

# Transferência de renda cresce e pobreza também

[valor.globo.com/politica/noticia/2022/12/28/transferencia-de-renda-cresce-e-pobreza-tambem.ghtml](https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/12/28/transferencia-de-renda-cresce-e-pobreza-tambem.ghtml)



Fila para receber o Auxílio Emergencial: em 2020, no auge da da pandemia de covid-19, programa chegou a atender um terço da população do País — Foto: Gabriel de Paiva/Agência O Globo

No papel, o presidente Jair Bolsonaro tinha tudo para encerrar seu mandato como um campeão das políticas de transferências de renda. Entre o início e o fim de seu governo, o orçamento do principal programa da área, o Bolsa Família, atual Auxílio Brasil, quase quadruplicou, de R\$ 35 bilhões em 2018 para R\$ 156 bilhões neste ano. E o número de beneficiários também subiu, de 14,5 milhões em janeiro de 2019 para 21,6 milhões em agosto deste ano, às vésperas do período eleitoral. O auxílio médio, que era de R\$ 189 no Bolsa Família, saltou para um valor médio de R\$ 607.

Mas o país chega a 2023 com um contingente de pessoas abaixo da linha da pobreza superior do que havia quatro anos atrás.

Os últimos dados oficiais disponíveis, de 2021, mostram que o país tinha 62,5 milhões de pessoas (29,4% da população) abaixo da linha da pobreza, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Trata-se do maior nível desde 2012. Neste grupo, 17,9 milhões (8,4% da população) eram extremamente pobres. Já na comparação de 2021 com 2022, conforme mostrou reportagem de ontem do **Valor**, deve ter ocorrido uma ligeira redução da proporção de pobres no país, grande parte disso em decorrência da melhoria do mercado de trabalho.

À oitava reportagem da série do **Valor** de balanço de políticas públicas durante os anos Bolsonaro, especialistas em programas sociais e pesquisadores avaliam que a principal marca criada pelo atual governo nesse segmento é a da instabilidade. De tantas mudanças, o programa de transferência de renda ficou mais caro e menos efetivo.



Osmar Terra: ministro de Temer foi mantido em primeiro ano do governo — Foto: Sergio Amaral/Valor

Para o economista Marcelo Neri, diretor do FGV Social na Fundação Getulio Vargas, as decisões mais importantes na área não foram orientadas pelo interesse de aumento de eficiência e sofisticação do programa, mas pelo calendário da eleição.

“O programa foi turbinado ao sabor do ciclo eleitoral. Funcionou muito bem como um incentivo ao voto, mas não como um benefício social”, afirma. “O Auxílio Brasil é um programa que não veio para ficar.”

“Bombou o orçamento e estragou todo o resto”, resume a socióloga Letícia Bartholo, especialista em políticas públicas e gestão governamental, ex-secretária nacional adjunta de Renda de Cidadania no governo de Dilma Rousseff.

Um dos retratos da instabilidade no setor foi o troca-troca de ministros. Sob Bolsonaro, o programa foi abrigado no Ministério da Cidadania, inicialmente comandado pelo deputado federal Osmar Terra, um político do MDB gaúcho que já cuidava do setor no governo Michel Temer, mas como ministro do Desenvolvimento Social, pasta extinta. Em fevereiro de 2020, Terra foi substituído por Onyx Lorenzoni, que, por circunstâncias políticas da ocasião, não conseguiu se segurar como ministro-chefe da Casa Civil.

Na época ele era do DEM, que depois viraria União Brasil. Coube a Onyx, que assumiu um mês antes da eclosão da pandemia de coronavírus, implementar o Auxílio Emergencial, de R\$ 600 por beneficiário. A proposta inicial do governo Bolsonaro era de R\$ 200, mas o valor foi elevado durante a tramitação no Congresso Nacional.



Onyx Lorenzoni: gaúcho era o ministro quando o Auxílio Emergencial surgiu — Foto: Alan Santos/PR

Um ano depois, em uma reforma ministerial, Onyx foi deslocado para a Secretaria Geral, e o Ministério da Cidadania foi entregue ao deputado federal João Roma (Republicanos-BA), em um contexto de fortalecimento do Centrão dentro do governo federal.

No fim de março deste ano, Roma deixou o posto para ser candidato a governador da Bahia. Onyx, já no PL, tentou o governo do Rio Grande do Sul. Ambos foram derrotados. Desde então, a pasta ficou sob o comando do militar Ronaldo Bento, primeiro tenente da reserva do Exército.

Evolução do antigo Bolsa Escola, o Bolsa Família - produto da unificação de diversos programas sociais dispersos e às vezes sobrepostos - tinha 16 anos de relativa estabilidade em suas regras quando Bolsonaro chegou ao poder, em 2019.

Nos últimos quatro anos, sofreu as mais radicais alterações de sua história, com mudanças no alcance e nos valores pagos, nos critérios de elegibilidade e nas condicionantes.



João Roma: baiano entrou no Ministério em composição com o Centrão — Foto: Wenderson Araujo/Valor

A primeira alteração foi justificada pela pandemia de covid-19. Em abril de 2020, ante a necessidade de isolamento imediato e o risco de calamidade social, o governo criou às pressas o Auxílio Emergencial, uma adaptação do Bolsa Família com valor e alcance superiores ao que vinha vigorando até então.

O benefício médio de R\$ 192 saltou para R\$ 600 para cerca de 14,5 milhões de famílias inscritas no Bolsa Família.

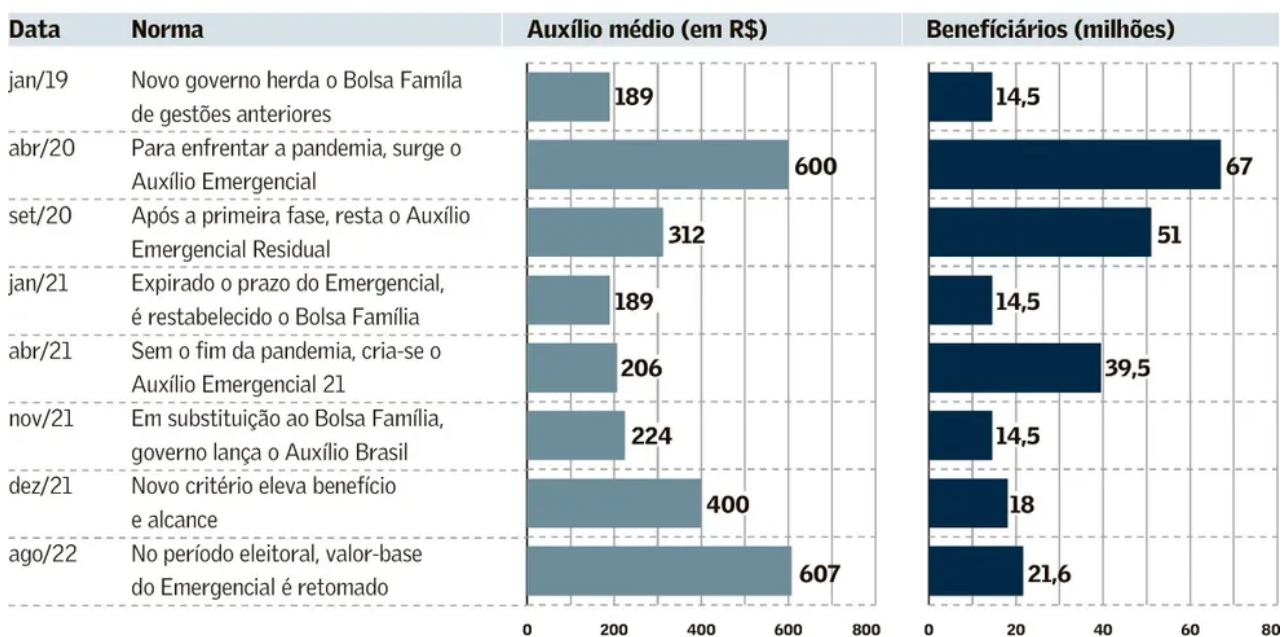
No caso de mães solteiras, a elevação foi ainda maior, para R\$ 1.200. Além disso, outras 5 milhões de famílias que aguardavam na fila do Cadastro Único passaram a receber. No total, nada menos que 67,7 milhões de inscritos receberam o benefício, ou cerca de um terço da população do País, que era de 211,8 milhões em 2020 segundo estimativa do

IBGE. Com a economia brasileira em colapso em função da crise sanitária, o foco do governo era atender o maior número de pessoas no menor tempo possível. Programas de natureza análoga também foram criados em outros países, como

O número de beneficiários e o valor do repasse foi diminuindo ao longo dos meses, até o Auxílio Emergencial expirar. Em outubro de 2021, foram 34,4 milhões de atendidos, com parcelas de R\$ 200. Nessa ocasião foi lançado o Auxílio Brasil, com benefício de R\$ 400 e muitas modificações em relação ao antigo Bolsa Família.

## Programa em mutação

As constantes alterações no principal programa de transferência de renda



De todas as alterações, uma das mais criticadas por especialistas é a que passou a desconsiderar as características dos grupos familiares como critério para definição dos benefícios.

Antes, o cálculo do valor a ser recebido era feito em função do tamanho e das características de cada família que se candidatava. Os valores cresciam conforme o número de crianças, as idades e as condicionalidades, como frequência escolar e vacinação.

Com Bolsonaro, esse critério foi substituído pelo pagamento de um valor fixo individualizado para o adulto da família inscrita. Inicialmente vigorou o montante arredondado de R\$ 400, cifra determinada sem critério técnico divulgado. Já em meio à campanha eleitoral, o valor mínimo subiu para R\$ 600.

Apesar de ampliar o alcance e o valor do pagamento, o governo federal não garantiu a continuidade do programa para depois de sua gestão. Na proposta de lei orçamentária para 2023 enviada ao Congresso Nacional, Bolsonaro previu o retorno do valor menor, de R\$ 400.

A necessidade de garantir a manutenção do piso de R\$ 600 a partir de janeiro foi o principal mote usado pela equipe do presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva (PT), na elaboração da chamada Proposta de Emenda Constitucional (PEC) da Transição - uma licença para gastar acima do limite estabelecido pela regra do teto de gastos.

Um pouco antes da aprovação da PEC, porém, o ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal (STF), liberou o uso de recursos para o programa de transferência de renda fora do cálculo do teto de gastos.

A criação de um valor fixo individualizado, segundo especialistas, provocou o aprofundamento de desigualdades entre beneficiários. Um casal com cinco filhos ou mais passou a receber o mesmo valor de um beneficiário solteiro sem filhos. “Não é só um problema gerencial. É um problema do desenho do programa”, diz Marcelo Neri. “Não distingue famílias pobres das muito pobres.” O segundo reflexo negativo do desenho mal feito, segundo ele, foi o inchaço de inscrições individuais.

O novo desenho do programa incentiva o desmembramento artificial dos grupos familiares. Para ampliar a chance de recebimento ou até receber em dobro, membros de uma mesma família são induzidos a se apresentarem separadamente no momento de solicitação do benefício.

Além de gerar distorções, esse tipo de comportamento estraga a qualidade das informações constantes no Cadastro Único.

Dados consolidados do cadastro dão pistas da dimensão do fenômeno. Em novembro de 2021, as famílias inscritas tinham tamanho médio de 3,01 pessoas. Um ano depois, a taxa média era de 2,59. No mesmo período, a proporção de famílias com quatro pessoas ou mais caiu de 33% para 24%. E a de famílias unipessoais passou de 15% para 26%.

Em entrevista ao **Valor** na semana passada, o economista Fábio Serrano, do BTG Pactual, lembrou que “essa proporção era relativamente estável até a criação do Auxílio Brasil, dando um salto expressivo após a implementação do valor mínimo de R\$ 400, e outro após o incremento para R\$ 600”.

Com base nesses dados, um estudo recente conduzido pela equipe de economistas da instituição estimou que a União poderia economizar até R\$ 20 bilhões ao ano com a eliminação desse tipo de distorção.

Letícia Bartholo lembra que o programa tem hoje 5,5 milhões de pessoas que recebem R\$ 600 por mês sozinhas e outras 18 milhões que, por estarem registradas em famílias maiores, têm recebimento per capita de R\$ 150 ou menos.

Outro problema, aponta ela, é que o governo passou a reduzir o nível de atenção às condicionalidades. No Bolsa Família, cita, havia acompanhamento sistemático da educação de 90% das crianças de 6 a 15 anos. Hoje, com o Auxílio Brasil, a taxa caiu para cerca de 70%. No caso da vacinação, a queda foi de 68% para 45%.

Durante a campanha eleitoral, Bolsonaro prometeu a criação de um benefício adicional de R\$ 200 para cada inscrito que comprovasse estar trabalhando regularmente. Em que pese o aumento do benefício, a marca forte que fica da gestão Bolsonaro é o retorno do Brasil ao chamado Mapa da Fome - quando mais de 2,5% da população sofre com a falta de comida no prato. O país estava fora desse grupo desde 2014.

Conforme estudo da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) sobre insegurança alimentar divulgado em julho, mais de 61 milhões de pessoas enfrentaram algum tipo de insegurança alimentar entre 2019 e 2021. No intervalo 2014-2016, o patamar era de 37,5 milhões de pessoas.

O Ministério da Cidadania foi procurado para falar sobre as ações do governo e responder críticas apontadas por especialistas, mas não atendeu ao pedido de entrevista.