

# TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO BRASIL: O NOVO BOLSA FAMÍLIA E SEUS ANTECESSORES





## **Transferências de renda no Brasil: o novo Bolsa Família e seus antecessores**

O argumento deste texto foi finalizado entre março e maio de 2023. Valores reais expressos foram indexados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) até fevereiro de 2023. Para a metodologia de indexação, os valores nominais considerados assumiram sempre dezembro como seu mês de referência a cada ano, exceto para valores de 2023 (que não foram deflacionados) e para valores do Auxílio Emergencial (AE), que assumem o último mês de cada etapa como data de referência (nomeadamente, agosto de 2020 para o AE1, dezembro de 2020 para o AE2, e outubro de 2021 para o AE3).

**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC) DO MINISTÉRIO DAS  
RELAÇÕES EXTERIORES (MRE)**

**MINISTRO DE ESTADO**

Embaixador Mauro Vieira

**SECRETÁRIA-GERAL DAS RELAÇÕES EXTERIORES**

Embaixadora Maria Laura da Rocha

**DIRETOR DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO**

Embaixador Ruy Pereira

**DIRETORA-ADJUNTA DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO**

Embaixadora Maria Luiza Ribeiro Lopes

**RESPONSÁVEL PELA COOPERAÇÃO SUL-SUL TRILATERAL COM ORGANISMOS INTERNACIONAIS**

Cecília Malaguti do Prado

**ANALISTA DE PROJETOS**

Carolina Eschiletti Rodrigues Salles

**ASSISTENTE DE PROJETOS**

Hugo Peixoto Leão

**FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA NO BRASIL (UNICEF)**

**REPRESENTANTE DO UNICEF NO BRASIL**

Youssef Abdel-Jelil

**REPRESENTANTE ADJUNTA PARA PROGRAMAS**

Paola Babos

**CHEFE DE POLÍTICAS SOCIAIS, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

Liliana Chopitea

**ESPECIALISTA EM POLÍTICAS SOCIAIS**

Santiago Varella

**OFICIAL DE COOPERAÇÃO SUL-SUL**

Niklas Stephan

**OFICIAL DE COOPERAÇÃO SUL-SUL**

Juliana Monteiro Bernardino

**Núcleo editorial**

**Coordenação editorial**

Liliana Chopitea, Santiago Varella, Niklas Stephan

**Autor**

Pedro Lara de Arruda

**Produção editorial**

Projeto gráfico, diagramação e ilustrações - Daniel Lazaroni Apolinario

Fotos - Foto capa / P 6 / P 7 / P 21: UNICEF/BRZ/Raoni Liborio / P 13: UNICEF/BRZ/Fernanda Toyomoto / P 20:  
UNICEF/BRZ/Ratão Diniz

Novembro, 2023



## SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	<b>6</b>
<b>Panorama geral</b>	<b>7</b>
<b>Principais mudanças institucionais entre o PBF, seus programas sucessórios (AB e n-PBF) e o AE</b>	<b>13</b>
<b>Conclusões</b>	<b>20</b>
<b>Anexo 1. Evolução das medidas de incremento de generosidade ao longo da história do PBF</b>	<b>21</b>
<b>Referências Bibliográficas</b>	<b>23</b>

## Índice de Figuras

<b>Figura 1. Principais serviços e programas nacionais de assistência social do Brasil</b>	<b>8</b>
<b>Figura 2. Linha do tempo do n-PBF e seus programas antecessores</b>	<b>9</b>
<b>Figura 3. Cobertura de programas sociais (total de indivíduos diretamente beneficiários + seus familiares) VS Evolução da extrema pobreza. 2003-2022</b>	<b>10</b>
<b>Figura 4. Orçamento do n-PBF e seus predecessores. Valores reais (em bilhões de BRL)</b>	<b>11</b>
<b>Figura 5. Evolução dos benefícios médios pagos pelo PBF, AB e n-PBF a famílias beneficiárias (em valores reais e nominais)</b>	<b>12</b>

## Índice de Tabelas

<b>Tabela 1. Pt 1 de 4. Resumo das características do n-PBF e seus predecessores. Período de existência, regras de elegibilidade e processo de seleção de beneficiários</b>	<b>14</b>
<b>Tabela 2. Pt 2 de 4. Resumo das características do n-PBF e seus predecessores. Regra de permanência e condicionalidades</b>	<b>15</b>
<b>Tabela 3. Pt 3 de 4. Resumo das características do n-PBF e seus predecessores. Fórmula de benefício</b>	<b>16</b>
<b>Tabela 4. Pt 4 de 4. Resumo das características do n-PBF e seus predecessores. Pagamento de benefícios, cobertura e orçamento</b>	<b>17</b>



## ACRÔNIMOS

AB	Auxílio Brasil
AE	Auxílio Emergencial
BC	Benefício Complementar
BC	Benefício Complementar
Bcomp	Benefício Compensatório de Transição
BET	Benefício Extraordinário de Transição
BEXT	Benefício Extraordinário
BPC-Idosos	Benefício de Prestação Continuada para pessoas idosas
BPI	Benefício Primeira Infância
BRC	Benefício de Renda de Cidadania
BSP	Benefício de Superação da Extrema Pobreza
BVF	Benefício Variável Família
CadÚnico	Cadastro Único
CAIXA	Caixa Econômica Federal
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
DPDI	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias
EP	Extrema Pobreza
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LA	Liberdade Assistida
LOA	Lei Orgânica da Assistência Social
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
MSE	Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade
n-PBF	Novo Bolsa Família
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PCD	Pessoa com Deficiência
PCF	Programa Criança Feliz
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
Procad	Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSD	Poupança Social Digital
PSE	Proteção Social Especial
PTR	Programa de Transferência de Renda
RF	Responsável Familiar
RFPC	Renda Familiar Per Capita
SAI	Serviço de Acolhimento Institucional
SAR	Serviço de Acolhimento em República
SCE	Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEAS	Serviço Especializado em Abordagem Social
SEPS	Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua
SFA	Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora
SM	Salário-Mínimo
SUAS	Sistema Único de Assistência Social



## Introdução

Desde o começo da pandemia de Covid-19, o Brasil vem passando por diversas e significativas mudanças afetando seu principal programa de transferência de renda (PTR). Durante a fase mais aguda da pandemia, o Programa Bolsa Família (PBF, criado em 2003), embora não tenha sido descontinuado, interrompeu temporariamente o pagamento de seus benefícios financeiros (operando, portanto, apenas parcialmente) pois seus beneficiários passaram a receber, em seu lugar, o valor mais generoso oferecido pelo Auxílio Emergencial (AE) (Arruda, Barbosa, et al. 2021). Com o abrandamento da pandemia, o AE foi descontinuado e o PBF substituído pelo Auxílio Brasil (AB), com benefício mais generoso, baseado naquele do AE, porém menos equitativo em função da eliminação, na prática, do caráter variável de sua fórmula de benefícios financeiros.

O AB foi ainda marcado por gargalos operacionais, decorrentes da falta de articulação do AE com os serviços socioassistenciais do país, e subsequente efeito sobre a qualidade do principal sistema de informações sociais do país, o Cadastro Único (Falcão, 2022; O Estado de São Paulo, 2023). Buscando corrigir-se alguns destes gargalos, portanto, em março de 2023 inaugurou-se o novo Programa Bolsa Família (que aqui abreviaremos como n-PBF para distingui-lo do PBF), com aumento no limiar de renda de elegibilidade ao programa, e integrado em uma estratégia nacional de fortalecimento dos serviços socioassistenciais e reabilitação do Cadastro Único (GoB, Min. Desenvolvimento Social 2023a).

O n-PBF também aumentou ainda mais a generosidade de seu benefício, transformando os R\$600,00 mensais por família pago pelo AB num benefício base, ao qual se somam outros em função do tamanho e da diversidade da composição familiar. Embora estas sejam as inovações com maior repercussão pública, há um conjunto de outros aspectos interessantes e inovadores, como, por exemplo: a criação da regra de proteção do programa; o desaparecimento da linha de extrema pobreza que o PBF oferecia como referencial para as demais políticas sociais; e a fixação de regra de atualização de valores de benefício e limiares de renda que determinam a elegibilidade ao programa ao período máximo de 24 meses. Para compreender-se as reais implicações e pretensões de cada mudança inaugurada pelo n-PBF, portanto, este texto elabora uma análise comparativa do PBF original com seus programas satélites (como no caso do AE) e também de seus sucessores (AB e, mais recentemente, o n-PBF).

Neste ano em que o Bolsa Família completa 20 anos tem-se um momento bastante oportuno para se contribuir, enriquecer e atualizar as informações sobre este programa tão amplamente conhecido, inclusive, internacionalmente. A análise deste documento inicia-se com um panorama geral discutindo a evolução de cada um

dos programas supracitados a partir de indicadores da escala de cada um como, por exemplo, os quantitativos de cobertura e orçamento. Na sequência, discute-se de forma comparativa a relação dessas variáveis com aspectos mais específicos de cada programa no que se refere às suas regras de elegibilidade, processos de seleção de beneficiários, regras de permanência no programa, requisitos de condicionalidades exigidos dos beneficiários, fórmulas de benefício e sistemas de pagamento utilizados.

De maneira geral, o estudo conclui que cada programa satélite do PBF ou sucessor desta iniciativa tem diferenças marcantes que caracterizam mais do que a simples alteração de marca (rebranding). Também resta claro que a atuação isolada do AE, sem participação de tradicionais parceiros operacionais do PBF, como governos subnacionais e serviços socioassistenciais, e num contexto de desinvestimento setorial invisibilizado pela capitalização dos PTRs de forma mais isolada, gerou graves consequências que, no médio prazo, afetam a capacidade de focalização dos PTRs que sucederam esta experiência. Conclui-se ainda que este fato foi agravado pela adoção de um benefício generoso, porém não equitativo, por parte do AB. Nesta ótica, o n-PBF surge como esforço orientado a solucionar estes gargalos, ao mesmo tempo em que, consciente do contexto de ajuste fiscal pelo qual passa o Brasil, inaugura medidas inéditas voltadas para controlar os gastos do programa por meio de uma regra de proteção mais estrita.



## Panorama geral

Desde sua redemocratização, em 1988, o Brasil vem construindo um vasto aparato de políticas públicas para o combate à pobreza, o qual inclui uma rede nacional de serviços socioassistenciais, políticas de valorização do salário-mínimo, um regime previdenciário multi-pilar, programas habitacionais, de desenvolvimento rural e agrícola, e uma série de programas de transferência de bens e valores. A Figura 1 ilustra como os principais programas de assistência social se articulam oferecendo uma cobertura para os diferentes ciclos de vida. De forma central na articulação deste sistema está a criação do Programa de Transferência de Renda “Bolsa Família” (PBF), em outubro de 2003.



**Figura 1. Principais serviços e programas nacionais de assistência social do Brasil**

Principal instituição gestora (autorizadora de despesas)	Gravidez e Primeira Infância	Crianças e adolescentes em idade escolar	Jovens e adultos	Idosos	Principal instituição operadora
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)	<b>Programa Bolsa Família - PBF</b> (PTR com benefícios variando segundo a presença de gestantes, crianças e adolescentes)				<b>SUAS</b> (Sistema Único de Assistência Social)
	<b>Benefício de Prestação Continuada para pessoas com deficiência - BPC - PCD</b> (PTR destinado a PCD)			<b>Benefício de Prestação Continuada para pessoas idosas - BPC - Idosos</b> (PTR destinado a idosos)	<b>SUAS</b> e Ministério do Trabalho e Previdência (MTPS) por meio do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)
	<b>Programa de Aquisição de Alimentos - PAA</b> (pela ótica da distribuição de alimentos) - programa que realiza compras estruturadas de agricultores familiares e destina estes alimentos a serviços públicos e iniciativas de distribuição de alimentos				SUAS e Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA)
			<b>PAA</b> (pela ótica da compra estruturada)		
	<b>Programa Cisternas</b> (programa que oferece cisternas para escolas e famílias carentes em regiões de seca e sem acesso à rede de abastecimento de água e esgoto)				<b>Governos subnacionais e sociedade civil</b>
MDS e SUAS		Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI (Ações estruturantes que complementam os serviços socioassistenciais no combate ao trabalho infantil)			SUAS
	Programa Criança Feliz - PCF (programa de acompanhamento domiciliar materno-infantil para desenvolvimento de capacidades sócio-cognitivas durante a primeira infância da criança)				
	<b>Serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE)</b> , que compreendem um núcleo de 12 iniciativas voltadas para atender os mais diferentes casos de vulnerabilidade social a violações de direitos, quais sejam: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Proteção Social Básica (PSB)</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)</li> <li>2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)</li> <li>3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas (DPDI)</li> </ol> </li> <li>• <b>Proteção Social Especial (PSE)</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)</li> <li>5. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias (PCDIF)</li> <li>6. Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) (MSE)</li> <li>7. Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS)</li> <li>8. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (SEPS)</li> <li>9. Serviço de Acolhimento Institucional (SAI)</li> <li>10. Serviço de Acolhimento em República (SAR)</li> <li>11. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora (SFA)</li> <li>12. Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências (SCE)</li> </ol> </li> </ul>				

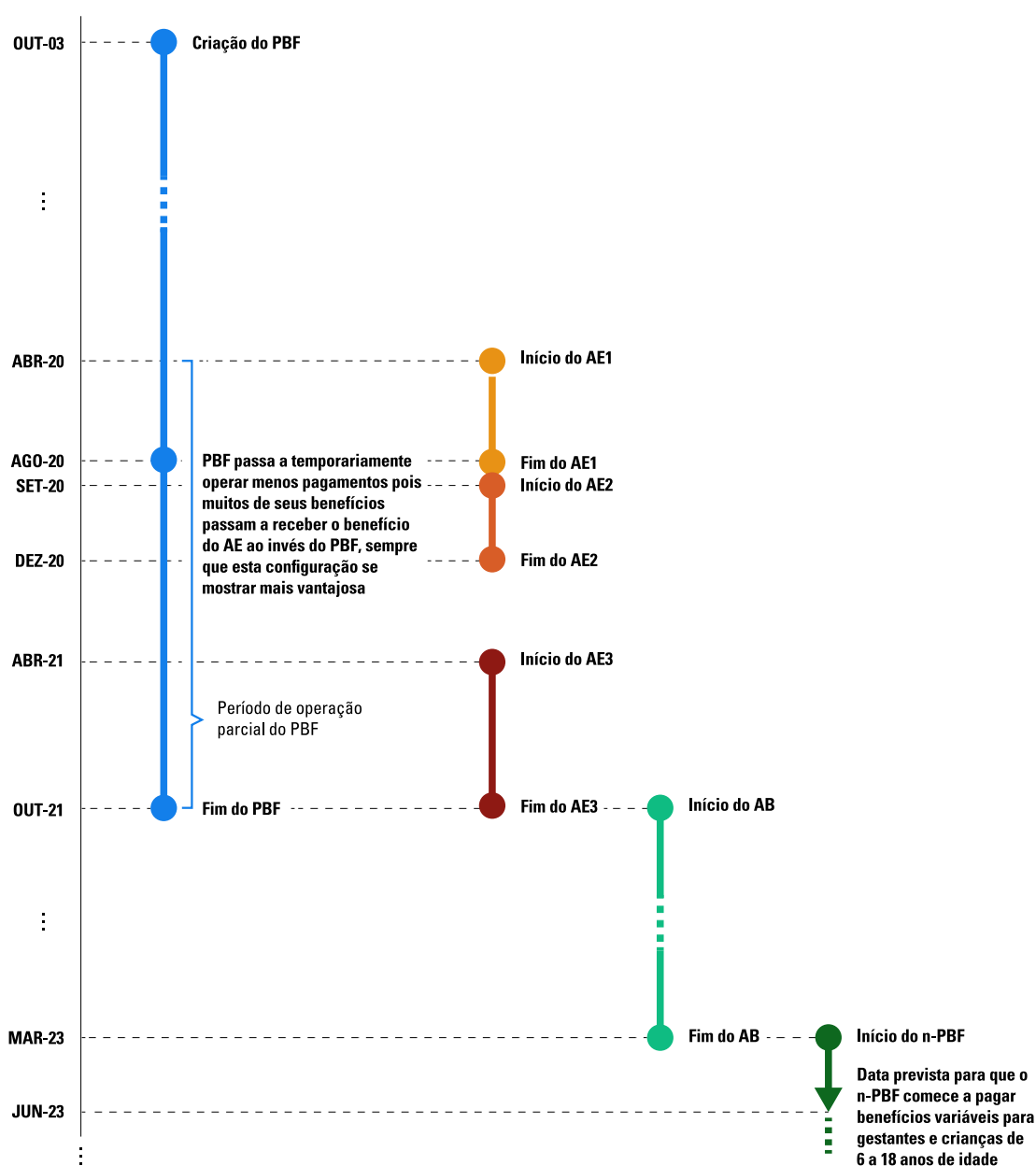
**Fonte:** Elaboração a partir de estudo associado que analisa cada uma destas iniciativas em detalhe (UNICEF no prelo a.).

Criado em outubro de 2003, o PBF manteve-se operacional até outubro de 2021, quando foi substituído pelo Auxílio Brasil (AB), que por sua vez acaba de ser substituído, em março de 2023, pelo n-PBF. Nesta trajetória, cumpre ainda destacar o papel importante desempenhado pelo Auxílio Emergencial (AE): um programa extraordinário de transferência de renda implementado ao longo de três fases (AE1, AE2 e AE3), que entre abril de 2020 e outubro de 2021 ofereceu cobertura por um total de 16 meses (não operando entre janeiro e março

de 2021). A iniciativa, que não chega a ser um programa sucessor do PBF, muito embora tenha tido um efeito significativo nas transformações experimentadas pelo PBF daí em diante, focalizava um público bem maior do que aquele do PBF, e garantia que beneficiários do PBF recebessem o benefício do AE sempre que este resultasse em valor mais alto que aquele oferecido pelo PBF.

O AE é relevante para se compreender a substituição do PBF pelo AB, pois sua descontinuidade gerou forte demanda por uma revisão no benefício do PBF em valores mais alinhados com aquele oferecido pelo AE em sua etapa mais generosa. Às vésperas de ano eleitoral, porém, a revisão do benefício do PBF acabou ocorrendo por meio da substituição desta iniciativa pelo AB (da Silva e Silva 2022). Conforme apresentado ao longo deste texto, cada programa que sucedeu ao PBF original foi muito além do *rebranding*, ou mera alteração no nome ou marca, tendo havido em cada caso mudanças significativas na estrutura do programa.

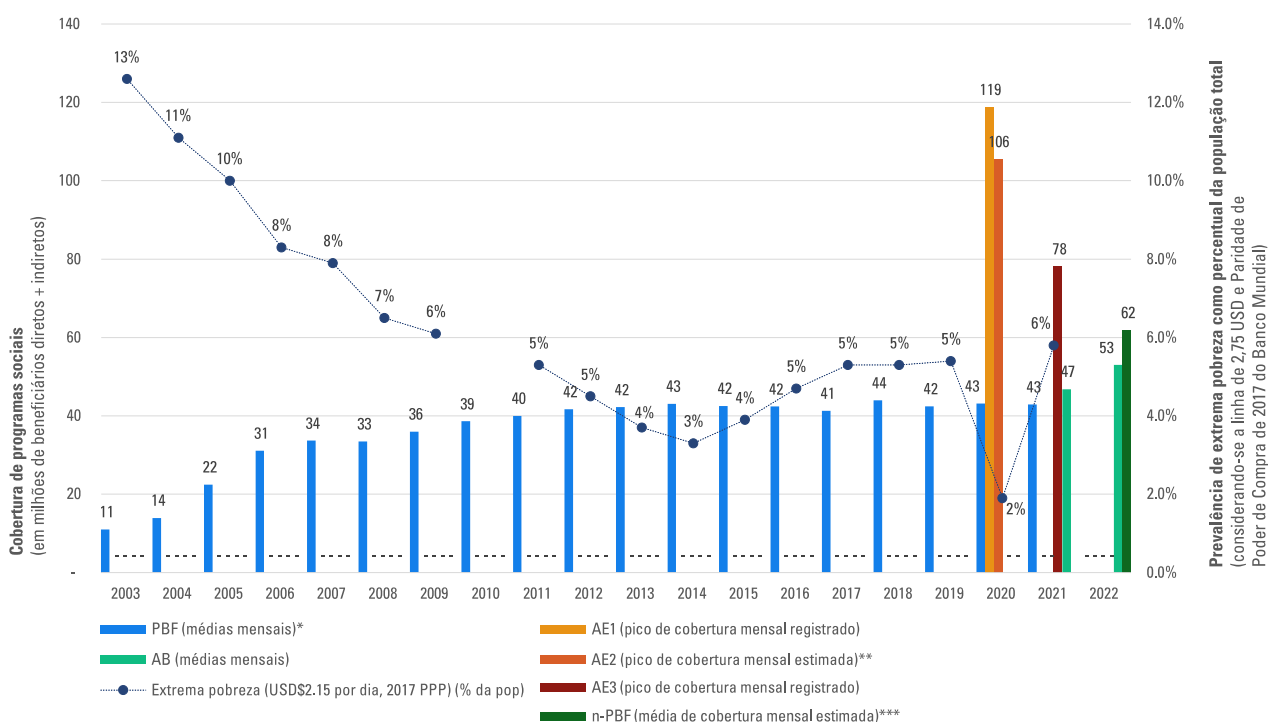
**Figura 2. Linha do tempo do n-PBF e seus programas antecessores**



Fonte: Elaboração dos autores.

Antes de apresentar-se os principais aspectos institucionais que diferenciam cada um dos programas que sucederam ao PBF original, cumpre destacar que, de maneira geral, a sucessão de iniciativas está correlacionada com o aumento tanto da cobertura quanto do orçamento do programa. Conforme ilustrado na Figura 3, a substituição do PBF pelo AB elevou a cobertura do programa de 46 milhões de beneficiários diretos (ou 14,5 milhões de famílias beneficiárias) para 53 milhões (equivalente a 20 milhões de famílias), ao passo que a recém-sancionada substituição do AB pelo n-PBF engendrou, ao final de março, a inclusão de 700 mil famílias adicionais, e até junho o programa deve alcançar 60 milhões de pessoas (ou 21,5 milhões de famílias).

**Figura 3. Cobertura de programas sociais (total de indivíduos diretamente beneficiários + seus familiares) VS Evolução da extrema pobreza (2003-2022)**



\* Para o ano de 2020 e 2021 cumpre destacar que a imensa maioria dos beneficiários do PBF passou boa parte deste período recebendo o benefício do AE ao invés daquele do PBF. Esta situação, porém, não causou a remoção formal destas pessoas do PBF: elas seguiram na lista de beneficiários, apenas não recebiam os benefícios quando o benefício do AE lhes fosse mais favorável.

\*\*valor estimado multiplicando-se a cobertura oficial de beneficiários diretos disponibilizada pelo governo pela taxa de 1,86 (média entre a taxa de conversão da cobertura direta para cobertura indireta inferida a partir de dados oficiais do governo para o AE1 e AE3). Diferente dos demais programas, aqui trabalhamos com valores estimados pois não há dados públicos referentes ao total de beneficiários diretos + indiretos do AE2. Cumpre destacar que nossa preferência por reportar a cobertura como número de beneficiários diretos + indiretos visa maximizar a comparabilidade entre todos os programas que analisamos, pois não obtivemos acesso aos dados de cobertura de famílias para nenhuma fase do AE.

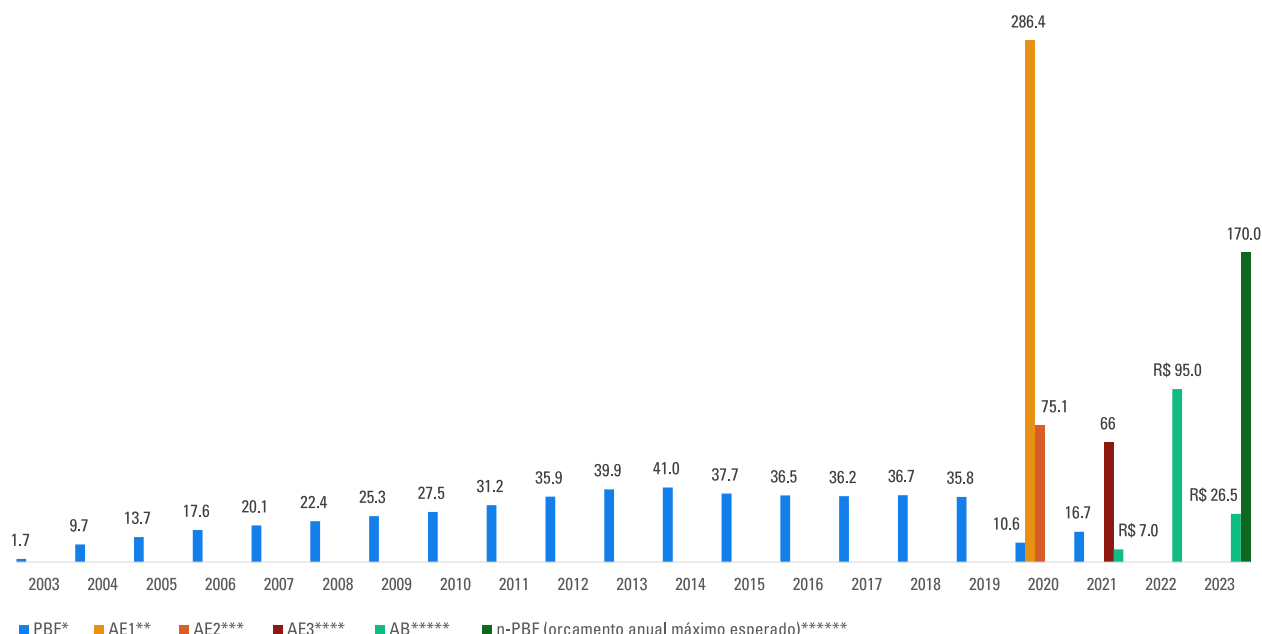
\*\*\*valor estimado multiplicando-se a cobertura esperada de famílias pelo tamanho médio de famílias do AB.

Fonte: (Arruda, Barbosa, et al. 2021; GoB, Min. Desenvolvimento Social 2022b; 2022c; 2022d; 2023a; 2023b; s.d.; World Bank 2023).

Conforme veremos mais adiante, a tendência histórica de aumento da cobertura do PBF e seus programas sucessores acaba ocorrendo em função de ajustes na “linha de elegibilidade” do programa, ou seja, ajustes no valor nominal da renda máxima que define a elegibilidade à iniciativa (ver Anexo 1 com a lista de medidas que incrementaram a generosidade do PBF a cada ano). Conforme ilustrado na Figura 4, a trajetória orçamentária do PBF, AE e seus sucessores, portanto, acaba descrevendo trajetória muito parecida com aquela de sua cobertura.



**Figura 4. Orçamento do n-PBF e seus predecessores. Valores reais (em bilhões de BRL)**



\* O orçamento do PBF para o ano de 2021 compreende apenas o período de janeiro a outubro, pois após esta data o programa foi descontinuado. Já seu orçamento para 2020 e 2021, significativamente menor que sua média histórica, reflete o fato de que muitos de seus beneficiários passaram boa parte deste período recebendo o benefício do AE ao invés daquele do PBF sempre que esta formatação resultasse mais favorável às pessoas.

\*\* O orçamento do AE1 compreende apenas o período de operação da iniciativa, entre abril e agosto de 2020.

\*\*\* O orçamento do AE2 compreende apenas o período de operação da iniciativa, entre setembro e dezembro de 2020.

\*\*\*\* O orçamento do AE3 compreende apenas o período de operação da iniciativa, entre abril e outubro de 2021.

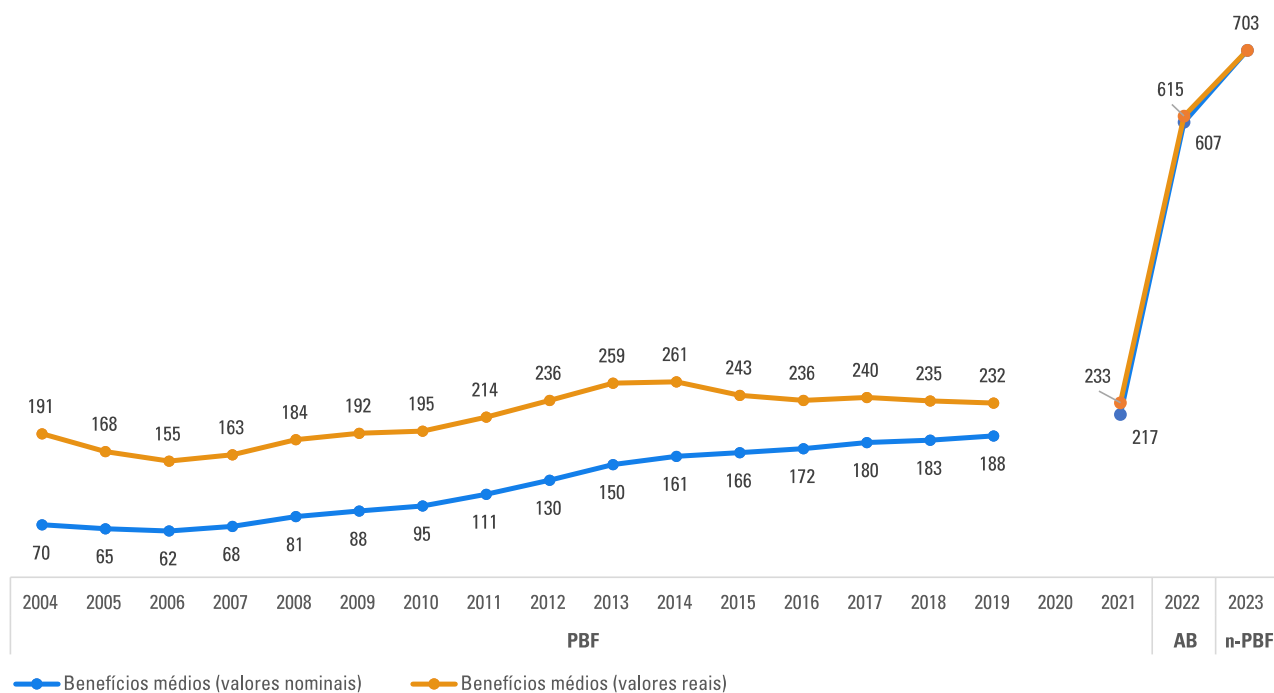
\*\*\*\*\* O orçamento do AB referente a 2020 refere-se apenas aos primeiros dois meses de operação do programa, durante os meses de novembro e dezembro. Já o orçamento para 2023 inclui apenas os últimos dois meses de operação da iniciativa, janeiro e fevereiro, pois de março em diante passou a vigorar o n-PBF, que o substituiu.

\*\*\*\*\* Não há ainda dados públicos acerca da projeção exata de custos do n-PBF. Por isso, usamos como referência o valor de R\$170 bi, destacado por gestores do programa em declarações públicas (O Estado de São Paulo 2023), e condizente com recursos disponibilizados para o programa pela LOA 2023, mas que originalmente poderiam também ser direcionados a outras políticas sociais.

**Fonte:** Elaboração dos autores baseado nas seguintes fontes: BRASIL (2023); GoB, Min. Cidadania (2022); GoB, Min. Desenvolvimento Social (2022a); (2022b); (2022d); s.d.; O Estado de São Paulo (2023).

Outro importante fator que influencia a trajetória orçamentária do PBF, AE e seus sucessores é o ritmo com que o programa ajusta seus valores de benefício à inflação. Como se nota na Figura 5, durante a fase de consolidação da iniciativa, entre 2003 e 2006, houve redução dos benefícios médios reais e nominais, mas daí em diante o programa recompôs as perdas e experimentou sucessivos aumentos até 2014, tendo então sofrido perdas inflacionárias até 2019. Em 2020/21, a redução no orçamento do PBF (ver Figura 4), sem redução formal de sua cobertura, reflete o fato de que a grande maioria de seus beneficiários passou a receber o benefício do AE ao invés daquele do PBF, posto que esta situação engendrava benefícios mais generosos para estas famílias.

**Figura 5. Evolução dos benefícios médios pagos pelo PBF, AB e n-PBF a famílias beneficiárias (em valores reais e nominais)**



*Nota: Os valores para o ano de 2021 referem-se àqueles pagos pelo PBF, e para 2022 referem-se àqueles pagos pelo AB. Valores para 2023 indicam o benefício médio esperado para o n-PBF a partir de junho, quando a iniciativa começará a pagar, além dos benefícios variáveis para a primeira infância, já operacionalizados, benefícios variáveis adicionais para gestantes e crianças com mais de 6 anos de idade. Considerando-se apenas a folha de pagamento de março de 2023, porém, o benefício médio do n-PBF seria de R\$670. Valores médios de benefícios para o ano de 2020 foram omitidos pois, neste ano, a grande maioria dos beneficiários do programa recebeu os benefícios pagos pelo AE ao invés daqueles oferecidos pelo próprio PBF.*

**Fonte:** Elaboração dos autores com base em (GoB, Min. Desenvolvimento Social 2022b).

Comparando-se a Figura 3 e a Figura 5, nota-se que as variações em valores reais de benefícios médios parecem estar mais fortemente correlacionadas com oscilações na cobertura do PBF entre 2012 e 2019 do que em outros períodos. A diferença neste grau de correlação parece particularmente notável quando se considera o período de operação do AB e n-PBF, nos quais benefícios médios reais praticamente triplicaram em relação ao limiar pré-pandemia, ao passo que a cobertura cresceu menos de 50% se comparada com aquela do imediato pré-pandemia. Este fenômeno explica-se pelo fato de que, durante toda sua existência, beneficiários cuja renda pré-benefício estivessem abaixo da linha de extrema pobreza, recebiam um benefício base no valor desta linha. De 2012 em diante, o PBF introduziu ainda o Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP), que oferecia um valor equivalente ao hiato de extrema pobreza que porventura resultasse após o cômputo da renda pré-benefício e dos demais benefícios do programa.

Tanto o benefício base para famílias extremamente pobres quanto o complemento oferecido pelo BSP, portanto, funcionavam como indexadores entre o limiar de extrema pobreza definindo acesso ao programa e sua fórmula de benefício. Ou seja, sempre que havia aumento na linha de extrema pobreza, mais pessoas passavam a ter acesso ao programa, e havia acréscimo no valor dos benefícios base e benefício de superação de extrema pobreza. Como veremos mais à frente, na prática o AB passou a operar como um benefício não variável, rompendo portanto com este fator de indexação. E o n-PBF, embora tenha retomado uma estrutura de benefício mais equitativa, variando segundo a composição de cada família, não mais faz referência à linha de extrema pobreza nem relaciona sua fórmula de benefício com os limiares de renda que a iniciativa adota como parte de suas regras de elegibilidade. Claramente, AB e n-PBF ampliaram a generosidade da cobertura e valores de benefícios, mas será importante acompanhar em que medida a ausência de um indexador afetará o equilíbrio com que o n-PBF corrigirá seus critérios de elegibilidade e valor de benefício diante da inflação nos próximos anos.



## Principais mudanças institucionais entre o PBF, seus programas sucessórios (AB e n-PBF) e o AE

De maneira geral, tanto o PBF quanto seus sucessores (AB e n-PBF) e mesmo o AE consistem em programas de transferência de renda, cujo principal critério de elegibilidade é dado pela renda familiar. PBF, AB, n-PBF são focalizados nas famílias, e não nos indivíduos, e exigem que seus beneficiários observem um conjunto de condicionalidades nas áreas de educação e saúde materno-infantil. Outra similaridade destes programas é que todos realizam processos de seleção que priorizam mulheres e outros grupos vulneráveis. E todos eles realizam o pagamento por meio da Caixa Econômica Federal – que é o banco público brasileiro com maior capilaridade nacional, dispondo de agência em 99% dos 5.570 municípios brasileiros. Tanto o PBF, quanto o AB e o n-PBF também compartilham o modus operandi de selecionarem seus beneficiários exclusivamente por meio do Cadastro Único, com intensa colaboração no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (Paiva, Cotta, e Barrientos 2019; Arruda, Barbosa, et al. 2021; Arruda, Lazarotto de Andrade, et al. 2021; Arruda et al. 2022; Falcão 2022; GoB, Min. Desenvolvimento Social 2023a; 2017; Lindert 2009; Osório e Soares 2014).

O Cadastro Único, como se sabe, é o principal sistema de informações sociais do Brasil, focalizado no registro de famílias com renda familiar total de até 3 salários-mínimos ou renda familiar per capita de até 1/2 selário mínimo. O Cadastro Único prevê atualização das informações das famílias registradas a cada dois anos, ou quando houver modificação na estrutura familiar e/ou na renda familiar. Atualmente, este sistema de informações serve a cerca de 30 políticas sociais brasileiras (Barbosa et al. 2021; UNICEF no prelo). Já o SUAS é um sistema interfederativo que equilibra autonomia e homogeneidade na oferta de serviços socioassistenciais implementados pelos diferentes governos subnacionais, tendo também um papel fundamental na alimentação do Cadastro Único, em apoio ao PBF (e seus sucessores), e em muitas outras políticas sociais brasileiras (UNICEF no prelo; no preloc; no prelob).

A Tabela 1 resume, de forma comparativa, algumas das principais características de cada uma destas iniciativas, explicitando algumas das diferenças citadas acima, as quais diferenciam o PBF do AE e de seus sucessores (AB e n-PBF). Para além destas, a tabela também revela diferenças marcantes nas diversas formas com que PBF, AB e n-PBF operam algumas atividades centrais, como a definição e seleção de seus beneficiários, a gestão de suas regras de permanência, a fórmula de benefício e a aplicação de condicionalidades.



**Tabela 1. Pt 1 de 4. Resumo das características do n-PBF e seus predecessores. Período de existência, regras de elegibilidade e processo de seleção de beneficiários**

	PBF (ver anexo 1 para mais detalhes)	AE	AB	n-PBF
Período de existência	Outubro de 2003 a outubro de 2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AE1 – abril de 2020 a agosto de 2020.</li> <li>• AE2 – setembro a dezembro de 2020</li> <li>• AE3 – abril a outubro de 2021</li> </ul>	Novembro de 2021 a fevereiro de 2023	Março de 2023 em diante
Regras de elegibilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Famílias com Renda Familiar Per Capita (RFPC) que as caracterizem como sendo pobres ou extremamente pobres.</li> <li>• Originalmente, em valores nominais, as linhas de pobreza e extrema pobreza eram de, respectivamente, R\$100,00 e R\$50,00. Ao longo de sucessivos aumentos ao longo dos anos, porém, estes limiares acabaram sendo dobrados até 2021.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AE1 e AE2 – até dois beneficiários por família com RFPC de ½ Salário-Mínimo (SM) OU Renda Familiar Total de até 3 SM. Em 2020 o valor nominal do SM era de R\$ 1.039.</li> <li>• AE3 – máximo de um beneficiário por família com RFPC de ½ Salário-Mínimo (SM) E Renda Familiar Total de até 3 SM.</li> <li>• Havia também um conjunto de regras que definiam inelegibilidade de quem participasse do sistema previdenciário ou possuísse ativos definidos como inconcidentes com os limiares de renda do programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Famílias com RFPC que as caracterizem como sendo pobres (R\$210,00) ou extremamente pobres (R\$105,00).</li> <li>• Famílias beneficiárias do PBF na data de seu encerramento foram alçadas a beneficiárias do AB mesmo nos casos residuais em que elas não se enquadravam nas novas regras de elegibilidade, porém uma vez beneficiárias, estão sujeitas à regra de permanência do programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Famílias com RFPC de até R\$218,00 mensais</li> <li>• Famílias beneficiárias do AB na data de seu encerramento são alçadas a beneficiárias do n-PBF mesmo nos casos residuais em que elas não se enquadram nas novas regras de elegibilidade, porém uma vez beneficiárias, estão sujeitas à regra de permanência do programa.</li> </ul>
Processo de seleção de beneficiários	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O responsável Familiar (RF) de famílias interessadas deve possuir cadastro válido junto ao Cadastro Único. Até 2020, RFs deveriam manifestar interesse junto a governos subnacionais e postos de atendimento do SUAS. De 2020 em diante, a seleção passa a ser feita automaticamente, sem necessidade de expressão de interesse.</li> <li>• A seleção das famílias com perfil elegível é feita pelo Ministério gestor do programa a partir das informações do Cadastro Único, de caráter amplamente utodeclaratório. A validação destas informações ocorre posteriormente, como parte da regra de permanência do programa.</li> <li>• Tanto a inscrição no Cadastro Único quanto a requisição de ingresso no PBF e sua seleção são feitas de forma contínua, na medida das possibilidades orçamentárias do programa, havendo priorização de grupos vulneráveis e quotas de beneficiários segundo estimativas de pobreza em nível do município com base no Censo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A seleção foi realizada pela DATAPREV de forma automática junto às famílias que tinham inscrições válidas no Cadastro Único até 2 de abril de 2020.</li> <li>• Para pessoas que não estivessem previamente inscritas no Cadastro Único até 2 de abril de 2020, foi disponibilizado um aplicativo para requisição do benefício, desenvolvido e gerido pela Caixa. A seleção dos elegíveis, no entanto, era feita pela DATAPREV.</li> <li>• A requisição ao AE1 por aplicativo operou entre abril e julho de 2021. E as demais fases do programa selecionavam os elegíveis dentre o público que permaneceu recebendo ininterruptamente durante as etapas anteriores do programa.</li> <li>• A DATAPREV dispôs de acesso a um enorme conjunto de dados administrativos (inclusive aqueles de natureza previdenciária e trabalhista com os quais já operava havia muitos anos no âmbito do sistema de pensões contributivas do Brasil, o INSS), e já validava as informações declaradas no ato da seleção.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A seleção foi realizada de maneira automática pela DATAPREV junto aos registros válidos do Cadastro Único (porém houve sucessivos adiamentos ao exercício de remoção de beneficiários com registro inválido junto ao Cadastro Único).</li> <li>• A validação das informações declaradas ao Cadastro Único segue o protocolo original do PBF, sendo feita apenas como parte da regra de permanência, e não no ato de seleção de beneficiários.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A seleção é realizada de maneira automática pela DATAPREV junto aos registros válidos do Cadastro Único (o n-PBF é lançado conjuntamente com o Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único (Procad), com o objetivo de depurar erros de inclusão que vêm se acumulando desde 2020).</li> <li>• A validação das informações declaradas ao Cadastro Único segue sendo feita apenas como parte da regra de permanência, e não no ato de seleção de beneficiários.</li> </ul>

Fonte: Elaboração dos autores com base nas várias referências bibliográficas citadas ao longo do artigo.

**Tabela 2. Pt 2 de 4. Resumo das características do n-PBF e seus predecessores. Regra de permanência e condicionalidades**

	PBF (ver anexo 1 para mais detalhes)	AE	AB	n-PBF
Regra de permanência / Regra de proteção	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desde 2005, anualmente as informações autodeclaradas usadas na seleção de elegibilidade são verificadas junto a registros administrativos disponíveis para o Ministério gestor do programa (que variam em cada exercício). Beneficiários cujas informações autodeclaradas forem contestadas por este exercício são alvo de apuração por parte de governos subnacionais e SUAS, podendo ser removidos do programa caso se confirme a desconformidade.</li> <li>De 2009 em diante, o programa permite a permanência no programa de beneficiários cuja RFPC tenha ultrapassado o limiar de elegibilidade, até um limite máximo de ½ SM.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A validação das informações autodeclaradas é feita no ato da seleção e, no caso do AE2 e AE3, também a cada mês, havendo exclusão de beneficiários apontados como inelegíveis ao programa a partir desta rotina.</li> <li>Não há tolerância para variações na renda acima dos limiares de elegibilidade do programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anualmente, as informações autodeclaradas usadas na seleção de elegibilidade são verificadas junto a registros administrativos disponíveis para o a DATAPREV (dentre as quais há primazia de registros trabalhistas e previdenciários). Beneficiários cujas informações autodeclaradas forem contestadas por este exercício são alvo de apuração por parte de governos subnacionais e SUAS, podendo ser removidos do programa caso se confirme a desconformidade.</li> <li>O programa tolera a permanência no programa de beneficiários cuja RFPC tenha ultrapassado o limiar de elegibilidade, até um limite máximo de 2,5 vezes a linha de pobreza utilizada pelo programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anualmente, as informações autodeclaradas usadas na seleção de elegibilidade são verificadas junto a registros administrativos disponíveis para a DATAPREV (dentre as quais há primazia de registros laborais e previdenciários). Beneficiários cujas informações autodeclaradas forem contestadas por este exercício são alvo de apuração por parte de governos subnacionais e SUAS, podendo ser removidos do programa caso se confirme a desconformidade.</li> <li>A regra de permanência foi transformada em regra de proteção. O programa permite a permanência temporária no programa de beneficiários cuja RFPC tenha ultrapassado o limiar de elegibilidade, até um limite máximo de ½ SM. Porém, este público recebe apenas metade do valor integral a que teria direito caso sua renda estivesse abaixo dos limiares de elegibilidade do programa.</li> </ul>
Condicionalidades	<p>Na área de educação</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Frequência mínima de 85% para crianças de 6 a 15 anos de idade;</li> <li>Frequência mínima de 75% para crianças de 16 a 17 anos de idade;</li> </ul> <p>Na área de saúde</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Observância do calendário de saúde (incluindo-se calendário vacinal e acompanhamento do estado nutricional) para crianças de até 7 anos de idade incompletos;</li> <li>Pré-natal para gestantes.</li> </ul>	Não havia	<p>Na área de educação</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Frequência mínima de 60% para crianças de 4 a 6 anos incompletos;</li> <li>Frequência mínima de 75% para crianças de 6 a 17 anos de idade e jovens entre 18 e 21 que recebam benefício variável e ainda não tenham concluído o ensino básico;</li> </ul> <p>Na área de saúde</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Observância do calendário de saúde (incluindo-se calendário vacinal e acompanhamento do estado nutricional) para crianças de até 7 anos de idade incompletos;</li> <li>Pré-natal para gestantes.</li> </ul>	<p>Na área de educação</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Frequência mínima de 60% para crianças de 4 a 6 anos incompletos;</li> <li>Frequência mínima de 75% para crianças de 6 a 18 anos de idade incompletos que não tenham concluído o ensino básico</li> </ul> <p>Na área de saúde</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Observância do calendário de saúde (incluindo-se calendário vacinal e acompanhamento do estado nutricional) para crianças de até 7 anos de idade incompletos;</li> <li>Pré-natal para gestantes.</li> </ul>

Fonte: Elaboração dos autores com base nas várias referências bibliográficas citadas ao longo do artigo.

**Tabela 3. Pt 3 de 4. Resumo das características do n-PBF e seus predecessores. Fórmula de benefício**

	PBF (ver anexo 1 para mais detalhes)	AE	AB	n-PBF
Estrutura de benefícios financeiros	<p>Em seu último formato, em outubro de 2021, o programa oferecia um Benefício Básico de R\$100 por mês para famílias extremamente pobres (indexado à linha de extrema pobreza do programa). Adicionalmente, tanto famílias pobres quanto as extremamente pobres recebiam até 5 benefícios variáveis por criança, jovens (16 a 17 anos) e, mulher gestante, e/ou nutriz. Crianças, gestantes e nutrizas recebiam adicional de R\$49,00 por mês, e jovens recebiam adicional de R\$57,00 por mês. Finalmente, havia o Benefício de Superação de Extrema Pobreza, que complementava os benefícios acima com o valor necessário pra que nenhuma família permanecesse abaixo da linha de extrema pobreza.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O AE1 oferecia 5 pagamentos de R\$600,00 por beneficiário individual, com um máximo de 2 beneficiários por família, sendo que mães chefes de famílias monoparentais tinham direito a benefícios em valor dobrado.</li> <li>• O AE2 oferecia até 4 pagamentos mensais de R\$300,00 por beneficiário, com um máximo de dois beneficiários por família. Mães chefes de famílias monoparentais tinham direito a benefícios em valor dobrado, porém nestes casos outro membro da família não poderia receber o benefício.</li> <li>• O AE3 oferecia um benefício base de R\$250,00 por mês para apenas um beneficiário por família. Mães chefes de famílias monoparentais recebiam adicional de R\$125,00 por mês, ao passo que beneficiários em famílias unipessoais sem crianças recebiam um benefício menor, de apenas R\$150,00 por mês.</li> </ul>	<p>Em teoria, o programa possuía uma estrutura de benefícios variáveis, que oferecia R\$130,00 por mês por criança com até 36 meses de idade incompletos, e um adicional de R\$65,00 por mês por gestante, nutriz, criança, adolescentes e jovens de até 21 anos de idade. Havia ainda o Benefício de Superação de Extrema Pobreza, que complementava os benefícios acima com o valor necessário para que nenhuma família permanecesse abaixo da linha de extrema pobreza. Adicionalmente, havia um Benefício Compensatório de Transição (BComp) garantindo que beneficiários advindos do PBF seguissem recebendo o valor anteriormente pago pelo PBF quando a nova fórmula de benefício adotada pelo AB se mostrasse menos favorável a elas.</p> <p>Porém, a estrutura de de benefícios originais, acima descrita, foi rapidamente substituída por dois outros benefícios, que na prática fizeram com o que o AB operasse como se fosse um programa de benefício fixo: o Benefício Extraordinário (BEXT), criado em dezembro de 2021, e o Benefício Complementar (BC), estabelecido no início de 2022. O BEXT oferecia complemento aos benefícios variáveis garantindo que nenhuma família recebesse menos de R\$400,00 por mês, ao passo que o BC oferecia outros R\$200,00 por mês por família. Ambos os benefícios foram originalmente pensados para terem duração temporária, mas acabaram sendo postergados até o fim do programa.</p> <p>Além dos benefícios indicados acima, havia provisão de "incentivos ao esforço individual e emancipação", sob a forma de pagamentos de R\$1.000 anuais para famílias com filhos se destacando em competições científicas ou desportivas, além de um adicional de R\$200,00 por mês para famílias de agricultores familiares que disponibilizassem ao programa Alimenta Brasil (programa de compras estruturadas junto a agricultores familiares e distribuição de alimentos) uma produção equivalente a pelo menos 10% deste valor. Estes benefícios não chegaram a ser pagos em larga escala.</p>	<p>O programa volta a ter benefícios que variam em função da composição familiar (número e diversidade dos integrantes da família), conforme a cesta abaixo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Benefício de Renda de Cidadania (BRC), no valor de R\$142,00 mensais por integrante da família, destinado a todas as famílias beneficiárias.</li> <li>• Benefício Complementar (BC), complementando o BRC para garantir que nenhuma família receba valor inferior a R\$600,00 por mês.</li> <li>• Benefício Primeira Infância (BPI), no valor de R\$150,00 por criança de 0 a 7 anos incompletos.</li> <li>• Benefício Variável Família (BVF), a ser pago a partir de junho de 2023, no valor de R\$50,00 por mulher gestante, nutriz, crianças e adolescentes de idades entre 7 e 18 anos de idade incompletos.</li> </ul> <p>Adicionalmente, existe um Benefício Extraordinário de Transição (BET), garantindo que beneficiários advindos do AB seguissem recebendo o valor anteriormente pago pelo AB quando a nova fórmula de benefício adotada pelo n-PBF se mostrar menos favorável a elas.</p> <p>Os "incentivos ao esforço individual e emancipação" herdados do AB serão pagos por um período de um ano a partir de sua concessão, e a partir daí serão descontinuados.</p>

**Fonte:** Elaboração dos autores com base nas várias referências bibliográficas citadas ao longo do artigo.

**Tabela 4. Pt 4 de 4. Resumo das características do n-PBF e seus predecessores. Pagamento de benefícios, cobertura e orçamento**

	PBF (ver anexo 1 para mais detalhes)	AE	AB	n-PBF
Pagamento de benefícios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagamento realizado pela Caixa econômica Federal (CAIXA, banco comercial público com maior capitalidade nacional), sem custos aos beneficiários.</li> <li>• Pagamento realizado em Conta Poupança Caixa Fácil ou, para quem não indique interesse em abrir conta Caixa Fácil ou não possua a documentação necessária para isso, pagamento por meio de Cartão Social do PBF, que permite apenas o saque integral dos benefícios a cada mês junto à CAIXA e sua rede conveniada, havendo estorno periódico de valores não sacados dentro de uma janela de tempo pré-estabelecida.</li> <li>• Ao final de 2020 o PBF iniciou a migração dos pagamentos da população com documentação mínima exigida para abertura de conta bancária para a Poupança Social Digital (PSD) que fora inaugurada como forma de pagamento do AE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagamento realizado pela CAIXA.</li> <li>• Criação automática de Conta Poupança Social Digital – PSD, semelhante à Caixa Fácil, porém de operação completamente digital, incluindo-se recursos para realização de qualquer transação sem a necessidade de cartão físico.</li> <li>• Beneficiários que pertencem ao PBF seguiram recebendo pagamentos junto a seus meios tradicionais (Caixa Fácil ou Cartão Social) até que o PBF adotou a PSD e realizou as migrações de quem tinha documentação mínima para abertura de PSD.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagamento realizado pela CAIXA.</li> <li>• Pagamento feito preferencialmente via PSD, porém mantendo-se o pagamento via Cartão Social para beneficiários que não possuíam a documentação mínima para abertura de PSD.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagamento realizado pela CAIXA.</li> <li>• Pagamento feito preferencialmente via PSD, porém mantendo-se o pagamento via Cartão Social para beneficiários que não possuíam a documentação mínima para abertura de PSD.</li> </ul>
Cobertura	O programa beneficiava 14,6 milhões de famílias (43 milhões de pessoas) em outubro de 2022, quando foi descontinuado.	O AE beneficiou em média 50,7 milhões de beneficiários diretos por mês ao longo de suas três fases, com pico de cobertura de 68,3 milhões de beneficiários diretos durante o AE1 (equivalente a 118,8 milhões de beneficiários diretos e indiretos), 56,8 mi beneficiários diretos durante o AE2 e 39,4 mi beneficiários diretos durante o AE3.	O programa alcançou um pico de 21,9 mi famílias beneficiadas em fevereiro de 2023 (equivalente a 55,7 milhões de indivíduos).	O programa cobria cerca de 21,5 mi famílias até junho de 2023. Para além da inclusão de novos beneficiários elegíveis em virtude da linha de renda mais alta, deve haver alteração no sentido de corrigir erros de inclusão e exclusão herdados do programa anterior, estimados em mais de 1 milhão de famílias.
Orçamento	Em valores reais, o PBF gastou R\$17 bi em 2021 (quando muitos de seus beneficiários receberam o benefício do AE3 ao invés do benefício próprio do PBF).  No último ano antes da introdução do AE, porém, o orçamento do PBF, em valores reais, alcançou R\$31 bi em 2019.	Em valores reais... <ul style="list-style-type: none"> <li>• O AE1 gastou R\$ 286 bi em benefícios;</li> <li>• AE2 gastou R\$ 75 bi em benefícios;</li> <li>• AE3 gastou R\$ 66 bi em benefícios.</li> </ul>	Em valores reais, o programa gastou, entre janeiro e dezembro de 2022, R\$95 bi em pagamentos de benefícios.	A LOA de 2023 disponibilizou recursos de até R\$170 bi que podem ser utilizados pelo n-PBF e outros gastos sociais, porém declarações de gestores do programa sinalizam que o n-PBF pode acabar ficando com o valor integral.

**Fonte:** Elaboração dos autores com base nas várias referências bibliográficas citadas ao longo do artigo.

Com base na descrição de cada programa apresentada na Tabela 1, nota-se que o AE teve um efeito disruptivo na trajetória de seleção baseada apenas no Cadastro Único. Quase metade dos beneficiários do AE não estavam previamente inscritos no Cadastro Único e fizeram seu requerimento por meio de um aplicativo específico destinado a esta função. Este fato, embora se fundamentasse na urgência de se alcançar uma população muito maior do que aquela já inscrita no Cadastro Único, e de evitar-se aglomerações nos postos de atendimento do SUAS, acabou por prejudicar a precisão e a qualidade do Cadastro Único. Isto, pois durante os quase dois anos de operação do AE, a exigência da realização deste procedimento como contrapartida ao recebimento de um programa de transferên-



cia de renda deixou de existir. O PBF, que tradicionalmente exigia atualização cadastral de seus beneficiários, suspendeu este procedimento durante a pandemia, e o AE não incentivou que seu público-alvo viesse a se inscrever no Cadastro Único. Este fato foi ainda agravado posto que, findado o AE, não houve esforço sistêmico para que seus beneficiários selecionados a partir de aplicativo específico fossem convenientemente integrados no âmbito do Cadastro Único. Desta forma, os primeiros meses após a inauguração do AB foram marcados por uma crise de saturação dos postos do SUAS, em virtude do acúmulo de demandas por registro ou atualização junto ao Cadastro Único (Arruda, Barbosa, et al. 2021; Arruda et al. 2022; Barbosa et al. 2021; G1 2020; CNM 2000; 2022).

Outro aspecto relevante expresso na Tabela 1 diz respeito à forma como o AE e o AB romperam com a estrutura de pagamento equitativo que informava o PBF original, cujo desenho previa benefícios variáveis segundo a composição de cada família e a existência de crianças, gestantes e nutrizes. No caso do AE, houve mudança inclusive no foco principal do programa, que passou a ser centrado no indivíduo, e não na família, muito embora houvesse uma quota máxima de beneficiários individuais por família. Se por um lado o AE teve o mérito de oferecer um benefício de valor bem mais generoso que aquele oferecido pelo PBF, e portanto mais condizente com os desafios trazidos pela pandemia, por outro lado acabou perdendo em termos de equidade, posto que oferecia benefícios fixos, ou, melhor dizendo, que variavam apenas na hipótese de tratar-se de mãe chefe de família uniparental. Sob forte influência eleitoral, o AB, ao substituir o PBF, acabou herdando, na prática, a estrutura de benefício fixa do AE1. Muito embora, formalmente, o AB possuísse uma estrutura de benefícios variáveis conforme a composição familiar, na prática todas as famílias recebiam um benefício fixo da ordem de R\$600,00 reais, em função do estabelecimento dos benefícios extraordinário e complementar, logo após a criação do AB (O Estado de São Paulo 2023).

A operação do AE e do AB com base em um benefício (na prática) fixo, gerou ainda um desafio adicional à reabilitação do Cadastro Único, posto que acabou funcionando como incentivo para que membros de uma mesma família omitissem seus vínculos, explorando assim um desafio estrutural dos registros administrativos brasileiros caracterizado pela ausência de um registro de identidade nacional. Como se sabe, os registros de identidade nacionais são estaduais, e sofrem gargalos de integração, ao passo que os dados sobre composição familiar sob posse da Receita Federal, além de abrangerem apenas a parcela reduzida da sociedade que declara imposto de renda, acabam não sendo compartilhados com outros órgãos públicos por questão de sigilo (Barbosa et al. 2021; Arruda, Barbosa, et al. 2021).

Conforme anunciado pelo governo atual, houve um crescimento muito provavelmente artificial de cerca de 5 milhões de famílias de uma pessoa só durante o período de vigência do AB, além de outros 1 milhão de famílias suspeitas segundo análises preliminares feitas pela equipe gestora do n-PBF, gerando assim a suspeita de que pelo menos 2,5 milhões de famílias beneficiárias do programa não sejam, de fato elegíveis (O Estado de São Paulo 2023; GoB, EBC 2023). Não por acaso, o n-PBF surge com um desenho explicitamente voltado para recuperar a equidade da estrutura de benefícios do PBF original e, também, seu papel enquanto estímulo à declaração fidedigna de informações por parte da população. Além de ser lançado em sincronia com uma política específica para fortalecimento do SUAS e do Cadastro Único, o n-PBF garante, além do piso de R\$600,00 por família, outros benefícios variáveis conforme a composição familiar.

Outro ponto de bastante inflexão na trajetória do PBF e seus sucessores diz respeito às medidas para definir como auferir a veracidade das informações prestadas pelos requerentes do programa, e para definir até que ponto famílias beneficiárias podem manter-se no programa caso experimentem aumento em seus rendimentos acima dos limiares que definem a elegibilidade à iniciativa. Este conjunto de regras é importante pois, historicamente, o público do PBF tende a experimentar bastante volatilidade na renda do trabalho (Soares 2010). A regulamentação sobre as variações de renda aceitáveis, portanto, contribuem para a progressividade na cobertura do programa, evitando-se erros de inclusão e exclusão, e também para que os programas não gerem desincentivos ao trabalho.

Como se sabe, o Cadastro Único tem uma natureza amplamente autodeclaratória, sobretudo no que se refere à renda e à composição familiar. Tanto o PBF quanto seus sucessores realizam a seleção com base nestes dados, e só depois, como parte de suas rotinas de validação, apura se mantém ou exclui beneficiários cujas informações declaradas sejam colocadas em suspeição (Paiva, Cotta, e Barrientos 2019; Osório e Soares 2014). Historicamente, o PBF sempre realizou esta sinalização de possíveis casos de inelegibilidade por meio de cruzamento junto a outras bases administrativas, que por muitos anos eram definidas de forma relativamente ad hoc, inclusive devido à dificuldade em obter-se acesso a outras bases de dados públicas. Com a introdução do AE, esta validação passou a ser feita no ato da seleção dos beneficiários (e não posteriormente), e dispôs de um conjunto vasto de dados nunca antes disponíveis ao PBF, as quais passaram a ser atualizadas num fluxo mais constante. Contudo, e dada a forte pressão dos órgãos de controle sobre o AE, é possível que tenha havido alguns excessos neste procedimento, como por exemplo, o uso de bases administrativas de qualidade questionável, ou mesmo o uso de indicadores de posse de bens como preditores da renda real das pessoas (Barbosa et al. 2021). A partir desta lição, tanto o AB quanto o n-PBF acabaram retrocedendo ao procedimento previamente adotado pelo PBF, que validava as informações após a seleção, e não no ato da seleção. Contudo, manteve-se o acesso mais estruturado a bases administrativas de maior adequabilidade para este exercício, sobretudo aquelas de caráter trabalhista e previdenciário.

Uma outra singularidade do AE que foi descontinuada pelo AB e n-PBF diz respeito à regra definindo até que ponto a renda de uma família pode variar sem que ela perca o direito ao programa: a chamada regra de permanência (que no caso do n-PBF passam a se chamar “regras de proteção”). No AE não havia tolerância alguma: tão logo se apurasse que o beneficiário ultrapassou o limiar de renda que define elegibilidade, ele ou ela era automaticamente excluído do programa (Arruda, Barbosa, et al. 2021; Barbosa et al. 2021). Já no caso do PBF, AB e n-PBF, manteve-se uma regra que permitia aumento até um determinado limiar de renda maior do que aquele que mediava o acesso ao programa. Embora a estrutura desta regra tenha sido a mesma no caso dos três programas, cumpre destacar que o AB passou a utilizar como referência a linha de pobreza, ao passo que o PBF e o n-PBF utilizam como referência o SM, que historicamente sofre correções monetárias mais robustas e frequentes que aquela das linhas de pobreza. Dada a breve duração do AB, porém, não foi possível apreciar em que medida o indexador lastreado na linha de pobreza de fato gerou maiores perdas inflacionárias do que o que haveria caso a referência tivesse sido mantida no SM (Paiva, Cotta, e Barrientos 2019; Osório e Soares 2014).

Assim como no PBF e AB, o n-PBF permite que famílias na regra de permanência (ou proteção) recebam o benefício por até dois anos. Contudo, o n-PBF inovou ao estabelecer que estas famílias deverão receber benefícios equivalentes a apenas 50% do que receberiam caso sua renda seguisse abaixo do limiar utilizado para definir a elegibilidade ao programa (GoB, Min. Desenvolvimento Social 2023a).

A escolha por reduzir-se o valor do benefício pago a famílias dentro da regra de permanência/proteção, reflete uma preocupação dos gestores do n-PBF em ancorar o orçamento do programa em bases mais sustentáveis, posto que a sucessão de aumentos nos valores de benefícios inaugurada pelo AE e pelo AB vem sendo amplamente dependentes de arranjos de difícil sustentabilidade do ponto de vista fiscal.

Na esfera do pagamento de benefícios, cumpre destacar que o AE inaugurou um enorme avanço que se manteve como parte do AB e, agora, também do n-PBF. Embora o PBF já oferecesse conta bancária sem custos a seus beneficiários, era preciso que os beneficiários ativamente fizessem esta solicitação, do contrário seu benefício era pago em uma conta que apenas permitia o saque do valor em sua íntegra, e que inclusive gerava a devolução de recursos não gastos ao Tesouro de tempos em tempos. O AE não apenas passou a abrir contas bancárias de forma automática para beneficiários que não indicassem outras formas de recebimento do benefício, como também proporcionou a estas pessoas o acesso a uma conta bancária digital com maiores comodidades a seus correntistas (Arruda, Lazarotto de Andrade, et al. 2021).

Finalmente, vale destacar ainda que o n-PBF não lastreia o limiar de renda que define elegibilidade ao programa, tampouco seus valores de benefício, com base em linhas de pobreza e extrema pobreza. Esta ausência, embora não necessariamente afete o programa, pode vir a ser sentida por outras políticas públicas. Como se sabe, o Brasil não possui uma linha nacional oficial de pobreza ou extrema pobreza, portanto as linhas arbitradas pelo PBF e AB sempre cumpriram, de forma instrumental e não oficial, parte deste papel. O fato de o n-PBF não caracterizar suas linhas de elegibilidade como sendo uma linha de pobreza e extrema pobreza, portanto, acaba reduzindo o instrumental disponível para análises sobre a pobreza no país, e mesmo a operacionalização de outros programas que historicamente se valem dos referenciais estabelecidos pelo PBF e AB. No limite, a designação do limiar de elegibilidade do PBF como sendo linhas de pobreza ou extrema pobreza é menos importante, mas a falta de duas linhas, definindo patamares mais e menos graves de privação, pode ser uma ausência mais notável.



## Conclusões

Sob muitos aspectos, o AE deu início a (ou foi fruto de) uma abordagem da proteção social muito pautada na centralidade do valor do benefício. Logicamente, este é um aspecto importante para qualquer PTR, e o mérito de negociar-se espaço fiscal para o pagamento de benefícios generosos é inestimável, assim como também é indiscutível o efeito de curto-prazo que o AE teve sobre as condições de bem-estar da população. Em seu auge, o AE chegou a ter efeito na redução da prevalência de pobreza nacional (Cereda, Rubião, e Sousa 2020; Lara Ibarra 2021; Gonzales e Barreira 2020; Gonzales e Oliveira 2021; GoB, IBGE 2021). Como se viu, porém, a viabilização desta conquista com desinvestimento em outras, e sem o devido cuidado com os instrumentos operacionais do setor, tendem a minar estes ganhos no médio e longo prazo. Um dos principais desafios do n-PBF, portanto é justamente a reabilitação do Cadastro Único e do SUAS, para que se reduzam as filas de espera por atendimento, e para que as famílias voltem a declarar suas informações de forma fidedigna, evitando assim erros de focalização que comprometem a equidade do programa.

A qualidade dos dados do Cadastro Único não apenas impacta a progressividade do n-PBF, mas de toda a política social, já que outras iniciativas também se valem deste instrumento para sua focalização e seleção de beneficiários (inclusive aquelas de orçamento elevado, como no caso de algumas políticas habitacionais e de desenvolvimento rural e agrário). Dada a centralidade do PBF no sistema de proteção social nacional, sob

muitos aspectos pode ser mais barato oferecer benefícios adicionais variáveis que incentivem a declaração fidedigna de vínculos familiares do que desvirtuar o orçamento de várias políticas sociais incapazes de priorizarem seu público-alvo. Na esteira da (re)priorização de políticas sociais que engendrou a criação do n-PBF, vale lembrar que outros programas usuários do Cadastro Único e com grande potencial orçamentário tendem a também ganhar fôlego.

Além de potencialmente “recuperar” parte de seus gastos viabilizando uma focalização de qualidade por meio do Cadastro Único, o n-PBF também reflete uma preocupação fiscal em medidas como, por exemplo: a redução do benefício pago a famílias dentro da regra de permanência/proteção e na própria incorporação de um protocolo mais estruturado para validação das informações declaradas por seus beneficiários.

Apesar de seu nome homônimo ao PBF que operou entre 2003 e 2021, o programa inaugurado no último dia 3 de março é significativamente diferente de seus predecessores, pois lança mão de novos instrumentos para resgatar os valores que preconizaram o PBF original, e o faz num ambiente bem mais desafiador, marcado pelo recente uso do AB para fins eleitorais, pelo ambiente fiscal que urge por mais sustentabilidade, e pelo desafio de gerir-se um benefício cujo valor, ao aproximar-se daquele do SM, exige medidas efetivas para que não se gere desincentivo ao trabalho, à adesão ao regime contributivo, e muitos menos efeitos macroeconômicos indesejáveis.



## **Anexo 1. Evolução das medidas de incremento de generosidade ao longo da história do PBF.**

A tabela lista apenas anos para os quais identifica-se mudanças no desenho no programa que aumentaram sua generosidade, destacando em verde os aspectos específicos que levaram a este aumento de generosidade a cada ano.



Ano de referência	Linha per capita de...		Benefício base (valor fixo pago apenas para famílias EP)	Benefícios variáveis										Outros aspectos relevantes	
				Benefício variável para crianças		Benefício variável para jovens		Benefício variável para nutrizes		Benefício variável para gestantes		Benefício de superação da extrema pobreza			
	Extrema Pobreza	Pobreza (P)	Valor	Valor	Elegibilidade	Valor	Elegibilidade	Valor	Elegibilidade	Valor	Elegibilidade	Valor	Elegibilidade		
2003	50	100	50	15	P e EP com crianças (máx 3)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2006	60	120	50	15	P e EP com crianças (máx 3)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Entre 2006 e 2007 passa a operar o IGD-Bolsa, remunerando as equipes locais do SUAS, conforme a eficiência com que prestam serviços de apoio ao PBF e Cadastro Único.
2007	60	120	58	18	P e EP com crianças (máx 3)	30	P e EP com jovens (máx 2 jovens dentro da cota de até 5 benefícios variáveis)	-	-	-	-	-	-	-	Condicionalidades começaram a ser monitoradas pra valer e uso do CadÚnico por outros programas sociais passa a ser exigido de forma mais rigorosa. Cruzamentos do CadÚnico com outros registros, que já vinham ocorrendo de forma não sistemática desde 2005, passam a ocorrer de forma mais regular.
2008	60	120	62	20	P e EP com crianças (máx 3)	30	P e EP com jovens (máx 2 jovens dentro da cota de até 5 benefícios variáveis)	-	-	-	-	-	-	-	-
2009	70	140	68	22	P e EP com crianças (máx 3)	33	P e EP com jovens (máx 2 jovens dentro da cota de até 5 benefícios variáveis)	-	-	-	-	-	-	-	Com base em estudo de Serguei (2009), programa adota regra de permanência permitindo a manutenção do benefício, por até 24 meses, de beneficiários que ultrapassarem a linha de pobreza, porém se mantiveram abaixo da linha de 1/2 SM.
2010	70	140	68	22	P e EP com crianças (máx 3)	33	P e EP com jovens (máx 2 jovens dentro da cota de até 5 benefícios variáveis)	-	-	-	-	-	-	-	V7 do CadÚnico (online) e com quesitos voltados pra busca-ativa / identificação de GPTEs, que seguiu operando de forma integrada com as versões anteriores (offline) até a universalização da V7 (em 2013)

2011	70	140	70	32	P e EP com crianças (máx 5, incluindo-se nessa conta também jovens, gestantes e nutrizes)	38	P e EP com jovens (máx 2 jovens dentro da cota de até 5 benefícios variáveis)	32	P e EP com crianças (máx 5, incluindo-se nessa conta também jovens, gestantes e nutrizes)	32	P e EP com nutrizes (máx 5, incluindo-se nessa conta também jovens, crianças e nutrizes)	-	-	-
2012	70	140	70	32	P e EP com crianças (máx 5, incluindo-se nessa conta também jovens, gestantes e nutrizes)	38	P e EP com jovens (máx 2 jovens dentro da cota de até 5 benefícios variáveis)	32	P e EP com crianças (máx 5, incluindo-se nessa conta também jovens, gestantes e nutrizes)	32	P e EP com nutrizes (máx 5, incluindo-se nessa conta também jovens, crianças e nutrizes)	Igual ao hiato de EP computando-se renda pré-transferência + demais benefícios	EP com crianças (originalmente de 0 a 6, depois expandindo para 0 a 15)	Reorientação da abordagem às condicionalidades, levando a redução no cancelamento de benefícios e maior oferta de apoio psicossocial para famílias em descumprimento. Cancelamento apenas após 1 ano de tentativa de resolução. 17.500 cancelamentos em maio de 2012 vs 241 em maio de 2014.
2013	70	140	70	32	P e EP com crianças (máx 5, incluindo-se nessa conta também jovens, gestantes e nutrizes)	38	P e EP com jovens (máx 2 jovens dentro da cota de até 5 benefícios variáveis)	32	P e EP com crianças (máx 5, incluindo-se nessa conta também jovens, gestantes e nutrizes)	32	P e EP com nutrizes (máx 5, incluindo-se nessa conta também jovens, crianças e nutrizes)	Igual ao hiato de EP computando-se renda pré-transferência + demais benefícios	EP (independentemente da existência de crianças)	-
2014	77	154	77	35	P e EP com crianças (máx 5, incluindo-se nessa conta também jovens, gestantes e nutrizes)	42	P e EP com jovens (máx 2 jovens dentro da cota de até 5 benefícios variáveis)	35	P e EP com crianças (máx 5, incluindo-se nessa conta também jovens, gestantes e nutrizes)	35	P e EP com nutrizes (máx 5, incluindo-se nessa conta também jovens, crianças e nutrizes)	Igual ao hiato de EP computando-se renda pré-transferência + demais benefícios	EP (independentemente da existência de crianças)	-
2016	85	170	85	39	P e EP com crianças (máx 5, incluindo-se nessa conta também jovens, gestantes e nutrizes)	46	P e EP com jovens (máx 2 jovens dentro da cota de até 5 benefícios variáveis)	39	P e EP com crianças (máx 5, incluindo-se nessa conta também jovens, gestantes e nutrizes)	39	P e EP com nutrizes (máx 5, incluindo-se nessa conta também jovens, crianças e nutrizes)	Igual ao hiato de EP computando-se renda pré-transferência + demais benefícios	EP (independentemente da existência de crianças)	-
2018	89	178	89	41	P e EP com crianças (máx 5, incluindo-se nessa conta também jovens, gestantes e nutrizes)	48	P e EP com jovens (máx 2 jovens dentro da cota de até 5 benefícios variáveis)	41	P e EP com crianças (máx 5, incluindo-se nessa conta também jovens, gestantes e nutrizes)	41	P e EP com nutrizes (máx 5, incluindo-se nessa conta também jovens, crianças e nutrizes)	Igual ao hiato de EP computando-se renda pré-transferência + demais benefícios	EP (independentemente da existência de crianças)	Introdução do abono natalino (pagamento de uma 13ª parcela em dezembro)
2021	100	200	100	49	P e EP com crianças (máx 5, incluindo-se nessa conta também jovens, gestantes e nutrizes)	57	P e EP com jovens (máx 2 jovens dentro da cota de até 5 benefícios variáveis)	49	P e EP com crianças (máx 5, incluindo-se nessa conta também jovens, gestantes e nutrizes)	49	P e EP com nutrizes (máx 5, incluindo-se nessa conta também jovens, crianças e nutrizes)	Igual ao hiato de EP computando-se renda pré-transferência + demais benefícios	EP (independentemente da existência de crianças)	-

Nota: Todos os valores apresentados são valores nominais dos anos indicados, em BRL.

Fonte: Elaboração dos autores com base em várias fontes dentre as citadas ao longo do texto.

## Referências Bibliográficas

- Arruda, Pedro, Diana Barbosa, Marina Lazarotto de Andrade, Tiago Falcão, e Matteo Morgandi. 2021. "Auxílio Emergencial. Lições da experiência brasileira em resposta à COVID-19". <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099205012022128987/p174836-efc96ac2-ab7d-4a6e-9b-02-cf56c8465c9b.pdf>.
- Arruda, Pedro, Marina Lazarotto de Andrade, Tiago Falcão, Diana Barbosa, e Matteo Morgandi. 2021. "O sistema de pagamento utilizado pelo Auxílio Emergencial". World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099320012212176885/pdf/P1748360101db2002096ab0160384f7483f.pdf>.
- . 2022. "Desafios e potencialidades para implementar respostas de proteção social a emergências por meio da administração descentralizada: lições do Auxílio Emergencial brasileiro". <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099330001202232813/p1748360e0114f0570a-5810c0d6656e678e>.
- Barbosa, Diana, Pedro Arruda, Marina Lazarotto de Andrade, Tiago Falcão, e Matteo Morgandi. 2021. "Seleção de beneficiários do Auxílio Emergencial : Estratégias de cadastramento e de verificação de elegibilidade".
- BRASIL. 2023. *Lei nº 14.535 de 17/01/2023*. <https://legis.senado.leg.br/norma/36776408/publicacao/36780909>.
- Cereda, Fabio, Rafael M. Rubião, e Líliliana D. Sousa. 2020. "COVID-19, Labor Market Shocks, and Poverty in Brazil: A Microsimulation Analysis". World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34372/COVID-19-Labor-Market-Shocks-and-Poverty-in-Brazil-A-Microsimulation-Analysis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- CNM. 2000. "Desproteção Social – Demanda reprimida do Programa Bolsa Família e Auxílio Brasil (PAB)".
- . 2022. "ESTUDO TÉCNICO. Cenário Orçamento – Sistema Único de Assistência Social (Suas)". <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/-Estudo%20-%20Or%20C3%A7amento%20-%202022.pdf>.
- Falcão. 2022. "From Bolsa Familia to Auxílio Brasil: the Brazilian CCT experience". setembro 20. <https://www.imf.org/-/media/Files/News/Seminars/2022/high-level-policy-dialogue-on-inequality/Presentations/English/from-bolsa-familia-to-auxilio-brasil-the-brazilian-cct-experience.ashx>.
- G1. 2020. "Busca por regularizar CPF para obter auxílio emergencial causa filas em agências da Receita". G1, 9 de abril de 2020. <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/04/09/auxilio-emergencial-de-r-600-causa-filas-pelo-pais.ghtml>.
- GoB, EBC. 2023. "Bolsa Família: há indícios de que 2,5 milhões recebem irregularmente", 9 de fevereiro de 2023.
- GoB, IBGE. 2021. "Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2021". <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101892>.
- GoB, Min. Cidadania. 2022. "Painel Auxílio Emergencial 2020". 1º de setembro de 2022. <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/index.php?q=2>.
- GoB, Min. Desenvolvimento Social. 2017. "Coletânea da Legislação Básica do Cadastro Único e do Programa

Bolsa Família": [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa\\_familia/Cadernos/Coletanea\\_Legisla-caoBasica.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cadernos/Coletanea_Legisla-caoBasica.pdf).

- . 2022a. "Painél Auxílio Emergencial 2021". 9 de outubro de 2022. <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/dash/painel.php?d=176>.
- . 2022b. "Programa Bolsa Família - quantidade de famílias e valores (até outubro/2021)". 12 de outubro de 2022. [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q\[\]=r5u5ZNnryaG4emVqrWZ9f2Rdi-JxImm9kiqx9YWx5sZzfmL7Cm4y9wqClo5TJ7rJvsLqgn7R0wcCskpKcpt%2BqVr%2FhrKqog6ms7p6lwmivJxu-3q%2Bowralp7G1WLWaYbCvqpJ32JvPq1O43b0TrbyZmd%2BauoxnTcvJmNhdpczWu5hkiJeg2K%2B5iHGbz-M6Y3KaWjLuvmpu5qZ7Yn667Y1%2BAGzJWsJh96cKqgGiaqN1ibstyk7jNps94mb7nwJl3g5ub5ayyiXKgzM6vsJ6gl-Ci5nZ27VXzep7K0oJDAJNTcppTQnqOVqLenWs2owa%2BjTanGo8uwpr7fvFeSqaGp61maEeCRwNBTzqymfb2yo-qGu%2B0fcorzBs52S](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q[]=r5u5ZNnryaG4emVqrWZ9f2Rdi-JxImm9kiqx9YWx5sZzfmL7Cm4y9wqClo5TJ7rJvsLqgn7R0wcCskpKcpt%2BqVr%2FhrKqog6ms7p6lwmivJxu-3q%2Bowralp7G1WLWaYbCvqpJ32JvPq1O43b0TrbyZmd%2BauoxnTcvJmNhdpczWu5hkiJeg2K%2B5iHGbz-M6Y3KaWjLuvmpu5qZ7Yn667Y1%2BAGzJWsJh96cKqgGiaqN1ibstyk7jNps94mb7nwJl3g5ub5ayyiXKgzM6vsJ6gl-Ci5nZ27VXzep7K0oJDAJNTcppTQnqOVqLenWs2owa%2BjTanGo8uwpr7fvFeSqaGp61maEeCRwNBTzqymfb2yo-qGu%2B0fcorzBs52S).
- . 2022c. "Quantidade total de pessoas em famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família/ Programa Auxílio Brasil". 13 de outubro de 2022. [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q\[\]=oN0cIsLerpibuKep3bV%2BgW5i05Kv2rmg2a19ZXr1ZWumaX6JaV2Jk2CadGCNrMmim7ia-reyYsK%2BbjMfDmaWjIMnsm%2BiqagT3nSltJiZysZupbCoyveeqZ22qaPdmrGzV6HG1ZTWXZfCm-72Zr7ukm%2BxZsrtXk7j09hepnL7ubZahtpqg4py2EdifwMKmiqGifcu%2Fo606lqfaWY%2B9o6C4gXnLqvYK57a-Va5inqeCrrruYTzjWqy3qn8bqbXauqaij5bW9iQ%3D%3D](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q[]=oN0cIsLerpibuKep3bV%2BgW5i05Kv2rmg2a19ZXr1ZWumaX6JaV2Jk2CadGCNrMmim7ia-reyYsK%2BbjMfDmaWjIMnsm%2BiqagT3nSltJiZysZupbCoyveeqZ22qaPdmrGzV6HG1ZTWXZfCm-72Zr7ukm%2BxZsrtXk7j09hepnL7ubZahtpqg4py2EdifwMKmiqGifcu%2Fo606lqfaWY%2B9o6C4gXnLqvYK57a-Va5inqeCrrruYTzjWqy3qn8bqbXauqaij5bW9iQ%3D%3D).
- . 2022d. "Relatório de Programas e Ações": <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/#metasepagamentossnas>.
- . 2023a. "Cartilha sobre o novo Bolsa Família": [https://www.mds.gov.br/webarquivos/MDS/Acoes%20e%20Programas/Bolsa%20Familia/Cartilha\\_Bolsa\\_Familia.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/MDS/Acoes%20e%20Programas/Bolsa%20Familia/Cartilha_Bolsa_Familia.pdf).
- . dir. 2023b. *Lançamento do Novo Bolsa Família*. [https://www.youtube.com/watch?v=G\\_voqQYYknY&ab\\_channel=MDS](https://www.youtube.com/watch?v=G_voqQYYknY&ab_channel=MDS).
- . s.d. "Programa Auxílio Brasil - quantidade de famílias e valores do Auxílio Brasil e Benefício Extraordinário": [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q\[\]=oN0hIMHqwJOsuqSe9Wp%2BhrNe-09Gv17lIja1%2BYW15YmqdH9%2BaV%2BEkWuXbWTZ8X5kc3xwoNqlwLNyocnWmKV4mb7nwJl3g6iv5lz-Df2lfiJyZy6mmwrazlai7mnW0n666qpKSnKbqfqbTrH1rcYQpO6eiMKporycbtCen9DgiG%2BvvaJd9Fqwr6qS-d9ibz6tTnf%2BZm55c2qZrbWzpU3J0KjYoVuFu8NlbH9qdL0nwrucn8DEXJl9qY6tf2Voel5a3qXAs1ebzM2fiqKhw-ZzKb6Kpoa3edL0vo6C8nG7Qnp%2FQ4lhvr72iXe9qfoZtaL3Cn92ibsPcuaehg3Cq2qXAs3JoytagjbNkjr0Eb7C-6qp%2B0rb%2FDnGiSx5TWsJiYtsCpqWuwW9yawLNxPL%2FGoy9qY6shWp6eFWu4Z67bqmczM%2BXkm-Vz06x%2BbHOCb6juprLAoJCAkHPgbmSVsXlMZWiapuyebbsmcOBmNihVNq2s5Wou5p135q5wZxokseU1r-CYmLbAqanEe5vm%2FPq6ol7KhHnLqvYK57aVr2iFe7tZuxHanHfUqN2tmMvurqdfnpam6Kttoqahum1TvKKjvu7A-laC3VZ7oWY7Dr%2FAEzZzXXXP3McdqGt3n%2BeesxHkkMDQU9cA3MHkvFSurZif26KxvVedvM2U3V2Zvug-Q0aixlqZ2nbxueKLPJODWpqJ9vb%2BvVr7GhXb%2BauhHkmcDCpop%2FmMvgs52fsfjb66KuwVe0xof1z6uYw-z76l6W3VX%2Fxr%2Bvpp%2B7yqEt3qXG6nCKnbSkrN6sbcCcnbjUpsuhotCbsaNcipqo3p8Q%2B5qWxoF44rGlvuq%2FmKW2%2BNvrorxxeZLFxpkt6pbG6m2h%2F%2FGZo%2BhZv70akrnKI9ldo8LnrqdcrcpanPOa5t5iqd4GX-2V11wumymv%2F1mKPoWZLGq5%2B40KXOpqEgHL%2Bdq8SldQ%3D%3D](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q[]=oN0hIMHqwJOsuqSe9Wp%2BhrNe-09Gv17lIja1%2BYW15YmqdH9%2BaV%2BEkWuXbWTZ8X5kc3xwoNqlwLNyocnWmKV4mb7nwJl3g6iv5lz-Df2lfiJyZy6mmwrazlai7mnW0n666qpKSnKbqfqbTrH1rcYQpO6eiMKporycbtCen9DgiG%2BvvaJd9Fqwr6qS-d9ibz6tTnf%2BZm55c2qZrbWzpU3J0KjYoVuFu8NlbH9qdL0nwrucn8DEXJl9qY6tf2Voel5a3qXAs1ebzM2fiqKhw-ZzKb6Kpoa3edL0vo6C8nG7Qnp%2FQ4lhvr72iXe9qfoZtaL3Cn92ibsPcuaehg3Cq2qXAs3JoytagjbNkjr0Eb7C-6qp%2B0rb%2FDnGiSx5TWsJiYtsCpqWuwW9yawLNxPL%2FGoy9qY6shWp6eFWu4Z67bqmczM%2BXkm-Vz06x%2BbHOCb6juprLAoJCAkHPgbmSVsXlMZWiapuyebbsmcOBmNihVNq2s5Wou5p135q5wZxokseU1r-CYmLbAqanEe5vm%2FPq6ol7KhHnLqvYK57aVr2iFe7tZuxHanHfUqN2tmMvurqdfnpam6Kttoqahum1TvKKjvu7A-laC3VZ7oWY7Dr%2FAEzZzXXXP3McdqGt3n%2BeesxHkkMDQU9cA3MHkvFSurZif26KxvVedvM2U3V2Zvug-Q0aixlqZ2nbxueKLPJODWpqJ9vb%2BvVr7GhXb%2BauhHkmcDCpop%2FmMvgs52fsfjb66KuwVe0xof1z6uYw-z76l6W3VX%2Fxr%2Bvpp%2B7yqEt3qXG6nCKnbSkrN6sbcCcnbjUpsuhotCbsaNcipqo3p8Q%2B5qWxoF44rGlvuq%2FmKW2%2BNvrorxxeZLFxpkt6pbG6m2h%2F%2FGZo%2BhZv70akrnKI9ldo8LnrqdcrcpanPOa5t5iqd4GX-2V11wumymv%2F1mKPoWZLGq5%2B40KXOpqEgHL%2Bdq8SldQ%3D%3D).

Gonzales, Lauro, e Bruno Barreira. 2020. "Efeitos do Auxílio Emergencial sobre a renda. Excessivas são a pobreza e a desigualdade, não o auxílio". FGVCEMIF. São Paulo: FGV EAESP. <https://eaesp.fgv.br/producao-intelectual/efeitos-auxilio-emergencial-sobre-renda>.



- Gonzales, Lauro, e Leonardo Oliveira. 2021. "Novo Auxílio Emergencial: Estimativas dos efeitos sobre renda". FGVCEMIF. São Paulo: FGV EAESP. <https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/u676/aefevereiro2021vfinal.pdf>.
- Lara Ibarra, Gabriel. 2021. "Monitoring welfare in Brazil during the COVID-19 pandemic. The evolution of household income". PNAD-COVID Briefs. Brasília: World Bank.
- Lindert, Kathy. 2009. "Bolsa Família in the Spotlight of Public Opinion: some observations and Theories on the Political Economy of CCTs". [http://web.worldbank.org/archive/website01506/WEB/IMAGES/BBL\\_LIND.PDF](http://web.worldbank.org/archive/website01506/WEB/IMAGES/BBL_LIND.PDF).
- O Estado de São Paulo. 2023. "'Vai sair quem tiver que sair e entrar quem precisa entrar', diz secretária do Cadastro Único", 13 de fevereiro de 2023. <https://www.estadao.com.br/economia/leticia-bartholo-revisao-cadastro-unico-bolsa-familia/>.
- Osório, Rafael, e Sergei Soares. 2014. "O Brasil Sem Miséria e as mudanças no desenho do Bolsa Família". Em *O Brasil Sem Miséria*. [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil\\_sem\\_miseria/livro\\_o\\_brasil\\_sem\\_miseria/artigo\\_30.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/artigo_30.pdf).
- Paiva, Luis Henrique, Tereza Cristina Cotta, e Armando Barrientos. 2019. "Brazil's Bolsa Família Programme". Em *Great Policy Successes*. Mallory E. Compton and Paul 'T Hart. <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/23594/9780198843719.pdf?se#page=36>.
- Silva e Silva, Maria Ozanira da. 2022. "Contemporaneidade dos Programas de Transferência Monetária no Brasil: proteger ou mitigar a pobreza?". *Serv. Soc. Soc*, nº set/dez 2022 (setembro). <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/JfW85vT8qv9J6br7xVq5Bj/?format=pdf&lang=pt>.
- Soares, Sergei. 2010. "A volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família". Em *Brasil em Desenvolvimento 2010. Estado, planejamento e políticas públicas*. Vol. III. Márcio Pochmann. [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3814/1/Livro\\_Brasil\\_em\\_desenvolvimento\\_2010\\_v\\_3.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3814/1/Livro_Brasil_em_desenvolvimento_2010_v_3.pdf).
- UNICEF. no prelo a. "Programas e serviços da proteção social brasileira: sistematização e experiências exitosas".
- . no prelo b. "O Sistema de Gestão do Sistema Único de Assistência Social".
- World Bank. 2023. "Poverty headcount ratio at \$2.15 a day (2017 PPP) (% of population)". 6 de abril de 2023. 06/04/2023.