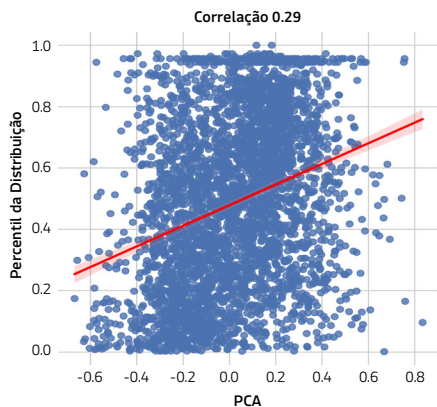
(a) Educação



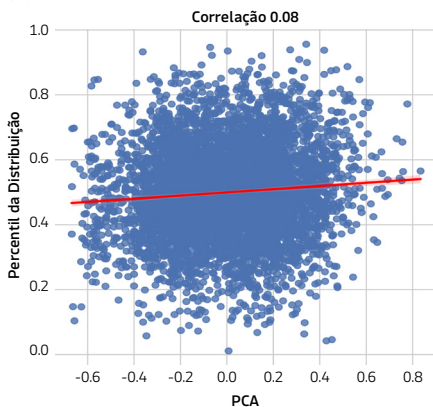
(b) Trabalho e Renda



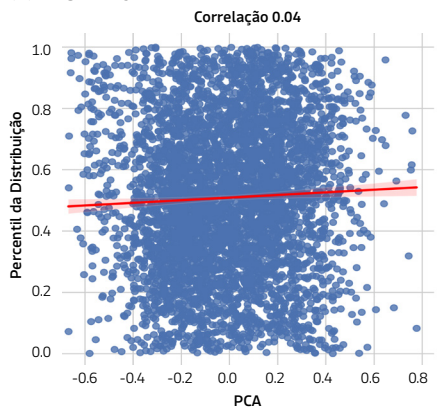
(c) Moradia e Saneamento



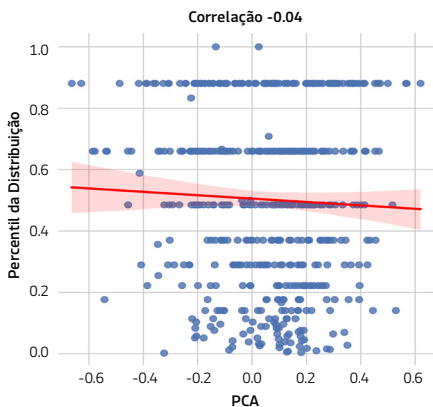
(d) Saúde



(e) Segurança



(f) Pobreza



Nota: O conjunto de figuras reporta a correlação entre as características dos municípios e a componente principal (PCA) gerada a partir da probabilidade de inserção no mercado formal e as duas medidas de mobilidade social, que explica 78% da variância conjunta das variáveis. As características, mensuradas para os anos entre 2016 e 2019, são obtidas a partir dos dados do projeto do Imds "Eleições Municipais 2024: Indicadores Municipais". Os valores reportados são a média, por categoria-município, do percentil na distribuição das variáveis. Perderam-se 4,4% dos municípios por impossibilidade de pareamento.

O resultado dessa análise, reportado na Figura 3, sugere que locais que atingem simultaneamente mobilidade social e inclusão produtiva são, sobretudo, aqueles com alta cobertura educacional (correlação 0,60). A correlação segue relevante, ainda que em menor magnitude, para variáveis indicadoras de boas condições de mercado de trabalho local (0,46) e infraestrutura adequada de moradia e saneamento (0,29). Segurança e saúde, por sua vez, apresentam uma correlação apenas levemente positiva (0,08 e 0,04, respectivamente), enquanto a correlação com os indicadores de pobreza é insignificante (-0,04).⁶

Embora apenas ilustrativas, essas correlações sugerem que as variações de mobilidade social e inclusão produtiva no território podem estar relacionadas a diferenças entre os municípios na provisão de serviços públicos, como educação e emprego (qualificação da mão de obra).⁷

4. Educação e Inclusão Produtiva

Conforme sugerido pela Figura 3, a qualidade educacional ofertada por um município está fortemente correlacionada com sua capacidade de gerar, simultaneamente, mobilidade social e inclusão produtiva. Isso posto, uma análise mais cuidadosa sobre o perfil educacional dos indivíduos é necessária para verificar se, de fato, os indivíduos que adquirem escolaridade mais elevada obtêm mais inclusão produtiva.

A Figura 4 reporta, no painel 4a, para os jovens (dependentes) beneficiários do Programa Bolsa Família em 2005 que acessaram o mercado de trabalho formal entre 2015 e 2019, a distribuição de anos na RAIS por nível de escolaridade. Os níveis educacionais foram codificados da seguinte forma: 1 - até o 5º ano do ensino fundamental incompleto; 2 - 5º ano do ensino fundamental completo; 3 - até o 9º ano do ensino fundamental incompleto; 4 - 9º ano completo (até o ensino médio incompleto); 5 - ensino médio completo (até o ensino superior incompleto); 6 - ensino superior completo ou mais. É notável que, quanto mais escolarizado um indivíduo, maior a probabilidade de que ele experencie mais anos formalmente empregado. Por exemplo, entre os jovens (dependentes) beneficiários do Programa Bolsa Família em 2005 que acessaram o mercado de trabalho formal entre 2015 e 2019, uma

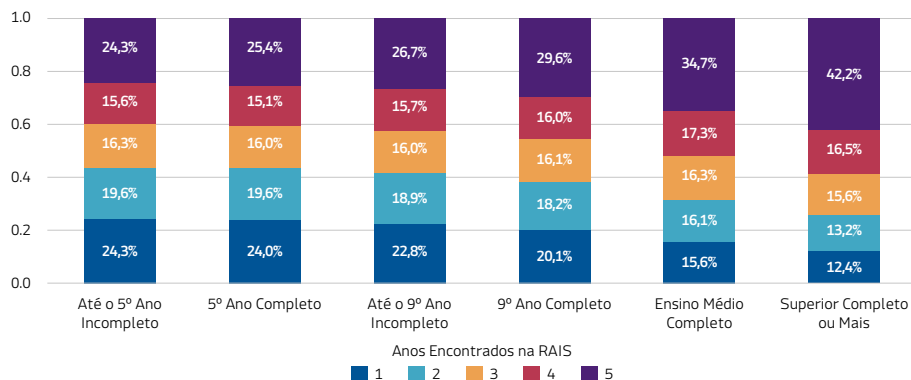
6 A insignificância estatística da análise sobre o tema "Pobreza" pode estar associada ao baixo número de observações disponíveis, diferentemente do caso dos demais temas.

7 As variáveis que compõem o tema "Educação" contemplam os seguintes tópicos: 1) financiamento da educação, 2) qualidade do ensino (IDEB no ensino fundamental e médio, percentual de alunos alfabetizados na idade certa), 3) fluxo educacional (distorção idade-série), 4) evasão escolar, 5) oferta da educação infantil e 6) demanda por ensino superior. Já as variáveis que compõem o tema "Trabalho e Renda" contemplam os seguintes tópicos: 1) emprego e remuneração, 2) qualificação da mão de obra, e 3) juventude no trabalho.

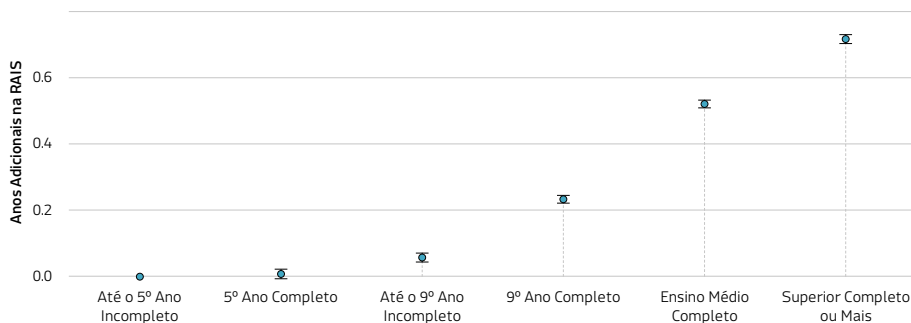
parcela de 74,3% daqueles com ensino superior completo ou mais tinha pelo menos 3 anos de formalização. Para aqueles com ensino médio completo e ensino fundamental completo (9º ano), essas proporções são de 68,3% e 61,7%, respectivamente.

Figura 4: Relação entre Escolaridade e Inclusão Produtiva

(a) Permanência na RAIS por Nível Educacional



(b) Associação entre Nível Educacional e Permanência na RAIS



Nota: A figura reporta a relação entre escolaridade e inclusão produtiva para os jovens (dependentes) beneficiários do Programa Bolsa Família em 2005 que acessaram o mercado de trabalho formal entre 2015 e 2019. No painel (a) é apresentada a distribuição de anos de permanência na RAIS por nível educacional. No painel (b) são apresentados os coeficientes de uma regressão da forma $y_i = \sum_{j=1}^5 \beta_j educ_j + \gamma^c + \gamma^s + \gamma^e + \gamma^m + \epsilon_i$, onde y é a permanência em anos na RAIS, $educ$ representa os diferentes níveis de escolaridade e γ^c , γ^s , γ^e e γ^m representam efeitos fixos de cor/raça, sexo, faixa etária e município de residência em 2005, respectivamente. O nível educacional "Até o 5º Ano Incompleto" é removido da análise para a identificação do modelo, de forma que torna-se a referência dos resultados. Os erros padrão são robustos à heterocedasticidade por HC3 e são reportados como as barras no painel (b).

Essa evidência sugestiva do painel 4a motiva um estudo econométrico mais cuidadoso. No painel 4b é reportado o resultado da associação entre atingir um determinado nível educacional e a permanência prolongada na RAIS, tomando o primeiro nível educacional como referência e controlando a análise pela cor/raça, município

de residência em 2005, sexo e faixa etária.⁸ Ou seja, o painel 4b indica a quantidade adicional de anos na RAIS associada a atingir determinado nível educacional, quando comparado aos indivíduos com 5º ano do ensino fundamental incompleto, controlando a análise pelas variáveis supracitadas.

Os resultados sugerem que os ganhos educacionais são sempre positivos, de forma que mais educação sempre está associada a maior permanência em empregos formais. A magnitude dos impactos, por sua vez, sugere que níveis educacionais mais elevados (pelo menos ensino superior completo) estão associados a até 0,7 ano (cerca de 8 meses e meio) adicionais de emprego formal em comparação com indivíduos que não concluíram o 5º ano do ensino fundamental e acessaram o mercado de trabalho formal entre 2015 e 2019. Esse resultado possui relevância econômica, equivalendo a um aumento de 23,7% no tempo de permanência na RAIS em comparação com a média do grupo de comparação.

Mesmo que descritivos, os resultados indicam que políticas de inclusão produtiva focalizadas em indivíduos mais escolarizados possuem maior probabilidade de gerar ganhos persistentes nos beneficiários, como a permanência prolongada em empregos formais.

5. Recomendações de Políticas Públicas

Neste capítulo utilizamos duas abordagens complementares para compreender as trajetórias de pessoas oriundas da pobreza no Brasil: uma que enfatiza a mobilidade social entre diferentes gerações de uma família e outra que aborda a inclusão produtiva por meio da obtenção de um emprego formal.

As evidências do Atlas da Mobilidade Social e do estudo Bolsa Família: Primeiras Gerações mostram que as probabilidades de ascensão social e de obtenção de um emprego formal variam em função de características dos indivíduos e do território. Em outras palavras, políticas que tenham o objetivo de aumentar a mobilidade intergeracional e a inclusão produtiva devem incorporar em seu desenho informações sobre o perfil dos indivíduos e das localidades em que residem.

8 Essa associação é estimada por uma regressão linear múltipla da forma $y_i = \sum_{(e=1)}^6 educ_i^e + \gamma^c + \gamma^s + \gamma^f + \gamma^m + \varepsilon_i$, onde y é a permanência em anos na RAIS, $educ$ representa os diferentes níveis de escolaridade e γ^c , γ^s , γ^f e γ^m representam efeitos fixos de cor/raça, sexo, faixa etária e município de residência em 2005, respectivamente. Os erros padrão são robustos à heterocedasticidade por HC3. O nível educacional “até o 5º ano incompleto” é removido da análise para a identificação do modelo, de forma que torna-se a referência dos resultados.

Neste sentido, fazemos a seguir algumas recomendações gerais:⁹

1) CUSTOMIZAR A POLÍTICA DE INCLUSÃO PRODUTIVA DE ACORDO COM O PERFIL DOS TRABALHADORES

Trabalhadores de baixa renda com maior nível de escolaridade têm maior probabilidade de conseguir um emprego formal. Para esses trabalhadores, serviços de intermediação de mão de obra podem ser particularmente efetivos para a inclusão produtiva. No caso de trabalhadores com menor nível de escolaridade, serviços de qualificação profissional podem ser necessários para complementar o processo de intermediação com as empresas.

Com o perfil do trabalhador descrito em uma plataforma eficiente, pode-se customizar os serviços de intermediação de mão de obra e qualificação profissional. Ou seja, a customização da política pública é fundamental para tratar os diferentes trabalhadores conforme as suas necessidades e potencial. Com isso, o sistema pode indicar os trabalhadores aptos a obter um emprego e aqueles que devem passar por algum tipo de qualificação profissional.

2) USAR FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS PARA CUSTOMIZAR A POLÍTICA DE INCLUSÃO PRODUTIVA

Uma customização adequada irá depender de recursos tecnológicos, como a incorporação de Inteligência Artificial e técnicas de Machine Learning. Essas ferramentas também são fundamentais para o desenvolvimento de um sistema de intermediação mais eficiente, permitindo um melhor *matching* entre trabalhadores e vagas e ampliando o número de vagas preenchidas.

Outro uso importante da tecnologia é conectar o sistema de intermediação e o de qualificação profissional. Com novos mecanismos de customização e *matching*, o sistema de intermediação poderá identificar as necessidades de qualificação para os trabalhadores. Além disso, trabalhadores que tenham concluído um curso de qualificação profissional possuem maiores chances de emprego caso o sistema de intermediação seja comunicado a respeito da nova competência adquirida e busque imediatamente a possibilidade de emprego para o egresso da qualificação.

9 Propostas mais específicas de inclusão produtiva em linha com as recomendações deste texto são apresentadas no capítulo *Programas de intermediação de mão de obra e qualificação profissional para a inclusão produtiva*, de Fernando de Holanda Barbosa Filho e Fernando Veloso.

3) DESENVOLVER MECANISMOS DE MAPEAMENTO DE VAGAS EM CADA LOCALIDADE

Ao longo dos anos, o Brasil teve diversos programas de qualificação profissional, como o PRONATEC, mas as avaliações mostram que, de modo geral, esses programas não conseguiram ampliar a empregabilidade nem o salário de seus egressos. Por outro lado, estudos mostram que o PRONATEC-MDIC, braço do PRONATEC conduzido pelo Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), elevou de forma significativa a empregabilidade.¹⁰

A principal premissa do PRONATEC-MDIC era um mapeamento de vagas. Os cursos somente eram ofertados após se observar a necessidade de determinada capacitação profissional em determinada região. Esta demanda era mapeada através do contato direto com empresas que relatavam o tipo de profissional que necessitavam. Após esta captura da demanda se ofertavam as turmas, que somente eram confirmadas após a inscrição de número suficiente de alunos.

Em resumo, o mapeamento de vagas ajuda a localizar a vaga geograficamente e prover os cursos em localidades próximas que possam atender a demanda. Isso, por sua vez, aumenta consideravelmente a chance de sucesso da política de qualificação profissional.

Referências

BARBOSA FILHO, F. Pronatec: uma Oportunidade Desperdiçada. In: MENDES, M. (org.). **Para não Esquecer: Políticas Públicas que Empobrecem o Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Autografia, 2022. ISBN 978-85-518-3609-5.

BRITTO, Diogo G.C.; FONSECA, Alexandre; PINOTTI, Paolo; SAMPAIO, Breno e WARWAR, Lucas. **Intergenerational Mobility in the Land of Inequality**, 2024.

CHETTY, Raj; HENDREN, Nathaniel. The Impacts of Neighborhoods on Intergenerational Mobility I: Childhood Exposure Effects. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 133, n. 3, p. 1107–1162, 2018a. ISSN 0033-5533. DOI: 10.1093/qje/qjy007.

10 Para mais detalhes sobre programas de qualificação profissional no Brasil e uma discussão das avaliações do PRONATEC e PRONATEC-MDIC, ver Barbosa Filho (2022).

CHETTY, Raj; HENDREN, Nathaniel. The Impacts of Neighborhoods on Intergenerational Mobility II: County-Level Estimates. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 133, n. 3, p. 1163–1228, 2018b. ISSN 0033-5533. DOI: 10.1093/qje/qjy006.

FASSARELLA, Eloah; FERREIRA, Sergio; FRANCO, Samuel; NETO, Valdemar Pinho; RIBEIRO, Giovanna; SCHUABB, Vinicius e TAFNER, Paulo. Social mobility and CCT programs: The Bolsa Família program in Brazil. **World Development Perspectives**, v. 35, p. 100624, 2024. ISSN 2452-2929. DOI: 10.1016/j.wdp.2024.100624.

GREENACRE, Michael; GROENEN, Patrick; HASTIE, Trevor; D'ENZA, Alfonso; MARKOS, Angelos e TUZHILINA, Elena. Principal component analysis. **Nature Reviews Methods Primers**, v. 2, n. 1, p. 100, 2022. ISSN 2662-8449. DOI: 10.1038/s43586-022-00184-w.



A transformação do Abono Salarial em Benefício de Inclusão Previdenciária

Sergio Firpo

I. Introdução

O Abono Salarial (AS) é um benefício anual equivalente a um salário-mínimo (SM) pago pelo Governo Federal a quem teve vínculo formal de emprego e recebeu até dois salários-mínimos no ano-base (sempre dois anos antes do pagamento efetivo do benefício). O AS não inclui os trabalhadores por conta própria, microempreendedores individuais (MEI), empregados sem carteira assinada e empregados domésticos (com ou sem carteira). Por atingir apenas trabalhadores formais e potencialmente reduzir o custo do trabalho para o empregador, já que ele passa a contar com ajuda estatal para o pagamento de um 14º salário, o AS pode ser enquadrado como uma política auxiliar no combate à informalidade.

As evidências de avaliação do programa indicam que, entretanto, mesmo após 35 anos desde sua criação, o AS não tem sido efetivo em induzir aumentos de formalização no mercado de trabalho. Essa característica da política faz com que um aspecto central da informalidade, a baixa inserção ao sistema previdenciário, não seja mitigado pelo AS. Esse problema tem se tornado de primeira ordem, com as mudanças tecnológicas recentes e o aumento no número de trabalhadores por meio de aplicativos. O presente texto propõe mudanças em seu desenho para que ele se transforme no Benefício de Inclusão Previdenciária (BIP).

A inclusão previdenciária constitui um dos maiores desafios enfrentados pelos sistemas de proteção social nos países em desenvolvimento. No caso brasileiro, a relevância do tema se acentua em função de dois fatores centrais. Primeiro há a

erosão da base de contribuintes à Previdência causada pela combinação entre elevada informalidade do mercado de trabalho e baixo retorno à contribuição entre os informais, uma vez que o Benefício por Prestação Continuada (BPC) funciona como um benefício de aposentadoria não-contributiva de mesmo valor da contributiva. O outro fator é a crescente pressão fiscal sobre a Previdência decorrente do envelhecimento populacional e da valorização real do SM, que indexa os benefícios previdenciários. Nesse contexto, a formulação de mecanismos inovadores que incentivem a contribuição previdenciária representa não apenas uma estratégia de proteção individual, mas também uma política de estabilização fiscal.

II. O Abono Salarial: a política e seus efeitos

O AS foi instituído pela Lei no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, conforme previsto no artigo 239 da Constituição Federal. O benefício é custeado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que destina recursos não só ao abono, mas também ao seguro-desemprego. Para ter direito ao AS, o trabalhador deve estar inscrito no PIS ou no PASEP há pelo menos cinco anos; ter recebido remuneração mensal média de até dois salários-mínimos no ano-base; ter atuado em atividade remunerada por, no mínimo, 30 dias (consecutivos ou não) no ano-base. O valor máximo do AS é de até um SM vigente na data do pagamento (mês de aniversário do beneficiário), calculado proporcionalmente ao número de meses trabalhados no ano-base.

Falhas de Focalização

Embora o AS seja direcionado aos trabalhadores com remuneração de até 2 SM, os trabalhadores do setor formal, mesmo os que recebem SM, não são tipicamente os trabalhadores mais vulneráveis no mercado de trabalho. Trabalhadores sem carteira de trabalho assinada e autônomos sem registro ocupam essa posição.

De acordo com os dados da PNADC de 2024, entre os ocupados com renda domiciliar per capita (RDPC) até $\frac{1}{2}$ SM, 22,5% tinham emprego em empresas com carteira de trabalho assinada e 1,5% eram estatutários. Em contrapartida, 26,9% estavam empregados sem carteira, 30,9% eram autônomos sem registro na Receita Federal (conta-própria sem CNPJ) e 10,5% eram empregados domésticos, incluindo aqueles com (1,1%) e sem carteira assinada (9,4%). Ou seja, apenas 24% dos ocupados com

RDPC até ½ SM, público-alvo das políticas sociais do Governo Federal e que são, portanto, elegíveis para estarem no Cadastro Único, são parcialmente elegíveis ao AS.¹ Como a elegibilidade completa depende do registro no PIS-PASEP por pelo menos cinco anos e salários até 2 SM, pode-se dizer que no mínimo 76% dos trabalhadores ocupados e com RDPC até ½ SM não são elegíveis a receber AS.

Impacto fiscal e efeitos sobre formalização

Anualmente, o Governo Federal desembolsa em torno de 0,25% do PIB com o AS. Para 2025, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) estima que serão destinados R\$ 30,7 bilhões para o pagamento do benefício do AS a cerca de 25,8 milhões de trabalhadores, referentes ao ano base de 2023. A contrapartida desse gasto significativo deveria ser a melhoria de alguns indicadores do mercado de trabalho e de bem-estar das famílias dos trabalhadores beneficiados.

O AS foi desenhado em um contexto em que a proteção social e do trabalho estava inteiramente associada ao mercado formal de trabalho. A informalidade, embora presente nas relações de trabalho e emprego, não era considerada um problema que demandasse política pública específica, mas apenas fiscalização e punição. O AS, embora possa ser hoje pensado como auxiliar no combate à informalidade, não foi desenhado para ser um incentivo à formalização, mas sim uma forma de permitir o acesso do trabalhador formal de baixa renda ao FAT, com a finalidade de que ele conseguisse construir patrimônio pessoal.

De fato, não se encontra impacto do AS sobre aumento da formalidade entre trabalhadores que tipicamente ganham até 2 SM. Avaliação do próprio Governo Federal, conduzida pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e publicada em 2021, não apresenta evidências de que o AS seja capaz de aumentar emprego formal em geral.²

Uma explicação relevante para o baixo impacto sobre formalização tem a ver com a execução do programa: o pagamento ocorre uma vez ao ano e muito tempo depois de o direito ser adquirido (de 13 a 35 meses após a data do emprego). Esse arranjo dificulta a percepção de que o AS seja um redutor do custo do trabalho formal.

1 A inclusão no Cadastro Único é baseada na renda familiar per capita (RFPC), a qual usa um conceito de família que não necessariamente coincide com o de domicílio da PNADC (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do IBGE).

2 Ver Relatório de Avaliação do CMAP Ciclo 2020: Abono Salarial, disponível em https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/gastos-diretos/relatorio_avaliacao-cmag-2020-abono.pdf.

III. A transformação do Abono Salarial em política de inclusão previdenciária

O presente desenho do AS não aumenta formalização e dá benefícios a grupos que não estão entre os que mais precisam da política. Diante desse diagnóstico, apresenta-se uma proposta de redesenho do AS para explicitamente passe a incentivar a inclusão previdenciária.

Exploram-se duas vias principais de incentivo à inclusão previdenciária, para além da formalização no mercado de trabalho: (i) o aumento do retorno econômico das contribuições previdenciárias, de modo a elevar a atratividade da adesão à Previdência e (ii) o pagamento de um benefício, proporcional aos aportes individuais à Previdência, com foco na população de baixa renda. Essas propostas dialogam diretamente com experiências internacionais recentes e com a literatura empírica que avalia intervenções voltadas à formalização de trabalhadores informais.³

Diagnóstico da baixa formalização previdenciária

Pelos dados da PNADC de 2024, dentre os 101,3 milhões de ocupados com alguma remuneração, 65% contribuem para a Previdência. Mas esse número esconde importante heterogeneidade. Dos 14,25 milhões de trabalhadores ocupados com RDPC até $\frac{1}{2}$ SM, apenas 34,2% contribuem para a Previdência. Essa proporção é diferente para ocupados com RDPC maior do que 3 SM. Dos 14 milhões de ocupados nessa faixa, 82,9% contribuíram para a Previdência, número que é quase 2,5 vezes maior do que o da menor faixa de renda.

Os motivos para essa baixa adesão à seguridade social entre os trabalhadores mais pobres estão relacionados à alta informalidade no mercado de trabalho e ao pequeno benefício, frente ao custo, da adesão à seguridade social percebido pelos mais pobres (baixo custo-benefício das contribuições).

3 Um exemplo particularmente relevante é o estudo de Bernal, Galiani e Molina (2025), que avaliou um experimento no Peru. Nesse país, trabalhadores informais em regime de contribuição definida foram expostos a um mecanismo de aporte complementar, em que o governo adicionava recursos à contribuição individual. Houve um aumento de até 6,5 pontos percentuais na taxa de participação de trabalhadores informais à previdência social, que era inicialmente de 3,3% (<https://www.nber.org/papers/w33925>).

Uma forma de se classificar o trabalho como formal é usar a existência de contribuição automática à Previdência (estatutários e trabalhadores com carteira, sejam eles domésticos ou os que atuam nos setores privado ou público).⁴ O trabalho formal nessa e em outras definições aumenta com a RDPC. Entre os trabalhadores ocupados com RDPC de até ½ SM, a proporção de formais é de 25,1%. Já entre aqueles com RDPC maior ou igual a 3 SM essa proporção é de 52,4%. O acesso ao mercado formal de trabalho é, portanto, uma primeira barreira, mas não a única, à formalização previdenciária.

A informalidade no mercado de trabalho acaba afetando o valor econômico da contribuição. Enquanto para os mais ricos há longos períodos contributivos e curtos e infrequentes períodos descobertos, o que permite que o tempo mínimo de contribuição para fins de aposentadoria seja mais facilmente cumprido, para os trabalhadores mais pobres vale o oposto, fazendo com que seja mais difícil o seu enquadramento às regras da aposentadoria. Assim, as contribuições à Previdência dos trabalhadores mais pobres acabam tendo um componente de taxaço sobre a renda do trabalho, já que elas não se convertem em benefícios; algo que não ocorre com trabalhadores mais ricos.

Contribuição dos informais

Quando se compara a proporção de contribuintes à Previdência da faixa de RDPC até ½ SM (34,2%) com a da formalização no mercado de trabalho (25,1%), percebe-se que há um “excesso” de 9,1 pontos percentuais. Portanto, 12,1% dos informais na primeira faixa de RDPC contribuem para a Previdência.⁵ Entre aqueles com RDPC acima de 3 SM os números são bem diferentes: há 82,9% dos ocupados contribuindo, sendo que 52,1% de maneira automática. Portanto, 64,1% dos informais nessa faixa de renda contribuem para a Previdência. Esse número é mais do que 5 vezes maior que o observado entre ocupados até ½ RDPC. Se o objetivo é a formalização previdenciária dos mais pobres, um importante caminho é garantir que os trabalhadores informais de baixa renda passem a contribuir.

A existência do BPC como inibidor da contribuição previdenciária

Um aspecto fundamental e que torna a contribuição à Previdência pouco atrativa ao trabalhador mais pobre é a existência do Benefício por Prestação Continuada (BPC) no

4 Para essas posições na ocupação há retenção automática por parte do empregador, embora as contribuições à Previdência oficial sejam obrigatórias para todos os trabalhadores ocupados com alguma remuneração.

5 A conta aqui é simples: 12,1% é quanto os 9,1% (34,2%-25,1%) representam dos demais ocupados nessa faixa de renda (74,9%=100%-25,1%).

seu atual formato. O BPC é um programa assistencial aos idosos (e deficientes) pobres, cujo valor equivale ao mínimo previdenciário (1 SM). A combinação do BPC com o fato de a contribuição insuficiente à Previdência não dar acesso à aposentadoria gera fortes desincentivos para que os trabalhadores pobres se tornem contribuintes à Previdência.

Mudanças no valor do BPC como incentivo à formalização previdenciária entre os informais

A solução envolve, portanto, mudança no desenho do BPC e na forma de se contabilizarem as contribuições à Previdência dos mais pobres. Enquanto o valor do benefício for igual ao mínimo da aposentadoria contributiva, haverá desincentivos à contribuição previdenciária entre os mais pobres.

A proposta para o valor do BPC aqui presente tem duas frentes. A primeira é fazer com que os aumentos concedidos ao BPC se descolem dos do SM. Por exemplo, o BPC poderia ser corrigido pela inflação, enquanto o benefício mínimo previdenciário cresceria com a regra de crescimento real do SM. Isso geraria um hiato crescente nos valores dos benefícios assistenciais e previdenciários.

A segunda frente é usar o volume das contribuições feitas à Previdência para preencher proporcionalmente esse hiato, criando-se assim um bônus sobre o valor do BPC. Há diversas formas de se parametrizar esse bônus como função do volume de contribuições. Uma forma simples é levar em conta o número de anos de contribuição. Considere o seguinte caso concreto como exemplo. Um trabalhador homem com 65 anos de idade e 5 anos de contribuição sobre 1 SM completou apenas $\frac{1}{4}$ do tempo mínimo de contribuição. Ele não consegue, portanto, se aposentar. Se o valor do BPC, após alguns anos da desindexação do SM, se tornar, por exemplo, 80% do valor de um SM, os 5 anos de contribuição poderiam dar a esse trabalhador um bônus igual a $\frac{1}{4}$ da diferença entre o SM e o BPC.⁶ Ou seja, ele passaria a ganhar 85% do SM. É óbvio que, para a existência do bônus, o BPC não pode pagar o mesmo que o mínimo da Previdência.

Transformando o AS para induzir contribuições à Previdência

Mesmo quando há ganhos econômicos para o trabalhador informal de baixa renda aderir à Previdência, isso não garante que ele faça as contribuições de forma regu-

6 Outra forma de se calcular o bônus leva em conta explicitamente o volume - e não apenas o tempo - das contribuições. Nesse caso, contribuições voluntárias e patronais, mesmo quando o tempo de contribuição for insuficiente, seriam levadas em conta para o cálculo do bônus.

lar. Há dois principais motivos. O primeiro é incapacidade financeira para fazer os aportes. O segundo é “miopia” ou a dificuldade de valorar resultados em um futuro relativamente distante. Em ambos os casos, cabe intervenção estatal para reduzir falhas de mercado ou induzir comportamentos que aumentem bem-estar coletivo.

A proposta é transformar o AS em um benefício condicional à contribuição previdenciária de trabalhadores de baixa renda, os quais serão definidos aqui como sendo os de RFPC até $\frac{1}{2}$ SM. Para esse grupo, há pelo menos 10,8 milhões de trabalhadores que não são elegíveis ao AS (números da PNADC 2024 usando RDPC).

Estrutura contributiva atual

A contribuição previdenciária mínima individual (sem a parcela do empregador), como percentagem do SM, é 5% para MEI, 7,5% para empregado com carteira assinada e estatutários e 11% para contribuinte individual no plano simplificado. Para o caso dos empregados com carteira e estatutários há as contribuições patronais obrigatórias. Para os autônomos que prestam serviços eventuais a empresas – que emitem RPA, registro de pagamento a autônomo –, inscritos no INSS como contribuintes individuais, há também a contribuição feita pelos contratantes dos serviços.

O Benefício de Inclusão Previdenciária (BIP)

O BIP substituirá o AS e será um benefício anual de até 72% do SM a que terão direito os trabalhadores ocupados no ano-base que tiverem contribuído sobre 1 SM para a Previdência e que estiverem no Cadastro Único no momento da aquisição do direito (mês da primeira contribuição no ano). O pagamento será anual e seguirá o calendário do AS.⁷ Os valores não sacados no ano não poderão ser acumulados.

O valor do benefício dependerá da alíquota de contribuição à Previdência e seguirá uma fórmula simples: $BIP = m \cdot (x\% - 5\%) \cdot SM$, onde m é o número de meses de contribuição no ano-base e x é a alíquota de contribuição (válido para valores de x menores ou iguais a 11 e maiores do que 5).⁸ Assim, aplicando a fórmula para contribuintes individuais

7 Uma alternativa ao benefício anual é fazê-lo mensal, com o uso de “cashback” no momento do pagamento da contribuição. Isso evitaria o descasamento temporal entre a aquisição do direito e o pagamento do benefício, uma das razões para a baixa efetividade do AS.

8 No caso de “cashback”, o montante do benefício mensal a ser devolvido seguiria a seguinte fórmula: $BIP_m = (x\% - 5\%) \cdot SM$. Para o caso dos que têm contribuição retida em folha, a opção equivalente seria a de reduzir a alíquota individual paga para 5%, mas não a que é levada em conta para o cálculo do benefício, a qual permaneceria inalterada.

no plano simplificado, ou seja, aqueles que contribuem com 11% do SM, chega-se a um benefício de até 72% SM anuais.⁹ Empregados com carteira e estatutários, cujos empregadores descontam 7,5%, terão direito a até 30% SM anuais. MEI, se contribuírem com alíquota de 5%, não terão direito. Contudo, a proposta prevê que contribuições voluntárias sejam contabilizadas para o bônus sobre o BPC. Nesse sentido, contribuições do MEI, para além dos 5% SM, poderiam ser usadas para fins de cálculo do bônus sobre o BPC (mas não para aumentar benefícios previdenciários) e dariam direito ao BIP.¹⁰

Assim, a criação do BIP garante que trabalhadores que tenham tido alguma atividade geradora de renda tenham incentivos e liquidez adicionais para se inscreverem como contribuintes à Previdência, independentemente de ser seu vínculo de trabalho formal ou não. Ademais, o BIP uniformiza para os trabalhadores de baixa renda o desembolso com contribuição previdenciária individual em 5% SM, ao mesmo tempo em que incentiva contribuições maiores, como no caso do MEI.

O custo fiscal bruto é relativamente baixo, comparado ao que se gasta hoje com AS. Em uma conta simplificada, supondo 100% de cobertura e usando os dados da PNADC, se todos os ocupados não cobertos pelo AS entrarem no BIP como contribuintes individuais do plano simplificado, serão 14,25 milhões de trabalhadores recebendo 72% SM anuais. Em valores de 2025 isso equivale a R\$15,6 bilhões de reais, metade do que se espera gastar com AS em 2025. Liquidamente, para além da mudança no cálculo do valor do BPC, que geraria economias, há que se levar em conta o efeito que uma maior inclusão previdenciária gera em termos de contribuições ao INSS, bem como aquele, em sentido contrário, sobre o pagamento de benefícios previdenciários. De maneira geral, espera-se que, sobretudo no curto prazo, os efeitos tragam folga fiscal.

Conclusão

Políticas que reduzam o custo de entrada e aumentem o retorno relativo da contribuição oferecem um caminho factível para elevar a cobertura previdenciária em um país marcado por alta informalidade e heterogeneidades regionais. Ao reposicionar o BPC e o AS, em seu novo formato como BIP, como alavancas de inclusão, o país pode avançar rumo a um arranjo para sua seguridade social mais coerente, fiscalmente sustentável e inclusivo.

9 Aplicando a fórmula para o contribuinte individual do plano simplificado com contribuições em todos os meses do ano base: $BIP = 12 * (11\% - 5\%) * SM = 72\% SM$.

10 Há hoje a previsão de contribuição opcional de 15% SM apenas, que dá ao MEI direitos previdenciários completos. Se não houver flexibilização nas alíquotas da contribuição opcional do MEI, uma possibilidade de operacionalização seria fazer com que o BIP do MEI fosse um “cashback” de 40% sobre a contribuição opcional de 15% SM.

Revisitando o Programa de Responsabilidade Social

Vinícius Botelho

O Programa de Responsabilidade Social foi um conjunto de propostas apresentadas em Botelho et al. (2020) para uma ampla reformulação da rede de proteção social brasileira a partir de um diagnóstico sobre o funcionamento dos programas sociais antes da pandemia da COVID-19.

A proposta tinha por objetivos zerar a pobreza extrema, emancipar famílias vulneráveis da condição de pobreza e proteger famílias de baixa renda, em processo de superação definitiva da pobreza, da vulnerabilidade de seus rendimentos. Para isso, propunha-se a fusão e o redesenho de programas de forma a aumentar a eficiência das políticas sociais e, com isso, atingir os objetivos propostos com neutralidade fiscal.

Desde então, as políticas sociais expandiram consideravelmente e sofreram profundas transformações. Houve ganhos, como a redução da taxa de pobreza para os menores patamares da história. Contudo, os ganhos poderiam ter sido maiores quando consideramos o quanto aumentaram as despesas. Atualmente, existe uma oportunidade ainda maior para aumentar a potência da política social aproveitando melhor os recursos existentes.

Por todas essas mudanças, o Programa de Responsabilidade Social não só permanece atual como é ainda mais relevante agora do que quando foi originalmente apresentado.

Considerando a profundidade das transformações pelas quais passaram os programas sociais desde 2019, este capítulo se divide neste texto, que atualiza o diagnóstico no qual se baseou o Programa de Responsabilidade Social, e sete propostas, que detalham sugestões específicas para o aprimoramento da proteção social brasileira.

As quatro primeiras propostas envolvem (1) a fusão e a reformulação dos programas de transferência de renda, com a instituição de uma poupança para trabalhadores de baixa renda, (2) a instituição de um programa de superação da pobreza a partir da identificação de talentos dos jovens de baixa renda, (3) a manutenção das filas de espera no Programa Bolsa Família e o aprimoramento dos mecanismos de gestão descentralizada e (4) a modularização e universalização do CadÚnico. Todas essas propostas estavam explicitamente indicadas no Programa de Responsabilidade Social, embora algumas tenham sido ajustadas para adequarem-se ao contexto atual.

As três últimas propostas envolvem (1) a adoção de uma linha de pobreza oficial, (2) o uso dos dados do CadÚnico para focalizar melhor os programas de proteção social e (3) a adoção de um portfólio de programas sociais que incluía políticas de superação definitiva da pobreza. Elas detalham sugestões que estavam nas diretrizes do Programa de Responsabilidade Social. Cada uma dessas propostas sugere caminhos bastante concretos de ação, ilustrando como aquelas diretrizes podem ser aplicadas na prática.

Para embasar a discussão das propostas, este texto apresenta, a seguir, um diagnóstico atualizado dos programas sociais. Ele se divide em duas partes: primeiro, como evoluíram os programas de transferência de renda nos últimos anos e, em seguida, como a evolução dos programas de transferência de renda afetou a agenda de políticas sociais para a superação definitiva da pobreza.

1. Programas de transferência de renda

Considerando a mudança substancial nos gastos com programas de transferência de renda nos últimos anos, é importante entender em que medida eles têm atingido os objetivos propostos de redução da pobreza.

De acordo com IBGE (2024b), a taxa de pobreza segundo a linha de US\$ 2,15 *per capita* por dia foi 4,4% em 2023.¹ Naquele ano, o total de repasses do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) totalizou R\$ 254,7 bilhões.²

Apesar de a taxa de pobreza de 2023 representar o menor valor da série histórica³ e uma redução significativa da pobreza em relação ao patamar anterior à pandemia,⁴

1 Em todas as análises ao longo deste texto, esta será a linha de pobreza considerada, a menos de uma explícita indicação do contrário.

2 De acordo com dados do VISDATA, do Ministério do Desenvolvimento Social. Consulta realizada em 26/07/2025.

3 Iniciada em 2012.

4 Em 2019, a taxa de pobreza foi 7,3%.

a taxa ficou próxima da registrada em 2014 (5,2%), quando a despesa com o PBF e o BPC foi, em termos reais *per capita*, menos da metade da observada em 2023.⁵

Uma questão natural que se coloca diante desses números é em que medida mudaram a potência da política social para reduzir a pobreza e a capacidade de geração de renda das famílias mais pobres ao longo do tempo.

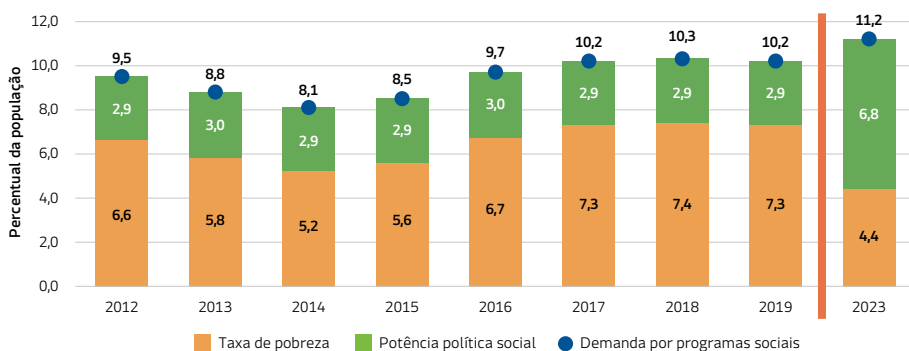
Para responder essa pergunta, vamos decompor a taxa de pobreza em dois componentes:

- a demanda por programas sociais, aqui considerada igual à taxa de pobreza que subtrai a renda dos programas sociais da renda total, calculada em IBGE (2024b), e
- a potência da política social, dada pela diferença entre a taxa de pobreza observada, calculada em IBGE (2024b), e a taxa de pobreza que desconsidera os rendimentos oriundos de programas sociais.

Se a política social não afetar as decisões de oferta de trabalho dos indivíduos, a potência da política social será igual ao impacto do programa sobre a renda das famílias.

Como mostram os dados indicados no Gráfico 1, a potência da política social esteve bastante estável no período de 2012 a 2019, oscilando entre 2,9 p.p. e 3,0 p.p., apesar de a taxa de pobreza observada ter variado no intervalo entre 5,2% (2014) e 7,4% (2018).

Gráfico 1. Demanda por programas sociais, taxa de pobreza e potência da política social, de 2012 até 2019 e em 2023, segundo a linha de US\$ 2,15 *per capita* por dia



Notas: elaboração própria a partir de dados de IBGE (2024b).

5 Valores corrigidos pela inflação e pelo crescimento populacional. A despesa em termos reais *per capita* em 2014 com os dois programas sociais foi 43% daquela observada em 2023.

Como mostra o Gráfico 1, a potência da política social aumentou consideravelmente de 2019 para 2023, saindo de 2,9 p.p. para 6,8 p.p. Na Tabela 1, observa-se que esse aumento (E = 134,5%, em termos percentuais) é levemente superior à elevação dos repasses do PBF e do BPC corrigidos pela inflação e pelo crescimento populacional (A = 125,1%).

Tabela 1. Despesa e resultados da política social entre 2019 e 2023

Variável	2019 a 2023
Crescimento efetivo dos repasses, em % (A)	125,1%
Aumento nominal dos repasses do PBF e do BPC (B)	193,9%
Aumento do valor da linha da pobreza (C)	28,2%
Aumento da população (D)	1,8%
Crescimento proporcional da potência da política social (E)	134,5%
Crescimento da potência da política social (F = G - H)	3,9 p.p.
Potência em 2023 (G)	6,8 p.p.
Potência em 2019 (H)	2,9 p.p.
Crescimento da demanda por transferência de renda (I = J - K)	1,0 p.p.
Pobreza antes dos programas sociais em 2023 (J)	11,2%
Pobreza antes dos programas sociais em 2019 (K)	10,2%
Efeito líquido sobre a taxa de pobreza (L = I - F)	-2,9 p.p.

Notas: elaboração própria a partir de dados de IBGE (2024a), IBGE (2024b) e do VISDATA, do Ministério do Desenvolvimento Social. Consulta realizada em 26/07/2025. $A = \frac{(B+C)}{(1+C)(1+D)}$ e $E = \frac{F}{H}$. Valores podem divergir das fórmulas por questões de arredondamento.

Apesar de a potência da política social ter crescido levemente mais do que a despesa efetiva com os programas, os dados do período de 2012 a 2019 indicam que a expansão do gasto poderia ter tido um efeito muito maior do que foi observado, como será detalhado a seguir. As principais suspeitas para explicar a piora na capacidade dos programas de transferência de renda para reduzir a pobreza são as mudanças pelas quais passou o Programa Bolsa Família entre 2019 e 2023.

1.1 Programa Bolsa Família

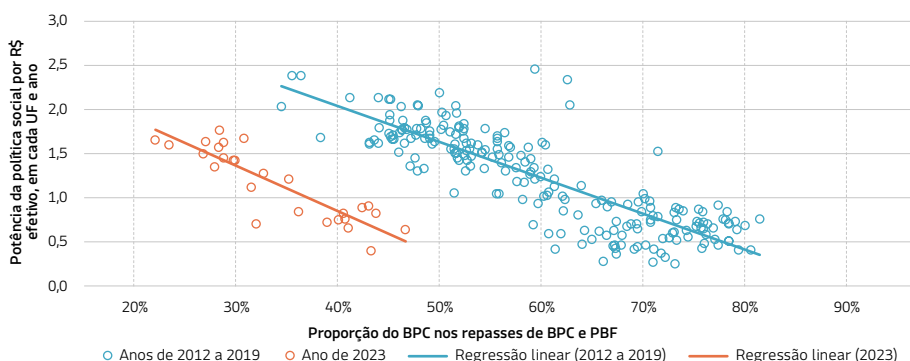
Duas mudanças nas estatísticas sugerem ter havido uma queda na efetividade do gasto social, e elas trazem mensagens preocupantes para a versão do PBF que está em vigor atualmente.

A primeira mensagem preocupante para o PBF vem do fato de que a potência da política social deveria ter crescido muito mais do que cresceu por conta da mudança da composição do gasto social de 2019 para 2023. A proporção da despesa com repasses do BPC em relação à soma dos repasses do BPC e do PBF saiu de 64%

em 2019 para 33% em 2023, e diversos estudos já apontaram que o PBF é mais efetivo para reduzir a pobreza do que o BPC.⁶

Reforçando os resultados de estudos anteriores, os dados no Gráfico 2 sugerem que um dos componentes que explica a maior parte da variabilidade da potência do gasto social⁷ entre as unidades da federação é a participação da proporção dos repasses do BPC em relação ao total de repasses de BPC e PBF em cada localidade. A correlação entre as duas séries é de -0,85 de 2012 a 2019 e de -0,88 em 2023.

Gráfico 2. Relação entre a proporção de repasses do BPC em relação aos repasses de BPC e PBF e a potência do gasto social, por unidade da federação e ano. Dados para 2012 a 2019 e 2023



Notas: elaboração própria a partir de dados de IBGE (2024a), IBGE (2024b) e do VISDATA, do Ministério do Desenvolvimento Social. Consulta realizada em 26/07/2025. As linhas laranja e azul mostram o resultado de uma curva de regressão linear para os pontos nos dois períodos.

A inclinação negativa das duas curvas no Gráfico 2 sugere que o gasto social é menos potente em unidades da federação em que a proporção dos gastos com BPC é maior. Diversos fatores explicam esse resultado, como os valores de benefício do BPC (tipicamente muito acima do necessário para retirar os beneficiários da pobreza) e a definição do público dos dois programas (enquanto o BPC focaliza os benefícios em idosos, o PBF focaliza em crianças, sendo a taxa de pobreza de crianças bastante superior à dos idosos).

Apesar de o PBF ainda ser mais eficiente no combate à pobreza do que o BPC em 2023 (pois a inclinação da curva de 2023 no Gráfico 2 é negativa), essa capacidade diminuiu em relação ao passado recente. Do período de 2012 a 2019 (azul) para 2023 (laranja), a curva que explica a potência do gasto social a partir da proporção do gasto social com BPC deslocou-se paralelamente para baixo. As principais suspeitas

6 Vide Neri e Osorio (2020) e Souza et al. (2019).

7 Definida como a potência da política social dividida pelo gasto social efetivo. Por sua vez, gasto social efetivo é o valor dos repasses do BPC e PBF dividido pelo produto entre a população e a linha de pobreza mensal.

tas desse fenômeno são as mudanças no desenho do PBF entre 2019 e 2023, como a instituição do valor mínimo de benefício por família.

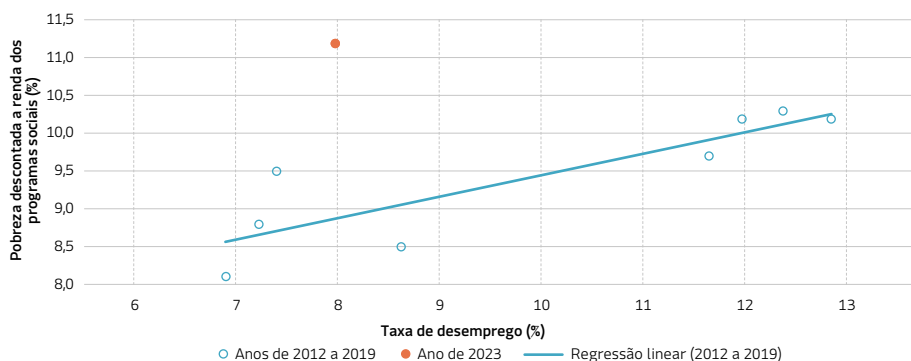
A diferença entre as duas curvas é quantitativamente relevante, sugerindo que a potência da política social poderia ser 64% maior caso as tendências observadas até 2019 tivessem se mantido.⁸ Ou seja, recuperar a capacidade antiga do PBF em combater a pobreza poderia elevar a potência da política social em 4,3 pontos percentuais,⁹ suficiente para reduzir a taxa de pobreza de 2023 de 4,4% para 0,1%.

A segunda mensagem preocupante para o PBF vem do fato de a demanda por programas sociais ter aumentado em 2023, quando a taxa de desemprego caiu.

No Gráfico 3 está indicada a relação entre a taxa de desemprego e a demanda por programas sociais, de 2012 a 2019 (azul) e em 2023 (laranja). Chama a atenção que a demanda por programas sociais esteja no patamar mais alto da série (superior inclusive ao valor observado durante a crise de 2015 e 2016), apesar de a taxa de desemprego estar por volta de 8%.

Esses dados sugerem que a taxa de pobreza desconsiderando a renda dos programas sociais poderia estar aproximadamente 2,3 pontos percentuais abaixo do patamar atual.

Gráfico 3. Taxa de desemprego e taxa de pobreza desconsiderando-se a renda dos programas sociais (demanda por programas sociais), por ano (Brasil)



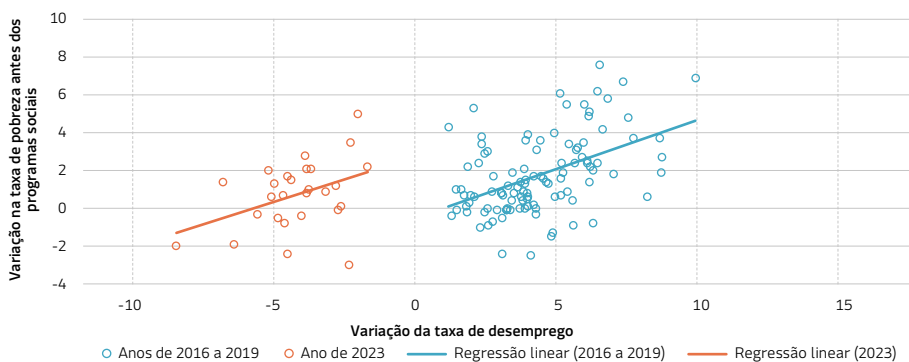
Notas: elaboração própria a partir de dados de IBGE (2024b) e da PNAD Contínua.

⁸ A diferença de intercepto das duas curvas é 0,75 e a potência do gasto social efetivo foi 1,17 em 2023. Assume-se que a potência da política social poderia atingir 1,92 ($1,17 + 0,75$), que é 64% superior ao valor observado de 1,17. O valor de 1,17 é obtido pela divisão entre a potência da política social e o valor do gasto social efetivo. Como indicado na Tabela 1, a potência da política social em 2023 foi de 6,8 pontos percentuais. Por sua vez, o gasto social efetivo em 2023 foi de 5,8, valor obtido a partir da divisão do total de repasses do PBF e do BPC, R\$ 254,73 bilhões, pelo produto entre a linha de pobreza mensal (R\$ 209) e a população (211.695.158 pessoas). Com isso, a potência do gasto social por unidade de gasto efetivo foi 1,17 (6,8 dividido por 5,8).

⁹ 64% de 6,8 pontos percentuais.

Analisando os dados por unidade da federação, o Gráfico 4 compara a variação da taxa de desemprego em um ano em relação à taxa de desemprego de quatro anos antes (eixo horizontal) com a variação da demanda por programas sociais em um ano em relação à demanda por programas sociais quatro anos antes (eixo vertical).¹⁰

Gráfico 4. Variação da taxa de pobreza antes dos programas sociais e da taxa de desemprego em um horizonte de quatro anos, por unidade da federação



Notas: elaboração própria a partir de dados de dados de IBGE (2024b) e da PNAD Contínua. Como a série histórica da PNAD Contínua começa em 2012, as taxas de variação são calculadas entre 2016 e 2019 e em 2023.

Como esperado, observa-se uma relação positiva entre a taxa de desemprego e a demanda por programas sociais, sugerindo que regiões em que a taxa de desemprego subiu mais também observaram uma alta maior da taxa de pobreza antes da contabilização dos rendimentos dos programas de transferência de renda. Vale destacar que a taxa de desemprego esteve em patamar substancialmente mais alto do que nos quatro anos anteriores entre 2016 e 2019, por conta da crise econômica de 2015 e 2016.

Na comparação dos dados de 2016 a 2019 (azul) com os dados de 2023 (laranja), percebe-se que a inclinação das duas curvas é bastante similar. Novamente, houve um deslocamento paralelo que sugere que a taxa de pobreza desconsiderando a demanda por programas sociais está aproximadamente 3,2 pontos percentuais maior em 2023, para a mesma variação de taxa de desemprego.

Tais resultados seriam consistentes com as mudanças dos programas sociais entre 2019 e 2023 terem reduzido a oferta de trabalho, como já discutido por Pires e Silva

10 A análise usa a defasagem de quatro anos para que a comparação de 2023 exclua todo o período da pandemia da COVID-19. Como a série histórica da PNAD Contínua começa em 2012, as taxas de variação são calculadas entre 2016 e 2019 e em 2023.

(2024), Duque (2024) e Vale e Soares (2025).¹¹ Todos os resultados precisam ser vistos com cautela, pois o debate sobre os efeitos de programas sociais no mercado de trabalho ainda está em aberto.

Vale e Soares (2025) estimam que a expansão do PBF em 2022, que aumentou o valor mínimo recebido por família de R\$ 400 para R\$ 600, reduziu a taxa de participação dos beneficiários entre 2,2 e 4,7 pontos percentuais. Os autores destacam que o efeito é quantitativamente pequeno quando calculado em termos da taxa de participação agregada da economia. Contudo, esse efeito é bastante elevado quando mensurado em relação à taxa de participação de beneficiários do PBF: o valor médio do intervalo de impactos estimados (3,4) equivale a mais de duas vezes o desvio padrão da taxa de participação das pessoas em idade ativa.¹² Os resultados não parecem suficientes para se descartar a ocorrência de efeitos de equilíbrio relevantes em segmentos do mercado de trabalho, especialmente considerando-se que o tratamento analisado representa só aproximadamente metade das elevações de valor ocorridas no PBF entre 2019 e 2023.

De 2019 a 2023, também foi observada uma elevação na quantidade de pessoas entre 18 e 59 anos, no pico da propensão ao trabalho, em famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Em dezembro de 2019, eram 51% e, em dezembro de 2023, 53% (patamar no qual a proporção se manteve desde então).¹³ Analisados em conjunto, os dados corroboram a análise de que a transferência de renda pode estar reduzindo a oferta de trabalho.

Um ponto comumente levantado na discussão sobre os efeitos da transferência de renda sobre a oferta de trabalho é que a diminuição na oferta está concentrada em vagas com remuneração muito baixa e nenhuma estabilidade, como trabalhos de conta própria informais, trabalhadores sem carteira e trabalhadores domésticos sem carteira (Vale e Soares, 2025). Independentemente do juízo sobre a natureza das vagas, que representam vínculos comuns no mercado de trabalho brasileiro (especialmente entre a população de baixa renda), os resultados, se confirmados,

11 Trabalhos anteriores analisaram o efeito de benefícios sociais sobre a taxa de participação, testando diretamente o mecanismo por meio do qual uma maior generosidade da transferência de renda poderia afetar a oferta de trabalho. Contudo, a oferta de trabalho é uma primitiva importante desse mercado, com potenciais efeitos de equilíbrio. Em outras palavras, o benefício também pode ter afetado os esforços na busca por trabalho entre os economicamente ativos e até mesmo a probabilidade de rescisão do vínculo das pessoas empregadas, de modo que, aqui, optamos por usar uma estatística que representa o grau de aperto do mercado de trabalho combinando todos esses fatores (em equilíbrio): a taxa de desemprego. Combinando os efeitos em todos esses mecanismos, uma menor taxa de desemprego indica uma ampla receptividade do mercado de trabalho a novos trabalhadores e, com isso, tende a aumentar a renda domiciliar da população mais pobre que ofertar trabalho.

12 Entre o primeiro trimestre de 2012 e o quarto trimestre de 2022, a taxa de participação das pessoas em idade ativa medida em pontos percentuais teve desvio padrão igual a aproximadamente 1,4. Supondo que o desvio padrão da taxa de participação dos que recebem e não recebem o PBF é o mesmo, um impacto entre 2,2 e 4,7 pontos percentuais na taxa de participação dos beneficiários do PBF é equivalente a um impacto entre 1,6 e 3,4 desvios na taxa de participação desse público, o que, em geral, é economicamente relevante.

13 Dados do VISDATA, do Ministério do Desenvolvimento Social, em <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>, que vão até abril de 2025. Consulta realizada em 19/07/2025.

são quantitativamente relevantes para as estatísticas agregadas da política social: caso a relação entre a taxa de desemprego e a taxa de pobreza antes dos programas sociais observada até 2019 voltasse a vigorar, a pobreza em 2023 poderia ser reduzida de 4,4% para um patamar entre 1,2% e 2,1%.¹⁴

A combinação dos efeitos discutidos nas duas mensagens sobre o PBF sugere que o orçamento atual dos programas de transferência de renda é suficiente para zerar a pobreza extrema.

1.2 Benefício de Prestação Continuada

Outro benefício importante da rede de assistência social é o BPC. O BPC é um benefício que paga um salário-mínimo para idosos ou pessoas com deficiência (PcD) que não tenham condições de sustentar-se ou de ter seu sustento provido pela sua família.

Por uma série de limitações em seu desenho, a despesa com o BPC tem crescido significativamente, com efeitos muito limitados na redução da pobreza das famílias de baixa renda e impondo desafios à gestão das políticas sociais ao longo dos próximos anos.

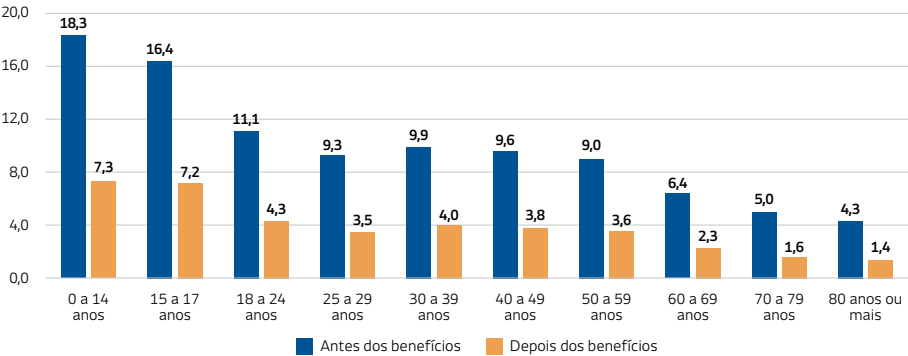
COMO A FOCALIZAÇÃO DO BPC SE COMPARA À DO PBF?

O BPC é um benefício focalizado para idosos e pessoas com deficiência. Por conta da ausência de marcadores de deficiência compatíveis com o conceito do BPC em pesquisas estatísticas, a análise da focalização do BPC será feita comparando-se os programas sociais recebidos por idosos (tipicamente beneficiários do BPC Idoso) com os programas sociais recebidos pela população em geral.

Uma análise da incidência da pobreza extrema antes e depois da renda oriunda dos programas sociais por grupo etário sugere que a pobreza incide muito menos em idosos do que no restante da população, como mostram os dados do Gráfico 5. Nesse sentido, qualquer benefício social direcionado à população idosa está focalizado em um grupo que, em média, pelo menos do ponto de vista monetário, é menos vulnerável.

¹⁴ A pobreza atingiria 1,2% se a demanda por programas sociais fosse 3,2 pontos percentuais menor, como a análise do Gráfico 4 sugere. A pobreza atingiria 2,1% se a demanda por programas sociais fosse 2,3 pontos percentuais menor, como a análise do Gráfico 3 sugere.

Gráfico 5. Taxa de pobreza na linha de US\$ 2,15 *per capita* por dia, calculada usando a renda total (depois dos programas sociais) e a renda total descontada do valor recebido de programas sociais (antes dos programas sociais), por faixa etária



Notas: elaboração própria, a partir de dados de IBGE (2024b).

Complementando a análise, a Tabela 2 compara a potência das políticas sociais nas três linhas de pobreza publicadas em IBGE (2024b) junto a dois grupos: toda a população e a população idosa.

Tabela 2. Potência da política social, por grupo etário, segundo três linhas internacionais de pobreza

Grupo	Potência da política social em diferentes linhas de pobreza (2023)		
	Até US\$ 2,15	Até US\$ 3,65	Até US\$ 6,85
Toda a população	6,9 p.p.	7,1 p.p.	5,1 p.p.
60 anos ou mais	3,7 p.p.	4,3 p.p.	5,3 p.p.

Notas: elaboração própria, a partir de dados de IBGE (2024b).

Os dados da Tabela 2 mostram duas realidades distintas. Para a população geral, tipicamente atendida pelo PBF, a potência dos programas sociais é muito maior nas linhas de pobreza mais baixas. Contudo, ao analisar a potência dos programas sociais na população com 60 anos ou mais, tipicamente atendida pelo BPC, o padrão se inverte. Para esse público, a potência dos programas sociais é muito maior nas linhas de pobreza mais altas, sugerindo que o BPC não está tão direcionado ao combate da pobreza extrema como o PBF.

Vale destacar que a taxa de pobreza da população com 60 anos ou mais oscila, de acordo com os dados do Gráfico 5, entre 1,4% e 2,3%. Portanto, a potência da política social na linha de US\$ 2,15 junto a este público poderia ser significativamente maior, estando longe de estar limitada pelo número de pessoas com mais de 60 anos pobres antes da contabilização dos rendimentos oriundos de programas sociais.

Os resultados corroboram a evidência apresentada no Gráfico 2, de que a maior fração do gasto social com BPC está associada a uma menor potência do gasto social. A correlação entre as duas variáveis sugere que as despesas com o PBF, mesmo depois das mudanças de desenho que pioraram substancialmente a capacidade do PBF de reduzir a pobreza, ainda são mais potentes para combater a pobreza extrema do que as despesas com o BPC.

COMO EVOLUIU O ESTOQUE DE BENEFÍCIOS DO BPC AO LONGO DO TEMPO?

O valor total repassado para beneficiários do BPC Idoso e PcD saiu de R\$ 5,8 bilhões em 2004 para R\$ 102,3 bilhões em 2024, em um crescimento nominal de 15% ao ano ao longo de 20 anos.¹⁵ A evolução da despesa com o BPC de 2004 a 2024 está indicada na Tabela 3.

Tabela 3. Decomposição do crescimento dos repasses do BPC, de 2004 a 2024

Categoria	Crescimento de 2004 a 2024		
	Total	Idoso	PcD
Valor total de repasses (R\$)	15% a.a.	16% a.a.	15% a.a.
Número de beneficiários	6% a.a.	6% a.a.	6% a.a.
Salário-mínimo (variação nominal)	9% a.a.		
Inflação (IPCA)	6% a.a.		
Salário-mínimo (variação real)	3% a.a.		

Notas: valores comparam a média anual de 2004 com a média anual de 2024. Elaboração própria a partir de dados do VISDATA, do Ministério do Desenvolvimento Social (valor total de repasses e número de beneficiários), IBGE (IPCA) e IPEA (salário-mínimo). Consulta realizada em 12/07/2025.

Embora o reajuste real do salário-mínimo tenha tido efeito relevante no crescimento da despesa, o número de beneficiários responde por dois terços do aumento do gasto em termos reais. Percebe-se uma tendência similar em benefícios para o idoso e para a pessoa com deficiência.

Recentemente, tem havido uma aceleração nas concessões: em 2024, a concessão de benefícios para idosos e pessoas com deficiência foi muito superior à média histórica, conforme indicado na Tabela 4.

15 Segundo dados do VISDATA, do Ministério do Desenvolvimento Social. Consulta realizada em 12/07/2025. Em 2024, os repasses para idosos representaram 44% do total, enquanto os repasses para pessoas com deficiência representaram 56%.

Tabela 4. Decomposição do crescimento dos repasses do BPC de 2023 a 2024

Categoria	Crescimento de 2023 para 2024		
	Total	Idoso	PcD
Valor total de repasses (R\$)	20%	16%	23%
Número de beneficiários	12%	8%	15%
Salário-mínimo (nominal)	7%		

Notas: valores comparam a média anual de 2023 com a média anual de 2024. Elaboração própria a partir de dados do VISDATA, do Ministério do Desenvolvimento Social (valor total de repasses e número de beneficiários), e do IPEA (salário-mínimo). Consulta realizada em 12/07/2025.

Apesar de o crescimento do salário-mínimo em 2024 ter sido dois pontos percentuais abaixo da média histórica dos últimos vinte anos, as despesas com o BPC cresceram cinco pontos percentuais acima da tendência do mesmo período. O resultado é influenciado pela expansão no número de beneficiários do BPC PcD nove pontos percentuais acima da média histórica e, em menor grau, pela expansão do número de beneficiários do BPC Idoso dois pontos percentuais acima da média histórica.

A aceleração nas concessões do BPC Idoso é superior ao que a transição demográfica sugeriria: durante os períodos analisados, a população com mais de 65 anos cresceu entre 3,5% e 4,0% ao ano, enquanto a população com menos de 65 anos cresceu entre 0,0% e 0,5%, como mostrado na Tabela 5.

Tabela 5. Crescimento da população, por grupo de idade

Grupo	Crescimento (% a.a.)		
	2004 para 2024	2023 para 2024	2024 para 2030
64 anos ou menos	0,5%	0,0%	-0,1%
65 anos ou mais	3,5%	4,0%	3,8%

Notas: elaboração própria a partir de dados de IBGE (2024a).

Logo, num período de 20 anos, o BPC Idoso cresceu 2,5 pontos percentuais acima do crescimento demográfico dos idosos, atingindo, no último ano, um patamar de 4,0 pontos percentuais acima dessa referência.

Como o crescimento da população idosa projetado para o período de 2024 a 2030 é superior à taxa média observada entre 2004 e 2024, a expansão do número de beneficiários deve continuar acelerada no futuro próximo.

Diante da menor efetividade do gasto com o BPC no combate à pobreza, o crescimento dessa despesa tende a piorar a qualidade do gasto na área social consideravelmente nos próximos anos.

COMO MELHORAR A QUALIDADE DO GASTO COM O BPC?

O BPC tem três problemas fundamentais, apresentados abaixo, de difícil solução sem uma reformulação profunda. É preciso alterar a Constituição Federal e reavaliar a lógica como o benefício foi desenhado. O caminho mais razoável, diante da profundidade dos problemas que serão apresentados, é incluir o BPC em um novo e mais amplo programa de transferência de renda.

PRIMEIRO PROBLEMA: ele paga um valor fixo e elevado para todos os beneficiários, independentemente do grau de pobreza no momento do requerimento (antes dos benefícios), e ele é um benefício individual com regra de elegibilidade desenhada a partir da renda familiar. Essas características, combinadas, geram duas distorções.

Primeira distorção: falta de isonomia no tratamento das famílias

Suponha dois idosos em famílias distintas. A família do primeiro tem quatro pessoas. A família do segundo tem três pessoas. Em ambas as famílias, uma pessoa adulta trabalha e recebe um salário-mínimo. A primeira família é elegível ao BPC, tinha renda *per capita* de $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo antes do benefício e passa a ter renda *per capita* de $\frac{1}{2}$ salário-mínimo depois do benefício. A segunda família não é elegível ao BPC e tem renda *per capita* igual a $\frac{1}{3}$ do salário-mínimo. Portanto, o programa considera que um idoso em uma família com renda *per capita* de $\frac{1}{3}$ do salário-mínimo não precisa da assistência estatal. Consequentemente, pelo próprio conceito da lei, toda a renda entre $\frac{1}{3}$ e $\frac{1}{2}$ do salário-mínimo *per capita* concedida à primeira família foi concedida além do necessário, totalizando R\$ 1.012.¹⁶ Como são famílias idênticas, a menos na diferença da composição, o próprio critério de elegibilidade do BPC sugere que seria melhor pagar R\$ 1.084 para a primeira família (em vez de R\$ 1.518) e R\$ 434 para a segunda família (em vez de R\$ 0), deixando ambas com R\$ 650 *per capita*.

Segunda distorção: dificuldade para combater a pobreza segundo as definições do próprio programa

Suponha um idoso numa família com cinco pessoas e renda zero. Ele é elegível ao BPC, mas tem renda *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo mesmo após o recebimento do benefício. Ou seja, identifica-se uma família pobre, concede-se o benefício social a essa família e ela continua pobre, segundo o próprio conceito da lei, após o benefício concedido.

16 Considera-se um salário-mínimo de R\$ 1.518.

Tornando a análise ainda mais complexa, a incompatibilidade fundamental entre o benefício ser um direito do indivíduo e os critérios de elegibilidade serem calculados a partir de dados da família induziu o legislador a continuamente propor exclusões de renda de membros da família no cálculo da elegibilidade ao programa social. Nos termos do §14º do Art. 20 da Lei 8.742/1993:

“§14º. O benefício de prestação continuada ou o benefício previdenciário no valor de até 1 (um) salário-mínimo concedido a idoso acima de 65 (sessenta e cinco) anos de idade ou pessoa com deficiência não será computado, para fins de concessão do benefício de prestação continuada a outro idoso ou pessoa com deficiência da mesma família, no cálculo da renda a que se refere o §3º deste artigo.”

Na prática, o que dispositivos como esse fazem é criar exceções no cômputo da renda familiar que aproximam o critério de elegibilidade ao benefício de uma análise que se restringe à renda do requerente.¹⁷ Contudo, em vez de atenuar as distorções apontadas, esse tipo de solução as acentua.

SEGUNDO PROBLEMA: ele é indexado ao salário-mínimo, diminuindo os benefícios de contribuir para a previdência e diminuindo os graus de liberdade da atuação na política de salário-mínimo por conta do efeito que os reajustes reais do salário-mínimo geram na despesa pública.

Segundo Brasil (2025), 21,5 milhões dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social tinham o valor de um salário-mínimo. A quantidade equivale a 62% dos 34,4 milhões de benefícios emitidos.

Portanto, para a maioria dos aposentados pelo Regime Geral de Previdência Social, a contribuição previdenciária realizada ao longo da vida gerou como benefício um valor muito similar ao que seria recebido caso eles fossem beneficiários do BPC, diminuindo consideravelmente as vantagens da contribuição previdenciária.¹⁸

TERCEIRO PROBLEMA: os critérios de elegibilidade do BPC estabelecidos na Constituição Federal não são objetivos, sendo um importante motor de judicialização.

Nos termos da Constituição Federal:

17 Na ausência de um mecanismo como esse, um casal de idosos com renda zero só teria direito a uma concessão de BPC. O BPC seria concedido ao idoso que o solicitasse primeiro, uma propriedade incompatível com a ideia de o benefício ser um direito individual. A única solução possível para um problema como esse é que os critérios de elegibilidade e valor de benefício sejam baseados em características familiares, e que o direito ao benefício seja familiar, e não individual.

18 Quem se aposenta com um salário-mínimo recebe 13 pagamentos anuais, enquanto o BPC prevê somente 12.

“Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
(...)

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.”

O problema com esse dispositivo é a complexidade que envolve definir o que significa não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. É impossível operar uma política social com esse nível de generalidade. Ao definir critérios de elegibilidade objetivos em lei ordinária, como tem sido feito desde que o benefício foi regulamentado, arrisca-se a inconstitucionalidade e a consequente judicialização dos requerimentos.

Não à toa, a regra de elegibilidade ao BPC para famílias com renda até $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo, instituída originalmente no §3º do Art. 20 da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/1993) e sancionada em 07/12/1993, foi contestada pela primeira vez na ADI 1.232/DF, protocolada no STF já em 1995, somente 14 meses depois da sanção. À época, a regra foi considerada constitucional.

Contudo, no julgamento da RCL 4.374/PE, protocolada no STF em 2006, o tema foi novamente apreciado e, em 2013, decidiu-se pela inconstitucionalidade do §3º do Art. 20 da Lei 8.742/1993, deixando claro que a renda *per capita* não é um critério suficiente para definir os meios de alguém prover à própria manutenção.

De fato, não é. Mas o problema é ancorar o benefício em um conceito tão amplo como “prover à própria manutenção”.

Para contornar o problema, a Lei 14.176/2021 instituiu critérios para definir miserabilidade entre pessoas com renda entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ salário-mínimo para fins de concessão do BPC. Adicionalmente, o Ato Normativo 0004293-66.2025.2.00.0000 do Conselho Nacional de Justiça estabeleceu que, a partir de março de 2026, é obrigatória a adoção de um modelo único de avaliação biopsicossocial para a concessão do BPC no âmbito do Poder Judiciário. Apesar de esses avanços corrigirem distorções pontuais, os problemas fundamentais do BPC permanecem.

A inviabilidade de desenhar o BPC de forma a evitar judicialização piora a focalização do benefício, porque pessoas com acesso ao judiciário tendem a ser menos vulneráveis do que as demais. O ideal seria que a legislação do benefício fosse ela-

borada com critérios objetivos e consistentes, de forma que a concessão administrativa pudesse ser robusta ao escrutínio dos tribunais.

Nenhum dos três problemas apontados pode ser resolvido sem uma mudança na forma como o BPC está definido na Constituição Federal. As mudanças necessárias precisariam mexer com as bases nas quais o BPC foi desenhado, envolvendo inclusive a noção de que o BPC é um direito individual. Por conta disso, sugere-se que ele seja totalmente reestruturado, preservando o benefício daqueles que já o recebem em uma regra de transição, mas interrompendo as novas concessões e usando os recursos excedentes do BPC em um novo programa de transferência de renda.

Pelos motivos expostos, a fusão de programas sociais em uma lógica mais voltada ao combate à pobreza extrema familiar, nos moldes do PBF, ampliaria a efetividade dos recursos dispendidos com transferências de renda.

1.3 Auxílio Gás dos Brasileiros (Programa Gás do Povo)

Além dos pontos de alerta sobre o desempenho do PBF e do BPC, a fragmentação da política de transferência de renda aumentou nos últimos anos, elevando a complexidade da política social. Em 2021, foi criado o Auxílio Gás dos Brasileiros, com orçamento de aproximadamente R\$ 3,5 bilhões em 2024.

O Auxílio Gás dos Brasileiros, criado na Lei 14.237/2021, é um programa de transferência de renda que tem por objetivo proteger as famílias da flutuação nos preços do gás liquefeito de petróleo.

Embora o gás possa ser considerado um bem essencial, o peso do gás de botijão e do gás encanado foi menos de 2% da cesta de consumo das famílias do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) em junho de 2025. Além disso, é difícil argumentar que o gás seja mais essencial do que alimentos ou habitação, por exemplo, que também são sujeitos a variações de preço relevantes. Obviamente, não se propõe a criação de dezenas de programas de transferência de renda para cada um dos produtos da cesta de consumo das famílias de baixa renda.

Consequentemente, o Programa fragmenta as políticas sociais sem justificativa plausível, aumentando a complexidade das políticas públicas e diminuindo a potência do gasto social no combate à pobreza.

Durante a elaboração deste texto, o governo editou a Medida Provisória 1.313/2025, que instituiu o Programa Gás do Povo. Estima-se que o orçamento do Programa pode chegar a R\$ 5,1 bilhões em 2026. A principal alteração envolve a possibilidade de entrega física de botijões de gás, em vez de benefício financeiro. Os comentários sobre o Auxílio Gás dos Brasileiros indicados no texto também se aplicam ao Gás do Povo. Contudo, a implementação da entrega física de botijões, prevista no Gás do Povo, requer um aprimoramento substancial dos controles existentes, vista a necessidade de fiscalizar a quantidade e a qualidade dos botijões entregues nos postos de revenda, o que constitui desafio e risco substancial à execução da política.

Apesar de a mudança ampliar os desafios de implementação, não há benefícios claros de se expandir o programa nesse formato.

1.4 Aposentadoria Rural

A aposentadoria rural tem operado como um grande programa de transferência de renda. De acordo com IPEA (2025), usando dados do Anuário Estatístico da Previdência Social referente a 2022, a arrecadação líquida da previdência rural foi de R\$ 9,1 bilhões, enquanto o total de benefícios pagos para a clientela rural atingiu R\$ 163,2 bilhões. Em comparação, a arrecadação na clientela urbana foi de R\$ 526,6 bilhões, para um total de benefícios de R\$ 633,7 bilhões. Portanto, em 2022, a área rural respondeu por 1,7% da arrecadação e 20,5% dos benefícios.

Os números deixam claro que a arrecadação na área rural é incompatível com o valor das contribuições pagas. A dúvida que se coloca é em que medida isso é resultado de uma incapacidade de arrecadar as contribuições ou de uma generosidade excessiva nas concessões de benefício.

Os dados sugerem que o déficit vem da generosidade nas concessões de benefício. De acordo com o Sistema de Contas Nacionais calculado pelo IBGE, o valor adicionado de 2022 foi R\$ 581 bilhões para o setor agropecuário e R\$ 8,155 trilhões para as demais atividades econômicas. Usando esses dados, a Tabela 6 indica o valor dos benefícios e contribuições como proporção do valor adicionado da atividade agropecuária e das demais atividades.¹⁹

19 Existem diferenças de definição entre a atividade agropecuária do IBGE e as atividades da aposentadoria rural, mas a magnitude dos resultados sugere que, mesmo limitada, a comparação é bastante ilustrativa da generosidade dos benefícios concedidos. Para uma discussão ampla sobre os critérios legais para concessão da aposentadoria rural, vide Giambiagi, Nagamine e Sidone (2023).

Tabela 6. Proporção do valor dos benefícios e da arrecadação em relação ao valor adicionado da atividade agropecuária, para a clientela rural, e de outras atividades, para a clientela urbana, em 2022

Clientela	Contribuições (A)	Benefícios (B)	Diferença (B - A)
Rural	1,6%	28,1%	26,5%
Urbana	6,5%	7,8%	1,3%

Notas: elaboração própria a partir de dados de IPEA (2025) e do Sistema de Contas Nacionais (IBGE).

Como mostram os dados da Tabela 6, o volume de benefícios pagos à clientela rural é substancialmente maior do que a geração de valor econômico sugere. Mesmo se o percentual de contribuições da clientela rural fosse elevado de 1,6% (valor atual) para 6,5% do valor adicionado (valor observado na clientela urbana), a diferença entre contribuições e benefícios ainda seria de 21,6% do valor adicionado, o que equivale a mais de 16 vezes a diferença entre benefícios e contribuições observada para a clientela urbana.

Em outras palavras, a aposentadoria rural opera como um programa de transferência de renda. Contudo, a fixação do benefício em um salário-mínimo faz com que ele tenha pouca efetividade no combate à pobreza, como demonstrado por Souza et al. (2019).

Embora não se proponha que a aposentadoria rural seja reformulada ou fundida com outros programas sociais, restrições nos seus critérios de concessão de benefícios poderiam ser compensadas por ampliações na política de transferência de renda, dado o caráter duplo (assistencial e contributivo) do desenho atual dessa política.

Em particular, um dos pontos que podem ser reformados para aumentar a isonomia entre as aposentadorias na área rural e urbana é a idade mínima de aposentadoria, que atualmente é entre cinco e sete anos menor para a clientela rural do que para a clientela urbana.²⁰ Outro ponto importante, que afeta tanto a aposentadoria rural como os processos de aferição de renda formal para verificação da elegibilidade a benefícios sociais, é que o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) disponha de informações completas sobre os segurados especiais da clientela rural e que a condição de segurado especial seja aferida exclusivamente por meio dele, como determinou a Lei 13.846/2019.²¹

20 Vide Giambiagi, Nagamine e Sidone (2023).

21 Vide Giambiagi, Nagamine e Sidone (2023). Adicionalmente, a aferição da condição de segurado especial exclusivamente por meio do CNIS é um dos pontos destacados no Acórdão 1.977/2025 do Tribunal de Contas da União, em sessão de 27/08/2025. O Acórdão subsidia o Relatório de Fiscalização de Políticas Públicas de 2025, ainda não disponível publicamente durante a elaboração deste texto.

2. Superação definitiva da pobreza

Em 2025, o orçamento federal de programas de transferência de renda ultrapassa R\$ 270 bilhões, beneficiando aproximadamente 60 milhões de pessoas. O valor orçado é o maior da área social,²² e mostra como a transferência de renda é uma das principais apostas para a promoção do desenvolvimento sustentável no Brasil.

No entanto, a transferência de renda é muito limitada para promover a superação da pobreza intergeracional. Afinal, enquanto a transferência de renda foca na vulnerabilidade das famílias, a inclusão produtiva depende de uma identificação de potenciais que, muitas vezes, sequer é avaliada nos registros administrativos de programas sociais.

Com o crescimento substancial dos recursos das políticas de transferência de renda ao longo dos últimos anos, permitindo o alívio imediato da pobreza a milhões de famílias, a agenda de superação definitiva da pobreza se tornou ainda mais importante para o desenvolvimento econômico e social do país. Tal agenda se materializa em programas nas mais diferentes áreas, como educação, desenvolvimento infantil, qualificação profissional e intermediação de mão de obra.

QUAL O CUSTO-BENEFÍCIO DA EMANCIPAÇÃO DA POBREZA MONETÁRIA?

A superação da pobreza tem grande impacto social, ao eliminar barreiras para o desenvolvimento pleno das famílias de baixa renda.

Adicionalmente a esse impacto social, existe uma redução nas despesas com programas de transferência de renda que, por si só, pode viabilizar orçamentariamente a expansão das políticas de inclusão.

A questão natural que se segue é: qual o efeito de um programa de inclusão produtiva que aumente a renda das famílias atendidas sobre o orçamento das transferências de renda?

A resposta a essa pergunta depende da comparação de qual seria a duração observada nos benefícios das famílias que acessassem o programa de inclusão produtiva com a duração que teria sido observada nesses benefícios caso as famílias nunca acessassem o programa.

22 Desenvolvimento Social, Saúde e Educação.

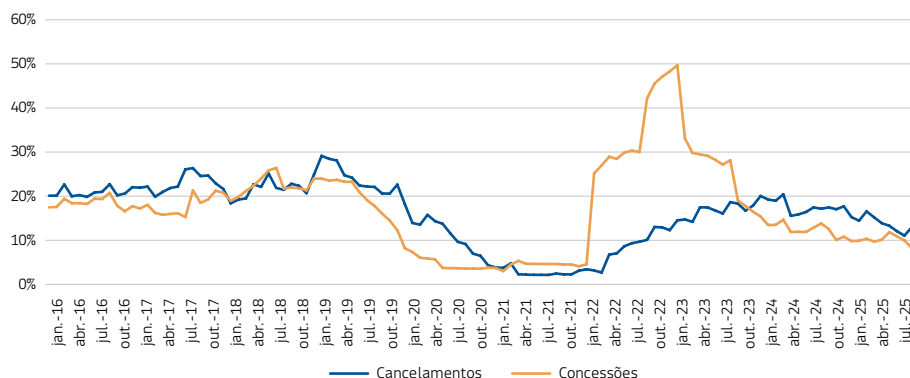
Ou seja, a análise é contrafactual e precisa ser feita por meio de avaliações de impacto, preferencialmente experimentais. Para demonstrar a utilidade de avaliações dessa natureza, vamos usar um exemplo que pressupõe os principais parâmetros que uma avaliação desse tipo forneceria, para ilustrar os resultados que uma análise de custo-benefício poderia fornecer.

Suponhamos que exista um programa de inclusão produtiva que ofereça atendimentos às famílias beneficiárias durante 2 anos, custe R\$ 2 mil por família e, ao final de dois anos, melhore a renda da família substancialmente a ponto de ela sair da condição de pobreza definitivamente com probabilidade de 10%.

A análise dos efeitos desse programa sobre a despesa com transferências de renda depende da duração dos benefícios sociais na linha de base e, à extensão do conhecimento dos autores, o Ministério do Desenvolvimento Social não divulga estatísticas de duração média dos benefícios. Contudo, a duração esperada de um benefício, no ato da concessão, pode ser aproximada, sob algumas condições, pela razão entre o valor esperado do estoque de beneficiários e o valor esperado do volume de concessões.²³

No Gráfico 6, está indicado o volume de concessões e de cancelamentos do PBF acumulado em 12 meses, dividido pela média do número de beneficiários no mesmo período.

Gráfico 6. Proporção entre a soma de concessões e cancelamentos de benefícios ao longo de 12 meses e a média de número de beneficiários do PBF no mesmo período



Notas: elaboração própria a partir de dados do VISDATA, do Ministério do Desenvolvimento Social. Consulta realizada em 27/07/2025.

23 Os valores esperados das séries temporais de concessões e cancelamentos precisam ser iguais em todo o período e a probabilidade de cessação dos benefícios precisa ser fixa e independente entre períodos. Dessa forma, o total das cessações em um mês pode ser representado pelo produto entre essa probabilidade e o estoque de benefícios no mês anterior. Vale destacar que, se o valor esperado das concessões é igual ao valor esperado dos cancelamentos, o valor esperado do total de benefícios é constante.

Como é possível observar, entre janeiro de 2016 e junho de 2019, o volume de cancelamentos e concessões foi bastante próximo, período em que o total de benefícios permaneceu relativamente constante (oscilando entre 12,7 milhões e 14,3 milhões, com média de 13,8 milhões).

Nesse período, as concessões e os cancelamentos oscilaram entre 15,3% e 29,1% do total de benefícios, com média de 21,3%. Por conta disso, consideraremos que a duração média dos benefícios do PBF concedidos nesse período foi de 4,7 anos.²⁴ Não utilizaremos os dados mais recentes porque o volume total de benefícios ainda parece longe de uma estabilização. Considerando que a taxa de cancelamentos se encontra substancialmente abaixo dos valores observados até 2019, é possível que a duração dos novos benefícios seja ligeiramente maior do que a nossa hipótese indica.

Usando a estimativa de 4,7 anos para a duração de um benefício do PBF e um benefício médio de R\$ 671,52,²⁵ cada beneficiário do PBF recebe aproximadamente R\$ 37,9 mil em benefícios entre o momento da concessão e o cancelamento.²⁶

Nesse caso, um programa que reduza a duração do benefício de 4,7 anos para 2,0 anos, por exemplo, geraria uma redução de custo da ordem de R\$ 21,8 mil por beneficiário efetivamente impactado pela política de inclusão. Portanto, um programa que gere um impacto dessa natureza em 10% dos seus beneficiários a um custo de R\$ 2 mil por beneficiário melhora substancialmente a vida das pessoas e ainda gera economia aos cofres públicos.²⁷

Portanto, ao contrário do que ocorreria se a transferência de renda fosse de valor muito mais baixo, como os valores observados antes da pandemia da COVID-19, programas de inclusão produtiva podem ser custeados por seu impacto sobre o orçamento dos programas de transferência de renda.

Nesse sentido, essa agenda, que já era um dos principais eixos do Programa de Responsabilidade Social, se torna ainda mais promissora atualmente. Afinal, com desenho adequado, os recursos para uma inclusão produtiva efetiva já estão alocados na transferência de renda.

24 O inverso de 0,213.

25 Valores referentes a julho de 2025, extraídos do Relatório de Informações Sociais, do Ministério do Desenvolvimento Social. Consulta realizada em 27/07/2025.

26 Vale destacar que uma mesma pessoa pode entrar e sair do PBF mais de uma vez, de modo que essa pessoa possivelmente recebe um valor superior aos R\$ 37,9 mil ao longo da vida.

27 Pois o retorno esperado do programa seria de R\$ 2,18 mil (10% x R\$ 21,8 mil).

Referências

Botelho, Vinícius; Veloso, Fernando; Mendes, Marcos; Machado, Anaely; Berçot, Ana. *Programa de Responsabilidade Social: Diagnóstico e Proposta*. São Paulo: Centro de Debates de Políticas Públicas (CDPP), 2020. Artigo disponível no link <https://cdpp.org.br/wp-content/uploads/2020/09/CDPP-Paper-Projeto-Programa-de-Responsabilidade-Social.pdf>.

Brasil. Ministério da Previdência Social. *Boletim Estatístico da Previdência Social: Maio de 2025*. Brasília: Ministério da Previdência Social. 2025.

Duque, Daniel. Mudanças no Bolsa Família: Implicações para o Mercado de Trabalho em Grupos Vulneráveis. *Boletim Macro IBRE*, n. 158 (agosto), 2024.

IBGE. *Projeções da População do Brasil e das Unidades da Federação*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024a.

IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: 2024*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024b.

IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Rio de Janeiro: IPEA, 2025.

Giambiagi, Fabio; Nagamine, Rogério; Sidone, Otávio. A Reforma Previdenciária que Faltou: A Revisão das Regras de Aposentadoria Rural. *Texto para Discussão IBRE*, n. 11, 2024.

Neri, Marcelo; Osorio, Manuel. *Comparando o BPC (transferências de renda vinculadas ao salário mínimo) vs. Bolsa Família (criação do Renda Brasil)*. 2020.

Pires, Leandro; Silva, Fabio. *Taxa de participação na força de trabalho e benefícios sociais*. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/noticiablogbc/21/noticia>. Consulta realizada em 03/08/2025.

Souza, Pedro; Osorio, Rafael; Paiva, Luis; Soares, Sergei. *Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos*. Brasília: IPEA, 2019.

Vale, Ricardo; Soares, Fabio. *O Efeito do Aumento no Valor das Transferências de Renda sobre a Inserção dos Beneficiários no Mercado de Trabalho: Uma Análise com Dados em Pannel da PNAD-Contínua*. Nota Técnica DINTE/IPEA, n. 78. Brasília: IPEA, 2019.

Renda Mínima e Poupança Seguro-Família

Vinícius Botelho

Como aprimorar os programas de transferência de renda?

Antes do Auxílio Brasil, instituído pela Lei 14.284/2021, e da nova edição do Programa Bolsa Família, instituída pela Lei 14.601/2023, Botelho et al. (2020) propuseram o Programa de Responsabilidade Social, que envolvia, a partir da fusão do Programa Bolsa Família, do Abono Salarial, do Salário-Família e do Seguro-Defeso, a criação de um novo programa de transferência de renda, o Benefício de Renda Mínima, e de uma poupança para proteger trabalhadores de baixa renda (formais e informais), a Poupança Seguro-Família, entre outras medidas.

Como demonstrado em Botelho et al. (2020), o desenho proposto é bastante eficiente para combater a pobreza e oferecer cobertura à população informal de baixa renda. Os resultados indicam que, com R\$ 100 bilhões em 2019, o programa teria reduzido a pobreza na linha de US\$ 1,90 *per capita* por dia em 81%. No mesmo trabalho, foi mostrado que uma expansão idêntica do orçamento do Programa Bolsa Família reduziria a pobreza em 73%. Apesar de a eficiência do PBF no combate à pobreza ser menor do que a que seria obtida com o Programa de Responsabilidade Social, o resultado de uma expansão do Programa ainda era significativo.

O valor de R\$ 100 bilhões em 2019 é equivalente a R\$ 131 bilhões em 2023, quando ajustado pela inflação e pelo crescimento da população,¹ inferior ao total de repasses do PBF no mesmo ano (2023), que ultrapassou R\$ 160 bilhões. Apesar de o orça-

1 Linha de pobreza extraída de IBGE (2024b) e população extraída de IBGE (2024a).

mento do PBF ter crescido mais do que o simulado em Botelho et al. (2020), a taxa de pobreza na linha de US\$ 2,15 *per capita* por dia foi reduzida em somente 40% (de 7,3% para 4,4%), indicando que as mudanças feitas no desenho do PBF poderiam ter tido uma eficiência significativamente maior.

Para reverter a tendência de perda de potência da política social, esta proposta retoma os principais componentes do Programa de Responsabilidade Social, ao:

1. fundir Abono Salarial, Salário-Família, Seguro-Defeso e Programa Bolsa Família, mantendo as condicionalidades do Programa Bolsa Família,
2. estabelecer benefícios cujo valor varia de acordo com a renda declarada e as linhas de elegibilidade,
3. reduzir os benefícios conforme aumenta a renda declarada, em proporção inferior à unidade, e
4. introduzir uma poupança para trabalhadores de baixo rendimento, aprimorando a rede de proteção social de trabalhadores formais e informais em relação à rede atual.

Contudo, a proposta atual é ainda mais abrangente, ao:

5. fundir, além dos programas anteriormente citados, o Auxílio Gás dos Brasileiros (que só foi criado em 2021 e está sendo transformado pelo atual governo em “Gás do Povo”) e o Benefício de Prestação Continuada e, em contrapartida à incorporação desses programas,
6. aumentar o valor dos benefícios em famílias com idosos, pessoas com deficiência, e
7. aumentar o valor dos benefícios em famílias com crianças, em linha com a evidência de que a pobreza se concentra muito mais em crianças do que nos demais grupos etários, como discutido no diagnóstico dos programas de transferência de renda, e com o fato de que a idade é uma variável observável, não sujeita à manipulação.

Ao longo deste texto, cada um dos pontos será discutido para demonstrar o potencial da reforma em aprimorar a rede de proteção social brasileira.

Por que fundir Programa Bolsa Família, Salário-Família, Abono Salarial e Seguro-Defeso?

Como mostrado em Botelho et al. (2020), a unificação desses programas poderia, sem nenhuma expansão de orçamento, ter reduzido a quantidade de famílias pobres em até 24% e eliminado 95% da não cobertura de famílias vulneráveis em 2019. Vale destacar que o orçamento disponível nesses programas em 2019 era muito inferior ao valor atualmente gasto com transferências de renda.

O argumento principal da proposta é que Salário-Família e Abono Salarial foram criados num período em que a parcela mais pobre da população para a qual era possível criar programas sociais era a de trabalhadores formais de baixo salário, que não são os mais vulneráveis da economia.

Com a criação do CadÚnico, em 2001, a realidade mudou e políticas sociais para trabalhadores informais ou pessoas que não participam da força de trabalho tornaram-se possíveis.

Diante da nova realidade, a política social e trabalhista pode ser redesenhada para maximizar a potência da transferência de renda no alívio da pobreza e oferecer cobertura para trabalhadores de baixa renda, formais ou informais, contra quedas no valor de seus rendimentos, sejam as quedas previsíveis (como no caso dos pescadores artesanais em períodos de defeso) ou não.

Em outras palavras, a discussão trazida pelo Programa de Responsabilidade Social sobre a necessidade de fusão e redesenho dessas iniciativas continua atual.

O orçamento atual dos programas listados está indicado na Tabela 1.

Tabela 1. Despesa orçamentária com Abono Salarial, Programa Bolsa Família, Seguro-Defeso e Salário-Família

Programa	Valor
Abono Salarial	R\$ 28,3 bilhões (2024)
Programa Bolsa Família	R\$ 163,5 bilhões (2024)
Seguro-Defeso	R\$ 5,9 bilhões (2024)
Salário-Família	R\$ 3,4 bilhões (2023)
Total	R\$ 201,1 bilhões

Notas: elaboração própria. Para o Abono Salarial, foram usados dados do SIGA Brasil.² Para o Programa Bolsa Família e o Seguro-Defeso, foram usados dados do Portal da Transparência.³ Para o Salário-Família, foi usado o dado de Brasil (2024).

Por que programas que completam a renda familiar, em vez de pagar um valor fixo por família, têm maior potência para combater a pobreza?

Se toda a informação de renda individual fosse observada e a oferta de trabalho não fosse afetada por benefícios sociais, o programa de transferência de renda que maximiza o combate à pobreza ao menor custo possível seria aquele que completa a renda familiar individual até o ponto em que a pobreza extrema é superada.

Por exemplo, se a linha de pobreza fosse de R\$ 209 *per capita*, esse programa consideraria elegíveis todas as famílias com renda inferior a R\$ 209 *per capita* e transferiria, para cada uma delas, um valor que, quando somado às demais rendas, completaria a renda familiar até que o patamar de R\$ 209 *per capita* fosse superado.

Um aspecto crítico da eficiência desse desenho é que a linha de pobreza determina não somente a elegibilidade ao programa social, mas também o valor do benefício.

De 2012 a 2021, o Programa Bolsa Família tinha um benefício financeiro, intitulado Benefício de Superação da Extrema Pobreza, com essa propriedade. O benefício completava a renda das famílias para que nenhuma delas tivesse rendimento *per capita*, após o recebimento da transferência de renda, inferior à linha de pobreza extrema.

2 <https://www9.senado.leg.br/painelcidadao>. Consulta realizada em 10/08/2025.

3 <https://portaldatransparencia.gov.br/beneficios>. Consulta realizada em 10/08/2025.

Contudo, reformulações do Programa Auxílio Brasil, nome pelo qual o Programa Bolsa Família operou entre 2021 e 2023, tornaram o Benefício da Superação da Extrema Pobreza ineficaz. Primeiro, a Lei 14.342/2022 determinou que todas as famílias beneficiárias do Auxílio Brasil receberiam ao menos R\$ 400 mensais. Em seguida, a Emenda Constitucional 123/2022 ampliou o valor recebido por família para R\$ 600. Na prática, a grande maioria das famílias passou a receber este valor mínimo, independentemente do valor da renda declarada ou até mesmo da composição familiar.⁴

Preservando o dispositivo criado no Programa Auxílio Brasil, a nova versão do Programa Bolsa Família prevê a existência do Benefício de Renda de Cidadania, que paga R\$ 142 *per capita* para cada família, e do Benefício Complementar, que garante que nenhuma família receberá menos de R\$ 600 depois de computado o valor do Benefício de Renda de Cidadania. Como resultado, a reformulação do Programa Bolsa Família manteve o desenho em que a maior parte da despesa custeia um benefício cujo valor independe das características das famílias.⁵

Para demonstrar como o Benefício Complementar gera distorções que diminuem a potência da política social, vamos comparar os efeitos de um programa de transferência de renda que paga R\$ 600 por família quando a linha de pobreza é de R\$ 209 *per capita*.⁶

- **Família A:** renda do trabalho igual a zero e três membros. A família é elegível ao programa e ganha R\$ 600, que totaliza R\$ 200 *per capita*. Apesar de ser beneficiária do programa social, a família continua pobre depois do recebimento do benefício. É como se um hospital atendesse uma pessoa doente, fizesse o diagnóstico correto, mas propositadamente oferecesse a medicação errada para o diagnóstico.
- **Família B:** renda do trabalho igual a R\$ 200 e um único membro. A família é elegível ao programa e ganha R\$ 600, que totaliza uma renda de R\$ 800 *per capita*, quase o quádruplo da linha de pobreza estabelecida.

Um programa social que pagasse mais R\$ 100 à Família A e menos R\$ 100 à Família B seria suficiente para que a Família A saísse da pobreza sem que os benefícios da Família B se tornassem insuficientes para a superação da pobreza.

4 De acordo com dados do VISDATA, do Ministério do Desenvolvimento Social, o valor médio recebido por família do Auxílio Brasil entre agosto de 2022 e fevereiro de 2023 oscilou entre R\$ 607 e R\$ 615. Consulta realizada em 30/08/2025.

5 De acordo com dados do Relatório de Informações Sociais, do Ministério do Desenvolvimento Social, em junho de 2025 havia 20.499.027 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e 18.870.320 benefícios complementares. Portanto, 92% do total das famílias recebia o valor fixo de R\$ 600, além dos outros benefícios a que teriam direito. Consulta realizada em 20/07/2025.

6 O valor equivale à linha de pobreza de US\$ 2,15 *per capita* por dia em 2023, calculada em IBGE (2024b).

Como ajustar o valor dos benefícios em famílias com rendimento de trabalho?

As hipóteses de que toda a renda individual é observada e de que a oferta de trabalho não é afetada pelas regras de benefícios sociais são fortes. Por exemplo, a existência de informalidade implica que nem todas as rendas são observáveis.

Por isso, o Benefício de Renda Mínima, detalhado a seguir, propõe que o valor de benefícios sociais pagos decresça conforme a renda declarada aumenta, em proporção inferior à unidade.

No Benefício de Renda Mínima, famílias com rendimento nulo receberiam um benefício suficiente para a superação da extrema pobreza. Conforme o rendimento das famílias aumentasse, o valor do benefício seria reduzido em uma fração da renda, até atingir valor nulo. A fração da renda descontada poderia ser diferente para rendas oriundas do trabalho, mais voláteis, e rendas oriundas de benefícios sociais e previdenciários.

O valor do benefício seria dado por:

$$(1) \ B_i = (m_c n_i^c + m_d n_i^d + n_i^o) LP - \alpha RTrab_i - \beta ROut_i, \text{ em que:}$$

B_i é o valor do benefício recebido pela família i (quando positivo) e depende do produto entre o múltiplo aplicado a crianças (m_c) e o número de crianças na família (n_i^c), do produto entre o múltiplo aplicado a idosos e pessoas com deficiência (m_d) e o número de pessoas nessas condições na família (n_i^d), do número de outros membros da família (n_i^o), do valor de renda *per capita* complementado (LP), da renda do trabalho recebida pela família ($RTrab_i$), das outras rendas recebidas pela família ($ROut_i$) e de parâmetros que regulam como os benefícios respondem a aumentos de renda (α e β).

Portanto, a renda total da família é dada por:

$$(2) \ RT_i = B_i + RTrab_i + ROut_i, \text{ em que:}$$

RT_i é a renda total da família i e o coeficiente de desconto da renda do trabalho utilizado para a aferição do valor dos benefícios sociais equivale a um imposto sobre a renda das famílias mais pobres.⁷

Como comentado, para desestimular a saída da força de trabalho por conta do recebimento do benefício e compensar a volatilidade da renda do trabalho, o desconto aplicado sobre a renda do trabalho (α) pode ser inferior ao desconto aplicado às demais rendas (β).⁸

Para simplificar a exposição das propriedades do Benefício de Renda Mínima, os exemplos ao longo do texto variarão somente a renda do trabalho.

Por exemplo, um programa de transferência de renda que complete os rendimentos familiares até o patamar R\$ 209 *per capita* e desconte 50% dos rendimentos do trabalho na aferição do valor dos benefícios pagaria:⁹

R\$ 627,00 para uma família com três pessoas e renda zero, totalizando uma renda familiar de R\$ 627,00.

R\$ 127,00 para uma família com três pessoas e renda de R\$ 1.000,00, totalizando uma renda familiar de R\$ 1.127,00.

O desconto da renda do trabalho também determina a forma como o benefício se ajusta a uma diminuição na vulnerabilidade das famílias beneficiárias quando a renda delas aumenta.

No desenho atual do PBF, nos termos da Portaria MDS 1.084/2025, que regulamenta a regra de proteção estabelecida no Art. 33 do Decreto 12.064/2024, uma elevação da renda de famílias beneficiárias do PBF para um valor entre a linha de elegibilidade (R\$ 218 *per capita*) e R\$ 706 *per capita* reduz o total de benefícios recebidos em 50% nos primeiros 12 (doze) meses e em 100% após esse período (caso a renda ainda permaneça elevada).

7 A derivada parcial da renda total em relação à renda do trabalho é igual a $1 - \alpha$. A derivada parcial da renda total em relação às outras rendas é igual a $1 - \beta$. Portanto, α e β se comportam como alíquotas de imposto.

8 Tipicamente, as demais rendas são pensões, aposentadorias e outros benefícios sociais.

9 Nos dois casos, considera-se que a renda de R\$ 209 *per capita* é suficiente para tirar as famílias da pobreza ($LP = 209$). As famílias analisadas têm três membros ($n_i^c = n_i^d = 0$ e $n_i^e = 3$). Em ambos os casos, o valor da renda descontado para fins da apuração de benefícios sociais é 50% ($\alpha = \beta = 0,50$). No primeiro caso, como a renda do trabalho é zero e a família não tem outras rendas ($RTrab_i = ROut_i = 0$), o benefício tem o valor de R\$ 627. No segundo caso, como a renda do trabalho é R\$ 1.000 e a família não tem outras rendas ($RTrab_i = 1000$ e $ROut_i = 0$), o benefício tem valor de R\$ 127.

Há dois problemas com essa regra. Primeiro: a redução no valor do benefício é proporcional ao benefício e não à renda declarada, gerando situações em que aumentos na renda do trabalho diminuem a renda total da família (o que equivale a uma alíquota marginal de imposto de renda superior a 100%). Segundo: a redução no valor do benefício não é linear, com impactos substanciais para uma família que ultrapasse os patamares de renda pré-estabelecidos mesmo quando as mudanças em sua condição socioeconômica são mínimas.

Para ilustrar os problemas, tome-se por exemplo uma família de 4 pessoas, entre adultos e jovens, cuja renda do trabalho aumente de R\$ 850 para R\$ 900. Caso o aumento de renda seja persistente, os R\$ 50 entre R\$ 850 e R\$ 900 reduzirão a renda total familiar de R\$ 1.450 (R\$ 850 + R\$ 600) para R\$ 1.200 (R\$ 900 + R\$ 300) nos primeiros doze meses, diminuindo o rendimento total em R\$ 250. A diminuição do rendimento durante a vigência da regra de proteção equivale a uma alíquota marginal de imposto de 600%¹⁰ sobre os R\$ 50 adicionais da renda do trabalho. Após o período da regra de proteção, o rendimento cai novamente em R\$ 300, atingindo R\$ 900. Portanto, após doze meses, o aumento de R\$ 50 do rendimento do trabalho diminui em R\$ 550 o rendimento total da família (em relação à situação inicial), o que corresponde a uma alíquota de imposto marginal de 1.200%.¹¹

A única solução para o problema de alíquotas marginais descontínuas e superiores a 100% é uma diminuição contínua no valor dos benefícios conforme a renda declarada aumenta, na linha do desenho do Benefício de Renda Mínima.

Como oferecer proteção social para trabalhadores formais e informais de baixo rendimento?

Se, por um lado, o Programa de Responsabilidade Social faz com que o valor dos benefícios diminua conforme a renda do trabalho aumenta, por outro, usa-se uma parte da economia com o pagamento de benefícios para a criação de uma poupança que protege o trabalhador da queda de seus rendimentos.

10 600% é o resultado da divisão entre R\$ 300, que é o valor da redução dos benefícios, por R\$ 50, que é o valor do aumento da renda do trabalho.

11 1.200% é o resultado da divisão de R\$ 600, que é o valor da redução dos benefícios, por R\$ 50, que é o valor do aumento da renda do trabalho.

Se metade do valor da renda do trabalho é descontada para aferição do total de benefícios e o Benefício de Renda Mínima completa a renda familiar até R\$ 209 *per capita*, uma família com R\$ 1.000,00 de rendimento do trabalho e três pessoas recebe R\$ 127. Portanto, a declaração dos rendimentos dessa família economiza aos cofres públicos R\$ 500 por mês (que seria o montante de benefício recebido pela família caso sua renda do trabalho fosse nula).

Por isso, a Poupança Seguro-Família propõe que uma fração dos R\$ 1.000 da renda declarada seja depositada mensalmente em uma conta que renda juros e que possa ser sacada quando o rendimento dessa família cair.

Por exemplo, se 10% dos valores economizados forem depositados a cada mês e a taxa de juros for de 0,7% ao mês, ao longo de dois anos essa família terá acumulado mais de cinco meses de rendimento mensal (por volta de R\$ 2.600).

A proteção valeria tanto para trabalhadores formais como informais, de modo a evitar incentivos para contratos de trabalho de um tipo específico.

Adicionalmente, a proporção da renda declarada que é depositada mensalmente seria a mesma para todas as famílias beneficiárias do Benefício de Renda Mínima. No exemplo, em que 50% da renda do trabalho é descontada e o benefício completa a renda de R\$ 209 *per capita*, famílias com renda do trabalho *per capita* até R\$ 418 são beneficiárias da Poupança Seguro-Família, com depósitos mensais feitos pelo poder público equivalentes a 10% dos rendimentos declarados.

Famílias com rendimento do trabalho superior a R\$ 418 *per capita* também poderiam ser beneficiárias da Poupança, mas em proporção decrescente em relação à renda declarada. A partir de uma renda suficientemente alta, a proporção passaria a ser zero e não ocorreriam mais depósitos.

Um programa dessa natureza, voltado exclusivamente para famílias pobres que declaram seus rendimentos, seja por meio da participação no mercado formal ou da informação dos rendimentos informais ao CadÚnico, representaria um avanço substancial na concepção das políticas sociais. Atualmente, quando famílias declaram uma menor vulnerabilidade no CadÚnico, o único resultado que elas têm é a perda (ou manutenção) dos programas sociais a que elas têm acesso. Não há políticas voltadas para famílias no processo de emancipação da pobreza, e a Poupança Seguro-Família seria uma importante inovação nessa direção.

Afinal, os programas de proteção a trabalhadores de baixos salários hoje são focados em trabalhadores formais,¹² que não são os trabalhadores mais vulneráveis. A proposta da Poupança Seguro-Família, por outro lado, oferece cobertura para trabalhadores formais e informais, incorporando um público mais vulnerável na proteção trabalhista, e focaliza a cobertura nos momentos de maior fragilidade da família, quando choques econômicos diminuem rendimentos e aumentam a vulnerabilidade.

Por que e como incorporar o Auxílio Gás dos Brasileiros no Benefício de Renda Mínima?

O Auxílio Gás dos Brasileiros (em processo de transformação para “Gás do Povo”) é um programa de transferência de renda que aumenta a complexidade da política social, multiplicando critérios de elegibilidade, regras de reajuste e esforços de implementação.

Vale destacar que um dos programas sociais que foram fundidos para a criação do Programa Bolsa Família em 2003 foi o Programa Auxílio Gás. A recriação do Programa representa um retrocesso na formulação das políticas sociais.

Por isso, recomenda-se que o programa seja extinto, com regra de transição para os atuais beneficiários, e que seu orçamento seja incorporado ao Benefício de Renda Mínima e à Poupança Seguro-Família.

De acordo com dados do Portal da Transparência, o gasto com o Auxílio Gás dos Brasileiros foi R\$ 3,4 bilhões em 2024.¹³

Por que e como incorporar o Benefício de Prestação Continuada no Benefício de Renda Mínima?

O BPC tem uma capacidade de combate à pobreza muito inferior à do PBF, mesmo após a piora da eficiência do PBF observada entre 2019 e 2023 documentada na seção de diagnóstico deste capítulo.

12 Como o Abono Salarial e o Salário-Família.

13 <https://portaldatransparencia.gov.br/funcoes/08-assistencia-social?ano=2024>. Programa “Auxílio Gás dos Brasileiros” na categoria de “Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome”. Consulta realizada em 10/08/2025.

Adicionalmente, a concepção do BPC na Constituição Federal tem uma redação problemática, que não define critérios de elegibilidade de maneira objetiva e, com isso, tem levado a um crescimento substancial das concessões por decisão judicial. Recentemente, a concessão judicial foi severamente agravada pela multiplicidade de critérios de deficiência utilizados para justificar o acesso ao benefício.

Com critérios judiciais e administrativos distintos, o benefício favorece o acesso a famílias menos vulneráveis, com conhecimento e meios para acessar a justiça. É o oposto do que se espera de um benefício que tem por objetivo apoiar a população mais pobre.

A inclusão do BPC no Benefício de Renda Mínima também eliminaria a confusão, ainda comum, de que o BPC representa uma aposentadoria. A medida ajudaria a distinguir os regimes contributivos e assistenciais e, com isso, incentivar a formalização.

Por fim, como o BPC está indexado ao salário-mínimo, tanto o valor do benefício como a linha de elegibilidade tiveram ganhos reais contínuos desde a sua criação. Por sua vez, o PBF só teve um ganho real expressivo entre 2019 e 2023. A multiplicidade de programas sociais gera uma competição por recursos que diminui a potência no combate à pobreza quando os recursos são direcionados para os programas menos efetivos.

Para compensar a incorporação do orçamento do BPC no Benefício de Renda Mínima, seria preciso implementar um benefício maior para idosos e pessoas com deficiência. A incorporação seria simples, elevando o valor da renda *per capita* que define a elegibilidade e o benefício pago para famílias com pessoas nessas condições (por meio do múltiplo m_d , na forma indicada na Equação 1).

Por exemplo, se o benefício completa a renda familiar até um valor *per capita* multiplicado pelo número de membros, cada idoso ou pessoa com deficiência contaria com um múltiplo desse valor (m_d). O múltiplo também poderia depender do grau de deficiência identificado por meio de avaliação biopsicossocial, que é o padrão internacional para a avaliação de funcionalidades.

Na prática, essa proposta também incorpora o Auxílio-Inclusão, regulamentado na Lei 14.176/2021, que é um benefício equivalente a meio salário-mínimo previsto para a pessoa com deficiência beneficiária do Benefício de Prestação Continuada que exerça atividade no mercado de trabalho formal. Como o desenho do Benefício de Renda Mínima desconta somente uma fração da renda do trabalho de todos os membros do domicílio, ele automaticamente autoriza a pessoa com

deficiência a trabalhar e reduz o valor dos benefícios recebidos em proporção inferior à renda recebida.

De acordo com dados do Portal da Transparência, o gasto com o Benefício de Prestação Continuada em 2024 foi R\$ 102,2 bilhões.¹⁴

Há outros públicos a se priorizar no pagamento de benefícios de transferência de renda?

Como a pobreza é muito mais concentrada em crianças e jovens do que em idosos, como discutido na seção de diagnóstico deste capítulo, sugere-se que, para ampliar a potência da política social, cada criança também represente um múltiplo da linha de pobreza no cálculo da linha de elegibilidade e do valor dos benefícios sociais. O mecanismo é similar ao que foi sugerido para idosos e deficientes na incorporação do BPC ao Benefício de Renda Mínima (e requer somente o ajuste do valor de m_c na Equação 1). Em princípio, pode-se limitar o número máximo de crianças elegíveis ao múltiplo em cada família.

Quais os próximos passos?

É essencial garantir que os atuais beneficiários dos programas sociais e trabalhistas incorporados continuem recebendo seus benefícios normalmente. Portanto, o orçamento do Benefício de Renda Mínima e da Poupança Seguro-Família seria incrementado à medida que as despesas com os programas fundidos diminuíssem, nos mesmos moldes da regra de transição proposta no Programa de Responsabilidade Social.

A discriminação do orçamento completo dos programas incorporados está indicada na Tabela 2.

14 <https://portaldatransparencia.gov.br/beneficios>. Consulta realizada em 10/08/2025.

Tabela 2. Orçamento dos programas fundidos

Programa	Valor
Abono Salarial	R\$ 28,3 bilhões (2024)
Programa Bolsa Família	R\$ 163,5 bilhões (2024)
Seguro-Defeso	R\$ 5,9 bilhões (2024)
Salário-Família	R\$ 3,4 bilhões (2023)
Auxílio Gás dos Brasileiros	R\$ 3,4 bilhões (2024)
Benefício de Prestação Continuada	R\$ 102,2 bilhões (2024)
Total	R\$ 306,7 bilhões

Notas: elaboração própria. Para o Abono Salarial, foram usados dados do SIGA Brasil.¹⁵ Para o Programa Bolsa Família, o Seguro-Defeso, o Benefício de Prestação Continuada e o Auxílio Gás dos Brasileiros, foram usados dados do Portal da Transparência.¹⁶ Para o Salário-Família, Foi usado o dado de Brasil (2024).

As iniciativas contempladas somam R\$ 306,7 bilhões, o que implica um aumento do orçamento das políticas assistenciais em aproximadamente 15%, mas com uma melhora substancial na composição do gasto, fortalecendo transferências de renda de natureza familiar e que complementam a renda do trabalho, em detrimento dos benefícios de natureza individual e com baixa potência para o combate à pobreza.

Referências

Botelho, Vinícius; Veloso, Fernando; Mendes, Marcos; Machado, Anaely; Berçot, Ana. *Programa de Responsabilidade Social: Diagnóstico e Proposta*. São Paulo: Centro de Debates de Políticas Públicas (CDPP), 2020. Artigo disponível no link <https://cdpp.org.br/wp-content/uploads/2020/09/CDPP-Paper-Projeto-Programa-de-Responsabilidade-Social.pdf>.

Brasil. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social: 2023*. Brasília: Ministério da Previdência Social. 2024.

IBGE. *Projeções da População do Brasil e das Unidades da Federação*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024a.

IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: 2024*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024b.

15 <https://www9.senado.leg.br/painelcidadao>. Consulta realizada em 10/08/2025.

16 <https://portaldatransparencia.gov.br/beneficios>. Consulta realizada em 10/08/2025.



Programa Mais Educação

Vinícius Botelho

Por que avançar a política educacional para a superação da pobreza?

A evidência acadêmica sobre os efeitos de programas de transferência de renda sugere que eles têm alto potencial de aliviar a condição de pobreza no curto prazo e que esse alívio traz consigo uma série de efeitos positivos. Entre eles, está o aumento da taxa de matrícula e de conclusão escolar.

Os dados sugerem uma forte correlação entre escolaridade e inserção no mercado de trabalho. Dados do Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS) que acompanham a coorte de beneficiários do Programa Bolsa Família de 2005 indicam que as condições de acesso ao mercado de trabalho de quem estudou mais são significativamente melhores do que aquelas de quem estudou menos.¹

Entre os beneficiários do PBF em 2005 que foram identificados na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) como detentores de emprego formal entre 2015 e 2019, aqueles com ensino superior ou ensino médio completo tinham uma probabilidade muito maior de ter tido emprego formal em todos os cinco anos da amostra (41,5% e 33,6%, respectivamente) do que aqueles que completaram somente o ensino fundamental (28,5%).

Contudo, dois fatos colocam um grande desafio na superação da pobreza intergeracional por meio de programas de transferência de renda.

¹ Dados em <https://imdsbrasil.org/indicador/bolsa-familia-primeiras-geracoes/#condicoes-de-acesso-ao-mercado-de-trabalho-formal>. Consulta realizada em 10/08/2025.

Primeiro: há grande heterogeneidade em como o aumento de escolaridade se distribui na população de baixa renda.

Segundo: os efeitos da maior escolaridade sobre o aprendizado são pequenos e dependem de diversos aspectos externos à política assistencial, como a qualidade das escolas.

Não existe uma solução simples para resolver nenhuma dessas duas questões. A melhoria da qualidade do ensino, por exemplo, é uma agenda muito importante, mas fora do escopo desta proposta. Nossa proposta se concentra em duas frentes:

- prover incentivos para os jovens permanecerem na escola e completarem o ensino médio, diminuindo a heterogeneidade no aumento de escolaridade. Uma das justificativas para a provisão de incentivos ao aumento de escolaridade vem do fato de que a população tipicamente subestima consideravelmente o prêmio salarial da educação, como documentado por Almeida e Packard (2018), e
- identificar os jovens com aprendizado satisfatório para a inclusão produtiva e implementar soluções que os apoiem no desenvolvimento completo de seus potenciais e, por consequência, na superação definitiva da pobreza.

Como as políticas sociais podem contribuir para mudar essa realidade?

Nesta proposta, discute-se como os programas sociais podem oferecer apoio e incentivos para que os alunos se dediquem à educação e realizem todo o seu potencial.

Um grande desafio para desenhar e implementar programas com esse objetivo é saber quem são os jovens que estão na margem da superação da pobreza: que têm potencial de superar a pobreza definitivamente por meio da educação, mas só conseguirão fazê-lo se tiverem apoio.

O desafio é ainda maior pelo fato de os registros sociais tipicamente retratarem de forma muito mais precisa a vulnerabilidade das famílias do que os seus potenciais. Por isso, uma opção para identificá-los envolve o uso de variáveis que mensuram aprendizado. Por exemplo, em que medida a nota do ENEM prevê uma maior escolaridade e uma boa inserção no mercado de trabalho?

Em outras palavras, propõe-se que o aprendizado seja não somente um resultado esperado das políticas de aumento da escolaridade, mas que ele seja incorporado, como um insumo, à gestão das políticas sociais voltadas à emancipação de jovens de baixa renda, em uma estratégia nacional de identificação e apoio ao desenvolvimento de talentos.

Além de seus efeitos diretos sobre beneficiários, o sucesso de uma estratégia dessa natureza sinalizaria aos não beneficiários que a superação da pobreza por meio da educação é possível, ao oferecer exemplos concretos de superação para famílias de baixa renda que souberem de casos de jovens positivamente impactados pela iniciativa.

O que é a proposta do Programa Mais Educação?

Para avançar na quantidade e na qualidade do capital humano acumulado pelas famílias de baixa renda, a proposta para a superação definitiva da pobreza para jovens no Programa de Responsabilidade Social, intitulada Programa Mais Educação e apresentada em Botelho et al. (2020), tinha dois grandes componentes.

No primeiro componente, estava prevista a adoção de uma poupança para incentivar jovens de baixa renda a concluir o ensino médio, distinta do que posteriormente seria implantado no Programa Pé-de-Meia, como se explicará adiante.

A evidência empírica sugere que incentivos financeiros têm um impacto relevante sobre a decisão de permanecer na escola para jovens nessa fase escolar, e a conclusão do ensino médio é um dos principais gargalos do aumento da escolaridade no Brasil.

A poupança seria constituída a partir de depósitos mensais na conta de estudantes de baixa renda desde o início do ensino fundamental. Assim, os estudantes já teriam um valor considerável depositado no momento da transição do ensino fundamental para o ensino médio, quando a maior parte da evasão acontece. Pela proposta, os recursos depositados só poderiam ser sacados quando o aluno concluisse o ensino médio.

No segundo componente, estava prevista a criação de uma estratégia nacional de identificação dos talentos de estudantes de baixa renda. Por exemplo, os jovens de alto desempenho acadêmico seriam identificados em provas padronizadas, como o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e a Olimpíada Brasileira de Matemática

das Escolas Públicas (OBMEP), e, uma vez identificados, poderiam receber bolsas de estudo e mentoria para apoiá-los na conclusão dos estudos, na escolha de carreira e no ingresso no ensino superior.²

Citava-se como exemplo do potencial dessa iniciativa a identificação, em Brasil (2018), de quase mil jovens beneficiários do Programa Bolsa Família que foram ganhadores de 1.288 medalhas na OBMEP entre 2011 e 2017.

Informação, mentoria, feiras de profissões e bolsas de estudo são ações importantes e que podem ajudar os jovens a desenvolverem completamente seus potenciais, respeitando os direitos de escolha individuais.

O aspecto crucial desse componente é identificar ações que ajudem os jovens a descobrirem as suas vocações, indo além de estratégias simplistas que queiram favorecer alguns caminhos de carreira em detrimento de outros. Por exemplo, é preciso ter espaço para jovens que queiram seguir carreira na educação profissional e técnica. Para essa área, inclusive, os talentos poderiam ser identificados nas Olimpíadas do Conhecimento.

Como a proposta se diferencia do Pé-de-Meia?

Em 2023, o governo federal lançou o Pé-de-Meia, um programa para reduzir a evasão escolar durante o ensino médio por meio de depósitos de poupança e transferência de renda.

O programa prevê, a partir do primeiro ano do ensino médio, o recebimento de R\$ 200 mensais ao longo dos 9 meses de cada ano letivo, R\$ 200 a cada vez que o aluno se matricular no ensino médio e R\$ 200 para a realização da prova do ENEM. Adicionalmente, o programa prevê o depósito, em conta de poupança, de R\$ 1.000 por cada ano do ensino médio finalizado. A poupança só pode ser sacada quando o ensino médio é concluído.

² Proposta para a criação de políticas públicas de identificação e acompanhamento de talentos, sem necessariamente um foco nos jovens em situação de pobreza, foi discutida recentemente no jornal Valor Econômico no artigo “Talentos é dinheiro, e o Brasil não investe”, por João Batista Oliveira, em 01/10/2025. Disponível em <https://valor.globo.com/opiniaao/coluna/talento-e-dinheiro-e-o-brasil-nao-investe.ghtml>. Consulta realizada em 04/10/2025.

Ao todo, o jovem recebe até R\$ 9.200. Contudo, somente R\$ 3.000 podem ser efetivamente considerados como poupança.

Para custear o programa entre 2023 e 2025, foram utilizados recursos fora do orçamento, disponíveis em fundos privados. A estratégia foi duramente criticada, inclusive pelo Tribunal de Contas da União, visto que as ações previstas no Pé-de-Meia são políticas públicas. Mesmo assim, a expectativa é que o Programa só seja integralmente contabilizado no orçamento a partir de 2026.

A proposta do Mais Educação se diferencia do Pé-de-Meia em quatro dimensões importantes. O Programa Mais Educação:

- só previa benefícios financeiros na forma de poupança, sem previsão de transferências de renda adicionais aos benefícios sociais existentes, para focalizar o programa no incentivo financeiro na conclusão do ensino médio;
- iniciava o pagamento da poupança no ensino fundamental, de modo que a poupança já existia quando o aluno decide se matricular no primeiro ano do ensino médio, quando a maior parte da evasão acontece;
- tinha um componente de identificação de talentos nos alunos com o objetivo de acompanhá-los e apoiá-los em toda a sua trajetória de educação e escolha de carreira, até a inserção no mercado de trabalho, por meio de bolsas de estudo, campanhas de informação e mentoria;
- era integralmente financiado pelo orçamento, a partir da redução da despesa com outras políticas públicas menos efetivas no combate à pobreza.

Ao conectar talentos, escolaridade e carreiras, o Programa Mais Educação poderia representar um avanço significativo na superação definitiva da pobreza por meio da educação. Redesenhar o Pé-de-Meia nesta direção significará um aumento da eficácia da política, a um custo menor.

Referências

Almeida, Rita; Packard, Truman. *Skills and Jobs in Brazil: An Agenda for Youth*. International Development in Focus. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1293-4 License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO. 2018.

Botelho, Vinícius; Veloso, Fernando; Mendes, Marcos; Machado, Anaely; Berçot, Ana. *Programa de Responsabilidade Social: Diagnóstico e Proposta*. São Paulo: Centro de Debates de Políticas Públicas (CDPP), 2020. Artigo disponível no link <https://cdpp.org.br/wp-content/uploads/2020/09/CDPP-Paper-Projeto-Programa-de-Responsabilidade-Social.pdf>.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social. Talentos escondidos: os beneficiários do Bolsa Família medalhistas nas Olimpíadas de Matemática. *Caderno de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate*, n. 30. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social. 2018.



Filas de espera e gestão descentralizada

Vinícius Botelho

Como pesquisas estatísticas são usadas na concessão de benefícios do PBF?

A concessão de benefícios do Programa Bolsa Família (PBF) está vinculada a cotas de pobreza municipais, estimadas a partir da quantidade de pessoas com renda inferior a um determinado patamar usando os dados do Censo Demográfico.

O critério geográfico para cálculo das cotas só é possível porque o PBF opera por meio de filas de espera. Caso todas as pessoas declaradas como extremamente pobres no CadÚnico fossem imediatamente elegíveis ao benefício, não seria possível vincular a concessão de benefícios a pesquisas estatísticas, pois seriam concedidos os benefícios a quaisquer famílias que se declarassem pobres e que não tivessem rendimentos formais comprovando o contrário.

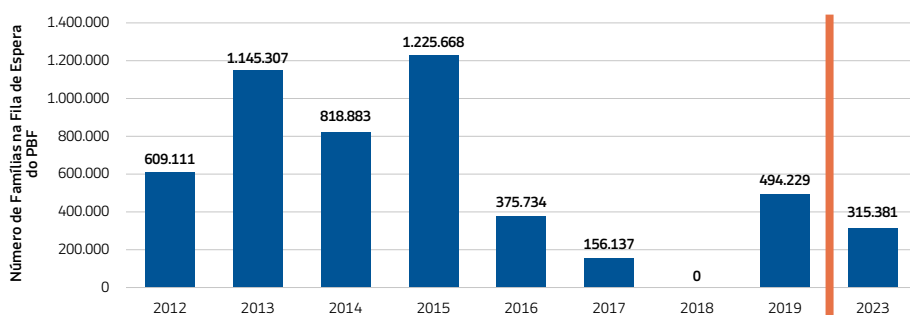
O sistema de cotas cumpre um papel relevante no desenho do benefício, pois a operação descentralizada de um programa social tem risco de resultar em uma concessão exagerada de benefícios, como documentado por Camacho e Conover (2011) para a Colômbia.

Se, por um lado, a fila de espera limita a concessão de benefícios indevidos por vincular o total de benefícios em cada localidade à estimativa obtida no Censo Demográfico, por outro, ela retarda a concessão de benefícios legítimos, aprofundando a pobreza de famílias vulneráveis.

Em que medida o primeiro efeito é maior do que o segundo é uma questão empírica, que depende das características das famílias que entram e saem do programa ao longo do tempo.

A questão é relevante, porque a série histórica da fila de espera para recebimento do PBF tem grande variabilidade. Excluindo os anos da pandemia (de 2020 a 2022), a média anual de famílias habilitadas ao recebimento do PBF, mas não incluídas no Programa, está indicada no Gráfico 1.

Gráfico 1. Média anual do número de famílias habilitadas ao recebimento do PBF em fila de espera



Notas: elaboração própria a partir de dados do VISDATA, do Ministério do Desenvolvimento Social. Consulta realizada em 19/07/2025. O valor de cada ano equivale à média, de janeiro a dezembro, do total mensal de famílias habilitadas ao recebimento do Programa que não o estão recebendo.

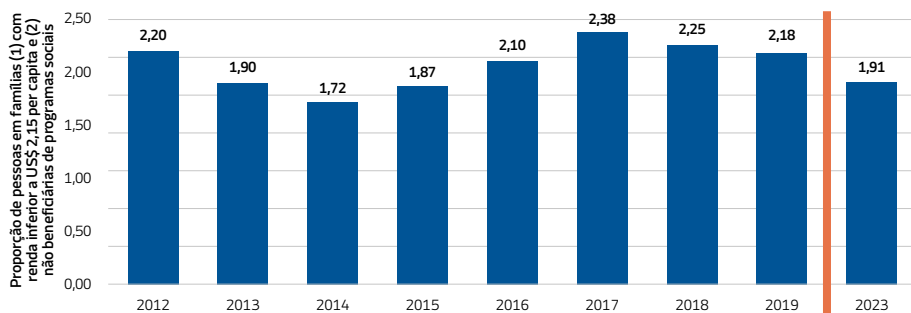
Os anos com maior número de famílias em espera são de 2012 a 2015. A partir de 2016, o número de famílias esperando para receber o benefício caiu significativamente, atingindo zero em 2018. Em 2019, o valor voltou a crescer, mas ainda ficou abaixo dos níveis observados no início da década.

O ideal seria avaliar em que medida a maior fila de espera causou aumentos na pobreza. Contudo, a identificação causal de quanto dos aumentos na taxa de pobreza são gerados pela fila de espera não foi feita por nenhum trabalho conhecido pelos autores e requer o desenho de uma estratégia de identificação fora do escopo deste artigo.

Com a ressalva de que a análise está limitada a uma correlação, pode-se analisar se a proporção de famílias extremamente pobres que não estavam recebendo programas sociais era maior nos anos com maior fila de espera. Ou seja, a flutuação na proporção das famílias que são elegíveis aos programas sociais, mas não o recebem, oscila no mesmo sentido que a quantidade de famílias na lista de espera do PBF? Se sim, é provável que a redução da fila de espera seja um mecanismo quantitativamente relevante na determinação da taxa de pobreza.

Para responder a essa pergunta, usamos os dados de IBGE (2024) para calcular a proporção de famílias com renda inferior a US\$ 2,15 *per capita*, medidos em paridade de poder de compra, que não eram beneficiárias de programas sociais. O resultado para o mesmo período, de 2012 a 2023, excluindo os anos da pandemia (2020 a 2022), está indicado no Gráfico 2.

Gráfico 2. Proporção de pessoas em famílias com renda inferior a US\$ 2,15 *per capita* e não beneficiárias de programas sociais em relação à população.



Notas: elaboração própria a partir de dados de IBGE (2024). Os valores são o resultado do produto entre a proporção de pessoas em famílias com renda inferior a US\$ 2,15 *per capita* por dia e a proporção das pessoas em famílias com renda inferior a US\$ 2,15 *per capita* por dia que não são beneficiárias de programas sociais.

De 2012 a 2019, havia famílias com rendimento inferior a US\$ 2,15 *per capita* por dia que não eram elegíveis a nenhum programa social. Contudo, em 2023, a linha de elegibilidade é superior ao valor da linha de pobreza, indicando que todas essas famílias eram elegíveis ao PBF.¹ Portanto, apesar de os dados de 2023 subestimarem o erro de exclusão,² os dados de 2012 a 2019 superestimam-no.

Ainda assim, o erro de exclusão dos programas de transferência de renda em 2023 é superior ao observado em 2013, 2014 e 2015. Vale destacar a expansão substancial dos recursos voltados à transferência de renda entre 2019 e 2023: nesse período, só o PBF teve aumento de repasses de R\$ 31,2 bilhões para R\$ 170,4 bilhões. O resultado ilustra que, para combater os erros de exclusão, a qualidade do cadastramento importa mais do que o volume de recursos transferidos.

Os dados do Gráfico 2 são calculados como proporção de toda a população, e não somente das pessoas em situação de pobreza. Logo, eles não são influenciados pela escala dos programas sociais.³

1 Em 2023, a linha de pobreza equivale a R\$ 209 *per capita*, valor inferior à linha de elegibilidade ao PBF. Contudo, entre 2012 e 2019 a linha de pobreza oscila entre R\$ 110 e R\$ 163 *per capita*, valores superiores à linha de extrema pobreza do PBF em todo o período.

2 Erros de exclusão são definidos como medidas do total de pessoas elegíveis a uma política social que não são beneficiárias dela.

3 Os problemas de escala mencionados representam o aumento da dificuldade de encontrar as pessoas pobres quando a pobreza diminui. Como o grupo de comparação usado na análise é a população total, e não o grupo de pessoas em situação de pobreza, os problemas de escala não se aplicam à análise.

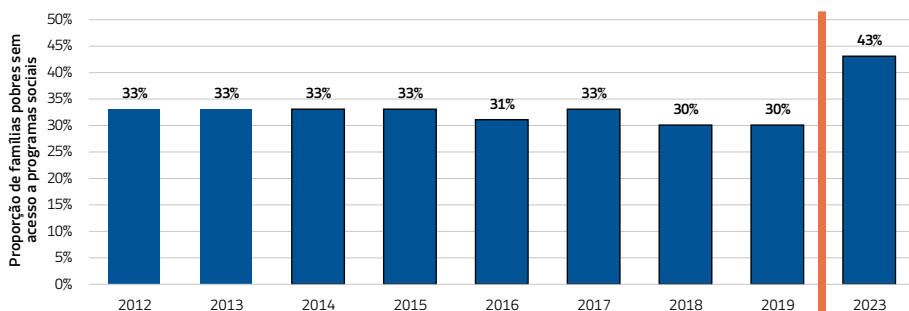
Além disso, os dados mostram que diversos períodos de aumento (redução) na fila de espera são acompanhados de redução (aumento) na proporção de famílias extremamente pobres sem acesso a benefícios sociais.

Se a maior fila de espera coincide com períodos de pobreza elevada, a correlação que se espera entre as séries do Gráfico 1 e do Gráfico 2 é positiva e elevada. Mas, ao contrário disso, a correlação que se observa entre as duas séries é negativa e elevada -0,705 (considerando somente o período entre 2012 e 2019, a correlação é -0,808).

É difícil reconciliar esse resultado com a narrativa de que a fila de espera é um indicador quantitativamente relevante para a determinação dos erros de exclusão dos programas sociais. Desse modo, sugestões para eliminá-la correm o risco de gerar uma concessão de benefícios desenfreada sem, em contrapartida, melhorar significativamente o acesso a benefícios para a população de baixa renda.

Reforçando os resultados, no Gráfico 3 está indicada a proporção de famílias com renda inferior a US\$ 2,15 *per capita* por dia sem acesso a programas sociais em relação ao total de famílias pobres. Os resultados sugerem que o erro de exclusão, que estava em processo de redução de 2012 a 2019, em 33% entre 2012 e 2015 e atingindo 30% em 2018 e 2019, aumentou consideravelmente em 2023, para 43%.

Gráfico 3. Proporção de famílias com renda inferior a US\$ 2,15 *per capita* por dia que não são beneficiárias de programas sociais em relação ao total de famílias com renda inferior a US\$ 2,15 *per capita* por dia

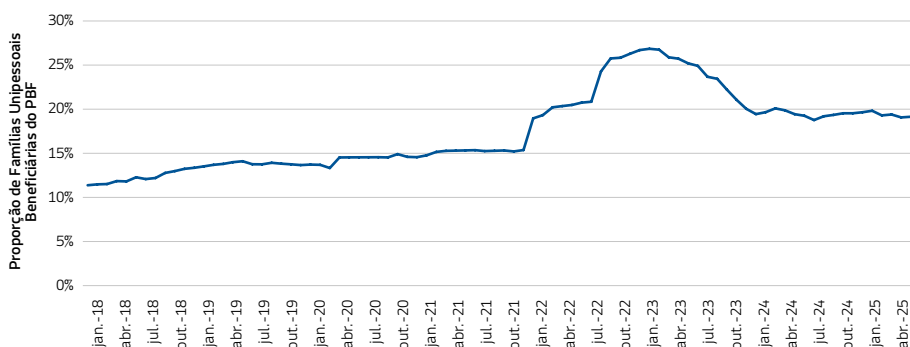


Notas: elaboração própria a partir de dados de IBGE (2024). Os valores são o resultado da divisão entre os dados do Gráfico 2 e a taxa de pobreza em cada ano.

Como pesquisas estatísticas têm sido usadas para reduzir a proporção de famílias unipessoais beneficiárias do PBF?

Desde a criação do benefício de R\$ 600 por família, independentemente da composição familiar, o número de famílias unipessoais beneficiárias do PBF cresceu muito acima do que as tendências demográficas sugeririam, como aponta o Gráfico 4.

Gráfico 4. Proporção de famílias unipessoais em relação ao total de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, de 2018 a 2025



Notas: elaboração própria a partir de dados do VISDATA, do Ministério do Desenvolvimento Social. Consulta realizada em 19/07/2025.

Entre as medidas tomadas para reduzir as famílias unipessoais no PBF, está a adoção de um teto de 16% para a proporção de famílias com essa característica em cada município, nos termos da Portaria MDS 911/2023.⁴

O teto opera de forma diferente das cotas. Enquanto as cotas são um instrumento de priorização, e não limitação, das concessões, o teto é um mecanismo que efetivamente as limita. Por conta dessa diferença, a regra tem gerado uma judicialização que, à extensão do conhecimento dos autores, nunca ocorreu com o sistema de cotas.⁵

Além de estar sendo questionada judicialmente, a regra não tem tido sucesso em aproximar a proporção de famílias unipessoais do limite estabelecido, visto que

4 A Portaria prevê a possibilidade de regionalização do valor, mas, à extensão do conhecimento dos autores, a regionalização não foi implementada.

5 Vide <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2025/09/regra-que-ajudou-a-regularizar-cadastro-de-unipessoais-no-bolsa-familia-pode-cair-na-justica.shtml>. Consulta realizada em 13/09/2025.

essa proporção permanece entre 19% e 20%, significativamente acima de 16%, desde dezembro de 2023 até o final da série histórica disponível no momento da elaboração deste texto (abril de 2025).

Apesar de não impor limites rígidos, a cota também é efetiva para incentivar a declaração verdadeira de informações porque a concessão de benefícios para famílias em municípios nos quais a quantidade de famílias pobres cadastradas é superior à estimativa demora mais do que a concessão de benefícios para famílias em municípios nos quais o número de famílias pobres cadastradas é inferior à estimativa. Assim, quando a quantidade de famílias pobres cadastradas fica maior do que a estimativa de famílias pobres, os incentivos de famílias não pobres para se cadastrarem como pobres reduzem tanto para as próprias famílias (que demoram mais para receber os benefícios) quanto para as gestões municipais (que demorarão mais para conceder os benefícios a quem mais precisa).

Como avançar?

Sugere-se que os indicadores de erros de exclusão medidos por pesquisas estatísticas sejam acompanhados ao longo do tempo e por unidade da federação.

O acompanhamento deve gerar mecanismos para incentivar, com recursos e reconhecimento, os gestores com maior e menor sucesso na redução de erros de exclusão de programas sociais. Ao mesmo tempo, o acompanhamento deve gerar recomendações e insumos para orientar a busca ativa de famílias elegíveis.

Sugere-se também que as cotas municipais sejam aperfeiçoadas. Em vez de uma única cota em cada município que leve em consideração somente a informação de quantidade de famílias pobres, o mesmo município pode operar com cotas para diferentes grupos demográficos: por exemplo, quantidade de famílias pobres unipessoais, quantidade de famílias pobres com dois membros, e assim por diante. A composição familiar, como a presença de crianças, também pode ser uma dimensão importante a ser incorporada à análise. O uso de uma multiplicidade de critérios para as cotas tornaria muito mais complexa a manipulação do CadÚnico para a obtenção de benefícios indevidos, possivelmente aproximando-o de um retrato fiel da realidade socioeconômica das famílias cadastradas.

Tal mecanismo não imporá um limite rígido para as famílias unipessoais, como o que se tentou estabelecer na Portaria MDS 911/2023, gerando judicialização, mas priori-

zaria concessões a famílias que, segundo pesquisas estatísticas, são pobres. Em municípios com proporção muito elevada de famílias unipessoais, o tempo de espera para acesso ao benefício de uma nova família unipessoal seria naturalmente maior do que o tempo de espera que seria observado se essa família se cadastrasse com a quantidade correta de membros. Com filas de espera, critérios que alterem a priorização das concessões possivelmente impactam a qualidade dos cadastros e, mais importante, são mais aderentes à lógica histórica de operação do PBF, que prioriza concessões sem estabelecer limites rígidos (e que funcionou muito bem desde a sua criação).

O acompanhamento da qualidade dos dados cadastrais em cada localidade também permite incentivar os gestores com maior e menor sucesso nessa área, o que pode afetar a repartição de recursos e o reconhecimento da qualidade da gestão.

Além das mudanças propostas, as análises deixam claro que a expansão de programas de transferência de renda precisa vir acompanhada de ações estruturantes de melhora do cadastramento, incentivo às gestões municipais, capacitação e certificação das equipes de visitantes. Caso contrário, os recursos oriundos da expansão de programas sociais acabam sendo apropriados por famílias menos vulneráveis.

Referências

Camacho, Adriana; Conover, Emily. Manipulation of Social Program Eligibility. *American Economic Journal: Economic Policy*, v. 3, n. 2, 2011.

IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: 2024*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.



Modularizando e universalizando o CadÚnico

Vinícius Botelho

Como universalizar?

Atualmente, nos termos do Art. 5º do Decreto 11.016/2022, podem se inscrever no CadÚnico as famílias com renda inferior a meio salário-mínimo *per capita* ou aquelas elegíveis a benefícios sociais concedidos por meio dele. Em julho de 2025, mais de 95 milhões de pessoas¹ estavam cadastradas, o que, de acordo com as projeções de população do IBGE, equivale a aproximadamente 45% da população brasileira.

Nesse sentido, universalizar o CadÚnico representaria uma expansão operacional significativa. Para viabilizá-la, a proposta contempla uma divisão do CadÚnico em dois módulos, simplificando a coleta das informações da população que atualmente não tem direito a se registrar.

O primeiro módulo seria de identificação das famílias e pessoas, com dados de documentos pessoais, contatos, composição familiar e domicílio.² Ele seria universal e obrigatório para todos os residentes no território brasileiro, podendo ser preenchido de forma eletrônica ou presencial.

Como o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), da Receita Federal do Brasil, é uma base quase universal para a identificação da população brasileira, propõe-se que o CadÚnico tenha o CPF como fonte de informações para a identificação das pessoas e vincule cada CPF a contatos, família e domicílio.³

1 Conforme dados do Relatório de Informações Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social (<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/rj/relatorios/cidadania/>). Consulta realizada em 26/07/2025.

2 Contatos são telefone e e-mail. Família é o conjunto de pessoas que dividem despesas e rendimentos em um mesmo domicílio. Domicílio é uma localização, identificada preferencialmente por meio de endereço.

3 Com adaptações para estrangeiros e indígenas não obrigados à inscrição no CPF.

Um dos grandes desafios da proposta é que, apesar de o CadÚnico já dispor de campos para a coleta de informações de endereço, um elevado contingente de pessoas mora em áreas que não têm endereços oficiais.⁴ Contudo, da mesma forma que o CadÚnico permite o registro de rendimentos informais, ele pode vir a permitir registros de localização que viabilizem a localização espacial das famílias no território mesmo na ausência de definições oficiais de endereço. É um grande desafio, mas com o potencial de aprimorar substancialmente a gestão das políticas sociais.

O segundo módulo seria de caracterização socioeconômica das famílias, com informações de trabalho, escolaridade, características do domicílio e deficiência. Ele não seria universal, seria preenchido somente com entrevista presencial e daria acesso aos programas sociais numa lógica similar à atualmente implementada.

Rendas formais, decorrentes de contratos de trabalho formais ou benefícios governamentais, poderiam ser automaticamente incorporadas à renda familiar com base em informações oriundas das bases de dados oficiais disponíveis, mas rendimentos informais continuariam a ser coletados em entrevista.

A universalização também envolveria uma padronização de conceitos entre as políticas sociais, para simplificar o acesso a programas pelo cidadão. A título de ilustração, nesta proposta discute-se a unificação dos conceitos de família entre os diferentes programas sociais em favor do conceito utilizado no CadÚnico.

Por que universalizar?

Há quatro vantagens principais em universalizar os dados de contato e domicílio da população.

PRIMEIRA VANTAGEM DA UNIVERSALIZAÇÃO: agir de forma mais rápida e efetiva em situações nas quais a assistência social e a defesa civil precisam identificar e proteger populações afetadas por calamidade pública.

As enchentes no Rio Grande do Sul de 2024 e a tragédia de Brumadinho de 2019 são exemplos disso.

⁴ Vide <https://agenciagov.etc.com.br/noticias/202406/censo-2022-brasil-tem-106-8-milhoes-de-enderecos-e-22-8-deles-nao-tem-numero>. Consulta realizada em 14/09/2025.

Eventos como esses afetam toda uma região, não estando restritos aos critérios de renda do CadÚnico e nem aos limites geográficos dos municípios. Por isso, o CadÚnico tem sido um instrumento insuficiente para viabilizar alívio às pessoas afetadas.

As fragilidades do CadÚnico não são facilmente corrigidas por um cadastro das famílias realizado em campo após as tragédias. Afinal, isso requer o cadastramento de populações vulneráveis na ausência de infraestrutura pública adequada e de forma intempestiva.

Por isso, ter dados universais de localização acelera substancialmente a ação pública em situações de calamidade e evita que pessoas não afetadas pela tragédia se passem por pessoas afetadas para ter acesso a indenizações e benefícios emergenciais.

A concessão de benefícios emergenciais por situações de calamidade já é uma realidade e não está restrita ao Auxílio Emergencial criado como resposta à pandemia da COVID-19 em 2020. Benefícios extraordinários já haviam sido criados antes e continuaram a ser criados depois dele. Por exemplo:

- A MP 875/2019, que pagou benefícios extraordinários para famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) durante o estado de calamidade pública em Brumadinho.
- A MP 908/2019, que pagou benefícios para pescadores em municípios afetados por manchas de óleo que atingiram o litoral brasileiro.
- A MP 1.219/2024, que pagou benefícios para famílias desalojadas ou desabrigadas durante as enchentes no Rio Grande do Sul.
- A MP 1.228/2024, que pagou benefícios para famílias desalojadas ou desabrigadas durante as enchentes no Rio Grande do Sul não contempladas na MP 1.219/2024.
- A MP 1.263/2024, que pagou benefícios para pescadores artesanais em áreas de seca e estiagem.
- A MP 1.277/2024, que pagou benefícios para pescadores artesanais em áreas de seca e estiagem não contemplados na MP 1.263/2024.

As medidas provisórias 1.228/2024 e 1.277/2024, cujos objetivos se restringem a estender a data de corte para definir os locais sob calamidade em que foi feito o

pagamento dos benefícios, ilustram a precariedade dos instrumentos públicos para ação nessas circunstâncias.

Considerando o aumento do risco de situações de calamidade por conta das mudanças climáticas, a medida é urgente.

Na mesma lógica, um CadÚnico universal também teria permitido uma resposta mais rápida do setor público à perda de rendimentos de trabalhadores informais durante a pandemia da COVID-19, quando foi preciso criar uma operação excepcional para identificar essas pessoas.

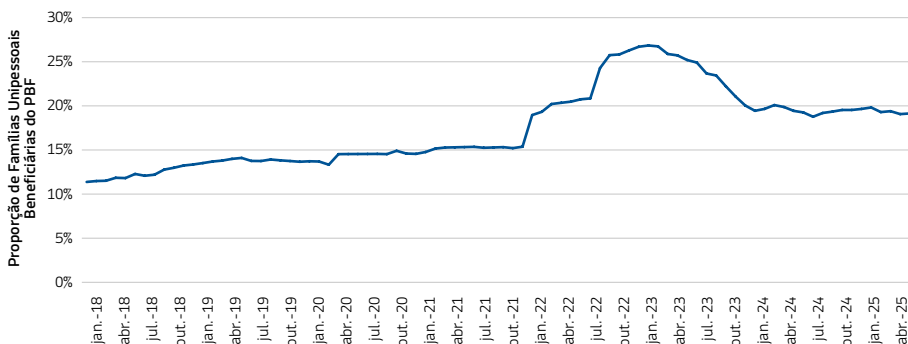
SEGUNDA VANTAGEM DA UNIVERSALIZAÇÃO: dificultar a manipulação da composição familiar.

Apesar dos esforços realizados ao longo dos últimos anos para reduzir o aumento na proporção de famílias unipessoais causado pela criação, no Programa Bolsa Família (PBF), do benefício de R\$ 600 por família, a proporção de famílias unipessoais ainda permanece substancialmente acima dos valores observados em 2021.⁵

No Gráfico 1, está indicada a proporção de famílias unipessoais em relação ao total de famílias beneficiárias do PBF. Embora o patamar atual (abril de 2025), de 19%, ainda seja bastante inferior ao pico de 27% (entre dezembro de 2022 e fevereiro de 2023), ele é significativamente menor do que os 15% observados em dezembro de 2021. O número de famílias unipessoais beneficiárias do PBF era 76% maior em abril de 2025 do que em dezembro de 2021, uma expansão difícil de justificar a partir de tendências demográficas.

5 Entre os esforços, podem-se citar as mudanças no protocolo de cadastramento de famílias unipessoais, que prevêem assinatura de documentos e visitas domiciliares, e a fixação de um limite quantitativo (16%) para as famílias unipessoais nos municípios, nos termos da Portaria MDS 911/2023, que alterou o §2º do inciso V do Art. 6 da Portaria MDS 897/2023.

Gráfico 1. Proporção de famílias unipessoais em relação ao total de famílias beneficiárias do PBF, de 2018 a 2025



Notas: elaboração própria a partir de dados do VISDATA, do Ministério do Desenvolvimento Social. Consulta realizada em 19/07/2025.

O fato de a proporção de famílias unipessoais beneficiárias do PBF estar estacionada entre 19% e 20% por pelo menos dezessete meses⁶ é ilustrativo das dificuldades que os procedimentos de verificação cadastral têm tido para sanar os problemas da base de dados.

Atualmente, omitir pessoas da família requer somente que essas pessoas não sejam informadas pelo responsável familiar durante o registro da família no CadÚnico. Com pessoas e endereços universalizados, a omissão se torna muito mais complexa e custosa, por dois motivos.

Primeiro: ela passaria a requerer a declaração das pessoas, que antes seriam omitidas, em novos endereços.⁷

Segundo: ela viabilizaria um uso mais abrangente das bases de registro civil, como detalhado a seguir.

Recomenda-se que, no ato do registro do CadÚnico, sejam identificados os filhos do responsável familiar nas bases de registro civil. Em havendo filhos, sugere-se que se pergunte se esses filhos não moram com o responsável familiar, e se os outros genitores dos filhos também não moram com o responsável familiar.

Com um CadÚnico universalizado, todas as pessoas serão alocadas em famílias e domicílios. Por isso, seria possível que os pais informassem com quem os filhos me-

6 De dezembro de 2023 a abril de 2025, quando a série de dados termina.

7 Ponto foi inicialmente apresentado como possível caminho para diminuir o problema das famílias unipessoais em Botelho (2024).

nores de idade moram, quando não com eles. Sem a universalização do CadÚnico, a informação não pode ser coletada sistematicamente porque não se pode ter a certeza de que a família na qual os filhos moram também é de baixa renda até que o seu responsável familiar se dirija a um posto de cadastramento e declare seus dados.

Divergências nas informações de composição do domicílio e da família podem ensejar averiguação cadastral com visita domiciliar. De forma a qualificar a informação sobre a residência dos filhos, sugere-se que, quando crianças, seus dados de domicílio sejam cruzados com os cadastros de escolas públicas e postos de saúde. Informações de consumo de energia elétrica usadas na aplicação da Tarifa Social de Energia Elétrica também podem ser usadas para avaliar a probabilidade de o número de pessoas declarado no domicílio ser verdadeiro.

TERCEIRA VANTAGEM DA UNIVERSALIZAÇÃO: tornar-se uma base ainda mais efetiva para a gestão de programas sociais.

A assistência social é uma política universal e, sendo o CadÚnico uma base de dados que alimenta as políticas sociais, entre as quais as políticas da assistência social se incluem, a universalização do CadÚnico permitiria uma ação mais efetiva junto ao público cuja renda se situa acima do limite de meio salário-mínimo *per capita*.

QUARTA VANTAGEM DA UNIVERSALIZAÇÃO: facilitar a padronização dos conceitos usados nas diferentes políticas públicas para a concessão de benefícios.

Uma base de dados universal pode ser usada para a concessão de quaisquer benefícios voltados à pessoa física e, com isso, pode facilitar a unificação de conceitos importantes utilizados por diferentes tipos de programa.

Um dos conceitos que pode ser unificado é o conceito de família.

Conceitos de família importam porque a pobreza monetária é tipicamente entendida como uma deficiência de renda familiar *per capita*, já que os indivíduos de uma mesma família compartilham rendimentos e despesas entre si.

Por exemplo, um jovem de classe média em idade escolar que não trabalha e vive com os recursos oriundos do trabalho de seus pais não é pobre, apesar do seu rendimento individual ser nulo. Afinal, os pais do jovem dividem seus rendimentos com ele.

Por essa razão, os critérios de renda para acesso a benefícios sociais como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) se baseiam na renda *per capita*, e não na renda individual.

Evidentemente, basear a concessão dos benefícios na renda *per capita* requer a construção de uma definição formal de família, o que pode ser complexo diante da multiplicidade de arranjos familiares possíveis.

Atualmente, o PBF e o BPC usam diferentes conceitos de família, aumentando a complexidade da política social e dificultando a troca de informações entre eles.

Conforme estabelecido no inciso I do Art. 5º do Decreto 11.016/2022, a família do CadÚnico, usada para aferição da elegibilidade ao PBF, é “a unidade composta por um ou mais indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas pela unidade familiar e que sejam moradores de um mesmo domicílio”. Na prática, o CadÚnico prevê que uma pessoa na família seja o responsável familiar e a família seja construída a partir do conjunto de pessoas que têm alguma relação com esse responsável.

Por sua vez, o BPC estabelece, nos termos do §1º do Art. 20 da Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), que a família é “composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto”. A redação do conceito de família do BPC deixa explícito que a família é construída em relação à pessoa que solicita o benefício.

Embora o critério adotado pelo BPC seja mais claro em relação aos membros que podem ou não ser contabilizados na família, ele gera duas distorções.

Primeiro, a maior clareza do critério do BPC também faz com que esse conceito seja rígido, desconsiderando famílias organizadas em outros tipos de arranjo.

Segundo, imagine que João é casado com Maria e mora com o irmão solteiro, Lucas. Se João solicita o benefício, sua família é composta por Maria e Lucas. Se Lucas solicita o benefício, sua família é unipessoal. A situação, absurda, decorre do fato de que o conceito de família do BPC não atende a um critério matemático de reciprocidade.⁸

⁸ Tecnicamente, o conceito de família pode ser entendido como uma função f que relaciona indivíduos, I , a uma partição do conjunto de indivíduos, F . Por exemplo, seja $I = \{i_1, i_2, i_3\}$ o conjunto de indivíduos de uma economia e $F = \{\{i_1, i_2\}, \{i_3\}\}$ o conjunto de famílias. No exemplo, $f(i_1) = f(i_2) = \{i_1, i_2\}$ e $f(i_3) = \{i_3\}$. Matematicamente, a reciprocidade pode ser definida da seguinte forma: se $a, b \in I$ e $b \in f(a)$, então $a \in f(b)$.

Por isso, o conceito de família do CadÚnico é preferível ao conceito do BPC. Sugere-se que os conceitos de família de todos os programas sociais sejam unificados em torno dele.

Além de o PBF ter um conceito de família preferível ao do BPC, unificar os conceitos de família reduz a complexidade da política social, facilitando o acesso a benefícios e o controle social.

Referência

Botelho, Vinícius. O Cadastro Único para programas sociais do governo federal: presente e futuro. *In*: Mendes, Marcos (org.). *Políticas Públicas Bem-Sucedidas: Lições para promover o bem comum*. 1. ed. São Paulo: Jandaíra, 2024.



Linhas de pobreza e a governança de políticas sociais

Vinícius Botelho

O que é pobreza?

Uma das definições mais amplamente aceitas de pobreza a define como a privação da liberdade de realizar a vida em todo o seu potencial.¹

A pobreza corrói o tecido social ao restringir o acesso a oportunidades. Ela se manifesta em formas diversas, desde a carência de recursos para o dia a dia até a invisibilidade em instituições públicas e privadas, e mina a capacidade de cada indivíduo de participar plenamente da vida comunitária. Esse estado de privação gera barreiras ao exercício da cidadania, compromete o desenvolvimento de potencialidades pessoais e alimenta um ambiente de insegurança e fragilidade, no qual projetos de futuro perdem força diante da urgência de atender às necessidades imediatas.

O enunciado dessa definição de pobreza, que vai muito além da privação de renda, não sugere nenhuma estratégia inequívoca para distinguir, usando dados, famílias pobres de não pobres. Contudo, essa distinção é essencial para focalizar as políticas sociais. Não que a pobreza seja sempre invisível, mas há tipos de pobreza difíceis de mensurar.

Uma das tentativas de mitigar as limitações na identificação da pobreza é o reconhecimento dela como um fenômeno multidimensional, que pode ser aproximado a partir de um amplo conjunto de indicadores observáveis.

1 Vide Sen (2000).

Apesar da multiplicidade de indicadores de pobreza multidimensional existentes, os indicadores de pobreza monetária, que definem como pobres as famílias com renda ou consumo abaixo de um valor, continuam bastante populares na gestão da política social.

Afinal, os índices de pobreza monetária são muito mais simples de se construir, mensurar e interpretar, e muitas vezes também mostram uma realidade bastante próxima daquela sugerida pelos índices de pobreza multidimensional calculados usando os dados existentes.

Além disso, a pobreza monetária ainda é um componente importante da pobreza, entendida num sentido mais amplo, e é um desafio que está longe de ser superado.

Por esses motivos, esta proposta foca na pobreza monetária como referência para a política social e, a partir deste ponto, os termos “pobreza” e “pobreza monetária” são usados como sinônimos.

Tal abordagem dá objetividade à gestão de programas sem impedir que a política social trate os componentes não monetários da pobreza em suas diferentes dimensões, na medida em que não exclui a avaliação ou o desenho de programas a partir de outros critérios, como a privação do acesso a bens essenciais.

Assume-se, ao longo do texto, que a superação da pobreza monetária é um dos principais objetivos do Estado, por conta de seus efeitos negativos sobre o indivíduo e a sociedade.

Mesmo restringindo a análise a linhas de pobreza monetária, há diversos métodos e conceitos que podem ser usados para defini-las. A diversidade de métodos decorre do fato de que, fundamentalmente, não existe um caminho universal que permita determinar quais famílias são monetariamente pobres. Por isso, a definição precisa ser criada por meio de uma legislação que seja resultado de um diálogo entre especialistas e a classe política, e o objetivo deste texto é sugerir as bases nas quais esse diálogo pode ocorrer.

Por que definir pobreza?

A partir de um conceito único de pobreza, pode-se criar uma meta de superação da pobreza no longo prazo e unificar os critérios dos programas sociais existentes que visam combatê-la, aumentando a potência da ação governamental na solução do problema.

A unificação de critérios pode orientar não somente as regras de elegibilidade de programas sociais, mas também a generosidade deles. Vale destacar que a lista de programas sociais afetados pode ir além dos programas da assistência social, incluindo aqueles de outras áreas (como educação e trabalho) que também tenham como objetivo aliviar ou superar a pobreza definitivamente.

O caso das transferências de renda

A classe de programas sociais mais comumente citada entre as estratégias para a superação da pobreza é a dos programas de transferência de renda. Além de aliviar a pobreza imediata, esses programas visam superar a pobreza intergeracional facilitando o investimento em capital humano por meio da promoção do acesso às políticas de saúde e educação.

Considera-se, nesta proposta, que o desenho ideal de um programa de transferência de renda é aquele que maximiza a redução da pobreza com os recursos existentes.

Logo, por construção, o desenho do programa de transferência de renda ideal depende da metodologia para definir a linha de pobreza de referência.

A linha de pobreza afeta o desenho da transferência de renda ideal por meio das regras de elegibilidade e do valor dos benefícios a serem pagos. Enquanto a linha de pobreza define um objetivo para a política pública, a linha de elegibilidade é um parâmetro da operação da política social. Em outras palavras, a linha de elegibilidade é um instrumento para reduzir a pobreza, não para medi-la. Embora a linha de pobreza e a linha de elegibilidade da política de transferência de renda ideal estejam relacionadas, o custo de conceder e cancelar benefícios, a variância da renda, a possibilidade de omissão de rendas informais e os incentivos à oferta de trabalho podem levá-las a divergir.

Na ausência de critérios para definir a pobreza, não é possível desenhar o programa de transferência de renda ideal e, conseqüentemente, não se tem como definir o orçamento necessário para o combate à pobreza com transferências de renda. Na prática, uma situação como essa apresenta dois grandes riscos à gestão dos programas sociais.

Primeiro, mudanças no orçamento da transferência de renda não são vinculadas a metas de redução da pobreza e, portanto, não são acompanhadas de uma discussão sobre a capacidade dos programas de transferência de renda efetivamente chegarem aos mais pobres e nem sobre como otimizar os recursos existentes para atingir esse objetivo.

Segundo, sem uma definição de orçamento ideal, arrisca-se que o orçamento alocado para a transferência de renda seja menor ou maior do que o necessário. Quando menor, recursos que poderiam ser aplicados na transferência de renda acabam aplicados em projetos com menor retorno social. Quando maior, ele tende a gerar reduções sobre a oferta de trabalho, diminuindo o retorno social do gasto com os benefícios.

Como a discussão se aplica ao Brasil?

O Brasil não tem linhas de pobreza oficiais. No âmbito da assistência social, os principais programas oficialmente classificados como de transferência de renda são o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). O BPC usa frações do salário-mínimo para definir elegibilidade. Já o PBF tem como regra de elegibilidade um valor monetário que não está ancorado em nenhum critério técnico ou indicador.

Além disso, nenhum desses programas tem mecanismos efetivos para vincular os critérios de elegibilidade e o valor dos benefícios pagos de forma a garantir o uso eficiente dos recursos na superação da pobreza.

A multiplicidade de regras de elegibilidade e os valores de benefício arbitrários aumentam o custo do combate à pobreza porque não focalizam os recursos no público mais vulnerável nem nas fórmulas de distribuição de recursos mais eficientes.

Adicionalmente, vincular benefícios e regras de elegibilidade ao salário-mínimo, que já afeta o mercado de trabalho e a previdência social, distancia a política social do combate à pobreza (por estabelecer valores muito acima das linhas de pobreza comumente usadas) ao mesmo tempo em que também distancia a política trabalhista do aumento da remuneração dos trabalhadores de baixos salários (por limitar os aumentos do salário-mínimo em decorrência do seu custo fiscal).

As linhas de pobreza internacionais podem ajudar?

As linhas de pobreza internacionais, definidas em dólares ajustados por paridade do poder de compra, não são adequadas para mensurar a pobreza nacional. Elas são po-

pulares na análise da política social brasileira somente por conta da ausência de indicadores de referência nacionais. Tal inadequação é explicada por três motivos principais.

Primeiro: elas são calculadas tomando por base uma média das linhas de pobreza administrativas de países com renda similar e, portanto, não são ancoradas em critérios objetivos de vulnerabilidade na economia nacional.

Segundo: se países de renda similar aumentam a linha de pobreza administrativa por razões domésticas (como disponibilidade de orçamento para a transferência de renda), isso impacta a linha aplicada nos demais, ampliando o grupo de pessoas consideradas pobres, ainda que a situação das pessoas na economia local seja a mesma de antes.

Antes da pandemia, as linhas de pobreza internacionais usadas pelo IBGE para avaliar a política social eram de US\$ 1,90, US\$ 3,20 e US\$ 5,50 por dia, medidos em paridade de poder de compra. Atualmente, essas linhas são de US\$ 2,15, US\$ 3,65 e US\$ 6,85. A amplitude dos valores já indica a dificuldade de se usar o critério para a definição de metas concretas e análise de resultados. À amplitude dos valores se soma a mudança de cada um dos valores de referência, que limita a comparabilidade dos dados de taxa de pobreza ao longo do tempo.

Terceiro: a paridade do poder de compra usada para converter as moedas não leva em consideração a cesta de consumo da população de baixa renda e, com isso, pode gerar distorções.

Como definir uma linha de pobreza?

Linhas gerais de atuação

O *first-best* para a metodologia de definição de linhas de pobreza é a definição de linhas absolutas. Linhas absolutas são baseadas em critérios que determinam a pobreza de uma pessoa sem compará-la com outras. Um exemplo de linha de pobreza absoluta define como baixas as rendas nas quais as pessoas não conseguem comprar uma cesta de alimentos que ofereça o mínimo de nutrientes necessários para a subsistência.

Uma abordagem dessa natureza pode inclusive levar a linhas de pobreza que variem de acordo com a composição familiar, a idade dos seus membros e o custo de vida em cada localidade.

Contudo, na prática, muitas vezes pode ser difícil chegar a um consenso sobre os parâmetros mais adequados para esse cálculo. Por isso, muitas vezes se recorre ao *second-best* de linhas de pobreza: as linhas de pobreza relativas. Nesse caso, por exemplo, são consideradas pobres as famílias com rendimento (ou consumo) abaixo de um determinado percentil da distribuição de renda (ou consumo).

As linhas de pobreza relativas são um *second-best* porque representam a pobreza por meio de métricas de desigualdade. O problema com essa abordagem pode ser exemplificado por uma situação em que uma família não pobre tem ganho de renda e bem-estar, mas, por mudanças na distribuição agregada de renda, passa a ter renda em um percentil inferior da distribuição. Com isso, essa família pode passar a ser pobre mesmo tendo tido ganho de renda e de bem-estar, situação incompatível com o tipo de vulnerabilidade que usualmente se associa à pobreza.

Para mitigar o fato de que um indicador de pobreza relativa pode ficar mais próximo do conceito de desigualdade do que do conceito de pobreza, sugere-se que ele seja calculado a partir da distribuição de renda em um determinado momento e, a partir disso, reajustado anualmente de acordo com a inflação (e não de acordo com a evolução da distribuição de renda ano a ano).

O reajuste deve, idealmente, calcular a variação de preços da cesta de consumo da população identificada como pobre na linha de base, sem ganhos reais. Os ganhos reais da linha de pobreza dificultam a comparabilidade de dados ao longo do tempo e, por isso, quando a gestão e o monitoramento das políticas sociais exigir o acompanhamento de linhas de pobreza mais generosas, outras linhas de pobreza devem ser criadas, em vez de se aplicar um reajuste real às linhas antigas.

Dados sobre a avaliação subjetiva das famílias a respeito do seu orçamento também podem ser usados para a validação e o cálculo das linhas de referência utilizadas.

Sugere-se que a escolha seja guiada por três princípios:

- **REPRESENTATIVIDADE**, evitando conceitos distantes das linhas de pobreza utilizadas por pesquisadores da área.
- **CONTEXTO HISTÓRICO**, evitando conceitos distantes das linhas de elegibilidade usadas nos programas sociais vigentes.

- **DISPONIBILIDADE DE DADOS**, evitando incorporar dimensões para as quais não há informação tempestiva de qualidade em pesquisas estatísticas. A disponibilidade das informações comparáveis entre registros administrativos e pesquisas estatísticas é importante para avaliar a qualidade dos registros administrativos e mensurar o cumprimento de metas de forma independente.

Uma das principais vantagens do uso da renda como métrica de pobreza no Brasil é que ela permite avaliar a focalização da política social usando diversas pesquisas estatísticas, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) e o Censo Demográfico.

Proposta de metodologia para definir a linha de pobreza no Brasil

A POF é a melhor pesquisa para calcular as linhas de pobreza porque ela captura dados de rendimento e consumo com uma precisão superior à de outras pesquisas estatísticas.

A próxima edição da POF, referente aos anos de 2024 e 2025, representa uma oportunidade única para o uso da pesquisa com essa finalidade, pois os dados de renda e consumo estarão atualizados.

Inicialmente, deveria ser tentado construir um consenso em torno de linhas de pobreza baseadas em cestas de consumo. Por exemplo, pode-se definir como pobres as famílias nas quais a proporção de despesas com alimentos é, tipicamente, mais da metade da despesa total do domicílio.²

Caso não haja consenso nessa direção, pode-se escolher a linha de pobreza como o valor correspondente a um determinado percentil da distribuição de renda ou de consumo. Como discutido anteriormente, a proposta não implica recalcular esse valor anualmente com base na evolução da distribuição de renda e sim reajustá-lo de acordo com a variação da inflação.

Por ser a base para os índices de preço do IBGE, a POF também facilita a construção de índices de preço para a cesta de consumo da população de baixa renda que permitam atualizar os valores da linha de pobreza a cada ano considerando a evolução dos preços de mercado.

² De acordo com Brasil (2018), dados da edição 2017-2018 da POF sugerem que famílias com renda entre 1 e 33 salários-mínimos gastam 24,6% das despesas de consumo com alimentos, valor que atinge 40,2% entre famílias com renda até meio salário-mínimo *per capita*.

A inflação tem dispersão significativa entre as regiões do Brasil e, por isso, reajustar a linha de pobreza segundo a evolução regional de preços é um componente importante para garantir o poder de compra da cesta de consumo de referência. Entre 2013 e 2019, a inflação levou a reajustes da linha de pobreza nacional, em média, em 5,8% ao ano. Por sua vez, a diferença entre a maior e a menor taxa de inflação das unidades da federação em um mesmo ano oscilou entre 1,9 e 3,3 pontos percentuais ao longo dos sete anos da amostra, indicando uma dispersão considerável da inflação em relação à média nacional.³

Conforme muda a realidade econômica e social do país, é natural que a política social passe a considerar também o combate à pobreza em linhas de pobreza mais elevadas. Contudo, isso não significa que as linhas de pobreza mais baixas devam ser esquecidas. Não existe uma linha de pobreza suficientemente baixa para não ser calculada, monitorada e avaliada com atenção pela política social. Muito pelo contrário: as linhas de pobreza mais baixas são justamente aquelas que precisam ter um peso ainda maior nas metas de superação de pobreza, pois representam um público para o qual a intensidade da pobreza é ainda maior.⁴

Como discutido, a linha de pobreza, uma vez definida, não deve ter ganhos reais. Por isso, para analisar a pobreza segundo linhas de pobreza mais altas, o ideal é criar outras linhas, que se complementem às anteriores. Assim, garante-se que a política social continue dando atenção àqueles mais vulneráveis ao mesmo tempo em que também atende pessoas com um grau de vulnerabilidade menor. Adicionalmente, essa estratégia preserva a comparabilidade dos dados ao longo do tempo.

Como incorporar a linha de pobreza em uma estratégia de longo prazo de superação definitiva da pobreza?

Medidas executivas

Além da linha de pobreza nacional, a legislação deveria prever a criação do Conselho de Política Social, representado pelos ministros do Desenvolvimento Social,

3 Cálculos próprios, utilizando dados de IBGE (2024).

4 Alternativamente, poderiam ser usadas métricas de pobreza que incorporam, no cálculo, a intensidade da pobreza vivida por cada família. Contudo, a interpretação dessas métricas pode ser difícil de comunicar para públicos diversos. Por isso, sugere-se que as manifestações mais intensas da pobreza sejam monitoradas pelo uso de linhas mais baixas.

da Educação e do Trabalho com apoio técnico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

O Conselho seria responsável por estabelecer diretrizes, aplicadas a todos os programas sociais federais, que garantam que eles estejam desenhados de forma a maximizar o combate à pobreza. A política trabalhista tem programas de intermediação de mão de obra, qualificação profissional e microcrédito; a política educacional tem programas de acesso e apoio à educação, como o PROUNI e o FIES; a política de desenvolvimento social tem programas de transferência de renda e inclusão produtiva. As questões que se colocam ao Conselho são:

- Como mudanças nas regras de elegibilidade, priorização e valor de benefício desses programas podem fazer com que a população de baixa renda seja mais autônoma e menos dependente de programas de transferência de renda na próxima geração?
- Como os diferentes programas podem apoiar as ações de alívio imediato da pobreza?

A iniciativa permitiria coordenar os programas sociais geridos em diferentes pastas de forma a potencializar as iniciativas de mitigação e superação da pobreza, combinando intervenções.

Adicionalmente, o Conselho seria uma instância governamental na qual se conectam, oficialmente, o grande conjunto de informações que está disponível sobre a pobreza, os resultados de pesquisas acadêmicas e a gestão e o desenho dos programas sociais.

O IBGE teria três atribuições:

- Garantir que as pesquisas estatísticas estão coletando dados sobre a cobertura e os resultados dos principais programas sociais brasileiros de alívio e superação da pobreza.
- Calcular a linha de pobreza oficial.
- Calcular a taxa de pobreza oficial (proporção da população que vive em condições piores do que as indicadas na linha oficial de pobreza).

O IPEA teria três atribuições:

- Avaliar, periodicamente e de forma oficial, todos os programas sociais que têm por objetivo aliviar ou superar a pobreza. A avaliação deve analisar o custo-benefício de cada iniciativa, sugerindo modificações de desenho e orçamento que possam tornar os programas mais efetivos e eficientes.⁵
- Publicar, periodicamente, documento que projete as tendências para a taxa de pobreza nos anos seguintes segundo cenários orçamentários e econômicos críveis.⁶
- Sugerir políticas públicas que atendam a necessidades não atendidas da população vulnerável.

O Conselho teria duas atribuições:

- Aprimorar os programas sociais, a partir dos resultados das avaliações realizadas pelo IPEA e por outras entidades. Entre os aprimoramentos, incluem-se ajustes nos critérios de elegibilidade e de generosidade dos programas voltados ao alívio ou à superação da pobreza.
- Estabelecer metas plurianuais de médio prazo para o alívio e a superação da pobreza, diante de cenários orçamentários e econômicos críveis, à luz dos estudos prospectivos do IPEA.

O descumprimento da meta obrigaria o Ministro do Desenvolvimento Social a elaborar carta aberta ao Congresso Nacional, apresentada em audiência pública, explicando os motivos do seu descumprimento, as ações a serem tomadas para corrigir os rumos da política social e o prazo em que se espera que as ações surtam efeito.

Sugere-se o estabelecimento de metas de superação da pobreza porque os efeitos das políticas sociais na economia vão muito além do montante de orçamento disponível: o desenho e a implementação dos programas importam. O objetivo com a medida, portanto, é buscar um aprimoramento contínuo dos programas sociais e,

5 A avaliação deverá utilizar somente dados públicos e os códigos-fonte das avaliações deverão estar publicamente disponíveis.

6 A análise deverá utilizar somente dados públicos e os códigos-fonte das projeções deverão estar publicamente disponíveis.

ao mesmo tempo, evitar mudanças abruptas nas políticas que coloquem em risco políticas públicas que estejam funcionando bem.

Medidas legislativas

Por fim, a legislação ainda preveria que, de forma similar à necessidade de mensurar os impactos orçamentários de propostas que aumentam despesa ou reduzem arrecadação, qualquer mudança nos programas sociais cujo objetivo seja aliviar a pobreza no curto prazo ou superá-la no longo prazo⁷ precisaria mensurar seus efeitos sobre a taxa de pobreza definida pelo critério nacional.

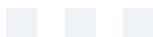
Caso a iniciativa sugira a existência de efeitos em outros indicadores além da taxa de pobreza monetária, os efeitos nesses indicadores devem ser mensurados sobre a população pobre, nos termos do critério nacional de pobreza.⁸

Referências

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social. Inflação para famílias de baixa renda: um estudo preliminar. *Caderno de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate*, n. 32. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social. 2018.

IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: 2024*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

Sen, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.



7 Obrigatoriamente incluídos todos os programas de transferência de renda.

8 A mensuração deverá utilizar somente com dados disponibilizados publicamente e divulgação dos códigos-fonte que geraram as estimativas apresentadas.

Usando os Dados do CadÚnico para aprimorar a elegibilidade a programas de proteção social

Vinícius Botelho

Por que aprimorar o uso dos dados do CadÚnico na definição da elegibilidade a programas de proteção social?

De acordo com a Lista de Programas Usuários do CadÚnico, em abril de 2025 havia 42 programas federais usando o CadÚnico para a concessão de benefícios e serviços. Os principais são:

- Programa Bolsa Família (PBF)
- Benefício de Prestação Continuada (BPC)
- Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE)
- Auxílio Gás dos Brasileiros
- Isenção de Taxas em Concursos Públicos
- Carteira do Idoso
- Contribuição Facultativa de Baixa Renda para a Previdência

À exceção da Carteira do Idoso, que usa critério de idade, e do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, cuja elegibilidade usa critérios de idade e de renda das famílias cadastradas, todos os outros programas utilizam do CadÚnico somente a informação de quais famílias estão inscritas (eventualmente associadas a processos paralelos de avaliação de elegibilidade, como no caso do BPC).

Contudo, o CadÚnico disponibiliza um grande conjunto de dados que permitem caracterizar socioeconomicamente as famílias inscritas, coletados de forma custosa pelos operadores da assistência social durante as entrevistas de cadastramento.

Excluindo as perguntas de natureza operacional, abaixo está indicada a quantidade de variáveis socioeconômicas que podem ser construídas com os dados de cada um dos blocos do CadÚnico:

- Identificação: 1.
- Características do domicílio: 13.
- Família: 7.
- Identificação da pessoa: 6.
- Deficiência: 3.
- Escolaridade: 8.
- Trabalho e remuneração: 9.

Ao todo, são 47 variáveis de caracterização socioeconômica que podem ser usadas.

Para um cadastro com dados de mais de 95 milhões de pessoas atualizado a cada dois anos, em média precisam ser coletados e atualizados os dados de quase 4 milhões de pessoas todos os meses. A coleta de 47 variáveis de cada uma delas (além das variáveis de identificação e controle) envolve custo operacional significativo.

A aferição de idade e de renda, necessária para os programas sociais listados acima, pode ser calculada com 6 das 47 variáveis. Portanto, o conjunto de programas listado ignora mais de 85% dos dados capturados.

A questão natural que se coloca é se os dados são úteis, mas não são usados, ou se os dados não são usados porque não são úteis (por exemplo, porque todas as famílias pobres são muito parecidas). As recomendações para aprimoramento das políticas sociais são bastante distintas em cada um desses cenários: ou devem ser coletadas menos informações, ou as informações coletadas devem ser mais bem usadas.

Esta proposta mostra que os dados geralmente são úteis, mas não são usados. O público do CadÚnico é bastante heterogêneo, e não só os dados disponíveis permitem uma caracterização bastante profunda sobre a intensidade da pobreza vivida pelas famílias, como incorporar a heterogeneidade das famílias no desenho das políticas sociais pode aprimorá-las significativamente.

A melhor forma de demonstrar que a agenda é fértil e deve ser perseguida é demonstrar que a intensidade da pobreza pode oferecer informações úteis para políticas públicas relevantes. Para isso, analisaremos o caso da Tarifa Social de Energia Elétrica.

Como melhorar o uso das informações do CadÚnico por programas usuários? O caso da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE)

A energia elétrica é tipicamente considerada um bem essencial, cujo acesso deve ser universalizado.

Nesse contexto, faz sentido oferecer um desconto no valor da conta de luz de famílias que tenham uma menor disposição a pagar por ela. Se a disposição a pagar por energia fosse observável, um desconto que fosse equivalente à diferença entre a tarifa usual e a disposição a pagar, quando positiva, seria suficiente para universalizar o acesso.¹

Como a disposição a pagar por energia não é observável, o desconto deve ser desenhado a partir de informações que incentivem as pessoas a revelá-la ou a partir de informações observáveis que, em teoria, sejam fortemente correlacionadas com ela (como a pobreza).

Qual o papel do CadÚnico na definição da TSEE?

Instituída pela Lei 12.212/2010, a TSEE prevê desconto na tarifa de energia aplicada aos primeiros 80kWh de luz consumidos por mês em domicílios de baixa renda.² O conceito de baixa renda, nos termos do Art. 2º da Lei, equivale a que os moradores da unidade consumidora estejam em família inscrita no CadÚnico ou sejam beneficiários do Benefício de Prestação Continuada.³

Portanto, o caminho escolhido pela TSEE é o de utilizar informações correlacionadas (em teoria) com a disposição a pagar, partindo-se da hipótese de que estar

1 Faz pouco sentido pensar na TSEE como um programa de transferência de renda, visto que existem outros programas para transferir renda diretamente para a população de baixa renda inscrita no CadÚnico, como o PBF.

2 O patamar foi estabelecido pela MP 1.300/2025, que ainda está em tramitação durante a elaboração deste texto. Antes, o desconto era de 65% na tarifa aplicada ao consumo inferior a 30kWh por mês, 40% na tarifa aplicada ao consumo entre 31kWh e 100 kWh por mês e 10% na tarifa aplicada ao consumo entre 101kWh e 220 kWh por mês.

3 Nos termos §1º do Art. 2º, famílias inscritas no CadÚnico com renda de até três salários-mínimos podem ser beneficiárias caso algum membro precise de tratamento médico que requeira o uso contínuo de aparelhos que demandem energia elétrica.

inscrito no CadÚnico ou ser beneficiário do BPC indicaria, de forma igual para todas as famílias, a disposição a pagar por energia, independentemente até mesmo da quantidade de membros no domicílio. A hipótese faz sentido se o universo de famílias do CadÚnico é homogêneo ou se a heterogeneidade não é relevante para o problema sendo analisado.

A questão que se coloca é: há variáveis do CadÚnico que podem indicar comportamentos ou características relevantes para a disposição a pagar por energia?

Em caso afirmativo, tratar todas as famílias do CadÚnico como um bloco homogêneo pode gerar uma política de descontos subótima. Pode-se dar mais descontos do que o necessário, desperdiçando recursos públicos, ou menos descontos do que o necessário, limitando o alcance da política.

Para analisar a questão, exploraremos o fato de que, apesar de a disposição de pagar pela energia não ser diretamente observável, as famílias que furtam energia certamente têm uma disposição a pagar inferior ao preço da energia que consomem.

Embora uma disposição a pagar tão baixa a ponto de induzir o furto seja, para algumas famílias, resultado de uma interação entre preferências e a incapacidade do Estado em prevenir o furto, para outras é possível que ela seja resultado de pobreza e vulnerabilidade extremas. Nesse caso, famílias em situação de vulnerabilidade que atualmente furtam a energia que consomem talvez optassem por acessar o mercado formal caso o preço fosse mais acessível para elas. Avanços da política pública nessa direção poderiam aumentar a eficiência do mercado de distribuição de energia, ainda que não resolvam todos os problemas presentes.

No CadÚnico, a informação sobre a forma do acesso das famílias à energia elétrica é coletada na pergunta de iluminação do domicílio. A conexão informada pode ser elétrica (com medidor individual, com medidor coletivo ou sem medidor), a óleo, querosene ou gás, a vela, ou de outra forma.

Em julho de 2025, 97% das pessoas inscritas no CadÚnico estavam conectadas à rede elétrica. Dessas, 7% não tinham medidor (nem individual nem coletivo).

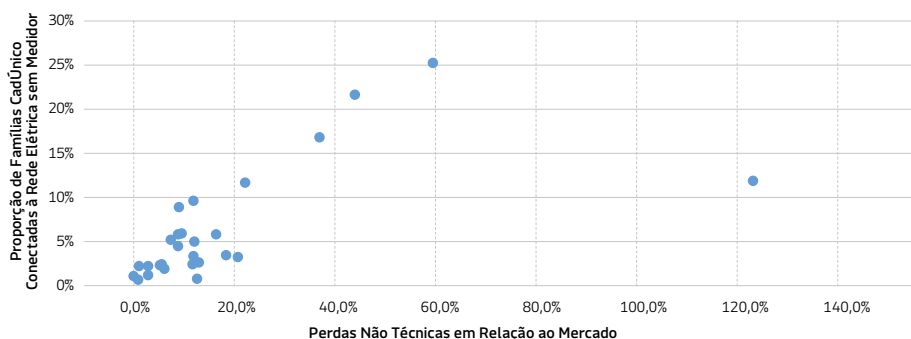
A ausência do medidor não implica, necessariamente, que as famílias não estejam pagando pela energia que consomem. Contudo, famílias que eventualmente não paguem pela energia que consomem estarão conectadas à rede nessa condição.

Por outro lado, um dos principais indicadores para mensurar o furto de energia são as perdas não técnicas, que refletem a diferença entre a energia consumida e a energia cobrada pelas distribuidoras. Elas podem decorrer de problemas de medição e cobrança, mas são tipicamente associadas ao furto.

Dados da ANEEL sugerem que o furto de energia é um problema economicamente relevante. A perda não técnica medida em 2024 ultrapassa 20% do total do mercado em seis estados (Amazonas, Rio de Janeiro, Amapá, Pará, Pernambuco e Rondônia).⁴

Uma questão natural que se coloca é como a proporção de pessoas em famílias sem medidor em relação ao total de pessoas no CadÚnico se compara com o percentual de perdas não técnicas em cada estado. Os dados, no nível da unidade da federação, estão indicados no Gráfico 1. A correlação entre as duas variáveis é 0,65.

Gráfico 1. Relação entre perdas não técnicas e proporção de pessoas em famílias conectadas à rede elétrica sem medidor no CadÚnico em relação ao total de pessoas em famílias CadÚnico, por unidade da federação



Notas: dados de perdas não técnicas como proporção do mercado consumidor extraídos da ANEEL, referentes ao ano de 2024, e dados de proporção de famílias conectadas à rede elétrica sem medidor extraídos do CECAD 2.0, do Ministério do Desenvolvimento Social, referentes ao mês de julho de 2025. Consulta realizada em 19/07/2025.

O estado do Amazonas é um claro *outlier* da amostra, com perdas não técnicas de 123% provavelmente causadas por uma dificuldade de operação da rede de energia na Amazônia Legal muito superior à observada nas demais regiões. Ao excluir o Amazonas, a correlação entre as duas variáveis chega a 0,91, sugerindo que a conexão à rede elétrica sem medidor é um fator fortemente relacionado ao volume das perdas não técnicas.

⁴ Dados disponíveis em <https://portalrelatorios.aneel.gov.br/luznatarifa/perdasenergias>. Consulta realizada em 19/07/2025.

A lógica econômica sugere que as famílias com conexões irregulares de energia têm uma disposição a pagar pelo bem muito inferior ao valor cobrado. Portanto, variáveis correlacionadas com as conexões irregulares são fortes candidatas a dimensões nas quais preços podem ser discriminados para universalizar o acesso de forma eficiente.

Evidentemente, esta proposta não sugere que o desconto na energia seja maior para famílias que declararam conectar-se à rede elétrica sem medidor, pois um desenho como esse representaria um incentivo à ligação irregular.

A questão relevante que se coloca é se há variáveis demográficas relacionadas com a probabilidade de ligação à rede elétrica sem medidor que estão também associadas a uma vulnerabilidade social maior. Essas variáveis, por sua vez, podem ser usadas para diferenciar preços.

Para avaliar se tais variáveis existem, vamos comparar três modelos distintos de seleção de beneficiários.

Estar inscrito no CadÚnico prevê a ligação à rede elétrica sem medidor?

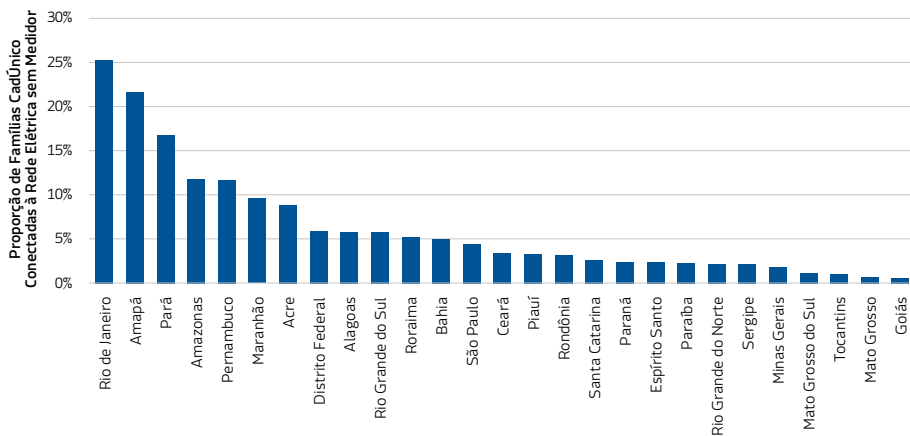
Primeiro, vamos analisar a probabilidade de uma família ter ligação de energia sem medidor entre o conjunto das famílias inscritas no CadÚnico. Essa variável é a dimensão atualmente usada pela TSEE para diferenciar preços e equivale à linha de base⁵ da nossa análise.

Ou seja, se usarmos como critério de inclusão no benefício estar inscrito no CadÚnico, qual é a probabilidade de atingirmos famílias em que a disposição de pagar é tão baixa que a família prefere se ligar à rede elétrica sem medidor?

Os dados por unidade da federação estão no Gráfico 2. Para algumas localidades, como o Rio de Janeiro, em uma amostra aleatória de pessoas em famílias inscritas no CadÚnico, aproximadamente 25% estarão ligadas à rede de energia sem um medidor de consumo.

5 Em relação à qual todas as inovações serão comparadas.

Gráfico 2. Proporção de pessoas em famílias CadÚnico conectadas à rede elétrica sem medidor em relação ao total de pessoas em famílias CadÚnico, por unidade da federação



Notas: dados de proporção de famílias conectadas à rede elétrica sem medidor extraídos do CECAD 2.0, do Ministério do Desenvolvimento Social, referentes ao mês de julho de 2025. Consulta realizada em 19/07/2025.

A informação de renda melhora a predição?

Para avaliar se outras variáveis estão mais fortemente relacionadas à ligação de energia elétrica sem medidor, vamos comparar a probabilidade de conexão sem medidor entre todas as pessoas do CadÚnico com a probabilidade de conexão sem medidor entre famílias inscritas no CadÚnico e extremamente pobres segundo a linha administrativa do Programa Bolsa Família (R\$ 109 per capita).⁶

A questão é: ao restringirmos os benefícios às famílias extremamente pobres, a probabilidade de atingirmos famílias com disposição a pagar muito baixa aumenta ou diminui?

Os resultados estão no Gráfico 3: em azul está indicada a probabilidade de se atingir famílias com conexão à rede elétrica sem medidor entre as inscritas no CadÚnico e a linha laranja indica a probabilidade de atingir famílias com conexão à rede elétrica sem medidor entre as inscritas no CadÚnico e extremamente pobres.

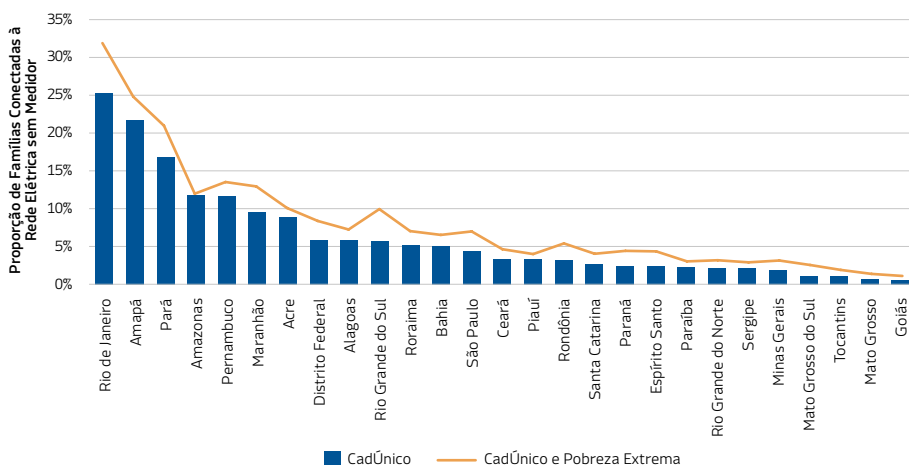
Em todas as unidades da federação, estar na pobreza extrema aumenta a probabilidade de conexão à rede elétrica sem medidor. No Rio de Janeiro, o aumento chega a sete pontos percentuais. Portanto, diferentes grupos de renda familiar do CadÚnico

⁶ Não existe uma linha oficial de pobreza extrema para o PBF, mas considera-se, neste texto, que a linha de pobreza extrema equivale à metade do valor da linha de pobreza do PBF, atualmente em R\$ 218 per capita.

têm comportamento distinto com relação ao consumo de energia, justificando uma diferenciação das políticas tarifárias entre as famílias inscritas.

Em resumo, faz pouco sentido ignorar a informação de renda *per capita* no desenho da TSEE, considerando que ela parece ser um preditor da baixa disposição a pagar pelo serviço.

Gráfico 3. Proporção de pessoas em famílias CadÚnico conectadas à rede elétrica sem medidor em relação ao total de pessoas em famílias CadÚnico, por unidade da federação, segundo grupos de renda



Notas: dados de proporção de famílias conectadas à rede elétrica sem medidor extraídos do CECAD 2.0, do Ministério do Desenvolvimento Social, referentes ao mês de julho de 2025. Consulta realizada em 19/07/2025.

Há outras variáveis que podem melhorar a predição?

As poucas iniciativas de focalizar a política social além da simples inscrição no CadÚnico usam a renda como instrumento. Contudo, há uma série de outras informações no CadÚnico, como escolaridade, características do domicílio, trabalho e deficiência, que também podem cumprir essa função. Essas informações tipicamente não são usadas para avaliar a elegibilidade aos programas sociais vinculados, mas são informativas sobre o grau de vulnerabilidade das famílias cadastradas.

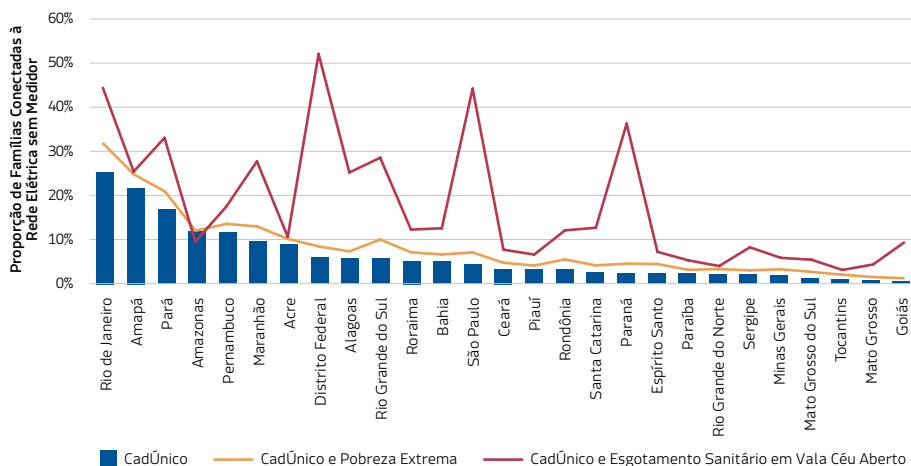
A título de exemplo, o Gráfico 4 reproduz a análise do Gráfico 3 e acrescenta a probabilidade de atingir famílias com ligação à rede elétrica sem medidor (em ver-

melho) quando o benefício é direcionado a famílias inscritas no CadÚnico cujo saneamento básico ocorre em vala a céu aberto.

Em diversos estados, um benefício que tenha como alvo as famílias com esgotamento sanitário em vala a céu aberto eleva a probabilidade de atingir domicílios com uso de energia elétrica sem medidor para mais de 30%.

Em linhas gerais, o resultado sugere que há outros indicadores no CadÚnico, além da renda, capazes de oferecer dimensões de vulnerabilidade social importantes no desenho da TSEE.

Gráfico 4. Proporção de pessoas em famílias CadÚnico conectadas à rede elétrica sem medidor em relação ao total de pessoas em famílias CadÚnico, por unidade da federação, segundo grupos de renda e escoamento sanitário



Notas: dados de proporção de famílias conectadas à rede elétrica sem medidor extraídos do CECAD 2.0, do Ministério do Desenvolvimento Social, referentes ao mês de julho de 2025. Consulta realizada em 19/07/2025.

Embora a proporção de famílias cujo esgotamento sanitário se dê por vala a céu aberto seja pequena, chegando a um máximo de 8% no Acre, 7% no Pará, 4% no Amapá e 4% no Amazonas, o resultado sugere que a diversidade dos dados das famílias inscritas no CadÚnico é bastante informativa para o desenho de políticas públicas customizadas.

Consequentemente, olhar a vulnerabilidade das famílias inscritas no CadÚnico além da inscrição delas e do valor da renda declarada tem o potencial de aprimorar a eficiência da política social e a alocação de recursos da economia.

Portfólio de programas sociais e elegibilidade a programas de suporte à emancipação da pobreza

Vinícius Botelho

Por que pensar o portfólio de programas sociais?

O CadÚnico e os programas sociais associados a ele estão intrinsecamente ligados. Se, por um lado, os dados do CadÚnico permitem focalizar as políticas sociais, por outro, o desenho das políticas sociais afeta a qualidade dos dados disponíveis.

Um exemplo dos efeitos dos programas sociais sobre a qualidade dos dados do CadÚnico é como o número de famílias unipessoais cadastradas aumentou vertiginosamente depois que o Auxílio Brasil passou a pagar benefícios elevados por família, independentemente da quantidade de membros. Diversos analistas suspeitam que a medida induziu um fracionamento das famílias para aumentar os valores recebidos.

Para mitigar o problema da declaração estratégica (quando a situação declarada pelas famílias difere da sua situação real), é preciso que nenhuma família fique em condição pior ao declarar a sua real composição e condição socioeconômica. O grande desafio é como fazer isso e, ao mesmo tempo, oferecer máxima proteção às famílias mais vulneráveis.

Esta proposta mostra que, por meio de um portfólio de programas sociais e regras de elegibilidade suficientemente diversos, existe um caminho para avançar nessa direção.

Em princípio, a elegibilidade a uma política pública deveria considerar como beneficiário o grupo de indivíduos para o qual é esperado que ela tenha impacto positivo, o que implica que nem todas as políticas públicas devem ser exclusivamente voltadas ao público em maior vulnerabilidade. Afinal, a pobreza de uma pessoa não implica, necessariamente, que ela será positivamente afetada por qualquer política pública existente. Em outras palavras, nem todas as políticas públicas definem elegibilidade a partir da lógica da proteção social.¹

Por exemplo, a capacidade de programas de inclusão produtiva de aumentar a renda dos beneficiários depende do potencial deles em gerar uma renda maior, o que está potencialmente correlacionado com o nível atual de rendimentos. Nessa direção, faz sentido oferecer uma qualificação ou certificação para um trabalhador informal em uma área em que ele já atua e da qual ele já extrai algum rendimento, enquanto a mesma qualificação e certificação oferecida para todas as outras pessoas em situação de pobreza tende a ser muito menos efetiva e desperdiçar o tempo de muitos dos beneficiários com cursos e certificações que, para eles, não têm utilidade prática (gerando evasão).

Portanto, enquanto alguns programas são voltados para oferecer proteção máxima às famílias mais vulneráveis, como os programas de transferência de renda e acesso a bens essenciais, outros são voltados para o suporte à emancipação da pobreza, como é o caso dos programas de inclusão produtiva, crédito subsidiado, *cashback* e poupança.

Ter esses dois tipos de programas com as regras de elegibilidade adequadas permitiria construir um portfólio de programas sociais completo. A ideia é que os programas de suporte à emancipação da pobreza podem ser desenhados de forma a favorecer famílias que declaram uma situação socioeconômica mais favorável (ou seja, que estão na trajetória de emancipação da pobreza) e, com isso, em princípio, garante-se que todas as famílias tenham acesso a programas sociais mais adequados às suas necessidades ao declararem as informações verdadeiras.

Assim, nenhuma família seria prejudicada por declarar sua condição socioeconômica real, ao mesmo tempo em que as famílias mais pobres recebem proteção máxima na transferência de renda e no acesso a serviços essenciais.

1 Tipicamente, os programas de proteção são os programas de transferência de renda e os programas de acesso a serviços e bens essenciais.

O modelo atual, com autodeclaração de pobreza, funciona?

Um dos grandes desafios no cadastramento da população de baixa renda em programas sociais em países em desenvolvimento decorre do elevado nível de informalidade tipicamente observado nessas economias, com rendas de difícil verificação.

Esse problema levou muitos países a definirem a elegibilidade a programas de transferência de renda por meio de modelos estatísticos preditores de pobreza. Contudo, três forças limitam substancialmente a atratividade desta opção.

Primeiro: a estimação do modelo de predição requer a realização de pesquisas de orçamento familiar, tipicamente infrequentes. Por exemplo, no Brasil, nos últimos 25 anos, somente quatro pesquisas dessa natureza foram realizadas (2002, 2008, 2017 e 2024), o que dificulta a adaptabilidade da política social a choques econômicos.

Segundo: a concessão de benefícios baseada em preditores de pobreza ainda requer uma coleta de informações, que também pode ser manipulada.

Terceiro: modelos preditores de renda são menos transparentes e, consequentemente, menos sujeitos ao controle social do que critérios de elegibilidade claros.

Fugindo a essa regra, o Brasil adotou um modelo de identificação das famílias pobres autodeclaratório e relativamente bem-sucedido. Comparações internacionais de indicadores de focalização sugerem que a política social brasileira é bastante bem focalizada.² Adicionalmente, Botelho et al. (2020) mostraram que permitir às famílias declararem a renda informal reduziu a despesa com o Programa Bolsa Família entre 40% e 44%³ em relação ao cenário em que toda a renda informal seria subdeclarada, indicando haver substancial declaração de rendimentos informais no CadÚnico.

Em suma, os dados sugerem que a autodeclaração de pobreza tem funcionado melhor do que a prática adotada em outros países, embora haja espaço para aprimoramento.

2 Vide, por exemplo, Botelho (2024).

3 De R\$ 55,7 bilhões, que seria a despesa do PBF caso ele fosse pago de acordo com as rendas formais observadas na PNAD Contínua de 2019, ou R\$ 52,1 bilhões, que seria a despesa do PBF caso ele fosse concedido de acordo com as rendas formais observadas no CadÚnico de 2018, para R\$ 31,2 bilhões, que foi a despesa efetiva com o PBF em 2019.

Como o rol de programas sociais pode aprimorar a autodeclaração de pobreza?

Intuitivamente, a diversidade de programas e regras de focalização pode ser usada para fornecer incentivos à declaração verdadeira de informações. Para explicá-la, vamos usar um exemplo ilustrativo. Em seguida, o exemplo será traduzido em recomendações concretas.

Suponhamos que haja três tipos de pessoas em uma economia: desempregados (extremamente pobres), trabalhadores informais e trabalhadores formais.

O formulador de política pública só observa quem são os trabalhadores formais, mas gostaria de implementar uma política voltada exclusivamente para os extremamente pobres. Contudo, na prática, não é possível distinguir os trabalhadores informais dos desempregados.

O que a experiência da focalização do CadÚnico mostra é que perguntar às pessoas se elas são extremamente pobres ajuda a distinguir os dois grupos, possivelmente porque algumas pessoas têm constrangimento em declarar uma condição socioeconômica diferente da verdadeira. Contudo, o que a experiência do efeito do Auxílio Brasil sobre a proporção de famílias unipessoais no CadÚnico mostra é que perguntar às pessoas funciona menos quando os incentivos de não declarar a verdade se tornam grandes.

Em um caso como esse, uma opção à mesa do formulador de política pública é a de desenhar programas voltados exclusivamente para os trabalhadores informais. Não basta que sejam programas para os quais somente os trabalhadores informais sejam elegíveis, é preciso que esses programas tenham impacto efetivo na vida dos trabalhadores informais e não tenham impacto efetivo na vida dos demais.

Em outras palavras, se o portfólio de programas sociais for tal que:

- (1) um trabalhador informal que se revela como trabalhador informal está melhor do que um trabalhador informal que se declara como desempregado e
- (2) um desempregado que se revela como desempregado está melhor do que um desempregado que se declara como trabalhador informal,

o problema do formulador de política pública para separar desempregados e trabalhadores informais pode ser resolvido perguntando às pessoas a sua condição de emprego.⁴

No caso, a situação de cada um desses indivíduos em cada um desses cenários depende de suas características e do impacto das políticas públicas desenhadas para cada um dos grupos existentes.

Existem programas cujas regras de elegibilidade podem ser aprimoradas para melhorar os incentivos à declaração verdadeira da condição socioeconômica das famílias?

Atualmente, quando uma família que declarava rendimentos nulos no CadÚnico passa a declarar alguma renda, ela só mantém ou perde benefícios. Portanto, o portfólio de programas sociais está longe de satisfazer a condição de compatibilidade de incentivos apresentada.

Abaixo enumeramos seis classes de programas (e propostas) nas quais faz sentido que as regras de elegibilidade ofereçam incentivos para a declaração verdadeira de renda.

1. Para programas de compras governamentais, aplica-se raciocínio similar. O valor de alimentos que as famílias podem vender ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) deveria estar relacionado à renda que essas famílias declaram no CadÚnico. Atualmente, agricultores familiares podem comercializar até R\$ 15 mil no PAA.
2. Para programas de poupança de trabalhadores de baixa renda, como a Poupança Seguro-Família proposta em Botelho et al. (2020), a lógica é bastante parecida. A proposta foi desenhada para proteger trabalhadores formais e informais de situações nas quais os seus rendimentos diminuem, prevendo que o governo deposite uma fração dos rendimentos declarados no CadÚnico, mês a mês, em conta em favor do declarante. A proposta prevê que o depósito pode ser sacado na eventualidade de

4 Essa condição é usualmente conhecida na literatura econômica como condição de compatibilidade de incentivos.

os rendimentos diminuïrem, protegendo as famílias contra quaisquer choques econômicos adversos.

Como a proposta prevê atendimento somente das famílias que declarem rendimento não nulo, e valor crescente para os depósitos conforme aumenta a renda declarada, ela oferece incentivos à declaração verdadeira da condição socioeconômica pelas famílias, especialmente entre aquelas que valorizarem *nudges* de poupança.

3. Para programas de proteção a trabalhadores afetados por choques econômicos agregados, a elegibilidade e o valor dos benefícios podem ser função da renda declarada antes do choque. Por exemplo, o Auxílio Emergencial pago para compensar trabalhadores de baixa renda pelas medidas de isolamento social tomadas durante a pandemia da COVID-19 poderia ter usado as informações de trabalhadores que se declararam conta-própria e sem carteira antes da pandemia, assim como o rendimento declarado por eles. Contudo, esses dados foram ignorados no desenho do Auxílio Emergencial, que optou por pagar benefícios trabalhistas independentemente da condição de trabalho declarada antes da pandemia.

Ainda que fosse razoável aumentar os benefícios sociais de todas as famílias naquela ocasião, a informação sobre as famílias que tinham trabalhadores informais antes da pandemia poderia ter subsidiado uma política pública mais personalizada e efetiva.

4. Para programas de inclusão produtiva que visem apoiar as atividades de um empreendedor ou produtor rural com qualificação profissional, assistência técnica ou fomento,⁵ a elegibilidade pode requerer que os beneficiários exerçam atividade econômica na área onde o apoio é oferecido e, conseqüentemente, tenham rendimento não nulo.
5. Diversos programas de crédito com subsídio voltados para a baixa renda, como algumas modalidades do Minha Casa, Minha Vida, do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, poderiam requerer que as parcelas a serem pagas não ultrapassem um percentual do rendimento

5 Programas de fomento são aqueles que oferecem recursos a fundo perdido para investimento em atividades produtivas. Por exemplo, o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais disponibiliza R\$ 4,6 mil a fundo perdido para famílias rurais de baixa renda desenvolverem projetos produtivos.

declarado pelos beneficiários no CadÚnico. Afinal, os beneficiários precisam ter atividade produtiva e capacidade de pagamento das parcelas para acessar o crédito.

6. Para programas de *cashback* de impostos, também pode-se pensar em mecanismos que vinculem a renda declarada ao máximo de *cashback* oferecido, na linha de que as despesas e a renda de uma família estão intrinsecamente ligadas.

Para que esses programas tenham sucesso em dar mais dinamismo à informação de renda individual declarada no CadÚnico, é importante também diminuir o custo das atualizações cadastrais, permitindo atualizações da renda declarada por meio eletrônico e remoto.

Na prática, a compatibilidade de incentivos discutida nesta proposta requer que a saída de alguns programas seja condição para a entrada em outros, estabelecendo uma trajetória de emancipação da pobreza sem comprometer a proteção máxima às famílias em vulnerabilidade extrema.

Referências

Botelho, Vinícius. O Cadastro Único para programas sociais do governo federal: presente e futuro. In: Mendes, Marcos (org.). *Políticas Públicas Bem-Sucedidas: Lições para promover o bem comum*. 1. ed. São Paulo: Jandaíra, 2024.

Botelho, Vinícius; Veloso, Fernando; Mendes, Marcos; Machado, Anaely; Berçot, Ana. *Programa de Responsabilidade Social: Diagnóstico e Proposta*. São Paulo: Centro de Debates de Políticas Públicas (CDPP), 2020. Artigo disponível no link <https://cdpp.org.br/wp-content/uploads/2020/09/CDPP-Paper-Projeto-Programa-de-Responsabilidade-Social.pdf>.



Volume 3
Reformas das
políticas sociais
**CAMINHOS DO
DESENVOLVIMENTO:
ESTABILIZAR,
CRESCER, INCLUIR**

ISBN: 978-65-987137-6-8

CD



9 786598 713768



CENTRO DE DEBATE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS