

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ORIGENS, LEGADO E REFLEXOS NO COMBATE À FOME E POBREZA NO BRASIL

Filipe Garcia Gonçalves de Alfaro¹
Braulio Paiva Novaes de Almeida²
Bárbara Garcia Lima³

Resumo:

A vulnerabilidade das famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza tem sido um grave problema enfrentado pelos formuladores de políticas públicas nos últimos anos. A adoção de políticas de rendimento mínimo surge como um possível instrumento no combate à miséria no país, sobretudo quando condicionada a interesses públicos, como a saúde familiar e a educação infantil. A própria adoção de um modelo de distribuição de renda condicionada no Brasil apresenta um percurso sinuoso, tendo sua implementação ocorrido apenas no início deste século. Este trabalho visa analisar as origens teóricas e políticas que levaram à introdução de um programa de rendimento mínimo no país, refletir acerca das diversas teorias e mecanismos sugeridos para sua aplicação internacional e compreender os percalços e instrumentos que viabilizaram sua instituição no âmbito do Governo Federal. Além disso, o artigo se propõe a examinar os reflexos da distribuição de renda no combate à fome e à pobreza, responsáveis por tirar milhões de brasileiros dessa condição. A metodologia adotada foi histórica e dialética, conduzida por meio de análise bibliográfica, documental (leis federais que viabilizaram sua consolidação em território nacional) e de dados, com a utilização de recursos estatísticos descritivos para visualizar a abrangência do Programa Bolsa Família (PBF), a evolução de seus benefícios e a redução dos índices de fome e insegurança alimentar. Conclui-se que a adoção de políticas de distribuição de renda condicionada e restrita à parcela mais vulnerável da população foi acertada, promovendo resultados expressivos no enfrentamento das condições precárias de vida das famílias mais pobres no Brasil. Ainda assim, esses programas também foram utilizados como instrumentos políticos nos últimos anos, o que destaca a importância e o impacto destes no debate político contemporâneo.

Palavras-chave: Pobreza; Fome; Renda Mínima; Políticas públicas.

BOLSA FAMILIA PROGRAM: ORIGINS, LEGACY AND REFLECTIONS IN THE FIGHT AGAINST HUNGER AND POVERTY IN BRAZIL

Abstract:

The vulnerability of Brazilian families in poverty and extreme poverty has been a serious problem faced by policy makers in recent years. The adoption of public policies of minimum income emerges as a possible instrument in the fight against poverty within the country, even more so when conditioned to public interests, such as family health and early childhood education. The very adoption of a conditional income distribution format in Brazil is sinuous, having its implementation only at the beginning of this century. This paper aims to analyze the theoretical and political origins that led to the introduction of a minimum income program in the country, reflecting on the various theories and mechanisms suggested for its application internationally, and the mishaps and instruments that made its institution feasible within the Federal Government. In addition, the article proposes to analyze the effects of income distribution in the fight against hunger and poverty, which led millions of Brazilians to leave this level. The methodology adopted was historical and dialectical, conducted through the reading of internationally recognized authors in the debate on this theme, as well as through the analysis of the federal laws that enabled its consolidation in the national territory, it also uses descriptive statistical resources to provide a

¹ Doutorando em Desenvolvimento Econômico (UFPR), Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Possui experiência em pesquisa nas áreas de política econômica internacional, geopolítica brasileira, renda mínima e polarização política. E-mail: filipealfaro7@gmail.com.

² Graduado em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (2018). Possui MBA em Investimentos e Private Banking pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (2020) e MBA em Data Science e Analytics pela ESALQ/USP (2025). Mestrando em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná. E-mail: braulio.novaes@gmail.com.

³ Doutoranda e Mestra em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (PPGDE/UFPR). Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará (2020) e em Direito pela Universidade de Fortaleza (2020). E-mail: barbaragarcc@gmail.com.



better visualization of the size of the Bolsa Familia Program, the evolution of its benefits and the reduction of hunger and food insecurity rates. It is concluded that the adoption of policies of conditional income distribution restricted to the most vulnerable portion of the population was correct, promoting expressive results in the confrontation with the precarious living conditions of the poorest families in Brazil, even though such programs have been used politically in recent years, highlighting their importance and impact in the contemporary political debate.

Keywords: Poverty; Hunger; Minimum income; Public policies.

1. INTRODUÇÃO

A pandemia de COVID-19 (*Coronavirus Disease*) no início dos anos 2020 proporcionou uma reflexão das principais economias do mundo no que tange a garantia de um rendimento mínimo àqueles que, devido ao distanciamento social e o lockdown, precisaram permanecer em casa e foram afastados ou demitidos de seus postos de trabalho.

Países como a China, os Estados Unidos da América e os da União Europeia, passaram a gastar parte do orçamento público em programas sociais que contemplavam as camadas mais vulneráveis de sua população, que em momentos extraordinários, como uma pandemia global, estariam ainda mais suscetíveis a problemas como a extrema pobreza, a insegurança alimentar e a fome.

O Brasil, por sua vez, é um dos países pioneiros no que diz respeito ao combate à fome e em políticas de rendimento mínimo com amplitude nacional. Ainda durante o segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Governo Federal instituiu o Programa Bolsa Escola, precursor do atual Bolsa Família, o qual determinava o pagamento de um benefício para as famílias de baixa renda que tivessem seus filhos matriculados e com frequência escolar adequada na rede de ensino pública (Suplicy, 2013).

A limitação do Programa Bolsa Escola estava diante do pagamento de benefício somente àquelas famílias que possuíam filhos em idade escolar, o que não necessariamente garantiria um rendimento mínimo a camada mais pobre da sociedade brasileira. Em virtude das demandas populares por maior acesso a melhores condições financeiras, o então candidato Lula da Silva foi eleito presidente em 2002 com uma pauta assertiva de combate à fome e de geração de renda aos mais vulneráveis (MDS, 2023).

Durante o mandato de Lula da Silva (2003-2010), o Brasil passou por relevantes mudanças sociais, como a redução da extrema pobreza e a saída do “mapa da fome”. Existe certa atribuição deste feito aos programas sociais de combate à pobreza, como Fome Zero e o Auxílio Gás, os quais em 2004 cederiam seu espaço, numa tentativa do Governo Federal em unificar seus esforços neste combate, para o Programa Bolsa Família (PBF).

O Programa Bolsa Família tornou-se uma das maiores políticas de transferência de renda do mundo, pois focou em diversas dimensões da pobreza. Com benefícios condicionados à frequência escolar, vacinação e consultas médicas regulares, o programa não apenas suplementou a renda, mas também incentivou o desenvolvimento humano nas áreas de educação e saúde da família.

Um dos principais interlocutores acadêmicos e políticos deste programa é Eduardo Suplicy (PT), que durante seu mandato como Senador da República propôs a criação da Lei da Renda Básica de Cidadania (Lei nº 10.835/2004) e da Lei do Bolsa Família (Lei nº 10.836/2004). O autor já defendia a criação de programas assim há alguns anos, como pode ser visto em sua *magnum opus* “Renda de Cidadania: a saída é pela porta” originalmente escrita em 2001. Contudo, o histórico teórico no embasamento de programas de rendimento mínimo a





população mais carente é muito mais antiga do que isso, remontando inicialmente a obra *Utopia* de Thomas More, escrita no século XVI.

Diversos políticos e economistas argumentaram favoravelmente a estes programas ao longo dos séculos que se sucederam, como Thomas Paine, Van Parijs e Milton Friedman, sendo este último o mais celebrado autor no que tange a instituição de um programa de rendimento amplo e de caráter nacional, que viria a ser consolidado nos Estados Unidos nos anos 1970 (Alfaro, 2021).

Por mais que este trabalho verse sobre a fundamentação teórica internacional que embasou a consolidação de programas sociais de renda pelo mundo, seu foco dar-se-á ao Programa Bolsa Família, analisando suas raízes históricas no Brasil que remontam a programas estaduais e tornaram o programa como um dos mais amplos de todos os considerados pela *Basic Income Earth Network* (BIEN), referência nos estudos e fomento de pesquisas sobre esta temática.

Posteriormente, este *paper* visará entender e mensurar o impacto do PBF nas camadas mais vulneráveis da população brasileira, demonstrando o crescimento do programa ao longo dos anos e como a cada período este se torna mais fortalecido, quer seja com o maior valor de benefício médio ou a sua abrangência total, que soma atualmente (março de 2025) cerca de 44 milhões de beneficiários ativos (SAGICAD, 2025b).

Em complemento a essa análise, segue-se para uma reflexão sobre a importância do PBF no combate à fome e a insegurança alimentar no Brasil, circunstâncias temerárias que aplacam milhões de brasileiros todos os anos e que podem ser contornadas por programas de rendimento mínimo.

Utilizar-se-á uma abordagem dialética para promover uma retrospectiva dos eventos que fundamentaram, teoricamente e politicamente, a criação do Programa Bolsa Família, resgatando seus principais autores e as diferentes visões acerca de um programa estatal de rendimento mínimo, assim como os instrumentos jurídicos (leis) que consolidaram este programa e seus substitutos durante o século XXI.

A utilização de um ferramental estatístico, por meio da estatística descritiva, será dada a partir da obtenção de dados junto a Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único que detém uma taxa histórica dos benefícios pagos pelos programas de renda mínima no Brasil, assim como de relatórios internacionais acerca do impacto do PBF na renda das famílias brasileiras e de seu impacto na promoção da nutrição infantil, junto ao relatório sobre o Panorama da Segurança Alimentar e Nutrição para a América Latina e o Caribe – FAO/2024. Por conseguinte, este estudo encerra com a apreciação histórica no desenvolvimento do PBF e de seus impactos diretos e indiretos no aumento do bem-estar da parcela da população mais vulnerável do Brasil.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E SUAS DIVERGÊNCIAS

Este trabalho explora um tema que teve sua primeira menção, ainda que sutil, na obra *Utopia* de Thomas More, no século XVI. Nessa narrativa, Rafael Hitlodeu, um viajante português, discute com um Arcebispo e um especialista em leis sobre a severidade das punições impostas aos ladrões. Ele argumenta que, em vez de condená-los a suplícios cruéis, seria mais adequado garantir condições dignas para que ninguém precisasse recorrer ao roubo para sobreviver (More, 2014, p. 15).

A reflexão de More (2014) abriu caminho para debates sobre a renda mínima ao longo dos séculos seguintes. Seu enfoque era assegurar uma base financeira aos mais pobres para





evitar que fossem levados à criminalidade. Com o tempo, essa ideia foi expandida para abranger diversas formas de vulnerabilidade econômica.

Em 1526, Juan Luis Vives, em *De Subventionem Pauperum*, apresentou uma visão própria sobre o auxílio aos “necessitados”, fundamentada em uma perspectiva moral e religiosa. Ele aprofundou o conceito de assistência aos pobres de maneira distinta de More:

Aqueles que dissiparam suas riquezas de maneira insensata, seja em jogos de azar, prazeres mundanos ou excessos, ainda devem receber sustento, pois ninguém deve ser deixado à fome. No entanto, esses indivíduos devem ser relegados às tarefas mais árduas, recebendo o mínimo necessário para viver, como forma de lição para os demais e para que reflitam sobre seus erros. Não se deve deixá-los morrer de fome, mas sua alimentação deve ser simples, e seu trabalho, exaustivo (Vives, 2002, tradução nossa).

O pensamento de Vives representou uma evolução do conceito sugerido por More (2014), mas com um viés punitivo mais acentuado. Ele defendia que os chamados “vadios” deveriam receber o mínimo necessário para a sobrevivência, porém sob condições rigorosas, como trabalho forçado em funções de baixa qualificação. Sua abordagem enfatizava a obrigação do trabalho como forma de evitar a ociosidade e os vícios. Freitas (2017) destaca que Vives escreveu sua obra para influenciar o prefeito de Bruges, na Bélgica, na esperança de que a cidade adotasse um sistema de assistência aos necessitados, com critérios bem definidos para a identificação dos beneficiários.

O contexto histórico teve papel fundamental na formulação dessas ideias. A passagem do século XV para o XVI foi marcada por eventos como a descoberta da América, as grandes navegações e o avanço do protestantismo, que influenciaram diretamente os pensamentos de More e Vives. More, por exemplo, se opôs às políticas do rei Henrique VIII, tanto por convicções religiosas quanto por discordar da postura monárquica em relação à população.

Dois séculos mais tarde, na França pós-revolucionária sob o Diretório Napoleônico, o debate sobre a renda mínima ganhou novos contornos com Thomas Paine. Em seu panfleto *Agrarian Justice* de 1796, ele criticou a concentração de terras e propôs uma renda mínima estruturada matematicamente: Quando um cidadão completasse seus vinte e um anos seria agraciado com 15 libras esterlinas, em pagamento único, já a partir dos cinquenta anos todos os seus compatriotas deveriam receber recorrentemente a cada ano dez libras esterlinas.

Diferente de More e Vives, Paine propôs um sistema universal e sem critérios seletivos, introduzindo os conceitos de Renda Mínima e Seguridade Social. Para financiar o modelo, sugeriu a criação de um Fundo Nacional sustentado por um imposto de 10% sobre heranças. No entanto, ele não considerou o impacto do crescimento populacional sobre a sustentabilidade do sistema. Segundo suas próprias estimativas (Paine, 2019), o número inicial de beneficiários na França era de 490 mil, mas essa cifra cresceria significativamente sem que as terras produtivas e as arrecadações aumentassem proporcionalmente, o que poderia comprometer a viabilidade do projeto.

Dado o avanço da contemporaneidade, autores mais atuais trouxeram sua contribuição acerca da temática do rendimento mínimo durante o século XX, sendo um dos mais destacados Milton Friedman com a teoria do Imposto de Renda Negativo, proposta durante meados dos anos 60, e Van Parijs, que durante a virada do milênio propunha a adesão dos governos a um projeto de rendimento mínimo garantido a toda a população, também conhecida como Renda Básica Universal.



A *magnum opus* de Milton Friedman, *Capitalismo e Liberdade*, escrita em 1962 trouxe à tona os ideais e visões do autor sobre diversos aspectos econômicos e sociais. De acordo com Freitas (2017), o outrora conhecido como um defensor radical do capitalismo, o professor da Escola de Chicago propôs no capítulo XII dessa obra, o Problema da Pobreza, sua solução para diluir os problemas de desigualdade e de miséria que o capitalismo norte-americano proporcionava as classes menos abastadas de sua sociedade.

Diferentemente de seus antecessores, como More, Paine e Vives, o autor deliberou sobre um processo sistemático de pagamento de renda suplementar (subsídio) aqueles que não atingissem determinado patamar mínimo de renda, o que viria a ser conhecido como imposto de renda negativo (IRN). De acordo com as palavras de Friedman (2023), eis sua explicação para contornar o problema da miséria norte-americana:

O procedimento mais recomendável (para lidar com o Problema da Pobreza) em bases puramente mecânicas seria o imposto de renda negativo. Temos atualmente uma isenção de 600 dólares por pessoa em termos de imposto de renda federal (mais um mínimo de 10% de dedução uniforme). Se um indivíduo receber renda de 100 dólares em excesso, após o cálculo da isenção e da dedução, pagará certo imposto. De acordo com nossa proposta, se a renda for menos 100 dólares, isto é, 100 dólares abaixo da isenção mais a dedução, terá que pagar um imposto negativo, isto é, receber subsídio. Se a taxa do subsídio for, digamos, 50%, receberá 50 dólares. Se não tiver nenhuma renda e, para efeitos de simplicidade, nenhuma dedução, e a taxa for constante, receberá 300 dólares. Poderá receber mais do que isso, se tiver deduções, por exemplo, por despesas médicas, de modo que sua renda menos as deduções já seja negativa mesmo antes da subtração da isenção. As porcentagens do subsídio poderiam, evidentemente, ser graduadas da mesma forma que as do imposto de renda. Deste modo, seria possível estabelecer um nível abaixo do qual nenhuma renda se poderia situar. Neste exemplo, 300 dólares por pessoa. O nível preciso dependeria de quanto a comunidade estivesse disposta a permitir. (Friedman, 2023).

Não há maior aprofundamento de sua explicação na obra *Capitalismo e Liberdade*, mas existem diversas menções futuras nas quais o autor explica melhor seu conceito de IRN, como pode ser visto em Suplicy (2000). A ideia central deste subsídio vai na contramão de um benefício universal pago a toda a sociedade, de acordo com o monetarista, o IRN deve ser pago somente a população mais vulnerável, mediante a análise do imposto de renda ao final do ano, tornando-se um crédito a ser recebido ao final da avaliação tributária do contribuinte, a fim de suplementar sua renda, aumentando assim seu poder de compra e chegando a um patamar mínimo, estabelecido pelas entidades governamentais, de renda para seus cidadãos.

A proposição de Friedman (2023) é mais aberta e ampla para o Poder Legislativo norte-americano, ao ponto que os congressistas poderiam formalizar um formato de recebimento deste subsídio devido ao imposto de renda, assim como deliberar sobre uma alíquota aceitável para as contas públicas e para a sociedade estadunidense, no que tange ao diferencial entre aquele rendimento do cidadão durante o ano e quanto entre o patamar mínimo de renda seria completado pelo governo. O quadro 1 demonstra uma explicação visual sobre o que se entende do IRN a partir de Friedman (2023):

TABELA 1 – BENEFÍCIO DO IMPOSTO DE RENDA NEGATIVO DE ACORDO COM A ALÍQUOTA E O PATAMAR DE RENDA (EM US\$)

Nível de Renda declarado	Alíquota do Complemento de Renda originado pelo Imposto de Renda Negativo					
	Inexistência do IRN (0%)	10%	20%	30%	40%	50%
0	0	+ 60	+ 120	+ 180	+ 240	+ 300
100	100	100+50 = 150	100+100 = 200	100+150 = 250	100+200 = 300	100+250 = 350
200	200	200+40 = 240	200+80 = 280	200+120 = 320	200+160 = 360	200+200 = 400
300	300	300+30 = 330	300+60 = 360	300+90 = 390	300+120 = 420	300+150 = 450
400	400	400+20 = 420	400+40 = 440	400+60 = 460	400+80 = 480	400+100 = 500
500	500	500+10 = 510	500+20 = 520	500+30 = 530	500+40 = 540	500+50 = 550
600	600	600	600	600	600	600

Fonte: Adaptado de Alfaro (2021).

Para todos os fins, a tabela explicativa acima desconsidera deduções no IR e tem como objetivo facilitar a visualização do funcionamento de IRN. Considerando que o salário-mínimo federal nos EUA, durante os anos 1960, era de US\$ 1 por hora trabalhada e uma carga horária de trabalho de oito horas por dia de segunda a sexta (Department of Labor, 2009), este indivíduo teria renda anual de aproximadamente US\$ 2.000. Ainda que o imposto de renda incida per capita, em uma família de quatro membros em que somente o pai trabalha, a renda per capita anual seria de US\$ 500. Neste exemplo fictício, a família estaria abaixo do patamar mínimo para pagamento de imposto de renda nos EUA, de acordo com Friedman (2023). Para o começo da década de 1960, de acordo com o autor, o governo deveria subsidiar parte desta renda mínima através de um programa de imposto de renda negativo.

A partir de uma alíquota pré-definida com aquilo que o Estado se disponha a pagar e que os legisladores achem adequado socialmente, esta diferença entre os US\$ 500 e US\$ 600 seria paga em parte pela União, em que se pese a alíquota a ser utilizada. De acordo com a sugestão de Friedman supracitada, uma alíquota de 50% significaria um acréscimo de US\$ 50 anuais per capita para essa família fictícia, o que representa um aumento de 10% nos rendimentos líquidos da família, algo muito relevante para uma família de baixa renda, que vivia em situação de pobreza no contexto norte-americano dos anos 1960.

A ideia de Friedman (2023) foi tão relevante para a sociedade estadunidense na época, que fomentou a discussão sobre a adesão de um programa de rendimento mínimo por parte dos políticos a nível federal. O debate incentivou Richard Nixon, em 1969, a propor o *Family Assistance Plan*, que consistia em um programa de IRN para as famílias de baixa renda. Contudo, fora barrado pelo Senado (Crandall-Hollick e Hughes, 2018), mas reformulado pelo Sen. Russell Long e sancionado por Gerald Ford, o que tornou o Imposto de Renda Negativo por lei federal no ano de 1975, no âmbito do *Tax Reduction Act* de 1975, criando assim o *Earned Income Tax Credit* (EITC), programa pioneiro de IRN que vigora nos EUA até os dias atuais.

Indo de encontro a proposta de Friedman, foi criada no final do século XX a BIEN, organização liderada por Philippe Van Parijs que defendia a renda básica universal, paga a todos os cidadãos independentemente de classe social ou nível de renda. De acordo com Van Parijs (2000), “Uma renda básica é uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho”.

A forma de pagamento também é diferente daquela defendida por autores mais ortodoxos como Friedman, que defendia a isenção ou crédito no imposto de renda ao final do período. Van Parijs e seus colaboradores da BIEN defendem a ideia de um pagamento mensal e em dinheiro a todos os cidadãos. A sua execução é mais cara do que o IRN, haja vista que busca contemplar todos os moradores de determinada região. Contudo, existe um custo de transação muito menor, uma vez que não envolve um sistema de fiscalização e administração para esses recursos, sendo pago indefinidamente e irrestritamente a cada contribuinte cadastrado. Van Parijs (2000) argumenta suas diferenças com o IRN, mas não credita o seu projeto de Renda Básica como o mais barato (no todo) para as contas públicas, uma vez que este seu trabalho é de caráter exclusivamente qualitativo.

Os argumentos favoráveis de pensadores da renda básica como Van Parijs (2000) e Suplicy (2013) seguem a perspectiva de que o sistema irrestrito permite maior resgate do valor pago pelo governo para os indivíduos, tendo em vista que inexistente vergonha ou humilhação neste benefício, pois é um direito concedido a todos. Outro argumento retórico é o de que a renda básica tem por princípio ser paga mensalmente e irrestritamente, o que impede a “armadilha do desemprego”. Essa armadilha seria característica de estados que pagam benefícios à população mais vulnerável, mas impõem condicionalidades como estar desempregado ou ter renda abaixo de determinado patamar, coibindo a progressão de renda dessa família, que se sente mais segura no emprego informal ou mesmo sem trabalhar, mantendo assim seu benefício original.

De acordo com o autor belga:

Assim como a não condicionalidade ao trabalho evita que a não condicionalidade à situação financeira sustente de maneira inaceitável a exploração (o que a segunda faria ao subsidiar empregos indignos e mal remunerados, aceitos sob a ameaça da perda do benefício), de modo semelhante a não condicionalidade à situação financeira evita que a não condicionalidade ao trabalho fomente de maneira inaceitável a exclusão (o que a segunda faria ao nos incitar a não mais considerar problemático um sistema que exclui firmemente o menos produtivo de qualquer participação no trabalho, eliminando de maneira efetiva empregos de baixa produtividade) (Van Parijs, 2000).

Dessa forma, acabam sendo apontados supostos benefícios secundários na eventual consolidação de um programa de renda básica universal, como a redução da exploração de mão de obra, reduzindo a informalidade e os empregos de baixa remuneração, assim como “eliminando” os empregos de baixa produtividade, argumento último que parece factível ante o avanço da quarta revolução industrial, consolidando a automação do sistema produtivo e a introdução da inteligência artificial.

Diversos países e regiões fizeram projetos para estudos sobre a viabilidade do programa de renda básica universal (RBRB, 2025) ou fazem atualmente (UBI DATA, 2025), sendo em sua maioria projetos de baixo orçamento e com público-alvo diminuto. Contudo, o estado do Alasca (EUA) representa o maior êxito da renda básica universal, uma vez que instituiu este programa em sua constituição estadual ainda na década de 1970, remunerando todos os cidadãos com benefícios pagos periodicamente em suas contas bancárias previamente cadastradas (Freitas, 2017).

Segundo o Departamento de Receita, o valor pago da renda básica no ano de 2024 foi de US\$ 1.702 (Department of Revenue, 2025). Vale analisar que o valor não é muito significativo, representando uma parcela pequena do que os norte-americanos estão acostumados a receber anualmente, de acordo com o Bureau of Labor Statistics (2024), a

remuneração média do trabalho no estado do Alasca foi de US\$ 1.345 semanais no segundo trimestre de 2024. Assim, é possível concluir que um benefício anual pouco maior do que a renda de uma semana não é suficiente para garantir qualidade de vida ou satisfazer as necessidades mínimas de uma família norte-americana.

Outros autores mais contemporâneos e laureados com o Prêmio Nobel de Economia, tal qual Friedman, como Esther Duflo e Abhijit Banerjee (RBRB, 2020) vem defendendo a implementação de programas de renda básica universal para países em desenvolvimento, como o objeto de estudo de sua pesquisa, a Índia, que goza de grande desigualdade social, concentração de renda e alto grau de pobreza (RBRB, 2019).

Robert Solow, em discussão com Paul Krugman, endossa a execução do programa EITC (*Earned Income Tax Credit*), como pode ser visto na entrevista concedida ao CUNY Graduate Center em 2015 (RBRB, 2023). Contudo, nesta discussão, Solow e Krugman se opõe quanto a razoabilidade de programas universais de renda. O primeiro considera o programa benéfico, porém limitado, dado que muitos norte-americanos não aceitam receber o crédito no imposto de renda e que o processo de sair do programa é difícil, uma vez que ele aplica alíquotas mais altas à medida que há expansão de renda - o que faz com que os beneficiários, mesmo que momentâneos, pelas circunstâncias da vida, permaneçam no programa quase que de forma permanente.

3. UM BREVE HISTÓRICO DA RENDA MÍNIMA NO BRASIL

A partir da contextualização teórica acerca da implementação de programas de rendimento mínimo pelo mundo, podemos considerar como majoritários neste debate dois tópicos principais: o Imposto de Renda Negativo e a Renda Básica Universal. A temática ganhou contornos práticos no Brasil durante os anos 1990, quando a Prefeitura de Campinas (SP) instituiu, pioneiramente, o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima no ano de 1995. Esse programa consistia no pagamento de benefício financeiro a famílias com renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{2}$ salário-mínimo, sendo condicionado a permanência e frequência das crianças em idade escolar no ensino público. Até a introdução de um programa federal de renda mínima, o programa campineiro atingia pouco mais de duas mil famílias (Suplicy, 2013).

A segunda ocorrência no Brasil e com maior alcance por parte do público e da mídia angariada foi o Programa Bolsa Escola do Governo do Distrito Federal, que no ano de 1995 passava a remunerar os cidadãos em maior vulnerabilidade social (abaixo de $\frac{1}{2}$ salário-mínimo *per capita*) com um salário-mínimo por mês. Com amplitude maior, atingindo cerca de vinte cinco mil famílias e por se passar na região que envolve a capital do país, este programa ganhava maiores contornos domesticamente e passou a ser bem-visto pelos congressistas brasileiros, como o próprio senador Eduardo Suplicy (Suplicy, 2013).

Como já estava no Distrito Federal, não foi difícil que chegasse no Palácio do Planalto, e a Lei nº 9.533/1997 foi promulgada sob a intenção do Governo Federal em custear na ordem de 50% todo o orçamento dos programas de municípios brasileiros que criassem e administrassem programas de rendimento mínimo junto a sua população local.

Fernando Henrique Cardoso deu origem ao que se entende hoje como Bolsa Família, quando no ano de 2001 sancionou a Lei nº 10.219/2001, que ampliava o escopo da lei supracitada, atingindo ainda mais famílias e municípios, instituindo assim o programa Bolsa Escola, com cerca de quatro milhões de famílias beneficiadas, atingindo quase todos os municípios do país. De acordo com o texto da Lei (Brasil, 2001a), o programa concederia benefícios às famílias de baixa renda na ordem de 15 a 45 reais, a depender de sua composição

familiar. Tal qual os programas que o precederam, o Bolsa Escola também tinha seu benefício condicionado a frequência escolar, gerando um incentivo para as famílias mais vulneráveis do país em manter seus filhos dentro do ambiente público de ensino e evitando assim parte da evasão escolar.

A viabilidade de um programa tão amplo e extenso se dá pela criação de um sistema integrado por parte do Governo Federal para rastrear e selecionar as famílias que são público-alvo de suas políticas para o desenvolvimento socioeconômico, sendo este o Cadastro Único (CadÚnico). Esse sistema foi criado anteriormente ao Programa Bolsa Escola com o intuito de integrar por meio de um único cadastro todas aquelas famílias que viviam em condições de vulnerabilidade social, conceito definido pelo Poder Executivo em 2001 como aqueles com renda familiar total de até três salários-mínimos ou com renda per capita de até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo (Barros *et al.*, 2009).

O cadastro é realizado junto ao CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) e é composto por três questionários que buscam ampliar o número de informações sobre famílias em situação de vulnerabilidade social – dados que podem ser difíceis de captar durante um censo populacional. Nesse sentido, o CadÚnico funciona como uma espécie de censo específico voltado às famílias de baixa renda. De acordo com Barros *et al.* (2009), sua composição se dá por um questionário amplo que informa as autoridades sobre a complexidade da situação econômica daquela família, sendo divididos em três grupos de perguntas: sobre o município, sobre a moradia e sobre os membros que a compõem.

Atuando como um censo da vulnerabilidade no país, o CadÚnico obtém informações como a quantidade de crianças na composição familiar, a presença de gestantes ou puérperas, sobre as condições do domicílio, como acesso ao saneamento básico e eletrodomésticos, além de possibilitar uma informação com maior exatidão sobre a renda familiar e suas origens, quer seja de trabalho informal, formal ou de outros benefícios sociais.

De acordo com a Lei nº 10.219/2001, o Programa Bolsa Escola concederia benefícios de R\$ 15,00 por criança em idade escolar (de seis a quinze anos) ao limite de três benefícios por família, desde que o núcleo familiar cumprisse tais requisitos, como: (I) Residir em Município que possua convênio com o Governo Federal para a criação de programa municipal de renda mínima; (II) Possuir em sua composição crianças em idade escolar; (III) Ter situação cadastral atualizada junto ao cadastro nacional de beneficiários e (IV) Frequência escolar das crianças superior a oitenta e cinco por cento (Brasil, 2001a).

Considerando a Medida Provisória nº 2.142/2001 que dispõe sobre o salário-mínimo estabelecido a partir de abril de 2001, definindo o salário-mínimo como R\$ 180,00 (à época), o benefício concedido pelo Programa Bolsa Escola (R\$ 15,00 por criança) correspondia a 8,33% S.M., ao limite de 25% S.M (Brasil, 2001b). Dado que era um programa inédito no Brasil e com abrangência federal, pode-se dizer que o mesmo foi bem aceito pela população mais pobre e melhorava, mesmo que de forma singela, as condições socioeconômicas das famílias mais vulneráveis do país (Suplicy, 2013).

No entanto, foi durante o governo de Lula da Silva que o Bolsa Família foi formalmente instituído e consolidado como um dos maiores programas de transferência de renda do mundo. Integrando diversos programas sociais existentes, o Bolsa Família unificou os benefícios e ampliou seu alcance, atendendo milhões de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. A implementação do programa foi acompanhada por uma série de medidas para garantir transparência e eficácia, incluindo a criação de mecanismos de monitoramento e avaliação. O CadÚnico continuou a desempenhar um papel central na identificação dos beneficiários, permitindo uma gestão mais eficiente e direcionada dos recursos.

O Governo de FHC já tinha criado, no final do seu segundo mandato, políticas de garantia de renda mínima, como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás, contudo um novo governo a partir de uma forte demanda social para a melhoria da qualidade de vida, se propôs a potencializar estes programas de rendimento mínimo (Weissheimer, 2006). O Quadro 1 apresenta a composição e os benefícios dos programas federais de transferência renda supracitados e anteriores ao Programa Bolsa Família.

QUADRO 1 – BENEFÍCIOS E CARACTERÍSTICAS DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS DE RENDA DO BRASIL PRÉ BOLSA FAMÍLIA (EM R\$ DE 2002)

	Bolsa Escola	Bolsa Alimentação	Auxílio Gás
Benefício por critério	R\$ 15,00 por estudante dos 6 aos 15 anos	R\$ 15,00 por gestante ou nutriz e crianças até os 6 anos	R\$ 7,50 por família
Benefício máximo	R\$ 45,00 (três benefícios)	R\$ 45,00 (três benefícios)	R\$ 7,50 (um benefício)
Condicionalidades	Frequência escolar (85%)	Acompanhamento da saúde da família	Ser beneficiário do PBE ou PBA
Legislação regente	Lei nº 10.219/2001	Mpv nº 2.206-1/2001	Decreto nº 4.102/2002
Critério de renda familiar máxima	½ salário-mínimo per capita	½ salário-mínimo per capita	½ salário-mínimo per capita

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

De acordo com Soares e Sátyro (2009), o formato institucional dos programas de rendimento mínimo anteriores ao PBF era considerado “caótico”, sendo cada um deles regido por uma Secretaria ou Ministério do Governo Federal, com legislações distintas e pouca coordenação na resolução de um problema focal, o combate à fome.

Em virtude desse problema, foi promulgada a Lei nº 10.689/2003 que versa sobre a criação do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), que visava combater a fome e dirimir as condições de precariedade socioeconômicas que as famílias mais vulneráveis do país viviam. Essa lei não é pontual sobre os benefícios e critérios de elegibilidade aos quais as famílias ficam sujeitas (Brasil, 2003), mas abriu caminho para a criação e consolidação do Programa Bolsa Família no começo de 2004. Um importante passo que o PNAA deu foi no formato do recebimento de benefícios sociais, ficando estabelecido o formato de recebimento por cartão magnético e não mais em mãos como seus antecessores.

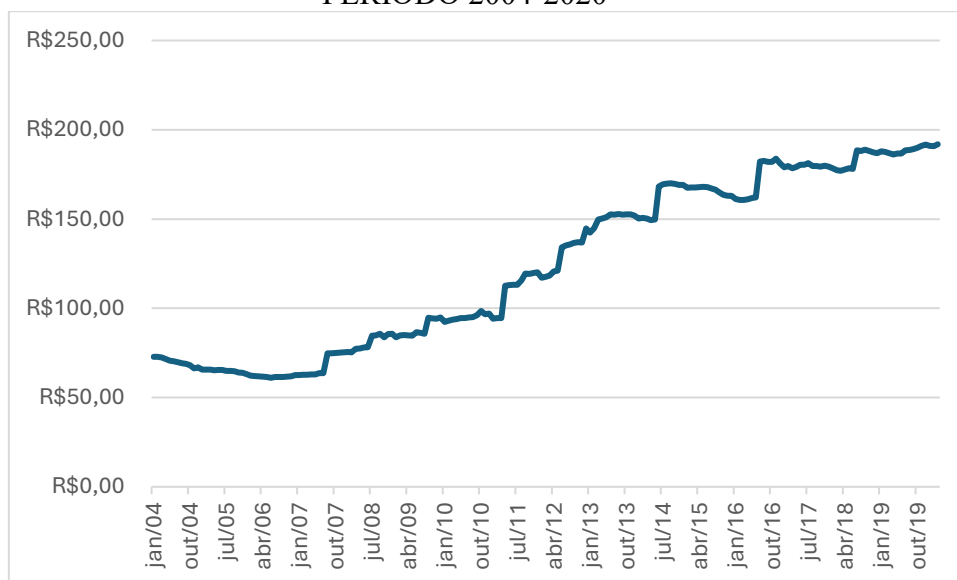
Segundo o *caput* da Lei nº 10.835/2004, fica criada a Renda Básica de Cidadania no Brasil, um direito irrestrito e concedido a todos os brasileiros natos e residentes no país há mais de cinco anos, independentemente da condição econômica ou social (Brasil, 2004a). O Senador Eduardo Suplicy (PT) foi o autor desse projeto de lei que visava institucionalizar um programa de renda básica no país, embora tenha sido promulgado, nunca fora posto em prática (*de facto*), o que tornou essa lei como um instrumento jurídico para a justificação da lei seguinte, a lei do Bolsa Família (Suplicy, 2013).

A Lei nº 10.836/2004 é o instrumento legal que institui o Programa Bolsa Família e passou a regulamentar sua execução nos anos seguintes (Brasil, 2004b). O texto é preciso quanto ao formato do PBF, definido como um programa que unifica aqueles que o antecederam, como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o PNAA e o Auxílio Gás. Embora a lei tenha sido atualizada com valores corrigidos e critérios inéditos a serem observados, o instrumento seguia o mesmo princípio norteador: a concessão de benefícios a famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, que possuam, em sua composição, crianças, gestantes ou nutrizas.

De acordo com a Lei nº 10.836/2004, a condição de extrema pobreza seria verificada por aquelas famílias que possuísem renda per capita de até R\$ 50,00, já a condição de pobreza era definida por renda per capita de até R\$ 100,00. Os benefícios subdividiam em dois tipos: básico e variável; o primeiro diz respeito ao pagamento de um benefício de R\$ 50,00 a famílias em situação de extrema pobreza, já o benefício variável consistia no pagamento de um benefício de R\$ 15,00 ao limite de três benefícios por família para aqueles em condições de pobreza ou extrema pobreza que tivessem em sua composição indivíduos de até quinze anos de idade, gestantes ou lactantes (Brasil, 2004b).

Desde 2004, a lei foi sendo atualizada, com o valor e os critérios dos benefícios sendo revisados pela Medida Provisória nº 411/2007, pela Lei nº 11.692/2008 e pela Lei nº 12.722/2012 (Brasil, 2007; 2008; 2012). Conforme demonstra o Gráfico 1, o benefício médio pago pelo Programa Bolsa Família seguiu essa trajetória de evolução até a sua substituição pelo Auxílio Emergencial e Auxílio Brasil, durante o Governo Bolsonaro:

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DO BENEFÍCIO MÉDIO DO BOLSA FAMÍLIA NO PERÍODO 2004-2020

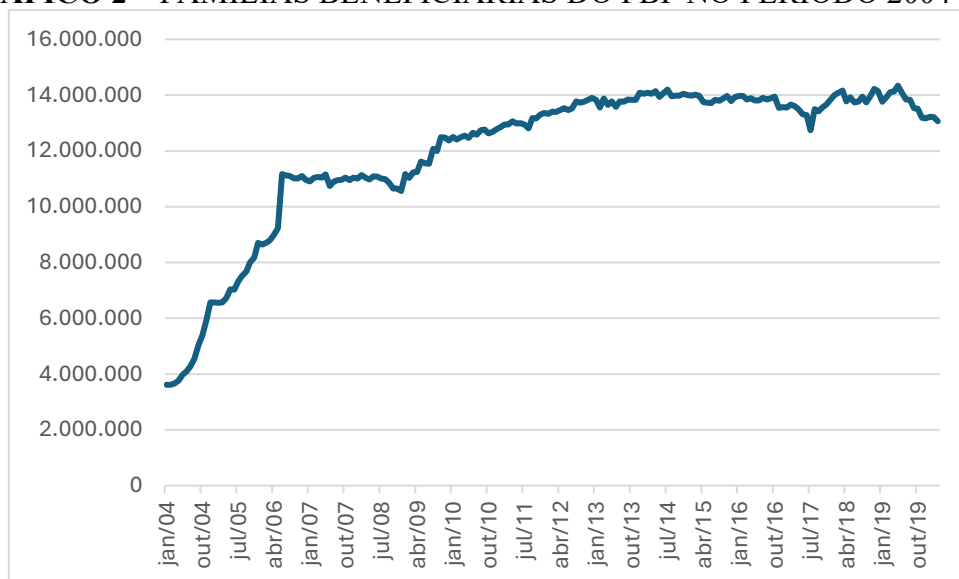


Fonte: Elaborado a partir de SAGICAD (2025a)

O cálculo do benefício médio se dá, de acordo com a legenda do SAGICAD, pela divisão entre o valor transferido em cada mês pelo Governo Federal e o número de famílias beneficiárias. O resultado acima descrito demonstra a evolução do valor médio do benefício, que no ano inaugural do programa era de cerca de R\$ 70,00 para o patamar de R\$ 190,00 no último ano que fora regido pela Lei nº 10.836/2004.

O ponto de ruptura da série histórica dos dados do PBF se dá pela substituição deste pelo Auxílio Emergencial em abril de 2020, devido ao cenário pandêmico da COVID-19, que vigoraria até o final do mesmo ano, sendo posteriormente substituído pelo Auxílio Brasil em 2021. O Gráfico 2 apresenta o histórico na quantidade de famílias beneficiadas:

GRÁFICO 2 – FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF NO PERÍODO 2004-2020



Fonte: Elaborado a partir de SAGICAD (2025b).

Um aumento muito mais significativo do que o encontrado nos benefícios do PBF se dá no número de famílias beneficiadas pelo programa, partindo de pouco menos de 4 milhões de famílias beneficiadas em 2004 para mais de 13 milhões ao final da série histórica. O número de famílias atingidas pelo programa de rendimento mínimo saltou mais de 260% em dezesseis anos, enquanto o benefício médio (*per si*) teve um crescimento mais tímido de somente 164%.

Em 2020 houve um episódio extraordinário que impedia os trabalhadores de se deslocarem ao seu local de trabalho devido às regras de distanciamento social (Marins *et al.*, 2021), tão logo as autoridades brasileiras se viram pressionadas pela aprovação de um auxílio emergencial que tornasse a situação destas famílias, atingidas pela COVID-19, menos danosa.

A Lei nº 13.982/2020 rege o Auxílio Emergencial, definindo o valor do benefício, o limite de benefícios por família e os pré-requisitos para este recebimento. De acordo com o corpo da lei, o benefício era de R\$ 600,00, limitado a dois benefícios por família que cumprisse certos requisitos, como renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{2}$ salário-mínimo, maior de 18 anos de idade e que não estivesse empregada formalmente (Brasil, 2020).

Marins *et al.* (2021) destaca o desenho do programa que se utilizou do Cadastro Único para sua implementação, sofrendo pequenos recortes na base de dados, como a análise do critério de elegibilidade causada pelo emprego formal e pelo CadÚnico conter beneficiários de outros programas sociais além do Bolsa Família. Já aqueles não cadastrados na base de dados federal, poderiam se cadastrar via aplicativo da Caixa Econômica de forma excepcional. Por fim, foram considerados elegíveis ao Auxílio Emergencial: (I) 19,5 milhões de beneficiados previamente pelo PBF, (II) 10,5 milhões de pessoas cadastradas, mas que não recebiam o PBF, (III) 38,2 milhões de cadastrados através do aplicativo Caixa – Auxílio Emergencial.

Rapidamente, o Auxílio Emergencial se tornava o maior programa de renda mínima da história do Brasil, com a amplitude de beneficiários tendo 68 milhões de pessoas elegíveis, e totalizando mais de 118 milhões de indivíduos beneficiados, ao custo de aproximadamente R\$ 300 bilhões em menos de um ano (abril/2020-dezembro/2020), de acordo com o Ministério da Cidadania (2021).

Ao passo que PBF custara, durante o ano inteiro de 2019, cerca de R\$ 31 bilhões (SAGICAD, 2025c), o Auxílio Emergencial mostrava um salto expressivo no orçamento empenhado da União com programas de rendimento mínimo, o que era compreensível mediante o cenário de calamidade pública, mas levaria as autoridades brasileiras a repensarem o valor do benefício e em sua abrangência nos anos pandêmicos seguintes.

A partir do Decreto nº 10.661/2021, houve um enxugamento no valor médio do benefício do Auxílio Emergencial e a retirada dos beneficiários do PBF deste programa excepcional (Brasil, 2021a). Porém, o PBF voltaria a ter seu valor empenhado semelhante ao cenário pré-pandêmico durante o ano de 2021, com cerca de R\$ 16,75 bilhões (SAGICAD, 2025d).

À medida que o Governo Federal percebia a popularidade do Auxílio Emergencial e a demanda social por ele gerada, foi concebida uma reformulação do seu antecessor, o PBF, que foi descontinuado e substituído pelo Programa Auxílio Brasil (PAB) no final do ano de 2021, com a promulgação da Lei nº 14.284/2021.

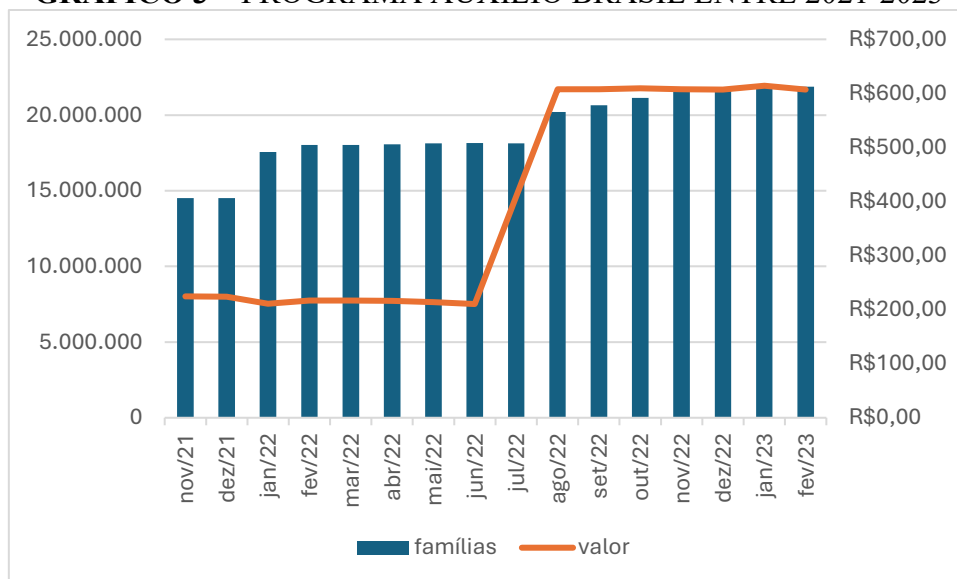
O Auxílio Brasil redefine o entendimento do Governo Federal acerca dos conceitos de pobreza e extrema pobreza, os caracterizando como renda familiar per capita abaixo de R\$ 210,00 e abaixo de R\$ 105,00, respectivamente. A Lei nº 14.284/2021 (Brasil, 2021b) determina dois benefícios principais: Primeira infância e Composição Familiar, o primeiro diz respeito a um benefício de R\$ 130,00 pago por criança de até 36 meses de idade (limite de 5 benefícios), enquanto o segundo determina pagamento de R\$ 65,00 por indivíduo que componha este núcleo familiar (limite de 5 benefícios).

Os pré-requisitos e condicionalidades do PAB são semelhantes aos do PBF, mas apenas famílias pobres e extremamente pobres que possuam jovens de até 21 anos de idade, nutrizes ou gestantes podem ser beneficiadas pelo programa, ao passo que os indivíduos em idade escolar devem estar regularmente matriculados e com frequência aceitável e com a família fazendo o acompanhamento de saúde e nutrição com as entidades competentes.

Costa *et al.* (2023) argumentam que a criação do PAB em substituição ao PBF parece muito mais uma dinâmica de narrativas em torno da renda mínima no Brasil do que de fato uma evolução no formato do programa assistencial. De acordo com os autores isso se deve a polarização política entre os agentes envolvidos, colocando o maior programa de renda mínima do país como um instrumento político para angariar apoio popular, inclusive redesenhando seu formato de divulgação, com a adoção de vários símbolos nacionalistas e ligados ao líder do Poder Executivo à época.

Nos primeiros meses de vigência do Programa Auxílio Brasil, observou-se que o valor do benefício médio por família foi semelhante àquele do Programa Bolsa Família nos anos que antecederam a pandemia do COVID-19. Contudo pode-se perceber uma rápida elevação no valor recebido pelas famílias à medida que o pleito eleitoral de 2022 se aproximava, conforme demonstra o Gráfico 3. Esse aumento acelerado concentrado no período pré-eleitoral pode ser interpretado como uma estratégia política, refletindo o uso de políticas de transferência de renda como instrumento de ampliação de capital político.

GRÁFICO 3 – PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL ENTRE 2021-2023



Fonte: Elaborado a partir de SAGICAD (2025e).

Tanto o valor médio do benefício como o orçamento empenhado no PAB nos meses que antecederam a eleição, acontecida em dois turnos no mês de outubro/2022, tiveram seus valores quase triplicados, ao passo que o número de famílias beneficiadas cresceu, mas de forma muito menos sinuosa (SAGICAD, 2025e). Em poucos meses do novo governo, o programa de rendimento mínimo foi novamente alterado em favor da identificação político-partidária do seu promulgador, retornando para a nomenclatura de Programa Bolsa Família através da Lei nº 14.601/2023. Atualmente, o PBF consiste no pagamento de um benefício sujeito a condicionais como frequência escolar e acompanhamento da saúde da família.

De acordo com a Lei nº14.601/2023, a restrição de renda familiar per capita é definida por R\$ 218,00 e os benefícios são divididos em três categorias principais: (I) Renda de Cidadania, no valor de R\$ 142,00 por família (fixo); (II) Primeira Infância, no valor de R\$ 150,00 por criança de até sete anos de idade e (III) Variável Familiar, no valor de R\$ 50,00 por jovens de 7 a 18 anos de idade, nutriz e gestante (Brasil, 2023).

Vale ponderar uma questão sobre o novo PBF: fica estabelecido um benefício no valor mínimo de R\$ 600,00 por família, chamado de Benefício Complementar, o qual será pago sobre aquela diferença no cálculo dos benefícios supracitados até atingir o patamar de seiscentos reais. Para além disso, não existe limite de benefícios de primeira infância ou variável familiar, ao contrário do antigo PBF, sendo assim o valor total do benefício pode ser mais significativo de acordo com a composição familiar.

4. BOLSA FAMÍLIA E O IMPACTO NO COMBATE À FOME E MISÉRIA

Como citado nas seções acima, o combate à fome e a pobreza representa o principal objetivo com o PBF através da consolidação de um programa de rendimento mínimo no país. Alguns estudos produzidos após 2004 tentaram mensurar o impacto e a objetividade do PBF mediante a sociedade e a economia brasileira.

Tavares *et al.* (2009) conduziram uma pesquisa acerca do impacto na distribuição de renda oriunda da instauração do PBF através de uma simulação, os autores visaram mensurar o

resultado do programa refletido na diminuição do Índice de Gini e no grau de pobreza de cada estado do país sob duas circunstâncias distintas: a manutenção do programa de acordo a Lei nº 10.836/2004 e diante de uma ampliação nos valores distribuídos (expansão de 32% no orçamento) e na abrangência do programa (Brasil, 2004b). Considerando o índice de Gini no formato de 0 a 100, a simulação retorna dois resultados para o impacto do PBF, sendo uma queda de 0,6 p.p ao ano e uma queda de 0,7 p.p. ao ano, respectivamente. Já a pobreza e extrema pobreza recuam de forma semelhantes nas duas simulações, com aproximadamente 1 p.p. ao ano pós-2009 (Tavares *et al.*, 2009).

No mesmo ano foi conduzida uma pesquisa para verificar o impacto do PBF sobre a segurança alimentar e nutrição das crianças beneficiárias de acordo com a série histórica. Camelo *et al.* (2009) observaram que os domicílios beneficiados pelo programa tinham 7,4% maior probabilidade de estarem em situação de segurança alimentar quando comparados com o grupo controle. Considerando graus de insegurança como leve, moderada e severa, só foram obtidos resultados significativos para os casos mais leves, enquanto a nutrição das crianças e a mortalidade infantil também não apresentaram resultados robustos, descartando-se *a priori* impacto significativo do PBF nestes últimos quesitos.

Uma análise bibliométrica conduzida por Cotta e Machado (2013) constatou que a literatura acerca dos efeitos do PBF é paradoxal, com resultados apontando para um significativo aumento na segurança alimentar das famílias beneficiárias mas com efeitos nulos ou negativos sobre a nutrição familiar, o que segundo as autoras pode ser explicado pelo maior acesso a alimentos, dada a transferência de renda, que são adquiridos em sua grande maioria com maior incidência calórica, industrializados e de pouco valor nutricional.

Resultado semelhante fora encontrado na pesquisa de Cabral *et al.* (2013), com o paradoxo nutricional das famílias indo mais além, apontando para a desnutrição da maioria das crianças analisadas, enquanto os adultos estavam entrando em condições de sobrepeso. Além disso, esse estudo traçou um perfil das famílias beneficiárias do PBF, que em sua amostra analisada, a maioria não possuía piso ou revestimento no domicílio e pouco menos de 70% das mães eram analfabetas funcionais.

Ferreira *et al.* (2021) promovem uma análise sobre as vantagens de um Estado aderir a uma política de renda básica universal ou de renda mínima condicionada, como o Bolsa Família, e encontram resultados divergentes para cada qual, com a RBC sendo mais exitosa no objetivo de combate à pobreza e promoção de renda para as famílias no curto prazo, ao passo que esta política perde fôlego no médio/longo prazo, enquanto o programa de renda condicionada a educação, tal qual o PBF, obtêm resultados mais tímidos no curto prazo, mas o condicionamento alinhado à educação promove resultados mais expressivos e duradouros baseados no avanço intelectual da comunidade atingida pelo programa social.

Pesquisas mais recentes, como Martins e Gomes (2024) tentam traçar um perfil do público cadastrado nos programas sociais da União em que cerca de 55% da população infantil (0 a seis anos de idade) está sendo beneficiada pelo PBF e o impacto desse programa sobre as famílias mais vulneráveis do país, quando sem contar com a renda advinda do Bolsa Família, mais de 4/5 dos infantes estavam em situação de pobreza (abaixo de R\$ 218,00 per capita), mas ao considerar essa renda adicional, apenas 6,7% das crianças (e suas famílias) permaneciam abaixo da linha de pobreza.

O novo desenho do PBF tem retirado quase a integralidade das famílias beneficiárias do patamar de pobreza, ao passo que, em 2024, 92% das famílias beneficiadas não constavam mais como pobres de acordo com o entendimento do Governo Federal. O benefício vem sendo incrementado fortemente desde a COVID-19, como supracitado, o que potencializa a renda das

famílias beneficiárias do PBF. Além disso, destaca-se que famílias grandes (maiores que 3 indivíduos) têm sido proporcionalmente menos beneficiadas pelo programa de renda mínima brasileiro, uma vez que sua retirada do patamar de pobreza é da ordem de 82% no último ano. Esse fato pode ser um reflexo do desenho do programa, que beneficia jovens em idade escolar e, à medida que aumenta o tamanho da família, a renda adicional recebida não é tão significativa (Mata *et al.*, 2024).

Dados obtidos pela PNAD Contínua de 2023 (IBGE, 2024) captam que a insegurança alimentar (IA) tem sido drasticamente reduzida quando comparada com a última pesquisa, a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017, saindo de 36,7% das famílias brasileiras para 27,6% em 2023, ainda com a maioria das famílias inseguras estão no grau leve (66%). Importante salientar que a IA toma maior espaço em famílias localizadas no Norte e Nordeste e nos jovens de até 18 anos. De acordo com a FAO ONU (2024), o percentual da população brasileira em condição de subalimentação ou fome vem sendo reduzido nos últimos anos, tendo seu ápice durante a pandemia do COVID-19, 4,2%, e voltando a regredir no último triênio estimado 3,9% (2021-2023). Ao mesmo tempo, o panorama da ONU traz consigo dados similares aos encontrados junto a PNAD Contínua, com cerca de 25% da população em insegurança alimentar (Grave – 6,6% e Moderada ou Leve – 18,4%), número muito menor do que a média global que atinge 40%.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A teoria política e econômica que antecedeu a formulação do PBF foi essencial para a discussão acerca das políticas de rendimento mínimo no Brasil. A contraposição entre a renda básica universal e o imposto de renda mínimo protagoniza o embate até os dias atuais, embora a maioria dos países opte por programas de renda mínima condicionada, tal qual o Programa Bolsa Família. Como supracitado, resultados mais expressivos são encontrados nas simulações de longo prazo para programas de renda condicionada a educação, no sentido de redução da pobreza e no aumento de renda familiar, o que revela a escolha acertada do Poder Executivo brasileiro nos últimos 24 anos em ter optado por um programa mais focado em reduzir a pobreza e melhorar as condições de vida das famílias em situação de vulnerabilidade do país.

A condução de políticas públicas para rendimento mínimo no Brasil não pode ser vista como algo alinhado a uma linha ideológica, haja vista que sequer o grupo político majoritariamente reconhecido por tal feito tenha sido seu criador afinal. Assim como na transição entre líderes do Poder Executivo o programa não tenha sido descontinuado, mas reformulado para atender aos interesses políticos e sociais, como do Bolsa Escola para o Bolsa Família, do último para o Auxílio Brasil e em última instância o retorno para o PBF.

As pesquisas contemporâneas indicam que o Brasil tem avançado em suas políticas de combate à fome, à pobreza e a insegurança alimentar. Embora muito progresso ainda tenha que ser feito, a situação das famílias mais vulneráveis parece menos precarizada do que no início do milênio. Os programas de rendimento mínimo promovidos pelo Governo Federal nos últimos anos têm contribuído para esse enfrentamento, gerando resultados expressivos e ampliando o acesso das famílias à alimentação e recursos proporcionados pela distribuição de renda.

REFERÊNCIAS

ALFARO, Filipe Garcia Gonçalves de. **Renda mínima**: da teoria à prática e suas proposições legislativas no Brasil. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; MENDONÇA, Rosane. **Sobre as utilidades do Cadastro Único**. Texto para Discussão nº 1414. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, ago. 2009.

BRASIL. Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002. Regulamenta a Medida Provisória nº 18, de 23 de janeiro de 2002 relativamente ao "Auxílio-Gás". **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 25 jan. 2002.

BRASIL. Decreto nº 10.661, de 26 de março de 2021. Regulamenta a Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021, que institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 mar. 2021a.

BRASIL. Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – "Bolsa Escola", e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 12 abr. 2001a.

BRASIL. Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 jun. 2003.

BRASIL. Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 9 jan. 2004a.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 12 jan. 2004b.

BRASIL. Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 11 jun. 2008.

BRASIL. Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012. Institui o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino de Educação Profissional e Tecnológica. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 192, p. 1, 4 out. 2012.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis n.º 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 30 dez. 2021b.

BRASIL. Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023. Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, e a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009; e revoga dispositivos da



Medida Provisória nº 1.164, de 2 de março de 2023. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 20 jun. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 411, de 28 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 31 dez. 2007.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.142, de 26 de abril de 2001. Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de abril de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 abr. 2001b.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.206, de 6 de setembro de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 10 set. 2001c.

BUREAU OF LABOR STATISTICS. **County Employment and Wages in Alaska** — Second Quarter, 2024. Bureau of Labor Statistics – United States. Disponível em: https://www.bls.gov/regions/west/news-release/countyemploymentandwages_alaska.htm. Acesso em: 19 mar. 2025.

CABRAL, M.; VIEIRA, K.; SAMAYA, A.; FLORÊNCIO, T. Perfil socioeconômico, nutricional e ingestão alimentar de beneficiários do Programa Bolsa Família. **Estudos Avançados**, v. 27, n. 78, 2013.

CAMELO, R.; TAVARES, P.; SAIANI, C. Alimentação, Nutrição e Saúde em Programas de Transferência de Renda: Evidências para o Programa Bolsa Família. **Economia**, v. 10, n. 4, p. 685-713, dez. 2009.

COSTA, D. M.; MAGALHÃES, R.; CARDOSO, M. L. Do Bolsa Família ao Auxílio Brasil: desafios e alcances a partir de uma pesquisa avaliativa baseada na teoria do programa. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 39, n. 7, p. 1-16, 2023.

COTTA, R.; MACHADO, J. Programa Bolsa Família e segurança alimentar e nutricional no Brasil: revisão crítica da literatura. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 33, p. 54-60, 2013.

CRANDALL-HOLICK, Margot L.; HUGHES, Joseph S. **The Earned Income Tax Credit (EITC): An Economic Analysis**. Congressional Research Service, 13 ago. 2018. Disponível em: <https://www.congress.gov/crs-product/R44057>. Acesso em: 15 mar. 2025.

DEPARTMENT OF LABOR. **History of Federal Minimum Wage Rates Under the Fair Labor Standards Act, 1938 - 2009**. Department of Labor – United States. Disponível em: <https://www.dol.gov/agencies/whd/minimum-wage/history/chart>. Acesso em: 10 mar. 2025.

DEPARTMENT OF REVENUE. **Permanent Fund Dividend**. Department of Revenue – Alaska, 2025. Disponível em: <https://pfd.alaska.gov/>. Acesso em: 19 mar. 2025.





FAO ONU. **Panorama regional de la seguridad alimentaria y la nutrición.** Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, 2024. Disponível em: <https://es.wfp.org/publicaciones/panorama-regional-de-la-seguridad-alimentaria-y-nutricional-america-latina-y-el-0>. Acesso em: 24 mar. 2025.

FERREIRA, P.; PERUFFO, M.; VALÉRIO, A. Universal Basic Income in Developing Countries: Pitfalls and Alternatives. **Ensaio Econômico – FGV EPGE**, v. 821, p. 1-39, 2021.

FREITAS, Fernando José Gomes. **Renda Básica de Cidadania:** desenvolvimento do conceito (1916 - 1986), impacto político no Brasil (1975 – 2016) e experiências aplicadas (1982 – 2016). 2017. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2023. 320p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua:** Segurança Alimentar 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102084.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2025.

MARINS, M. T. et al. Auxílio Emergencial em tempos de pandemia. **Sociedade e Estado**, v. 36, n. 2, p. 669–692, maio 2021.

MARTINS, N.; GOMES, L. Perfil síntese da Primeira Infância e famílias cadastradas no Cadastro Único. In: **Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 36, p. 17-40, 2024.

MATA, D.; OSORIO, R.; CARVALHO, D.; COSTA, J. O novo Bolsa Família e a redução da pobreza de renda na Primeira Infância. In: **Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 36, p. 150-158, 2024.

MDS. **A trajetória do programa que tirou o Brasil do mapa da fome.** Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/a-trajetoria-do-programa-que-tirou-o-brasil-do-mapa-da-fome>. Acesso em: 05 mar. 2025.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Auxílio Emergencial 2020.** Ministério da Cidadania, 2021. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/index.php?g=2>. Acesso em: 23 mar. 2025.

MORE, T. **A Utopia.** 1.ed. São Paulo: Edipro, 2014. 144p.

PAINE, T. **Justiça Agrária.** 1.ed. Jundiaí: Paco Editorial, 2019.





RBRB. **Conheça algumas experiências de distribuição de renda que estão acontecendo no mundo!** Rede Brasileira de Renda Básica, 2025. Disponível em: <https://rendabasica.com.br/experiencias-mundo/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

RBRB. **Internacional:** Economistas de apoio à Renda Básica recebem o Prêmio Nobel de Economia 2019. Rede Brasileira de Renda Básica, 2020. Disponível em: <https://rendabasica.com.br/internacional-economistas-de-apoio-a-renda-basica-recebem-o-premio-nobel-de-economia-2019>. Acesso em: 07 mar. 2025.

RBRB. **Onze ganhadores do Nobel que endossaram a renda básica universal.** Rede Brasileira de Renda Básica, 2023. Disponível em: <https://rendabasica.com.br/onze-ganhadores-do-nobel-que-endossaram-a-renda-basica-universal/>. Acesso em: 07 mar. 2025.

SAGICAD. **Programa Bolsa Família:** Valor do Benefício Médio. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único, 2025a. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?vsc=NyxqKk>. Acesso em: 24 mar. 2025.

SAGICAD. **Programa Bolsa Família:** Famílias PBF. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único, 2025b. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?vsc=CrKzEs>. Acesso em: 25 mar. 2025.

SAGICAD. **Programa Bolsa Família:** Valor repassado às famílias PBF. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único, 2025c. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?vsc=cOPaTM>. Acesso em: 25 mar. 2025.

SAGICAD. **Valor total a ser repassado pelo Auxílio Emergencial 2020.** Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único, 2025d. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 20 mar. 2025.

SAGICAD. **Programa Auxílio Brasil - quantidade de famílias e valores do Auxílio Brasil.** Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único, 2025e. Disponível em: <https://shorturl.at/Bp9Md>. Acesso em: 25 mar. 2025.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: **Texto para discussão - IPEA**, v. 1424, p. 1-41, 2009.

SUPLICY, E. M. **Renda de Cidadania:** a saída é pela porta. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2013. 463p.

SUPLICY, E. M. Um diálogo com Milton Friedman sobre o Imposto de Renda Negativo. In: **Basic Income European Network International Congress**, 8, 2000. Disponível em: <https://basicincome.org/bien/pdf/2000Suplicy2.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2025.

TAVARES, P.; PAZELLO, E.; FERNANDES, R.; CAMELO, R. Uma Avaliação Do Programa Bolsa Família: Focalização e Impacto Na Distribuição De Renda E Pobreza. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 39, n. 1, p. 25-58, 2009.





REVISTA ORBIS LATINA
ISSN: 2237-6976
Volume 15, Número 2
Junho - julho, 2025



página 114

UBI DATA. **Data for basic income research and policy**. UBI DATA - Basic Income Earth Network, 2025. Disponível em: <https://ubidata.io/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

VAN PARIJS, P. Renda Básica: Renda Mínima garantida para o século XXI? **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 179-210, 2000.

VIVES, J. L. **De Subventionem Pauperum**. 4.ed. Leida: Brill Academic Publishers, 2002.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família**: Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006. 164p.

Recebido em: 15/04/2025
Aprovado em: 27/06/2025

