

Diagnóstico dos Programas de Transferência de Renda no Brasil

Vinícius Botelho¹

Fernando Veloso²

Outubro de 2026

1 Introdução

Em 2025, a taxa de desemprego atingiu o menor valor da série histórica iniciada em 2012. Ademais, os gastos reais com o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) cresceram 142% entre 2015 e 2025. Não bastasse a expansão do orçamento, três outros programas sociais foram criados no mesmo período. Ainda assim, a extrema pobreza atingiu 4,6% da população em 2025.³

O resultado coloca uma pergunta central: por que a expansão dos programas sociais, em um período de mercado de trabalho favorável, não foi suficiente para erradicar a pobreza extrema?

Para investigar essa questão, este texto faz um diagnóstico sobre a capacidade de oito programas sociais para reduzir a pobreza: o PBF, o BPC, o Abono Salarial, o Salário-Família, o Seguro-Defeso, o Auxílio-Inclusão, o Gás do Povo e o Pé-de-Meia.

O diagnóstico mostra que (1) as mudanças recentes no PBF reduziram sua capacidade de direcionar recursos para as famílias mais vulneráveis e de ajustar os valores transferidos de acordo com as suas necessidades; (2) o BPC tem custo elevado para reduzir a pobreza extrema; e (3) a coexistência de tantos programas sociais, com regras próprias de elegibilidade e pagamento, dificulta a coordenação em torno de uma agenda que erradique a pobreza extrema no Brasil.

Este texto se divide em outras três seções, além desta introdução. Na próxima seção, cada um dos programas sociais é apresentado, e são discutidas evidências sobre a efetividade de cada um deles em reduzir a pobreza. Em seguida, é feita uma análise de custo-efetividade no combate à pobreza extrema para o PBF e o BPC, usando os dados da PNAD Contínua, quantificando as diferenças na capacidade de combater a pobreza dos dois programas ao longo do tempo. Por fim, a quarta seção conclui.

2 Contexto Institucional

¹ Doutor em economia e ex-secretário do Ministério do Desenvolvimento Social e do Ministério da Cidadania. As opiniões expressas neste artigo refletem somente a visão do autor, e não a visão de quaisquer instituições às quais o autor esteja vinculado.

² Diretor de Pesquisa do Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (Imds).

³ Ao longo do texto, seguindo as referências internacionais, considera-se a linha de extrema pobreza de US\$ 3,00 *per capita* por dia. Quando explicitamente mencionadas, são também usadas as linhas de US\$ 4,20 *per capita* por dia e US\$ 8,30 *per capita* por dia. Os valores das linhas de pobreza em reais refletem os preços médios de cada ano, ajustados pela paridade do poder de compra e reajustados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Ao longo do texto, assume-se equivalência entre a pobreza e a pobreza monetária. Para simplificar a exposição, a extrema pobreza e a pobreza são usadas como equivalentes ao longo do texto.

Atualmente, o Brasil tem diversos programas de transferência de renda ou assemelhados à transferência de renda. Eles estão na assistência social (PBF, BPC, Auxílio-Inclusão e Gás do Povo), no trabalho (Abono Salarial, Salário-Família e Seguro-Defeso) e na educação (Pé-de-Meia),⁴ e tiveram, em 2025, um orçamento total de R\$ 331 bilhões, dos quais mais de 83% estão alocados no PBF e no BPC.⁵

A coexistência desses programas é o resultado da acumulação de programas criados em momentos distintos, para atender a objetivos e públicos específicos. Consolidou-se, assim, um arranjo fragmentado, no qual programas com regras próprias convivem com pouca coordenação.

A versão atual do Salário-Família foi criada nos anos 1960, definida como um benefício previdenciário para compensar parcialmente os custos associados à criação de filhos por trabalhadores formais de baixa renda. A lógica do programa reflete a capacidade estatal de desenhar e operar programas sociais da época, em que o público mais vulnerável que a política pública conseguia alcançar eram os trabalhadores formais de baixos salários, excluindo informais e famílias em situação de pobreza sem inserção previdenciária.

Já o Abono Salarial foi criado nos anos 1970, com o objetivo de complementar a renda de trabalhadores formais de baixa remuneração. Concebido originalmente como uma forma de redistribuição de renda dentro do mercado formal de trabalho, ele padece de limitações similares às do Salário-Família.

CMAP (2021) encontra pouco efeito do Abono Salarial sobre o nível de desigualdade da economia e impacto negligível sobre a pobreza. Quanto ao efeito do Abono sobre o ingresso no mercado de trabalho formal, a análise de impacto identificou que o programa foi eficaz apenas para mulheres com remuneração inferior a 1,5 salários mínimos. Adicionalmente, Botelho et al. (2020) mostraram que o Abono Salarial e o Salário-Família têm efeito muito reduzido sobre a taxa de pobreza: combinados, os dois benefícios reduziam em 0,1 ponto percentual a taxa de pobreza na linha de US\$ 1,90 *per capita* por dia em 2019, com impacto nulo nas linhas de US\$ 1,00 e US\$ 1,25. A título de comparação, o PBF de 2019, que tinha orçamento similar ao do Abono Salarial, reduzia a taxa de pobreza de US\$ 1,90 em 1,4 ponto percentual e a taxa de pobreza na linha de US\$ 1,00 em 1,8 ponto percentual. Firpo (2026a) também discute os problemas do Abono e oferece uma proposta para a reformulação desse benefício.

O Seguro-Defeso foi instituído nos anos 1990, com o objetivo de garantir renda temporária a pescadores artesanais durante os períodos de defeso, quando a atividade pesqueira é legalmente interrompida para preservação das espécies (por conta do período de reprodução). O benefício busca conciliar proteção ambiental e social, evitando que

⁴ A Aposentadoria Rural também poderia integrar a lista, considerando que a disparidade entre o volume de benefícios e o volume de contribuições (ou mesmo o valor adicionado da atividade agropecuária) sugere que esse benefício tem um caráter predominantemente assistencial.

⁵ Enquanto os repasses do PBF e do BPC totalizaram R\$ 276 bilhões em 2025, o Pé-de-Meia, o Gás do Povo, o Seguro-Defeso, o Abono Salarial, o Salário-Família e o Auxílio-Inclusão totalizaram R\$ 55 bilhões. Todos os dados são referentes a 2025, exceto para o Salário-Família, cuja despesa baseia-se em informações de 2024. Para o PBF, o BPC e o Gás do Povo, foram usados os dados do VISDATA, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Para o Seguro-Defeso e o Abono Salarial, foram usados os dados do Portal da Transparência. Para o Auxílio-Inclusão, foram usados os dados do SIOP, do Ministério do Planejamento. Para o Salário-Família, foram usados os dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS).

trabalhadores dependentes da pesca artesanal fiquem sem meios de subsistência durante os períodos de restrição à atividade econômica. Ao longo do tempo, contudo, o programa tem enfrentado sucessivos questionamentos relacionados à focalização e à fragilidade dos mecanismos de controle, especialmente em razão da dificuldade de verificar a efetiva dependência econômica da pesca artesanal por parte dos beneficiários, como amplamente documentado em CMAP (2019) e Firpo (2026b), que também apresenta uma proposta de aprimoramentos para o benefício.

Por sua vez, o BPC foi criado na Constituição de 1988. Inspirado na Renda Mensal Vitalícia (RMV), ele paga um salário mínimo ao idoso ou à pessoa com deficiência que vivam em famílias de baixa renda, independentemente do tempo de contribuição previdenciária ou da existência de vínculo de emprego. Ele foi o primeiro benefício cuja concessão independia do histórico de emprego formal, sendo, por isso, o primeiro benefício verdadeiramente assistencial do Brasil.

Apesar da sua importância histórica, o desenho do BPC é bastante limitado para combater a pobreza. Os principais problemas de desenho do benefício são dois: a definição constitucional genérica do critério de elegibilidade, que faz com que ele tenha um longo histórico de judicialização, e a fixação de um valor único de benefício, igual a um salário mínimo por beneficiário, independentemente do grau de vulnerabilidade da família. Além de gerar distorções na política previdenciária, a fixação de todos os benefícios do BPC no valor de um salário mínimo ignora informações de renda e composição familiar que poderiam torná-lo mais eficiente para combater a pobreza (Botelho, 2026).

Apesar dos seus problemas de desenho, o BPC é um dos principais programas sociais do Brasil: sua despesa saiu de 0,6% do PIB em 2012 (com 3,7 milhões de beneficiários), para 0,9% do PIB em 2025 (com 6,4 milhões de beneficiários).

Mesmo sendo um benefício de caráter eminentemente assistencial, o BPC tinha dificuldade de atender todo o público elegível à política, por ser operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), tradicionalmente voltado ao atendimento dos contribuintes formais.

Por isso, quando o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) foi criado, em 2001, ele representou uma revolução na forma como o Estado oferece proteção social. Com ele, a rede de serviços da assistência social poderia registrar famílias autonomamente e, com isso, operar a concessão de benefícios sociais de forma independente.

O benefício social que impulsionou o CadÚnico ao redor do Brasil foi o PBF, criado em 2003 a partir da unificação de diferentes programas federais de transferência de renda condicionada (o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação e o Auxílio-Gás). O programa combinou alívio imediato da pobreza, por meio da complementação de renda, com incentivos ao investimento em capital humano, ao condicionar o benefício à frequência escolar de crianças e adolescentes e ao acompanhamento de indicadores de saúde, como a vacinação. Ao longo do tempo, o PBF tornou-se o principal instrumento de combate à pobreza no país, destacando-se por seu elevado grau de focalização e pelo baixo custo com alto impacto (Souza, 2019; Botelho, 2024).

A literatura documenta efeitos positivos de programas de transferência de renda em diversas dimensões da vida de seus beneficiários, como sintetizado por Hanna e Olken (2026). Para o Brasil, Ribeiro, Shikida e Hillbrecht (2017) apresentam uma revisão dos

resultados de avaliações do PBF. Outros estudos recentes documentaram efeitos positivos do PBF na inclusão produtiva (Best et al., 2026), atividade econômica local (Gerard et al., 2025), bem-estar (Bergstrom et al., 2025) e mobilidade social (Britto et al., 2025; Fassarella et. al, 2024). No entanto, é importante ressaltar que esses estudos não abrangem as mudanças no PBF desde 2020.

Até 2020, um dos principais fatores de sucesso do Bolsa Família era a sua capacidade de customizar o valor dos benefícios de acordo com a renda declarada e a composição familiar. No CadÚnico, as famílias autodeclararam a composição familiar e os rendimentos, que são posteriormente confirmados em registros oficiais.

Em princípio, com a elevada informalidade observada na economia brasileira, implementar um registro social autodeclaratório poderia parecer extremamente arriscado. Contudo, a experiência mostrou que muitas famílias declaravam rendimentos informais ao CadÚnico mesmo quando isso implicava em redução no valor dos seus benefícios. Como mostrado em Botelho et al. (2020), se todas as rendas informais fossem sistematicamente omitidas do CadÚnico, a despesa com o Bolsa Família em 2019 teria sido 67% maior do que o observado. O que os dados sugeriam era que as famílias com rendas informais não desejavam subdeclarar seus rendimentos de forma a maximizar o valor dos benefícios, mas simplesmente ter acesso a algum benefício social. Nesse sentido, a customização dos valores aumentava a eficiência da transferência de renda.

Contudo, as reformas do Bolsa Família desde 2020 andaram na contramão dessa evidência. A instituição do benefício mínimo por família no valor de R\$ 600 e a extinção das reduções lineares no valor do benefício quando a renda aumenta (com a extinção do Benefício de Superação da Extrema Pobreza) passaram a desconsiderar as características da família, como a renda e a composição familiar, na determinação do valor dos benefícios.

Há evidências de redução na focalização do PBF em famílias vulneráveis com crianças, como sugere o aumento acelerado na proporção de beneficiários em famílias unipessoais. Essa proporção saiu de 15% no final de 2021, chegou a 27% no final de 2022, caiu para 20% em 2023 e está, desde então, oscilando entre 19% e 20% (apesar das reiteradas tentativas de diminuir o indicador).⁶

Portanto, a expansão do orçamento do Bolsa Família, cujos repasses *per capita* aumentaram, em termos reais, 256% entre 2019 e 2025, saindo de 0,4% do PIB para 1,3% do PIB e de uma cobertura de 13,8 milhões de famílias para 19,8 milhões de famílias, parece ter sido compensada por uma diminuição na capacidade do programa para combater a pobreza.

Recentemente, houve também uma expansão significativa da fragmentação dos programas sociais, com a implementação do Auxílio-Inclusão, o Gás do Povo e o Pé-de-Meia.

O Auxílio-Inclusão foi criado nos anos 2010 e regulamentado nos anos 2020, com o objetivo de incentivar a inserção de pessoas com deficiência no mercado de trabalho formal. Como o BPC não admite que seus beneficiários trabalhem, ele desincentiva a formalização dos

⁶ Proporção de unipessoais calculada a partir de dados até maio de 2026 obtidos no VISDATA, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Entre as iniciativas para reduzir a proporção de famílias unipessoais, pode-se citar a Portaria MDS 911/2023, que estabeleceu o limite de 16% para o total de famílias unipessoais beneficiárias em cada município.

beneficiários com capacidade laboral. Para resolver esse problema, o Auxílio-Inclusão paga meio salário mínimo para antigos beneficiários do BPC que entraram no mercado de trabalho.

Por sua vez, o Gás do Povo foi criado nos anos 2020 (sob o nome de Auxílio Gás dos Brasileiros), com o objetivo de mitigar os efeitos da alta dos preços do gás liquefeito de petróleo sobre as famílias de baixa renda.

Vale destacar que um dos programas unificados na criação do próprio Bolsa Família foi o Auxílio-Gás. Embora o benefício atual tenha um desenho diferente, sua manutenção como programa separado representa um retrocesso na agenda social.

Por fim, o Pé-de-Meia foi criado em 2023 com o objetivo de reduzir a evasão no ensino médio entre jovens de baixa renda, combinando transferências de renda com a formação de uma poupança que pode ser sacada após a conclusão do ensino médio.

O Pé-de-Meia responde a uma preocupação social legítima: embora transferências monetárias sejam eficazes para aliviar a pobreza corrente e possam produzir efeitos positivos em diversas dimensões do bem-estar, sua capacidade de promover mobilidade social estrutural e permanente é limitada (Millán et al., 2019)⁷ e, para romper a transmissão intergeracional da pobreza, a educação ocupa papel central (Maia, Rocha e Veloso, 2026).⁸ Assim, programas que incentivem o aumento da escolaridade têm papel relevante na agenda social, e a evasão do ensino médio é um dos principais gargalos para a expansão da escolaridade no Brasil.

O desenho do programa, contudo, apresenta duas limitações importantes. Primeiro, parcela substancial dos recursos é paga como transferência de renda, e não como poupança vinculada à conclusão do ensino médio, enfraquecendo justamente o mecanismo de incentivo associado à conclusão dos estudos. Segundo, o programa oferece incentivos semelhantes para um público bastante heterogêneo do CadÚnico. Com isso, parte dos recursos é destinada a estudantes que provavelmente concluiriam o ensino médio mesmo na ausência do benefício, reduzindo a focalização e a eficiência do gasto.

Adicionalmente, o programa perde a oportunidade de identificar e desenvolver os potenciais dos jovens beneficiários de programas sociais. A experiência de beneficiários do Bolsa Família com elevado desempenho em olimpíadas acadêmicas, como a Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas (OBMEP), mostra que a pobreza pode ocultar talentos (MDS, 2018). Avaliações padronizadas e olimpíadas científicas e técnicas poderiam ser utilizadas para identificar jovens de alto desempenho e estruturar incentivos progressivos de desenvolvimento educacional, inclusive no ensino técnico, como sugerem as evidências discutidas por Oliveira (2026). Ademais, mostrar aos jovens que o desenvolvimento de um talento pode render frutos tem potencial de gerar efeitos sociais significativos, como documentado em Moreira e Estevan (2026) e Rache et al. (2026). O desafio, portanto, é fazer com que a proteção social deixe de mapear apenas

⁷ Campello et al. (2026) mostram que as transferências do Bolsa Família aumentam as transições dos beneficiários para o empreendedorismo. No entanto, as novas atividades permanecem estagnadas em um nível de subsistência e não oferecem oportunidades concretas de mobilidade social.

⁸ Britto et al. (2025) encontram efeitos positivos do PBF sobre a escolaridade e mobilidade social dos beneficiários. Os resultados sugerem que o aumento dos anos de estudo teve papel importante para a ascensão social das novas gerações.

vulnerabilidades e passe também a identificar capacidades e oportunidades de mobilidade social.

3 Análise de Custo-Efetividade do PBF e do BPC

A disponibilidade de informações sobre renda e benefícios sociais das famílias na PNAD Contínua permite aprofundar a análise da seção anterior e quantificar como a capacidade de combate à pobreza dos dois principais programas sociais brasileiros, o PBF e o BPC, variou ao longo do tempo.

Define-se como pobre a família que satisfaz a condição:

$$r_i = w_i + b_i < \bar{r},$$

em que r_i é a renda familiar *per capita* do indivíduo i , w_i é a renda familiar *per capita* não oriunda de benefícios sociais do indivíduo i , b_i é o valor *per capita* recebido de benefícios sociais do indivíduo i e $\bar{r}$ é a linha de extrema pobreza.

Assim, a taxa de pobreza (P_0) é definida pela razão entre a quantidade de pessoas com renda inferior à estabelecida na linha de extrema pobreza e a população (N), como indicado por:

$$P_0 = \frac{1}{N} \sum_{r_i < \bar{r}} 1$$

Adicionalmente, pode-se definir a taxa de pobreza antes dos programas sociais (D_0) como a proporção de pessoas que seriam pobres caso não fosse contabilizada a renda dos programas sociais:

$$D_0 = \frac{1}{N} \sum_{w_i < \bar{r}} 1$$

Por sua vez, pode-se definir a capacidade dos programas sociais para reduzir a taxa de pobreza (H_0) como a diferença entre a taxa de pobreza antes dos programas sociais (D_0) e a taxa de pobreza observada (P_0). Ela mede a proporção de pessoas que seriam pobres sem a renda dos programas sociais, mas que deixam de ser pobres uma vez que essa renda seja contabilizada:

$$H_0 = D_0 - P_0$$

Vale destacar que a capacidade dos programas sociais para reduzir a taxa de pobreza não é igual ao impacto dos programas sociais sobre esse indicador. A capacidade e o impacto só coincidiriam se os programas sociais não tivessem impacto sobre as demais rendas da família.

Em outras palavras, a métrica proposta avalia em que medida os recursos dispendidos chegam aos pobres e permitem que eles superem a pobreza extrema, independentemente da causa da pobreza observada. Por exemplo, se um programa social afeta a oferta de trabalho, ele impacta a renda do trabalho que, neste exercício, é contabilizada como anterior ao recebimento dos benefícios sociais (e exógena). Nesse caso, a métrica proposta continuará avaliando em que medida os recursos gastos chegam aos pobres e em que medida são suficientes para a superação da pobreza, mesmo que, no exemplo, a pobreza observada seja causada pelo desenho do próprio programa social.

A capacidade dos programas sociais para reduzir a taxa de pobreza avalia, em um mesmo indicador, a focalização e a adequação dos valores do benefício dos programas sociais. Para mostrar como esses dois componentes se misturam, pode-se, usando as definições de taxa de pobreza antes e depois dos programas sociais, reescrever a capacidade dos programas sociais para reduzir a taxa de pobreza como:⁹

$$H_0 = \frac{1}{N} \sum_{\substack{w_i < \bar{r} \\ r_i \geq \bar{r}}} 1$$

Essa formulação do indicador deixa claro que, mesmo um programa social perfeitamente focalizado, que identifique corretamente as famílias pobres (ou seja, no qual todos os beneficiários satisfaçam a condição $w_i < \bar{r}$), pode não ter capacidade de reduzir a pobreza caso não pague o suficiente para que a renda familiar supere a linha de pobreza. Afinal, caso o valor do benefício não seja suficiente para a superação da pobreza ($b_i < \bar{r} - w_i$), a renda total das famílias beneficiárias ainda será insuficiente para superar a pobreza extrema ($r_i = b_i + w_i < \bar{r}$). Nesse caso, H_0 será zero (porque nenhuma família irá satisfazer, simultaneamente, as condições $w_i < \bar{r}$ e $r_i \geq \bar{r}$).

Portanto, o indicador tem uma limitação clara na avaliação dos programas sociais, por tratar como equivalente dois tipos muito distintos de programas: aqueles que direcionam recursos para famílias não pobres e aqueles que identificam corretamente as famílias não pobres, mas que não pagam o suficiente para que essas famílias superem a pobreza. Enquanto o primeiro requer uma revisão dos seus métodos de seleção de beneficiários, o segundo precisa de um aumento dos valores de benefício e do orçamento.

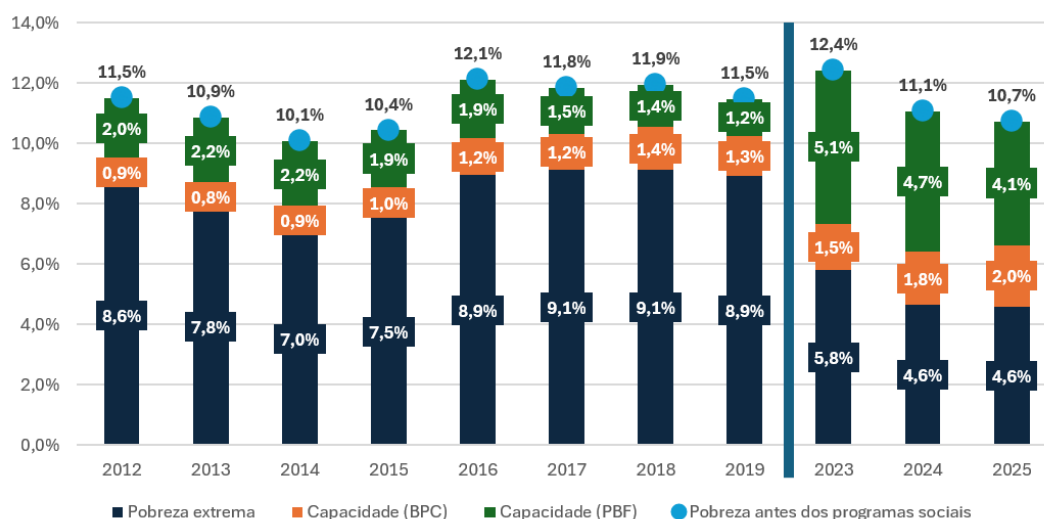
Apesar de não indicar de forma clara as soluções para os problemas que identifica, o indicador é útil para avaliar a capacidade da política social em reduzir a taxa de pobreza.

Usando os dados da PNAD Contínua, de 2012 a 2025, o Gráfico 1 calcula a taxa de pobreza antes e depois dos programas sociais, assim como a capacidade do PBF e do BPC em reduzir a pobreza extrema.¹⁰

⁹ Pode-se mostrar que se uma família é extremamente pobre antes do recebimento dos benefícios sociais ($w_i < \bar{r}$) e supera a pobreza após o recebimento desses benefícios ($r_i \geq \bar{r}$), ela necessariamente recebe algum valor dos programas de transferência de renda ($b_i > 0$).

¹⁰ Como uma mesma família pode receber o BPC e o PBF, é preciso estabelecer uma ordem de precedência entre os dois programas. Assume-se, ao longo deste trabalho, que a família acessa primeiro o BPC e, depois, o PBF. A hipótese é consistente com a legislação. A Lei 14.601/2023 (§2º do Art. 4º) determina que a renda do BPC deve ser contabilizada para fins de apuração da elegibilidade ao PBF. No caso do BPC, até junho de 2025 o Decreto 6.214/2007 excluía expressamente os valores recebidos de programas de transferência na apuração da elegibilidade ao benefício (inciso II do §2º do Art. 4º). Contudo, em junho de 2025 esse dispositivo foi revogado pelo Decreto 12.534/2025. Considerando que a renda utilizada para a elegibilidade ao BPC já desconsidera até mesmo alguns benefícios previdenciários, a revogação do dispositivo tende a ser questionada judicialmente (por exemplo, sentença proferida em 28/08/2025 no Processo 5002118-33.2023.4.03.6305, da Justiça Federal da 3ª Região, afastou a aplicação da nova regra por entender que ela extrapola o poder regulamentar). Ainda que a interpretação do novo decreto venha a prevalecer, a hipótese adotada neste trabalho permanece adequada. Afinal, se a renda e o valor dos benefícios forem tais que a família precise optar entre o PBF e o BPC, é racional que ela geralmente escolha o BPC, cujo valor é tipicamente superior ao do PBF. Assim, a ordem de precedência assumida (primeiro o BPC e, depois, o PBF) continua sendo uma aproximação plausível.

Gráfico 1 – Taxa de pobreza antes e depois dos programas sociais e capacidade dos programas sociais para reduzir a pobreza entre 2012 e 2025



Nota: elaboração própria, a partir de dados da PNAD Contínua. Como discutido no texto, para separar a capacidade dos programas sociais para combater a extrema pobreza, assume-se que as famílias acessam primeiro o BPC e, depois, o PBF.

Entre 2019 e 2023, percebe-se uma queda da taxa de pobreza acompanhada de uma elevação substancial da capacidade dos programas sociais para reduzir a pobreza. Já entre 2023 e 2025, apesar de a taxa de pobreza continuar em queda, a soma da capacidade dos programas sociais para reduzir a pobreza diminuiu (-0,5 p.p.), por conta de uma diminuição na capacidade do PBF (-1,0 p.p.) compensada, em parte, por um aumento na capacidade do BPC (+0,5 p.p.).

Portanto, a queda da pobreza observada (1,2 ponto percentual) entre 2023 e 2025 parece ter sido gerada por um aumento nas outras fontes de renda, reduzindo a pobreza antes dos programas sociais em 1,7 ponto percentual. O resultado não é surpreendente diante do aquecimento do mercado de trabalho no período. Se a capacidade dos programas sociais para reduzir a pobreza tivesse permanecido constante entre 2023 e 2025, a taxa de pobreza observada em 2025 teria sido de 4,1%.

Para entender melhor a mudança de patamar da potência do PBF entre 2019 e 2023, é preciso utilizar métricas que isolem como variou a eficiência desse programa social ao longo do tempo, objeto de análise da próxima subseção.

3.1 O custo de aliviar a pobreza usando o PBF e o BPC

Para analisar em que medida a capacidade dos programas sociais para reduzir a pobreza avançou em relação ao total de repasses feitos por cada um dos programas, esta seção introduz um indicador de custo-efetividade para avaliar programas de transferência de renda.

Em termos gerais, indicadores de custo-efetividade são amplamente utilizados na avaliação de políticas públicas, relacionando os recursos empregados por uma intervenção ao resultado que essa intervenção produz (OCDE, 2020).

O indicador de efetividade escolhido equivale ao custo de reduzir R\$ 1 da pobreza de pessoas em famílias extremamente pobres.

O cálculo segue a mesma estrutura do caso anterior, mas, em vez de calcular a capacidade dos programas sociais para reduzir a pobreza usando a taxa de pobreza antes e depois dos programas sociais, baseia-se na diferença entre o hiato de pobreza, medido em reais, antes e depois dos programas sociais.

O hiato de pobreza (P_1) é definido pelo valor que falta para que a renda das pessoas pobres atinja o patamar da linha de pobreza extrema, como indicado por:

$$P_1 = \sum_{r_i \leq \bar{r}} (\bar{r} - r_i)$$

Adicionalmente, pode-se definir o hiato de pobreza antes dos programas sociais (D_1) como o valor da renda de que as pessoas precisariam para não serem consideradas pobres, desconsiderando-se o benefício oriundo de programas sociais:

$$D_1 = \sum_{w_i \leq \bar{r}} (\bar{r} - w_i)$$

Assim como no caso anterior, pode-se definir a capacidade dos programas sociais para reduzir o hiato de pobreza (H_1) como o alívio da extrema pobreza das famílias gerado por programas sociais:

$$H_1 = D_1 - P_1$$

Para entender as propriedades do indicador proposto para mensurar a capacidade dos programas sociais para reduzir o hiato de pobreza, pode-se mostrar que ele é equivalente a:¹¹

$$H_1 = \sum_{r_i \leq \bar{r}} b_i + \sum_{\substack{w_i \leq \bar{r} \\ r_i > \bar{r}}} (\bar{r} - w_i)$$

Essa capacidade, portanto, se divide em dois componentes. O primeiro é o total dos benefícios pagos a famílias pobres que chegam, após a contabilização da renda com benefícios sociais, no máximo até a renda mínima necessária para a superação da pobreza extrema ($r_i \leq \bar{r}$).¹²

O segundo componente representa uma parte do valor dos benefícios pagos a famílias que, apesar de pobres antes do recebimento dos programas sociais ($w_i \leq \bar{r}$), passam a ter renda superior à linha de pobreza extrema uma vez que o rendimento dos programas sociais seja

¹¹ Pode-se mostrar que se uma família é pobre antes dos benefícios ($w_i \leq \bar{r}$) e supera a pobreza ($r_i > \bar{r}$), ela é beneficiária da transferência de renda ($b_i > 0$) e o valor do benefício supera o necessário para atingir a linha de pobreza extrema ($b_i > \bar{r} - w_i$).

¹² Como os valores de benefício são não negativos ($b_i \geq 0$), uma família extremamente pobre após o recebimento dos programas sociais ($r_i \leq \bar{r}$) será, necessariamente, pobre antes do recebimento dos programas sociais ($w_i \leq \bar{r}$). Portanto, a condição $r_i \leq \bar{r}$ implica $w_i \leq \bar{r}$.

contabilizado ($r_i > \bar{r}$). Nesse caso, somente a parcela dos benefícios que efetivamente reduz a pobreza extrema das famílias ($\bar{r} - w_i$) é somada no indicador de capacidade.¹³

Por sua vez, o indicador de custo-efetividade da rede de proteção social (C_1) pode ser definido como:

$$C_1 = \frac{B}{H_1}$$

em que B é o orçamento dos programas de transferência.

Como o orçamento do programa de transferência de renda é a soma dos valores pagos a todos os seus beneficiários, ele pode ser calculado a partir da soma dos benefícios recebidos por três grupos distintos:

- 1) Benefícios pagos a famílias pobres antes e depois do recebimento das transferências ($r_i \leq \bar{r}$).
- 2) Benefícios pagos a famílias pobres antes do recebimento das transferências, mas que superam a pobreza extrema após o recebimento dos benefícios ($w_i \leq \bar{r}$ e $r_i > \bar{r}$).
- 3) Benefícios pagos a famílias que não são pobres antes do recebimento dos benefícios ($w_i > \bar{r}$).

Portanto, o orçamento do programa de transferência de renda pode ser escrito como:

$$B = \sum_{r_i \leq \bar{r}} b_i + \sum_{\substack{w_i \leq \bar{r} \\ r_i > \bar{r}}} b_i + \sum_{w_i > \bar{r}} b_i$$

Pode-se, além disso, dividir os benefícios pagos às famílias pobres antes do recebimento das transferências, mas que superam a pobreza após o recebimento dos benefícios, em duas parcelas. A primeira parcela é o valor dos benefícios que faz com que essas famílias atinjam exatamente a linha de pobreza extrema ($\bar{r} - w_i$); a segunda parcela é o valor dos benefícios que excede esse patamar ($b_i - (\bar{r} - w_i)$):

$$\sum_{\substack{w_i \leq \bar{r} \\ r_i > \bar{r}}} b_i = \sum_{\substack{w_i \leq \bar{r} \\ r_i > \bar{r}}} ((\bar{r} - w_i) - (\bar{r} - w_i) + b_i) = \sum_{\substack{w_i \leq \bar{r} \\ r_i > \bar{r}}} (\bar{r} - w_i) + \sum_{\substack{w_i \leq \bar{r} \\ r_i > \bar{r}}} (b_i - (\bar{r} - w_i))$$

Portanto, pode-se refinar a decomposição do orçamento dos programas sociais em quatro componentes:

$$B = \sum_{r_i \leq \bar{r}} b_i + \sum_{\substack{w_i \leq \bar{r} \\ r_i > \bar{r}}} (\bar{r} - w_i) + \sum_{\substack{w_i \leq \bar{r} \\ r_i > \bar{r}}} (b_i - (\bar{r} - w_i)) + \sum_{w_i > \bar{r}} b_i$$

Nesse caso, usando a decomposição do orçamento dos programas sociais nos quatro componentes e a definição da capacidade dos programas sociais para reduzir o hiato de pobreza, pode-se mostrar que o indicador de custo-efetividade dos programas sociais também pode ser representado por:

¹³ Como $r_i > \bar{r}$ e $r_i = b_i + w_i$, pode-se mostrar que $b_i > \bar{r} - w_i$, de modo que a parcela do benefício, b_i , que excede $\bar{r} - w_i$ não reduz o hiato de pobreza extrema.

$$C_1 = 1 + \left[\sum_{\substack{w_i \leq \bar{r} \\ r_i > \bar{r}}} (b_i - (\bar{r} - w_i)) + \sum_{w_i > \bar{r}} b_i \right] / \left[\sum_{r_i \leq \bar{r}} b_i + \sum_{\substack{w_i \leq \bar{r} \\ r_i > \bar{r}}} (\bar{r} - w_i) \right]$$

Na hipótese de focalização perfeita, em que nenhum benefício é pago para famílias que não sejam pobres antes dos programas sociais (ou seja, $b_i = 0$ sempre que $w_i > \bar{r}$) e que não sejam pagos benefícios acima do necessário para que as famílias beneficiárias superem a pobreza (de modo que $b_i = \bar{r} - w_i$ sempre que $w_i \leq \bar{r}$), o indicador de custo-efetividade é igual a 1. Nesse caso, cada R\$ 1 gasto com os programas de transferência de renda se traduz em exatamente R\$ 1 no alívio da extrema pobreza das famílias beneficiárias. Esse é o menor valor possível para o indicador, e programas reais de transferência de renda tipicamente terão um múltiplo superior a esse.

Também é possível interpretar o segundo componente do indicador, reproduzido novamente:

$$\left[\sum_{\substack{w_i \leq \bar{r} \\ r_i > \bar{r}}} (b_i - (\bar{r} - w_i)) + \sum_{w_i > \bar{r}} b_i \right] / \left[\sum_{r_i \leq \bar{r}} b_i + \sum_{\substack{w_i \leq \bar{r} \\ r_i > \bar{r}}} (\bar{r} - w_i) \right]$$

como medindo a proporção dos gastos que está acima do necessário para a superação da pobreza em relação ao volume de gastos que efetivamente alivia a pobreza das famílias beneficiárias.

Ou seja, se o indicador de custo-efetividade é igual a R\$ 4, pode-se interpretar que:

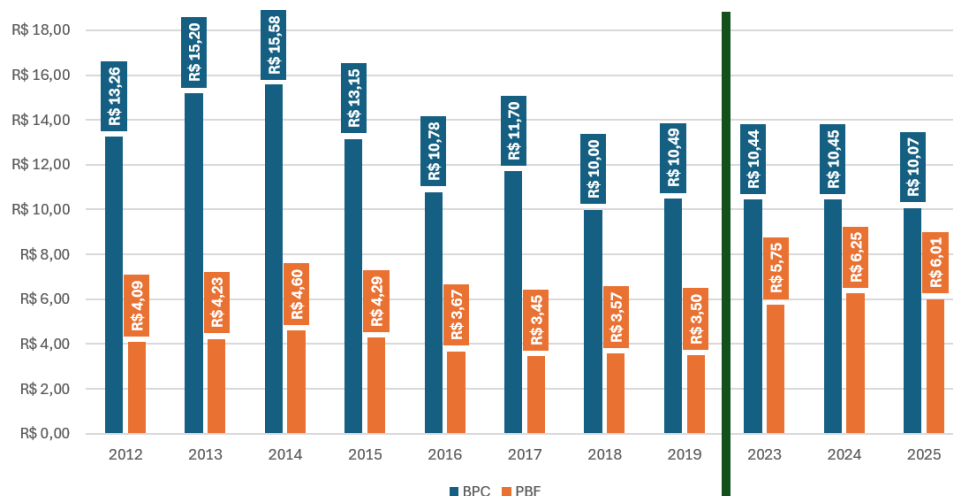
- 1) Para cada R\$ 4 gastos no programa de transferência de renda, R\$ 1 alivia a condição de famílias pobres.
- 2) Para cada R\$ 1 do alívio na condição de famílias pobres, R\$ 3 são transferidos para famílias que já não estão na condição de pobreza extrema (embora possam ser pobres caso a renda oriunda dos programas sociais não seja contabilizada).

A fórmula de cálculo do indicador deixa claro que, conforme o programa eleva seus gastos com famílias que não são pobres, o custo de combater a pobreza tende a subir. Da mesma forma, conforme o programa paga benefícios acima do valor necessário para que as famílias superem a pobreza, o custo também tende a subir. Embora o indicador não separe perfeitamente as duas situações, um programa que só pague recursos para famílias que não são pobres antes da contabilização dos benefícios tenderia a ter um indicador de custo-efetividade infinito (pois H_1 tenderia a zero), enquanto um programa que identifique corretamente as famílias pobres, mas pague benefícios muito acima do necessário para que a pobreza extrema seja superada, tenderia a ter um indicador de custo-efetividade alto, mas limitado.

O custo histórico de aliviar a pobreza usando o PBF e o BPC está indicado no Gráfico 2.

De acordo com este indicador, o custo de aliviar R\$ 1,00 da pobreza extrema pelo PBF esteve entre R\$ 4,09 e R\$ 4,60 entre 2012 e 2015. Entre 2016 e 2019, refletindo esforços de melhoria na qualidade dos cadastros e cruzamento de informações, esse valor caiu para o intervalo entre R\$ 3,45 e R\$ 3,67, com o menor valor de toda a série histórica registrado em 2017.

Gráfico 2 – Custo de aliviar em R\$ 1 a pobreza de uma pessoa em uma família em situação de extrema pobreza



Nota: elaboração própria a partir de dados da PNAD Contínua e do VISDATA, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Considera-se a linha de pobreza extrema no patamar de US\$ 3,00 *per capita* por dia.

A título de comparação, o custo de aliviar R\$ 1,00 da pobreza extrema pelo BPC em 2019 foi de R\$ 10,49, aproximadamente três vezes maior do que o observado no PBF para o mesmo período.

No entanto, o custo-efetividade do PBF aumentou de R\$ 3,50 em 2019 para R\$ 5,75 em 2023, e atingiu R\$ 6,01 em 2025. Apesar do patamar elevado, o custo de aliviar R\$ 1,00 da pobreza extrema por meio do BPC ficou relativamente estável de 2016 (R\$ 10,78) a 2025 (R\$ 10,07).

3.2 Mecanismos de combater a pobreza no PBF e no BPC

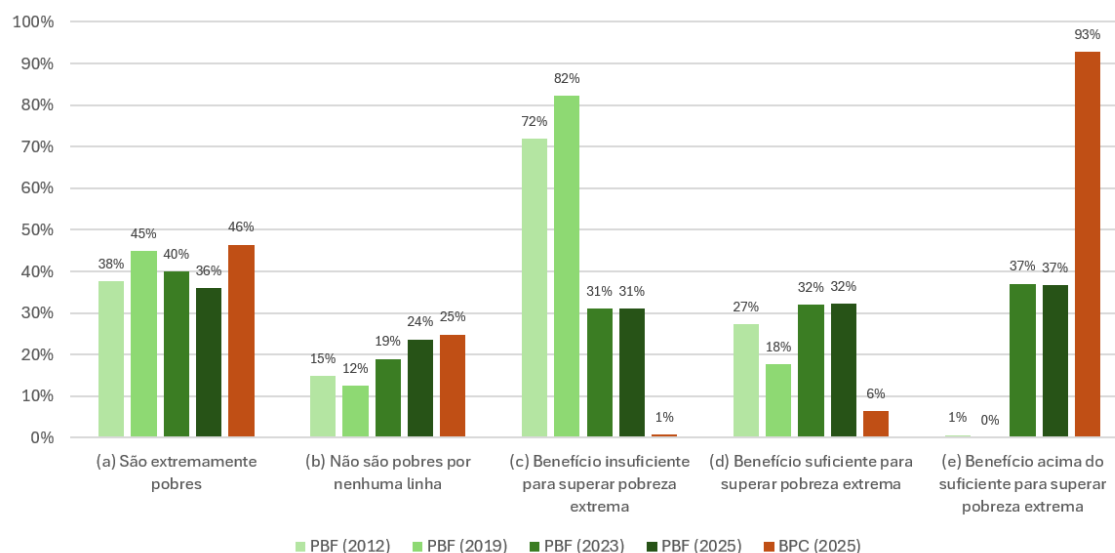
Para analisar a evolução dos mecanismos que determinam o custo de aliviar a pobreza, o Gráfico 3 mostra estatísticas de focalização e de adequação dos valores de benefício para o PBF em 2012, 2019, 2023 e 2025, e para o BPC em 2025.

O primeiro resultado que chama a atenção é que o PBF de 2019 é a versão mais bem focalizada entre todas as versões do PBF analisadas. O percentual de recursos apropriado por famílias extremamente pobres pelo PBF em 2019 foi 45% (Gráfico 3a), contra 38% em 2012. Adicionalmente, somente 12% (Gráfico 3b) dos recursos do programa foram apropriados por famílias que não eram pobres segundo nenhuma linha de pobreza em 2019, contra 15% em 2012.

Contudo, como mostra o Gráfico 3c, os valores de benefício do PBF de 2019 eram insuficientes para combater a pobreza extrema: 82% dos recursos direcionados para famílias extremamente pobres eram insuficientes para elas superassem a marca de US\$ 3,00 *per capita* por dia de rendimento em 2019, contra 72% em 2012. Vale destacar que nem no PBF de 2012 e nem no PBF de 2019 as transferências atingiam um valor muito acima do suficiente para superar a pobreza, de modo que esse problema não era uma

preocupação (Gráfico 3e).¹⁴ Ou seja, o PBF em 2019 tinha mais potencial para combater a pobreza extrema do que o PBF de 2012, mas precisava de mais orçamento para transformar esse potencial em realidade.

Gráfico 3 – Distribuição dos recursos do PBF e do BPC segundo a renda dos beneficiários antes e depois do recebimento dos programas sociais



Nota: elaboração própria a partir de dados da PNAD Contínua. A soma dos valores pode diferir de 100% por questões de arredondamento. Os grupos (a) e (b) representam a proporção de recursos direcionada a famílias cuja renda per capita antes do recebimento dos benefícios sociais era inferior a US\$ 3,00 *per capita* por dia e superior a US\$ 8,30 *per capita* por dia, respectivamente. Os grupos (c), (d) e (e) referem-se à distribuição dos recursos direcionados a famílias extremamente pobres antes do recebimento dos benefícios sociais que foram apropriados por famílias que não superaram a pobreza extrema (c), que superaram a pobreza extrema e permaneceram com renda entre US\$ 3,00 e US\$ 4,20 (d) e que superaram a pobreza extrema e permaneceram com renda acima de US\$ 4,20 (e).

De 2019 para 2023, o percentual de recursos apropriados por famílias extremamente pobres no PBF caiu de 45% para 40% (Gráfico 3a), e o percentual de recursos apropriados por famílias não pobres segundo nenhuma das linhas de pobreza analisadas disparou de 12% para 19% (Gráfico 3b).

O valor dos benefícios aumentou consideravelmente de 2019 para 2023, e isso gerou resultados importantes: 32% dos recursos direcionados para famílias extremamente pobres eram suficientes para que elas superassem a pobreza extrema em 2023, percentual superior aos 18% observados em 2019 (Gráfico 3d).

Contudo, as mudanças na fórmula de pagamento do PBF, com a criação do benefício mínimo de R\$ 600 por família, também diminuíram substancialmente a variabilidade dos recursos recebidos pelas famílias.

Se a heterogeneidade no grau de pobreza das famílias fosse pequena, pagar benefícios iguais para as famílias poderia ser uma estratégia mais eficiente para combater a pobreza do que customizar o benefício recebido por cada uma. Porém, os dados não sugerem que esse tenha sido o caso: 31% dos recursos enviados para famílias extremamente pobres

¹⁴ Vale destacar que a linha de US\$ 3,00 per capita por dia foi instituída pelo Banco Mundial em 2025. Em 2019, a linha internacional de pobreza extrema era de US\$ 1,90 per capita por dia.

ainda eram insuficientes para que elas superassem a pobreza em 2023 (Gráfico 3c), apesar de 37% dos recursos enviados para famílias extremamente pobres serem direcionados para famílias que receberam além do necessário para tal (Gráfico 3e).

Avançando na linha do tempo, vemos que a focalização do PBF ficou ainda pior de 2023 a 2025: o percentual de recursos apropriados por famílias extremamente pobres caiu de 40% para 36% (Gráfico 3a), sendo que, em 2025, 24% dos recursos totais do programa são apropriados por famílias que não são pobres segundo nenhuma das linhas de pobreza analisadas (Gráfico 3b).

Já pela perspectiva da adequação do valor dos benefícios, o PBF de 2025 não teve alteração significativa em relação à versão de 2023, com 31% dos recursos enviados para famílias extremamente pobres ainda insuficientes para que elas superassem a pobreza (Gráfico 3c) e 32% desses recursos em patamar adequado para a superação da pobreza extrema (Gráfico 3d).

Na comparação entre o PBF e o BPC, fica claro que o custo elevado de combater a pobreza usando o BPC é derivado da rigidez da estrutura de benefícios. Afinal, 46% dos recursos do BPC são direcionados a famílias extremamente pobres, um percentual maior do que todas as versões do PBF analisadas (Gráfico 3a). Embora o BPC também tenha um percentual elevado de recursos direcionado a famílias que não são pobres segundo nenhuma linha de pobreza (25%), esse valor é similar aos 24% observados para o PBF em 2025 (Gráfico 3b). O que destoa no BPC, e é o principal fator por trás do seu custo elevado, é o fato de que 93% dos seus recursos direcionados a famílias extremamente pobres são além do necessário para que a pobreza extrema seja superada (Gráfico 3e), indicando que o custo maior do BPC é derivado da sua fórmula de pagamento de benefícios.

4 Discussão

O diagnóstico desenvolvido até aqui aponta para um problema central. O Brasil dispõe de recursos significativos para combater a pobreza, mas os utiliza por meio de um conjunto de programas fragmentados e com desenhos muito distintos em termos de eficiência. A heterogeneidade no custo de aliviar a pobreza entre os programas, somada à deterioração da eficiência do PBF nos últimos anos, indica que existe espaço relevante para melhorar os resultados da política social sem necessariamente ampliar o gasto.

Essa deterioração já pode ser observada nos dados recentes. Em 2019, eram necessários R\$ 3,50 em transferências para reduzir em R\$ 1,00 o hiato de pobreza extrema pelo PBF. Em 2025, esse custo havia aumentado para R\$ 6,01, principalmente em razão da perda de eficiência do PBF.

Somando-se à perda de eficiência do PBF nos últimos anos, as diferentes regras de indexação dos programas sociais alteram gradualmente a composição do gasto social ao longo do tempo e tendem a aumentar o peso relativo de programas menos eficientes. Em particular, a despesa com o BPC tende a crescer mais rapidamente do que a do PBF, em razão do envelhecimento populacional e dos reajustes reais do salário mínimo. Como, em 2025, o custo de aliviar a pobreza extrema por meio do BPC foi 68% superior ao observado no PBF, o aumento de sua participação no orçamento tende, tudo o mais constante, a elevar o custo médio das políticas de redução da pobreza.

A magnitude do espaço para ganhos de eficiência pode ser ilustrada por um exercício contrafactual. Caso o PBF tivesse, em 2025, a mesma eficiência no combate à pobreza observada em 2019, seriam necessários R\$ 144 bilhões para eliminar a pobreza extrema no país. Isso permitiria retirar aproximadamente 9,8 milhões de pessoas da pobreza extrema com um volume de repasses R\$ 15 bilhões inferior ao efetivamente realizado naquele ano. O exercício reforça a conclusão de que o principal desafio da política social não é mobilizar mais recursos, mas melhorar a capacidade dos programas de transformar gasto público em redução efetiva da pobreza.

Referências

Bergstrom, Katy; Dodds, William; Rios, Juan, “Welfare Analysis of Changing Notches: Evidence from Bolsa Família”. *American Economic Journal: Economic Policy*, 17 (2): 122-161. 2025.

Best, Michael; Lobel, Felipe; Neto, Valdemar, “Cash Transfers and Productive Inclusion: Evidence from Bolsa Família”. NBER Working Paper 35006. 2026.

Botelho, Vinícius; Veloso, Fernando; Mendes, Marcos; Machado, Anaely; Berçot, Ana, “Programa de Responsabilidade Social: diagnóstico e proposta”, 2020. Disponível em <https://cdpp.org.br/wp-content/uploads/2020/09/CDPP-Paper-Projeto-Programa-de-Responsabilidade-Social.pdf>.

Botelho, Vinícius, “O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal: Presente e Futuro”, in: Marcos Mendes, *Políticas públicas bem-sucedidas: lições para promover o bem comum*. São Paulo: Jandaíra, 2024.

Botelho, Vinícius, “Revisitando o Programa de Responsabilidade Social”, in: Marcos Mendes, Fernando Veloso e Vinícius Botelho, *Caminhos do Desenvolvimento: Estabilizar, Crescer, Incluir*. São Paulo: CDPP, 2026.

Britto, Diogo; Fonseca, Alexandre; Pinotti, Paolo; Sampaio, Breno; Warwar, Lucas, “Do CCTs create conditions to thrive? Bolsa Família and social mobility in Brazil”, WIDER Working Paper, No. 96/25. 2025.

Campello, Murillo; Junqueira, Guilherme; Lagaras, Spyridon. “Entrepreneurship on a Safety Net: Evidence from the World’s Largest Cash Transfer Program”. Working Paper. University of Florida, 2026.

CMAP (Conselho de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas), *Relatório de Avaliação: Abono Salarial. Ciclo 2020*. 2021.

CMAP (Conselho de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas), *Relatório de Avaliação: Seguro Defeso. Ciclo 2019*. 2019.

Fassarella, Eloah; Ferreira, Sergio; Franco, Samuel; Neto, Valdemar; Ribeiro, Giovanna; Schuabb, Vinicius; Tafner, Paulo, “Social Mobility and CCT Programs: The Bolsa Família Program in Brazil”. *World Development Perspectives* 35. 2024.

Firpo, Sergio. “A transformação do Abono Salarial em Benefício de Inclusão Previdenciária”, in: Marcos Mendes, Fernando Veloso e Vinícius Botelho, *Caminhos do Desenvolvimento: Estabilizar, Crescer, Incluir*. São Paulo: CDPP, 2026a.

Firpo, Sergio. “Revisão do Seguro-Defeso e alternativas de política para a pesca artesanal”, in: Marcos Mendes, Fernando Veloso e Vinícius Botelho, *Caminhos do Desenvolvimento: Estabilizar, Crescer, Incluir*. São Paulo: CDPP, 2026b.

Gerard, François; Naritomi, Joana; Silva, Joana, “Cash Transfers and the Local Economy: Evidence from Brazil”. Centre for Economic Policy Research Discussion Papers, DP16286. 2025.

Hanna, Rema; Olken, Benjamin (eds.), *The Handbook of Social Protection*. The MIT Press. 2026.

Maia, Pedro; Rocha, Leandro; Veloso, Fernando. “Mobilidade social e inclusão produtiva das famílias de baixa renda”, in: Marcos Mendes, Fernando Veloso e Vinícius Botelho, *Caminhos do Desenvolvimento: Estabilizar, Crescer, Incluir*. São Paulo: CDPP, 2026.

MDS (Ministério do Desenvolvimento Social). *Talentos escondidos: os beneficiários do Bolsa Família medalhistas das Olimpíadas de Matemática*. Caderno de Estudos nº 30. 2018.

Millán, Teresa; Barham, Tania; Macours, Karen; Maluccio, John; Stampini, Marco, “Long-term Impacts of Conditional Cash Transfers: Review of the Evidence”, *The World Bank Research Observer*, v. 34, 2019.

Moreira, Diana; Estevan, Fernanda. *Success Spills over: How Awards Affect Winners’ Peers in Brazil*. Manuscrito não publicado. 2026.

OCDE. *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons from Country Experiences*. Paris, OECD Publishing. 2020.

Oliveira, João Batista Araújo, *Inteligência: O Ativo Estratégico que o Brasil Não Pode Desperdiçar*. Editora IDados. 2026.

Rache, Beatriz; Carvalho, Carlos; Dalton, Patricio; Dobbin, Cauê; Sandholtz, Wayne. *From the Pitch to the Classroom: Football Role Models and Educational Outcomes*. Manuscrito não publicado. 2026.

Ribeiro, Felipe; Shikida, Claudio; Hillbrecht, Ronald. “Bolsa Família: Um survey sobre os efeitos do programa de transferência de renda condicionada do Brasil”. *Estudos Econômicos*, 47 (4), 2017.

Souza, Pedro; Osorio, Rafael; Paiva, Luis; Soares, Serguei, *Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos*. Brasília: IPEA, 2019. (Texto para Discussão, n. 2.499)