

Nota Técnica 36 - A evolução do Bolsa Família (2004/2023) no Brasil e seus Impactos sobre a Pobreza e os Dispendícios

Sergio Kelner Silveira

Carolina Beltrão de Medeiros

Introdução

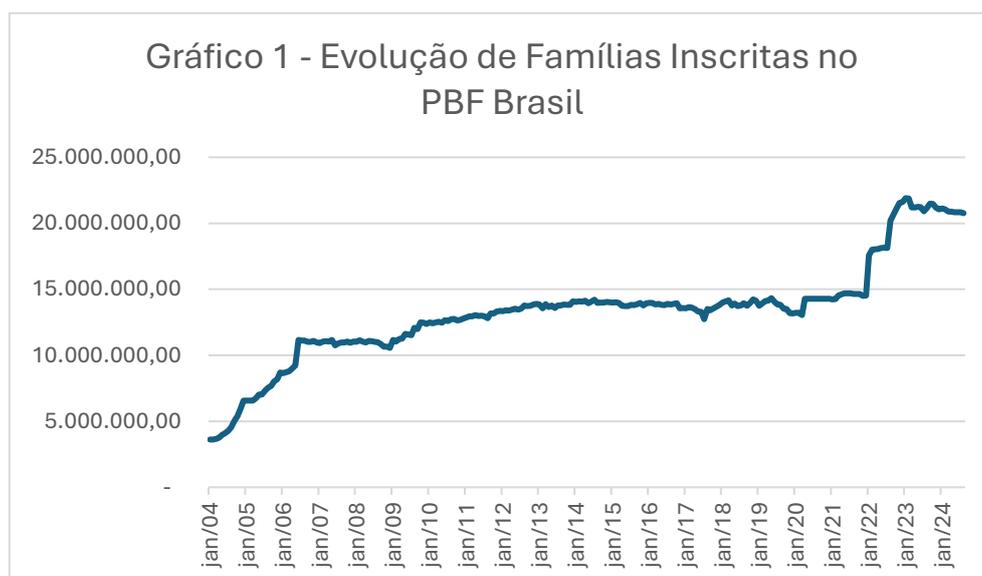
Essa nota técnica examina a evolução do Programa Bolsa Família (PBF) no Brasil entre 2004 e 2024, destacando as mudanças em seu impacto social e econômico.

Desde sua criação, o PBF se consolidou como uma das mais importantes políticas públicas de transferência de renda do país, voltada para a redução da pobreza e da desigualdade. Ao longo das últimas duas décadas, o programa passou por fases de crescimento, estabilização e ajustes, refletindo as transformações nas políticas sociais e na situação econômica do Brasil. Esta análise aborda os principais marcos dessa trajetória, enfatizando as oscilações no número de beneficiários, as mudanças no perfil das famílias atendidas e o impacto do PBF na mitigação da pobreza extrema, especialmente em contextos de crises econômicas e sanitárias, como a pandemia de COVID-19.

1. Número de Famílias: Brasil

A quantidade de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família (PBF) cresceu ao longo do tempo. O crescimento percentual total do número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família (PBF) entre o primeiro ponto do gráfico (janeiro/2004) e o último ponto de dados (julho/2024) foi de aproximadamente 474,3%.

A análise do gráfico 1, que mostra a evolução de famílias inscritas no Programa Bolsa Família (PBF) no Brasil de janeiro de 2004 a janeiro de 2024, revela os seguintes pontos principais:

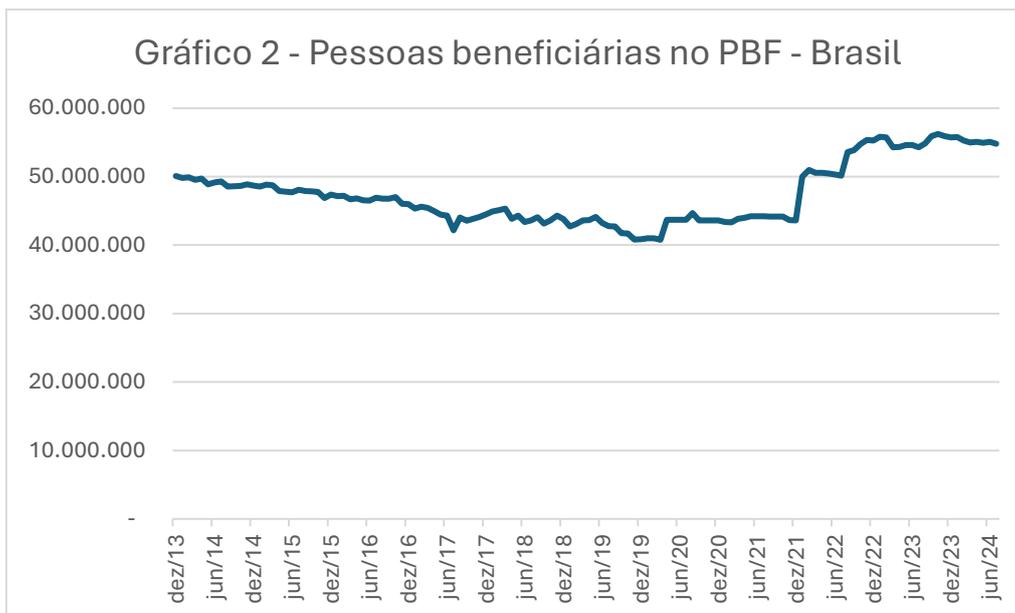


Fonte: MDS (2024)

- i. Crescimento Inicial (2004-2010): Há um crescimento acentuado no número de famílias inscritas no PBF entre 2004 e 2010. Esse aumento inicial reflete a expansão do programa durante esses anos, quando a cobertura do Bolsa Família foi ampliada para atingir um maior número de famílias em situação de vulnerabilidade social.
- ii. Estabilização (2010-2018): A partir de 2010, observa-se uma estabilização no número de famílias beneficiárias, com pequenas oscilações ao longo do tempo. Esse período de estabilidade sugere que o programa atingiu uma maturidade, onde a maioria das famílias elegíveis já estava cadastrada e recebendo o benefício.
- iii. Declínio e Flutuações (2018-2021): Entre 2018 e 2021, o gráfico mostra um leve declínio no número de famílias inscritas, seguido de flutuações. Essa tendência pode estar relacionada a mudanças nas políticas públicas, como ajustes nos critérios de elegibilidade ou cortes orçamentários, que impactaram a cobertura do programa.
- iv. Aumento Significativo (2021-2023): A partir de 2021, há um aumento significativo no número de famílias inscritas, atingindo um pico em 2023. Este aumento coincide com os impactos da pandemia de COVID-19, que agravou a situação econômica de muitas famílias, ampliando a necessidade de apoio social através do Bolsa Família. Além disso, podem ter ocorrido novas inclusões ou expansões temporárias do programa para mitigar os efeitos da crise.
- v. Declínio Recente (2023-2024): Nos últimos meses de 2023 e início de 2024, observa-se uma leve queda no número de famílias inscritas. Este declínio pode indicar uma recuperação econômica, onde menos famílias necessitam do auxílio, ou pode refletir novos ajustes no programa ou na política social do governo.

2. Número de Pessoas em Famílias Beneficiárias: Brasil

Essas observações indicam que o PBF passou por diferentes fases ao longo dos anos, sendo impactado por variáveis econômicas, sociais e políticas. O aumento recente reflete uma expansão significativa da cobertura social no Brasil. O gráfico evidencia períodos de declínio, especialmente em 2017-2018 e um declínio acentuado em 2020. Após esses pontos de inflexão, há uma recuperação marcante a partir de 2020, culminando em um crescimento significativo em 2022, seguido de estabilização nos anos subsequentes. Esses pontos de inflexão indicam mudanças importantes no programa ou nas políticas sociais relacionadas ao PBF.



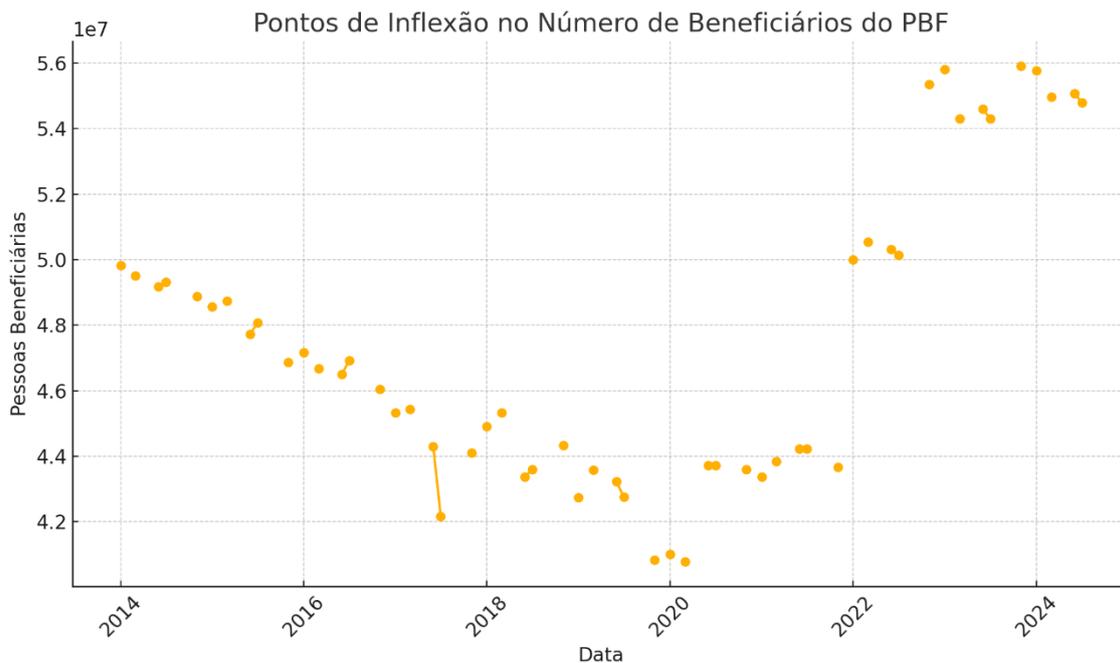
Fonte: MDS (2024)

O gráfico 2 mostra a evolução do número de pessoas beneficiárias no Programa Bolsa Família (PBF) ao longo do tempo, de dezembro de 2013 até junho de 2024. Aqui está uma análise dos principais pontos de inflexão:

- i. Período de Dezembro de 2013 a Junho de 2016: O gráfico mostra uma tendência de queda suave no número de beneficiários, mantendo-se próximo dos 50 milhões.
- ii. Entre 2017 e 2018: A queda no número de beneficiários continua, mas de maneira mais acentuada a partir de 2017 até o final de 2018. Este período marca um declínio mais constante, levando a uma redução significativa de beneficiários. Coincide com o período do Governo Temer, que se caracterizou por um programa de ajuste fiscal e contenção de despesas.
- iii. Dezembro de 2019 a Março de 2020: Há um ponto de inflexão importante com uma queda abrupta no número de beneficiários, que é o mais acentuado observado em todo o gráfico. Isso pode estar associado a revisões nos critérios de elegibilidade. Reflete a continuidade da política de contenção de gastos imposto na primeira etapa do Governo Bolsonaro, mas que sofre uma primeira inflexão com o advento da pandemia.
- iv. A partir de Maio de 2020: Após o ponto de inflexão negativo, há uma recuperação rápida no número de beneficiários em função da emergência que caracterizou o período da pandemia da Covid-19. A partir desse ponto, o número de beneficiários volta a crescer rapidamente, atingindo níveis próximos aos anteriores à queda brusca.
- v. Dezembro de 2021 a Fevereiro de 2022: Outro ponto de inflexão positivo significativo ocorre, onde o número de beneficiários aumenta rapidamente. Esse crescimento está relacionado à expansão do programa, um efeito pós-pandemia, com mudanças nas políticas sociais em função da proximidade das eleições presidenciais.
- vi. A partir de Março de 2022 até Junho de 2024: O gráfico mostra uma estabilização no número de beneficiários, que se mantém em torno de 55 a 60 milhões.

Abaixo o gráfico 3 mostra os pontos de inflexão no número de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) ao longo do tempo. As variações significativas no número de beneficiários são destacadas, evidenciando períodos de queda e aumento abrupto que refletem mudanças nas políticas ou condições socioeconômicas ao longo dos anos.

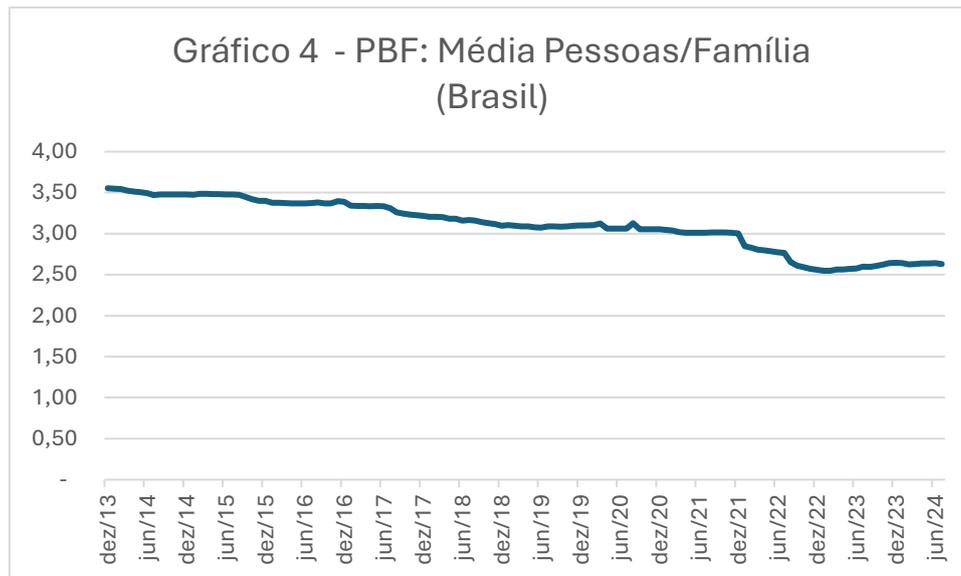
Gráfico 3



Fonte: MDS (2024)

O ponto de mínimo, com 40.774.015 beneficiários, ocorreu em março de 2020. O ponto de máximo, com 56.228.129 beneficiários, foi registrado em outubro de 2023. variação percentual entre esses dois pontos foi de aproximadamente 37,90%.

O gráfico 4 mostra a evolução da média de pessoas por família no Programa Bolsa Família (PBF) no Brasil, cobrindo o período de dezembro de 2013 até junho de 2024.

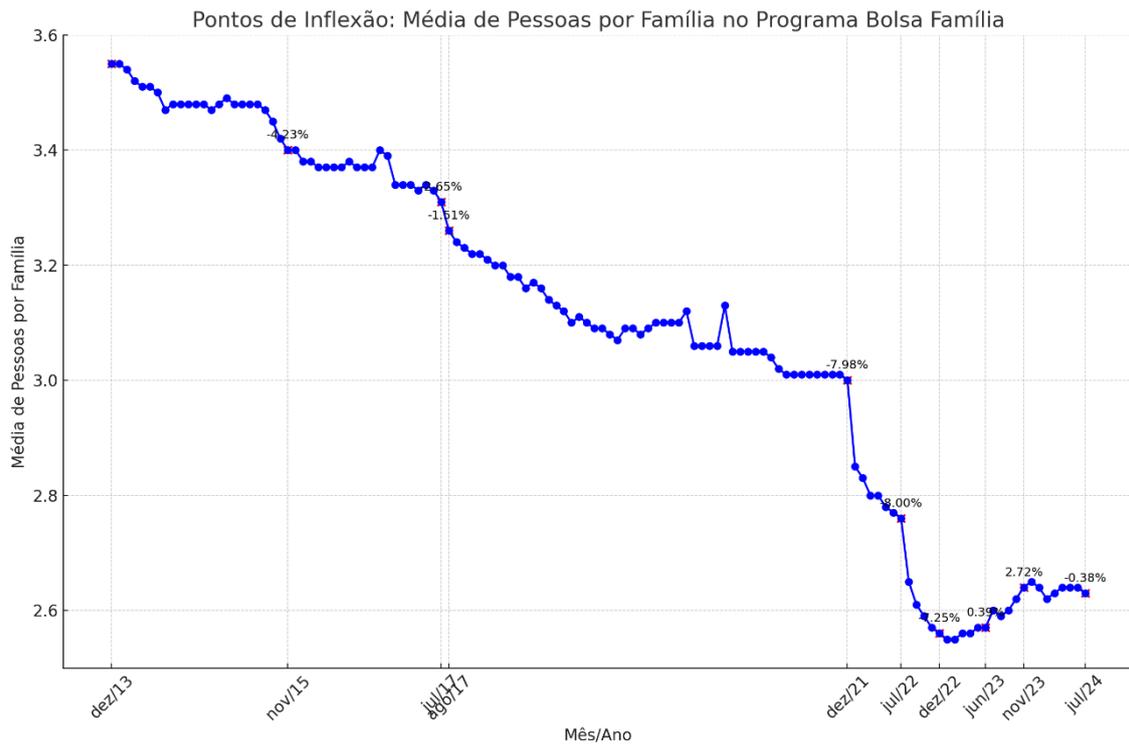


Fonte: MDS (2024)

- i. Tendência Decrescente: de dezembro de 2013 até cerca de 2021, observa-se uma tendência geral de queda na média de pessoas por família beneficiada. Essa redução pode estar associada a várias mudanças demográficas, como a redução do tamanho médio das famílias, ou mudanças nos critérios de elegibilidade do programa, que podem ter influenciado o perfil das famílias beneficiárias.
- ii. Estabilização e Nova Queda: a partir de 2021, há um ponto onde a média de pessoas por família apresenta uma nova queda acentuada, especialmente ao longo de 2021 e início de 2022. Após esse ponto, o gráfico mostra uma leve estabilização, com uma pequena recuperação da média, mas não retornando aos níveis anteriores.
- iii. Pontos de Máximo e Mínimo: Ponto de Máximo: O ponto de máximo ocorre no início do período analisado, onde a média de pessoas por família está em torno de 3,5.
- iv. Ponto de Mínimo: O ponto de mínimo acontece durante o final de 2021 e início de 2022, onde a média de pessoas por família cai para aproximadamente 2,5.

O gráfico 5 reflete uma diminuição contínua no tamanho médio das famílias beneficiárias ao longo do tempo, o que pode ser resultado de mudanças nas políticas públicas, nos critérios de elegibilidade, ou alterações demográficas e socioeconômicas. A acentuada queda em 2021 pode estar associada aos efeitos da pandemia de COVID-19, onde políticas emergenciais, como o Auxílio Emergencial, alteraram a dinâmica do número de beneficiários e o tamanho das famílias beneficiadas pelo Bolsa Família. Houve um aumento significativo no número de famílias unipessoais (ver mais adiante). A leve recuperação após 2022 pode indicar um ajuste no perfil das famílias beneficiárias, possivelmente relacionado à reestruturação do programa ou à melhoria das condições socioeconômicas.

Gráfico 5



Fonte: MDS (2024)

A diminuição no número de pessoas nas famílias tem sido atribuída, entre outras causas, a fraudes praticadas pelos beneficiários quando declaram o perfil familiar. Diversas famílias se desmembraram para poder ter acesso aos benefícios do PBF.

Tendência de Redução no Tamanho Médio das Famílias: O tamanho médio das famílias beneficiadas pelo PBF apresentou uma tendência de queda ao longo do tempo. A média de pessoas por família diminuiu de cerca de 3,55 em 2013 para aproximadamente 2,63 em 2024. Essa redução poderia estar ligada a fatores como mudanças nos critérios de elegibilidade do programa e transformações demográficas, como a diminuição do tamanho médio das famílias no Brasil, mas os indícios de fraude são bastante explorados. Isso porque durante o período da pandemia, o programa viu uma queda acentuada no tamanho médio das famílias, possivelmente devido ao aumento do número de famílias unipessoais e à implementação de políticas emergenciais, como o Auxílio Emergencial e a frouxidão nos critérios e na fiscalização

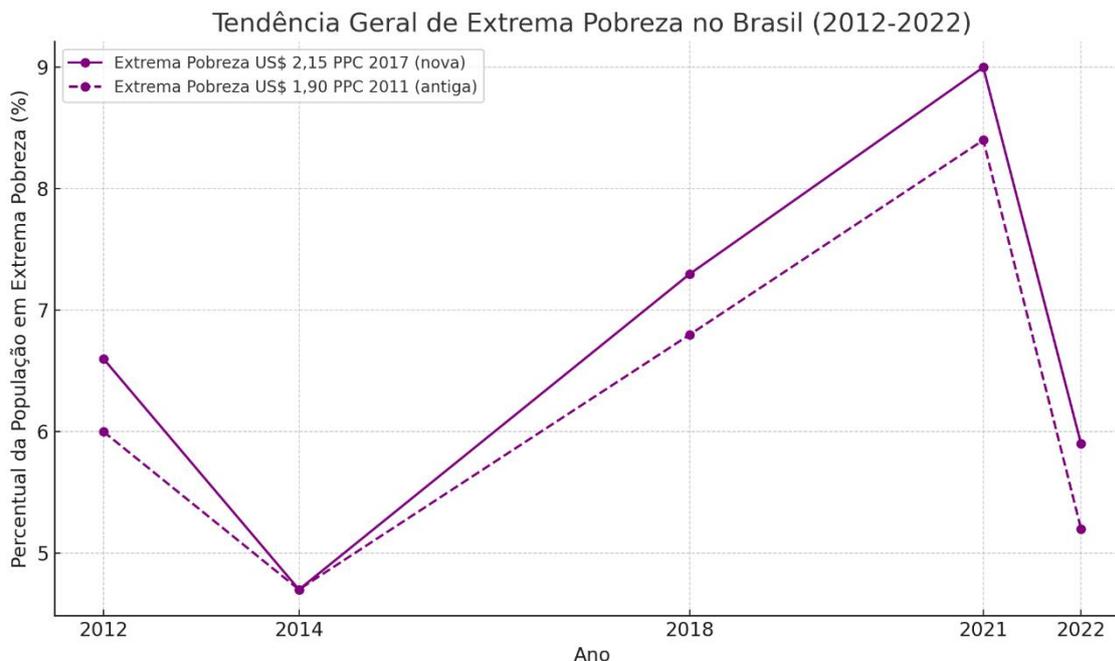
Após o declínio observado entre 2021 e 2022, houve uma leve estabilização na média de pessoas por família, embora o nível anterior não tenha sido recuperado. Isso é reflexo de regras impostas pelo governo federal de mais rigor no controle das famílias unipessoais. Há ocorrência de fraudes relacionadas ao desmembramento de famílias, onde alguns beneficiários relataram composições familiares menores para ter acesso ao benefício.

Esses pontos mostram que as mudanças no número de pessoas por família refletem tanto fatores socioeconômicos quanto ajustes nas políticas públicas, mas também as falhas de gestão do Programa. É importante focar no monitoramento dessas dinâmicas para garantir que o programa continue atingindo seu objetivo de redução da pobreza de maneira eficaz e justa.

2 Impactos: Pobreza, Dispêndios

O gráfico 6 ilustra a evolução da taxa de extrema pobreza no Brasil entre 2012 e 2022, utilizando duas linhas de pobreza definidas pelo Banco Mundial: a linha de US\$ 2,15 PPC 2017 (nova) e a linha de US\$ 1,90 PPC 2011 (antiga). Ambas as linhas são ajustadas pela paridade de poder de compra (PPC), que reflete o custo de vida relativo entre países.

Gráfico 6



Fonte: IBGE (2022)

Linha de US\$ 2,15 PPC 2017 (nova)

2012: A taxa de extrema pobreza começa em 6,6%, indicando que 6,6% da população brasileira vivia com menos de US\$ 2,15 por dia.

2014: Há uma redução significativa para 4,7%, refletindo uma melhora nas condições econômicas e na eficácia das políticas sociais durante este período.

2018: Após 2014, a taxa começa a subir novamente, alcançando 7,3% em 2018. Esse aumento pode estar associado à crise econômica que o Brasil enfrentou a partir de 2015, marcada por recessão, desemprego e cortes em programas sociais.

2021: A taxa de extrema pobreza atinge seu pico em 9,0% durante a pandemia de COVID-19. A pandemia exacerbou a vulnerabilidade econômica, com milhões de brasileiros enfrentando dificuldades financeiras severas.

2022: No último ano do gráfico, a taxa cai para 5,9%, sugerindo uma recuperação parcial após a crise da pandemia, possivelmente impulsionada pela retomada econômica e pelos esforços do governo em expandir a rede de proteção social.

Faixa de US\$ 1,90 PPC 2011 (antiga)

2012: A taxa começa em 6,0%, ligeiramente menor do que a linha nova de US\$ 2,15, mas segue uma tendência muito similar.

2014: A taxa cai para 4,7%, mostrando um impacto positivo similar ao observado com a linha de US\$ 2,15.

2018: A taxa sobe para 6,8%, o que é consistente com os desafios econômicos enfrentados durante esse período.

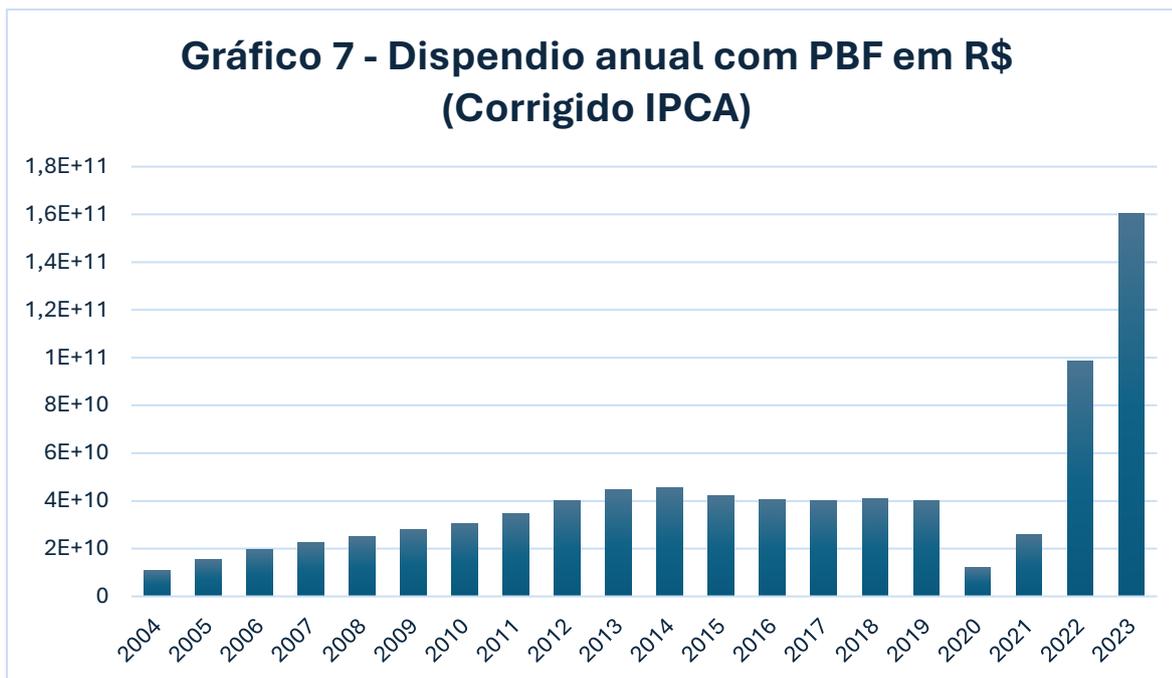
2021: O pico durante a pandemia é um pouco menor que na linha nova, chegando a 8,4%, mas ainda representa um aumento substancial em relação aos anos anteriores.

2022: A taxa cai para 5,2%, uma queda notável que acompanha a tendência de recuperação observada na linha de US\$ 2,15.

Os dados revelam uma trajetória complexa da extrema pobreza no Brasil ao longo da última década. De 2012 a 2014, observa-se uma redução significativa na pobreza extrema, refletindo um período de crescimento econômico e expansão das políticas de assistência social. Contudo, a partir de 2015, a crise econômica levou a um aumento constante das taxas de extrema pobreza, culminando em um pico durante a pandemia de COVID-19 em 2021. A recuperação observada em 2022 sugere uma melhora nas condições econômicas e uma resposta eficaz das políticas públicas para mitigar os efeitos da crise.

Também se destaca a importância de considerar diferentes linhas de pobreza ao analisar a extrema pobreza, pois mesmo pequenas variações nas definições podem influenciar a interpretação dos dados. Ambas as linhas, no entanto, apontam para uma tendência similar, confirmando a gravidade do impacto econômico recente e a necessidade contínua de políticas eficazes para combater a pobreza extrema no Brasil.

O gráfico 7 ilustra claramente como as crises econômicas, as mudanças nas políticas públicas, e os contextos eleitorais influenciam diretamente o dispêndio com o Programa Bolsa Família. Os aumentos significativos após a pandemia de COVID-19 e durante o período eleitoral de 2022 evidenciam a sensibilidade do programa a fatores externos e decisões políticas, com impactos profundos na alocação de recursos e na cobertura do benefício.



Fonte: MDS (2024)

A análise do gráfico revela vários pontos de inflexão significativos que refletem mudanças nas políticas públicas, crises econômicas e momentos de ajuste ou expansão do programa. Abaixo está uma análise detalhada desses pontos:

Crescimento Gradual (2004-2014): De 2004 a 2014, observa-se um crescimento constante no dispêndio anual com o Bolsa Família. Este período reflete a expansão contínua do programa, que se consolidou como uma das principais políticas de transferência de renda do governo federal. A ampliação da cobertura, que atingiu um número crescente de famílias em situação de vulnerabilidade, explica este aumento.

Estabilização (2015-2018): A partir de 2015, o gráfico mostra uma estabilização no valor gasto anualmente, com pequenas variações. Este período pode estar relacionado a uma combinação de fatores, como a maturidade do programa, onde a maioria das famílias elegíveis já estava sendo atendida, e a crise econômica que afetou o Brasil a partir de 2014, levando a restrições orçamentárias e ajustes nos gastos públicos.

Queda Significativa (2019-2020): Em 2019 e 2020, há uma queda notável no dispêndio com o programa. Essa redução pode ser associada a mudanças nas políticas sociais e aos ajustes fiscais implementados pelo governo na época, que resultaram na restrição do número de beneficiários ou na redução dos valores dos benefícios. Além disso, o início da pandemia de COVID-19 em 2020 levou a uma reestruturação emergencial dos programas de assistência social, como a criação do Auxílio Emergencial, que pode ter influenciado essa queda.

Aumento Pós-covid (2021-2022): A partir de 2021, há um aumento acentuado no dispêndio, que se torna ainda mais significativo em 2022. Esse aumento pode ser atribuído à resposta do governo à crise econômica e social provocada pela pandemia de COVID-19, que ampliou a necessidade de assistência social. Em 2022, ano eleitoral, o aumento do benefício do Bolsa Família (ou Auxílio Brasil, como foi renomeado temporariamente) refletiu uma guinada na

política social, com a elevação do valor dos benefícios como parte das estratégias de mitigação dos impactos da pandemia e possivelmente influenciado pelo contexto eleitoral.

Pico em 2023: O gráfico mostra um pico no valor gasto em 2023, o mais alto de toda a série histórica. Este aumento pode ser resultado da implementação das promessas feitas durante a campanha presidencial de 2022, onde o governo eleito assumiu o compromisso de aumentar substancialmente o valor do benefício para melhorar a qualidade de vida das famílias mais vulneráveis. Além disso, a reestruturação do programa, com a retomada do nome Bolsa Família, pode ter incluído ajustes que aumentaram a cobertura e os valores distribuídos.

O aumento do dispêndio com o Programa Bolsa Família tem um efeito direto na redução da extrema pobreza, como evidenciado pela queda acentuada na taxa de pobreza extrema em 2022 após o aumento dos gastos em 2021 e 2022. No entanto, o sucesso dessas políticas está ligado a aumentos significativos nos gastos, indicando a necessidade de políticas econômicas mais abrangentes e sustentáveis para manter a redução da pobreza a longo prazo.

Conclusão

A evolução do Programa Bolsa Família ao longo de vinte anos revela sua resiliência e importância como instrumento de combate à pobreza no Brasil. Apesar dos desafios enfrentados, como crises econômicas e ajustes fiscais, o PBF foi capaz de se adaptar e expandir sua cobertura em momentos críticos, como durante a pandemia de COVID-19. O aumento significativo no número de beneficiários e a ampliação dos dispêndios com o programa nos últimos anos refletem o compromisso do governo em mitigar os impactos socioeconômicos adversos, especialmente nas populações mais vulneráveis. No entanto, a sustentabilidade e a eficácia a longo prazo do programa dependem de um equilíbrio entre políticas de inclusão social e a capacidade econômica do país. A análise dos dados apresentados na Nota Técnica reforça a necessidade de ajustes contínuos para garantir que o Bolsa Família continue desempenhando um papel central na redução da pobreza e na promoção da equidade social no Brasil.