UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

LUCAS WARWAR PEREIRA

POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA À LUZ DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL

Uma análise propositiva do Programa Bolsa Família

Campinas - SP
2019

LUCAS WARWAR PEREIRA

POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA À LUZ DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL

Uma análise propositiva do Programa Bolsa Família

Monografia, apresentada à Universidade Estadual de Campinas, como parte das exigências para a obtenção do título de Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Alexandre Zanchetta Borghi

Campinas - SP
2019

Resumo

A presente Monografia buscou realizar uma análise pertinente e crítica acerca de estratégias de combate à pobreza, como, no caso, do Programa Bolsa Família (PBF), a partir da abordagem da Economia Comportamental (EC). A condição de pobreza é uma situação que afeta um enorme contingente de pessoas ao redor do mundo, e contribuições recentes do campo da EC têm fornecido novas perspectivas acerca de tal problemática – o que torna o debate proposto extremamente relevante e atual. Dessa maneira, foi realizada uma extensa revisão da literatura disponível sobre os temas discutidos e, posteriormente, uma proposição de diálogo entre os conceitos da EC e a formulação de Políticas Públicas no âmbito do PBF. Por fim, foi possível concluir que: (i) a condição de pobreza impacta diretamente as funções cognitivas dos indivíduos, alterando seu padrão de comportamento e processo de decisão econômica; e (ii) apesar de bem-sucedido sob diversos aspectos, o PBF apresenta alguns pontos que podem ser aperfeiçoados a partir de intervenções provenientes do arcabouço teórico da Economia Comportamental.

Palavras-chave: Economia Comportamental, Pobreza, Políticas Públicas, Bolsa Família.

Abstract

This monograph sought to make a pertinent and critical analysis of strategies to alleviate poverty, such as the Bolsa Família Program (BFP), based on the Behavioral Economics (BE) approach. The condition of poverty is a situation that affects a substantial amount of people throughout the world, and recent developments of the BE field have provided new perspectives on the issue - making the proposed discussion extremely relevant and current. Therefore, it was carried out a comprehensive examination of the available literature on the topics discussed and, later, it was proposed a dialogue between the concepts of BE and the design of Public Policies within the scope of the PBF. Finally, it was concluded that: (i) the condition of poverty directly impacts the cognitive faculties of individuals, modifying their behavior pattern and economic decision-making; and (ii) although successful in multiple channels, the BFP could be improved through interventions arising from the theoretical framework of Behavioral Economics.

Keywords: Behavioral Economics, Poverty, Public Policies, Bolsa Família.

Sumário

Introdução 5
1. A Economia Comportamental 11
1.1. Introdução à Economia Comportamental 11
1.1.1. Definição e História 11
1.1.2. Principais Conceitos e Impactos 14
1.2. Economia Comportamental e Pobreza 18
1.2.1. A "Mentalidade da Escassez" 18
1.2.2. Largura de Banda, *Tunneling* e Folga 22
1.3. Formulação de Políticas Públicas à luz da Economia Comportamental 25
1.3.1. Reformulando o Ciclo de Políticas Públicas 26
1.3.2. *Nudge Theory* e o "Paternalismo Libertário" 29
2. O Programa Bolsa Família 35
2.1. Breve Histórico 35
2.1.1 Precursores 36
2.1.2. O Programa Bolsa Família: implementação, ampliação e consolidação 38
2.2. Arcabouço Teórico e Desenho Institucional 42
2.2.1. Transferências Condicionadas de Renda (TCRs) 42
2.2.2. O PBF: Descentralização e CADÚnico 44
2.3. Impactos Sociais e Econômicos 47
2.3.1. Cobertura e Focalização 48
2.3.2. Pobreza e Desigualdade 51
2.3.3. Saúde e Educação 55
2.3.4. Impactos Indiretos 57
2.4. Debate 60
3. EC e Políticas Públicas: perspectivas para o PBF 64
3.1. Economia Comportamental e Políticas Públicas 64
3.2. A Mentalidade da Escassez no contexto brasileiro e do PBF 70
3.3. Intervenções comportamentais e o PBF: potencializando TCRs 74
3.4. Revisitando o Ciclo de Políticas Públicas 78
3.5. Avanços recentes e limitações 80
Conclusão 83
Referências Bibliográficas 86

Introdução

A condição de pobreza e seus efeitos no bem-estar da população constituem um debate recorrente no âmbito das Ciências Econômicas. Com efeito, o fato de que uma parte da população sofre de carência de recursos é um aspecto negativo tanto para aqueles diretamente afetados por tal situação, como para a sociedade em geral, por meio dos impactos indiretos provocados pela pobreza e desigualdade social. Desse modo, ao longo dos anos, surgiram diversas abordagens distintas para a compreensão e solução dessa problemática, engendrando um amplo espaço de discussão.

Nesse contexto, um dos pontos de controvérsia entre economistas é sobre o método de mensurar a pobreza, uma vez que tal condição pode ser considerada subjetiva e relativa de acordo com um determinado contexto. Atualmente, o Banco Mundial é a principal fonte de informações acerca da pobreza em âmbito global. O órgão define a Linha Internacional de Pobreza, segundo a qual uma pessoa é considerada como "extremamente pobre" se possui rendimentos inferiores a 1,90 dólares internacionais (calculados a partir da paridade de poder de compra de cada país) por dia.

Contudo, é necessário ressaltar que a mensuração da Linha Internacional de Pobreza se restringe aos aspectos monetários da condição de pobreza, captando aspectos mais subjetivos associados ao bem-estar da população apenas de modo indireto. Nesse sentido, há uma série de propostas alternativas para a mensuração da pobreza que abordam outros fatores, como visões subjetivas (e.g. *self-reported life satisfaction*), necessidades básicas (e.g. disponibilidade de calorias), capacidades (e.g. acesso à educação e serviços de saúde) e direitos mínimos (e.g. garantia de direitos humanos)[1].

Embora tais perspectivas alternativas sejam consideravelmente mais amplas do que a Linha Internacional de Pobreza, é justificável ater-se à mensuração do Banco Mundial, a fim de obter maior objetividade e acesso a um volume mais significativo de dados. Desse modo, é possível

[1] No que se compreende essa abordagem, referências interessantes são Sen (2000) e Alkire e Foster (2011).

constatar que, nas últimas décadas, o mundo presenciou um notável avanço no combate à pobreza, como evidenciado no Gráfico 1.

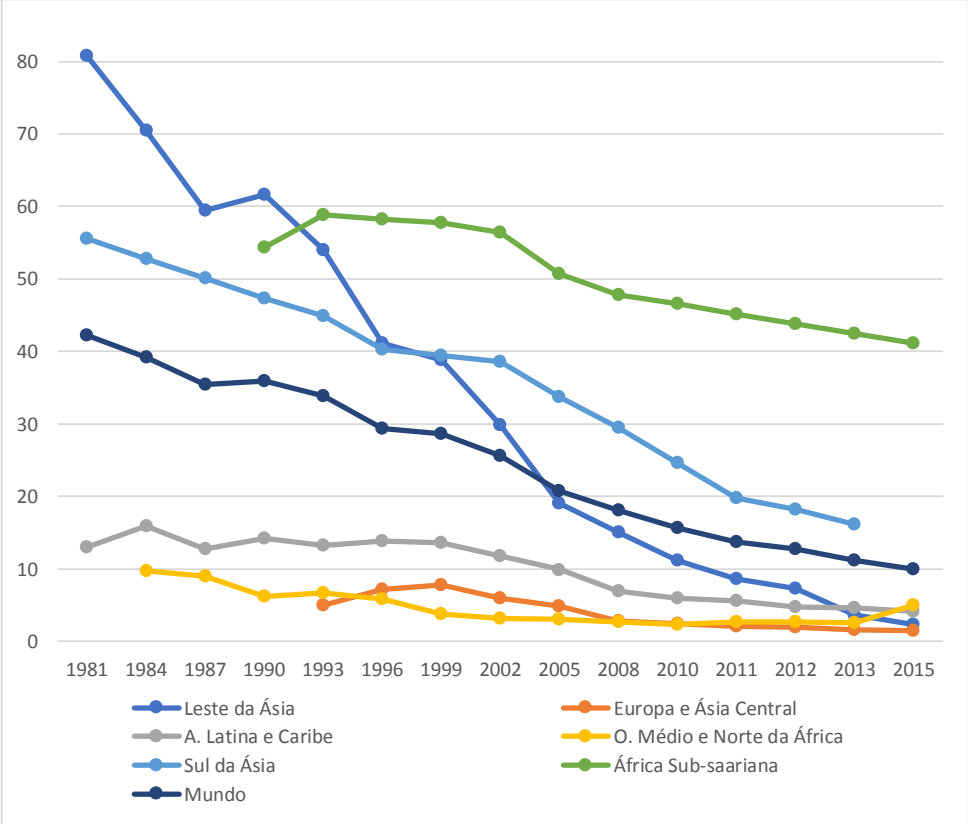

Gráfico 1: Parcela da população em condição de extrema pobreza. Fonte: Banco Mundial. Elaboração Própria.

A partir do gráfico, observa-se que nas últimas quatro décadas obteve-se um avanço considerável na redução da pobreza extrema no mundo, ao menos em aspectos monetários. De acordo com as estimativas do Banco Mundial, a parcela da população mundial em condição de extrema pobreza passou de 42,2% no início da década de 1980 para 10,5% em 2015. Embora a melhora tenha sido verificada em todas as regiões, tal avanço não se deu por igual: por exemplo, enquanto o Leste da Ásia – impulsionado sobretudo pelo desenvolvimento socioeconômico chinês – reduziu a pobreza extrema em cerca de 72 pontos percentuais (p.p.) no período, a África Subsaariana registrou diminuição de apenas 13 p.p., e 41,4% da população da região ainda vive abaixo da Linha Internacional de Pobreza.

Ademais, nota-se que a condição de pobreza extrema ainda afeta uma parcela significativa da população mundial, sobretudo na África Subsaariana e no Sul da Ásia, além de localidades mais específicas da América Latina e demais regiões. Em 2015, o número absoluto estimado de pessoas vivendo abaixo da Linha Internacional de Pobreza do Banco Mundial era de 733 milhões de pessoas. Tais indivíduos vivem sob condições extremamente precárias de qualidade de vida e bem-estar em geral, possuindo acesso limitado a serviços básicos de saúde, educação, saneamento básico, e muitas vezes tendo negados os direitos humanos mais essenciais[2].

Com efeito, a Organização das Nações Unidas (ONU) definiu a lista de seus Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), uma série de 17 metas estabelecidas em 2015 para serem atingidas até 2030. Todos os países membros da entidade se comprometeram a realizar esforços direcionados ao seu cumprimento. Em realidade, tal iniciativa é uma continuidade e expansão das Metas de Desenvolvimento do Milênio, também estabelecidas pela ONU, entre 2000 e 2015.

Figura 1. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Fonte: ONU (Disponível em https://nacoesunidas.org/pos2015/).

Dado o contexto evidenciado anteriormente, o primeiro ODS é, justamente, a erradicação da pobreza extrema no mundo, medida em termos monetários. Ainda, diversos outros ODS encontram paralelos com o combate à pobreza em sua dimensão mais ampla, como por exemplo

[2] Nesse sentido, alguns indicadores são utilizados na tentativa de mensurar aspectos mais amplos da qualidade de vida e bem-estar dos indivíduos. Alguns exemplos são o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), o Índice de Gini (que mede a distribuição de renda), o IPM (Índice de Pobreza Multidimensional), entre outros.

o 2 (erradicação da fome), o 3 (garantia de bem-estar e saúde), o 4 (garantia de acesso à educação) e o 10 (redução das desigualdades). A lista completa dos ODS é apresentada na Figura 1.

No Brasil, a conjuntura atual é preocupante. De acordo com a Síntese dos Indicadores Sociais de 2018 - divulgada pelo IBGE com base nos dados da PNAD Contínua de 2012 a 2017 - , há 55 milhões de pessoas em situação de pobreza no Brasil, isto é, cerca de 26% da população do país sobrevive com rendimentos mensais inferiores a R$ 406,00. A população em condição de pobreza extrema – ou seja, com renda menor que R$ 140,00 por mês – atinge 15,2 milhões de pessoas, ou 7,2% da população. Ainda, os dados demonstram que, dentre todos os grupos etários, o porcentual de pobreza por contingente populacional tem maior concentração nas crianças e jovens: 12,5% da população brasileira de 0 a 14 anos vive na extrema pobreza e 43,4% na pobreza.

Apesar dos avanços recentes nas condições de vida da população obtidos por alguns programas sociais, como o próprio Bolsa Família, o Brasil está na contramão do combate à pobreza: entre 2016 e 2018 o número de pessoas em situação de pobreza no país avançou 4,1%, ao passo que a população extremamente pobre aumentou em 12%.

Portanto, conclui-se que a pobreza – em todas as suas dimensões, e não apenas em seu caráter estritamente monetário – ainda é um problema extremamente presente na realidade mundial e que diversas estratégias de solução devem ser buscadas. Diante da complexidade do tema, os caminhos de enfrentamento têm sido também os mais diversos, desde políticas locais e nacionais a esforços internacionais conjuntos, como representados pelos ODS.

Dentre as inúmeras alternativas de iniciativas de combate à pobreza propostas ao longo dos anos, o escopo desse Monografia se restringe à análise do Programa Bolsa Família, adotado no Brasil. Essa análise, por sua vez, é realizada à luz das contribuições recentes do campo da Economia Comportamental (EC) na formulação de Políticas Públicas, em especial aquelas cujo objetivo é a redução da pobreza. A EC traz desenvolvimentos da psicologia para a discussão acerca do desenvolvimento socioeconômico, contribuindo ao debate por meio de uma nova perspectiva sobre os padrões de comportamento dos indivíduos.

Em resumo, a EC sugere que os indivíduos, ao realizarem suas decisões econômicas, divergem radicalmente do comportamento estritamente racional pressuposto pela ampla maioria dos modelos microeconômicos neoclássicos – muitas vezes utilizados também na formulação de Políticas Públicas, inclusive naquelas voltadas ao combate à pobreza (Madrian, 2014). Por conseguinte, a adesão aos conceitos da EC na formulação de tais iniciativas possibilita uma maneira nova de compreender e solucionar os problemas relacionados à pobreza – fato que cria uma variada gama de possibilidades, as quais a presente Monografia objetivou explorar.

Nesse contexto, foi dada atenção especial aos estudos que exploram os efeitos que a condição de pobreza ocasiona no comportamento dos indivíduos. Mullainathan e Shafir (2013), por exemplo, elaboram o conceito de "Mentalidade da Escassez", por meio do qual sustentam que a escassez de recursos provoca impactos negativos na capacidade cognitiva dos indivíduos, alterando seu processo de decisão e onerando a efetividade de suas escolhas econômicas. Ademais, o conceito de *nudge* de Thaler e Sunstein (2008) foi revisitado na busca de compreender como o conhecimento acerca do real padrão de comportamento dos indivíduos pode fornecer *insights* interessantes para a formulação de Políticas Públicas.

Desse modo, o primeiro capítulo se encarrega de apresentar um breve panorama dos principais conceitos do campo da Economia Comportamental. Discutem-se, especialmente, os principais desenvolvimentos da EC relacionados à temática da condição de pobreza e da formulação de Políticas Públicas em geral.

A fim de traçar uma contribuição relevante e objetiva ao debate, foi analisado o caso do Programa Bolsa Família (PBF). Implementado pelo governo federal do Brasil em 2003 a partir da junção de quatro outros programas previamente existentes, o PBF é um programa de transferência condicionada de renda cujo objetivo principal é a quebra do ciclo intergeracional da pobreza. Para tal, a iniciativa promove o alívio imediato da situação de pobreza – por meio de transferências monetárias – e incentiva comportamentos que podem ter efeito positivo na própria condição de pobreza dos indivíduos, por meio de condicionalidades relacionadas à educação e saúde.

Assim, o segundo capítulo traz o histórico do Programa Bolsa Família, bem como o seu arcabouço teórico, o seu desenho institucional, os principais resultados obtidos e os principais pontos de discussão dentre comentadores do programa. Destaca-se que, embora tenha apresentado resultados inegavelmente positivos e seja considerado bem-sucedido por um amplo número de pesquisadores, o PBF apresenta alguns pontos de melhoria, os quais podem ser favorecidos por intervenções provenientes das ciências comportamentais.

Dessa maneira, o terceiro e último capítulo promove um diálogo entre os tópicos abordados anteriormente: pobreza, Economia Comportamental, Políticas Públicas e Programa Bolsa Família. Em síntese, argumenta-se que: (i) a condição de pobreza provoca efeitos negativos na capacidade cognitiva e comportamento econômico dos indivíduos; (ii) a Economia Comportamental permite *insights* relevantes para a compreensão e resolução do problema da pobreza, devendo ser incluída no debate do desenvolvimento socioeconômico; (iii) as Políticas Públicas, como um todo, devem considerar em suas fases de formulação, implementação e avaliação, os aspectos comportamentais dos agentes envolvidos (tanto dos formuladores das políticas como dos beneficiários de tais iniciativas); e (iv) é possível engendrar uma série de intervenções oriundas da EC no escopo do PBF, a fim de potencializar seus efeitos e a utilização de recursos do programa.

Capítulo 1

A Economia Comportamental

A finalidade deste primeiro capítulo é introduzir o tema da Economia Comportamental, de modo que se torne viável realizar uma análise pertinente e crítica acerca de estratégias de combate à pobreza, como, no caso, do Programa Bolsa Família. Dessa forma, o capítulo é organizado em três seções. A primeira seção objetiva apresentar uma breve abordagem da Economia Comportamental no âmbito das Ciências Econômicas, destacando aspectos relacionados ao seu histórico, seu desenvolvimento e alguns dos principais conceitos elaborados por seus autores. A segunda seção adentra as pesquisas concebidas no campo da Economia Comportamental que se concentram em discutir os impactos comportamentais e cognitivos que a condição de pobreza impõe aos indivíduos, detalhando uma série de conceitos fundamentais utilizados no decorrer da pesquisa. A última seção discorre sobre propostas recentes de formulação de Políticas Públicas à luz da Economia Comportamental.

1.1. Introdução à Economia Comportamental

A *Behavioral Economics* - Economia Comportamental (EC), em português - é uma área de estudo cujo surgimento é relativamente recente dentro das Ciências Econômicas, mas que vem ganhando popularidade e prestígio rapidamente nos últimos anos mediante crescente número de estudos e artigos publicados. Diversas contribuições relevantes se colocam para as discussões sobre desenvolvimento, crescimento econômico, redução da desigualdade social, entre outros temas. Recentemente, dois economistas comportamentais foram laureados com o Prêmio Nobel de Economia: Daniel Kahneman (2002) e Richard Thaler (2017).

1.1.1. Definição e História

A Economia Comportamental pode ser definida como o estudo das influências cognitivas, sociais e emocionais observadas sobre o comportamento econômico das pessoas (Samson, 2014). Majoritariamente, o campo da EC usa como base em seus estudos experimentações empíricas -

tanto pesquisas de campo como *randomised controlled trials (RCTs)*[3] - acerca dos processos de decisão e escolha dos agentes nas mais variadas situações econômicas, como definição de investimentos, comportamentos de consumo e poupança, gastos em educação, nível de endividamento, entre outros. Por diversas vezes, economistas e demais pesquisadores no âmbito da EC encontram resultados que divergem daqueles previstos pela teoria microeconômica neoclássica, que propõe a existência de agentes econômicos completamente racionais e maximizadores de utilidade (Thaler e Mullainathan, 2000). Naturalmente, tal discordância gera um debate bastante frutífero - o qual essa Monografia objetiva explorar - na medida em que grande parte das políticas públicas formuladas atualmente utiliza-se desses pressupostos (Thaler e Sunstein, 2008).

A Economia Comportamental, apesar de ter atingido uma relevância mais proeminente na academia, na mídia e na formulação de políticas públicas apenas nos últimos vinte anos, tem suas raízes ainda na década de 1950. A EC surge a partir da intersecção entre Psicologia e Economia, no momento em que um grupo de psicólogos apresenta interesse em estudar o comportamento dos indivíduos em situações de decisão e, consequentemente, tecer uma crítica aos modelos econômicos vigentes na medida em que encontram divergências entre os resultados esperados e os obtidos.

Herbert Simon foi um dos primeiros pesquisadores a adentrar esse campo de pesquisa. No artigo *"A Behavioral Model of Rational Choice"*, publicado em 1955, o autor propõe o termo "racionalidade limitada" para definir o comportamento dos agentes econômicos em seus processos de decisão e escolha, a partir das observações obtidas em testes aleatórios e controlados. Simon atesta que os indivíduos não se comportam de maneira estritamente racional e maximizadora, apresentando ações que poderiam ser julgadas como "irracionais" dentro do arcabouço da microeconomia neoclássica. Esse estudo foi o primeiro a desafiar, ao menos nesse contexto, a então economia neoclássica e seu *Homos Economicus*, definido como agentes econômicos perfeitamente racionais que fazem escolhas ótimas a partir de comportamentos egoístas.

[3] *Randomised Controlled Trials (RCTs)* é um método de experimento empírico controlado que, realizado em laboratório, tem como foco reduzir o viés dos objetos de estudo nos resultados. Geralmente, divide-se a população estudada em dois grupos aleatoriamente. Enquanto a hipótese do experimento é testada em um desses grupos, o segundo é utilizado como controle.

Nos anos seguintes, diversos estudos expandiram a discussão iniciada por Simon. Muito provavelmente os mais célebres deles foram os conduzidos pela dupla de psicólogos israelenses Daniel Kahneman e Amos Tversky - considerados, por diversos autores, os "pais" da Economia Comportamental tal como ela é conhecida atualmente. Em múltiplos artigos[4] publicados durante as décadas de 1970, 1980 e 1990, Kahneman e Tversky apresentaram os resultados de vários experimentos realizados sobre a tomada de decisão dos agentes econômicos e como tais comportamentos são influenciados por condições de risco e incerteza. Ademais, trouxeram à tona a questão das influências cognitivas e do modo de funcionamento do cérebro humano para o debate acerca do comportamento econômico, inaugurando a área da Neuroeconomia. Nesses estudos, Kahneman e Tversky demonstram que, na ampla maioria dos casos, os agentes humanos apresentam comportamentos desviantes daqueles propostos pelos princípios da microeconomia neoclássica, vigentes até então. Tais desvios do comportamento racional foram categorizados e exemplificados por diversos economistas ao longo dos anos, e serão discutidos na seção 1.1.2.

A partir dos resultados obtidos por Kahneman e Tversky, uma grande quantidade de economistas e demais pesquisadores demonstraram interesse pelo campo da Economia Comportamental. São inúmeras as contribuições relevantes para o debate econômico. Entretanto, no que se refere ao escopo desta pesquisa, dois economistas se destacam. Em primeiro lugar, Sendhil Mullainathan, da Universidade de Harvard, que defende uma relação direta entre a pobreza e a diminuição da capacidade cognitiva dos agentes - o que, muitas vezes, faz com que tais indivíduos realizem decisões econômicas que os prejudicam. Suas ideias, bem como os resultados de suas pesquisas, e de demais colaboradores correlatos serão apresentadas e debatidas na seção 1.2. Em segundo lugar, Richard Thaler, da Universidade de Chicago, que propõe a implementação de *"nudges"* baseados nos *insights* da Economia Comportamental para incrementar a formulação de políticas públicas, inclusive aquelas cujo foco é o combate à pobreza. Tais contribuições serão discutidas na seção 1.3.

A Economia Comportamental é um desenvolvimento recente no escopo das Ciências Econômicas. De acordo com a terminologia de Rabin (2002), a "EC é menos rígida, estreita,

[4] Dentre tais artigos, destacam-se: "*Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases*" (1974), "*The Framing of Decisions and the Psychology of Choice*" (1981) e "*Advances in Prospect Theory*" (1992).

intolerante, mecânica, individualista e isolacionista do que a economia neoclássica" (Rabin, 2002, p. 7), o que é comprovado pelo intenso dinamismo observado no campo da EC. A presente pesquisa parte do pressuposto de que a EC e seus conceitos são ferramentas poderosas para a análise e formulação de soluções para problemas da economia real - principalmente a questão da perpetuação da pobreza. Em seguida, serão aprofundados alguns conceitos-chave para a compreensão das teorias oriundas da EC.

1.1.2. Principais Conceitos e Impactos

A Economia *Mainstream* - isto é, a Teoria Econômica predominante na academia e presente em cursos de universidades ao redor do mundo, livros-texto de Economia e em modelos econômicos - tem como pressupostos os princípios da microeconomia neoclássica, segundo a qual os agentes econômicos são estritamente racionais e maximizadores de utilidade. Suas escolhas se baseiam em cálculos derivados de uma enorme quantidade de informação disponível, realizando tais ações de maneira completamente egoísta, ou seja, voltada somente para o seu próprio interesse.

Entretanto, a totalidade das pesquisas realizadas no campo comportamental e cognitivo mostra evidências de que o agente racional proveniente da concepção neoclássica simplesmente não existe: ao vivenciar os processos de escolha e decisão em condições diversas, os indivíduos estudados apresentam desvios significativos do que se consideraria um comportamento perfeitamente racional. Apesar de o modelo econômico neoclássico ser bastante utilizado em aproximações e modelagens da atividade econômica, cabe à Economia Comportamental analisar os desvios de racionalidade típica do modelo neoclássico e decifrar o real padrão de comportamento econômico dos seres humanos, a fim de melhor compreender os desafios da economia contemporânea e, assim, propor soluções mais adequadas.

Thaler e Mullainathan (2000) atestam que o comportamento humano padrão normalmente difere do esperado pelo modelo neoclássico em, ao menos, três esferas: os indivíduos apresentam (i) **racionalidade imperfeita**, (ii) **autocontrole limitado** e (iii) **egoísmo parcial**. Doravante, essa divisão será adotada para apresentar as diversas descobertas realizadas por economistas

comportamentais no que tange ao comportamento humano, bem como os estudos e testes que as evidenciam.

Exemplos de **racionalidade imperfeita** emergem em duas instâncias: julgamentos (crenças) e escolhas. No âmbito dos julgamentos - que consistem nas concepções e crenças dos indivíduos sobre fatos do mundo real -, os seres humanos desviam radicalmente do que seria esperado de uma máquina perfeita de processamento das informações disponíveis. No geral, estudos comprovam que as pessoas apresentam índices demasiadamente elevados de viés, pautadas principalmente por autoconfiança e otimismo. Por exemplo, 93% dos motoristas americanos acreditam que dirigem melhor do que a média da população (Svenson, 1981) e o mesmo efeito é observado quando CEOs de empresas privadas de capital aberto são perguntados quanto ao seu desempenho (Malmendier e Tate, 2005).

Ainda no campo dos julgamentos, Kahneman e Tversky (1992) contribuem profundamente para o debate com a introdução da *Prospect Theory*, que introduz os conceitos de "ancoragem" e "heurística disponível". A "ancoragem" corresponde ao fenômeno de indivíduos realizarem estimativas acerca do mundo real "ancorando" seus valores a partir de algo conhecido, ao invés de utilizar informações mais próximas da realidade. Por exemplo, quando perguntados sobre a população da cidade de Chicago, moradores de Milwaukee (cidade americana de 600.000 habitantes) fizeram estimativas numéricas substancialmente superiores às feitas por moradores de Green Bay (cidade com 90.000 habitantes), pois ambos ancoravam suas estimativas a partir de sua cidade de origem (Thaler e Sunstein, 2008). Já a "heurística disponível" atesta a tendência que indivíduos apresentam de dar um peso maior em suas previsões a eventos recentes (disponíveis) em suas memórias. Quando questionados acerca da probabilidade de ocorrência de um acidente envolvendo um avião, participantes atribuíram uma chance maior ao evento em períodos em que acidentes aéreos tinham sido recentemente noticiados na mídia em relação a períodos nos quais esse tipo de exposição não havia ocorrido (Thaler e Sunstein, 2008).

Rabin (2002) adiciona ao debate sobre julgamentos e crenças a noção de que, ao contrário do pressuposto pelo modelo neoclássico, agentes econômicos não possuem preferências bem definidas. Estudos demonstram que elas são mutáveis e dependem de inúmeros fatores, como as

preferências vigentes no círculo social do indivíduo e fatores mercadológicos, como publicidade e exposição a ações de *marketing*.

No âmbito das escolhas e do processo de decisão, quatro atributos do comportamento humano se destacam ao também provocar exemplos de **racionalidade imperfeita**. Primeiramente, (i) indivíduos são completamente avessos ao risco, na medida em que o sentimento negativo da perda de $10 é duas vezes maior que o sentimento positivo advindo da obtenção dos mesmos $10 (Tversky e Kahneman, 1992). Em seguida, (ii) seres humanos apresentam preferência pelo presente: ao contrário dos agentes racionais do modelo neoclássico que atuam intertemporalmente de modo indiferente, indivíduos atribuem na prática um peso demasiadamente maior a prazeres no presente em relação a possíveis compensações no futuro (Rabin, 2002). Ainda, (iii) pessoas são mais impactadas por mudanças relativas no seu nível de riqueza do que pela melhora absoluta do nível em si - isto é, ter um incremento de renda causa um aumento de bem-estar passageiro promovido pela sensação de melhora da condição econômica, ao passo que ser efetivamente mais rico não acarreta em uma sensação prazerosa duradoura (Thaler e Mullainathan, 2000). Por fim, (iv) seres humanos sofrem a influência do *framing* (“enquadramento”), ou seja, o modo como as possibilidades de escolha são apresentadas aos indivíduos pode alterar sua decisão final (Tversky e Kahneman, 1981). Esse conjunto de descobertas leva à conclusão de que o processo de decisão dos indivíduos está distante de ser racional ou próximo das premissas neoclássicas, apresentando diversos pontos enviesados e subjetivos.

No modelo econômico neoclássico, além de os agentes saberem qual é a escolha ótima e racional, é previsto também que tais agentes optem por tal escolha. No entanto, no mundo real, são observados inúmeros problemas de **autocontrole** em seres humanos. Embora efetivamente a maioria das pessoas tenha conhecimento de que deveriam poupar para a aposentadoria, que fumar faz mal à saúde e que exercitar-se é benéfico, muitos não o fazem. Por exemplo, quando perguntados se pretendiam usar (e se possuíam condições de comprar) fertilizantes para a próxima safra, 73% de uma amostra de fazendeiros do Quênia responderam positivamente. No entanto, apenas 29% deles efetivamente usaram fertilizantes (Duflo e Kremer, 2011). Ainda nesse âmbito, seres humanos - mesmo que tenham tomado a decisão “ótima” - tendem a procrastinar e atrasar a realização de suas ações, tornando-as menos efetivas (Thaler e Sunstein, 2008).

Por fim, a economia neoclássica lida com seres humanos **egoístas**, isto é, que apenas tomam decisões e realizam atividades com vistas ao seu próprio bem-estar. No entanto, é evidente que, na ampla maioria das sociedades contemporâneas, observam-se comportamentos que desafiam tal regra, como doações para a caridade e realização de trabalho voluntário. Ademais, pesquisas indicam que indivíduos levam em consideração o impacto de suas ações no bem-estar dos outros agentes em seus processos de escolha, demonstrando níveis de compaixão, empatia e preocupação que divergem do comportamento estritamente egoísta (Thaler e Mullainathan, 2000).

Portanto, a Economia Comportamental aglomera um grande número de evidências empíricas que contribuem para esboçar um modelo de comportamento econômico humano mais apurado do que aquele proposto pela economia neoclássica, ocasionando uma verdadeira mudança de paradigma. A partir desse novo conjunto de ideias, os pesquisadores incluídos no campo da EC buscam refinar o conhecimento acerca do comportamento humano para melhor identificar as causas dos problemas econômicos observados e propor soluções mais adequadas. As aplicações são diversas: na área de finanças comportamentais, são estudadas as decisões de investimento de indivíduos e empresas, os movimentos nos mercados financeiros globais, níveis de poupança, entre outros; no campo das políticas públicas, são propostas novas análises e métodos de formulação de soluções para incrementar os níveis de crescimento e renda da economia, além da redução das desigualdades e incremento da qualidade da saúde da população; a macroeconomia comportamental, por sua vez, avalia como o comportamento humano na esfera microeconômica altera e pode moldar as decisões de política fiscal e monetária em um país.

Para a presente Monografia, os estudos que possuem maior relevância são aqueles que relacionam os conceitos desenvolvidos pela Economia Comportamental com as causas e consequências que a condição de pobreza aplica (ou, como será visto, impõe) aos indivíduos afetados por ela nos âmbitos cognitivo, comportamental e econômico. Diversos estudos exploram como a escassez de recursos materiais e monetários impacta negativamente as capacidades cognitivas, gerando um círculo vicioso de pobreza. A compreensão de tais pesquisas é fundamental para realizar a análise de estratégias de combate à pobreza, assim como para propor melhores políticas públicas de redução da pobreza. Sendo assim, a próxima seção compreende uma apresentação e análise de tais pesquisas e conceitos correlatos.

1.2. Economia Comportamental e Pobreza

Em meio à elevada parcela da população mundial que ainda se encontra em condições de pobreza e à crescente relevância da Economia Comportamental no debate econômico, diversas pesquisas recentemente publicadas procuraram estudar o padrão de comportamento econômico de populações pobres e suas características cognitivas. A partir dessas análises, buscava-se encontrar novas explicações e soluções para o desafio da redução da pobreza no globo.

Embora a maioria desses estudos considere a condição de pobreza como autodeclarada, isto é, para que uma pessoa seja vista como pobre basta que ela se considere pobre, a ampla maioria das populações avaliadas nessas pesquisas vive em condições de pobreza extrema. Tal categoria de pobreza é definida como a população que vive abaixo da Linha Internacional de Pobreza, que consiste em uma renda diária inferior a 1,90 "dólares internacionais", uma medida que ajusta a diferença de preços entre os países e a inflação a partir da paridade de poder de compra. De acordo com as estimativas mais recentes, em 2015, cerca de 733 milhões de pessoas se encontravam nessa condição no mundo, o que correspondia a 10,7% da população global naquele ano (Banco Mundial, 2017).

Economistas comportamentais sugerem que tal situação de pobreza - que caracteriza uma escassez de recursos materiais e monetários - acarreta em profundos impactos nas capacidades cognitivas e, consequentemente, influencia negativamente o comportamento econômico dos indivíduos mais vulneráveis. O objetivo dessa seção é apresentar e compreender tais teorias, a fim de melhor analisar estratégias de combate à pobreza.

1.2.1. A "Mentalidade da Escassez"

Na seção anterior, foi exposto o fato de que sistematicamente os indivíduos costumam fazer julgamentos e tomar decisões de maneira desviante em relação a um comportamento estritamente racional e objetivo, apresentando viés e imperfeição. Porém, ao se analisar o comportamento econômico dos mais pobres, observa-se que tais desvios são intensificados. Quando comparadas com a média da população, pessoas pobres tendem a ser trabalhadores menos produtivos, pais

menos atenciosos, tomar menos providências em relação à sua saúde, administrar menos eficientemente suas finanças pessoais e investir relativamente menos tempo e dinheiro em educação (Mullainathan *et al*., 2013).

Tais dados são de conhecimento da comunidade acadêmica há certo tempo, e algumas teorias foram propostas para explicar essa problemática. Algumas delas baseiam-se em motivos externos, como falta de infraestrutura e existência de "empréstimos predatórios" - que consistem em produtos financeiros prejudiciais aos indivíduos em questão, com elevadas taxas de juros e prazos de compensação demasiadamente curtos, embora anunciados como opções vantajosas -, para justificar tais comportamentos (Engel e McCoy, 2001). Outras argumentam que as próprias características dos mais pobres, sobretudo níveis de educação e renda menores, acarretam e perpetuam tais escolhas (Krueger, 2003). Por sua vez, economistas comportamentais recentemente propuseram uma nova maneira de enxergar o processo por trás da tomada de decisão dos mais pobres: a **mentalidade da escassez**.

O sistema cognitivo humano é naturalmente limitado, isto é, a capacidade cognitiva disponível para processar informações e realizar atividades minimamente complexas é finita. Tal fato é empiricamente comprovado e válido para todos os indivíduos, independentemente do seu nível de renda. Mullainathan *et al*. (2013) introduzem a hipótese de que, ao contrário de pessoas em situação financeira mais confortável, pessoas pobres se encontram constantemente lidando com um número grande de preocupações advindas da condição de pobreza, como renda incerta, contas atrasadas e insegurança no emprego. Nesse contexto, os autores sugerem que tais preocupações exercem uma pressão no sistema cognitivo desses indivíduos, reduzindo a capacidade disponível para processar informações e tomar decisões adequadas. É nisso que consiste a mentalidade da escassez, uma vez que os pobres não realizam escolhas piores por algum motivo que lhes é inerente ou por falta de capacidade, mas devido a uma "taxa cognitiva" imposta pela própria condição de pobreza que limita seu potencial cognitivo.

Para testar essa proposição, os pesquisadores realizaram um estudo de campo com plantadores de cana-de-açúcar na Índia. Tais plantadores são especialmente ideais para o estudo proposto, pois recebem sua receita anualmente logo após a colheita e, encontrando dificuldades

para manter um orçamento equilibrado ao longo do ano, vivenciam momentos de bonança (pós-colheita) e de pobreza (pré-colheita). A partir disso, foram aplicados testes cognitivos nesses indivíduos duas vezes ao longo do ano - a primeira quando "ricos" e a segunda quando "pobres" - , objetivando encontrar eventuais diferenças em sua capacidade cognitiva.

Os pesquisadores utilizaram dois testes cognitivos. O primeiro, denominado Matrizes de Raven[5], tinha como objetivo avaliar a inteligência fluida dos indivíduos, que consiste na capacidade de raciocinar logicamente. Já o segundo compreendia um teste de controle cognitivo, no qual os participantes deveriam responder a estímulos de maneira rápida e contra intuitiva. Os resultados obtidos são representados nos Gráficos 1.1, 1.2 e 1.3. No primeiro teste, os plantadores obtiveram uma taxa de acerto 25% maior pós-colheita do que pré-colheita. No segundo teste, foram 15% mais corretos e 12% mais rápidos quando "ricos" em comparação a quando "pobres".

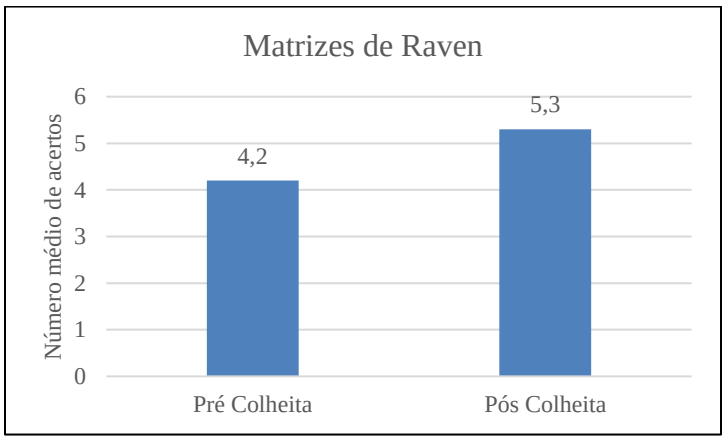

Gráfico 1.1: Número médio de acertos no teste Matrizes de Raven, antes e depois da colheita. Fonte: Mullainathan *et al*. (2011). Elaboração própria.

[5] O teste de Matrizes progressivas de Raven consiste em apresentar uma matriz de figuras em que há um padrão lógico entre elas. Uma das casas da matriz é deixada em branco e o examinando é incentivado a preencher a casa com a figura correta segundo o seu raciocínio.

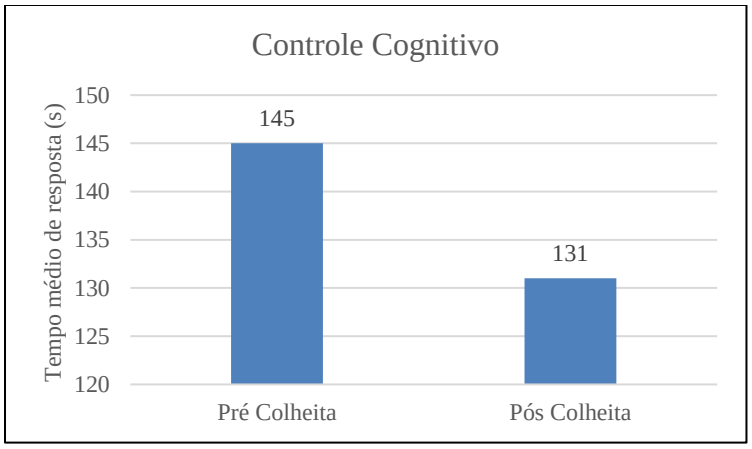

Gráfico 1.2: Tempo de resposta médio (em segundos) no Teste de Controle Cognitivo, antes e depois da colheita. Fonte: Mullainathan *et al*. (2011). Elaboração própria.

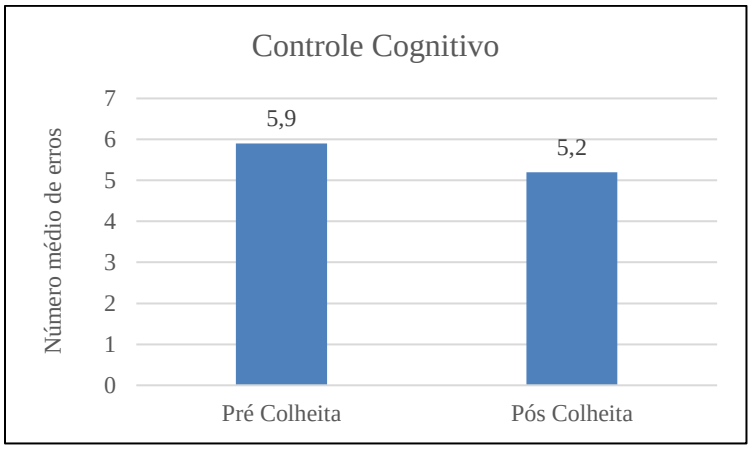

Gráfico 1.3: Número médio de erros no Teste de Controle Cognitivo, antes e depois da colheita. Fonte: Mullainathan *et al*. (2011). Elaboração própria.

Após eliminarem possíveis efeitos de outras variáveis no resultado dos testes - como níveis de estresse, qualidade nutricional e cansaço físico -, os pesquisadores concluíram que, de fato, existia um fardo cognitivo em estar em condição de pobreza. As preocupações e dilemas característicos do cotidiano das populações pobres limitam a capacidade cognitiva disponível para esses indivíduos, impactando negativamente sua habilidade em processos de decisão. Nesse caso, é essencial salientar que os pobres não são menos capazes em razão de alguma característica inerente a eles, mas por uma condição imposta pela própria situação de pobreza na qual se encontram.

Recentemente, foi realizado no Brasil um estudo semelhante ao apresentado anteriormente, cujos resultados indicaram analogamente uma pressão cognitiva exercida pela escassez de recursos. Lichand e Mani (2015) aplicaram testes cognitivos similares aos usados com os plantadores de cana-de-açúcar indianos em agricultores do interior do estado do Ceará em distintas situações: uma marcada pela existência de seca e a outra em períodos de chuvas regulares. Os testes indicaram que a crescente escassez de água e a expectativa de uma colheita menor impactam significativamente o desempenho dos agricultores em testes cognitivos. Ademais, pesquisas correlatas apontam que períodos de seca estão relacionados a uma maior mortalidade infantil, aumento da evasão escolar, redução da renda das famílias e alocações ineficientes de recursos em safras posteriores (Shah, Manisha e Steinberg, 2013). Portanto, evidencia-se que a mentalidade da escassez é um fenômeno observado não apenas em casos específicos, mas intrínseco à condição de pobreza. Ainda, a mentalidade da escassez não é ocasionada apenas pela pobreza monetária, mas também pela ausência de recursos e por situações de incerteza, por exemplo.

A noção de mentalidade da escassez abre caminho para um grande número de questionamentos e discussões. Por exemplo, aumentos no nível de renda são capazes de elevar a capacidade cognitiva disponível aos mais pobres? Se sim, estratégias de combate à pobreza já existentes obtiveram tal resultado? Um modelo de políticas públicas que considerasse a mentalidade da escassez seria mais eficiente? Esses questionamentos ampliam as possibilidades de estudo e debate, os quais almeja-se adentrar a partir da pesquisa realizada nessa Monografia. No entanto, antes disso, é necessário um aprofundamento maior no tema, explorando conceitos e teorias que ajudam a compreender melhor a mentalidade da escassez e seus efeitos na vida dos indivíduos em condição de pobreza.

1.2.2. Largura de Banda, *Tunneling* e Folga

O economista Sendhil Mullainathan e o psicólogo Eldar Shafir, ambos pesquisadores envolvidos no estudo com plantadores de cana-de-açúcar indianos apresentado previamente, publicaram, em 2013, o livro “Escassez: uma nova forma de pensar a falta de recursos”, no qual aprofundam a teoria da mentalidade da escassez. Os autores apresentam uma série de conceitos que contribuem para explicar como a pobreza, representada pela escassez de recursos materiais e

monetários, cria uma pressão negativa na capacidade cognitiva dos agentes, impedindo-os de realizarem decisões e escolhas eficientes - entendidas aqui como aquelas que trarão o melhor retorno social e econômico para os indivíduos quando comparadas com as demais alternativas. Esses conceitos são primordiais, sobretudo para a análise de estratégias de combate à pobreza à luz da Economia Comportamental proposta pela presente Monografia, e serão apresentados a seguir.

O primeiro desses conceitos é a **largura de banda**. Os próprios autores admitem que utilizam o termo para agrupar e simplificar diversos conceitos psicológicos e cognitivos mais profundos e complexos. No entanto, largura de banda é usada no livro para referir-se a dois componentes da função mental humana (Mullainathan e Shafir, 2013). O primeiro desses componentes é a capacidade cognitiva, que consiste na habilidade humana de resolver problemas, guardar informações e raciocinar logicamente. O segundo elemento é o controle executivo, responsável por administrar as atividades cognitivas, incluindo planejamento, atenção, início e inibição de ações e controle de impulsos. É válido destacar que ambas as facetas da largura de banda foram avaliadas nos testes aplicados aos plantadores de cana-de-açúcar indianos, cujos resultados indicaram que a pobreza acarreta em limitação da capacidade cognitiva disponível.

Com efeito, a tese central do livro é a de que a escassez - no caso, de recursos materiais e financeiros - afeta negativamente a largura de banda. As preocupações causadas pela pobreza, como a necessidade constante de pensar em um orçamento familiar apertado e a preocupação acerca da sua segurança no trabalho e a necessidade de comprar comida para seus filhos, sobrecarregam constantemente a largura de banda do indivíduo. Para melhor exemplificar o conceito, os autores elaboram uma metáfora. Ao utilizar um computador padrão, funcionando sob condições normais, uma pessoa consegue facilmente acessar uma página na Internet e assistir a um vídeo. No entanto, caso esse computador esteja rodando diversos programas diferentes ao mesmo tempo e seu navegador de Internet tenha várias abas abertas, a mesma tarefa será executada de maneira mais lenta. Isso ocorre porque o processador e a memória do computador estão sobrecarregados. No caso dos seres humanos, a escassez exerce o papel dos programas e abas excessivos, criando uma sobrecarga na largura de banda - o “computador” que processa a capacidade cognitiva.

Um segundo conceito introduzido pelos autores é o de ***tunneling*, ou "entrar no túnel"**. Concentrar o foco e a atenção em uma determinada atividade geralmente é algo positivo e que traz retornos produtivos. Entretanto, os autores argumentam que, em situações de escassez, os indivíduos são levados a "entrar no túnel", isto é, concentrar suas capacidades cognitivas em um único aspecto ou objetivo, o que pode induzi-los a negligenciar outros aspectos igualmente importantes das situações nas quais estão inseridos.

Em condição de escassez, a taxa de largura de banda do indivíduo está sobrecarregada e abreviada, o que lhe dificulta focar sua atenção em assuntos e atividades distintos. O resultado disso é a "entrada no túnel": a concentração do indivíduo é limitada a um único aspecto, aquele que o mesmo julgar mais relevante no momento. A consequência negativa de "entrar no túnel" é negligenciar outras considerações igualmente relevantes e tomar decisões precipitadas e mal fundamentadas. Por exemplo, devido à largura de banda onerada pelas preocupações advindas da escassez, um trabalhador com uma dívida urgente pode escolher por realizar um empréstimo de curto prazo de péssima qualidade sem pensar minimamente nas suas consequências futuras ou em outras possibilidades de financiamento. Ao "entrar no túnel", o indivíduo tem sua visão periférica afetada e é direcionado a tomar decisões imediatas sem considerar outros detalhes da situação. Sendo assim, a escassez, ao provocar o *tunelling* mediante limitação da largura de banda, impacta profundamente a habilidade dos mais pobres em fazer decisões e escolhas.

Por fim, é apresentado o conceito de "**folga**". Segundo os autores, pessoas que não se encontram em situações de escassez possuem o privilégio de ter uma "folga" para realizar suas decisões, isto é, não possuem tantas preocupações e sobrecargas cognitivas como aqueles em condições de escassez. Novamente é usada uma metáfora: ao arrumar uma mala para viajar durante um final de semana, alguém em condição de escassez tem apenas uma pequena mochila que comporta somente o estritamente necessário para passar os dois dias longe de casa. Por outro lado, alguém em condição mais confortável possui uma mala maior, na qual pode incluir roupas extras por prevenção, um livro para se entreter, entre outros itens. A mesma analogia se faz com a largura de banda: indivíduos sem condição de escassez possuem uma "folga" cognitiva que permite aplicar

um maior esforço para realizar escolhas e decisões mais eficientes e benéficas, além de obterem uma capacidade cognitiva disponível maior para eventuais imprevistos.

Desse modo, os autores provêm um conjunto de termos e conceitos que permitem uma análise profunda e potencialmente inovadora de estratégias de combate à pobreza já implementadas. Essas estratégias, consideradas bem-sucedidas, conseguiram em alguma medida diminuir a sobrecarga na Largura de Banda de seus beneficiários, isto é, conduzi-los a realizar escolhas melhores? Esse questionamento e alguns outros serão levantados em conjunto a partir da apresentação e análise de uma dessas estratégias (o Programa Bolsa Família) nos capítulos 2 e 3 desta Monografia.

Entretanto, os conceitos apresentados por Mullainathan e Shafir também dão contribuições importantes no que se refere à formulação de políticas públicas. Será possível desenhar políticas de combate à pobreza focadas nas descobertas da Economia Comportamental? É viável formular políticas voltadas para evitar que os mais pobres "entrem no túnel", criando "folgas" para sua largura de banda? Essas discussões são propostas ao longo da Monografia. Para tanto, faz-se necessária uma explanação sobre os avanços e desenvolvimentos da Economia Comportamental no campo da formulação de políticas públicas, propósito da próxima seção.

1.3. Formulação de Políticas Públicas à luz da Economia Comportamental

Dentre as inúmeras funções para as quais os governos são eleitos nas democracias modernas, uma das principais se refere à utilização do aparato estatal para solucionar problemas reais da população. Cabe aos governos, portanto, identificá-los, diagnosticá-los e propor e aplicar soluções para tais problemas. Geralmente, esse processo se dá por meio da formulação de Políticas Públicas - em parceria ou não com empresas privadas, organizações não governamentais (ONGs) ou a população civil em geral - que objetivam melhorar as condições de vida da população nas mais distintas áreas, como saúde, educação, segurança pública, pobreza, entre outras.

Contudo, apesar de diversos exemplos bem-sucedidos, não é raro observar Políticas Públicas que não atingem o resultado esperado ou que, em algumas vezes, agravam a situação a

qual se propõe a solucionar. Alguns economistas comportamentais sugerem que isso ocorre devido ao fato de que formuladores de Políticas Públicas normalmente cometem erros ao analisar e prever o comportamento humano no escopo desses projetos (Filho e Paiva, 2017). Com efeito, propõem uma nova ótica, na qual *insights* oriundos da Economia Comportamental modificam o ciclo de formulação de Políticas Públicas. É disso que essa seção trata: apresentar esse ciclo e como as teorias provenientes da EC podem incrementá-lo e torná-lo mais eficiente no sentido de alcançar os objetivos planejados.

1.3.1. Reformulando o Ciclo de Políticas Públicas

O processo característico da criação de Políticas Públicas envolve um conjunto articulado de etapas que engloba a formulação, a implementação e a avaliação (Meneguin e Ávila, 2014). Nesse contexto, o Ciclo de Políticas Públicas abrange as seguintes fases: (i) identificação do problema a ser solucionado, (ii) diagnóstico do problema, (iii) levantamento de possíveis soluções, (iv) decisão, (v) planejamento de execução, (vi) implementação, (vii) monitoramento e (viii) avaliação. A Figura 1.1 ilustra tal ciclo.

Figura 1.1: O Ciclo de Políticas Públicas. Fonte: Meneguin e Ávila (2014).

A Economia Comportamental busca identificar falhas na estrutura original deste ciclo e desenhar soluções para as mesmas, a fim de auxiliar na elaboração de Políticas Públicas. Datta e Mullainathan (2012) sugerem que as suposições realizadas por agentes desse ciclo, quando estão

elaborando novas Políticas Públicas, não correspondem à psicologia real. Ademais, as intuições desses agentes - assim como dos modelos econômicos neoclássicos - ignoram detalhes importantes, porém menos evidentes, do comportamento econômico e social dos indivíduos, sobretudo dos mais pobres. Nesse contexto, os autores propõem que a Economia Comportamental e as descobertas dela derivadas modifiquem o Ciclo de Políticas Públicas em três aspectos. Primeiramente, alterem o modo de diagnosticar o problema. Em seguida, mudem a maneira como a solução é desenhada. Por fim, remodelem a definição do escopo do problema.

Portanto, a proposta é que o ciclo funcione da seguinte forma. Primeiramente, identifica-se a raiz do problema. Para isso, é realizado um "mapeamento comportamental" dos indivíduos que são o público-alvo da política a ser formulada, a fim de descobrir quais são as reais e principais causas do problema. Nessa fase, é primordial evitar identificar tais causas intuitivamente, mas sim através da observação e dos conhecimentos disponíveis acerca da situação em questão e do comportamento humano. Dessa maneira, são levantadas hipóteses sobre a raiz do problema, que são testadas por meio de pesquisas, testes e estudos de campo empíricos. Ao se obter os resultados que confirmem as hipóteses, entra em curso a etapa de formulação da política, tendo em mente como os indivíduos costumam responder a determinados estímulos e incentivos para a tomada de decisão, ou seja, de modo raramente racional e calculado. A Figura 1.2 ilustra esse processo, denominado de "Desenho Comportamental" (Datta e Mullainathan, 2012).

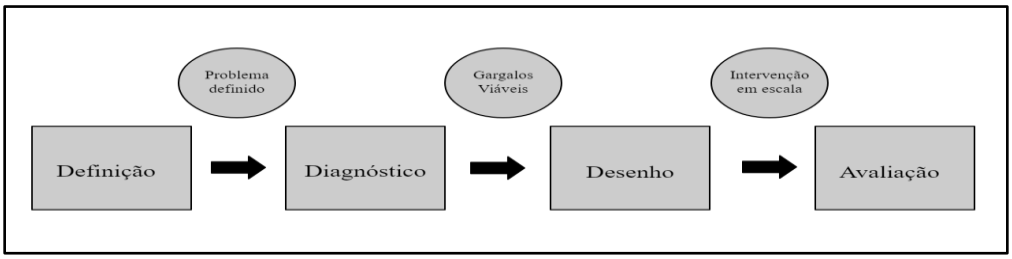

Figura 1.2: Etapas do "Desenho Comportamental". Fonte: Datta e Mullainathan (2012). Elaboração própria.

Datta e Mullainathan (2012) enumeram, ainda, sete princípios básicos para o desenho de políticas para o desenvolvimento, baseados nos fundamentos teóricos da Economia Comportamental: (i) usar ferramentas de compromisso para facilitar o autocontrole; (ii) reduzir a necessidade por autocontrole; (iii) remover empecilhos nas escolhas; (iv) usar micro incentivos;

(v) reduzir a falta de atenção por meio de lembretes e outras formas; (vi) maximizar o efeito de mensagens; e (vii) enquadrar ("*frame*") mensagens de acordo com modelos mentais.

Outra contribuição interessante para o debate é introduzida por Anderson e Stamoulis (2005). Os autores, ao invés de focarem seus esforços na modificação do Ciclo de Políticas Públicas, exploram a ótica da "*policy chain*", ou seja, a cadeia formada pelos mais diversos tipos de agentes e instituições envolvidos em um projeto de Política Pública - desde os seus financiadores até seus beneficiados, passando por seus formuladores e legisladores no nível governamental. O Quadro 1.1 resume a composição de tal cadeia.

Nível de Decisão	**Quem são?**	**O que fazem?**
A. Financiadores	Governo, Doadores, Agências Multilaterais, Fundações, ONGs.	Definir prioridades e alocar fundos entre os diversos projetos de Políticas Públicas.
B. *Policy Makers*	Funcionários do alto escalão do Governo (Ministros).	Definir prioridades e alocar fundos entre os diversos projetos de Políticas Públicas, distribuir responsabilidades entre as esferas pública e privada.
C. Formuladores e Implementadores de Políticas Públicas	ONGs, Agências Governamentais ou semi-governamentais, Empresas Privadas.	Desenhar e decidir o escopo e a atuação da Política Pública e implementá-la.
D. Beneficiados pelos programas de Políticas Públicas	População civil em geral, normalmente os mais pobres, vulneráveis e minorias.	Alocar seu tempo e recursos em resposta aos novos estímulos criados a partir da implementação da nova Política Pública.

Quadro 1.1: A Cadeia de Políticas Públicas. Fonte: Elaboração própria com base em Anderson e Stamoulis (2005).

A partir dessa estrutura, os autores sugerem que as Políticas Públicas sejam repensadas com base no padrão de comportamento dos indivíduos nesses quatro diferentes níveis de atuação, de maneira a otimizar o processo de criação de Políticas Públicas como um todo. Desse modo,

identificar falhas de comportamento racional por parte de financiadores e *policy makers* e corrigi-las pode ser tão impactante como identificá-las em formuladores de políticas e em seus beneficiários.

Fehr, Kamm e Jäger (2018) também introduzem conceitos interessantes à discussão de como Políticas Públicas podem ser repensadas a partir da Economia Comportamental. Os autores defendem, baseados em pesquisas empíricas, que a mudança de comportamento dos agentes deve ser motivada pela melhora geral que tal mudança causará na sociedade em que os mesmos estejam inseridos. Nesse contexto, alterações de comportamento são viabilizadas por dois fatores: (i) consciência, isto é, o conhecimento de que o comportamento individual atual é prejudicial não apenas para o agente que o pratica, mas para a sociedade como um todo; e (ii) disposição, que se refere à medida a qual o agente encontra-se motivado a alterar seu comportamento. Dessa maneira, Políticas Públicas deveriam ser desenhadas para focar esses dois aspectos - informar as pessoas sobre as consequências negativas de seus comportamentos atuais e os benefícios da mudança, bem como oferecer incentivos, monetários ou não, que incrementem sua disposição em efetuar tal mudança de comportamento.

Porém, como exatamente é possível corrigir tais desvios do comportamento racional tão extensamente estudados e analisados? As proposições são diversas e distintas, mas dentre elas destaca-se a *Nudge Theory*, sugerida pelo professor da Universidade de Chicago e Prêmio Nobel em Economia, Richard Thaler, e que possui grande apoio da comunidade acadêmica internacional, tendo sido testada e aplicada em diversas propostas recentes. A *Nudge Theory* é apresentada e explorada na seção a seguir.

1.3.2. *Nudge Theory* e o "Paternalismo Libertário"

Em parceria com o professor da Universidade de Harvard, Cass Sunstein, Richard Thaler publicou no ano de 2008 o livro *"Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness"*. Neste livro, são consolidados diversos conceitos e recomendações elaborados pelo economista ao longo de sua carreira acadêmica sobre como seria possível reformular o desenho das Políticas Públicas, tendo como base os avanços da Economia Comportamental.

Nesse contexto, o principal vetor dessa reformulação seria a criação e implementação de ***nudges***. A grande maioria das Políticas Públicas tradicionais busca atingir seus objetivos mediante imposições e proibições, como leis que restringem o uso de determinado produto ou regulam algum tipo de comportamento específico. Outras utilizam incentivos (ou desincentivos) econômicos, como subsídios ou tributos. *Nudges*, por sua vez, consistem em abordagens que preservam a liberdade de escolha do indivíduo e se destinam a influenciar as pessoas em determinadas direções, mas permitindo que elas decidam (Thaler e Sunstein, 2008). Resumidamente, *nudge* é um elemento incluído no desenho da Política Pública, cujo objetivo é induzir seu beneficiário a adotar determinado comportamento - visto como ideal, isto é, o mais eficiente do ponto de vista econômico - sem com isso proibir o agente de não o fazer. Para tanto, são utilizados como insumos *insights* advindos da Economia Comportamental.

Assim, os autores sugerem a abordagem do "paternalismo libertário". Tal termo, aparentemente contraditório, busca transmitir a noção de que, por meio do *nudging* aplicado em Políticas Públicas, governos são capazes de influenciar comportamentos e decisões da sua população sem necessariamente coibir seus direitos de escolha e decisão (Sunstein e Thaler, 2003).

Diversos países vêm adotando com êxito tal concepção nos últimos anos. O caso mais proeminente refere-se ao Reino Unido que, por meio do órgão governamental *The Behavioural Insights Team (BIT)*, criado em 2010, formulou e aplicou diversas políticas bem-sucedidas nas áreas de mercado financeiro, saúde pública, mercado de trabalho e segurança pública, utilizando conceitos da Economia Comportamental e da *Nudge Theory*. De acordo com a OCDE (2017), existem atualmente 190 órgãos similares ao BIT ao redor do mundo - em países como Alemanha, Canadá, Kuwait, Cingapura e Austrália. Ainda, o Banco Mundial estabeleceu a *Mind, Behavior and Society Unit*, cujo objetivo é fornecer soluções para problemas sociais e econômicos contemporâneos, combater a pobreza e reduzir a desigualdade global por meio de uma abordagem comportamental.

Apesar de os países desenvolvidos terem sido pioneiros na implementação de Políticas Públicas que contam com contribuições das ciências comportamentais, tais experimentos também

têm sido aplicados nos países em desenvolvimento. Na América Latina, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) realiza atualmente diversos estudos e iniciativas com esse escopo para novas Políticas Públicas nos setores de tributação, educação, poluição, acesso à água, saneamento básico e combate à corrupção em países como Argentina, México e Colômbia (Scartascini, 2016).

O acompanhamento e mensuração dos resultados obtidos por tais Políticas Públicas que utilizam *nudges* em seus desenhos institucionais reforçam o otimismo em relação a essas novas abordagens. Benartzi *et al*. (2017) realizaram um estudo comparado entre Políticas Públicas tradicionais (como subsídios, incentivos fiscais e monetários, e campanhas publicitárias) e comportamentais implementadas nos Estados Unidos em quatro áreas - poupança para aposentadorias, matrículas em universidades, conservação de energia e índices de vacinação -, utilizando como método de análise uma relação entre o impacto gerado pela iniciativa e seu custo. Os resultados do estudo estão compilados na Figura 1.3 e mostram que, para cada dólar investido na Política Pública, as iniciativas cujo escopo era baseado em *nudges* chegavam a ser de duas a cinquenta vezes mais eficientes em termos da relação custo-impacto do que as Políticas Públicas convencionais.

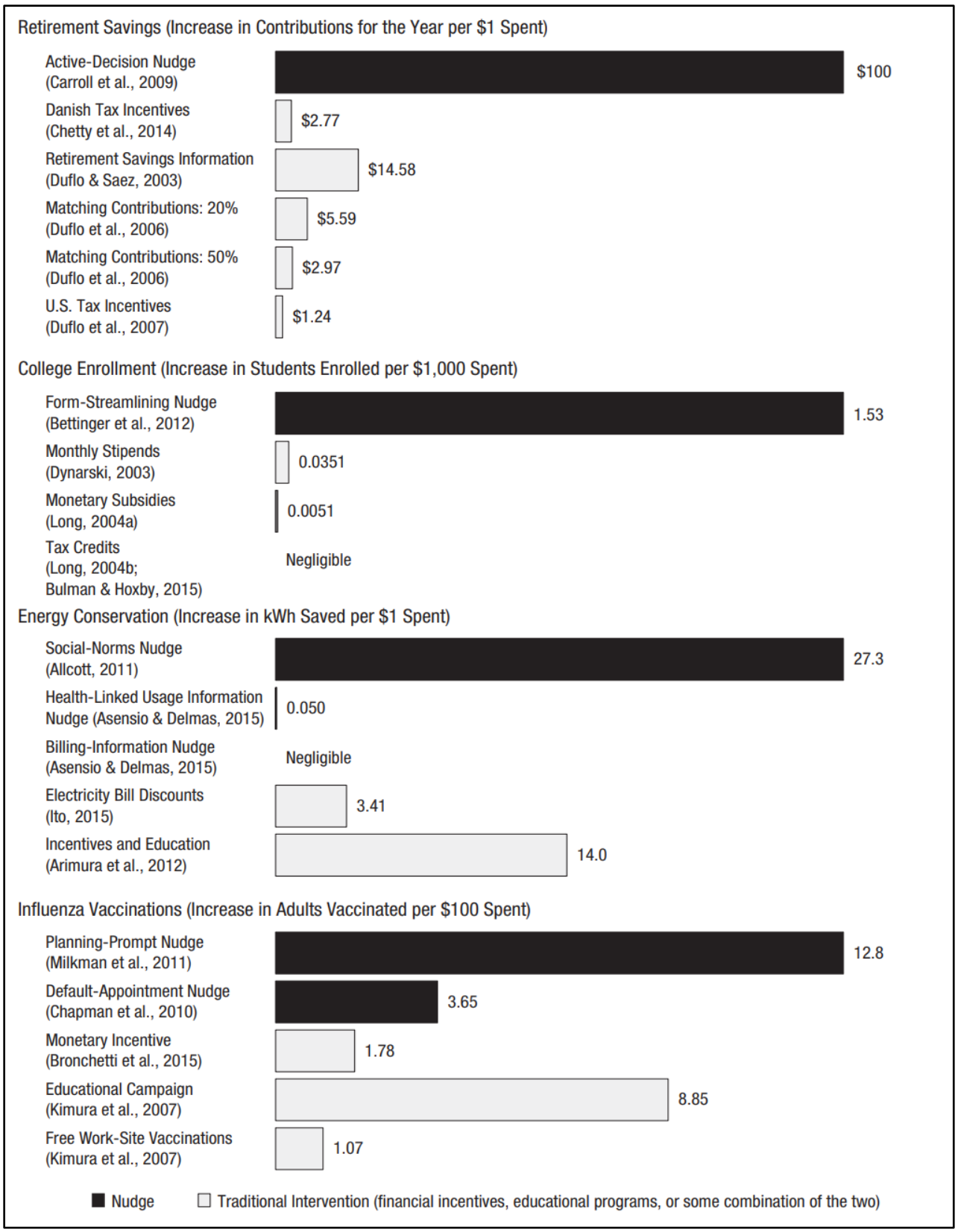

Figura 1.3: Eficiência Relativa das Políticas Públicas analisadas. Fonte: Benartzi *et al*. (2017).

Sunstein (2011) elenca resumidamente exemplos de dez *nudges* que podem ser aplicados em Políticas Públicas com os mais distintos objetivos e públicos-alvo. São eles: (i) implementação de regras *default*, isto é, inscrição automática, porém não obrigatória, de cidadãos em programas de educação, saúde ou poupança; (ii) simplificação, mediante redução do número de formulários e pré-requisitos, para inscrição em programas; (iii) uso de normas sociais (divulgar o que a maioria das pessoas faz, o que tem comprovadamente grande impacto no comportamento humano); (iv) aumento da facilidade e conveniência (tornar mais acessível o acesso às decisões melhores); (v) divulgação dos impactos negativos do comportamento atualmente observado (*"disclosure"*); (vi) implementação de alertas e avisos; (vii) aplicação de estratégias de compromisso prévio; (viii) divulgação de lembretes que recordem as pessoas de realizar determinada atividade; (ix) evocação de intenções de implementação (por exemplo, divulgação de mensagens com a pergunta "você pretende participar do programa?"); e (x) informação aos indivíduos sobre as consequências de suas escolhas passadas ("*smart disclosure*").

Ainda, Bryan *et al*. (2017) contribuem para o debate por meio da sugestão de quatro pilares de novos desenhos de Políticas Públicas que têm como princípio norteador as descobertas da Economia Comportamental e objetivam alterar o comportamento dos agentes sem, no entanto, abolir seu poder de decisão. São eles: (i) reduzir o custo inicial de alterar um comportamento prejudicial dominante (exemplos seriam diminuir burocracias, minimizar gastos logísticos e de tempo, entre outros); (ii) sincronizar políticas (aplicar programas e atividades em momentos nos quais o público-alvo está mais suscetível a participar, seja por conta de fatores relacionados à renda, disponibilidade ou outros); (iii) oferecer programas que induzem comportamentos positivos (como, por exemplo, programas automáticos de poupança e de compra antecipada de fertilizantes); e (iv) introduzir auxílios cognitivos (envio de lembretes, avisos e recomendações). É notório que cada um desses pilares pode ser aplicado em um número muito elevado de políticas públicas, inclusive podendo ser aplicados em conjunto e, assim, potencializando a amplitude de novos projetos com essas características.

Apesar de esses exemplos já permitirem uma vasta gama de possibilidades para novas Políticas Públicas voltadas à redução da pobreza, é evidente que elas não se resumem ao exposto nessa seção. No limite, o desenvolvimento de *nudges* é inesgotável, dependendo apenas da

habilidade dos formuladores de Políticas Públicas de obterem as ferramentas necessárias para diagnosticar corretamente os problemas da economia real e conhecerem as nuances do comportamento humano, a fim de proporem intervenções que atinjam os resultados esperados.

Portanto, é notório que o desenvolvimento recente da Economia Comportamental fornece uma nova ótica acerca de diversas aplicações para a resolução de impasses no mundo real, incluindo a questão da redução da pobreza. Nesse sentido, é analisada uma estratégia de combate à pobreza já implementada e que obteve relativo sucesso: o Programa Bolsa Família (PBF), que é o tópico do próximo capítulo.

Capítulo 2

O Programa Bolsa Família

O objetivo desse capítulo é apresentar o Programa Bolsa Família (PBF), oferecendo um panorama geral que aborda desde sua história, principais características, metas, institucionalidade envolvida, recursos utilizados, até resultados econômicos e sociais obtidos nas regiões onde foi implementado, além de opiniões favoráveis e contrárias ao programa e à sua continuidade no futuro. Ao longo do capítulo, serão destacados elementos do PBF que possuem potencial relação com os conceitos de Economia Comportamental elaborados no primeiro capítulo, a fim de possibilitar uma análise do programa no âmbito do arcabouço teórico da EC - foco do terceiro capítulo. Dessa maneira, este capítulo é composto de quatro seções. A primeira seção inclui um breve histórico sobre a implementação e desenvolvimento do PBF. A seção seguinte discute as especificidades do desenho institucional do programa e o arcabouço teórico no qual ele se baseia. A terceira parte do capítulo evidencia as principais estatísticas e resultados obtidos pelo PBF. Já a última seção expõe o debate sobre o programa, bem como questões relacionadas à sua continuidade.

2.1. Breve Histórico

Esta primeira seção objetiva levantar aspectos relacionados à história do Programa Bolsa Família - desde sua implementação no ano de 2003 até os dias atuais. Embora tenha sido lançado oficialmente há pouco mais de quinze anos, a fim de compreender as raízes do PBF, é necessário regressar um pouco mais na linha do tempo, mais precisamente até a promulgação da Constituição Brasileira de 1988. É naquele momento que a discussão relativa ao combate à pobreza e à defesa do oferecimento de uma renda mínima para a população mais vulnerável surge pela primeira vez no debate político nacional (Paiva, Falcão e Bartholo, 2013). Com efeito, o texto de 1988 - que, inclusive, ficou conhecido como “Constituição Cidadã” - foi o primeiro a designar a assistência social como um direito básico de todo brasileiro. Como resultado, entre 1995 e 2009, o gasto

federal social[6] *per capita* teria duplicado, em valores reais, passando de cerca de R$ 1.400,00 para R$ 2.800,00 por habitante ao ano (Castro *et al*., 2011).

Ademais, ganha força na época o argumento de que, a fim de combater a pobreza no país, não seria suficiente garantir uma renda aos mais pobres de forma assistencial, mas também promover a formação de capital humano a partir de melhores índices de saúde e educação (Lindert *et al*., 2007). Nesse contexto, ao longo da década de 1990, são formulados e implementados diversos programas sociais no Brasil em nível municipal, estadual e federal - muitos dos quais buscavam o combate à pobreza extrema de forma a promover, concomitantemente, a criação de capital humano. De tais programas, quatro deles são notadamente relevantes, pois formam a base do Programa Bolsa Família, uma vez que o PBF constitui um programa criado a partir da consolidação e ampliação dessas quatro iniciativas anteriores. Tais programas são brevemente apresentados e discutidos a seguir.

2.1.1 Precursores

Os quatro programas que passaram a constituir o Programa Bolsa Família a partir de 2003 surgem durante as décadas de 1990 e 2000 e são caracterizados por serem Transferências Condicionadas de Renda (TCRs). Tal conceito é central na compreensão e discussão acerca do PBF e será explorado profundamente na próxima seção. Por ora, basta destacar que TCRs constituem-se, resumidamente, em programas sociais que fornecem um determinado auxílio financeiro aos seus beneficiários exigindo, em contrapartida, que o mesmo cumpra com uma série de obrigações, denominadas "condicionalidades", cujo objetivo final é a promoção de competências, como capital humano, que possibilitem a superação de modo permanente da condição da pobreza ou, em outras palavras, a quebra do ciclo intergeracional da pobreza no longo prazo.

O primeiro de tais programas pioneiros foi o Bolsa Escola (BE), introduzido pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso em 2001, a partir da unificação e ampliação de dois outros

[6] De acordo com o Tesouro Nacional, adota-se como "gasto social" gastos "destinados a atender às pessoas em situação de vulnerabilidade, bem como os dispêndios que proporcionam oportunidades de promoção social".

programas implementados de maneira independente em escala municipal em 1995: o "Bolsa Escola", implementado pelo governador Cristovam Buarque no Distrito Federal, e o "Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM)", lançado na cidade de Campinas (SP) pelo prefeito José Roberto Magalhães Teixeira. Por via do BE, famílias com renda *per capita* mensal inferior a meio salário mínimo (R$ 90,00 em valores da época) recebiam um auxílio financeiro de R$ 15,00 para cada filho que estivesse matriculado na escola e apresentasse comparecimento às aulas de, pelo menos, 85%. Coordenado pelo Ministério da Educação, os objetivos do BE eram: (i) melhorar os níveis de presença escolar entre crianças pobres; (ii) reduzir o trabalho infantil; (iii) amenizar a pobreza extrema no curto prazo a partir do auxílio financeiro oferecido; e (iv) combater o ciclo da pobreza no longo prazo mediante a criação de capital humano via educação.

No mesmo ano de lançamento do Bolsa Escola, o governo federal apresentou também o Bolsa Alimentação (BA), cujo foco era combater deficiências nutricionais e reduzir os índices de mortalidade infantil dentre a população mais pobre do país. Conduzido pelo Ministério da Saúde e seguindo os preceitos das TCRs, o BA era destinado às mulheres grávidas, lactantes e crianças recém-nascidas, oferecendo um auxílio financeiro de R$ 15,00 por criança para famílias com renda *per capita* mensal inferior a R$ 90,00 em valores da época. Como condicionalidades, o programa estipulava o comparecimento a um número mínimo de consultas pré- e pós-natal, o acompanhamento do crescimento da criança, a obrigatoriedade de vacinação dos filhos e a presença em seminários sobre educação nutricional.

Em 2002, o governo federal introduz o Auxílio Gás (Vale Gás), o único dos programas precursores do Bolsa Família que consistia em uma transferência direta de renda, isto é, não impunha condicionalidades aos seus beneficiários. Utilizando os registros de usuários cadastrados no BE e no BA, o Ministério de Minas e Energia fornecia um auxílio de R$ 7,50 por mês para os beneficiados, a fim de compensar o fim da política existente anteriormente de subsídios ao gás de cozinha.

Por fim, o quarto programa precursor do Bolsa Família é o Fome Zero, lançado pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva em 2003. O programa consistia na consolidação de dezenas de outras iniciativas já existentes e espalhadas por diversos ministérios e instâncias diferentes e

buscava aumentar o gasto das famílias pobres em produtos alimentícios e promover segurança alimentar dentre essa população. Para tal, foi criado um novo Ministério (Ministério da Segurança Alimentar, extinto em 2004) e introduzido o Programa Cartão Alimentação (PCA), que oferecia um auxílio de R$ 50,00 mensais para famílias com renda *per capita* mensal inferior a meio salário mínimo que deveriam ser gastos em produtos alimentícios.

Todos esses programas conviviam com uma dezena de outras iniciativas semelhantes em níveis municipal e estadual, cujos objetivos também passavam por combater a pobreza extrema, melhorar os níveis de educação e incrementar o acesso da população mais pobre aos serviços básicos de saúde. Naturalmente, muitas vezes tais iniciativas se sobrepunham e entravam em conflito - tanto no âmbito de seus interesses como de sua atuação - criando um cenário marcado pelo desordenamento das Políticas Públicas no Brasil no início da década de 2000 (Soares e Sátyro, 2009). É nesse contexto que se propõe a unificação e organização dessa plêiade de programas sob uma única iniciativa, que culmina na criação do Programa Bolsa Família no segundo semestre de 2003.

2.1.2. O Programa Bolsa Família: implementação, ampliação e consolidação

O Programa Bolsa Família é formalmente lançado no dia 20 de outubro de 2003 pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva a partir da unificação dos quatro programas mencionados na seção anterior, como uma iniciativa organizada de combate à pobreza em escala nacional. A proposta de reunir sob a tutela do PBF as atividades do BE, BA, Vale Gás e do Fome Zero era realizar reformas que permitissem: (i) consolidar e racionalizar as TCRs promovidas pelo governo federal; (ii) promover maior eficiência na utilização dos recursos públicos por meio da unificação e centralização dos programas; (iii) melhorar o sistema de identificação e cadastro de beneficiários; (iv) explorar as sinergias de atuar concomitantemente nos índices de educação e saúde; (v) fortalecer os sistemas de monitoramento e acompanhamento dos programas; e (vi) promover a integração vertical entre iniciativas subnacionais (estaduais e municipais) e o governo federal (Lindert *et al*., 2007).

Nesse contexto, vale ressaltar que o PBF, como estratégia de combate à pobreza, não teve sua elaboração realizada por intermédio do ciclo convencional de formulação de Políticas Públicas apresentado por Meneguin e Ávila (2014) e mencionado no primeiro capítulo. Em contraste, o programa foi engendrado a partir da aglutinação de uma série de iniciativas anteriores, propostas nos mais variados contextos, desenhadas por diversos atores, conduzidas por órgãos e entidades distintos e nem sempre compartilhando objetivos em comum. Esses apontamentos são fundamentais para a análise crítica do PBF e serão retomados no terceiro capítulo.

A fim de possibilitar a organização e gestão do PBF, foi criado, em janeiro de 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) - cuja Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) é o órgão responsável pelo programa. Oficialmente, os objetivos do PBF são: (i) aliviar a pobreza extrema e a desigualdade social por meio de transferências de renda para famílias pobres; (ii) quebrar o ciclo intergeracional de pobreza no longo prazo mediante fomento a investimentos em capital humano; e (iii) promover o empoderamento das famílias beneficiárias ao lhes auxiliar no acesso a serviços públicos complementares de saúde e educação (MDS, 2017). O PBF é previsto em lei[7] e é gerido de maneira extremamente descentralizada por uma série de entidades, tema que será retomado na seção 2.2.

No que se refere aos benefícios, o montante pago pelo PBF é subdividido em duas partes: básico e variável. O montante básico consiste em um valor fixo pago mensalmente às famílias com renda *per capita* mensal inferior a um determinado teto, enquanto o montante variável corresponde a um auxílio extra pago por cada criança de até 15 anos ou gestante que seja membro da família, sendo permitido a cada família receber no máximo cinco benefícios variáveis. Os valores - tanto dos benefícios como dos determinantes de renda *per capita* máxima de participação - foram atualizados algumas vezes ao longo dos anos. Tendo como referência os valores vigentes em julho de 2018, o benefício básico é de R$ 85,00, pago para todas as famílias com renda *per capita* mensal inferior a R$ 85,00, e o benefício variável é de R$ 39,00 por criança ou gestante de famílias com renda *per capita* mensal de até R$ 170,00. A partir de 2008, foram incluídos no PBF o Benefício Variável Vinculado ao Jovem (BVJ), que consiste em um auxílio de R$ 39,00 para cada jovem de 16 ou 17 anos da família que esteja matriculado na escola, e o Benefício de Superação da Extrema

[7] Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

Pobreza (BSP), que não possui valor pré-determinado e é concedido a famílias que, mesmo recebendo os benefícios financeiros do PBF, permanecem em situação de extrema pobreza. Em todos os casos, o benefício é dado prioritariamente em nome da mulher do núcleo familiar.

Quanto às condicionalidades, o PBF herda as medidas contidas no BE e no BA, focando nos âmbitos de educação e saúde. Para receber os benefícios do programa, as famílias se comprometem a matricular seus filhos na escola e garantir sua frequência escolar, além de gestantes e nutrizes serem exigidas de fazer acompanhamento pré- e pós-natal e vacinar seus filhos. O Quadro 2.1 resume tais condicionalidades nos termos estipulados pelo Ministério do Desenvolvimento Social.

Condicionalidades de Saúde	**Condicionalidades de Educação**
Os responsáveis devem levar as crianças menores de 7 anos para tomar as vacinas recomendadas pelas equipes de saúde e para pesar, medir e fazer o acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento.	Os responsáveis devem matricular as crianças e os adolescentes de 6 a 17 anos na escola. A frequência escolar deve ser de, pelo menos, 85% das aulas para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos, todo mês.
As gestantes devem fazer o pré-natal e ir às consultas agendadas na Unidade de Saúde.	Para as situações em que as crianças ou os adolescentes tenham de faltar às aulas, é obrigatório que a família informe o motivo na escola.

Quadro 2.1. Condicionalidades do Programa Bolsa Família. Fonte: MDS (2017).

As famílias que possuem o direito de participar do programa são selecionadas a partir do Cadastro Único (CADÚnico), que é gerido pelo MDS e reúne as informações socioeconômicas de todas as famílias do país cuja renda mensal é inferior a meio salário mínimo, coletadas por meio de ações de cadastramento promovidas pelos municípios. As famílias são selecionadas de forma impessoal, por meio de um processo automatizado, a partir dos critérios de renda elencados anteriormente e da composição familiar, de acordo com a estimativa de famílias pobres de cada município e orçamento anual do programa (MDS, 2017). A concessão dos benefícios do Bolsa Família possui caráter temporário e a elegibilidade das famílias é revista pelo MDS a cada dois anos. No que se refere às condicionalidades, as famílias em situação de descumprimento das mesmas estão sujeitas a punições gradativas - que podem ir desde uma advertência ou suspensão até cancelamento do benefício - que são aplicadas de acordo com os descumprimentos identificados no histórico da família, avaliados quantitativa e qualitativamente.

Desde sua implementação em 2003, é possível identificar três fases distintas do Programa Bolsa Família (Rocha, 2011). A primeira fase, que corresponde ao período entre a criação do PBF e 2006, é marcada por um grande esforço de organização, padronização e ampliação da cobertura do programa, que atingiu a meta de 11 milhões de famílias beneficiadas no fim desse período (Januzzi e Pinto, 2013). Em seguida, entre 2006 e 2009, sob um ritmo de expansão consideravelmente menos acelerado, a gestão do PBF prioriza a melhoria dos sistemas de cadastro, visando melhor focalização dos benefícios, medida que deu maior eficiência e credibilidade à iniciativa. Por fim, de 2009 em diante, o PBF se encontra em uma posição consolidada no cenário das Políticas Públicas nacionais, gozando de grande aceitação e sendo celebrado como um sucesso pelo governo federal. Tal visão é corroborada pelos resultados obtidos por meio das pesquisas de monitoramento dos impactos do programa e inúmeros estudos que reforçam seus efeitos positivos. Atualmente, o PBF atende cerca de 13,6 milhões de famílias no país, a um custo de R$ 29,7 bilhões (MDS, 2017) - valor que correspondia a 0,45% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil em 2017. A evolução desses indicadores ao longo dos anos é ilustrada no Gráfico 2.1.

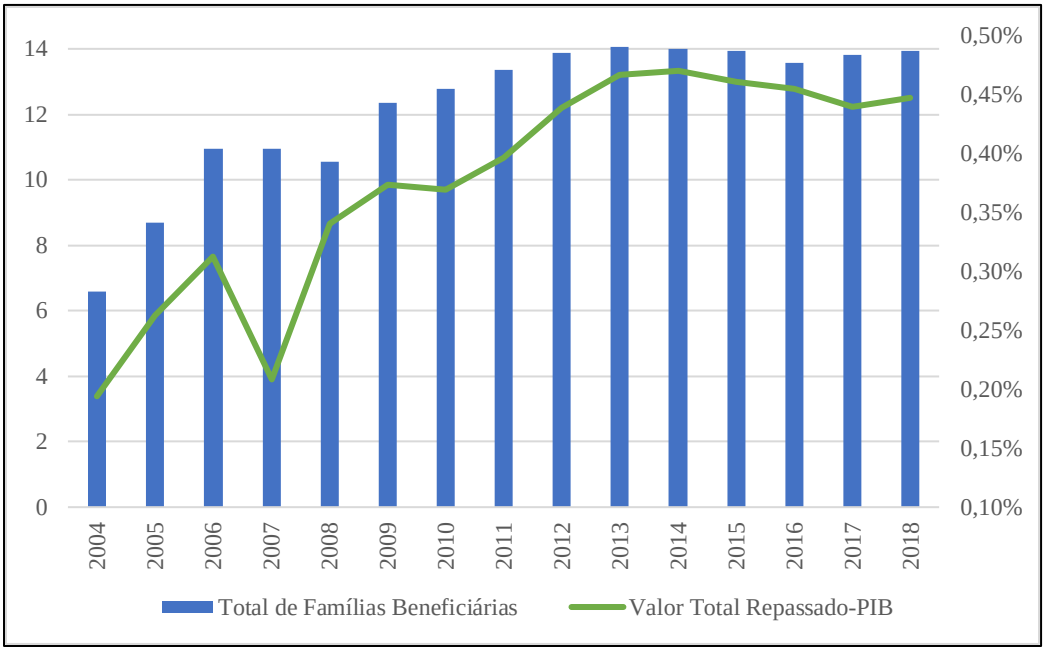

Gráfico 2.1. Evolução do número de famílias atendidas pelo PBF (em milhões, representado no eixo esquerdo) e do custo total do programa em relação ao PIB (representado no eixo direito). Fonte: MDS. Elaboração própria.

2.2. Arcabouço Teórico e Desenho Institucional

A proposta de avaliar em qual medida os avanços desenvolvidos na área da Economia Comportamental podem ser aplicados no campo das Políticas Públicas para combate à pobreza parte do pressuposto de que a etapa de formulação de tais Políticas Públicas é determinante fundamental do seu sucesso após a implementação. Isto é, o desenho institucional da Política Pública e a forma na qual o mesmo é pensado e estruturado é uma fase essencial do processo e deve ser analisada com atenção especial. Dessa forma, esta seção apresenta as principais características e especificidades do PBF no que se refere ao arcabouço teórico que o baseia e os detalhes de seu funcionamento operacional - buscando explorar seus pontos positivos e negativos e encontrar possíveis espaços para incrementos.

2.2.1. Transferências Condicionadas de Renda (TCRs)

O Programa Bolsa Família, como ressaltado anteriormente, não foi formulado como uma nova Política Pública bem delimitada, mas é resultado da agregação de diversas estratégias de combate à pobreza distintas, tendo sido modificado e aperfeiçoado ao longo dos últimos quinze anos. Contudo, o PBF é considerado, inclusive pela comunidade internacional, como um caso bem-sucedido de implementação de uma iniciativa de Transferência Condicionada de Renda (TCR) como forma de alívio da pobreza extrema e tentativa de quebrar o ciclo intergeracional de pobreza dentre a população pobre de um país.

Programas de Transferência Condicionada de Renda fornecem um determinado auxílio financeiro aos seus beneficiários exigindo, em contrapartida, que o mesmo cumpra com uma série de obrigações, denominadas “condicionalidades”, cujo objetivo é a promoção de competências e capacitações como forma de ampliar o leque de oportunidades futuras dos indivíduos para, no caso das crianças e jovens, evitar que os mesmos passem pela situação de pobreza experimentada no presente por seus familiares.

Os primeiros programas sociais com essa abordagem surgiram durante a década de 1990[8]. Ao longo da década de 2000, tais iniciativas se espalharam por inúmeros países em desenvolvimento, notoriamente na América Latina. As TCRs diferem de estratégias tradicionais de combate à pobreza como, por exemplo, transferências diretas de renda (nas quais não são exigidas contrapartidas dos indivíduos beneficiados) ou o simples oferecimento de bens e serviços à população pobre (mediante, por exemplo, disponibilização de cestas básicas ou realização de mutirões de saúde localizados).

De acordo com Rawlings e Rubio (2005), o surgimento de TCRs está relacionado à percepção de que estratégias tradicionais de combate à pobreza apresentavam dificuldade em atingir os objetivos propostos. Serviços públicos de saúde e educação fornecidos em comunidades pobres, por exemplo, eram diversas vezes subutilizados pela população devido a despesas não gerenciáveis, altos custos de oportunidade, dificuldades de acesso e falta de incentivos para investir na educação das crianças. Em contraste, TCRs se mostraram capazes de minimizar esses custos e promover tais incentivos em prol da acumulação de capital humano.

Rawlings e Rubio (2005) sustentam, ainda, que programas sociais baseados em TCRs introduzem ao cenário de políticas públicas quatro inovações em comparação com as estratégias tradicionais de combate à pobreza: (i) foco concomitante na pobreza corrente (por meio do fornecimento de recursos financeiros que fomentam o consumo imediato) e na pobreza futura (ao incentivar a acumulação de capital humano no longo prazo por meio das condicionalidades); (ii) exploração da interconexão e complementariedade de elementos relacionados à saúde, nutrição, educação e bem-estar dos indivíduos; (iii) flexibilidade de opções de consumo para as famílias participantes, uma vez que o benefício é disponibilizado diretamente em dinheiro; e (iv) implementação de métodos de monitoramento recorrentes para avaliar a eficiência do programa.

Fiszbein e Schady (2009) realizam um amplo esforço de mensuração do impacto de diversos programas de Transferência Condicionada de Renda ao redor do mundo. No geral, os

[8] Dentre os programas de transferência condicionada de renda implementados nessa época, destacam-se: *Female Secondary School Assistance Project*, iniciado em 1994 em Bangladesh; o *Progresa*, no México (criado em 1998, renomeado para *Oportunidades* em 2002); e o hondurenho *Programa de Asignación Familiar* (PRAF), também de 1998.

autores demonstram que TCRs obtêm resultados positivos na redução da pobreza e incremento do consumo dentre as famílias beneficiadas. Ademais, o estudo constata que, além de aumentar o nível do consumo, tais programas também promovem a melhora da qualidade desse consumo, uma vez que as famílias passam a comprar produtos alimentícios de melhor valor nutricional e em maiores quantidades. Ainda, os autores atestam que as TCRs avaliadas resultam em redução do trabalho infantil, aumento do número de crianças matriculadas na escola, uso mais frequente de serviços preventivos de saúde e melhor desenvolvimento cognitivo em crianças. Por fim, ressalta-se que para obter resultados positivos esses programas sociais devem considerar a relevância de aspectos como o processo de seleção dos participantes, o montante financeiro adequado para a definição do benefício, a qualidade dos serviços públicos de promoção de capital humano (escolas e sistemas de saúde) fornecidos pelo governo e os métodos de monitoramento e avaliação do programa.

A proliferação de programas sociais de transferência condicionada de renda na última década pode ser justificada, em grande parte, pelo sucesso e notoriedade atingidos pelo Programa Bolsa Família. O PBF foi o primeiro desses programas a ser implementado em grande escala, e seus resultados positivos motivaram a replicação de seu modelo em diversos países, como Chile, Peru, Egito, Guatemala e Indonésia (Barrientos, 2013). No âmbito de tais programas, e de TCRs em geral, o PBF dispõe de diversas especificidades relevantes em seu ordenamento institucional, que são abordadas em seguida.

2.2.2. O PBF: Descentralização e CADÚnico

Desde a unificação de seus programas precursores em 2003, em termos de estrutura organizacional o Programa Bolsa Família permanece praticamente inalterado até os dias atuais. O modelo de gerenciamento do PBF configura um ponto de destaque na medida em que difere do desenho apresentado por programas de Transferência Condicionada de Renda em outros países e é visto por certos estudos como uma das principais causas para o sucesso da iniciativa. Tal modelo é caracterizado por um sistema de cadastro unificado e centralizado, acompanhado por uma rede de administração espalhada - institucional e geograficamente - entre diversas agências e órgãos

públicos (Lindert *et al*., 2007). Com efeito, essa seção ocupa-se de demonstrar as nuances do funcionamento do PBF.

A agência de coordenação e supervisão do PBF é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em janeiro de 2004 a partir da fusão entre o Ministério da Assistência Social e o Ministério de Segurança Alimentar. O órgão responsável pelo programa dentro da estrutura administrativa do MDS é a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), cujas responsabilidades englobam o estabelecimento de diretrizes de execução do PBF, definição dos valores dos benefícios, realização do diálogo com municípios, estados e demais órgãos do Governo Federal, proposição do orçamento anual do programa e estipulação das metas e realização de avaliações regulares do PBF. Em resumo, a SENARC possui a regência do PBF e toma as principais decisões relativas ao programa (Soares e Sátyro, 2009).

No que se refere às condicionalidades impostas aos beneficiários do PBF, cabe ao Ministério da Educação (MEC) e ao Ministério da Saúde (MS) a estipulação das contrapartidas relacionadas à frequência escolar e comparecimento às obrigações médicas estabelecidas, respectivamente. Ademais, o MEC e o MS devem acompanhar o cumprimento de tais condicionalidades e consolidar essas informações a fim de reportá-las ao MDS. A Caixa Econômica Federal (CEF) é o órgão responsável pela operação do programa e pagamento dos seus beneficiários. O banco recebe as informações compiladas pelos municípios no Cadastro Único (CADÚnico) e efetiva as transferências de renda de acordo com a renda, tamanho e desempenho nas condicionalidades das famílias beneficiárias.

Ademais, diversas outras entidades governamentais dialogam nesse arranjo descentralizado de administração do PBF. Dentro da estrutura do MDS, a Secretaria da Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) é responsável pela realização sistemática de avaliações qualitativas e quantitativas dos impactos de longo prazo do programa, e a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP) promove acordos intergovernamentais e interministeriais e com a sociedade civil em relação às atividades de geração de trabalho e renda. Ainda, a Controladoria Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público, em conjunto, são encarregados do controle e supervisão formal do programa.

Por fim, as responsabilidades de cada nível de governo são atribuídas da seguinte maneira. O governo federal, por meio da SENARC, formula os procedimentos e instrumentos de gestão, fornece apoio técnico e financeiro a estados e municípios e disponibiliza canais de comunicação a gestores e beneficiários, além de articular ações complementares com outros órgãos. Aos estados, cabe a articulação para o acompanhamento das condicionalidades e a capacitação e apoio técnico aos municípios. Por fim, os municípios são responsáveis pela gestão local do PBF: realizam o acompanhamento das famílias beneficiárias, gerem os benefícios e recursos financeiros e fiscalizam as ações do programa (MDS, 2017).

De acordo com diversos autores (Lindert *et al*., 2007; Bastagli, 2008; Soares e Sátyro, 2009), a estrutura organizacional diversificada e descentralizada do Programa Bolsa Família - caracterizada por atribuir papeis distintos e inter-relacionados para União, governos estaduais e munícipios, além de incorporar um grande número de órgãos e entidades governamentais - é um dos principais fatores responsáveis pelo êxito do programa, na medida em que possibilita seu funcionamento nas mais distintas e remotas regiões do país. Com efeito, desde 2006, o MDS utiliza o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), elaborado pelo próprio ministério, com o objetivo de avaliar a qualidade e eficácia da gestão local do programa em cada município atendido pelo PBF (MDS, 2017).

Embora a gestão descentralizada do PBF seja um aspecto enaltecido pela ampla maioria dos autores que propõe uma análise do programa, analogamente, grande parte desses comentadores destaca outra faceta relevante da estrutura do PBF, que, em oposição, possui caráter centralizador: o Cadastro Único (CADÚnico). Estabelecido em junho de 2001, o CADÚnico é um banco de dados nacional que reúne uma série de informações acerca das famílias brasileiras cuja renda é inferior a meio salário mínimo, como características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outros (MDS, 2017). O CADÚnico é o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, sendo usado para a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família, Programa Minha Casa Minha Vida e diversos outros programas de assistência social. O

CADÚnico é abastecido pelos municípios, por meio de pesquisas e coletas periódicas, e gerido pelo MDS.

Conforme Lindert *et al*. (2007), dentre as vantagens da utilização do CADÚnico estão: (i) facilidade de mapeamento das famílias aptas a receber o benefício e sua inclusão no programa; (ii) prevenção de eventuais duplicações de benefícios; (iii) redução de custos operacionais dos programas sociais do governo, uma vez que o banco de dados é compartilhado; (iv) simplificação do processo de monitoramento do programa; e (v) agilidade na remoção de participantes que não atendem aos critérios de entrada no programa.

Portanto, no que compete à sua estrutura organizacional e institucional, o Programa Bolsa Família conta com uma combinação de características unificadoras e medidas descentralizadoras, de modo a viabilizar um programa de grandes dimensões. Avaliações e estudos acerca de impactos socioeconômicos do PBF indicam os efeitos positivos que este promove nas condições de renda e bem-estar de seus beneficiários. A próxima seção trata de apresentar e comentar os números relativos a esses apontamentos.

2.3. Impactos Sociais e Econômicos

No decorrer dos últimos quinze anos, notadamente no período entre 2003 e 2010, a população brasileira - em particular, sua parcela mais pobre - verificou um incremento considerável em suas condições de renda e qualidade de vida em geral. Ao se analisar dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é possível observar que, no período em questão, o país apresentou melhora em seus indicadores de expectativa de vida, mortalidade infantil, alfabetização da população, renda *per capita*, saneamento básico, entre diversos outros. Muito embora tais incrementos sejam resultado do momento econômico favorável vivido pelo país na década passada, um grande número de estudos ressalta a importância de programas sociais implementados pelo governo - dentre eles, o Bolsa Família - para alcançar esses resultados.

Nesse contexto, o PBF é recorrentemente citado como um dos responsáveis pela expressiva redução da miséria e da pobreza extrema no país na última década (Brandão Jr. e Aragão, 2007), pelo arrefecimento da desigualdade social e econômica, mensurada pelo Coeficiente de Gini[9] (Soares, 2009) e pela saída do país do Mapa Mundial da Fome[10] em 2014 (FAO, 2015). Ainda, o programa é mencionado como um fator contribuinte para a melhora dos níveis e padrões de consumo da população (Campello e Neri, 2013) e expansão do uso de serviços públicos relacionados à saúde e educação (Bastagli, 2008). Por fim, um grande número de autores revela impactos positivos que o PBF promoveu de maneira indireta na sociedade brasileira, que não constavam no escopo original dos objetivos do programa. Dessa maneira, em seguida, são apresentados diversos estudos acerca dos resultados obtidos pelo PBF em quatro dimensões: (i) cobertura e focalização; (ii) pobreza e desigualdade; (iii) saúde e educação; e (iv) impactos indiretos.

2.3.1. Cobertura e Focalização

De acordo com dados de junho de 2018 do Ministério do Desenvolvimento Social, o Programa Bolsa Família atualmente atende 13,7 milhões de famílias e o total de transferências atinge R$ 29,7 bilhões, com o valor médio de R$ 178,04 por transferência (MDS, 2018). O PBF está presente em todos os municípios do país, sendo que o estado com o maior número absoluto de famílias beneficiadas é a Bahia (1.814.826 famílias), ao passo que o estado com menos domicílios no programa é Roraima, com 45.890 famílias atendidas. A região do país com maior número de beneficiados do PBF é o Nordeste, onde 6.942.227 famílias são beneficiadas. Em relação ao valor médio do benefício, a maior quantia é verificada no Acre (R$ 255,49) e o menor montante em Roraima (R$ 147,02).

Em termos relativos, mais da metade das famílias beneficiadas pelo programa reside na região Nordeste - que concentra 50,3% das famílias atendidas. Em seguida, está a região Sudeste,

[9] O Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade que consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade e 1 corresponde à completa desigualdade.

10 O Mapa Mundial da Fome é um relatório divulgado periodicamente pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e indica os países nos quais 5% ou mais da população ingere menos calorias diárias do que o recomendado pela Organização Mundial da Saúde (OMS).

com 25,4% das famílias beneficiadas, a região Norte (11,4%), a região Sul (7,4%) e, por fim, a região Centro-Oeste (5,3%). Em relação à proporção da população dos estados que é atendida pelo PBF, o Maranhão registra o maior valor, com 57% da sua população total cadastrada no programa, de acordo com dados do Censo Demográfico de 2010. Nesse contexto, destacam-se, ainda, Piauí e Alagoas, onde 53,1% e 50,9% da população são amparadas pelo programa, respectivamente. No extremo oposto, apenas 7,3% da população de Santa Catarina e 11,7% dos cidadãos do Distrito Federal encontram-se nessa situação. O Gráfico 2.2 ilustra tal panorama para todas as unidades da federação, sendo que tons mais escuros de azul representam uma maior proporção da população atendida pelo PBF, e vice-versa.

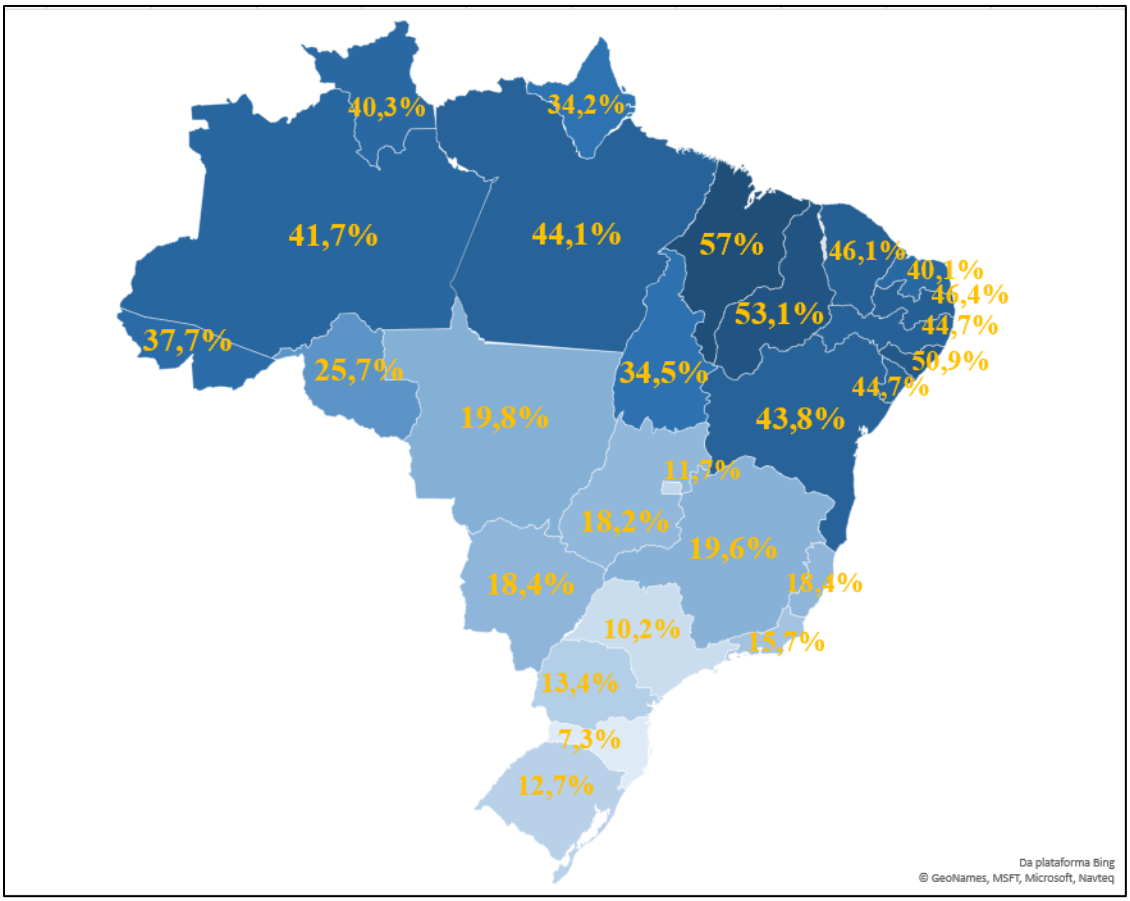

Gráfico 2.2 Proporção de famílias atendidas pelo PBF dentre o total de domicílios apurados pelo Censo 2010, segundo Unidade da Federação. Fonte: MDS, IBGE. Elaboração própria.

Com efeito, é observado que o PBF possui uma ampla cobertura nacional, sendo capaz de atender um grande número de pessoas em todas as regiões do país. No entanto, a fim de avaliar a

eficácia de um programa de transferência condicionada de renda cujo objetivo é a minimização da pobreza, torna-se fundamental mensurar seu grau de focalização (Barros *et al*., 2010). O nível de focalização indica a porcentagem dos beneficiários de um programa que pertence a cada centésimo da distribuição de renda da população do país em questão. Sendo assim, um programa bem focalizado apresenta elevada incidência de beneficiários nos centésimos mais pobres da população.

O Gráfico 2.3 expõe estimativas do grau de focalização do Bolsa Família obtidas por Barros *et al*. (2010) a partir de dados do MDS referentes ao PBF e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do ano de 2008. Os resultados mostram que, por exemplo, cerca de 84% dos beneficiários do programa encontravam-se entre os 25% mais pobres da população brasileira naquele ano, e não mais que 2% dos atendidos estavam em centésimos da distribuição de renda localizados na metade menos pobre. Segundo os autores, tais dados constituem evidência da focalização adequada do PBF, isto é, sua eficácia em atender a parcela economicamente mais necessitada da população brasileira - o que potencializa seus efeitos na redução da pobreza e da desigualdade social. Tais conclusões são reforçadas por resultados semelhantes obtidos por Soares *et al*. (2011) e Tavares *et al*. (2009).

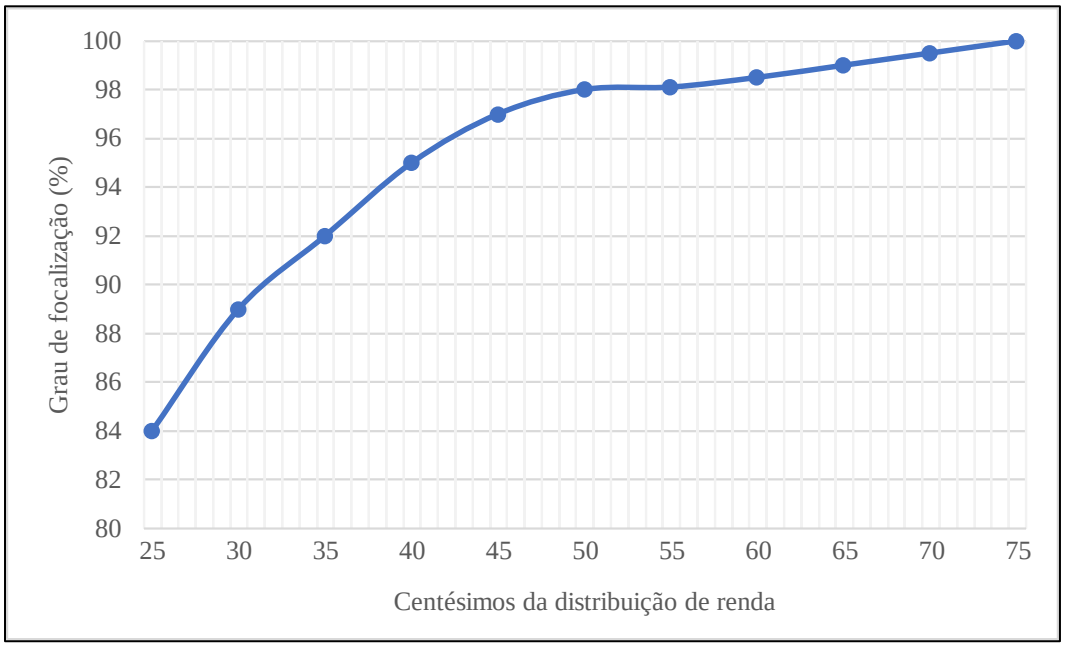

Gráfico 2.3: Grau de focalização do PBF por centésimos da distribuição de renda domiciliar *per capita*. Fontes: Barros *et al*. (2010) com base na PNAD 2008. Elaboração própria.

2.3.2. Pobreza e Desigualdade

Conforme Herculano e Osorio (2014), entre 2003 e 2011, a renda *per capita* brasileira mensal cresceu mais de 40%, de cerca de R$ 550,00 para pouco mais de R$ 770,00, ao passo que a desigualdade de renda medida pelo Coeficiente de Gini diminuiu 9,2%, de 0,576 para 0,523. Concomitantemente, nos parâmetros adotados pelo Plano Brasil Sem Miséria (BSM)[11], a parcela da população em situação de extrema pobreza passou de 8% para pouco mais de 3% e na situação de pobreza recuou de 16% para 6%. Nesse contexto, diversos estudos buscam compreender a contribuição do Programa Bolsa Família no alcance desses resultados.

Soares *et al*. (2014) avaliam o impacto do PBF nos níveis de pobreza do país a partir da evolução da porcentagem da população em condição de pobreza, segundo os dois patamares de renda *per capita* que determinavam a elegibilidade para o programa no momento de sua criação. Em janeiro de 2004, tais patamares estipulavam que a pobreza extrema era definida por um rendimento *per capita* mensal de até R$ 50,00 e a pobreza, por sua vez, era definida por uma renda *per capita* mensal máxima de R$ 100,00. O Gráfico 2.4 mostra a evolução da parcela da população brasileira abaixo de cada uma dessas linhas de pobreza entre 1999 e 2009, evidenciando a melhora alcançada no período - sobretudo após 2003, ano de implementação do PBF.

[11] De acordo com os termos definidos pelo plano, os indivíduos considerados extremamente pobres são aqueles com renda domiciliar *per capita* mensal inferior a R$ 70,00 e os pobres são aqueles com renda maior ou igual a R$ 70,00 e inferior a R$ 140,00, em valores da época (MDS, 2011).

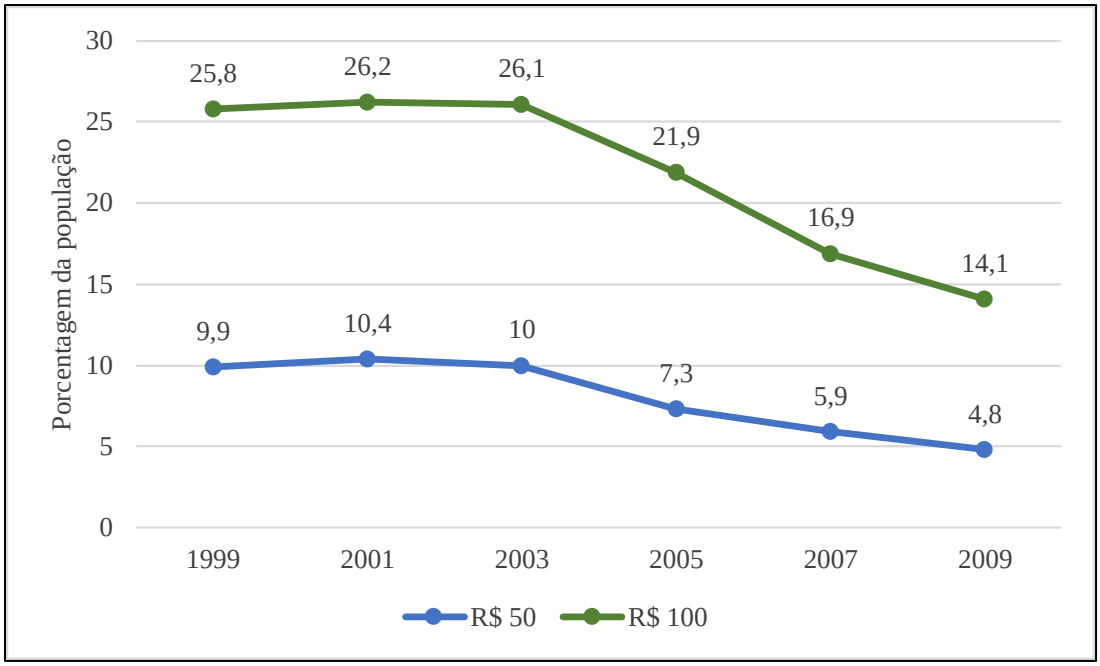

Gráfico 2.4: Evolução da Pobreza no Brasil, 1999-2009. Fonte: Soares *et al*. (2014). Elaboração própria.

É nítida a evolução no período, com a pobreza extrema diminuindo 5,1 pontos percentuais (p.p.) e a parcela da população em condição de pobreza retraindo 11,7 p.p. Contudo, não se pode atribuir a totalidade dessa redução ao PBF, uma vez que outros elementos - como a expansão do mercado de trabalho, aumento dos salários reais e ampliação da cobertura previdenciária - também contribuíram para esse movimento. A fim de estimar o efeito do Bolsa Família sobre a pobreza, os autores calcularam para cada ano considerado a porcentagem de pobres que haveria no país caso as transferências do PBF não tivessem ocorrido. A diferença entre as taxas de pobreza calculadas para a distribuição da renda domiciliar *per capita*, com e sem o benefício, reflete o efeito redutor de pobreza do programa.

Os resultados obtidos pelos autores são sintetizados na Tabela 2.1. As duas primeiras colunas trazem a redução, em pontos percentuais, da pobreza e da pobreza extrema no Brasil em cada período. Por sua vez, as terceira e quarta colunas mostram a proporção dessa redução que pode ser atribuída ao Programa Bolsa Família – nessas colunas, valores acima de 100 indicam que, caso o PBF não existisse, a pobreza no país seria mais que o dobro do observado no período em questão.

Período	Redução na pobreza (p.p.)		Parcela da redução atribuível ao PBF	
	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza (%)	Pobreza extrema (%)
2001-2003	0,1	0,4	269	140
2003-2005	4,2	2,7	17	40
2005-2007	5,0	1,4	23	92
2007-2009	2,8	1,0	59	140

Tabela 2.1: Redução da pobreza e parcela atribuível ao PBF. Fonte: Soares *et al*. (2014). Elaboração própria.

Desse modo, a Tabela 2.1 retrata que, no período 2003-2005, a pobreza diminuiu 4,2 p.p. e a pobreza extrema retrocedeu 2,7 pontos percentuais. De acordo com as estimativas dos autores, o PBF foi responsável por 17% desse arrefecimento da pobreza e por 40% do recuo da pobreza extrema. Nesse contexto, é ainda mais expressivo que, no período de 2007 a 2009, o estudo indica que o PBF foi causador de quase 60% da redução da pobreza e, de acordo com os autores, responsável por manter a pobreza extrema em queda justamente em um período em que a renda do trabalho dos mais pobres verificou retração (Soares *et al*., 2014). Esses resultados encontram paralelo em estudos que sustentam que a extrema pobreza no Brasil seria entre um terço (Soares *et al*., 2011) e metade maior (Souza *et al*., 2011) sem as transferências do Programa Bolsa Família.

Além de fornecer alívio imediato na condição de pobreza da população, as transferências realizadas pelo PBF também configuram uma redistribuição de renda no país - e, consequentemente, promovem um abrandamento da desigualdade de renda -, uma vez que consistem em uma realocação relativa de recursos na economia, da camada mais rica da população em favor de suas parcelas mais pobres. O Gráfico 2.5 ilustra a evolução do Coeficiente de Gini da renda domiciliar *per capita* entre 1996 e 2009, sinalizando expressiva melhora após a implementação do PBF em 2003.

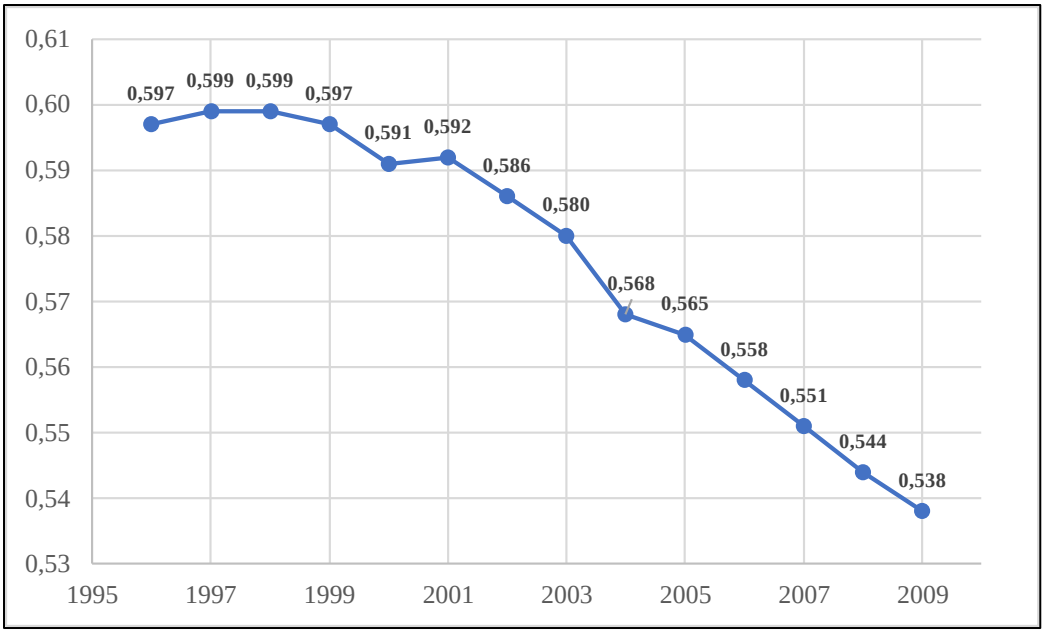

Gráfico 2.5: Coeficiente de Gini da renda domiciliar *per capita*, 1996-2009. Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Soares *et al*. (2011) utilizam dados da PNAD para decompor a variação do Coeficiente de Gini no período dentre as diversas fontes de renda - renda do trabalho, renda de aposentadorias e pensões, renda de juros, dividendos e aluguéis e rendas provenientes de transferências (nas quais o PBF se insere) - a fim de mensurar a contribuição de cada uma na melhora verificada na distribuição de renda. Como resultado, os autores atestam que o PBF foi responsável por 21% da variação no Coeficiente de Gini entre 2003 e 2009. Tal fato pode ser considerado significativo, uma vez que as rendas provenientes do programa correspondem a menos de 0,8% da renda total das famílias e os gastos totais com o programa não atingem 0,5% do PIB nacional. Resultados semelhantes são obtidos por Soares (2006) e Souza *et al*. (2010).

Ainda, é válido ressaltar que tais estudos focam em mensurar os impactos imediatos do PBF na desigualdade de renda, isto é, aqueles que resultam das transferências monetárias às famílias atendidas. Contudo, destaca-se que as condicionalidades determinadas pelo programa tendem a contribuir ainda mais para a redução da desigualdade social e melhor distribuição de renda no país no futuro. Nesse contexto, os impactos do PBF em aspectos relacionados às condicionalidades do programa são apresentados a seguir.

2.3.3. Saúde e Educação

Como ressaltado anteriormente, o Programa Bolsa Família, no papel de uma estratégia de combate à pobreza baseada na transferência condicionada de renda, objetiva combater a problemática da população em condição de pobreza em duas frentes: (i) alívio da pobreza corrente, por meio de benefícios monetários que viabilizam o aumento do consumo imediato; e (ii) ruptura do ciclo intergeracional de pobreza por meio de incentivos à acumulação de capacitações e capital humano a partir das condicionalidades inseridas no programa.

No que tange ao primeiro objetivo, verificou-se que o PBF é, de acordo com diversos parâmetros, considerado exitoso em reduzir os níveis de pobreza e desigualdade de renda na população, contribuindo significativamente para a melhora observada nesses quesitos no Brasil nos últimos quinze anos. Desse modo, em seguida, são apresentados os resultados obtidos pelo programa em seu segundo objetivo, a partir da análise de seus impactos nas duas esferas nas quais as condicionalidades do PBF buscam intervir: saúde e educação.

Desde a implementação do PBF, o MDS realizou duas rodadas da Pesquisa "Avaliação de Impacto do Bolsa Família" (AIBF), cujo objetivo consiste em mensurar os impactos do programa por meio do contraste entre famílias beneficiárias e não beneficiárias[12] do PBF, considerando condições de acesso à educação, saúde e mercado de trabalho. Em relação à saúde, a AIBF II, divulgada em 2012, realça que o programa gerou impactos efetivos na melhoria das condições de saúde de crianças beneficiárias, reduzindo a desnutrição aguda e permitindo o cumprimento mais regular do calendário vacinal. A proporção de crianças beneficiárias consideradas nutridas (considerando o Índice de Massa Corporal, IMC[13]) foi 39,4 p.p. superior em comparação com crianças não beneficiárias, e a parcela de crianças vacinadas no período adequado contra a poliomielite e tétano, difteria e coqueluche (DTP) foi, respectivamente, 15 p.p. e 19 p.p. maior em famílias participantes do programa.

[12] A pesquisa é realizada entre três grupos distintos: (i) famílias beneficiárias do PBF; (ii) famílias que não são beneficiárias, mas estão incluídas no Cadastro Único; e (iii) famílias não incluídas no Cadastro Único, mas com perfil semelhante ao das famílias cadastradas (MDS, 2012).

[13] O Índice de Massa Corporal (IMC) é uma medida internacional usada para calcular se uma pessoa está no peso ideal a partir da relação entre sua massa corporal e altura.

De acordo com a AIBF II, a participação no PBF também impacta positivamente as gestações, resultando em menor quantidade de partos prematuros entre as famílias beneficiárias: o número de crianças nascidas a termo, ou seja, após um período de gestação entre 37 e 41 semanas, foi 14,1 pontos percentuais maior nas famílias beneficiárias, em comparação com as famílias não beneficiárias. Ainda, verificou-se que mulheres grávidas amparadas pelo programa se mostraram mais presentes no acompanhamento pré-natal.

Ademais, diversos estudos têm constatado o impacto do programa na redução da mortalidade infantil (Rasella *et al*., 2013; Shei, 2013). O trabalho de Rasella *et al*. (2013) revela uma redução de cerca de 19% na mortalidade infantil de crianças de até cinco anos em municípios com alta cobertura do programa, em relação aos de menor cobertura, após os efeitos das diferenças socioeconômicas e demográficas entre os municípios terem sido controlados. A maior presença do PBF também estava associada a uma maior taxa de vacinação, menor proporção de mulheres gestantes sem realizar acompanhamento pré-natal e menor admissão de crianças de até cinco anos em hospitais (Soares, Ribas e Osorio, 2008). Ainda, Cotta e Machado (2012) constatam que o PBF foi capaz de promover uma maior segurança alimentar e nutricional aos seus beneficiários - entendida como o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade em quantidade suficiente.

No que se refere à educação, a AIBF II também indica que a participação no PBF promove impacto positivo na educação de crianças e jovens. A pesquisa aponta que a frequência escolar entre crianças de 6 a 17 anos foi 4,4 p.p. maior nas famílias beneficiárias em relação às famílias não beneficiárias. Nesse contexto, destaca-se que na região Nordeste essa diferença foi de 11,7 p.p. a favor das crianças das famílias beneficiárias. Além disso, a progressão de ano para crianças de 6 a 17 anos de famílias beneficiárias foi 6,0 p.p. maior em comparação com famílias não beneficiárias.

Os resultados obtidos pela AIBF II encontram paralelos em diversos estudos acerca do tema. Bastagli (2008) estima um aumento em 4% na frequência escolar entre as crianças pobres de 7 a 15 anos quando comparado àquelas que não participavam do Programa Bolsa Família. Simões (2012) aborda o impacto que o tempo de participação no programa, associado ao valor do

benefício, tem sobre os resultados escolares no longo prazo, encontrando evidências de que o benefício oferecido pelo PBF estimula ganhos crescentes no desempenho escolar de crianças beneficiadas. Por fim, Brauw *et al*. (2014), utilizando um painel de dados de domicílios entre os anos de 2005 e 2009, indicam uma melhora estatisticamente significativa para os indicadores de frequência e desempenho escolar de crianças e jovens de 6 a 17 anos, sobretudo entre meninas.

Portanto, é possível concluir que o PBF promoveu, ao menos em parte, um incremento nas condições de saúde e educação da população atendida pelo programa. Destaca-se, ainda, que as melhorias verificadas encontram paralelo nas condicionalidades implementadas no escopo do programa, que focam vacinação de crianças e acompanhamento pré-natal (no caso da saúde) e taxas de matrícula e frequência escolar (no caso da educação). No entanto, estudos variados demonstram que os impactos do PBF não se limitam à redução dos níveis de pobreza e melhora das condições relacionadas às condicionalidades do programa. Os impactos indiretos são apresentados e comentados em seguida.

2.3.4. Impactos Indiretos

Como resultado do relativo sucesso do PBF, existe um grande número de estudos que exploram os efeitos positivos do programa para além dos indicadores avaliados por seus órgãos de monitoramento e principais pesquisas correlatas. Diversos estudos demonstram, por exemplo, que há um ganho de participação no mercado de trabalho (mesmo que informal) para os beneficiários adultos, sobretudo mulheres. Oliveira *et al*. (2007) estimam uma participação 2,6 p.p. maior como efeito do programa, sendo que este efeito é 4,5 p.p. maior para mulheres quando comparado aos homens. Medeiros, Britto e Soares (2007) constatam que o programa reduz a probabilidade de uma mulher empregada deixar seu trabalho em 6%. Ainda, Araújo, Gomes e Lima (2014) indicam uma redução de 7,9% nos níveis de trabalho infantil no Nordeste em decorrência dos efeitos positivos do PBF nos índices de matrícula e permanência escolar.

Outro aspecto abordado com frequência é o papel do PBF no empoderamento das mulheres. Ao priorizar a concessão do benefício às mulheres da família, o programa promove maior autonomia e poder nas decisões familiares e na compra de bens duráveis, remédios e

vestuário para as mulheres beneficiárias. Suarez e Libardoni (2007) destacam que as mulheres que são titulares do benefício do PBF obtêm ganhos intrafamiliares na relação de gênero na medida em que se tornam mais independentes financeiramente de seus maridos, passando a ter maior poder de decisão na alocação de recursos no domicílio. Em conformidade, Moreira *et al.* (2011) sustentam que os reflexos do PBF sobre o empoderamento feminino são observados na melhoria das condições de vida, das relações familiares, na conscientização e autoestima. Nesse contexto, vale ressaltar que a afirmação da autoridade dessas mulheres no espaço doméstico é decorrente muito mais da capacidade de compra gerada pelo benefício do que da mudança nas relações tradicionais de gênero.

Ainda, a AIBF II revela que mulheres beneficiárias têm ampliado sua autonomia na decisão de participar do mercado de trabalho e sobre o uso de métodos contraceptivos, tendências que provavelmente contribuíram para a expressiva diminuição da fecundidade verificada no Brasil entre os anos de 2000 e 2010, inclusive entre mulheres de baixa renda. Conforme Patrício (2012), entre as mulheres com renda domiciliar *per capita* de até R$ 70, a fecundidade caiu de 5,1 filhos para 3,6 no período. A partir de dados da PNAD, verifica-se que, entre 2003 e 2013, enquanto o número médio de filhos por mulher recuou 10,7% no Brasil, dentre as famílias 20% mais pobres do país - faixa da população que coincide com o público-alvo do PBF - a retração foi mais acentuada: 15,7%. Para as mães das famílias 20% mais pobres do Nordeste, a queda foi ainda maior, alcançando 26,4% no período analisado.

Por fim, diversos estudos avaliam os impactos macroeconômicos do PBF, isto é, os efeitos multiplicadores das transferências promovidas pelo programa na economia. Nesse contexto de análise, os resultados obtidos por Neri, Vaz e Souza (2013) são resumidos no Gráfico 2.6. Os autores estimam um efeito multiplicador do PBF sobre o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil da ordem de 1,78, ou seja, cada gasto adicional de 1% do PIB no PBF se traduziria em uma expansão de 1,78% na atividade econômica do país. Ademais, é sustentado que o PBF possui um efeito multiplicador de 1,98 no consumo final e de 2,4 no consumo das famílias.

Ainda, os autores destacam que, dentre as transferências sociais promovidas pelo governo, o PBF é a que possui maior efeito multiplicador em todos os parâmetros analisados, sendo que o

Seguro Desemprego e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) também apresentam impactos positivos no nível de atividade econômica. Em contraste, as transferências previdenciárias e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) verificam multiplicadores inferiores a 1 - o que indica que o custo para manter tais transferências é superior ao seu retorno em termos do nível de consumo e expansão do PIB.

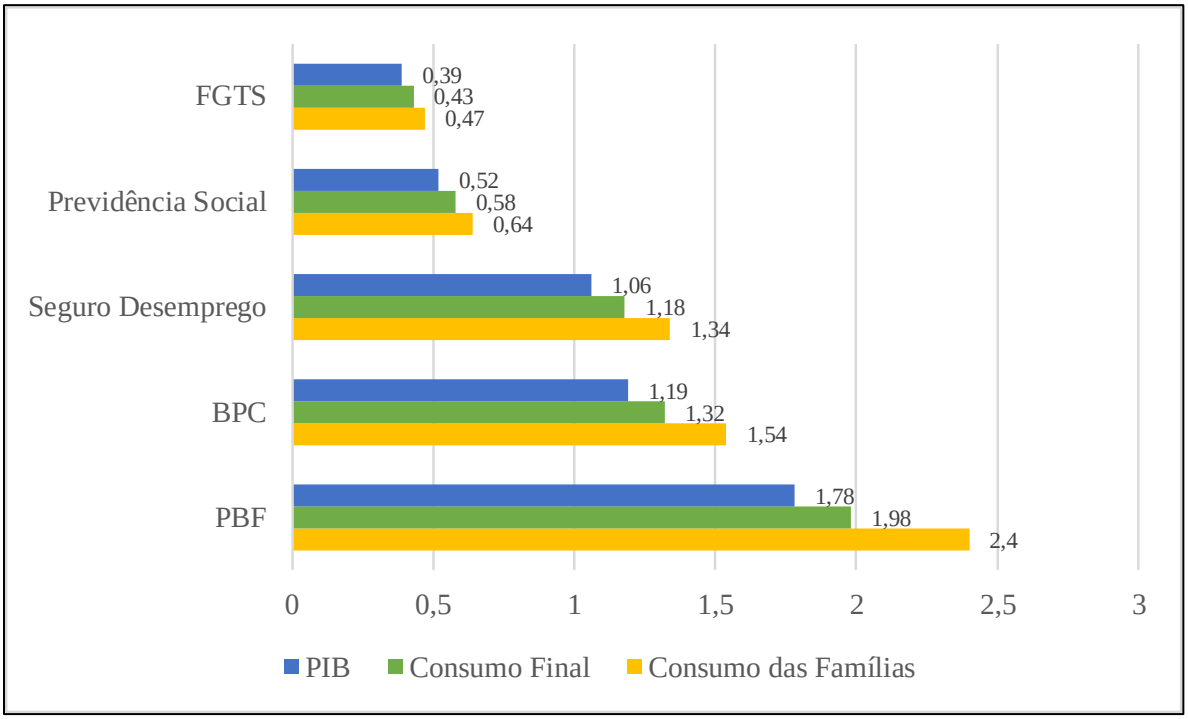

Gráfico 2.6: Efeitos multiplicadores das transferências sociais. Fonte: Neri, Vaz e Souza (2013). Elaboração própria.

Tais resultados são confirmados por uma série de estudos[14] que defendem que a simples expansão das transferências do PBF produziria efeitos positivos sobre a produção e a renda das famílias, além de contribuir para diminuir a desigualdade pessoal e regional de renda. Ainda, os autores ressaltam que os efeitos multiplicadores apresentados são tão maiores quanto mais focalizadas as transferências na população mais pobre, uma vez que tais famílias possuem maior propensão marginal a consumir.

[14] Zylberberg, 2008; Azzoni *et al*., 2007; Grijó, 2006; Mostafa, Souza e Vaz, 2010.

A despeito dos inúmeros estudos que apontam os impactos positivos do PBF, há, igualmente, diversos trabalhos e resultados que permitem a elaboração de críticas ao programa. Desse modo, a seção seguinte trata de abordar brevemente aspectos do debate acerca do PBF, apresentando posições favoráveis e contrárias ao programa, bem como discordâncias acerca de sua continuidade e modo de funcionamento no futuro.

2.4. Debate

Em contraposição aos muitos estudos apresentando os impactos positivos do PBF e advogando pela sua continuidade e expansão, nos últimos anos considerações sobre a necessidade de continuidade do programa na escala atual e de seu real efeito nos indicadores econômicos e sociais têm sido levantadas por diversos membros da sociedade, tanto da esfera política como da população civil. Algumas críticas, sobretudo as contrárias ao programa, parecem, em grande medida, muito associadas a uma determinada visão de mundo, além de preconceito e desconhecimento em relação ao programa. Outras, não necessariamente contrárias ao programa, visam muito mais seu aperfeiçoamento.

É argumentado, por exemplo, que o PBF sofre de relativa comodidade devido ao seu *status* de prestígio como Política Pública, e que o programa falha em cumprir com seu objetivo de romper o ciclo intergeracional de perpetuação da pobreza, haja vista o número crescente de beneficiários, oposto ao esperado de um programa com este escopo. Ademais, são apontadas diversas fraquezas operacionais do programa e a necessidade por reformas, além de debater o uso político-eleitoral do PBF e as reais implicações e efeitos das condicionalidades inerentes ao mesmo[15].

O argumento de que, supostamente, o benefício monetário oferecido pelo programa causaria um desincentivo ao trabalho é defendido por muitos membros da sociedade civil. Entretanto, a pesquisa AIBF II demonstra que o programa não provoca efeito desmobilizador de beneficiários no mercado laboral, seja em termos de ocupação, procura de emprego ou jornada de trabalho. Oliveira e Soares (2012) sustentam que chefes de famílias beneficiárias, de 30 a 55 anos

[15] Nesse sentido, algumas críticas tecidas ao PBF podem ser vistas em Moura (2007), Bichir (2010) e Prado (2011).

de idade, apresentam nível de atividade, ocupação e jornada próximos aos de chefes de nível socioeconômico equivalente. Ainda nesse contexto, é muito argumentado que as transferências estimulariam as taxas de fecundidade da população pobre devido ao caráter variável do benefício. Entretanto, tal posição é confrontada com os dados verificados e apresentados anteriormente, que apontam a retração recente das taxas de fecundidade em famílias de baixa renda.

No que se refere aos efeitos do programa nos níveis de educação, alguns autores demonstram que, a despeito do incremento observado nas taxas de matrícula e frequência escolar, crianças beneficiárias do PBF possuem probabilidade cerca de 4 pontos percentuais maior do que não beneficiárias de retenção escolar (Soares, Ribas e Osorio, 2008). Ainda, é argumentado que o PBF foi incapaz de promover uma melhora na qualidade do ensino básico no país, traduzido na piora verificada na colocação do Brasil nos principais *rankings* internacionais de educação, como o PISA (Bastagli, 2008). Nesse contexto, o centro da crítica é que o programa teria como foco apenas medidas quantitativas, e não qualitativas.

Contudo, acerca desse ponto se faz necessária a observação de que a melhoria da qualidade do sistema educacional do país não pertence ao escopo do programa. Nesse sentido, a proposta das condicionalidades do PBF se limita a incentivar o acesso de crianças e jovens à educação. Sendo assim, é apontada, justamente, a necessidade de complementariedade das políticas públicas (no caso, sociais e educacionais), a fim de que os efeitos potenciais do programa sejam concretizados.

No âmbito da saúde, uma pesquisa realizada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) expõe evidências de que em uma série de municípios o PBF não obteve êxito em elevar a taxa de vacinação de crianças. Nesse caso, o estudo conclui que tal fato se deve, sobretudo, à irregularidade do acesso da população a serviços adequados de saúde. Desse modo, é ressaltado que não basta ao governo apenas estabelecer as condicionalidades do programa, mas também disponibilizar recursos e serviços públicos de qualidade para as populações mais pobres e isoladas geograficamente do país.

Outra preocupação muito presente em estudos e na população civil em geral é o uso político e eleitoral do programa. Marques (2005) enfatiza que em alguns municípios as transferências relacionadas ao PBF correspondem a mais de 40% do orçamento total do município, o que pode fazer com que prefeitos e autoridades públicas se sintam incentivados a manter seus cidadãos em situação de pobreza e, consequentemente, elegíveis ao programa. Ainda, em casos recentes, o PBF é acusado de gerar níveis de dependência que são explorados por candidatos em eleições em todos os níveis administrativos (Bastagli, 2008).

Por fim, a eficácia do acompanhamento das condicionalidades também é muito discutida, devido à dificuldade de promover um monitoramento sistemático em escala nacional. Soares e Sátyro (2009) constatam que, no ano de 2008, a taxa de acompanhamento das contrapartidas educacionais era de 85% das famílias beneficiárias. No caso das condicionalidades da saúde, o monitoramento não atingia 60% dos domicílios atendidos. Com efeito, é recorrente o apontamento de que se faz necessária a elaboração de técnicas mais adequadas de acompanhamento ou, até mesmo, reformulação das condicionalidades.

Nesse contexto de tentativas de melhorar a eficácia do PBF, Lindert *et al*. (2007) sugerem quatro modificações no escopo do programa, tendo como base programas de transferência condicionada de renda implementados no Chile, México e Estados Unidos. São elas: (i) implementar limites para o prazo de concessão do benefício às famílias, ou adotar reduções graduais no valor das transferências; (ii) elevar a idade máxima de acompanhamento das condicionalidades de educação de 15 para 18 anos; (iii) introduzir benefícios variáveis maiores para famílias com filhos mais velhos, uma vez que jovens e adolescentes possuem custos de oportunidades superiores para permanecerem na escola; e (iv) aplicar bônus para famílias nas quais crianças são aprovadas na escola e apresentem bom desempenho escolar.

Fato é que - assim como qualquer Política Pública de grande escala - o PBF possui inúmeros pontos fortes, bem como fraquezas que podem significar ameaças para sua continuidade e eficácia no futuro, principalmente em um cenário político de instabilidade, incertezas e radicalismo. Nesse contexto, abre-se espaço para um debate frutífero no que concerne às práticas que possam incrementar Políticas Públicas, particularmente de combate à pobreza, e torná-las mais

eficientes. Com base nos conceitos desenvolvidos no âmbito da Economia Comportamental, o próximo capítulo trata de explorar possíveis diálogos nesse sentido, com foco na experiência do Programa Bolsa Família.

Capítulo 3

Economia Comportamental e Políticas Públicas: perspectivas para o Programa Bolsa Família

No primeiro capítulo, foram apresentados os principais conceitos elaborados e desenvolvidos pelo campo da Economia Comportamental, bem como suas possíveis aplicações para o estudo das condições de pobreza e desenvolvimento de Políticas Públicas. O segundo capítulo, por sua vez, teve como finalidade traçar um panorama geral do Programa Bolsa Família, expondo as principais características e resultados obtidos pelo programa. O objetivo deste capítulo final é estabelecer uma tentativa de diálogo entre os avanços teóricos da EC aplicados às Políticas Públicas e o desenho institucional e as características do PBF, buscando destacar eventuais pontos de melhoria do programa.

Desse modo, o capítulo encontra-se dividido em cinco partes. A primeira seção trata de uma breve revisão da literatura acerca das aplicações práticas de *insights* comportamentais no desenho de Políticas Públicas. Posteriormente, é mostrado como os conceitos da EC vistos no primeiro capítulo - principalmente aqueles relacionados à "Mentalidade da Escassez" - se inserem no contexto brasileiro e no âmbito do PBF. Em seguida, a terceira parte explora potenciais *nudges* que poderiam ser concebidos dentro do escopo do PBF, a fim de incrementar seus resultados e tornar sua gestão mais simples e eficiente. Ainda, a quarta seção retoma o Ciclo de Políticas Públicas, mencionado no primeiro capítulo, explorando possíveis mudanças em sua estrutura a partir de conceitos da EC. Por fim, o capítulo é encerrado com uma breve apresentação dos avanços recentes, bem como limitações, do campo de estudo do desenvolvimento econômico comportamental.

3.1. Economia Comportamental e Políticas Públicas

A defesa da utilização de conceitos comportamentais na elaboração de Políticas Públicas assenta-se nas constatações de que os processos de decisão e escolha dos indivíduos não são estritamente racionais, como visto no primeiro capítulo. Nesse contexto, Bertrand, Mullainathan e

Shafir (2004) sustentam que devem ser providenciados mecanismos, via Políticas Públicas, que tornem as escolhas dos indivíduos mais eficazes e próximas do que é considerado o comportamento ideal, tendo em vista a melhora de seu bem-estar econômico, social e mental. Ainda, Thaler e Sunstein (2008) propõem o uso de *nudges* comportamentais para atingir tal efeito maximizador no processo decisório dos indivíduos. Por fim, Bhargava e Loewenstein (2015) argumentam que, além de incrementar o desenho das políticas, *insights* da EC poderiam ser usados para ajudar a mobilizar a população, por meio de campanhas de conscientização, em apoio a políticas voltadas para questões complexas, como o combate à pobreza, a desigualdade social ou mudanças climáticas.

Madrian (2014) realiza uma ampla revisão da literatura disponível acerca de estudos que corroboram a eficácia de intervenções comportamentais, justificando seu uso na implementação de Políticas Públicas para endereçar uma série de questões sociais, problemas econômicos e falhas de mercado. Neste compilado de estudos, Madrian (2014) elenca diversos conceitos - explorados a seguir - para diferenciar os possíveis mecanismos comportamentais a serem adotados. Embora a maioria dos exemplos seja de estudos realizados nos Estados Unidos e, em grande medida, distantes da realidade brasileira, eles fornecem ideias interessantes para aplicação em outras realidades, inclusive no contexto do PBF.

O primeiro conceito abordado é a implementação de **regras padrão ("*defaults*")**, isto é, a inserção de procedimentos automáticos no desenho de Políticas Públicas, a fim de incitar um determinado comportamento individual. No âmbito da saúde pública, Chapman *et al*. (2010) estimam que fornecer aos indivíduos um agendamento pré-determinado para a vacinação contra a gripe eleva as taxas de vacinação em 12 pontos percentuais em relação aos indivíduos do grupo de controle, que deveriam agendar um horário por conta própria. No domínio das finanças domésticas, verificou-se que ***defaults*** podem influenciar os pagamentos de empréstimos. No estado norte-americano do Colorado, 86% dos tomadores de empréstimo seguem a opção padrão de um pagamento parcelado de 180 dias após o prazo inicial do empréstimo, comparado a apenas 10% em Washington, onde tal pagamento em prestações é apenas uma opção, e não um padrão (Pew Charit Trust, 2013).

Outro conceito mencionado é o de **simplificação** dos procedimentos requeridos aos beneficiários de Políticas Públicas. Conforme Madrian (2014), um fator que pode gerar a procrastinação na execução de comportamentos individualmente e socialmente desejáveis é a complexidade envolvida na realização de tais comportamentos. Nesse contexto, Bhargava e Manoli (2011) citam tal complexidade como possível explicação para baixos níveis de adesão de candidatos elegíveis a programas de proteção social. A partir de um experimento de campo realizado nos Estados Unidos, os autores encontraram evidências de que o simples envio de correspondência com informações acerca da elegibilidade a um programa de assistência social, em conjunto com a simplificação do formulário de inscrição para o mesmo, é capaz de aumentar a taxa de participação dentre os candidatos elegíveis em até 10 pontos percentuais.

Em seguida, Madrian (2014) aponta que, para determinadas decisões, os agentes podem encontrar dificuldade em associar suas ações aos resultados obtidos e aos resultados que desejam. Nesse sentido, o fornecimento de ***feedbacks*** com relações de causa e efeito para as atitudes dos indivíduos pode ser uma ferramenta útil em otimizar os processos de escolha. Darby (2006), por exemplo, sugere que prover informações detalhadas acerca do consumo de energia na conta de energia elétrica pode reduzir o consumo de energia doméstico em até 15%. Nesse caso, é possível também aliar tal prática a campanhas de conscientização, por exemplo.

A próxima ferramenta analisada é a implementação de **dispositivos de compromisso**, que consistem em instrumentos cuja finalidade é fazer com que os indivíduos mantenham um determinado comportamento por meio de influências psicológicas. Em um experimento de campo realizado com trabalhadores rurais na Índia, Soman e Cheema (2011) concluíram que o nível de poupança dentre os indivíduos que tinham se comprometido a separar parte do seu salário em um "envelope de poupança" era 39% superior ao daqueles que apenas eram instruídos a tentar poupar uma certa quantia da sua renda. Os autores levantam a hipótese de que o fato de aderir a um compromisso prévio eleva o custo psicológico de gastar o dinheiro reservado para uma finalidade específica e, consequentemente, aumenta a parcela do salário poupada. Ainda, em um estudo já mencionado anteriormente, Duflo *et al*. (2011) pretendiam elevar o uso de fertilizantes por agricultores no Quênia. No experimento, alguns agricultores tiveram a oportunidade de comprar antecipadamente o fertilizante a ser usado na próxima safra no final da safra anterior, firmando um

compromisso com a utilização de fertilizantes por meio do pagamento antecipado. Com efeito, a aplicação de fertilizantes foi aproximadamente 20 pontos percentuais mais alta para aqueles que tiveram a opção de pré-pagamento em relação aos agricultores do grupo de controle. Segundo os autores, esses resultados sugerem que os **dispositivos de compromisso** podem resultar em mudanças significativas e desejáveis no comportamento dos indivíduos.

Posteriormente, Madrian (2014) menciona que pesquisas da psicologia comportamental identificam a ausência de **planejamento** como um empecilho para que indivíduos ajam de acordo com suas preferências (Gollwitzer e Sheeran, 2006). Desse modo, incentivar as pessoas a estabelecer um plano para realizar suas intenções é capaz de possibilitar a realização dos objetivos desejados em uma variedade de contextos distintos. Lusardi *et al*. (2009), por exemplo, sustentam que o fornecimento de assessoria no planejamento financeiro de trabalhadores norte-americanos pode incrementar a adesão em planos de previdência em até 21 pontos percentuais. No âmbito da saúde pública, a adoção de planos de ação constatou resultados positivos para procedimentos variados, como taxas de vacinação, mamografias, colonoscopias, alimentação saudável, dentre outros (Milkman *et al*., 2011). Ainda, na área da educação, Duckworth *et al*. (2011) constatam que estabelecer um plano de estudos aumenta os esforços na preparação para testes de alunos do ensino médio nos Estados Unidos. Por fim, Madrian (2014) ressalta que esse tipo de intervenção possui a vantagem de ter um custo extremamente baixo, e tem o potencial de ser aplicado em praticamente qualquer comportamento socialmente desejável.

Analogamente, um complemento ao fornecimento de auxílio no planejamento é o uso de **lembretes** para que indivíduos permaneçam em determinado curso de ação desejado. De acordo com a literatura, lembretes estão entre as formas com melhor custo-benefício para encorajar a imunização, aumentando as taxas de vacinação em 8 pontos percentuais em média (Briss *et al*., 2000; Szilagyi *et al*., 2000). De maneira similar, Soman e Cheema (2011), ao realizarem experimentos com lembretes visuais com viés psicológico, verificaram que trabalhadores de baixa renda na Índia economizavam cerca de 15% a mais quando o envelope destinado a suas poupanças era coberto com uma foto de seus filhos do que quando não tinha nenhuma imagem.

No contexto específico de transferências de renda - que são de relevância considerável no âmbito do Programa Bolsa Família -, há ampla evidência de que a **designação das transferências** afeta o modo como o dinheiro é gasto pelos beneficiários. Por exemplo, Kooreman (2000) revela que a propensão marginal a consumir roupas infantis é até 10 vezes maior para o dinheiro proveniente de uma transferência designada como "benefício da criança" do que para outras formas de renda. Aparentemente, a designação da transferência gera nos pais a obrigação moral de realmente gastar este dinheiro com seus filhos. Analogamente, Benhassine *et al*. (2013) avaliam o impacto na adesão escolar de um programa de transferência de renda no Marrocos que designou as transferências para "educação infantil", embora o dinheiro pudesse ser efetivamente usado para quaisquer outros propósitos. Os autores constataram um aumento considerável na frequência escolar por parte de crianças em famílias que receberam a transferência de renda designada quando comparado a crianças em domicílios do grupo controle.

A partir de um conceito também apresentado anteriormente, o **enquadramento** ("***framing***") das opções de escolha é comprovadamente capaz de influenciar a decisão final dos indivíduos. Nos Estados Unidos, ferramentas de enquadramento têm sido utilizadas com sucesso na promoção de hábitos alimentares saudáveis. Por exemplo, dispor opções de sanduíches saudáveis ou não saudáveis no início de um cardápio altera substancialmente a probabilidade de escolher um sanduíche saudável pelos clientes de um restaurante (Wisdom *et al*. 2010). Ainda, uma pesquisa conduzida pelo Departamento de Agricultura dos EUA sugere que programas de nutrição financiados pelo governo foram bem-sucedidos em usar embalagens e outros métodos de apresentação para induzir as pessoas a monitorar e controlar o volume de seu consumo de alimentos (Just *et al*., 2007).

Por fim, de acordo com Madrian (2014), para os resultados socialmente desejáveis que derivam de um processo de produção complexo - como, por exemplo, educação -, um fator importante na elaboração de um incentivo cognitivo, como os apresentados anteriormente, é a **vinculação direta** do incentivo a um determinado comportamento ou resultado.

Nesse âmbito, Duflo *et al*. (2012) avaliam um esquema de incentivos na Índia que vinculava o pagamento dos professores ao número de dias realmente gastos na sala de aula, em

vez de garantir aos professores um salário mensal fixo. Os autores encontraram uma redução de 21 pontos percentuais nos níveis de ausência dos professores inseridos no sistema de incentivos em relação àqueles que recebiam o salário fixo. Glewwe *et al*. (2010) estudam um sistema de incentivos para professores no Quênia que forneceu incentivos voltados a melhorar o desempenho dos alunos em um teste específico. Os autores constataram um desempenho superior dos alunos no exame incentivado, mas não melhor desempenho dos alunos em exames não vinculados a qualquer incentivo, sem nenhuma mudança na frequência do professor, lição de casa ou outras práticas pedagógicas. Sendo assim, os estudos sugerem que os incentivos apresentam melhor eficácia quando vinculados a comportamentos que impactam diretamente o resultado desejado.

Em resumo, foram apresentadas nove estratégias que utilizam os *insights* da Economia Comportamental na formulação de políticas públicas: **regras padrão** ("***defaults***"), **simplificação**, ***feedbacks***, **dispositivos de compromisso**, **planejamento**, **lembretes**, **designação de transferências**, **enquadramento** ("***framing***") e **vinculação de incentivos**. Vale destacar que todas elas podem ser consideradas *nudges*, dentro do escopo da terminologia da "arquitetura de escolha" proposta por Thaler e Sunstein (2008), além de encontrar paralelos com várias das intervenções comportamentais sugeridas por Sunstein (2011) e Bryan *et al*. (2017), apresentadas no primeiro capítulo.

As aplicações apresentadas fornecem um amplo, embora incompleto, conjunto de exemplos de como as ciências comportamentais podem otimizar as Políticas Públicas, as tornando mais eficientes e simplificando sua gestão. Embora a maioria dos exemplos citados não se relacione diretamente com as problemáticas abordadas pelo Programa Bolsa Família no Brasil, eles já provêm pontos de discussão relevantes para o mesmo. No entanto, antes que sejam abordadas estratégias comportamentais possivelmente capazes de incrementar a atuação do PBF, faz-se necessária uma análise de como as limitações cognitivas estudadas pela EC se inserem no contexto brasileiro, foco da próxima seção.

3.2. A Mentalidade da Escassez no contexto brasileiro e do Programa Bolsa Família

Conforme visto no primeiro capítulo, a "Mentalidade da Escassez" constitui um referencial teórico relevante para a análise dos padrões de comportamento observados nos processos de decisão e escolha de indivíduos em condição de pobreza. Em resumo, argumenta-se que a escassez de recursos gera pressões negativas na "largura de banda" dos indivíduos, deteriorando suas capacidades cognitivas e, consequentemente, acarretando em decisões que levam a um nível de bem-estar social, econômico e mental inferior ao que seria potencialmente alcançado caso comportamentos mais eficazes, dotados de maior "folga" cognitiva, fossem praticados. Nesse contexto, o objetivo dessa seção é mostrar como os impedimentos cognitivos causados pela escassez de recursos estão presentes no cotidiano dos beneficiários do Programa Bolsa Família.

Nesse sentido, primeiramente destaca-se a situação socioeconômica prévia das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, que atesta nitidamente para uma condição de estresse cognitivo que remete aos efeitos nocivos nas decisões de escolha expostos por Mullainathan e Shafir (2008), revisitados no primeiro capítulo. Fava (2014), por exemplo, ressalta que as famílias beneficiárias, no momento em que são inseridas no PBF, normalmente não conseguem suprir necessidades básicas de uma alimentação adequada e, em geral, residem em domicílios sem saneamento básico. Esses fatores podem ser associados a uma situação de estresse cognitivo prejudicial à largura de banda dos indivíduos, uma vez que provocam preocupações adicionais que oneram a capacidade de as pessoas realizarem suas decisões.

Adicionalmente, Cruz e Pessali (2007) constatam de quais maneiras tal condição de estresse cognitivo afeta o processo de decisão dos agentes. Por exemplo, os autores mencionam o custo de obter informação como um empecilho para realizar escolhas mais acertadas: dada sua condição de extrema restrição orçamentária e necessidade prioritária de adquirir bens essenciais (principalmente alimentos), os beneficiários do PBF tendem a não comprometer sua renda e tempo disponíveis com os custos associados a obter informações acerca das decisões a serem feitas - como, por exemplo, usar o telefone ou pegar um ônibus. Ademais, o custo de processamento de tais informações - que podem implicar em habilidades literárias ou numéricas que exigem educação formal - desencorajam ainda mais a busca por maiores informações.

Cruz e Pessali (2007) argumentam, ainda, que hábitos e rotinas são influentes mecanismos de ação no que se refere ao comportamento de longo prazo dos indivíduos em condição de pobreza. Nesse sentido, são constatados índices elevados de hábitos nocivos no longo prazo na população de baixa renda brasileira, na qual se inserem os beneficiários do PBF. Por exemplo, verificam-se fumo, consumo exagerado de bebidas alcóolicas e participação em jogos de azar como comportamentos presentes dentre os indivíduos beneficiários, os quais tendem a incorrer em efeitos regressivos sobre suas respectivas rendas, além de, potencialmente, provocar problemas de saúde. A título de exemplo, Moura e Malta (2011) verificam que o a propensão ao consumo abusivo de bebidas alcóolicas e substâncias ilícitas é maior em homens e mulheres de baixa renda e escolaridade.

Embora as evidências comprovem uma condição prévia de estresse cognitivo dentre os beneficiários do Bolsa Família, será que tal situação é efetivamente traduzida em escolhas inadequadas por parte dos indivíduos? Novamente, uma análise das informações disponíveis acerca do comportamento econômico dos beneficiários do programa aponta para uma resposta afirmativa.

Campara e Vieira (2016), ao analisarem a situação financeira dos participantes do PBF por meio de um questionário com 590 famílias beneficiárias em 31 munícipios distintos, fornecem *insights* relevantes quanto à precariedade das decisões econômicas desses indivíduos. Por exemplo, o estudo revela que 32,5% dos entrevistados não conseguem pagar todas as despesas mensais do domicílio, sendo que 53,1% admitem gastar mais do que ganham, além de que o dinheiro proveniente da transferência do PBF encontra-se totalmente comprometido no ato do recebimento (53,8% dos casos) ou é inteiramente consumido dentro de uma semana (27,8% dos entrevistados). Com efeito, 63,2% dos participantes da pesquisa relatam ter algum tipo de conta em atraso, normalmente em lojas de crediário ou supermercados.

No que se refere à alocação dos recursos, os autores constatam que as famílias beneficiadas gastam mais com alimentação: 40,1% dos entrevistados apontam a comida como a prioridade nos gastos mensais. Em segundo lugar, revela-se o desembolso com as contas de água, luz, gás e

aluguel (16,1%), seguido pelo pagamento das prestações de lojas de crediário (14,4%) e compra de material escolar (11,3%).

Quanto ao gerenciamento da renda familiar, apenas 37,1% dos entrevistados exercem alguma forma de controle sobre os gastos, normalmente por meio de anotações por escrito. Ademais, quase metade (45,4%) dos entrevistados não consegue fazer com que a renda total auferida pela família perdure até o final do mês, complementando a falta de recursos por meio de empréstimos com amigos ou familiares (55,9%) ou compras fiadas em supermercados, lojas e farmácias (34,7%). Por fim, 73,6% relatam nunca terem mantido alguma forma de poupança (Campara e Vieira, 2016).

A análise dos resultados da pesquisa atesta, portanto, a precariedade da situação financeira dos beneficiários do Programa Bolsa Família. Mesmo com a transferência monetária realizada pelo PBF, grande parte das famílias enfrenta severas restrições, inclusive de ordem financeira. Tal situação não é provocada necessariamente pela escassez de recursos, mas por decisões inadequadas quanto à sua alocação ou utilização, como evidenciado pelos elevados níveis de endividamento, baixo nível de poupança e ausência de controle dos gastos, por exemplo. Nesse caso, embora a transferência monetária promovida pelo PBF muito provavelmente expanda a "largura de banda" dos beneficiários – ao promover alívio financeiro imediato – as famílias atendidas ainda encontram dificuldades em realizar decisões financeiras eficientes, ou com uma visão de mais longo prazo.

É possível assumir que a perpetuação dos comportamentos observados – endividamento, ausência de poupança e controle de gastos, entre outros – constituiria um empecilho para romper com a situação de pobreza no longo prazo. Logo, é válido imaginar intervenções no desenho do PBF voltadas a incluir mecanismos comportamentais que forneçam aos beneficiários a capacidade de realizar melhores escolhas no âmbito de suas finanças, visando à melhora de seu bem-estar socioeconômico e à quebra do ciclo intergeracional da pobreza.

Rocha, Mattos e Coelho (2018) corroboram com esses resultados, ao fornecerem uma visão adicional acerca do comportamento financeiro dos beneficiários do PBF. Por meio de uma pesquisa que avaliou o perfil do consumo dos domicílios, os autores contrastam a alocação dos

recursos das famílias beneficiárias em dois anos distintos, 2003 e 2008, para dois grupos separados: um com renda *per capita* de até R$ 140,00 e outro com renda *per capita* entre R$ 140,00 e R$ 400,00.

No caso do primeiro grupo, por exemplo, constata-se que as despesas *per capita* com consumo aumentaram 9,9% (em termos reais) no período considerado. No entanto, ao mesmo tempo, os gastos com alimentação avançaram apenas 1,6%, e os recursos destinados à educação retraíram 10,6%. Por outro lado, gastos com saúde e higiene tiveram aumento de, respectivamente, 24,7% e 16,1% entre 2003 e 2008. Houve, ainda, incremento substancial dos gastos com serviços pessoais (37,6%), recreação e lazer (31,1%) e vestuário (12,7%).

O segundo grupo de renda, por sua vez, apresentou um recuo nas despesas *per capita* com consumo no período, da ordem de 1,1%. Com efeito, as despesas por pessoa com educação retraíram 6,5%, ao passo que os gastos com alimentação e saúde diminuíram 2,9% e 19,6%, respectivamente. No entanto, nessas famílias, algumas categorias de consumo verificaram aumento: as despesas com recreação e lazer avançaram 17,5% no período, ao passo que gastos relacionados a serviços pessoais denotaram incremento de 24,6%.

Os resultados obtidos pelos autores permitem uma análise relevante sobre o comportamento dos beneficiários do PBF no que diz respeito às suas decisões de consumo. Nota-se que, embora as condicionalidades do programa estejam relacionadas a melhorias nos indicadores de saúde e educação da população atendida, o padrão de gasto dos beneficiários aparenta demonstrar a preferência pelo dispêndio com bens de consumo e atividades de recreação, em detrimento de investimentos de mais longo prazo em educação e saúde, por exemplo - gastos que tenderiam a contribuir para a saída da condição de pobreza no longo prazo. Aqui, ressalta-se que "gastos" não se limitam apenas a dispêndios monetários, mas também o investimento de tempo e esforço em tais esferas.

Nesse sentido, a partir das informações obtidas nas pesquisas apresentadas, é possível concluir que as decisões econômicas e financeiras dos beneficiários do Programa Bolsa Família são por muitas vezes limitadas, realidade que é imposta pela própria condição prévia de escassez

de recursos dos indivíduos e que acarreta em consequências negativas para seu bem-estar econômico, social e mental, além de dificultar a quebra do ciclo intergeracional da pobreza no longo prazo. Dessa forma, tendo em vista os conceitos e dados apresentados até então, a próxima seção tem como objetivo explorar possíveis intervenções no desenho do PBF baseadas na Economia Comportamental, a fim de potencializar seus resultados.

3.3. Intervenções comportamentais e o PBF: potencializando as transferências condicionadas de renda

De acordo com Cruz e Pessali (2007), as limitações cognitivas com as quais os beneficiários do Programa Bolsa Família se deparam - provenientes de sua condição de escassez de recursos - representam um obstáculo para atingir a escolha que seja a mais adequada para determinada situação. Assim, a transferência de renda é condição necessária, porém não suficiente, para ampliar o bem-estar econômico, social e mental dos beneficiários. Portanto, ao considerar as restrições cognitivas dos participantes do PBF, conclui-se que "(...) sua decisão pode vir a ser melhor quando o programa também oferece maneiras de melhorar a qualidade das informações existentes, expandir a capacidade de processamento das mesmas pelos indivíduos e reduzir a incerteza de certos rumos de ação" (Cruz e Pessali, 2007, p. 4).

Ademais, os autores destacam que "(...) uma vez montada uma certa estrutura organizacional para a execução e monitoramento de um programa de transferência de renda, é possível fazer uso da mesma para transferir certos tipos de informação aos beneficiários a custos muito mais baixos do que seria a somatória dos potenciais custos a se incorrer pelos mesmos, individualmente, para obter a mesma informação" (*Ibid*, p. 7). Desse modo, o PBF contaria com consideráveis economias de escala e escopo para implementar mecanismos capazes de tornar os processos de decisão e escolha de seus beneficiários mais eficientes, contribuindo para a independência financeira em relação ao programa no longo prazo, isto é, a superação da condição de pobreza.

No entanto, é válido enfatizar que, em grande medida, a superação da condição de pobreza não depende apenas das decisões e comportamentos individuais. Embora possam contribuir para

a melhoria da situação financeira e qualidade de vida da população, mecanismos comportamentais por si só não são capazes de promover mudanças estruturais imprescindíveis para o fim definitivo da pobreza. Nesse sentido, as limitações impostas aos indivíduos não são somente cognitivas, mas dependem também das próprias condições econômicas do país, como geração de emprego e renda e políticas macroeconômicas.

Sendo assim, dentro deste panorama, quais formas tais eventuais mecanismos comportamentais poderiam apresentar? Um ponto de partida para elaborar potenciais intervenções nesse sentido é o relatório do Banco Mundial "*Mind, Society and Behavior*", publicado em 2015, com o objetivo de propor a melhoria de políticas públicas por meio de *insights* das ciências comportamentais, notadamente via a inserção de *nudges*. No caso das políticas de transferência de renda, o documento sugere três tópicos de atuação para incremento de programas já existentes: (i) minimização dos custos cognitivos para os beneficiários; (ii) combate de visões depreciativas do programa; e (iii) incorporação do contexto social no desenho da política.

No que se refere ao primeiro tópico - minimização dos custos cognitivos dos beneficiários -, é possível elaborar intervenções a partir dos conceitos de **regras padrão**, **simplificação**, ***feedback***, **planejamento**, **lembretes** e **dispositivos de comprometimento** apresentados por Madrian (2014), por exemplo.

No caso do Bolsa Família, a **simplificação** poderia se dar por meio da facilitação do processo de entrada no programa, tornando tanto as informações quanto as condições de elegibilidade mais acessíveis e os procedimentos de cadastro junto à esfera municipal mais simples, potencializando a cobertura e focalização do PBF. O ***feedback***, o **planejamento** e **dispositivos de comprometimento**, por sua vez, poderiam ser utilizados para endereçar os problemas de escolhas financeiras apontados por Campara e Vieira (2016) e Rocha, Mattos e Filho (2018). É possível imaginar a adoção de ***feedbacks*** quanto às consequências das decisões de consumo dos beneficiários: indicar os efeitos no curto e no longo prazo do seu perfil de gasto de maneira didática aos beneficiários pode incitar escolhas mais adequadas no futuro. O fornecimento de ajuda no **planejamento** das finanças domésticas das famílias, por sua vez, pode otimizar o controle dos recursos, minimizando os níveis de endividamento e gerando a independência

financeira das famílias beneficiárias. Por fim, a implementação de **dispositivos de comprometimento** e **regras padrão** que incentivem a prática da poupança e o investimento em educação por parte dos beneficiários pode contribuir ainda mais para fomentar hábitos financeiros sustentáveis.

Os **lembretes**, por sua vez, podem constituir ferramentas interessantes para auxiliar os beneficiários a cumprirem com as condicionalidades inerentes ao programa, contribuindo para o alcance das metas de educação e saúde. No caso da educação, é possível implementar o envio de mensagens SMS aos pais, lembrando-os de questões relacionadas à frequência e desempenho escolar dos seus filhos, como o acompanhamento da lição de casa. Analogamente, para as condicionalidades de saúde, poderiam ser enviados SMS às famílias, indicando períodos de vacinação, informando acerca de consultas para gestantes e nutrizes, e até mesmo veiculando informações visando ampliar hábitos saudáveis.

No contexto desse tipo de intervenção em específico, Ramiro e Fernandez (2011) ressaltam o baixo custo e simples implementação dessas medidas, uma vez que o CADÚnico contém o número de telefone de todos os beneficiários do programa e, atualmente, o PBF já conta com um aplicativo de *Smartphone* - o qual os beneficiários utilizam para consultar informações sobre a data do depósito da transferência e verificar os locais das agências da Caixa Econômica Federal - que poderia ser aproveitado na função de prover tais **lembretes**. Ainda, o aplicativo poderia ser redesenhado para transmitir campanhas de conscientização em assuntos variados, como finanças domésticas, saúde sexual, consumo moderado de bebidas alcóolicas, entre outros.

O segundo ponto levantado pelo Banco Mundial - o combate de visões depreciativas do programa - pode ser associado a um certo estigma que parte da população brasileira ainda carrega acerca do PBF e seus beneficiários, relacionando-os com indivíduos preguiçosos e acomodados com o benefício. Para o Banco Mundial, o combate desse tipo de perspectiva traz efeitos positivos para as políticas, uma vez que pode-se compreender que um número considerável de famílias aptas a receber o benefício poderiam rejeitá-lo com o receio de serem marginalizadas em determinados contextos sociais, ainda mais ao se considerar, como reforçado pelas descobertas da Economia Comportamental, a influência do contexto social no processo de decisão dos indivíduos.

Nesse contexto, a pesquisa de Castro *et al*. (2009) indica que conhecer uma família beneficiária faz com que a opinião sobre o programa se torne mais positiva, reduzindo o estigma em relação ao mesmo dentro da sociedade. Desse modo, é possível imaginar ações de **enquadramento**, por meio dos quais o PBF é apresentado em campanhas publicitárias de forma positiva, reiterando os resultados coletivamente desejáveis obtidos (como a redução da desigualdade social e o incremento do consumo da população), como forma de potencializar o apoio social e político do PBF a fim de garantir sua continuidade como Política Pública, além de fornecer confiança e dignidade aos participantes do programa, contribuindo para sua inserção em contextos sociais distintos.

Por fim, para o terceiro ponto destacado pelo relatório do Banco Mundial - a incorporação do contexto social na elaboração da política -, pode-se imaginar intervenções de **designação de transferências** e **vinculação de incentivos** no escopo do PBF. Foi visto, por exemplo, em Campara e Vieira (2016), que os beneficiários do PBF encontram dificuldades em manter um orçamento familiar equilibrado, incorrendo em empréstimos e acumulando contas atrasadas com relativa frequência. Ainda, na pesquisa de Rocha, Britto e Filho (2018), atesta-se que as decisões de consumo das famílias beneficiárias aparentam dar menor preferência a gastos que podem potencialmente incrementar a condição socioeconômica dos domicílios no longo prazo.

Desse modo, poderia ser implementada a **designação de transferências**, como visto em estudos anteriores, objetivando direcionar as decisões dos beneficiários do PBF para o gasto com bens e serviços capazes de incrementar seu bem-estar social, econômico e mental no longo prazo, notadamente, o investimento em saúde, educação e alimentação saudável. Ademais, tendo em vista a dificuldade encontrada por um número considerável dos beneficiários em fazer com que os seus rendimentos durem até o final do mês, é possível avaliar a fragmentação das transferências, provendo pequenas parcelas durante o mês ao invés de efetuar o pagamento total em um dia específico, potencialmente resultando em menores índices de endividamento e no dispêndio dos recursos com gastos mais relacionados às necessidades dos indivíduos - como visto em experimentos apresentados anteriormente. Ainda, o pagamento dos valores aos beneficiários pode ser modificado de acordo com determinado período, visando, por exemplo, a compra de materiais

escolares, no contexto do início de período letivo, ou então medicamentos e produtos para recém-nascidos, no caso de certos tratamentos médicos ou nascimentos recentes na família, respectivamente.

Ainda na questão do contexto social, a **vinculação de incentivos** poderia ser aplicada na área da educação. O estudo de Lavecchia, Liu e Oreopoulos (2014) afirma, a partir do referencial da EC, que crianças e jovens tendem a apresentar uma perspectiva de decisão demasiadamente relacionada ao presente em detrimento do futuro, sendo que a educação - um investimento feito no presente, mas com retorno posterior - é deixada em segundo plano nesse processo, situação que é agravada em contextos de escassez de recursos monetários. Com efeito, muitas vezes esses jovens incorrem na busca de prazeres imediatos, inclusive com comportamentos propensos ao risco (como consumo excessivo de álcool, uso de substâncias ilícitas, envolvimento com atividades criminosas e ocorrência de gestações precoces e indesejadas). Nesses casos, além dos *nudges* citados anteriormente (como ***feedbacks*** sobre os benefícios da educação no longo prazo e os riscos do abuso de bebidas alcóolicas, por exemplo), podem também ser utilizados incentivos vinculados, dada a complexidade do contexto abordado.

Conforme visto em Duflo *et al*. (2012) e Glewwe *et al*. (2010), nesse caso seria viável imaginar a elaboração de uma série de esquemas de incentivos, cada um dos quais relacionado a determinado objetivo e associado a uma recompensa distinta. Por exemplo, poderia ser criado um **incentivo vinculado** voltado à permanência dos jovens na escola condicionado a uma recompensa monetária, outro com o objetivo de minimizar o uso de substâncias ilícitas associado a ingressos para participar de atividades esportivas e/ou culturais, dentre muitos outros.

3.4. Revisitando o Ciclo de Políticas Públicas

Para além da inserção de *nudges* no escopo do Programa Bolsa Família a fim de permitir que seus beneficiários tomem decisões mais eficientes, os desenvolvimentos da Economia Comportamental também fazem necessária a reformulação do próprio processo de formulação de Políticas Públicas, como apresentado no primeiro capítulo.

Dessa forma, não se deve limitar a análise e possível melhoria de programas como o Bolsa Família aos processos de decisão e aspectos comportamentais de seus beneficiários, mas incluir também os próprios profissionais responsáveis pelo desenho institucional, aplicação e avaliação das Políticas Públicas. Uma vez que, assim como qualquer indivíduo, formuladores de Políticas Públicas apresentam aspectos cognitivos falhos – como viés, crenças e embasamento prévios –, é primordial que sejam inseridos mecanismos que evitem que tais comportamentos imperfeitos distanciem os resultados desses programas dos objetivos inicialmente pretendidos.

De maneira geral, um método eficiente para isso é a adesão completa a um Ciclo de Políticas Públicas bem definido e com rigor empírico. A aderência a um processo com etapas claras e regras devidamente estabelecidas evita que vícios cognitivos dos profissionais envolvidos no programa em questão impactem sua eficácia. Nesse sentido, existe uma ampla literatura sobre o tema de "Avaliação de Políticas Públicas" – derivado do conceito em inglês "*evidence-based policy*" – que pretende apresentar uma metodologia moderna para o Ciclo de Políticas Públicas.

A título de apresentação da proposta, o livro "Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise *Ex Ante*" (IPEA, 2018) constitui um ponto de partida razoável. O texto, voltado a auxiliar membros da administração pública na formulação de Políticas Públicas, estabelece o Ciclo de Políticas Públicas em sete fases, cada qual com diversas etapas bem detalhadas: (i) diagnóstico do problema; (ii) desenho da política; (iii) avaliação do impacto financeiro e orçamentário; (iv) estratégia de implementação; (v) estratégia de construção de confiança e suporte; (vi) estratégia de monitoramento, avaliação e controle; e (vii) mensuração do impacto econômico e social. Nesse contexto, os autores se baseiam no modelo de Ciclo de Políticas Públicas proposto por Datta e Mullainathan (2012), que utiliza a abordagem da Economia Comportamental e foi apresentado no primeiro capítulo.

No contexto dessa Monografia, entretanto, não é objetivo apresentar e analisar detalhadamente cada uma dessas etapas, mas sim destacar quais os mecanismos adotados para eliminar falhas cognitivas dos formuladores do Ciclo de Políticas Públicas. Assim, destaca-se que o conceito de *evidence-based policy* é assentado na visão de que o uso de métodos empíricos nas

etapas de diagnóstico, avaliação e mensuração do impacto de uma determinada Política Pública é primordial para o sucesso da iniciativa.

Dessa maneira, o uso de métodos empíricos – por meio da coleta de dados, rigor estatístico e análise imparcial dos resultados – é um modo eficaz de afastar os vieses comportamentais e irracionalidade inatos ao ser humano do ciclo de Políticas Públicas. Em resumo, a *evidence-based policy* busca formular um método eficiente para a elaboração de iniciativas e projetos na administração pública que possa ser replicado e facilmente adotado.

No caso do PBF, o programa poderia ser especialmente beneficiado pela adoção de tal método de análise e formulação de políticas públicas no cenário político e administrativo do país. Conforme mencionado anteriormente, a potencialização dos resultados do PBF depende da complementariedade de políticas públicas. Dessa forma, caso políticas educacionais, de saúde, habitacionais e inclusive econômicas forem formuladas a partir de uma análise prévia aprofundada e não enviesada, serão criadas externalidades positivas para os efeitos das transferências monetárias e condicionalidades do PBF.

3.5. Avanços recentes e limitações

Por fim, é valido destacar algumas contribuições recentes de economistas e pesquisadores em geral que buscam aplicar o arcabouço teórico da Economia Comportamental no desenho e formulação de Políticas Públicas, sobretudo naquelas destinadas à redução da pobreza em países em desenvolvimento. Nesse âmbito, para além da EC, nos últimos anos tem ganhado relevância o campo do Desenvolvimento Econômico Comportamental (*Behavioral Development Economics*, em inglês) – uma área de estudo dentro das ciências econômicas que objetiva justamente unir os conceitos da EC ao debate acerca da problemática do desenvolvimento socioeconômico.

De acordo com os seus principais expoentes, o Desenvolvimento Econômico Comportamental (DEC) não objetiva substituir os atuais modelos de desenvolvimento existentes, mas sim melhorá-los e potencializá-los por meio de uma abordagem psicológica e comportamental

dos indivíduos. Nesse contexto, o DEC argumenta que Políticas Públicas podem atingir resultados divergentes do esperado devido a uma interpretação incorreta do comportamento humano. Seu principal esforço, portanto, é no sentido de compreender como a pobreza impacta o comportamento dos indivíduos, a fim de que os obstáculos relacionados ao desenvolvimento socioeconômico sejam corretamente diagnosticados e endereçados.

Sendo assim, por exemplo, um amplo número de estudos têm reforçado as teorias da "Mentalidade da Escassez" de Mullainathan e Shafir (2013), amplamente discutida nos capítulos anteriores. Haushofer e Fehr (2014) e Schilbach *et al*. (2016) concluem que a condição de pobreza afeta diretamente as funções cognitivas e decisões econômicas dos indivíduos, intensificando vieses comportamentais e aprofundando a situação de escassez de recursos.

Ademais, cada vez mais é consenso entre os pesquisadores do tema de que a condição de pobreza não significa apenas a escassez de recursos monetários, mas também outras formas de privação, como subnutrição (FAO, 2014), níveis elevados de estresse (Haushofer e Fehr, 2014), privação de sono (Patel *et al*., 2014), exclusão social (Chandrasekhar *et al*., 2018), entre outros. Ainda, outros autores associam tais privações provenientes da condição de pobreza em impactos negativos para a saúde (Dean *et al*., 2018) e para a produtividade dos indivíduos (Kaur *et al*., 2018). No campo dos aspectos psicológicos, alguns autores sugerem que baixos níveis de aspiração e esperança em relação ao futuro podem limitar a mobilidade social (Genicot e Ray, 2017).

Com efeito, percebe-se que o andamento das pesquisas em Desenvolvimento Econômico Comportamental se empenha, majoritariamente, em analisar de que modo a pobreza influencia o comportamento humano e onera a capacidade dos indivíduos de realizar decisões econômicas corretas – sem, necessariamente, propor medidas que solucionem tais obstáculos. Contudo, existem estudos que exploram algumas possibilidades. Patel *et al*. (2017), por exemplo, sustentam que intervenções psicoterápicas em populações pobres são capazes de incrementar a saúde mental dos indivíduos e promover melhores decisões econômicas. De qualquer maneira, o DEC constitui mais um instrumental valioso na formulação de políticas públicas à luz da Economia Comportamental, fornecendo *insights* importantes acerca do modo como os seres humanos se

comportam no mundo real, para além do *homos economicus* otimizador e perfeitamente racional dos modelos neoclássicos.

Contudo, destaca-se que a possibilidade de utilização de tais ferramentas comportamentais deva ser avaliada com algumas ressalvas. Madrian (2014) elenca três pontos de atenção nesse sentido: (i) a necessidade por mais evidências comparando diferentes *nudges* entre si e as ferramentas tradicionais de políticas públicas; (ii) a escassez de pesquisa teórica e empírica sobre os contextos que melhor se adequam a diferentes tipos de intervenções; e (iii) a incapacidade de se avaliar os impactos de longo prazo de *nudges*, uma vez que são uma inovação ainda recente no campo das Políticas Públicas. Ademais, ressalta-se a importância de se considerar a racionalidade limitada dos próprios pesquisadores comportamentais e formuladores de Políticas Públicas, além das restrições cognitivas dos participantes dos programas.

Vale ressaltar, ainda, que tais iniciativas, embora relevantes e possuidoras de um potencial significativo para incrementar a qualidade de vida dos indivíduos, não são suficientes para promover a superação definitiva da condição de pobreza. Nesse sentido, a implementação de mecanismos comportamentais pode esbarrar em limitações impostas não somente pela decisão do indivíduo, mas da própria ausência de transformações estruturais, econômicas e sociais que prejudique a obtenção de empregos melhores, incrementos de renda e de qualidade de vida etc. Sendo assim, destaca-se, novamente, o caráter fundamental da complementariedade entre diversas políticas públicas, cada uma com escopo e objetivos bem definidos.

Conclusão

O intuito da presente Monografia foi apresentar uma contribuição para o debate, ainda incipiente no Brasil, acerca das possíveis aplicações de conceitos oriundos da Economia Comportamental (EC) na formulação de Políticas Públicas, sobretudo aquelas voltadas ao combate à condição de pobreza. A fim de atingir tal objetivo, foi realizada uma extensa revisão da literatura sobre o tema, além de uma análise aprofundada de uma iniciativa real de combate à pobreza, o Programa Bolsa Família.

O caminho percorrido ao longo da pesquisa dividiu-se, resumidamente, em três partes, cada qual com seu respectivo capítulo. O primeiro capítulo apresentou os temas mais gerais desenvolvidos no campo da Economia Comportamental, bem como conceitos específicos para a análise da condição de pobreza – notadamente, Mentalidade da Escassez e Largura de Banda. Em linhas gerais, argumentou-se que a condição de pobreza provoca efeitos negativos na capacidade cognitiva dos indivíduos, e a EC permite *insights* relevantes para a compreensão e resolução do problema da pobreza, devendo ser incluída no debate do desenvolvimento socioeconômico.

Em seguida, o segundo capítulo apresentou uma extensa revisão do Programa Bolsa Família, desde sua implementação e arcabouço institucional – abordando o conceito de programas de Transferência Condicionada de Renda (TCRs) – até a avaliação dos seus efeitos nos mais diversos aspectos da sociedade brasileira. Apesar de demonstrar, em sua maioria, resultados positivos atingidos pelo PBF, o capítulo também indicou alguns pontos que poderiam ser alvo de eventuais melhorias e incrementos.

Por fim, o terceiro capítulo buscou conectar e estabelecer um diálogo entre os dois capítulos anteriores. Em um primeiro momento, mostraram-se evidências de como as decisões econômicas dos beneficiários do programa muitas vezes se desviam do comportamento mais adequado para otimizar seu bem-estar socioeconômico no longo prazo – em sinais claros de casos de Mentalidade da Escassez e restrição de Largura de Banda. Em seguida, foram propostas diversas intervenções comportamentais possíveis – sobretudo, *nudges* – de serem incluídas ao escopo do PBF, a fim de potencializar seus efeitos, aproveitar as economias de escala de um programa tão extenso e

melhorar a qualidade de vida de seus beneficiários. Dentre as sugestões, foram propostos: o envio de lembretes via SMS aos beneficiários acerca dos mais diversos temas, a vinculação de incentivos às condicionalidades do programa, a adoção de uma política de *feedbacks* ativa, o direcionamento das transferências para fins específicos e sua segmentação em períodos menores, entre outros.

Entretanto, naturalmente as possíveis aplicações da Economia Comportamental no contexto do Programa Bolsa Família não se limitam às apresentadas nessa breve e incipiente tentativa de contribuição ao tema. De acordo com Thaler e Sunstein (2008), a capacidade de se elaborar *nudges* é virtualmente inesgotável, restringindo-se apenas às limitações da criatividade dos próprios formuladores de Políticas Públicas. Ademais, a formulação desse tipo de intervenção é extremamente flexível e dinâmica, isto é, diferentes abordagens podem ser propostas, tentadas e avaliadas de maneira contínua, não atingindo necessariamente o melhor resultado possível logo na primeira implementação.

A presente Monografia tinha como objetivo apresentar as aplicações da Economia Comportamental como uma ferramenta viável e relevante na formulação de políticas de combate à pobreza no contexto brasileiro, usando como estudo de caso a experiência do Programa Bolsa Família e incentivando a discussão nesse tópico, ainda pouco explorado no debate econômico do país. Nesse sentido, os resultados discutidos nesta pesquisa indicam que os desenvolvimentos da Economia Comportamental possuem grande potencial para se tornarem cada vez mais utilizados no âmbito da formulação e aplicação de Políticas Públicas, inclusive para aquelas voltadas ao combate à pobreza. Tais contribuições e a infinidade de aplicações reiteram sua importância em contextos como o brasileiro, em que, apesar de avanços recentes propiciados pelo Programa Bolsa Família, ainda se observam graves problemas de pobreza e desigualdade social.

Dado esse contexto, faz-se ainda mais necessária a concentração de esforços com foco na resolução dessa problemática, o que, no entanto, perpassa também outras esferas da economia e da sociedade. É necessário repensar e reformular as iniciativas atuais de combate à pobreza, por meio de um processo que envolva a esfera pública, instituições, o setor privado, o ambiente acadêmico e a população civil. Novamente, é preciso deixar claro que, embora o potencial de melhorias do programa a partir do arcabouço das intervenções comportamentais seja grande, é

importante ressaltar que o processo de superação da pobreza no longo prazo não se resume a um único programa, mas envolve condições estruturais mais amplas da realidade econômica e social do país. No limite, é imprescindível atestar que a condição de pobreza está atrelada à condição de subdesenvolvimento.

Portanto, essa Monografia buscou contribuir ao debate ao propor um diálogo entre Economia Comportamental e Políticas Públicas. Ao fim, foi possível concluir que (i) a condição de pobreza provoca efeitos negativos na capacidade cognitiva e comportamento econômico dos indivíduos; (ii) a Economia Comportamental permite *insights* relevantes para a compreensão encaminhamento de formas de combate à pobreza, devendo ser incluída no debate do desenvolvimento socioeconômico; (iii) as Políticas Públicas, como um todo, devem considerar em suas fases de formulação, implementação e avaliação, os aspectos comportamentais dos agentes envolvidos (tanto dos formuladores das políticas como dos beneficiários de tais iniciativas); e (iv) é possível engendrar uma série de intervenções oriundas da EC no escopo do PBF, a fim de potencializar seus efeitos e a utilização de recursos do programa.

Referências Bibliográficas

AMIR, On et al. Psychology, Behavioral Economics, and Public Policy. Marketing Letters, [s.l.], v. 16, n. 3, p.1-21, dez. 2005.

ANDERSON, C. Leigh; STAMOULIS, Kostas. Applying Behavioral Economics to International Development Policy. UNU-Wider Jubilee Conference, [s.l.], v. 4, n. 1, p.1-25, jun. 2005.

ANGAWI, Ahmad; HASANAIN, Wiam. The Nuts and Bolts of Behavioral Insights Units. In: SAMSON, Alain (Ed.). The Behavioral Economics Guide 2018. [s.l]: behavioraleconomics.com, 2018. p. 24-35.

ÁVILA, Flávia; BIANCHI, Ana Maria (Org.). Guia de Economia Comportamental e Experimental. São Paulo: economiacomportamental.org, 2015.

Banco Mundial. World Development Report 2015: Mind, Society and Behavior. Washington, D.C: World Bank, 2016.

BANERJEE, Abhijit; DUFLO, Esther. The Economic Lives of the Poor. Journal Of Economics Perspectives, [s.l.], v. 21, n. 1, p.141-157, dez. 2007.

BARRIENTOS, Armando. Transferências de Renda para o Desenvolvimento Humano no Longo Prazo. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p. 417-434.

BARROS, G. Racionalidade e organizações: um estudo sobre o comportamento econômico na obra de Herbert A. Simon. Dissertação de mestrado, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2004.

BARROS, Ricardo Paes de et al. A Focalização do Programa Bolsa Família em Perspectiva Comparada. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (Org.). Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios, Vol. 2. Brasília: Ipea, 2010. p. 111-124.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; MENDONÇA, Roseane. Dimensionando o Programa Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (Org.). Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios, Vol. 2. Brasília: Ipea, 2010. p. 355-362.

BASTAGLI, Francesca. The design, implementation and impact of conditional cash transfers targeted on the poor: an evaluation of Brazil's Bolsa Família. 2008. 154 f. Tese - Ph.D. in Economics, London School Of Economics, Londres, 2008.

BASTAGLI, Francesca et al. Cash transfers: what does the evidence say?: A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features. Londres: Overseas Development Institute, 2016.

BENARTZI, Shlomo et al. Should Governments Invest More in Nudging? Psychological Science, [s.l.], v. 28, n. 8, p.1041-1055, 5 jun. 2017.

BERTRAND, Marianne; MULLAINATHAN, Sendhil; SHAFIR, Eldar. A Behavioral Economics View of Poverty. American Economic Review, [s.l.], v. 94, n. 2, p.419-423, abr. 2004.

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. Novos Estudos - Cebrap, [s.l.], n. 87, p.115-129, jul. 2010.

BRYAN, Christopher et al. Overcoming behavioral obstacles to escaping poverty. Behavioral Science And Policy, [s.l.], v. 3, n. 1, p.82-93, jan. 2017.

CAMARGO, Camila Fracaro et al. Perfil Socioeconômico dos Beneficiários do Programa Bolsa Família: o que o Cadastro Único revela?. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p. 157-178.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

CAMPOS FILHO, Antonio Claret; PAIVA, Luis Henrique. Behavioural insights in poverty reduction policies. International Policy Centre For Inclusive Growth, [s.l.], v. 60, n. 1, p.2-6, ago. 2017.

CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (Org.). Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios, Vol. 2. Brasília: Ipea, 2010.

CHATER, Nick. A Revolução da Ciência Comportamental nas Políticas Públicas e em sua Implementação. In: ÁVILA, Flávia; BIANCHI, Ana Maria (Org.). Guia de Economia Comportamental e Experimental. São Paulo: economiacomportamental.org, 2015. p. 115-127.

CHETTY, Raj. Behavioral Economics and Public Policy: A Pragmatic Perspective. American Economic Review, [s.l.], v. 105, n. 5, p.1-33, fev. 2015.

CRUZ, Marcio José Vargas da; PESSALI, Huáscar Fialho. As implicações da racionalidade limitada na elaboração de políticas compensatórias de combate à pobreza: uma análise do Programa Bolsa Família. Boletim de Conjuntura da UFPR, Curitiba, v. 12, n. 1, p.1-22, abr. 2007.

CRUZ, Marcio José Vargas da; PESSALI, Huáscar Fialho. Dar o peixe e ensinar a pescar: racionalidade limitada e políticas de combate à pobreza. Economia e Sociedade, vol. 20, n.1, pp. 141-166, 2011.

DATTA, Saugato; MULLAINATHAN, Sendhil. Behavioral Design: A New Approach to Development Policy. Center For Global Development Working Papers, Nova Iorque, v. 1, n. 1, p.13-47, nov. 2012.

DUFLO, Esther; KREMER, Michael; ROBINSON, Jonathan. Nudging Farmers to Use Fertilizer: Theory and Experimental Evidence from Kenya. American Economic Review, [s.l.], v. 101, n. 6, p.2350-2390, out. 2011.

ENGEL, Kathleen; MCCOY, Patricia. A Tale of Three Markets: The Law and Economics of Predatory Lending. Texas Law Review, [s.l.], v. 80, n. 6, p.1259-1366, maio 2002.

FEHR, Gerhard; KAMM, Alain; JÄGER, Moritz. The Behavioral Change Matrix: a tool for evidence-based policy making. In: SAMSON, Alain (Ed.). The Behavioral Economics Guide 2015. [s.l]: behavioraleconomics.com, 2015. p. 123-134.

FISZBEIN, Ariel; SCHADY, Norbert. Conditional Cash Transfers: reducing present and future poverty. Washington, D.C.: The World Bank, 2009.

HALL, Anthony. Brazil's Bolsa Família: A Double-Edged Sword?. Development And Change, [s.l.], v. 39, n. 5, p.799-822, 28 out. 2008.

HALLSWORTH, Michael et al. Behavioural Government: using behavioural science to improve how governments make decisions. Londres: Behavioural Insights Team, 2018.

HAUSHOFER, Johannes; FEHR, Ernst. Sobre a Psicologia da Pobreza. In: ÁVILA, Flávia; BIANCHI, Ana Maria (Org.). Guia de Economia Comportamental e Experimental. São Paulo: economiacomportamental.org, 2015. p. 140-155.

JANUZZI, Paulo de Martino; PINTO, Alexandro Rodrigues. Bolsa Família e seus Impactos nas Condições de Vida da População Brasileira: uma síntese dos principais achados da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Bolsa Família II. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p. 179-193.

JOHNSON, Eric J.; GOLDSTEIN, Daniel. Do Defaults Save Lives? Science, [s.l.], v. 302, n. 5649, p.1338-1339, 20 nov. 2003.

KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. Advances in Prospect Theory. Econometrica, [s.l.], v. 47, n. 2, p.263-292, mar. 1992.

KAHNEMAN, Daniel; THALER, Richard. Anomalies: The endowment effect, loss aversion, and status quo bias. Journal Of Economics Perspectives, [s.l.], v. 1, n. 5, p.193-206, fev. 1991.

KAHNEMAN, Daniel. Rápido e Devagar: Duas formas de pensar. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

KELLER-ALLEN, Chandra; LI, Rose Maria (Org.). Psychological Science and Behavioral Economics in the Service of Public Policy. Washington, D.C: National Institutes Of Health, 2013

LAVECCHIA, Adam; LIU, Heidi; OREOPOULOS, Philip. Behavioral Economics of Education: Progress and Possibilities. National Bureau of Economic Research: Working Papers, Cambridge, v. 20609, n. 1, p.1-91, out. 2014.

LERNER, Jorge Dryjanski; ARIAS, Mariana Garza. Nudging in Developing Nations. In: SAMSON, Alain (Ed.). The Behavioral Economics Guide 2017. [s.l]: behavioraleconomics.com, 2017. p. 66-73.

LICHAND, Guilherme; MANI, Anandi. Insurance Against Cognitive Droughts: The Psychology of Water Scarcity and Insurance. Innovations For Poverty Action, [s.l.], v. 3, n. 1, p.1-3, jan. 2015.

LINDERT, Kathy. Brazil Bolsa Família Program: Scaling up cash transfers for the poor. In: The World Bank. MfDR Principles in Action: Sourcebook on Emerging Good Practices. Washington, D.C., 2006. p. 67-74.

LINDERT, Kathy et al. The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. The World Bank: Social Protection Discussion Papers, Washington, D.C., v. 709, n. 1, p.1-145, maio 2007.

MADRIAN, Brigitte C. Applying Insights from Behavioral Economics to Policy Design. Annual Review Of Economics, Cambridge, v. 30, n. 6, p.1-26, jul. 2014.

MENEGUIN, Fernando; ÁVILA, Flávia. A Economia Comportamental Aplicada à Políticas Públicas. In: ÁVILA, Flávia; BIANCHI, Ana Maria (Org.). Guia de Economia Comportamental e Experimental. São Paulo: economiacomportamental.org, 2015. p. 209-219.

MULLAINATHAN, Sendhil; THALER, Richard H. Behavioral Economics. MIT Department Of Economics Working Papers, Cambridge, v. 6, n. 5, p.1-27, set. 2000.

MULLAINATHAN, Sendhil. Development Economics Through the Lens of Psychology. World Bank, Washington, D.c., v. 1, n. 1, p.1-31, mar. 2004.

MULLAINATHAN, Sendhil et al. Poverty Impedes Cognitive Function. Science, Nova Iorque, v. 341, n. 6149, p.976-980, ago. 2013.

MULLAINATHAN, Sendhil; SHAFIR, Eldar. Escassez: Uma nova forma de pensar a falta de recursos. Rio de Janeiro: Best Business, 2016.

MURAMATSU, Roberta. Lições da Economia Comportamental do Desenvolvimento e Pobreza. In: ÁVILA, Flávia; BIANCHI, Ana Maria (Org.). Guia de Economia Comportamental e Experimental. São Paulo: economiacomportamental.org, 2015. p. 156-164.

NAISSER, Ulric. Cognition and Reality: Principles and Implications of Cognitive Psychology. Nova Iorque: Times Books, 1976.

NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Fabio Monteiro; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. Efeitos Macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma Análise Comparativa das Transferências Sociais. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p. 193-206.

OCDE. Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World. Paris: ODCE Publishing Works, 2017.

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um Resumo do Percurso Brasileiro Recente na Busca da Superação da Pobreza Extrema. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p. 25-46.

RABIN, Matthew. A Perspective on Psychology and Economics. SSRN Electronic Journal, [s.l.], v. 98, n. 2, p.120-172, nov. 2004.

RAMIRO, Thomas; FERNANDEZ, Ramón Garcia. Economia Comportamental como ferramenta de Políticas Públicas: analisando o Programa Bolsa Família. FGV, São Paulo, fev. 2017.

RAWLINGS, Laura; RUBIO, Gloria. Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs. The World Bank Research Observer, Washington, D.C., v. 20, n. 1, p.29-55, 1 mar. 2005.

REGO, Walquiria Domingues Leão; PINZANI, Alessandro. Liberdade, Dinheiro e Autonomia: o caso do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p. 359-366.

ROCHA, Sonia. O Programa Bolsa Família: evolução e impactos sobre a pobreza. Economia e Sociedade, Campinas, v. 20, n. 1, p.113-139, abr. 2011.

SAMSON, Alain. Introdução à Economia Comportamental e Experimental. In: ÁVILA, Flávia; BIANCHI, Ana Maria (Org.). Guia de Economia Comportamental e Experimental. São Paulo: economiacomportamental.org, 2015. p. 25-59.

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família - 2ª Rodada (AIBF II): Sumário Executivo. Brasília, 2012.

SIMON, Herbert. A Behavioral Model of Rational Choice. The Quarterly Journal Of Economics, Cambridge, v. 69, n. 1, p.99-118, fev. 1955.

SOARES, Fabio Veras et al. Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. IPEA: textos para discussão, Brasília, v. 1228, n. 1, p.1-47, out. 2006.

SOARES, Fábio Veras; RIBAS, Rafael Perez; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective. United Nations Development Programme: International Poverty Centre, Brasília, v. 1, n. 1, p.1-14, dez. 2007.

SOARES, Sergei. Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com Ênfase no Período entre 2001 e 2004. IPEA: Textos para Discussão, Brasília, v. 1166, n. 1, p.1-31, fev. 2006.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. IPEA: Textos para Discussão, Brasília, v. 1424, n. 1, p.1-43, out. 2009.

SOARES, Sergei et al. Os Impactos do Programa Bolsa Família sobre a Desigualdade de Renda e Pobreza. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (Org.). Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios, Vol. 2. Brasília: Ipea, 2010. p. 25-52.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de; OSORIO, Rafael Guerreiro. O Perfil da Pobreza no Brasil e suas Mudanças entre 2003 e 2011. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p. 139-156.

SUNSTEIN, Cass; THALER, Richard. Libertarian Paternalism is not an Oxymoron. University of Chicago Law Review, Chicago v. 70, n. 4, p. 1159-1202, 2003.

SUNSTEIN, Cass. Nudging: Um Guia Muito Breve. In: ÁVILA, Flávia; BIANCHI, Ana Maria (Org.). Guia de Economia Comportamental e Experimental. São Paulo: Economiacomportamental.org, 2015. p. 109-114.

THALER, Richard. Mental Accounting and Consumer Choice. Marketing Science, [s.l.], v. 4, n. 3, p.39-60, maio 1985.

THALER, Richard; SUNSTEIN, Cass R.. Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness. New Haven: Yale University Press, 2008.

TOMER, John F.. What is Behavioral Economics? SSRN Electronic Journal, [s.l.], v. 1, n. 1, p.12-34, 2005.

TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. Science, [s.l.], v. 185, n. 1, p.1124-1131, jul. 1974

TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. The Framing of Decisions and the Psychology of Choice. Science, [s.l.], v. 4481, n. 221, p.453-458, maio 1981.

TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. Choices, Values and Frames. American Psychologist, [s.l.], v. 39, n. 4, p.354-354, mar. 1984.