

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E ATUÁRIA
Departamento de Economia

ISABELA MANFREDINI

**A EFETIVIDADE DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE
RENDA NO BRASIL: O IMPACTO DO BOLSA FAMÍLIA NA
PROMOÇÃO DA LIBERDADE ECONÔMICA FEMININA**

Monografia de Bacharelado em Ciências Econômicas

São Paulo
Junho/2025

ISABELA MANFREDINI

**A EFETIVIDADE DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE
RENDA NO BRASIL: O IMPACTO DO BOLSA FAMÍLIA NA
PROMOÇÃO DA LIBERDADE ECONÔMICA FEMININA**

Monografia submetida à apreciação de banca examinadora do Departamento de Economia, como exigência parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas, elaborada sob a orientação do Professor Ricardo Carlos Gaspar

Junho/2025

O autor desta obra autoriza sua publicação eletrônica na Biblioteca Digital da PUC-SP.

Este trabalho é somente para uso privado de atividades de pesquisa e ensino. Não é autorizada sua reprodução para quaisquer fins lucrativos. Esta reserva de direitos abrange a todos os dados do documento, bem como seu conteúdo. Na utilização ou citação de partes do documento é obrigatório mencionar nome da pessoa autora do trabalho e demais itens da referência bibliográfica.

Manfredini, Isabela.

A efetividade dos programas de transferência de renda no Brasil: o impacto do Bolsa Família na promoção da liberdade econômica feminina / Isabela Manfredini – São Paulo, 2025, 50 p.

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Ciências
Econômicas
Orientador: Ricardo Gaspar

1. Economia Brasileira Contemporânea 2. Economia Política 3. Estado atual e aplicações práticas.

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuariais

RESUMO

O Programa Bolsa Família (PBF) é de suma importância na trajetória da distribuição de renda brasileira. Levando em consideração o protagonismo das mulheres no gerenciamento dos recursos disponibilizados pelo programa, coloca-se em pauta, também, a promoção da liberdade econômica e a autonomia feminina. Feita uma abordagem comparativa entre políticas focalizadas e universalizadas, investiga-se de que maneira as condicionalidades do Bolsa Família impactam na redução da desigualdade socioeconômica. Os dados apresentados têm como objetivo principal avaliar a capacidade do PBF de romper o ciclo intergeracional da pobreza. Por sua vez, os resultados revelam os desafios da superação das barreiras estruturais que limitam a emancipação feminina.

Palavras-chave: Bolsa Família; transferência de renda; liberdade econômica feminina; desigualdade de gênero; políticas sociais; condicionalidades; distribuição; inclusão econômica.

ABSTRACT

The Bolsa Família Program has a crucial role in Brazil's income distribution strategy. Considering the central role of women in managing the resources provided by the program, the discussion also extends to the promotion of economic freedom and female autonomy. Through a comparative analysis of targeted and universal policies, this study investigates how the Bolsa Família's conditionalities directly impact the reduction of socioeconomic inequality. The data presented aim to assess the program's capacity to break the intergenerational cycle of poverty. The results highlight the challenges of overcoming structural barriers that limit women's economic empowerment.

Keywords: Bolsa Família; income transfer; women's economic freedom; gender inequality; social policies; conditionalities; distribution; economic inclusion.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Proporção da população vivendo abaixo das linhas de pobreza do Banco Mundial - Brasil - 2022

Tabela 2 - Taxa de participação na força de trabalho para pessoas de 15 anos ou mais de idade - Brasil - 2022

Tabela 3 - Número médio de horas semanais dedicadas aos cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos das pessoas de 14 anos ou mais de idade - Brasil – 2022

Tabela 4 – Execução orçamentária dos programas Auxílio Brasil e Bolsa Família (2023–2025), em milhões de reais

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentual de pessoas de 10 anos ou mais de idade cujo domicílio possui algum morador que recebeu rendimento do Programa Bolsa Família

Gráfico 2 - Percentual de pessoas de 10 anos ou mais de idade cujo domicílio não possui algum morador que recebeu rendimento do Programa Bolsa Família

Gráfico 3 - Jovens não ocupados e não frequentando a escola

Gráfico 4 - Proporção de pessoas de 18 anos ou mais de idade com autoavaliação de saúde boa ou muito boa

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 SUBDESENVOLVIMENTO E AS ORIGENS DA DESIGUALDADE SOCIAL	3
1.1 CRIAÇÃO E INCIDÊNCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	5
1.2 O BOLSA FAMÍLIA E AS DIMENSÕES DE GÊNERO NO BRASIL.....	9
2 CRESCIMENTO ECONÔMICO E A PROMOÇÃO DA LIBERDADE.....	15
2.1 CONDICIONALIDADES E O ATENDIMENTO ÀS NECESSIDADES BÁSICAS	18
2.2 DESAFIOS DO GERENCIAMENTO: DESCENTRALIZAÇÃO E EXCLUSÃO.....	24
2.3 A POLÍTICA UNIVERSALIZADA E A LIBERDADE ECONÔMICA	29
3 O FUTURO DO BOLSA FAMÍLIA: DESAFIOS E LIMITAÇÕES	32
3.1 AS LIMITAÇÕES NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS UNIVERSAIS	33
3.2 AS LIMITAÇÕES NA PROMOÇÃO DA AUTONOMIA	38
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	46

INTRODUÇÃO

A ciência econômica pode ser entendida como o estudo da maneira na qual os indivíduos de uma localidade específica realizam a alocação de recursos, partindo do princípio de que estes são escassos. Analogamente, a economia do desenvolvimento é um ramo que se aprofunda nos desdobramentos dessas alocações especificamente em países periféricos - ou de baixa renda -, a fim de examinar os desafios enfrentados pelas estruturas socioeconômicas contemporâneas. (MOREIRA, 2012, p.25)

Para isso, a noção de desenvolvimento tem sido adaptada, levando em consideração os fatores relativos à humanidade e sustentabilidade, em substituição à ideia de que se deva - exclusivamente - diminuir as disparidades de rendimento per capita. O que se objetiva, portanto, é garantir uma vida digna a todos os seres humanos, focando na satisfação das necessidades básicas a partir do gerenciamento do uso dos recursos naturais. (MOREIRA, 2012, p.26)

Em particular, a análise da história econômica brasileira revela que o fenômeno da desigualdade foi inerente ao desenvolvimento do país. A configuração da economia, estabelecida a partir do período colonial e marcada pela concentração de poder e escravidão, persiste em contribuir para o baixo índice de distribuição de renda e inclusão social.

Nesse sentido, o estudo em questão propõe, no primeiro capítulo, a partir de uma análise estrutural da formação socioeconômica brasileira, investigar as origens do subdesenvolvimento e da desigualdade social. Utilizando como base teórica a obra de autores como Celso Furtado, é colocada em pauta a maneira na qual a pobreza se consolidou simultaneamente ao modelo econômico, o que justificou a necessidade de criação das políticas de transferência de renda no enfrentamento das desigualdades históricas. Para exemplificar, concentra-se no Programa Bolsa Família, que parte do mecanismo de transferência de renda em prol do combate à pobreza extrema.

Em seguida, o segundo capítulo se aprofunda no gerenciamento desta política, analisando o papel do Estado e das políticas públicas na promoção do crescimento econômico e, conseqüentemente, dos conceitos de liberdade, bem-estar social e autonomia individual. Objetiva-se discutir sua eficácia a longo prazo, como também

verificar se sua abrangência leva em consideração as dinâmicas de gênero, tendo em vista que as mulheres - além de as principais afetadas pela pobreza - são preferencialmente, por lei, as responsáveis pelo gerenciamento do benefício. Examina-se, ainda, os resultados da imposição das condicionalidades, dando abertura ao debate entre políticas focalizadas e universalizadas.

Por fim, o terceiro capítulo evidencia os principais desafios enfrentados pelo Bolsa Família na atualidade, considerando as diferentes esferas gerenciais e a ascensão da política de austeridade fiscal no país. Também são discutidas possibilidades de reformulação que transformem o programa em, para além de mitigante da pobreza, instrumento de justiça social, se concentrando nas necessidades das mulheres em situação de vulnerabilidade.

Tendo em vista o caráter persistente da desigualdade social e de gênero no Brasil, a relevância do tema se evidencia na crescente demanda por políticas públicas voltadas às especificidades dos grupos sociais marginalizados. O estudo do Bolsa Família pretende contribuir tanto para o progresso dos níveis de efetividade da transferência de renda e taxas de desenvolvimento econômico, como para o fortalecimento de indivíduos autônomos e economicamente independentes.

1 SUBDESENVOLVIMENTO E AS ORIGENS DA DESIGUALDADE SOCIAL

O processo de desenvolvimento econômico brasileiro - e, simultaneamente, dos países latino-americanos - se distancia do observado entre as demais economias internacionais. Embora ambos sejam fundamentados a partir das teorias neoclássicas de crescimento, que dialogam diretamente com o acúmulo de capital e o progresso tecnológico, o Brasil apresenta características estruturais que o inserem em um contexto econômico específico: o subdesenvolvimento.

Nesse sentido, em 1948, a CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, foi criada visando o estudo dos desdobramentos do desenvolvimento econômico e social da região latino-americana. Para tal, o sistema econômico mundial foi dividido em dois grupos distintos: os centros e as periferias.

Consideram-se centros as economias em que penetraram primeiro as técnicas capitalistas de produção. A periferia está constituída pelas economias cuja produção permanece inicialmente atrasada. Mas os conceitos de centro e periferia envolvem mais que essa simples ideia de diferenciação inicial; segundo se afirma, [...] o progresso técnico só atinge setores exíguos de sua imensa população, pois geralmente só penetra onde se faz necessário para produzir alimentos e matérias-primas a baixos custos, destinados aos grandes centros industriais. (RODRÍGUEZ, 1981, p.37)

De acordo com essa definição, é evidente que o Brasil, cuja formação econômico-social teve como base a colonização portuguesa, se enquadra na categoria de setores primário-exportadores da periferia. Por conseguinte, tendo em vista que o progresso técnico - e, portanto, os níveis de produtividade e renda média - foi implementado de maneira mais intensa na indústria central, a desigualdade tornou-se inerente à história econômica brasileira.

A fim de compreender a origem desse fenômeno, deve-se partir da análise do período colonial que, baseado na economia mercantilista e no sistema escravocrata, gerou implicações duradouras no que tange ao grau de concentração e expropriação de terras. Mesmo após a independência do Brasil, em 1822, a estruturação do novo regime político não foi bem-sucedida em instaurar um modelo econômico eficaz e equitativo - a escravidão foi mantida e as elites concentravam o poder.

Como consequência, a insatisfação popular se manifestou a partir das revoltas que reivindicavam o fim da monarquia e a instauração da República - o que se concretizou logo após a abolição da escravidão, em 1888. O que se observa, no

entanto, é que ambos os acontecimentos não foram acompanhados de políticas públicas focadas na inclusão social e na distribuição de renda, provocando a marginalização social de uma grande parcela da população brasileira.

Avançando para o estágio da industrialização e ascensão da economia capitalista, é notório que a desigualdade foi intensificada, uma vez que o foco do crescimento econômico estava voltado primordialmente à região Sudeste, centro da economia exportadora da época, e não seguiu o mesmo ritmo nas demais localidades do país. (CACCIAMALI, 2002, p.14)

Mais tarde, entre as décadas de 1960 e 1970, o índice de Gini, utilizado para mensurar o nível de concentração de renda de uma região específica, elevou-se em quase 14%, refletindo principalmente sob a população economicamente ativa do setor urbano. Em seguida, ao decorrer de 1980 a 1990, frente a um cenário de redemocratização, choque do petróleo e crise da dívida pública, a concentração da renda continuou a se elevar, devido, principalmente, à instabilidade econômica e às altas taxas de inflação. (CACCIAMALI, 2002, p.15).

Foi somente a partir de 1993, com a ascensão das políticas de abertura comercial, que este cenário se amenizou. O incentivo ao livre comércio, somado à implementação do Plano Real em 1994, estabilizou o sistema de preços e elevou o poder de compra da população. É importante ressaltar, porém, que o aumento da produtividade oriundo da abertura econômica deve ser acompanhado de taxas de crescimento expressivas, o que não se concretizou. Na realidade, houve uma intensificação do nível de desemprego, impossibilitando a melhoria do quadro distributivo no Brasil.

A sobrevalorização cambial, imposta pelo Plano Real até o fim do ano de 1998, vem a inibir o nível de atividade econômica doméstica porque o incentivo às importações leva a substituir peças e componentes [...]. A adoção do sistema de câmbio flutuante após 1999, e a consequente desvalorização do Real, não impulsionam as exportações em nível suficiente para elevar de forma substancial o crescimento econômico. (CACCIAMALI, 2002, p. 21).

Inevitavelmente, em 1999, instalou-se a crise cambial brasileira, também conhecida como "Crise do Real". No geral, as origens da crise podem ser observadas a partir do uso taxa cambial na promoção da estabilidade inflacionária, enfrentando fatores como a desvalorização do real, pressões do mercado financeiro internacional,

fragilidades na política fiscal e monetária, falta de reservas cambiais, e o aumento da dívida externa. Como resultado, a crise implicou não apenas na recessão, como também no aumento do desemprego e da instabilidade financeira. (CARDOSO, 2001, p.21)

Visando a melhora da estabilidade econômica e da confiança dos investidores, o regime cambial foi revisado: o Brasil adotou o modelo flutuante - em substituição ao fixo -, o que reduziu a pressão sobre as reservas internacionais e conferiu o equilíbrio da balança de pagamentos, e a redução da especulação. Ademais, foram implementadas medidas de austeridade fiscal, a fim de controlar o gasto público e o déficit das contas do governo. (CARDOSO, 2001, p.21)

Nessas condições, a década de 2000 foi marcada pela expressiva entrada de capitais e pelo saldo positivo no balanço de pagamentos brasileiro: houve aumento no saldo comercial e redução do déficit em transações correntes. A grosso modo, a recuperação da economia permitiu que o Estado retomasse as iniciativas de investimento. Esse movimento, em adição às políticas de valorização do salário-mínimo, transferência de renda e aumento do emprego formal, possibilitou uma queda significativa dos índices de desigualdade de renda e de insuficiência monetária. (DEDECCA, 2014, p. 25)

Feita essa análise, é notório que o Brasil sofreu mudanças significativas no panorama socioeconômico, evidenciando uma queda substancial dos níveis de pobreza. Entretanto, tendo em vista os níveis de distribuição desigual, verifica-se que o legado histórico marcado pela escravidão, concentração de renda, centralização de poder e exclusão social ainda impacta diretamente a dinâmica do país. Nesse sentido, faz-se útil investigar a eficácia e abrangência de programas e políticas públicas que objetivam o combate direto à extrema pobreza.

1.1 CRIAÇÃO E INCIDÊNCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Em paralelo à trajetória da desigualdade, e visando mitigar seus efeitos, faz-se necessário compreender o aperfeiçoamento das políticas públicas de transferência de renda no Brasil. A origem dessas medidas se deu em 1930, a partir do Sistema de Seguridade Social, cuja criação se baseou em programas de países desenvolvidos

que atendiam às camadas de renda mais baixas da população, proporcionando garantia de aposentadoria e benefícios securitários. (ORTIZ, 2017, p.2).

Mais tarde, no período que se sucedeu ao fim da ditadura militar brasileira, com o avanço de movimentos sociais e organização de partidos políticos, fortaleceu-se a pauta do atendimento às demandas sociais e da universalização de direitos. Consequentemente, a Constituição Federal de 1988 contava com cláusulas que tratavam diretamente de mecanismos em prol dos direitos sociais e da cidadania, o que favoreceu a discussão - e, posteriormente, a implementação - das políticas de transferência de renda. (ORTIZ, 2017, p.2-3)

É nesse contexto que surge o Programa Bolsa Família (PBF). Estipulado em outubro de 2003 pela Medida Provisória nº 132, e aprovado pela Lei nº 10.836, de 2004, o PBF incorporou a política macroeconômica brasileira, partindo da transferência direta de renda para combater ativamente a insuficiência monetária - aqui, entendida como pobreza - e impondo, para isso, certas condicionalidades no que tange à saúde, educação e assistência social da população compreendida neste grupo. (ZIMMERMANN, 2015, p.155)

Em março de 2024, o valor da bolsa auxílio proporcionada pelo Programa estava limitado às famílias que recebiam até R\$218,00 per capita, além de variar de acordo com o número de filhos e suas faixas etárias correspondentes. Também foi aberta uma exceção, considerada a “linha de pobreza extrema”, para aqueles que recebem até R\$109,00 per capita.

Em adição a esses critérios, o recebimento do benefício cessa caso o beneficiário não atenda às condições previamente impostas. Essas condições exprimem níveis de frequência escolar mínima aos dependentes da família, carteira de vacinação atualizada, acompanhamento pré-natal para as mulheres, e participação no PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - para aqueles que estavam inseridos em situação de risco.

Tendo isso em vista, ressalta-se que o Bolsa Família foi responsável por impactar positivamente as famílias brasileiras, ocasionando aumento da renda, dos níveis de escolaridade e do acesso à sistemas de saúde. Por conseguinte, foi reduzida a parcela da população situada em estado de extrema pobreza:

À primeira vista, a redução da taxa de pobreza extrema ocasionada pelo PBF não parece grande. Em média, após 2004, a pobreza extrema cai 1,3 ponto percentual (p.p.) por ano com a transferência. Entretanto, em termos relativos, em torno de um quarto da pobreza extrema é abatido pelas transferências do PBF. [...]. Esses números significam que, em 2017, mais de 3,4 milhões de pessoas deixaram de viver em pobreza extrema por causa do PBF, e 3,2 milhões foram elevadas acima da linha de pobreza. (SOUSA, 2019, p.18-19)

No entanto, apesar de os anos que se sucederam à implementação do programa evidenciarem que, de fato, houve uma redução nos níveis de pobreza e desigualdade de renda no Brasil, a análise dos níveis de desenvolvimento socioeconômico do país revela que existem dificuldades significativas nesse processo. Isso porque, de certo, o conceito de pobreza não se restringe somente às necessidades materiais e monetárias, mas se estende também a fatores relacionados à saúde, educação e infraestrutura. Paralelamente, o Bolsa Família, por definição, se compromete em integrar e articular políticas públicas que facilitem o acesso das famílias a direitos básicos, superando a pobreza e gerando uma transformação no âmbito social.

Em outras palavras, o programa objetiva não apenas a redução da pobreza e extrema pobreza, como também a promoção do acesso à rede de serviços públicos e estímulo à emancipação das famílias que vivem sob essa condição. Partindo desse princípio, faz-se útil especificar a abrangência desse fenômeno, bem como definir os grupos sociais mais impactados por ele. (MARIANO, 2012, p. 259)

Embora não seja possível definir a pobreza de forma única, seu significado mais adequado se refere à incapacidade dos indivíduos em manter um padrão de vida mínimo em que suas respectivas necessidades básicas sejam satisfeitas. Para fins comparativos, foi estabelecido um parâmetro denominado linha de pobreza, cujo intuito é facilitar a segregação entre os indivíduos considerados pobres e os demais membros da sociedade. Nesse sentido, estão posicionados abaixo da linha todos aqueles que detêm de uma renda per capita que não atenda às demandas essenciais. (BARROS, 2001, p. 2)

O Banco Mundial, instituição financeira internacional responsável por conceder empréstimos a países em desenvolvimento, faz uso das linhas de pobreza para monitorar a privação monetária desses países. Em sua última atualização, de 2022, a metodologia utilizada para a realização desse indicador levou em consideração as

linhas calculadas pelos institutos nacionais de estatística de todos os países de baixa renda tomados como referências nos índices da pobreza extrema.

Com isso, dado que o ICP - Programa de Comparação Internacional - disponibilizou uma base extensa de informações de preços em diversos países, o fator de paridade do poder de compra, PPC, que compara o valor da cesta de produtos a nível internacional, também foi atualizado. Como resultado, o Banco Mundial delimitou a linha de pobreza a US\$2,15 - aproximadamente R\$6,01 (cotação de abril de 2024) - por pessoa por dia; e US\$6,85 - ou R\$19,16 - para países de renda média.

Valendo-se desse estudo, o IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - publicou, em março de 2024, uma pesquisa relativa à proporção da população brasileira vivendo abaixo das linhas de pobreza.

Tabela 1 - Proporção da população vivendo abaixo das linhas de pobreza do Banco Mundial - Brasil - 2022

Características selecionadas	Proporção da população vivendo abaixo das linhas de pobreza do Banco Mundial (%)					
	Menos de US\$ 2,15 PPC 2017 (1)			Menos de US\$ 6,85 PPC 2017 (1)		
	Total	Sexo		Total	Sexo	
		Homem	Mulher		Homem	Mulher
Total	5.9	5.7	6.1	31.6	30.9	32.3
Cor ou raça (2)						
Brancos	3.5	3.4	3.6	21.0	20.6	21.3
Pretos ou pardos	7.7	7.4	8.0	40.0	38.6	41.3
Grupos de idade						
0 a 14 anos	10.0	9.8	10.1	49.1	48.9	49.2
15 a 29 anos	6.3	5.8	6.8	34.9	32.9	37.0
30 a 59 anos	4.9	4.5	5.3	27.3	25.7	28.9
60 anos ou mais	2.3	2.5	2.2	14.8	15.0	14.6
Condição de ocupação						
Ocupado	1.3	1.4	1.1	17.9	19.4	15.9
Desocupado	17.9	20.5	15.7	59.1	61.0	57.5
Situação no domicílio						
Urbana	4.6	4.4	4.8	28.2	27.3	29.0
Rural	13.8	13.3	14.3	53.5	52.0	55.2

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2022 (acumulado de quintas visitas). Acesso em: 31 de março de 2024.

De acordo com a tabela, 32,3% das mulheres no Brasil viviam abaixo da linha da pobreza em 2022, contra 30,9% da população de homens e 31,6% da população em geral. Analogamente, enquanto 5,7% dos homens - e 5,9% do total - eram considerados extremamente pobres, 6,1% das mulheres se encontravam nessa situação.

A partir dos dados apresentados, que demonstram que diferentes grupos sociais são afetados a níveis distintos, é revelada a complexidade das políticas de transferência de renda no enfrentamento da pobreza. Dando enfoque à identificação das disparidades de gênero no país, compreende-se que a promoção do desenvolvimento e da distribuição equitativa deve ser análoga ao fortalecimento de redes de proteção social, além do investimento em setores como o de educação, saúde e infraestrutura.

1.2 O BOLSA FAMÍLIA E AS DIMENSÕES DE GÊNERO NO BRASIL

Tendo em vista que o Bolsa Família tem como objetivo direto enfrentar a extrema pobreza, deve-se levar em consideração a relação e interação entre esse fenômeno e as dimensões de gênero no Brasil. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, também divulgados em março de 2024, das 20,89 milhões de famílias beneficiadas pelo programa, 17,4 milhões (83,4%) são chefiadas por mulheres. Ademais, elas representam 58,1% dos beneficiários totais do PBF.

Dada a predominância do sexo feminino no recebimento do Bolsa Família, foi estipulado que as mulheres seriam, por lei, as responsáveis diretas pela administração dos rendimentos familiares. Isso porque, em 2003, o PBF foi incorporado ao Cadastro Único para Programas Sociais - sistema criado pelo governo federal com o intuito de manter registro de todas as famílias brasileiras com renda mensal per capita de até meio salário-mínimo. Nesse sistema, o responsável por fazer o cadastro deve ser, também, o responsável pela unidade familiar a ser registrada.

No Cadastro Único, as informações coletadas são declaradas pela pessoa responsável pela unidade familiar (RF), que deve ter 16 anos ou mais e ser preferencialmente do sexo feminino (Decreto no 6.135/2007). Essa RF é também a titular preferencial do PBF, isto é, a pessoa responsável pelo saque do benefício, conforme a Lei no 10.836/2004 (Brasil, 2004). Do ponto de vista administrativo, a opção pela titularidade preferencial feminina decorre da definição legal já existente nos programas de transferência de renda condicionada, anteriores ao PBF, e por ele unificados em 2003. (BARTHOLO, 2017, p.8)

Em virtude desta especificação, é colocado em pauta, em paralelo ao debate de desigualdade de renda, a desigualdade de gênero. Se, por um lado, a responsabilidade direta pelo benefício implica na maior autonomia feminina no que

tange às decisões financeiras das famílias; por outro, reforça o papel de cuidadora imposto às mulheres, dificultando a segregação das atividades domésticas. (BARTHOLO, 2017, p.9-10)

É importante ressaltar, porém, que o Bolsa Família, além de não ter como objetivo o combate à misoginia e ao regime patriarcal brasileiro, também não foi o responsável direto pela imposição do decreto que declara preferência à titularidade feminina. Entretanto, as condicionalidades estabelecidas pelo programa, uma vez que recaem sobre o titular do benefício, acabam contribuindo para esse cenário.

De acordo com o Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família, publicado pelo Ministério da Cidadania, a fiscalização do atendimento às condicionalidades é feita de maneira compartilhada e intersetorial, o que significa que as esferas do governo federal, governos estaduais, distrital e municipais devem agir em conjunto aos responsáveis pela gestão do PBF, pela assistência social, pela educação e pela saúde. Ou seja, são os agentes públicos desses respectivos setores de cada esfera que devem verificar o cumprimento dos critérios previamente estabelecidos pelo benefício. (BRASIL, 2020)

Além disso, o Informe Bolsa Família nº37 esclareceu que o desligamento do PBF só ocorre mediante a recorrentes descumprimentos; caso contrário, os beneficiários recebem, via extrato bancário, um comunicado de alerta, que pode progredir a um bloqueio do benefício de 30 a 60 dias para aqueles que já foram notificados anteriormente. Segundo o relatório, as famílias que descumprirem as condicionalidades por motivos justificáveis não serão penalizadas, podendo apresentar um recurso junto à coordenação do programa informando os motivos que levaram ao não cumprimento. (BRASIL, 2024)

Apesar dessas diretrizes, a incrementação de regras nos programas de distribuição de renda tem gerado discussões em relação ao acesso ao benefício. Embora tenham papel fundamental em - para além da redução da pobreza - incentivar a escolaridade, a saúde e a segurança, também acentuam a desigualdade à medida que restringem a população mais vulnerável, que não é capaz de cumprir os critérios mais rigorosos. (CARLOTO, 2012, p.123)

Desse modo, o Bolsa Família estabelece, na sua própria construção, um paradoxo - ao mesmo tempo em que melhora as condições de vida de parte da população, salienta as disparidades econômicas entre essa fração e o restante da sociedade. Nota-se, portanto, que projetos desse porte acabam produzindo resultados substanciais, voltados ao alívio de “sintomas”, e não dão enfoque, efetivamente, aos problemas estruturais dos países subdesenvolvidos - que, na maioria dos casos, não têm condições de sustentar o sistema público de saúde e educação, por exemplo.

No que tange aos principais dilemas da implementação das condicionalidades, pode-se dizer que se, por um lado, tais exigências têm potencial para facilitar o acesso de camadas da população que dificilmente conseguiriam chegar aos serviços, por outro, coloca a dúvida sobre a capacidade de os serviços de educação e saúde absorverem adequadamente o aumento de demanda resultante da implementação do programa. O mais grave é que estamos diante de uma situação em que se questionam as condições e a capacidade mesma dos municípios ofertarem o que de mais básico está previsto no elenco de direitos sociais, isto é, as ações de saúde e educação. (BURLANDY, 2007, p.1461)

Posto que o cumprimento das condicionalidades se torna mais complexo devido à infraestrutura precária, espera-se que a penalização pela violação dessas condições recaia, principalmente, sobre o Estado. No entanto, as famílias beneficiárias - e, portanto, os responsáveis pela titularidade do benefício - são os principais alvos desse processo, a partir da interrupção do benefício recebido.

Assumindo-se que as mulheres são as principais chefes de família na atual conjuntura socioeconômica brasileira, é perceptível que a responsabilidade sobre o atendimento às condições do PBF seja, majoritariamente, atribuída a elas. Por conseguinte, presume-se que a mulher deva direcionar seu tempo à execução de tarefas relacionadas ao programa, em especial no que diz respeito às necessidades de seus filhos.

Em relação aos níveis de frequência escolar mínima estabelecidos aos dependentes, o papel da mulher - nesse caso, a mãe - está atrelado não apenas ao dever de transportar a criança nos trajetos de ida e volta à escola, como também ao acompanhamento do desempenho escolar. Vale ressaltar, ainda, que dadas as condições financeiras das famílias beneficiárias, muitas mulheres não possuem o ensino fundamental completo para exercer esse papel. Quanto ao setor da saúde, também se supõe, indiretamente, que a mulher, na sua condição de chefe de família,

deva adequar sua rotina de acordo com os horários de funcionamento desses serviços. (CARLOTO, 2012, p.125)

Sendo assim, ao abdicar do seu tempo livre em prol do trabalho doméstico, as mulheres enfrentam obstáculos na tentativa de adentrar o mercado de trabalho formal. As tabelas 2 e 3 a seguir demonstram, respectivamente, a diferença na taxa de participação na força de trabalho por sexo; e o número médio de horas semanais dedicadas aos afazeres domésticos, também por sexo.

Tabela 2 - Taxa de participação na força de trabalho para pessoas de 15 anos ou mais de idade - Brasil - 2022

Grupos de idade e cor ou raça	Taxa de participação na força de trabalho (%)		
	Total	Sexo	
		Homem	Mulher
15 anos ou mais	62.9	73.2	53.3
15 a 24 anos	56.1	61.9	50.1
Branca			
15 anos ou mais	63.4	73.1	54.7
15 a 24 anos	56.8	61.0	52.6
Preta ou parda			
15 anos ou mais	62.6	73.3	52.2
15 a 24 anos	55.7	62.5	48.4

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2022 (acumulado de quintas visitas). Acesso em: 31 de março de 2024.

Tabela 3 - Número médio de horas semanais dedicadas aos cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos das pessoas de 14 anos ou mais de idade - Brasil – 2022

Classes de percentual de pessoas em ordem crescente de rendimento domiciliar <i>per capita</i>	Número médio de horas semanais dedicadas aos cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos (1) (2)					
	Pessoas de 14 anos ou mais de idade			Pessoas ocupadas de 14 anos ou mais de idade		
	Total	Sexo		Total	Sexo	
		Homem	Mulher		Homem	Mulher
Total	17.0	11.7	21.3	14.1	11.0	17.8
Até 20%	19.7	12.2	24.9	15.6	11.2	22.2
Mais de 20% a 40%	18.6	11.7	23.7	15.1	11.1	20.3
Mais de 40% a 60%	17.1	11.9	21.2	14.5	11.0	18.3
Mais de 60% a 80%	16.1	11.8	19.9	14.1	11.1	17.4
Mais de 80%	14.5	11.2	17.6	12.8	10.7	15.2

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2022 (acumulado de quintas visitas). Acesso em: 31 de março de 2024.

A partir da análise dos dados, percebe-se que no ano de 2022, a taxa de participação dos homens na força de trabalho brasileira foi de 73,2%, enquanto a das mulheres, 53,3% - uma distância de quase 20 pontos percentuais. Em contrapartida, a participação dos homens, em número de horas semanais, nos afazeres domésticos, equivale a aproximadamente 10 pontos percentuais a menos do que a das mulheres.

Ademais, considerando que os dados da Tabela 3 foram agrupados em classes de percentual de rendimento domiciliar per capita, nota-se que, quanto menor o rendimento, maior a participação do sexo feminino nas tarefas domésticas - independentemente de estarem empregadas ou não.

Nessas condições, é possível aferir que, embora o Bolsa Família tenha como objetivo combater a pobreza, a efetividade do programa, para além dos efeitos substanciais obtidos, é colocada em pauta. A exigência de condicionalidades no provisionamento do benefício, além de contribuir para exclusão de grupos mais vulneráveis, também negligencia o dever do Estado no fornecimento de direitos básicos e universais.

Apesar do inegável papel do PBF na melhoria da qualidade de vida das famílias que se encontram em extrema pobreza, deve-se evidenciar a contribuição direta das mulheres que gerenciam os recursos do benefício, atendendo aos critérios impostos e, conseqüentemente, impulsionando os resultados. Contudo, é notório que, em prol da diminuição dos índices da pobreza e, tendo em vista o crescente número de mulheres chefe de família, torna-se indispensável que se leve em consideração a perspectiva de gênero e os desdobramentos dessa política no âmbito socioeconômico. (CORGOZINHO, 2015, p.9)

Os impactos dos programas de distribuição de renda na vida e autonomia do sexo feminino devem ser reconhecidos sem, entretanto, omitir os efeitos diretos destes - ao responsabilizar as mulheres pela titularidade dos benefícios, afastá-las do mercado de trabalho, limitar suas oportunidades de emprego, prejudicar seus salários e, até mesmo, acentuar a incidência da pobreza entre elas. Analogamente, é crucial que as políticas de distribuição não criem, a partir da reafirmação do sistema patriarcal, um ciclo de dependência que dificulte a superação dos níveis de insuficiência monetária.

Em suma, ao responsabilizar as mulheres como principais gestoras dos recursos do Programa Bolsa Família, é instituído um obstáculo direto na autonomia e na participação do sexo feminino no mercado brasileiro. Logo, é indispensável se examinar, de maneira minuciosa e com foco no âmbito econômico, as ramificações do PBF na vida das mulheres, a fim de compreender se os programas de transferência de renda são de fato eficazes em promover a inclusão econômica, ou estão restritos a efeitos atenuantes e de curto prazo.

2 CRESCIMENTO ECONÔMICO E A PROMOÇÃO DA LIBERDADE

Diante da análise dos impactos do Programa Bolsa Família na autonomia e emancipação econômica das mulheres, faz-se útil esclarecer a relação entre programas de transferência de renda e o desenvolvimento econômico. Levando-se em consideração que o debate acerca do crescimento é inerente à distribuição de riquezas, compreender como as políticas públicas podem promover a liberdade exige uma exploração das diversas perspectivas econômicas relativas ao desenvolvimento, bem como da noção de inclusão e capacitação social.

Dessa maneira, o conceito de crescimento econômico é discutido a partir de abordagens ideológicas distintas, advindas de diferentes determinantes e dinâmicas macroeconômicas. Traçando uma cronologia, a discussão emergiu juntamente à teoria clássica, fundamentada no liberalismo, que discorria acerca do livre mercado e da importância do acúmulo de riquezas. Nesse sentido, a ideia central, defendida por autores como Adam Smith e David Ricardo, é a de que a oferta e a demanda se autorregulam sem a necessidade de intervenção estatal, ou seja, a distribuição eficiente dos recursos é feita de maneira natural.

Em seguida, introduziu-se o ideal neoclássico que, embora ainda centrado na noção de autorregulação, trouxe consigo um aprofundamento de concepções matemáticas e análises quantitativas. A abordagem de equilíbrio geral, em diálogo com a teoria da utilidade marginal desenvolvida por Marshall, por exemplo, fez com que o crescimento econômico passasse a ser entendido com base, principalmente, na função de produção, que combina montantes de capital, trabalho e tecnologia a fim de determinar o quanto estes impactam o nível de produto agregado.

O modelo de Solow, a título de ilustração, argumenta que a taxa de crescimento é diretamente proporcional ao trabalho efetivo, ou seja, depende tanto do aumento populacional, quanto do progresso tecnológico. Nessas condições, assumindo-se que a economia tende a convergir ao estado estacionário, onde as taxas tornam-se constantes, a tecnologia é entendida como a variável chave no estímulo do nível de produto. (SANCHES, 2022, p.6)

Esse modelo, no entanto, não leva em consideração a influência da distribuição de renda sobre os níveis de consumo e investimento. É somente com a teoria geral de Keynes, que diz respeito à demanda agregada e à intervenção Estatal, que as políticas públicas e o investimento são colocados em pauta como variáveis capazes de impulsionar o crescimento. A análise keynesiana, portanto, conta com a seguinte lógica: o investimento público implica diretamente no aumento do emprego, do consumo e, em última instância, do investimento privado. De maneira análoga, ao investir em programas como o Bolsa Família, que objetivam a redução dos níveis de pobreza, há um aumento no consumo e no investimento privado - determinantes da demanda. (SILVA, 2020, p.40)

Na atualidade, a abordagem pós-keynesiana, de caráter crítico ao sistema capitalista e favorável à redistribuição, apresentou contribuições fundamentais para o entendimento das limitações que a concentração de riqueza impõe sobre o desenvolvimento. Thomas Piketty, na obra "O Capital no Século XXI", disserta sobre os motivos para o retorno do capital (r) ser sistematicamente superior à taxa de crescimento (g). De acordo com o autor, esta é uma realidade histórica incontestável. (PIKETTY, 2014, p.450)

Para um período extenso da história da humanidade, o fato mais importante é que a taxa de rendimento do capital sempre foi ao menos dez ou vinte vezes superior à taxa de crescimento da produção e da renda. Trata-se, em grande medida, do fundamento da sociedade: isso permite que uma classe de proprietários se dedique a algo além da própria subsistência. [...]. Em suma, vimos que a desigualdade $r > g$ corresponde a uma realidade histórica incontestável — observada até a Primeira Guerra Mundial e sem dúvida novamente no século XXI —, mas essa realidade social e política depende em grande parte dos choques sofridos pelas riquezas, assim como das políticas públicas e das instituições criadas para regular a relação capital-trabalho. (PIKETTY, 2014, p.450)

Como resultado, o economista argumenta que as medidas estatísticas utilizadas ao longo da história para mensurar a desigualdade sofreram deslizes pelo que se denomina "uso excessivo de matemática nas ciências sociais". Para exemplificar, Piketty cita a teoria de Pareto, na qual a noção de distribuição de riqueza é dada como estável, e a contesta afirmando que a desigualdade deveria ser, na realidade, estudada a partir das mudanças históricas significativas. Em outras palavras, a compreensão deste fenômeno deve ser embasada nas estruturas de

poder que persistem em incentivar a concentração da riqueza, negligenciando os princípios de igualdade e de acesso a bens fundamentais. (PIKETTY, 2014, p.467)

Logo, é perceptível que o conceito de desenvolvimento passou a ser estudado de maneira simultânea à desigualdade, adotando, para tal, uma abordagem de caráter humanista. Nesse contexto, cabe ressaltar as ideias do professor e economista Amartya Sen, que propôs que o verdadeiro progresso deve ser medido pelo aumento das liberdades reais, em contraste com as métricas tradicionais utilizadas por indicadores financeiros. Estas liberdades, de acordo com o autor, referem-se às capacidades básicas como alimentação, saúde, educação, participação política e liberdade de expressão, e devem ser ampliadas através da melhoria das condições de vida - a ideia é que os indivíduos se tornem cada vez mais capazes de contribuir produtivamente para a sociedade e crescimento econômico. (SEN, 2000, p.52-56)

Sen defende ainda que, a fim de alcançar as liberdades reais e evitar privações básicas como a fome e a subnutrição, deve-se investir nas liberdades instrumentais - essas, por sua vez, incluem facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Em outras palavras, as capacidades individuais dependem das disposições econômicas, sociais e políticas, de forma que o fortalecimento das instituições que oferecem serviços de educação, saúde e segurança assumam papel fundamental na promoção de indivíduos capacitados. (SEN, 2000, p.52-56)

Retomando a definição de pobreza de Ricardo Barros, relacionada à dificuldade de se atender às necessidades vitais básicas, é possível estabelecer um paralelo com a teoria de Sen - a pobreza também diz respeito à privação de capacidades e ao não desenvolvimento de funções humanas essenciais. Nesse sentido, programas de transferência de renda como o Bolsa Família acatam a ideia da imposição de condicionalidades, sob a justificativa de que estas são impulsionadoras do acesso a direitos básicos e, a longo prazo, serão eficazes em promover a emancipação dos indivíduos. (ZIMMERMANN, 2015, p.148)

O Bolsa Família, sendo um programa de transferência de renda com condicionalidades, possui três dimensões: (1) alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda; (2) ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, por meio das condicionalidades, que reforça o exercício de direitos sociais nas áreas de saúde e educação (necessidade de articulação com

acompanhamento familiar); e (3) programas complementares: esforço coordenado dos governos federal, estaduais e municipais e da sociedade civil para implementação de programas/políticas sociais voltadas para o desenvolvimento das famílias beneficiárias. Portanto, no curto prazo, o Bolsa Família tem o objetivo de reduzir o nível de pobreza das famílias elegíveis [...] No longo prazo, o programa busca alavancar o investimento em capital humano das famílias elegíveis [...].(AMARAL, 2013, p.536)

Objetiva-se, portanto, analisar de que maneira e por meio de quais mecanismos o Bolsa Família busca atingir a meta de ruptura do ciclo intergeracional da pobreza. As condicionalidades do programa, que reforçam o acesso a direitos sociais como saúde e educação, devem ser avaliadas quanto à sua eficácia na promoção do desenvolvimento humano e na superação das necessidades básicas.

2.1 CONDICIONALIDADES E O ATENDIMENTO ÀS NECESSIDADES BÁSICAS

Dado o papel central das condicionalidades no desempenho do PBF, vale investigar de que maneira o programa pode impactar positivamente as condições socioeconômicas das famílias beneficiárias. O estudo em questão se propõe a dar enfoque nos setores de saúde e educação, visto que as exigências impostas pelo Bolsa Família estão significativamente atreladas a estas áreas.

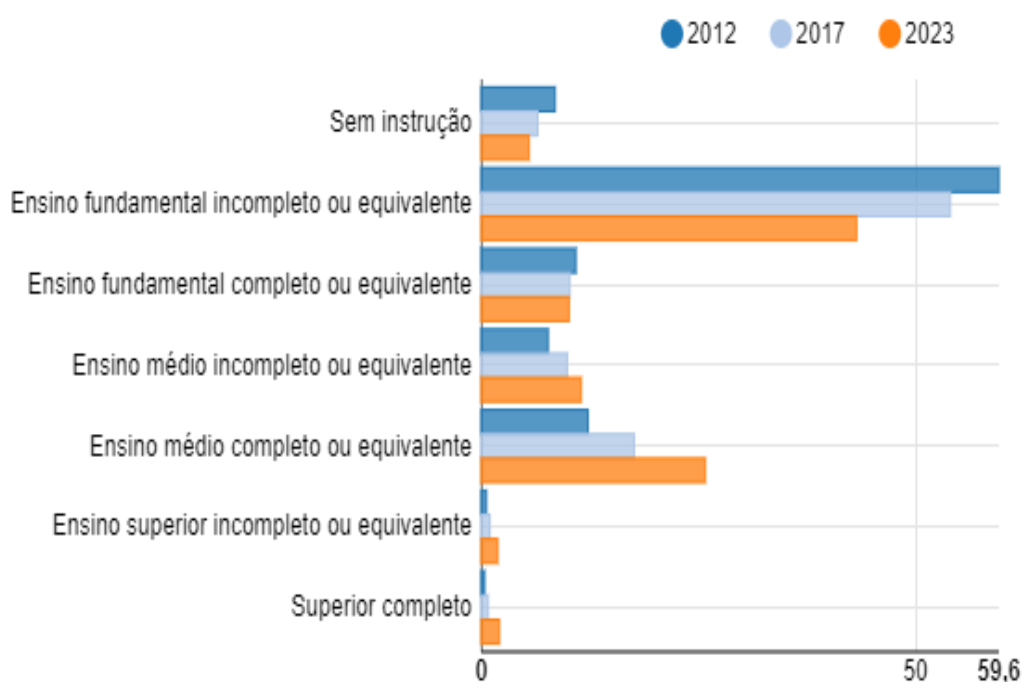
Nessa perspectiva, cabe destacar que as condicionalidades relativas à educação envolvem a matrícula de crianças de 6 a 17 anos na escola, além da frequência mínima mensal de 85% nas aulas. Essas medidas visam não apenas garantir que elas tenham acesso à educação, como também impulsionar a taxa de escolaridade, fomentando o capital humano e promovendo sua capacitação produtiva frente ao mercado de trabalho. (BRASIL, 2024)

O Informe nº50 do Bolsa Família, emitido em julho de 2024, mensurou que uma taxa de 80,61% indica que mais de 15,8 milhões das cerca de 19,6 milhões de crianças e adolescentes beneficiárias totais foram acompanhadas e tiveram o registro de frequência escolar no Sistema Presença do MEC. Dentre esta porcentagem, 93,6% cumpriram as condicionalidades relativas à frequência escolar exigida, de acordo com a faixa etária. No entanto, também foi apurado que 72.542 famílias terão suspensão total ou parcial do benefício nos meses de julho e agosto de 2024 - um acréscimo de

15,5%, quando comparado a maio do mesmo ano. Esse indicador reflete a dificuldade das famílias em manter as crianças na escola, em muitos casos devido à dificuldade de deslocamento até a escola ou ausência de oferta no território. (BRASIL, 2024)

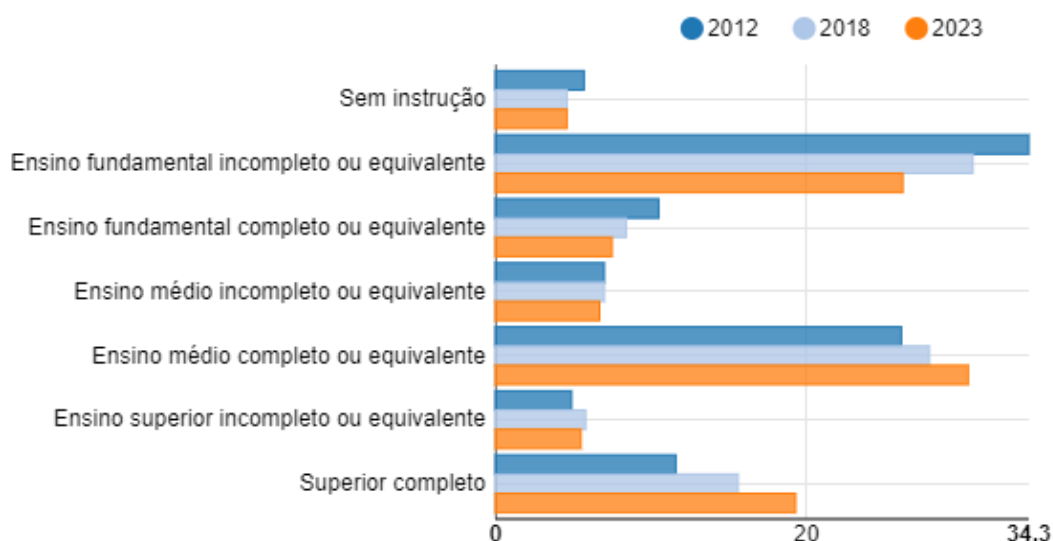
Os gráficos a seguir demonstram o percentual de pessoas de 10 anos ou mais de idade cujo domicílio possui ou não algum morador que recebeu rendimento do Programa Bolsa Família, por nível de instrução. Esses dados são úteis no que tange à identificação de padrões na relação entre a participação no programa e o nível de escolaridade, permitindo entender se a frequência escolar reportada no Informe nº50 reflete uma melhoria real nesse índice e, conseqüentemente, nas condições socioeconômicas das famílias beneficiárias.

Gráfico 1 - Percentual de pessoas de 10 anos ou mais de idade cujo domicílio possui algum morador que recebeu rendimento do Programa Bolsa Família



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, de 2012 a 2023. Acesso em: 03 de setembro de 2024.

Gráfico 2 - Percentual de pessoas de 10 anos ou mais de idade cujo domicílio não possui algum morador que recebeu rendimento do Programa Bolsa Família



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, de 2012 a 2023. Acesso em: 03 de setembro de 2024.

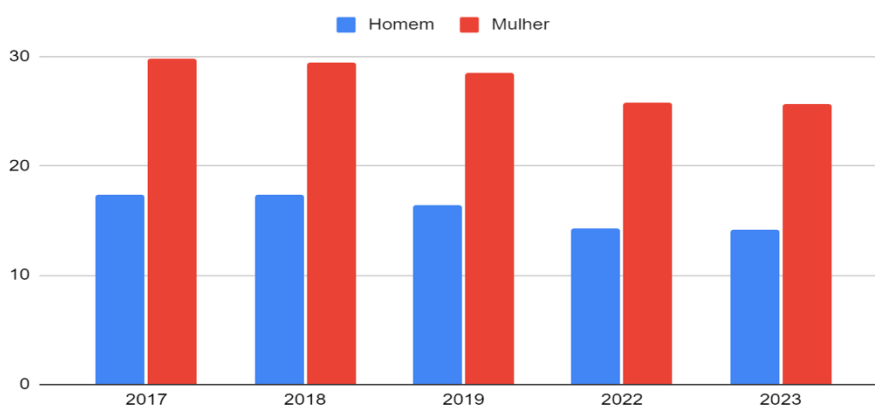
De acordo com os gráficos, constata-se que a maior concentração de beneficiários do PBF está entre indivíduos sem instrução ou com ensino fundamental incompleto e que, conforme este nível aumenta, o percentual de indivíduos que recebem o rendimento diminui. O segundo gráfico revela, ainda, que pessoas com níveis de instrução mais elevados, como ensino médio completo e superior, são predominantemente encontradas em domicílios que não recebem o PBF, demonstrando a menor dependência desta parcela aos programas de transferência de renda.

É possível presumir, portanto, que a primeira dimensão do Bolsa Família, que objetiva o alívio imediato da pobreza, está sendo cumprida, uma vez que o programa é eficiente em atingir as faixas mais economicamente vulneráveis. Ademais, no que tange à segunda dimensão - ruptura do ciclo intergeracional da pobreza - verifica-se que, no período de 2012 a 2023, houve um aumento gradual no número de sujeitos com ensino médio e superior completos, em detrimento daqueles que se enquadram como sem instrução ou ensino incompleto. Isto, por sua vez, sugere o impacto das condicionalidades na ampliação do capital humano e, conseqüentemente, nos índices de qualificação dos trabalhadores.

Apesar dos resultados positivos, no entanto, os dados também demonstram a necessidade se de investir em educação - e no desenvolvimento socioeconômico - em prol da emancipação a longo prazo. Em diálogo com a teoria de Amartya Sen, a alta dependência de indivíduos com menor instrução no PBF indica uma privação de capacidades, o que implica na criação de um ciclo de pobreza cujas transferências de renda *per se* não são capazes de interromper. Em outras palavras, o programa não proporciona uma transição eficaz para a independência econômica, especialmente em um cenário onde o acesso à educação e às oportunidades de emprego é limitado.

Valendo-se das dimensões de gênero, é notório que essa limitação é ainda mais significativa entre as mulheres. O Gráfico 3 a seguir demonstra a porcentagem de jovens não ocupados e não frequentando a escola, segregados por sexo e ao longo dos anos.

Gráfico 3 - Jovens não ocupados e não frequentando a escola



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, Anual de 2016 até 2023.

Acesso em: 03 de setembro de 2024. Elaborado pela autora.

Os dados revelam uma tendência de diminuição na porcentagem de jovens não ocupados e que não frequentam a escola, tanto para homens quanto para mulheres, entre 2017 e 2023. No caso dos homens, a taxa caiu de 17,3% em 2017 para 14,2% em 2023. Para as mulheres, por sua vez, a taxa foi reduzida de 29,8% para 25,6% no mesmo período. É evidente, entretanto, que o sexo feminino é predominantemente mais afetado, com índices mais altos - em comparação ao sexo masculino - de desocupação e ausência escolar em todos os anos levantados pela pesquisa.

Haja vista a disparidade apresentada, a filósofa Nancy Fraser disserta sobre as coletividades ambivalentes - categorias sociais que carregam traços de exclusão duplos ou, de maneira equivalente, dupla marginalização. Para Fraser, essas situações criam a necessidade da formulação de não apenas políticas de justiça distributiva, como também políticas culturais e educacionais voltadas à quebra de estereótipos, preconceitos e paradigmas valorativos da sociedade. Em outras palavras, é crucial que o Estado reconheça as várias dimensões das injustiças relacionadas a estes grupos. (PINZANI, p.61, 2013)

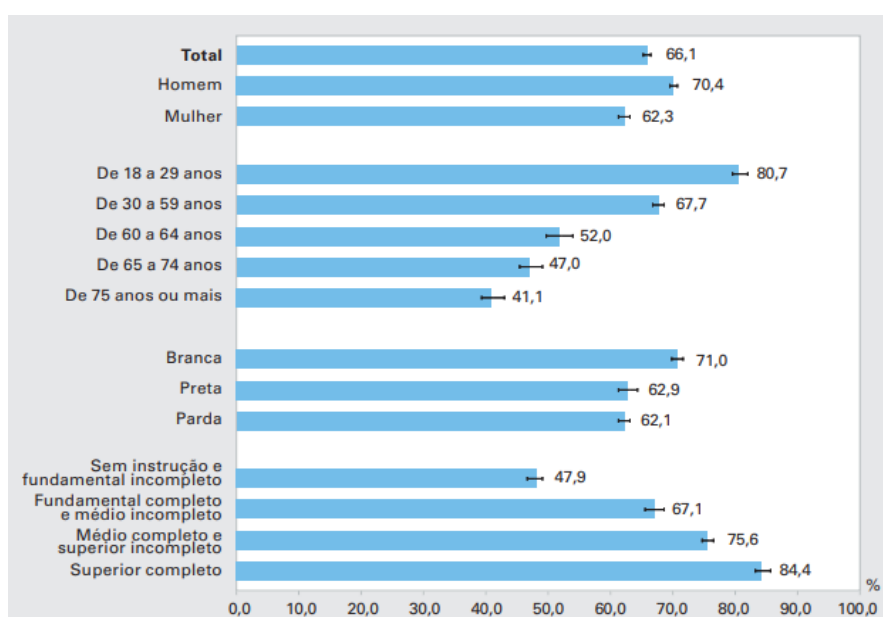
Quanto ao setor da saúde, o Bolsa Família - integrado ao Ministério da Saúde - determina como necessário o cumprimento do calendário nacional de vacinação e acompanhamento do estado nutricional, para os beneficiários que tenham até sete anos de idade incompletos; além da realização de acompanhamento pré-natal das gestantes. Dados de março de 2024 divulgados no Informe nº37 revelam que, no segundo semestre de 2023, foram acompanhadas 21,8 milhões de mulheres, ou seja, 86,93% do público. Ademais, dentre a parcela de gestantes, 99,9% das beneficiárias acessaram o pré-natal. (Brasil, 2024)

A fim de avaliar a eficácia desses resultados, em fevereiro de 2024, uma pesquisa conduzida pelo Instituto de Saúde Coletiva da UFBA, em parceria com a Fiocruz Bahia e a Universidade da Califórnia, revelou que o Programa Bolsa Família (PBF) pode ter um impacto significativo na redução da incidência e mortalidade por Aids. De acordo com o estudo, mulheres beneficiárias apresentaram uma diminuição de 40% e 42% nas chances de desenvolver a síndrome e na mortalidade, respectivamente. Nesse sentido, é notório como as condicionalidades do programa, como vacinação e acompanhamento de saúde, podem impactar no avanço ao acesso a serviços preventivos e/ou tratamentos. (SILVA, 2024)

A Fiocruz Bahia também mencionou, a partir de uma pesquisa do Centro de Integração de Dados e Conhecimentos para Saúde, que o recebimento do PBF durante a gestação tem implicado na redução de nascimentos prematuros. Os resultados evidenciaram que dois terços - ou 65,9% - das crianças nascidas das mães beneficiárias do programa tiveram uma menor incidência de nascimentos extremamente prematuros (menos de 28 semanas). (ORTELAN, 2014)

Adicionalmente, a Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) de 2019 realizou uma análise da autoavaliação do estado de saúde dos indivíduos, baseando-se em suas próprias percepções em uma escala de cinco graus: muito boa, boa, regular, ruim ou muito ruim. Ressalta-se, porém, que esta percepção não leva em consideração apenas as sensações físicas, mas também as consequências sociais, emocionais e psicológicas, além de aspectos do bem-estar e da satisfação com a própria vida. (PNS, 2019, p.27)

Gráfico 4 - Proporção de pessoas de 18 anos ou mais de idade com autoavaliação de saúde boa ou muito boa



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional de Saúde 2019. Acesso em: 08 de setembro de 2024.

O gráfico revela que os homens se autoavaliam de maneira mais positiva do que as mulheres: 70,4% dos homens consideraram sua saúde como boa ou muito boa, contra 62,3% das mulheres. Analogamente, 7,1% das mulheres consideraram seu estado de saúde como ruim ou muito ruim, enquanto somente 4,3% dos homens compartilham dessa perspectiva. (PNS, 2019, p.28)

É possível aferir, ainda, que quanto maior o grau de instrução, maior o percentual daqueles que consideraram sua saúde boa ou muito boa. O mesmo se verifica com relação à força de trabalho: as avaliações boas são muito maiores entre as pessoas ocupadas, o que também se associa ao nível de renda - 55,5% dos

indivíduos sem rendimento ou até $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo, contra 86,4% no grupo de rendimento per capita mais elevado. (PNS, 2019, p.28)

Estes resultados revelam a indispensabilidade de se considerar as questões de gênero, uma vez que o papel histórico conferido às mulheres como responsáveis pelos cuidados dos filhos e afazeres domésticos tende a influenciar uma maior atenção às questões de saúde e doença, o que, por sua vez, leva a uma noção mais atenta dos próprios problemas. (COBO, 2021, p. 4024).

Logo, verifica-se que, embora o PBF tenha atingido progressos significativos, as dificuldades enfrentadas destacam a importância de se garantir - para além da renda mínima - medidas que confrontem as limitações estruturais e promovam a inclusão social sem que se atribua uma responsabilidade aos beneficiários. (PINZANI, 2013, p.78)

A diferença principal em relação a políticas de distribuição de renda focadas em grupos mais fragilizados devido à sua extrema pobreza consiste na presença ou ausência de condicionalidades, já que a renda básica universal geralmente não está ligada a uma ideia de responsabilidade social, pela qual os indivíduos deveriam, por sua vez, dar algo à comunidade como contrapartida ao que recebem dela. . (PINZANI, 2013, p.78)

Tendo isso em vista, é importante detalhar de que maneira o benefício é gerido, a fim de mensurar a capacidade do programa no que tange ao enfrentamento dos obstáculos e no estímulo à criação de indivíduos autônomos. Examinar os critérios de elegibilidade e práticas de gestão auxilia diretamente na identificação de ajustes necessários para o cumprimento dos objetivos da política pública em questão.

2.2 DESAFIOS DO GERENCIAMENTO: DESCENTRALIZAÇÃO E EXCLUSÃO

O Bolsa Família surgiu da unificação de quatro programas de transferência condicionada de renda criados no governo de Fernando Henrique Cardoso, tais como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação. Estes programas, por sua vez, eram caracterizados por uma gestão centralizada e por um alto grau de focalização, o que significa dizer que foram implementados por distintos ministérios e secretarias. Nesse sentido, não houve uma ação interministerial, o que implicava em alto custo

operacional, pouca efetividade e falta de referência a direitos. Dessa forma, o projeto do PBF foi criado a partir da adoção da articulação entre os governos federal, estaduais e municipais - o que também se denomina descentralização vertical -, e da junção dos setores de assistência social, saúde, educação e trabalho - descentralização horizontal. (ARAUJO, 2014, p. 370)

Esse tipo de gerenciamento atribui diferentes papéis a cada órgão: o governo federal é responsável pelo planejamento, avaliação e monitoramento, enquanto as esferas municipais e estaduais se preocupam com a execução de fato. Já no âmbito vertical, são as secretarias municipais, com monitoramento e apoio das estaduais, as responsáveis pela implementação dos sistemas de cadastro, identificação de beneficiários e apontamento de irregularidades, por exemplo. A coordenação geral do PBF, bem como as condicionalidades, são atribuições diretas dos Ministérios de Desenvolvimento, Saúde e Educação. (ARAUJO, 2014, p. 369)

Nesse contexto, a legislação do PBF esclarece que é dever do município ofertar serviços e gerir o acompanhamento das obrigações impostas pelo programa. Cabe ressaltar, porém, que a oferta de serviços e estabelecimentos, tais como de escolas, postos de saúde e número de profissionais, não é disponibilizada de maneira uniforme. As regiões brasileiras possuem diferentes capacidades financeiras e administrativas, o que torna a operacionalização precária em setores que carecem da renda necessária para subsidiar os serviços básicos. (ARAUJO, 2014, p. 373)

As ações do PBF são direcionadas a uma parcela da população específica (os extremamente pobres principalmente). Isso implica que irão existir regiões com maior concentração de famílias beneficiárias do que outras. Porém, a maior necessidade de assistência não é acompanhada da ampliação da rede de assistência à saúde e educação nessas localidades, mesmo que seja esperado que a participação no Programa pressione o aumento de atendimentos nessas localidades. Dessa forma, as ações de saúde e educação não alcançam o mesmo ritmo de expansão do PBF. (ARAUJO, 2014, p.373)

Ademais, a falta de apoio institucional, especialmente nos municípios onde a precariedade administrativa é mais evidente, também revela a problemática do Cadastro Único, cujo registro correto garante o recebimento dos benefícios. Destaca-se que o acesso das famílias às instruções e ao suporte adequado para a manutenção

dessas informações não é feito de maneira uniforme, ou seja, há localidades em que são enfrentados diversos obstáculos operacionais e administrativos, o que compromete a continuidade do recebimento do auxílio.

O relatório de avaliação dos procedimentos de inclusão e de averiguação cadastral, publicado pela Controladoria Geral da União (CGU) em dezembro de 2023, identificou que mais de 922 mil famílias foram excluídas do CadÚnico por não atualizarem seus dados há mais de cinco anos e, dentre essas, cerca de mil eram beneficiárias do PBF. Além disso, a oferta de serviços e a capacidade de atualização cadastral variam significativamente entre as regiões brasileiras, com 51,4% dos municípios tendo realizado um número de visitas domiciliares inferior ao necessário, e 40,6% nenhuma visita. Dentre as justificativas apresentadas, estes locais alegaram a falta de recursos financeiros, humanos e materiais, como veículos e motoristas. (CGU, 2023, p. 9-16).

Nesse sentido, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que associa os recursos financeiros destinados aos estados e municípios ao desempenho na gestão do programa. Em outras palavras, à medida que a qualidade dos serviços prestados pelo Bolsa Família se aprimora, maior a disponibilidade de recursos transferidos. O IGD é medido mensalmente, a partir da avaliação de ações integradas entre o PBF e o Cadastro Único, considerando quatro fatores principais: i) taxa de atualização cadastral e acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação; ii) adesão ao Sistema Único de Assistência Social; iii) prestação de contas; e iv) parecer das contas do uso dos recursos (BRASIL, 2024).

No entanto, os dados calculados pelo IGD são analisados sob uma perspectiva quantitativa, enquanto os aspectos qualitativos da gestão do benefício não são levados em consideração. Dessa forma, o incentivo financeiro para a atualização cadastral não é suficiente para suprir as necessidades dos municípios mais carentes. Para exemplificar, o relatório da CGU destacou que, mesmo com a oferta de R\$50,00 por cadastro atualizado em domicílio, muitos municípios não aplicaram adequadamente os recursos destinados ao fortalecimento do atendimento e à atualização dos cadastros no Cadastro Único. (CGU, 2023, p 11)

Para além desta avaliação, é importante mencionar que o PBF atribui ao chefe da família a responsabilidade de se cadastrar no sistema. De acordo com a orientação, tanto para o cadastro inicial, quanto para a atualização, o responsável deve se dirigir ao local de atendimento e apresentar os documentos necessários. Nesse sentido, valendo-se da informação de que as mulheres representam 83,4% dos gerenciadores do auxílio, são elas também as encarregadas de cumprir essa exigência - o que reforça a relação entre gênero e pobreza.

Nesse contexto, a Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único realiza, periodicamente, a publicação do estudo “Diversidade no Cadastro Único”, trazendo dados consolidados sobre o perfil socioeconômico das famílias que integram a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE) - comunidades que enfrentam vulnerabilidades sociais e econômicas significativas no Brasil. Considerando-se as dimensões de gênero, foi analisado que, em 2023, as famílias chefiadas por mulheres dispunham de maior probabilidade de viver em domicílios com carência de infraestrutura em comparação àquelas chefiadas por homens. (BRASIL, 2023)

Verifica-se que para todos os GPTE, menos para as pessoas em situação de rua, há forte correlação entre a família ter como RF uma mulher e apresentar menor renda familiar per capita, o que reforça o entendimento de que as mulheres são as que mais sofrem com a pobreza também entre os GPTE. Os dados parecem corroborar a tese de que existe uma feminização da pobreza em nosso país. (BRASIL, 2023)

Consequentemente, o sexo feminino se encontra em situação de dupla vulnerabilidade: as mulheres são, ao mesmo tempo, responsáveis por manter a elegibilidade de suas famílias, e incapazes de acessar as condições necessárias para garantir uma autonomia plena, devido às limitações estruturais tais como a falta de escolaridade, a sobrecarga de trabalho doméstico e a ausência de informações claras sobre os procedimentos e prazos impostos pelo Bolsa Família. Revisitando o debate de Piketty (2014), que argumenta que a desigualdade é também um reflexo das estruturas de poder, nota-se que a estrutura patriarcal é impulsionada, perpetuando a exclusão das mulheres e reforçando, assim, a disparidade.

Para Meneses (2021, p. 9-10), as políticas públicas brasileiras, ao tratarem do tema da pobreza, adotam uma perspectiva familista, reproduzindo um modelo que reforça a divisão sexual do trabalho, ampliando a carga doméstica e não remunerada das mulheres. Este cenário pode ser evidenciado a partir dos tipos de arranjo familiar dos beneficiários, dado que, nas famílias GPTE com RFs mulheres, predominam as modalidades casal com filhos (41%) e monoparental (33,6%). No caso de famílias com RFs homens essas mesmas categorias representam 15% e 11,6%, respectivamente. Logo, pode-se subentender que há um desestímulo cultural para que as mulheres vivam sozinhas, além da responsabilidade doméstica majoritariamente sobre elas. (Brasil, 2023)

Além disso, tendo em vista que o PBF, em seus critérios de elegibilidade, leva em consideração a renda per capita como um critério unidimensional, muitas mulheres, mesmo com pequenas variações na renda, acabam excluídas do benefício, sem que se investigue a pobreza multidimensional na qual estão inseridas. Em paralelo com as desigualdades regionais, o cenário torna-se ainda mais complexo, uma vez que as diferenças na infraestrutura e nos recursos disponíveis entre os municípios agravam as dificuldades das mulheres em manterem seus cadastros atualizados, o que pode levar à exclusão do programa. (MENESES, 2021, p. 13-14)

Em diálogo com Amartya Sen, reforça-se o papel das liberdades instrumentais na promoção do desenvolvimento econômico, que não deve ser entendido apenas a partir da elevação das rendas privadas, mas também pela expansão de serviços sociais (SEN, 2000, p.57). Nesse sentido, a exclusão de beneficiários do Bolsa Família vai além da perda do auxílio financeiro, demonstrando a falta de apoio institucional e a ausência de políticas públicas que contemplem as barreiras estruturais.

Somado à negligência do Estado em, ao sustentar o regime patriarcal, penalizar os responsáveis familiares com a exclusão do benefício, é possível discutir também o fenômeno da humilhação institucional. A incapacidade dos gerenciadores do PBF em atender às exigências impostas pelo programa gera não apenas um descompasso nas políticas de assistência, como também repercussões psicossociais significativas, contribuindo para os sentimentos de vergonha e vulnerabilidade e, conseqüentemente, para a marginalização social. (MENESES, 2021, p. 09-10)

Desse ponto de vista, a humilhação institucional tem a ver com o fato de que (1) os cidadãos de um Estado não podem desenvolver suas capabilities básicas e de que (2) as instituições estatais (2a) são diretamente responsáveis por tal situação, ou (2b) poderiam modificá-la, mas não o fazem. (PINZANI, 2013, p.7)

Diante desse cenário, e partindo do princípio de que o PBF está sujeito a perpetuar as desigualdades que se propõe a combater, é fundamental considerar o caráter multidimensional da pobreza e as barreiras operacionais que impedem os beneficiários de se manterem elegíveis para o benefício. Seguindo essa linha de raciocínio, propõe-se investigar se a abordagem atual, que consiste no direcionamento de recursos a grupos específicos - de maneira focalizada - é, de fato, um mecanismo eficaz.

2.3 A POLÍTICA UNIVERSALIZADA E A LIBERDADE ECONÔMICA

Conforme visto, o programa Bolsa Família foi projetado partindo da noção de política focalizada, que se baseia no direcionamento de recursos e benefícios a grupos específicos - neste caso, aqueles situados aquém da linha da pobreza. Esta política surgiu junto à ascensão da economia liberal, fundamentada na redução da intervenção estatal e na promoção do livre mercado. Segundo esta abordagem, deve-se priorizar o equilíbrio fiscal e a contenção do gasto público, o que implica em cortes significativos nos níveis de investimentos sociais. (DRUCK et al, 2007, p. 26)

Por esta razão, a delimitação do conceito de pobreza, assim como feito pelo Banco Mundial ao estabelecer uma linha métrica, acaba restringindo o número de beneficiários elegíveis e, conseqüentemente, diminuindo a quantidade de recursos públicos necessários para financiamento dessas políticas. Esse movimento subordina os projetos sociais às prioridades econômicas, ou seja, os direciona à manutenção dos superávits fiscais e da dívida pública, ao invés de ao atendimento direto das necessidades sociais. (DRUCK et al, 2007, p. 26)

Revisitando o princípio da Teoria Geral de Keynes, verifica-se que essa estratégia, uma vez que se concentra primordialmente no ajuste fiscal, não apresenta resultados expressivos no impulsionamento da demanda agregada e do crescimento econômico. De acordo com o economista, o efeito multiplicador é maior à medida que

há um aumento dos investimentos públicos, pois, com isso, eleva-se também o emprego, a renda e o consumo, o que induz os investimentos privados e gera uma reação em cadeia. (SILVA, 2020, p.40)

Para além do caráter liberal, as políticas focalizadas também carregam consigo uma particularidade da economia mercantilista, cuja abordagem resume-se em termos de comércio e lucro. O PBF, ao definir seus beneficiários a partir de critérios técnicos que estão à mercê das condições fiscais e da lógica de mercado, afasta a discussão política no que tange a garantia dos direitos sociais (DRUCK et al, 2007, p. 26). De modo análogo, evidencia-se o argumento de Thomas Piketty (2014) em relação à conservação do ciclo da desigualdade que, ao limitar o acesso ao auxílio, prioriza o retorno de capital em detrimento da taxa de crescimento econômico.

Nessa circunstância, a fragmentação da classe trabalhadora em diferentes categorias — como assalariados, formais e informais — também é um reflexo dessa dinâmica, visto que dificulta a mobilização coletiva contra as estruturas de poder que concentram altos níveis de riqueza, negligenciando os princípios de igualdade e perpetuando divisões sociais que podem, inclusive, ocasionar um movimento competitivo por parte dos trabalhadores. (DRUCK et al, 2007, p. 29)

Em contradição, a política universalizada propõe a extensão de benefícios e serviços a toda a população, sem distinção de renda ou classe social, garantindo o acesso equitativo a direitos sociais básicos como saúde, educação e previdência. Esse pensamento está diretamente atrelado à concepção neoliberal do estado de bem-estar social, cujo modelo atribui ao governo um papel ativo na promoção do bem-estar dos cidadãos por meio de políticas públicas que garantem proteção social e igualdade de oportunidades. Defende, ainda, que se deve investir em capital humano por meio de programas de capacitação e educação, reconhecendo que essa variável é fundamental para o crescimento econômico sustentável.

Em linha com o papel do Estado na elaboração de políticas universalizadas, Amartya Sen (2000) defende que não é necessário esperar que um país alcance altos níveis de renda antes de investir em infraestrutura social. A argumentação apresentada pelo autor reconhece que a qualidade dos serviços sociais gera impactos no desenvolvimento econômico independentemente do produto agregado.

A qualidade de vida pode ser em muito melhorada, a despeito dos baixos níveis de renda, mediante um programa adequado de serviços sociais. O fato de a educação e os serviços de saúde também serem produtivos para o aumento do crescimento econômico corrobora o argumento em favor de dar-se mais ênfase a essas disposições sociais nas economias pobres, sem ter de esperar "ficar rico" primeiro." (SEN, 2000, p.66)

Em outras palavras, Sen destaca que os direitos e oportunidades sociais estão interligados e, portanto, para que as políticas universalizadas sejam eficazes, as instituições devem, ao mesmo tempo, realizar a provisão de serviços e o fortalecimento das capacidades humanas. Para tal, precisa-se dar enfoque aos sistemas democráticos, bem como aos mecanismos legais eficazes que promovam a participação ativa das diversas camadas sociais, em vez de restringi-las a beneficiários de programas assistencialistas. (SEN, 1999, p.77)

A grosso modo, é crucial que a ascensão de políticas universalizadas seja inerente à criação de um ambiente de liberdade econômica, acompanhado de regulamentações que assegurem que o crescimento não esteja concentrado apenas em uma elite privilegiada (DRUCK et al, 2007, p. 33-34). Nesse sentido, Piketty (2014) destaca que a redistribuição moderna se configura como um financiamento equitativo de serviços públicos e rendas de substituição, especialmente nas áreas de educação, saúde e aposentadorias.

O Bolsa Família, no entanto, elege seu público baseado em critérios que muitas vezes desconsideram as realidades específicas e o caráter multidimensional da população brasileira. No que tange ao sexo feminino, em específico, verifica-se que a inserção das mulheres no mercado de trabalho e em atividades econômicas autônomas, por exemplo, é agravada tanto pela fragmentação da classe proletária quanto pelo reforço do regime patriarcal.

Em suma, a promoção da liberdade econômica feminina exige uma abordagem mais abrangente, que vai além das transferências monetárias condicionais. A política focalizada demonstra-se como um obstáculo no acesso igualitário e no desenvolvimento de capacidades individuais que podem vir a, de fato, amenizar as disparidades sociais. Portanto, a combinação de políticas sociais universalizadas com o conceito de liberdade econômica mostra-se como uma possibilidade justa e sustentável no desenvolvimento socioeconômico brasileiro.

3 O FUTURO DO BOLSA FAMÍLIA: DESAFIOS E LIMITAÇÕES

É fato que, no Brasil, o Programa Bolsa Família se consolidou como uma das políticas públicas de combate à pobreza mais relevantes. Para enriquecer a análise da sua eficácia, no entanto, deve-se considerar também o panorama socioeconômico global, investigando a capacidade desta política de se adaptar às mudanças e desafios contemporâneos. Nesse sentido, crises econômicas, avanços tecnológicos e transformações no mercado de trabalho são alguns dos eventos que vêm se intensificando e marcando as últimas décadas, criando a necessidade de programas que se adequem a este cenário.

Dando enfoque às medidas de transferência de renda, destaca-se que a discussão a respeito da renda básica universal é uma pauta recorrente em diversos países, que visam tanto a promoção da emancipação econômica quanto a redução da desigualdade. Este debate, por sua vez, ganhou relevância de maneira simultânea à noção de desenvolvimento sustentável, que abrange não apenas a sustentabilidade ambiental, como também os conceitos de justiça social, equidade de gênero e inclusão. Para além disso, a autonomia econômica das mulheres – e, portanto, capacidade de exercerem sua liberdade econômica - é crucial no aprimoramento do programa.

Faz-se útil, portanto, examinar, em termos comparativos, de que maneira o PBF tem sido aprimorado a fim de atender as realidades globais. A análise de desempenho de programas internacionais que partilham dessa mesma premissa pode vir a identificar se os resultados mais significativos têm relação direta com as próprias condições estruturais destes países. Em outras palavras, pressupõe-se que as estruturas internas já consolidadas em países desenvolvidos implicam na promoção da equidade e da garantia de acesso a direitos básicos, facilitando o gerenciamento das políticas públicas.

Dessa maneira, objetiva-se investigar os desafios e obstáculos que deverão ser enfrentados na tentativa de incentivar o desenvolvimento sustentável e a liberdade através do fortalecimento da infraestrutura econômica brasileira e do ajuste das diretrizes do Bolsa Família. Para tal, é necessário compreender quais estratégias são eficazes em estimular este movimento.

3.1 AS LIMITAÇÕES NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS UNIVERSAIS

À medida que o debate sobre o papel das políticas sociais ganha destaque no cenário internacional, a análise de diferentes abordagens demonstra que programas como o Bolsa Família podem ser organizados de maneiras diversas. Conforme discutido, a economia subdesenvolvida brasileira criou a necessidade de se elaborarem projetos que utilizam de mecanismos como as condicionalidades, a fim de gerar impactos simultâneos em vários setores sociais. No entanto, verifica-se que este método não é empregado de maneira obrigatória, principalmente nas nações mais desenvolvidas.

A título de ilustração, o governo finlandês, em 2017, idealizou um experimento denominado Renda Básica Universal (RBU), cujo objetivo era proporcionar uma renda mensal fixa de €560 a um grupo de dois mil cidadãos desempregados, sem que estes devessem oferecer qualquer tipo de contrapartida e/ou comprovação de status social aos órgãos reguladores. Este programa foi implementado pela KELA, a instituição de Seguridade Social da Finlândia, em meio a um contexto de inovações tecnológicas e precarização no mercado de trabalho. O intuito era, portanto, analisar as implicações de uma renda incondicional sobre o bem-estar e o comportamento dos indivíduos, principalmente no que tange à dependência de subsídios tradicionais (KANGAS, 2019, p.2).

Similarmente ao caso brasileiro, o projeto finlandês é focado nos conceitos de proteção social, fornecendo uma renda mínima aos indivíduos incapacitados. O modo como esta política é implementada, no entanto, reflete duas filosofias distintas: enquanto o Brasil tem como objetivo final o desenvolvimento de capital humano, a Finlândia concentrou-se em estudar o incentivo à liberdade financeira e ao comportamento no mercado de trabalho. Como resultado, evidenciou-se que a RBU não produziu efeitos significativos em relação ao índice de empregabilidade, mas foi eficaz em gerar uma melhoria no bem-estar psicológico dos participantes, que relataram redução nos níveis de estresse e ansiedade, além de uma maior sensação de segurança financeira. (KANGAS, 2019, p.2).

Retomando os conceitos apresentados por Amartya Sen, em sua obra *Desenvolvimento como Liberdade*, o verdadeiro desenvolvimento deve ser medido

paralelamente à expansão das liberdades reais, ou seja, a capacidade dos indivíduos de realizarem escolhas livres, como o acesso à educação, à saúde, à participação no mercado de trabalho e à vida social (SEN, 2000, p. 4). Nesse sentido, embora as condicionalidades do Bolsa Família tenham como intuito promover o capital humano, elas não garantem, necessariamente, a promoção da liberdade econômica, visto que o Estado atribui aos chefes familiares - neste caso, às mulheres - a responsabilidade de assegurar o acesso de suas famílias à educação e saúde, sem, contudo, fornecer as condições necessárias para que elas busquem sua própria emancipação econômica (BARTHOLO, 2017, p. 9).

Em outras palavras, o PBF, ao não levar em consideração o contexto de sobrecarga doméstica e as barreiras estruturais enfrentadas pelas mulheres, limita a expansão das liberdades reais e, conseqüentemente, da autonomia econômica. Tendo em vista o regime patriarcal, que persiste em impactar as dimensões sociais do país, a imposição das condicionalidades contribui, inclusive, para o estereótipo da divisão tradicional de gênero, no qual as mulheres sobrecarregam-se com tarefas domésticas e são impedidas de participar ativamente do mercado de trabalho. Na visão de Sen, isso implica em uma forma de desenvolvimento que prioriza algumas liberdades em detrimento de outras, perpetuando as desigualdades e não promovendo, de fato, um crescimento econômico inclusivo (SEN, 2000, p. 117).

De maneira semelhante, Piketty (2014) critica a excessiva focalização de políticas sociais, que, de acordo com o autor, pode vir a restringir o acesso aos benefícios, deixando de lado indivíduos que, embora não atendam a todos os critérios estabelecidos, ainda enfrentam dificuldades econômicas significativas. Ademais, argumenta que uma redistribuição de renda mais ampla e menos condicionada - como a promovida pela RBU e demais políticas de bem-estar universal que garantem acesso irrestrito a recursos - não apenas alivia a pobreza, como também estimula o crescimento econômico sustentável através do aumento da demanda por bens e serviços. (PIKETTY, 2014, p. 519).

No início de 2025, foi anunciado um corte de R\$ 7,7 bilhões de recursos, dos R\$ 167 bilhões no total, que seriam destinados ao programa Bolsa Família. A justificativa do governo para esta medida se embasa na fiscalização mais rígida, que foi capaz de identificar fraudes e irregularidades no recebimento do benefício.

Ademais, verificou-se que 1,3 milhão de famílias foram retiradas após superar o limite de R\$218,00 de renda per capita. Ainda segundo o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (MDS), esta redução é resultado do aumento de vagas de trabalho ocupadas pelos elegíveis ao PBF. (CNN, 2025)

Cabe ressaltar, ainda, que o Bolsa Família conta com uma restrição em relação às famílias unipessoais (compostas por apenas uma pessoa), na qual em cada município, no máximo 16% dos beneficiários podem se enquadrar neste modelo familiar. Em relação a este dado, o MDS afirma que a limitação se aplica apenas a novas concessões, com o objetivo de corrigir distorções ocorridas durante a gestão de Jair Bolsonaro, quando o PFB foi substituído pelo Auxílio Brasil. (AGÊNCIA PÚBLICA, 2025)

No entanto, em entrevista concedida à Agência Pública - agência de jornalismo investigativo independente -, uma profissional de assistência social revelou que já foi testemunha de casos em que o benefício foi interrompido sem que o beneficiário deixasse, de fato, de se encaixar nos critérios estabelecidos. Para exemplificar, a assistente destaca que não é incomum que as famílias consigam um trabalho temporário no mês, gerando um montante adicional de renda e, portanto, percam o direito ao recebimento da bolsa. Nesse sentido, ilustra-se uma das limitações da política focalizada, demonstrando que nem sempre os critérios de elegibilidade levam em consideração o contexto no qual o beneficiário está incluído. (AGÊNCIA PÚBLICA, 2025)

No que tange à restrição de acesso, Piketty também defende que, a fim de combater as raízes da desigualdade, não é suficiente que se garanta a igualdade de direitos e oportunidades. Para o autor, a dinâmica de acumulação e transmissão de patrimônios tende a favorecer a concentração de riqueza, mesmo em sociedades que garantem igualdade formal (PIKETTY, 2014, p. 466). Nesse contexto, a Renda Básica Universal (RBU) surge como uma alternativa mais eficaz, uma vez que garante um pagamento incondicional a todos os cidadãos, permitindo que: (i) todos tenham acesso a uma rede de proteção social, independentemente de sua situação econômica; e (ii) seja proporcionado, aos indivíduos, a participação plena na economia, a partir de uma base financeira que concede liberdade para se dedicar a atividades que vão além da mera sobrevivência.

Contudo, é fundamental reconhecer as diferenças socioeconômicas entre Brasil e Finlândia. Enquanto a nação finlandesa é considerada desenvolvida, com uma infraestrutura social robusta e um sistema de serviços públicos amplamente acessível a toda a população (KANGAS, 2019), o Brasil apresenta grandes lacunas na provisão de serviços essenciais, o que reforça o papel das condicionalidades no desenvolvimento humano e no acesso a serviços que são frequentemente limitados pela falta de infraestrutura. Somado a esta visão, um estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) analisou os impactos de uma Renda Básica Universal (RBU) sem condicionalidades, concluindo que essa abordagem poderia resultar em uma carga tributária aumentada em até 55%, além de uma retração de 0,9% a 1,1% do PIB no longo prazo. (CNN, 2024)

Essa retração pode ser explicada a partir da Teoria Geral de Keynes que, ao tratar do modelo de demanda agregada, defende que à medida em que a carga tributária aumenta e o consumo e o investimento diminuem, o governo pode, por meio do aumento dos gastos públicos, agir na tentativa de compensar essa queda. No entanto, se o movimento não acontecer de maneira imediata, ou seja, se a oferta agregada da economia não responder à demanda, há possibilidade de retração do PIB.

Em outras palavras, considerando que a demanda agregada é a soma do consumo (C), do investimento (I), do gasto do governo (G) e do saldo da balança comercial, um aumento na carga tributária ocasiona: (i) redução no consumo, visto que os indivíduos destinam parte de seus rendimentos ao pagamento de impostos; (ii) desestímulo aos investimentos, uma vez que parte do retorno será convertido em impostos; e (iii) aumento nos gastos do governo, que deve ocorrer de maneira proporcional às reduções de C e I. Como resultado, há uma redução no nível de demanda agregada.

Tendo isso em vista, com a volta de Luiz Inácio Lula da Silva ao governo brasileiro em 2023, foi instituído o arcabouço fiscal – medida que visa conter gastos e diminuir o déficit das contas públicas. A partir deste mecanismo, foi estipulado que os gastos do governo podem crescer até 70% do aumento da receita do ano anterior, desde que o resultado primário esteja dentro das metas estabelecidas e que o

aumento não ultrapasse de 2,5% em termos reais também em relação ao ano anterior. (G1, 2023)

O fechamento das contas públicas de 2024 revelam que o Brasil experimentou um aumento significativo na arrecadação, atingindo o valor recorde de R\$ 2,65 trilhões. A elevação da carga tributária, porém, não foi respondida de forma proporcional pelos gastos do governo, devido, principalmente, à necessidade de contenção do déficit e do controle de despesas do arcabouço fiscal. Como resultado, o déficit primário foi de R\$ 11,032 bilhões, ou 0,09% do PIB, dentro da meta fiscal estabelecida. (BRASIL, 2025)

A dinâmica da contenção fiscal pode ser ilustrada pela execução orçamentária dos programas de transferência de renda. A tabela abaixo demonstra que os valores elevados autorizados para o Bolsa Família não implicam necessariamente na garantia de utilização plena. Em 2024, por exemplo, o montante autorizado foi de R\$ 168,5 bilhões, sendo que apenas R\$ 112,2 bilhões foram de fato aproveitados até a data da publicação do relatório. Observa-se, também, uma redução na previsão orçamentária para 2025. Estes resultados evidenciam os limites impostos pelo arcabouço fiscal restringem a capacidade do governo de ampliar investimentos.

Tabela 4 – Execução orçamentária dos programas Auxílio Brasil e Bolsa Família (2023–2025), em milhões de reais.

Ano	PLOA	LOA	Autorizado	Empenhado	Pago
2023	105.724,9	175.724,9	166.322,5	166.285,8	166.285,8
2024	168.595,5	168.595,5	168.595,5	168.595,5	112.270,9
2025	166.320,0				

Fonte: BRASIL. Projeto de Lei Orçamentária Anual 2025: volume I – Relatório Geral. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024, p. 1216. Acesso em: 06 de abril de 2025

É evidente, portanto, que a implementação de uma política de transferência de renda como a RBU se torna inviável, ao passo em que exige um aumento substancial nos gastos do governo, que é incapaz de promover o equilíbrio das contas sem comprometer a sustentabilidade fiscal. Mesmo com um aumento nas receitas e com a implementação do arcabouço, a alta carga tributária e níveis de investimentos necessários para viabilizar esse tipo de programa implicaria, por meio da redução do consumo e do investimento, no risco de uma retração econômica.

Ademais, o projeto de lei orçamentária de 2025, aprovado em março, trouxe a previsão total de R\$ 5,8 trilhões. Para alcançar este valor, o orçamento para o Bolsa Família foi reduzido em R\$ 7,7 bilhões. De maneira semelhante, em 2024, a limitação de recursos também afetou áreas fundamentais para as condicionalidades do Bolsa Família, como saúde, com R\$ 4,388 bilhões bloqueados, e educação, com R\$ 3,041 bilhões bloqueados. Essas reduções, por sua vez, refletem a complexidade da viabilização de investimentos em prol de políticas que divergem da abordagem focalizada, especialmente em um cenário de restrição orçamentária. (SENADO, 2025)

Logo, ressalta-se a relevância das condicionalidades em programas de transferência de renda, principalmente em contextos de alta desigualdade e austeridade fiscal. Diante desse cenário, questiona-se como o Bolsa Família pode ser reformado de forma a atender aos desafios contemporâneos e oferecer soluções inclusivas de emancipação econômica.

A adequação das condicionalidades e a possibilidade de flexibilização ou até mesmo de universalização do benefício surge em um contexto em que as condições de trabalho e a economia global enfrentam mudanças significativas. Analisar as possibilidades de reformas implica, portanto, considerar estratégias que garantam a assistência às populações mais vulneráveis e estimulem a independência econômica a longo prazo.

Em última instância, o Bolsa Família enfrenta obstáculos significativos na tentativa de se utilizar da abordagem universalista, levando em consideração que o programa não se atenta aos contextos sociais específicos dos beneficiários. A fim de atingir maior nível de eficácia, faz-se necessário garantir a articulação com outras políticas públicas relacionadas às condições estruturais que impedem que os indivíduos alcancem a autonomia. Essa limitação é ainda mais evidente quando se observam as dimensões de gênero.

3.2 AS LIMITAÇÕES NA PROMOÇÃO DA AUTONOMIA

Conforme visto, o Programa Bolsa Família é composto majoritariamente por chefes de família do sexo feminino, implicando no acúmulo de responsabilidades domésticas e na limitação do acesso ao mercado de trabalho. Sabe-se, ainda, que o

decreto que definiu as mulheres como titulares do benefício não estipula, necessariamente, que sejam elas as principais provedoras da unidade familiar - o que, consequentemente, reafirma os estereótipos patriarcais enraizados na sociedade.

Nesse sentido, o Censo 2022, divulgado pelo IBGE, mensurou que entre a população feminina, 34% das mulheres eram as responsáveis pela casa, enquanto 25% foram apontadas como cônjuge ou companheira do responsável. Em 2010, contudo, este cenário divergia: 23% eram as responsáveis e 30%, cônjuges ou companheiras, respectivamente. A análise destes dados demonstra o aumento da independência econômica das mulheres, revelando uma mudança estrutural na sociedade, além de novos desafios para políticas públicas. (G1, 2024)

Tendo isso em vista, deve-se verificar a titularidade preferencial do PBF como mecanismo de promoção da liberdade e do controle financeiro entre a população feminina. Assumindo-se que a renda monetária é crucial para que os indivíduos desenvolvam suas liberdades em ambientes que não fornecem condições favoráveis, é notório que o Bolsa Família, além de garantir a subsistência imediata como efeito primário, também fornece a base material necessária no desenvolvimento da autonomia. (PINZANI, 2014, p.77)

No entanto, à medida que a titularidade impulsiona o poder decisório das mulheres nas finanças familiares, também dificulta a emancipação econômica completa. Isso se dá, principalmente, pela maneira na qual as políticas públicas são elaboradas: considera-se os dados estatísticos e quantitativos em detrimento ao caráter social e qualitativo. Desse modo, o indivíduo considerado pobre não é visto como sujeito da política, e sim objeto, perdendo seu direito de expressão nas decisões que dizem respeito à sua própria situação econômica - o que também é uma perda de autonomia. (PINZANI, 2014, p.35)

Em contraste, políticas globais de transferência de renda, como o programa Renda Básica Universal na Finlândia, cuja principal característica é a incondicionalidade, manifestou maior índice de liberdade econômica e controle financeiro entre os beneficiários, que estavam aptos a utilizarem o auxílio conforme suas necessidades individuais. Os resultados da RBU sugerem que a sensação de segurança financeira impactou positivamente os níveis de bem-estar e autonomia

psicológica, ao passo em que os beneficiários relataram maior motivação para adentrar o mercado de trabalho, por exemplo. (KANGAS, 2019, p.2)

Por sua vez, o Bolsa Família adota uma estrutura de condicionalidades, que utiliza de um sistema de monitoramento e penalidades em caso de descumprimento. Esse formato, apesar do estímulo ao desenvolvimento de capital humano - que produz indivíduos qualificados e aptos a adentrar o mercado -, pode limitar a autonomia dos beneficiários, dado que há maior controle estatal e menor flexibilidade individual. Nessas condições, as condicionalidades, centradas nas mulheres, podem reforçar a dependência do benefício e limitar a emancipação econômica dos beneficiários - principalmente em locais onde as condições de infraestrutura são insuficientes para atender às demandas.

Dessa maneira, faz-se necessário avaliar a possibilidade de flexibilização dos níveis de frequência escolar e de atendimento à saúde exigidos. O que se espera, em oposição a ideia de se demandar as mesmas regras a todos os beneficiários, é que elas sejam adaptadas conforme as limitações regionais e econômicas dos indivíduos. Em áreas rurais ou em comunidades carentes, por exemplo, a distância até escolas e unidades de saúde pode ser um obstáculo significativo. Para estes casos, o programa garantiria que as famílias não fossem penalizadas com a suspensão do auxílio, caso não fossem capazes de cumprir a frequência mínima estabelecida.

Essa abordagem se alinha à proposta de enfatizar os componentes meritocráticos para o recebimento dos benefícios, permitindo que as condicionalidades sejam mais justas e acessíveis. Sugere-se que as famílias devem demonstrar esforço para comprovarem a elegibilidade ao programa, cumprindo condicionalidades que, quando adaptadas às suas respectivas realidades, incentivam a autonomia, garantindo controle sobre suas decisões e recursos. (BRITTO, 2010, p.15)

De acordo com um relatório divulgado pelo Banco Central, em agosto de 2024, os beneficiários do Bolsa Família transferiram R\$ 3 bilhões às empresas de apostas, conhecidas como “*bets*”. Dos apostadores, 4 milhões são chefes de família, tendo enviado 67% do valor total transferido. Esses dados revelam que garantir autonomia não implica, necessariamente, no gerenciamento consciente da renda transferida. Por

consequente, a falta de acesso à educação financeira e de apoio institucional podem vir a aprofundar a dependência e a instabilidade financeira, afastando os beneficiários do real objetivo do programa: ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, a partir da articulação com acompanhamento familiar e de programas complementares voltados ao desenvolvimento das famílias. (CNN, 2024)

Além disso, uma vez que o programa reforça a ideia de que as mulheres sejam responsáveis familiares, é de extrema importância que ele também ofereça iniciativas que apoiem a entrada e a permanência das mulheres no mercado de trabalho. O fortalecimento dos mecanismos de acompanhamento familiar - tais como visitas de agentes sociais que fornecem orientações de acesso à serviços básicos e capacitação profissional -, e a integração de programas complementares - como cursos de formação, programas de microcrédito e apoio ao empreendedorismo - são fundamentais no respaldo ao gerenciamento das atividades profissionais e do lar. (BRITTO, 2010, p.5).

Para tal, uma possibilidade seria a promoção de parcerias com empresas e instituições educacionais que, ao mesmo tempo, reduzem a dependência dos benefícios de transferência de renda e acarretam maior estabilidade financeira e emancipação econômica. (BRITTO, 2010, p.5). Seguindo esta mesma linha, o governo federal lançou, através do Decreto nº 11.994, de 10 de abril de 2024, o Programa Acredita, que institui a Estratégia Nacional de Empreendedorismo Feminino – Elas Empreendem. O projeto tem como intuito promover o empreendedorismo como instrumento de inclusão social e econômica, primordialmente entre mulheres de baixa renda registradas no Cadastro Único. A viabilização do programa consiste no oferecimento de linhas de microcrédito com condições facilitadas - como empréstimos com juros reduzidos -, capacitação técnica e ações de apoio à formalização do MEI (Microempreendedor Individual). (BRASIL, 2024)

Nesse contexto, estender os objetivos do PBF também ao reforço de políticas de assistência ao trabalho e ao empreendedorismo feminino traz uma perspectiva de desenvolvimento mais inclusiva, na qual as mulheres garantem e usufruem de liberdades econômicas. Em linha com a noção desenvolvimentista de Sen, seria possível alcançar o aumento das capacidades dos indivíduos com a expansão das liberdades reais, incentivadas diretamente pelo programa.

Em síntese, verifica-se que o aumento do número de mulheres como chefes de família no Brasil exige uma revisão das políticas de transferência de renda. Para que o Bolsa Família seja eficaz em atender às necessidades das mulheres e suas famílias, devem ser formuladas medidas que contemplem as realidades socioeconômicas das beneficiárias, fazendo com que o objetivo do programa não seja apenas a mitigação da pobreza, mas também a emancipação econômica e a formação de indivíduos capacitados.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória do desenvolvimento econômico brasileiro revela que as transformações políticas e ideológicas do país não foram acompanhadas de medidas de inclusão social e distribuição de renda. Observa-se que as taxas de crescimento não se elevaram na mesma proporção que a concentração monetária, implicando em índices de desigualdade cada vez maiores.

Apesar da tentativa de atenuação desse cenário, a ascensão de medidas de austeridade fiscal e controle do gasto público dificultam a implementação de políticas públicas e programas sociais. Para além de mitigar a insuficiência monetária, estes projetos aspiram à promoção do acesso aos serviços públicos e a emancipação dos indivíduos, o que se torna inviável tendo em vista as particularidades estruturais de cada região, bem como os crescentes cortes no orçamento voltado a estes setores.

Ademais, na contemporaneidade, a realidade das mulheres como responsáveis familiares evidencia a necessidade de melhor atender às dimensões de gênero no Brasil, que persistem em se apoiarem no sistema patriarcal como forma de terceirizar a responsabilidade do Estado em promover, aos beneficiários, oportunidades que interrompam o ciclo da pobreza e ofereçam espaços mais inclusivos. Nesse sentido, reconhecer as especificidades e limitações do público-alvo do Bolsa Família têm um papel significativo em transformá-lo também em um instrumento de apoio à liberdade econômica feminina.

Destaca-se, no entanto, que a conquista da autonomia depende diretamente do fomento às liberdades reais. Estas, por sua vez, estão atreladas ao fortalecimento das instituições estatais, cujo papel é fundamental na capacitação dos cidadãos. Em paralelo, as condicionalidades, ao vincularem o recebimento do benefício ao cumprimento de metas educacionais e de saúde, impulsionam o capital humano e o crescimento econômico, ao mesmo tempo em que revelam as barreiras existentes no acesso aos serviços e à infraestrutura fornecidos pelas instituições.

Ademais, cabe ressaltar que o modelo de gestão descentralizada - que se divide através das esferas municipais, estaduais e federal – demonstra a disparidade da capacidade financeira e administrativa nas diferentes regiões brasileiras. Apesar

do gerenciamento não ser conduzido de maneira uniforme, a responsabilidade de atualização cadastral e cumprimento das condicionalidades continua recaindo sob os beneficiários. É notório, portanto, a situação de dupla vulnerabilidade em que estão inseridos, visto que são incapazes de acessar as condições necessárias para se manterem elegíveis.

Diante deste cenário, foi colocado em pauta o debate acerca da eficiência das políticas focalizadas, nas quais os projetos sociais e políticas públicas estão sempre condicionados às prioridades econômicas e à contenção de gastos, ou seja, o retorno de capital é priorizado em relação ao crescimento econômico. Dessa maneira, a universalização do Bolsa Família parece vantajosa ao se considerar que o alcance do programa seria ampliado, ao passo em que se ofereceria suporte financeiro e apoio institucional sem exigir uma contrapartida aos indivíduos.

Atingir esse estado depende, porém, da combinação de fatores que contemple a sustentabilidade financeira, as dimensões de gênero e os impactos socioeconômicos. Nesse sentido, garantir a liberdade econômica significa não desconsiderar o caráter multidimensional da pobreza e as realidades específicas da população brasileira. A título de ilustração, averiguou-se que as políticas universalizadas já são colocadas em prática em países cujas taxas de desenvolvimento são mais elevadas, e seus resultados exprimem maiores índices de segurança financeira e participação plena na economia aos beneficiários. O Brasil, entretanto, não possui condições orçamentárias para adotar políticas desse porte, uma vez que mecanismos como o arcabouço fiscal persistem em limitar os níveis de investimento.

No que tange à emancipação econômica, a estrutura das condicionalidades e seu respectivo sistema de monitoramento, ao passo em que exige responsabilidade dos cidadãos, não oferece, em troca, iniciativas de inclusão, apoio e capacitação. A longo prazo, esse fenômeno revela a incapacidade do Bolsa Família em romper com o ciclo intergeracional da pobreza, dado que é ineficaz em integrar e articular programas que facilitem o acesso dos indivíduos aos direitos básicos.

Por fim, é possível aferir que, embora o Bolsa Família tenha desempenhado um papel relevante na mitigação da pobreza, não apresenta resultados diretos na

criação de uma sociedade formada por indivíduos autônomos e economicamente independentes. Na realidade, a estrutura do programa é eficaz em fomentar o capital humano, mas apresenta graves falhas no oferecimento do suporte adequado para sustentar uma transformação real nas camadas sociais e de gênero do país.

Em suma, a ausência de medidas que contemplem a pluralidade de contextos e as especificidades de cada grupo social torna o Programa Bolsa Família insustentável no combate à mitigação da pobreza em sua totalidade. Conclui-se que, a fim de atenuar os índices de desigualdade e expandir a liberdade econômica, é imprescindível que haja a integração de estruturas de inclusão social, econômicas, educacionais e profissionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA PÚBLICA. **Bolsa Família: quase 1 milhão de famílias de apenas uma pessoa foram cortadas do programa.** *APÚBLICA*, 07 mar. 2025. Disponível em: <https://apublica.org/nota/bolsa-familia-quase-1-milhao-de-familias-de-apenas-uma-pessoa-foram-cortadas-do-programa/>. Acesso em: 23 mar. 2025.

AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima; MONTEIRO, Vinícius do Prado. **Avaliação de impacto das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família (2005 e 2009).** *Dados*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, 2013.

ARAUJO, F.; et. al. **Uma avaliação do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família.** *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 49(2):367-393, mar./abr. 2015

BAAH, S. K. T., Atamanov; et.al. **Updating the international poverty line with the 2017 PPPs.** World Bank Blogs. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/en/opendata/updating-international-poverty-line-2017-ppps>. Acesso em: 29 de março de 2024

BARTHOLO, L.; et.al; **Bolsa família, autonomia feminina e equidade de gênero : o que indicam as pesquisas nacionais?**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Rio de Janeiro, setembro de 2017

BRASIL: **Decreto nº 11.994. Institui a Estratégia Nacional de Empreendedorismo Feminino - Elas Empreendem.** *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 11 abr. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d11994.htm. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL: **Diversidade no Cadastro Único: respeitar e incluir. Identificação e perfil socioeconômico de grupos populacionais tradicionais e específicos.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2023.

BRASIL: **Informe Bolsa Família nº37, março** - 2024. Gov.br. Disponível em: https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Bolsa_Familia/Informes/2024/Informe_Bolsa_Familia_N_37.pdf. Acesso em: 30 de março de 2024.

BRASIL: **Informe Bolsa Família nº50, julho** - 2024. Gov.br. Disponível em: https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Bolsa_Familia/Informes/2024/Informe_Bolsa_Familia_N_50.pdf . Acesso em: 03 de setembro de 2024.

BRASIL: Ministério da Cidadania, Brasília, 2020. Gov.br. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/Acompanhamento_condicionalidades.pdf. Acesso em: 30 de março de 2024.

BRASIL: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Março de 2024. Gov.br Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/mulheres-sao-protagonistas-do-bolsa-familia-com-83-4-dos-beneficios-em-seus-nomes>. Acesso em: 30 de março de 2024.

BRASIL: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. 2024. Gov.br Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico>. Acesso em: 30 de março de 2024.

BRASIL: Ministério da Fazenda. **Arrecadação total das receitas federais alcançou R\$ 2,652 trilhões no ano de 2024.** *Governo Federal*, 23 mar. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/janeiro/arrecadacao-total-das-de-receitas-federais-alcancou-r-2-652-trilhoes-no-ano-de-2024#:~:text=TRIBUTOS-.Arrecada%C3%A7%C3%A3o%20total%20das%20receitas%20federais%20alcan%C3%A7ou%20R%242%2C652%20trilh%C3%B5es%20no%20ano%20de%202024>. Acesso em: 23 mar. 2025.

BRASIL: Ministério da Fazenda. **Governo central conclui 2024 com déficit primário de R\$ 11 bilhões, cumprindo a meta fiscal.** *Governo Federal*, 23 mar. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/governo-central->

[conclui-2024-com-deficit-primario-de-r-11-bilhoes-cumprindo-a-meta-fiscal.](#) Acesso em: 23 mar. 2025.

BRASIL: **Projeto de Lei Orçamentária Anual 2025: volume I – Relatório Geral.** Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024, p. 1216. Acesso em: 06 de abril de 2025

BRITTO, Tatiana. Capítulo 22: O Programa Bolsa Família: Caminhos Futuros. In: **SENADO FEDERAL (Brasil).** *Agenda Legislativa.* Brasília: Senado Federal, 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/agenda-legislativa/capitulo-22-o-programa-bolsa-familia-caminhos-futuros/view>. Acesso em: 25 out. 2024.

BURLANDY, L.; et.al; **Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família.** In: *Ciência e Saúde Coletiva*, 12(6):1453 1462, 2007.

CACCIAMALI, M. C. (2002). **Distribuição de renda no Brasil: persistência do elevado grau de desigualdade.** In Pinho, D. & Vasconcellos, M.A. S. (Eds.), *Manual de Economia* (pp. 406-422). São Paulo: Ed. Saraiva.

CARDOSO, Eliana. **A crise monetária no Brasil: migrando da âncora cambial para o regime flexível.** *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 21, n. 3, pp. 514-536, 2001.

CARLOTO, C. M. **Condicionalidades nos Programas de Transferência de Renda e autonomia das mulheres.** *Sociedade em Debate*, Pelotas, 18(2): 121-130, jul.-dez./2012

CATRACA LIVRE. **Governo lança programa para mulheres cadastradas no CadÚnico.** 11 abr. 2024. Disponível em: <https://catracalivre.com.br/grana/governo-lanca-programa-para-mulheres-cadastradas-no-cadunico/>. Acesso em: 21 abr. 2025.

CAVALCANTI, Pedro. **Impactos da Renda Básica Universal no Brasil: Uma análise de suas implicações econômicas e sociais**. Fundação Getúlio Vargas, 2024. Disponível em: CNN Brasil.

CNN BRASIL. **Beneficiários do Bolsa Família gastaram R\$ 3 bi com bets em agosto, diz BC**. *CNN Brasil*, 24 set. 2024. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/beneficiarios-do-bolsa-familia-gastaram-r-3-bi-com-bets-em-agosto-diz-bc/#goog_rewarded. Acesso em: 23 mar. 2025.

CNN BRASIL. **Randolfe nega cortes no Bolsa Família e diz que ajustes são “pente fino”**. *CNN Brasil*, 12 mar. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/randolfe-nega-cortes-no-bolsa-familia-e-diz-que-ajustes-sao-pente-fino/>. Acesso em: 23 mar. 2025.

CNN Brasil. **Sem condicionalidades, renda básica universal aumentaria carga tributária e retraina PIB, mostra estudo**. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/sem-condicionalidades-renda-basica-universal-aumentaria-carga-tributaria-e-retraina-pib-mostra-estudo/>. Acesso em: 29 out. 2024.

CNN BRASIL. **Superação de renda tira 1,3 milhão de famílias do Bolsa Família em 2024**. *CNN Brasil*, 22 jan. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/superacao-de-renda-tira-13-milhao-de-familias-do-bolsa-familia-em-2024/>. Acesso em: 23 mar. 2025.

COBO, B. et al. (2021). **Desigualdades de gênero e raciais no acesso e uso dos serviços de atenção primária à saúde no Brasil**. *Ciência & Saúde Coletiva*, 26(9), 05732021

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Avaliação dos procedimentos de inclusão e de averiguação cadastral de famílias unipessoais no CadÚnico**. Brasília: CGU, 2023.

CORGOZINHO, K. D. S; **O Papel da Mulher no Programa Bolsa Família**. I Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: Desafios Contemporâneos, Londrina, junho-2015.

DE BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. Texto para discussão No 800, p. 1–24, jun. 2001.

DEDECCA, C. S.; TROVÃO, C. J. B. M.; SOUZA, L. F. **Desenvolvimento e equidade: desafios do crescimento brasileiro**. Novos Estudos CEBRAP (Impresso), v. 98, p. 23-41, 2014.

DE MENDONÇA, R. P. DE B.; DE MENDONÇA, R. S. P. **Os determinantes da desigualdade no Brasil**. Seminário de Pesquisa Econômica, p. 1–74, 16 mar. 1995.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. **Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula**. *Revista Katál. Florianópolis*, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan./jun. 2007.

FERREIRA DE SOUZA, P. H. G. et al. **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos**. Repositório IPEA, p. 1–33, ago. 2019.

G1. **Contas do governo têm déficit de R\$ 43 bilhões em 2024, com queda de 81%. Meta fiscal é cumprida**. G1, 30 jan. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2025/01/30/contas-do-governo-tem-deficit-de-r-43-bilhoes-em-2024-com-queda-de-81percent-meta-fiscal-e-cumprida.ghtml>.

Acesso em: 23 mar. 2025.

G1. **O que é o arcabouço fiscal?** G1, 30 mar. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/03/30/o-que-e-o-arcabouco-fiscal.ghtml>.

Acesso em: 23 mar. 2025.

G1. **Pela 1ª vez, há mais mulheres no comando da casa do que como esposa do responsável, diz Censo**. G1, 25 out. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/censo/noticia/2024/10/25/pela-1a-vez-ha-mais-mulheres-no-comando-da-casa-do-que-como-esposa-do-responsavel-diz-censo.ghtml> Acesso em: 25 out. 2024.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa nacional de saúde: 2019: informações sobre domicílios, acesso e utilização dos serviços de saúde: Brasil, grandes regiões e unidades da federação.** Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE; 2020.

KANGAS, Olli (2019). **First results from the Finnish basic income experiment, ESPN Flash Report 2019/17**, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

MARIANO, S. A.; et.al; **Empoderamento, trabalho e cuidados: mulheres no programa bolsa família.** Textos & Contextos, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 258 - 272, ago./dez. 2012

MENESES, Renata Cristina Façanha de. **Vivências de gênero e pobreza de beneficiárias excluídas do Programa Bolsa Família.** 2021. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

MORAES, Venera Duarte de; PITTHAN, Rachael Guimarães Vieira; MACHADO, Cristiani Vieira. **Programas de Transferência de Renda com Condiionalidades: Brasil e México em perspectiva comparada.** Saúde Debate, Rio de Janeiro, v. 42, n. 117, p. 364-381, abr.-jun. 2018.

MOREIRA, S. B; CRESPO, N. **Economia do Desenvolvimento.** Revista de Economia, v. 38, n. 2, p. 25-50, maio/ago. 2012. Editora UFPR.

ORTELAN, N., et al. (2024). **Evaluating the relationship between conditional cash transfer programme on preterm births: A retrospective longitudinal study using the 100 million Brazilian cohort.** *BMC Public Health*. doi.org/10.1186/s12889-024-18152-2

ORTIZ, L. R. A; CAMARGO, R. A. L. **Breve histórico e dados para análise do programa Bolsa Família.** In: Anais do II Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social (SIPPEDES), São Paulo, setembro de 2017.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Tradução de André Telles. São Paulo: Intrínseca, 2014.

PINZANI, Alessandro; REGO, Walquiria Leão. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

RODRIGUEZ, Octavio. **Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Ed. Forense-Universitária, 1981.

SANCHES, Marina da Silva; CABELLO, Andrea Felipe. **O papel da distribuição de renda no crescimento econômico**. *Eco da Graduação*, v. 7, n. 1, ed. 13, 2022.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade** 1a ed. São Paulo: Companhia das Letras. 416 páginas. 2000.

SENADO FEDERAL. **Congresso aprova orçamento de 2025 para destinação de R\$ 5,7 trilhões**. *Senado Federal*, 20 mar. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/03/20/congresso-aprova-orcamento-de-2025-para-destinacao-de-57-trilhoes>. Acesso em: 23 mar. 2025.

SILVA, A.F., Dourado, I., Lua, I. et al. **Income determines the impact of cash transfers on HIV/AIDS: cohort study of 22.7 million Brazilians**. *Nat Commun* 15, 1307 (2024). <https://doi.org/10.1038/s41467-024-44975-z>

SILVA, Gabriel Fernandes da. **De Lula a Bolsonaro: A economia brasileira pós crise financeira de 2008 sob a visão pós-keynesiana**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Ciências Econômicas) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Palhoça, 2020.

UOL. **Bolsa Família: 6,6 milhões vivem na pobreza mesmo com aumento dado por Lula**. Março de 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/carlos-madeiro/2024/03/02/bolsa-familia-65-milhoes-vivem-na-pobreza-mesmo-com-aumento-dado-por-lula.htm> Acesso em 29 de março de 2024.

World Bank Group. **Combate à pobreza: o impacto da inflação no poder de compra das famílias.** Outubro de 2022. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/opinion/2022/10/19/combate-a-pobreza-o-impacto-da-inflacao-no-poder-de-compra-das-familias>. Acesso em: 29 de março de 2024

ZIMMERMANN, C. R.; ESPÍNOLA, G. M. **Programas sociais no Brasil: um estudo sobre o programa bolsa família no interior do nordeste brasileiro.** Caderno CRH, v. 28, n. 73, p. 147–164, 2015.