



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara - SP

LARISSA MARIA DO NASCIMENTO

De Programa a Auxílio: os significados políticos da substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil na gestão de Jair Bolsonaro



ARARAQUARA – S.P.
2024

LARISSA MARIA DO NASCIMENTO

De Programa a Auxílio: os significados políticos da substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil na gestão de Jair Bolsonaro

Dissertação de Mestrado apresentada ao Conselho do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Estado, Instituições e Políticas Públicas.

Orientador: Profa. Dra. Carla Gandini Giani Martelli

ARARAQUARA – S.P.
2024

N244p	Nascimento, Larissa Maria do De Programa a Auxílio: : os significados políticos da substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil na gestão de Jair Bolsonaro / Larissa Maria do Nascimento. -- Araraquara, 2024 83 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara Orientadora: Carla Gandini Giani Martelli 1. Políticas Públicas. 2. Neoliberalismo. 3. Bem-estar social. 4. Distribuição de renda. I. Título.
-------	---

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

Promover na literatura a ampliação e o aprofundamento das análises sobre as orientações ideológicas que norteiam a adoção de uma determinada política pública e evidenciar o desdobramento das escolhas feitas durante o processo decisório. Identificar as lacunas encontradas na execução das políticas de transferência de renda no Brasil e indicar os caminhos para correção destas, e garantir mais efetividade no uso dos recursos públicos e maior impacto na redução das desigualdades sociais.

POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

Promote in the literature the expansion and deepening of analyzes on the ideological orientations that guide the adoption of a given public policy and highlight the unfolding of the choices made during the decision-making process. Identify the gaps found in the implementation of income transfer policies in Brazil and indicate ways to correct them, and ensure more effective use of public resources and greater impact on reducing social inequalities.

LARISSA MARIA DO NASCIMENTO

De Programa a Auxílio: os significados políticos da substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil na gestão de Jair Bolsonaro

Dissertação de Mestrado apresentada ao Conselho do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Estado, Instituições e Políticas Públicas.

Orientador: Profa. Dra. Carla Gandini Giani Martelli

Dissertação apresentada à Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Data da Defesa: 21/03/2024

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Carla Gandini Giani Martelli, Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”.

Membro Titular: Luciléia Aparecida Colombo, Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos.

Membro Titular: Alessandra Santos Nascimento, Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”.

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras

Dedico este trabalho a todos os estudantes de baixa renda que alcançaram o ensino superior e puderam subverter os cursos de seu destino por meio da educação.
Também dedico aos meus avós, Antônio e Dalva e aos meus pais, Andréa e Aparecido, pelos quais tenho profunda gratidão e sem os quais não teria as bases sólidas que me permitiram trilhar esta jornada.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que guiou meus passos me dando coragem e sabedoria.

Aos meus pais, pelo cuidado, amor, dedicação e apoio incondicional, para quem devo e dedico todas as minhas lutas e conquistas.

À minha orientadora, professora Carla Martelli, que com muita calma e sabedoria me encorajou e impulsionou meu crescimento durante a pesquisa.

À minha irmã Isabela, primeira a conquistar o título de Mestra na família, com a qual compartilho toda minha história, vivências e conquistas.

Ao meu companheiro Cauan com quem divido a vida, meu grande incentivador, que por inúmeras vezes cuidou de tudo para que eu me dedicasse à pesquisa.

Aos meus avós, Antônio e Dalva e a todos os meus familiares.

À minha Kaya, que me proporcionou conforto e afeto nos momentos de ansiedade.

Aos meus amigos e amigas, que tornaram o percurso mais leve.

A todos os meus professores da graduação e da pós, essenciais para meu crescimento nesta jornada.

À Faculdade de Ciências e Letras da UNESP Araraquara, que foi um divisor de águas na minha vida, onde criei vínculos, realizei sonhos e por meio da qual pude alterar os cursos do meu destino.

Por fim, à educação pública. Devo essa conquista a esse sistema que durante toda a minha vida me moldou humana e profissionalmente.

“Se uma ética amorosa influenciasse todas as políticas públicas nas metrópoles e nas cidades, os indivíduos convergiriam e planejariam programas voltados ao bem de todos.”

Bell Hooks (2021)

RESUMO

A presente dissertação de Mestrado tem como objetivo central a análise dos significados políticos que envolveram as ações tomadas pela gestão de Jair Bolsonaro na substituição do Programa Bolsa Família pelo Auxílio Brasil. A análise qualitativa inicialmente retoma a literatura que trata do fortalecimento da proteção social no Brasil e da estruturação do Programa Bolsa Família, destacando seus objetivos originais e resultados alcançados. Em seguida, contextualiza a ascensão de um novo projeto político no país após eventos como as jornadas de junho de 2013 e a crise do governo Dilma Rousseff, que culminou no estabelecimento de um projeto mais radical de neoliberalismo e no subfinanciamento das políticas sociais, projeto iniciado com Michel Temer e intensificado no governo Jair Bolsonaro. A análise política se concentra na gestão dos programas de transferência de renda por este último, com destaque para as ações que foram tomadas durante a formulação e a implementação do Auxílio Emergencial e Auxílio Brasil. A partir deste percurso, foi possível observar que a transição do Programa ficou marcada pela centralização das decisões no governo federal, pela falta de participação dos conselhos e da sociedade civil e por interesses político-eleitorais em torno de sua distribuição. Houve um distanciamento do sentido original do programa com a inserção de dispositivos de estímulo ao esforço individual sob uma lógica meritocrática que responsabiliza os indivíduos pela pobreza, modificando significativamente o conteúdo social e os resultados que se buscavam atingir a partir dele. Embora tenha contribuído para conter a desigualdade econômica, não resolveu problemas originários do programa e representou um retrocesso para o desenvolvimento social do país ao descontinuar a trajetória positiva do Bolsa Família.

Palavras – chave: Programa Bolsa Família; Auxílio Brasil; proteção social; transferência de renda.

ABSTRACT

This Masters dissertation has as its central objective the analysis of the political meanings that involved the actions taken by Jair Bolsonaro's administration in replacing the Bolsa Família Program with Auxílio Brasil. The qualitative analysis initially revisits the literature that deals with strengthening social protection in Brazil and the structuring of the Bolsa Família Program, highlighting its original objectives and achieved results. It then contextualizes the rise of a new political project in the country after events such as the June 2013 days and the crisis of the Dilma Rousseff government, which culminated in the establishment of a more radical project of neoliberalism and the underfunding of social policies, a project initiated with Michel Temer and intensified under the Jair Bolsonaro government. The political analysis focuses on the management of income transfer programs by the latter, with emphasis on the actions that were taken during the formulation and implementation of Auxílio Emergencial and Auxílio Brasil. From this path, it was possible to observe that the Program's transition was marked by the centralization of decisions in the federal government, the lack of participation of councils and civil society and political-electoral interests surrounding its distribution. There was a departure from the original meaning of the program with the insertion of devices to encourage individual effort under a meritocratic logic that holds individuals responsible for poverty, significantly modifying the social content and the results that were sought to be achieved from it. Although it contributed to containing economic inequality, it did not solve problems originating from the program and represented a setback for the country's social development by discontinuing the positive trajectory of Bolsa Família.

Keywords: Bolsa Família; Auxílio Brasil; social protection; income transfer.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE	Auxílio Emergencial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
EBES	Estado de bem-estar social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
PAB	Programa Auxílio Brasil
PBF	Programa Bolsa Família
PSR	Previdência Social Rural

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 O PROCESSO DE FORTALECIMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL	19
2.1 A consolidação do sistema de proteção social a partir da Constituição Federal de 1988	22
2.2 O Programa Bolsa Família enquanto estratégia de inclusão social	26
3 RADICALIZAÇÃO DO PROJETO NEOLIBERAL NO BRASIL DO SÉCULO XXI	33
3.1 Junho de 2013, crise política e mudanças paradigmáticas - de Temer à Bolsonaro	33
3.2 O encolhimento das políticas de proteção social sob a gestão ultraliberal	39
4 AUXÍLIO EMERGENCIAL E AUXÍLIO BRASIL: FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO	44
4.1 A política de Auxílio Emergencial em meio à pandemia de Covid-19	45
4.2 Compreendendo o Auxílio Brasil: estrutura jurídico-institucional	49
5 DE PROGRAMA A AUXÍLIO: OS SIGNIFICADOS POLÍTICOS DA SUBSTITUIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	54
5.1 “Dos Incentivos ao Esforço Individual e à Emancipação Produtiva”: A inserção simbólica da lógica neoliberal na transferência de renda	59
5.2 De Programa Bolsa Família a Auxílio Brasil - transição da política e discontinuidades	66
5.3 O governo de transição e a retomada do Programa Bolsa Família no ano de 2023	71
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
REFERÊNCIAS	78

1 INTRODUÇÃO

Segundo a teoria Foucaultiana, a história não segue uma ordem temporal nem realiza um movimento linear em seu desenvolvimento. O que ocorre, na verdade, são acontecimentos que, em sequência e no seu decorrer, compõem as formações discursivas. As formações discursivas são as regularidades consolidadas que enunciam algo de uma determinada época, ou seja, são caracterizadas enquanto um sistema semelhante de números de enunciados, de conceitos e de escolhas temáticas. Com isso, as práticas discursivas estão relacionadas a dispositivos de poder que estão interligados por meio das formações discursivas (Foucault, 2008).

Ainda de acordo com Foucault, há uma disputa de hegemonia entre os discursos e, aqueles que se evidenciam, o fazem por possuírem dispositivos de poder na sociedade. Para que haja um discurso hegemônico em uma sociedade, pressupõe-se que o discurso que o contesta esteja enfraquecido:

Seria preciso caracterizar e individualizar a coexistência desses enunciados dispersos e heterogêneos; o sistema que rege sua repartição, como se apoiam uns nos outros, a maneira pela qual se supõem ou se excluem, a transformação que sofrem, o jogo de seu revezamento, de sua posição e de sua substituição (Foucault, 2008, p. 39)

O discurso, nessa perspectiva, é entendido enquanto um fenômeno social, podendo estar ligado tanto à fala, quanto à escrita, aos documentos e também às imagens. Nos estudos do discurso de Foucault, o discurso é um conjunto de enunciados que se apoiam na mesma formação discursiva e tratar deste conjunto, é tratar de um fragmento da história que se movimenta de forma contínua e descontínua.

Partindo da perspectiva de que as formações discursivas são hegemonias ideológicas, o presente trabalho busca compreender como as alternâncias entre os discursos hegemônicos alteram a relação Estado-sociedade e os significados de determinadas políticas. O objetivo desta Dissertação é trazer à luz a dinâmica das ações políticas que envolveram a substituição do Programa Bolsa Família, criado em 2003, pelo chamado Auxílio Brasil, no ano de 2021, pela gestão de Jair Bolsonaro.

Durante o período que vai dos anos 1930 até 1988, o sistema de Proteção Social brasileiro voltava-se somente aos trabalhadores vinculados ao regime de emprego formal. É somente a partir da Promulgação da Constituição Federal de 1988 que a agenda social assume centralidade na direção da universalização dos direitos sociais (Kerstenetsky, 2011).

Elaborada em contexto de transição democrática, a CF/88 teve como um de seus principais objetivos a tentativa de ampliação do Estado de Bem-estar Social no país, representando de maneira concisa a fixação normativa da universalização dos direitos políticos e sociais, ou seja, buscando estender os direitos sociais a todos, reconhecendo a responsabilidade pública sobre a garantia do bem-estar social (Kerstenetsky, 2011).

O Estado de bem-estar social (EBES) é compreendido aqui segundo a teoria de Esping- Andersen (1990), que aponta para a existência de três diferentes modelos de EBES: o modelo social-democrático, o modelo conservador e o modelo liberal. Andersen define o primeiro, social-democrático, como um modelo de abordagem universalista, onde todos os cidadãos possuem igual acesso aos benefícios sociais, independentemente de sua posição social ou no mercado de trabalho. Nesse modelo, há enfoque na redistribuição e na igualdade.

Já o modelo conservador, é marcado pela combinação entre mercado e Estado, de modo que a segmentação entre os grupos sociais é mantida e os benefícios sociais são destinados para os contribuintes, ou seja, aqueles inseridos no mercado de trabalho. Enquanto o último, chamado de modelo liberal, é um modelo de abordagem seletiva e focalizada, enfatizando a necessidade de se inserir no mercado de trabalho para acessar os serviços essenciais no mercado, prevalecendo a ideia de que os benefícios sociais devem ser apenas uma complementação residual (Andersen, 1990). Em suma, o teórico afirma que existem diferentes modelos de Estado de bem-estar social e eles refletem as condições políticas, culturais e econômicas específicas de cada nação. Neste trabalho, veremos como no Brasil esses modelos se misturam e variam conforme variam os projetos políticos daqueles que assumem o poder, impactando toda a estrutura das políticas sociais.

A nova organização das políticas sociais possibilitada pela CF/88, modificou também a compreensão acerca dos direitos sociais, que passaram a ser destinados não só àqueles que estavam inseridos no mercado de trabalho formal (*insiders*), como também para os chamados *outsiders* (indivíduos excluídos dos benefícios sociais, por não possuírem vínculo trabalhista), de modo que substituiu o modelo conservador de políticas sociais vigentes até então (Arretche, 2018).

Durante a década de 1990, devido ao ajuste neoliberal realizado em alguns países da América Latina, por influência/imposição de grandes potências e de instituições econômicas como Banco Mundial e FMI, verificou-se no Brasil a presença de “[...] duas forças antagônicas disputando a hegemonia de suas respectivas propostas de modelo de intervenção estatal na área social” (Cohn, 2010, p. 221). Sendo uma aquela que estava voltada ao modelo de seguridade social ligado ao Estado de bem-estar social, e outra voltada à racionalidade

neoliberal, que previa a defesa do Estado mínimo e programas sociais (de cunho clientelista e assistencialista) focalizados de maneira residual para os segmentos mais pobres da população (Cohn, 2010).

Foi em meio a este contexto que começam a se estruturar no país os Programas de transferência de renda, objeto de estudo desta Dissertação. A instituição da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), forneceu as bases para a criação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado à pessoas idosas e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade. Sob o governo de Fernando Henrique Cardoso foram criados os programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. Ainda que tenham sido implementados em meio a um momento de ajuste neoliberal, dentro da concepção de que os gastos sociais eram antagônicos aos investimentos econômicos, este período marcou a expansão da cobertura dos serviços sociais básicos para a população de baixa renda (Cohn, 2010).

No ano de 2003, com o início do mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a questão social ganhou destaque diante das novas políticas econômicas e sociais que estavam sendo implementadas. Durante este período houve avanços mais significativos na institucionalização dos direitos sociais garantidos pela CF/88. Como resultado da reestruturação de programas já existentes, ainda no primeiro ano de governo, foi anunciado o Programa Bolsa Família, cuja elaboração e conteúdo foram discutidos por especialistas. O fato de ter nascido como parte de uma estratégia mais ampla e integrada de inclusão social e de desenvolvimento econômico, fez com que o Programa fosse inédito em seu desenho enquanto uma política pública nacional voltada ao enfrentamento da pobreza e à garantia de direitos sociais (Campello, 2013).

Os estudos de avaliação do programa demonstraram que seus impactos foram positivos principalmente no que diz respeito à inclusão social dos beneficiários, que tiveram mais acesso a serviços essenciais, como os de saúde e educação. Além disso, ele estimulou a economia ao impulsionar o consumo interno, sobretudo o consumo de produtos populares, rompendo com a lógica de antagonismo existente entre programas sociais e políticas econômicas (Cohn, 2010).

Os avanços na estruturação do Sistema de Proteção Social brasileiro, os Programas de transferência de renda e a adoção de outras políticas que deram centralidade à questão social, como por exemplo, a valorização real do salário mínimo, a ampliação do emprego formal e os diversos investimentos em políticas sociais, foram capazes de impactar nos índices de pobreza no Brasil, de modo que, a desigualdade de renda, medida pelo coeficiente de Gini, diminuiu de maneira inédita no país, de 2001 até 2012, como apontaram os dados da PNAD 2014

(IpeaData, 2016). Essas estratégias operaram conjuntamente dentro de um contexto ideológico no Brasil em que a formação discursiva em evidência esteve ligada a uma nova lógica de organização das políticas sociais. Imperou, neste sentido, a tentativa de aproximação do modelo brasileiro de bem-estar social com o modelo social-democrático.

Após o ano de 2016, com a crise política e econômica que culminou em uma ruptura do ciclo democrático iniciado com a CF/88, foi aberto espaço para “[...] mudanças paradigmáticas, com o estabelecimento de novas convenções de cunho ultraliberal” (Neto, Vieira, 2022, p. 9).

O neoliberalismo econômico acentua a supremacia do mercado como mecanismo de alocação de recursos, distribuição de bens, serviços e rendas, remunerador dos empenhos e engenhos inclusive. Nesse imaginário, o mercado é matriz da riqueza, da eficiência e da justiça. (Moraes, 2002, p. 15)

A partir do processo de impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff, em que o cargo da presidência passou a ser ocupado pelo seu vice Michel Temer, o cenário político-econômico brasileiro foi modificado. Ao assumir a Presidência da República, Michel Temer implementou uma agenda que demonstrou distanciar-se da agenda da chapa pela qual ele havia sido eleito com Dilma Rousseff. Uma das principais mudanças constitucionais que colaborou para a consolidação do projeto neoliberal na política brasileira no período, foi a Emenda Constitucional 95/2016, conhecida também como “PEC do Teto de Gastos”. O principal objetivo do novo governo era o de acabar com o excesso de gastos no orçamento, pois essa seria a solução ideal para a crise econômica.

Com a EC/95, a rede de proteção do país sofreu golpes contundentes. O congelamento dos recursos para o financiamento da área social de 2016 a 2018 representou a institucionalização do processo de subfinanciamento das políticas sociais no país. Nesse período, houve a restrição de recursos e o enxugamento de programas do SUS, bem como o início da privatização da gestão de diversos serviços sociais (Cohn, 2020).

Tal processo se adensou a partir do ano de 2019, com o início do mandato de Jair Bolsonaro, em que iniciou-se também um processo de esvaziamento do arcabouço social da rede de proteção brasileira (Cohn, 2020, p. 154). O governo de Jair Bolsonaro, caracterizado por sua dinâmica autoritária e populista, representou no Brasil a reprodução do chamado populismo de extrema direita, cuja expressão advém da crise da democracia liberal, tal qual é entendida por diversos cientistas políticos, que vão afirmar sua relação direta com os efeitos perversos da globalização neoliberal (Mouffe, 2019; Brown, 2019; Mounk, 2019).

Sob a gestão de Jair Bolsonaro, a estrutura da assistência social foi corroída por dentro. Houve redução da participação social por meio do enfraquecimento de importantes setores e

Conselhos, cortes nos recursos destinados às políticas públicas de cunho social e a retomada de um modelo de regime federativo mais conflitivo e tensionado entre os entes, o que afetou de diversas formas a estrutura da proteção social que vinha se consolidando no Brasil. Neste contexto, os programas de transferência de renda adquiriram um novo significado. No ano de 2021 o governo federal propôs a substituição do Programa Bolsa Família, que levou à criação do Auxílio Brasil, sob a justificativa de superar os problemas existentes no Programa anterior.

Tendo em vista os fatores e acontecimentos supracitados, o presente estudo busca analisar os significados políticos dessa transição, retomando a trajetória do Programa Bolsa Família e o conteúdo social originário do programa, até chegar na sua substituição pelo Programa Auxílio Brasil, olhando para as mudanças paradigmáticas que dotaram o Programa de um novo sentido na gestão Bolsonaro. A análise, feita por meio de uma leitura mais ampla desse processo, pretende demonstrar qual o sentido da transferência de renda quando implementada sob a lógica neoliberal. Tem-se como perguntas iniciais e norteadoras do estudo: Como um governo declaradamente neoliberal trabalhou as questões da distribuição de renda? Desta pergunta, encaminham-se duas outras: Como ele se apropriou de uma política pública de transferência de renda, o Auxílio Brasil, defendendo-a em seu discurso? Será possível afirmar que o governo Bolsonaro utilizou-se, estrategicamente, do Bolsa Família - que mostrava bons resultados e muitos votos -, transformando-o, desde o nome, em algo que lhe rendesse vantagens eleitorais?

A importância de retomar alguns elementos da trajetória do Programa Bolsa Família, reside no fato de que o Auxílio Brasil surge a partir da proposta da substituição deste, mantendo alguns de seus aspectos estruturantes, embora com diferenças substanciais que demarcam a importância do desenvolvimento deste estudo.

O texto está dividido em quatro seções que seguem uma ordem cronológica de acontecimentos, sendo a seção I fruto de uma revisão bibliográfica acerca do processo de fortalecimento da proteção social no Brasil, mais especificamente, a partir da CF/88, da criação dos programas de transferência de renda e da estruturação do Programa Bolsa Família, considerando os elementos político-ideológicos que permitiram sua notoriedade enquanto um Programa de emancipação social e não somente de alívio imediato da pobreza. A seção II apresenta o cenário crítico que acabou por engessar o orçamento social no país ao institucionalizar o subfinanciamento das políticas sociais e possibilitar o avanço do projeto neoliberal no país. Já a seção III analisa os aspectos jurídico-institucionais das políticas Auxílio Emergencial e Auxílio Brasil, considerando os interesses e atores envolvidos, bem como o jogo político e as regras de cada uma delas, enquanto a última seção faz uma análise

dos significados da substituição do Programa Bolsa Família pelo Auxílio Brasil, com base, principalmente, na formação discursiva em evidência no país de 2019 a 2022.

Para garantir a validade do estudo, foram seguidos os procedimentos metodológicos da análise qualitativa, uma vez que na pesquisa qualitativa prefere-se “[...] estudar relações complexas ao invés de explicá-las por meio do isolamento de variáveis” (Hartmut, 2006, p. 202). O trabalho debruça-se sobre uma revisão de literatura que trata das políticas de transferência de renda, da estruturação e desconstrução de programas sociais e políticas públicas, do chamado ultraliberalismo e suas implicações para o desenvolvimento social, além de outros trabalhos já publicados sobre o Auxílio Emergencial e o Auxílio Brasil. A grande maioria dos dados mobilizados no estudo são dados secundários, aqueles já coletados e organizados anteriormente por outros estudiosos. Foram consultados livros, artigos científicos, notícias jornalísticas, site oficial do governo federal e pesquisas socioeconômicas com dados quantitativos para fundamentar o trabalho.

A importância da execução da pesquisa está na necessidade de se explicitar como as políticas distributivas no Brasil ainda estão atreladas às agendas de cada governo, estando submetidas, portanto, às escolhas ideológicas que são feitas de acordo com as formações discursivas que estão em evidência no período. Deste modo, permanecem sendo políticas de governo - atreladas a figuras presidenciais -, e não políticas de Estado. Tal como estão organizadas, estas podem ser insuficientes para lidar com o grande problema da extrema pobreza que assola o país, que passa por períodos de redução e de intensificação, pois não são feitas reformas estruturais capazes de, não só aliviar a extrema pobreza, como de evitar que haja a produção e reprodução da desigualdade.

2 O PROCESSO DE FORTALECIMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

O sociólogo britânico Thomas Marshall (1967), em sua teoria sobre cidadania e classe social, dividiu os direitos em três categorias principais: direitos civis, políticos e sociais. Segundo ele, os direitos se desenvolvem em uma progressão histórica ao longo do tempo, variando de acordo com o contexto vivenciado pela sociedade em que estão inseridos.

Na teoria de Marshall, os direitos civis estão relacionados aos direitos individuais e às liberdades fundamentais dos cidadãos, como o direito à liberdade, à igualdade, à justiça e à propriedade. Já os direitos políticos se referem à participação dos cidadãos no processo político, incluindo o direito ao voto, o direito de organizar-se politicamente, de se candidatar a cargos públicos etc. Enquanto os direitos sociais são aqueles que, para Marshall, seriam uma extensão dos dois primeiros, compreendendo o bem-estar social e econômico dos cidadãos, como o direito à educação, saúde, previdência social, entre outros, que visam proporcionar condições de vida dignas para todos (Marshall, 1967). O processo de construção da cidadania plena para Marshall, se dá por meio da progressão histórica desses três direitos, que, no caso da Inglaterra, teria seguido a sequência dos direitos civis em primeiro lugar, consolidados no século XVIII, seguidos pelos políticos, no século XIX, e posteriormente pelos direitos sociais, consolidados no século XX com o Welfare State.

No caso do Brasil, a cidadania, como ensina Carvalho (2001), desenvolveu-se invertendo a pirâmide de Marshall. Por aqui, primeiro foram consolidados os direitos sociais, depois os políticos, estando ainda muito fragilizados os direitos civis. Para este trabalho, interessa compreender mais detalhadamente a trajetória dos direitos sociais, que tiveram maior atenção do Estado durante o século XX. Sabemos, entretanto, que uma vez reconhecidos esses direitos, isso não significa que a efetivação deles aconteça de uma maneira linear ou que alcance efetivamente todos os cidadãos de maneira a garantir políticas sociais à totalidade da população. Muito pelo fato de que a trajetória dos direitos sociais no Brasil é marcada por muitas nuances e momentos de avanço e recuo, variando de acordo com os projetos políticos de cada período.

Inicialmente, importa esclarecer como são compreendidos alguns dos principais conceitos mobilizados no decorrer desta Dissertação. Entende-se por proteção social as políticas e ações voltadas à garantia de bem-estar e a segurança dos cidadãos com relação aos possíveis riscos sociais, como desemprego, doença, invalidez, pobreza, etc., que tem como objetivo a promoção de justiça social e a redução das desigualdades. A proteção social engloba a seguridade social (benefícios financeiros ou serviços, financiados por contribuições

do trabalhador e pelo governo), a assistência social (que provê serviços à população em situação de vulnerabilidade e não requer contribuições prévias) e as políticas sociais universais (aquelas que visam à garantia de serviços essenciais de maneira universal, como saúde, educação, habitação etc.).

A consolidação dos direitos sociais no Brasil associa-se ao século XX e os marcos iniciais desses direitos remetem ao período de governo de Getúlio Vargas (1930-1945). Foi durante o período que foram consolidadas as leis de trabalho (CLT) e o Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que conferiram importantes direitos aos trabalhadores. Foi durante esse período que as políticas de proteção social começaram a tomar corpo no Brasil.

Esse modelo caracterizava-se enquanto um modelo conservador de políticas sociais, pois elas estavam direcionadas somente para a proteção daqueles inseridos no mercado de trabalho formal, os chamados *insiders* (Arretche, 2018). As leis de proteção ao trabalhador e a instituição da previdência social, culminaram na extensão da garantia de um conjunto de direitos para os trabalhadores nas áreas de educação e saúde, marcando o início da trajetória das políticas sociais no país.

De acordo com Wanderley Guilherme dos Santos (1979), com a Era Vargas estabeleceu-se uma nova ordem político-social no Brasil, caracterizada pelo que chamou de “cidadania regulada”. Se antes o Estado não interferia nas relações de produção e na regulamentação trabalhista, ele passa a interferir por meio da regulamentação de algumas profissões e da garantia de benefícios sociais aos trabalhadores do setor formal, reconhecidos pela lei. Foram criados diversos direitos trabalhistas e as relações de trabalho que antes se resolviam de maneira privada, passaram a ser reguladas. Contudo, a cidadania passou a depender do reconhecimento legal da ocupação, excluindo trabalhadores de setores não regulamentados, como os trabalhadores rurais e domésticos, estabelecendo um sistema de estratificação ocupacional (Santos, 1979). O padrão da política nacional ficou marcado pela associação entre política social e autoritarismo na escolha das profissões a serem consideradas como “privilegiadas” para usufruir da proteção social.

Durante o regime militar (1964-1985) o modelo conservador iniciado no período Vargas foi mantido e a proteção esteve vinculada às contribuições dos trabalhadores formais. Neste período, marcado pelo autoritarismo e pela violência, os direitos civis e políticos foram restringidos e violados por meio da censura, da suspensão de direitos políticos, da perseguição política e da repressão de organizações e movimentos sociais. Durante o regime militar, a política social manteve a ordem regulada do período Vargas, concedendo direitos sociais como forma de controle, sem comprometer a acumulação capitalista. Contudo, como afirma

Santos (1979), a cidadania neste período esteve destituída de qualquer sentido mais universal. O processo de garantia de direitos sociais no Brasil ficou marcado pela submissão dos trabalhadores ao Estado, pelo enfraquecimento da atuação dos partidos políticos e pela utilização das políticas sociais como forma de compensar a falta de participação política.

Como parte de uma estratégia política, o regime repetia a política do Estado Novo de conceder direitos sociais como compensação pela restrição dos direitos políticos e como meio de aquiescência das massas insatisfeitas, ausentes nos processos de formulação das políticas públicas (Moreira, Santos, 2020).

As desigualdades se aprofundaram e ao final do regime deflagrou-se uma grave crise nas dimensões econômica, política e social. O processo de abertura política iniciou-se somente em 1970 com a Lei da Anistia, concretizando-se somente a partir da eleição de um presidente civil no ano de 1985.

A expansão dos direitos sociais vai ocorrer somente com a Promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a base legal para o avanço dos direitos sociais no país e possibilitou uma nova organização das políticas sociais, em direção ao modelo universalista. A partir da CF/88, a seguridade social passou a ser destinada também aos chamados *outsiders*, indivíduos excluídos dos benefícios sociais até então, por não possuírem vínculo trabalhista (Arretche, 2018).

A compreensão acerca da responsabilidade do Estado com relação à garantia do bem-estar da população no Brasil, variou ao longo do tempo de acordo com o caráter ideológico dos governos que passaram pelo poder. As mudanças de paradigma ocorridas ao longo dos anos, modificaram a relação Estado-sociedade conforme afetaram os processos de formulação e operacionalização das políticas sociais. Estas, por sua vez, foram geridas mediante governos neoliberais, desenvolvimentistas, conservadores, autoritários ou participativos, o que afetou não somente a compreensão que se tinha acerca delas, mas também seus resultados, de acordo com o conjunto de estratégias e ações tomadas em cada projeto.

Conforme alteram-se os governos, alteram-se também as relações intergovernamentais e os modelos de coordenação, os sistemas deliberativos, a compreensão acerca das responsabilidades do governo federal, as formações discursivas que emergem e tornam-se prevalentes também na sociedade, e, com isso, são realizadas mudanças formais e informais na organização do Estado. O impacto dessas alterações é sentido diretamente pelas políticas públicas, que são dotadas de estrutura, instrumentos e de objetivos que condizem com as prioridades das agendas dos governos. Em alguns casos, as formações discursivas hegemônicas apontaram para uma maior responsabilização do Estado com relação à garantia

de bem-estar à população, enquanto em outros o que prevaleceu foi a ideia de que o mercado é mais eficiente em garantir a regulação da economia e da sociedade como um todo.

Com esta seção, fruto de uma ampla revisão bibliográfica, o que se busca é apresentar a trajetória da proteção social no Brasil e os avanços na efetivação dos direitos sociais a partir da Promulgação da Constituição Federal de 1988, que fundamentou a estruturação mais robusta da assistência social do país e fortaleceu a criação das políticas de combate à pobreza. Esse percurso traz a compreensão de como se deu a formulação e a implementação do Programa Bolsa Família, para remontar sua trajetória de maneira resumida e pontuar suas transformações ao longo do tempo, até chegar no Auxílio Brasil. Vejamos.

2.1 A CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Ao longo do século XX o que prevaleceu no Brasil foi um modelo conservador de proteção social, modificado somente a partir do final dos anos 1980 devido a um marco histórico que garantiu a expansão dos direitos sociais em uma perspectiva de universalização: a Promulgação da Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã.

Com o objetivo de redemocratizar o país após o regime militar, no ano de 1987 foi convocada uma Assembleia Nacional Constituinte para elaborar uma nova Constituição, composta por representantes eleitos por meio do voto popular. A Constituinte teve a participação de diferentes setores da sociedade civil, muitos deles ligados aos movimentos sociais e aos sindicatos. A participação popular foi o que contribuiu para a inclusão dos diversos direitos e garantias da Nova Constituição que promoveu uma transição democrática inclusiva. As mudanças ocorridas nas políticas sociais a partir da Constituição, produziram a inclusão dos *outsiders*, “[...] mecanismo este que não apenas reduziu desigualdades como operou como um contrapeso aos efeitos da crise econômica (Arretche, 2018, p. 396).” Segundo Marta Arretche (2018),

Foi no contexto da transição para a democracia que as principais decisões de inclusão dos *outsiders* foram tomadas. A extensão aos analfabetos do direito de voto, facultativo, foi aprovada na Emenda Constitucional n. 25/85, a mesma que regulamentou as regras eleitorais das competições posteriores. Além disto, decisões tomadas na Assembleia Constituinte foram centrais para a inclusão dos *outsiders*: a vinculação do piso das pensões, contributivas e não contributivas, ao valor do salário mínimo e a universalização do acesso à educação e à saúde. A primeira dessas medidas teve grande impacto para a redução da desigualdade de renda, seja pela ampliação do número de beneficiários, seja pela valorização da remuneração [...]. Na saúde, a inclusão dos *outsiders* ocorreu com o dispositivo constitucional que criou o Sistema Único de Saúde (SUS). A Constituição de 1988 substituiu um

modelo de seguro por um sistema público, universal e gratuito. Até então, apenas os trabalhadores do mercado formal e os contribuintes autônomos tinham direito a cuidados médicos. As mudanças fizeram com que o grupo de beneficiários se expandisse para a totalidade da população, incluindo os outsiders (Arretche, 2018, p. 399)

A Constituição fixou normativamente o reconhecimento dos direitos sociais em uma tentativa de aproximar o modelo brasileiro de bem-estar social democrático. Além do reconhecimento da saúde, da educação e da assistência social como um direito de todos e dever do Estado, a partir da CF/88 houve no país o estabelecimento de um novo pacto federativo, que culminou em avanços para a implementação das políticas públicas nos três níveis de governo (Papi et. al, 2022).

Importa pontuar que o federalismo é um sistema que se baseia na distribuição de poder e autoridade entre as instâncias de governo, de modo que, os governos nacionais e subnacionais são independentes em suas esferas de ação. Esse sistema é caracterizado pela difusão de poderes entre centros, nos quais a autoridade resulta de processos de decisões populares (Kerbaudy, Back, 2022, p. 83). Entretanto, existem dois tipos de coordenação federativa na literatura, sendo eles: o modelo dual e o modelo cooperativo. De acordo com Abrucio (2020), o modelo dual parte da premissa de que os entes possuem autonomia constitucional sobre diferentes áreas, para impedir a centralização de poder. Já o modelo cooperativo baseia-se na ideia de que a autoridade pode ser compartilhada entre os entes federados, para que haja autonomia local ao mesmo tempo em que há coordenação nacional. A alternância entre esses dois modelos de coordenação pode ocorrer conforme as agendas de governo de cada presidente.

No caso do Brasil, o federalismo se originou da descentralização de um Estado unitário, pois quando tornou-se uma República Federativa, houve uma maior descentralização das decisões. Contudo, durante o período da primeira República, com a política do café com leite, em que o poder era alternado entre São Paulo e Minas Gerais, a distribuição de poder ainda era bastante desigual. Começa a haver uma maior interação entre os Estados somente a partir do ano 1930 (Kerbaudy, Back, 2022). O federalismo brasileiro começou a ser modificado a partir do Plano Real em 1994, que implementou mudanças nas áreas fiscal e financeira, na tentativa de minimizar os efeitos da descentralização desordenada que esteve em curso no país nos anos anteriores. Portanto, foi apenas a partir da CF/88 que se iniciaram os avanços rumo a um modelo cooperativo de coordenação federativa no Brasil. Foram traçadas novas perspectivas ao se adotar uma melhor divisão das funções de cada ente, o que aumentou a autonomia e as competências dos municípios e atribuiu maiores responsabilidades à União.

A Constituição foi um marco na redefinição das relações intergovernamentais, uma vez que atribuiu mais competências e maior autonomia aos entes subnacionais. O texto constitucional possibilitou a territorialização de processos de políticas públicas a favor de ações governamentais municipalistas, sem enfraquecer o centro do sistema federativo, pois a ele foram atribuídas competências mais abrangentes em diversos domínios (Neto, Vieira, 2022; p. 9). Para os autores Neto e Vieira (2022),

Outro marco definidor da CF-1988 foi a organização mais estruturada do tardio e precário sistema de bem-estar social do país, por meio da criação da seguridade social, que reuniu e buscou articular as áreas de previdência, saúde e assistência social. Tratou-se de um dos avanços mais notáveis da CF-1988, que contemplou o estabelecimento de um orçamento de seguridade social específico, desagregado do orçamento fiscal, visando ampliar a cobertura e o acesso aos benefícios previdenciários; dar proteção aos desempregados; assegurar uma política de assistência social não contributiva, e promover a universalização da saúde. (NETO, VIEIRA, p. 10)

Um marco de extrema importância para o fortalecimento do sistema de proteção social brasileiro foi a instituição da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) editada em 1993, que promoveu a regulamentação da distribuição de competências federativas e a criação de uma função orçamentária específica para a Assistência Social. Esse acontecimento foi essencial para a institucionalização da política de assistência social e a partir dele houve mudanças também na lógica de financiamento da AS, que passou a receber fundos nacionais e estaduais nos municípios, mecanismo que possibilitou o crescimento dos recursos e a elevação da participação da política no orçamento do governo federal (Papi, et al, 2022).

Em meados dos anos 1990, houve avanços na agenda das políticas sociais e um maior enfoque no seu potencial de redistribuição (Kerstenetzky, 2011). Todavia, também durante a década de 1990, por influência/imposição de grandes potências e de instituições econômicas como Banco Mundial e FMI, foi implementado em alguns países da América Latina um ajuste neoliberal, verificado no Brasil durante a última década do século. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, houve avanços significativos na coordenação da assistência social, mas esse avanço foi limitado, já que a orientação política era a de repasse de responsabilidades às organizações e aos municípios (Papi, 2014, 2017).

O período de redemocratização no Brasil foi marcado por uma intensa atuação dos movimentos sociais e, principalmente, dos movimentos sindicais. Com isso, ainda no final do século XX surge no cenário político um candidato sindicalista, oriundo da classe trabalhadora, que liderou importantes greves de metalúrgicos nos anos 80 e foi um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores (PT): Luiz Inácio Lula da Silva. Lula concorreu à presidência por três vezes antes de vencer as eleições de 2002. A eleição de Lula à presidência aconteceu em

meio a um cenário de crise econômica e social, mas representou o início de uma nova dinâmica na política brasileira. Sua campanha de governo visava à implementação de políticas sociais capazes de impactar as taxas de desemprego, pobreza e desigualdade, devido a sua origem social.

Embora tenha mantido o enquadramento neoliberal que vinha sendo seguido nos anos 90, a administração realizou uma acomodação estratégica ao sistema que permitiu alguns ajustamentos e modificações de incentivo às políticas públicas em diferentes setores do desenvolvimento nacional (Neto, Vieira, 2022, p. 13). Seu governo ficou caracterizado pela combinação entre crescimento econômico e desenvolvimento social. A partir do ano de 2003, ano de seu primeiro mandato, ocorreram mudanças na gestão das políticas sociais, de modo que o modelo brasileiro de bem-estar começou a se aproximar do modelo social-democrático. Devido à prioridade do governo com a agenda de desenvolvimento social, o processo de coordenação federativa na política de Assistência Social teve grandes avanços, por meio da criação do Sistema Único de Assistência Social, inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS) (Papi, et al, 2022).

O processo de coordenação da política de Assistência Social teve inúmeros avanços sob a gestão de Lula. A exemplo disso, tem-se a aprovação da Política Nacional de Assistência Social em 2004:

Com a implantação da nova PNAS sob forte coordenação federal, o SUAS avançou no território nacional instituindo práticas profissionais em municípios que antes não dispunham de equipamentos públicos, tampouco de profissionais formados sob uma lógica de garantia de direitos. Assim, até 2010, foram implantados no país 7.475 novos CRAS, em 5.254 municípios (95% dos municípios brasileiros) e 2.109 novos CREAS. (Papi et al 2022, p. 145)

Debruçando-se sobre o estudo de Papi, Joner e Madeira (2022), durante o governo Lula, o SUAS passou por processos de aperfeiçoamento que expandiram e qualificaram cada vez mais os serviços socioassistenciais, e, o montante investido na assistência social pelo governo federal chegou a somar 27,1 bilhões. O fortalecimento da rede de assistência social foi um dos importantes fatores que explicaram os avanços na agenda social do país no período.

Os avanços sociais do Brasil na última década são inegáveis. Os índices de pobreza e extrema pobreza caíram rapidamente e o perfil destes estratos mudou bastante, quase sempre para melhor. Pode-se discutir se o progresso foi tão intenso quanto poderia ter sido, mas não restam dúvidas de que a situação dos mais pobres melhorou. Entre 2003 e 2011, a pobreza e a extrema pobreza somadas caíram de 23,9% para 9,6% da população (Souza, Osorio, 2013, p. 152).

Dentre os fatores que colaboraram para os avanços, tem-se a política de valorização do salário mínimo, que elevou o poder de compra dos trabalhadores de baixa renda; a política de pleno emprego, que reduziu as taxas de desemprego; a facilitação do acesso ao crédito; o Programa de Aceleração do Crescimento Econômico (PAC), que promoveu diversos investimentos em infraestrutura, habitação, saneamento básico e transporte nas regiões brasileiras, o incentivo à agricultura familiar, a criação do Programa Bolsa Família, entre outros.

Segundo Marta Arretche (2018), a queda da desigualdade não ocorreu exclusivamente sob o governo de Lula, pois essa desigualdade teve significativa queda a partir da inclusão dos outsiders com a Constituição de 88, já nos anos 1990. Contudo, essa redução foi acelerada por ele. Essa aceleração esteve ligada, em grande parte, pelas escolhas políticas que foram feitas no período. O desenvolvimento social verificado no período foi possível muito pela agência do próprio governo e das decisões tomadas a partir das prioridades governamentais que foram estabelecidas. Em seguida, veremos qual foi o papel do Programa Bolsa Família nessa redução, olhando para sua trajetória, aspectos estruturantes e resultados.

2.2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA ENQUANTO ESTRATÉGIA DE INCLUSÃO SOCIAL

O que são as políticas de transferência de renda, qual a importância delas em sociedades altamente desiguais e como elas se estruturaram no Brasil?

As políticas de transferência de renda são estratégias governamentais que tem como principal objetivo redistribuir recursos financeiros, na maioria das vezes, por meio de transferência direta de renda ou de benefício para grupos específicos da população, de uma maneira mais focalizada. O conteúdo social dessas políticas pode variar segundo a agenda partidária dos atores governamentais, mas, de modo geral, elas visam ao alívio da pobreza, à promoção de inclusão social e à redução das desigualdades. De acordo com Esping-Andersen (1990), as políticas de redistribuição podem variar de acordo com os diferentes contextos nacionais, pois os Estados abordam essa questão com base em sua orientação ideológica. Essas políticas são caracterizadas como focalizadas, pois focam em grupos específicos como público-alvo, diferentemente das políticas universais que buscam alcançar integralmente toda a população.

Armando Barrientos (2013), em sua análise sobre esse modelo de programa, afirma que sua principal característica é combinar a transferência de renda com medidas de desenvolvimento humano, principalmente quando são implementadas a partir de uma perspectiva multidimensional integrando políticas de educação, saúde e nutrição (Barrientos,

2013). A garantia de uma proteção social para a população de baixa renda, independentemente de sua capacidade de contribuição, constitui uma estratégia importante de inclusão política para a população de baixa renda (Barrientos, 2013).

John Rawls (1971), em sua teoria sobre a justiça, propôs um conceito de justiça baseado na equidade, cuja distribuição de recursos e oportunidades deveria acontecer com base nas circunstâncias sociais e econômicas em que os indivíduos se encontram, considerando a existência da desigualdade de recursos, para que houvesse a garantia de um padrão decente de vida para todos os membros da sociedade. Somente assim, dispondo de liberdades básicas, a sociedade tornar-se-ia mais justa (Rawls, 1971).

Neste ponto da Dissertação, o objetivo é o de retomar a trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil, até chegar na criação do Programa Bolsa Família.

Para o trabalho, o grande diferencial dos programas de transferência de renda é o potencial que eles possuem de promover o desenvolvimento humano quando implementados sob o horizonte de combate à pobreza em uma perspectiva mais ampla de garantia de direitos e cidadania, compreendendo não só a dimensão de renda, mas outras questões específicas como o acesso à saúde, emprego e educação. A redução da desigualdade ocorre quando as ações governamentais afetam tanto a distribuição da renda quanto o acesso à serviços (Arretche, 2018). Baseando-se em Arretche (2018), a análise procurará demonstrar o alcance dos programas distributivos não só na dimensão renda, como também na produção da dignidade de existência da população beneficiária.

Os programas de transferência de renda no Brasil começaram a estruturar-se ainda nos anos 1990. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), promulgada em 7 de dezembro de 1993, assegurou o direito aos benefícios da assistência social a todos que dela necessitassem e definiu os princípios fundamentais da assistência social: a universalização dos direitos sociais e a participação popular na tomada de decisões. A partir dos dispositivos da LOAS, foram criados o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Previdência Social Rural (PSR).

O BPC foi desenvolvido como um instrumento para ampliar o direito à proteção social aos incapazes de trabalhar, principalmente os idosos e as pessoas com deficiência. A PSR estendeu este princípio aos trabalhadores informais das áreas rurais. Isto foi inicialmente pensado como um meio de equalizar o acesso à proteção social para os trabalhadores urbanos e rurais, através da suspensão temporária dos requisitos contributivos. O principal objetivo da PSR era universalizar o seguro social, com atenção especial à natureza específica do trabalho e do emprego rural (Barrientos, 2013, p. 422).

Dando continuidade a essa trajetória, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso foram criados os programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. O

Bolsa Escola tinha como proposta transferir recursos para as famílias em situação de vulnerabilidade condicionados à garantia da frequência escolar das crianças, enquanto o Bolsa Alimentação visava o combate à desnutrição e a mortalidade infantil. Já o Auxílio Gás oferecia um apoio financeiro para mitigar o aumento do custo do gás na alimentação das famílias em situação de pobreza. Embora esses programas tenham sido criados em meio à onda neoliberal para a qual os programas eram vistos como “gastos” sociais, contrários aos objetivos de investimentos econômicos, este período marcou a expansão da cobertura dos serviços sociais básicos para a população de baixa renda (Cohn, 2010).

Amelia Cohn (2010) aponta que durante o período, devido à coexistência das mudanças oriundas da CF/88 e a onda neoliberal no país, tivemos a presença de duas forças conflitantes disputando a hegemonia do modelo de intervenção estatal a ser adotado na agenda social (Cohn, 2010, p. 221). De um lado, aquela que defendia o modelo de seguridade social ligado ao estados de bem-estar social, e de outro, aquela voltada à máxima neoliberal, que previa a defesa do Estado mínimo e programas sociais focalizados de maneira residual para os segmentos mais pobres da população (Cohn, 2010).

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) no ano de 2003, houve um adensamento do processo de ampliação dos direitos sociais por meio do fortalecimento da assistência social e da formulação de políticas integradas voltadas ao combate à pobreza. Marcando o início de uma importante trajetória, em outubro do ano de 2003 foi criado o Programa Bolsa Família (PBF).

O Bolsa Família foi criado em 2003 como forma de unificar os programas de transferência e de combate à pobreza existentes. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em janeiro de 2004, forneceu a base institucional para o desenvolvimento e a coordenação da política antipobreza no Brasil. Mais recentemente, a intermediação através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) está sendo ampliada para garantir uma resposta eficaz às necessidades específicas das famílias vulneráveis (Barrientos, 2013, p. 419).

O Programa Bolsa Família estruturou-se como sendo uma política de transferência de renda condicionada direcionada às famílias pobres. Condicionada, pois os beneficiários deveriam cumprir com algumas condicionalidades enquanto estivessem no programa. Em sua formulação, houve uma divergência de entendimento sobre seus objetivos. De um lado, a ideia de que o Programa serviria somente para o alívio imediato da pobreza e as condicionalidades teriam uma vertente de “castigo”, para que os beneficiários não ficassem dependentes da política por tanto tempo, pois isso causaria o “efeito preguiça”. Do outro, a concepção que saiu vitoriosa no interior do governo: as condicionalidades estariam associadas

à concretização da garantia de direitos sociais como saúde e educação e o Programa seria não só medida de alívio imediato à pobreza, mas um instrumento para alavancar a possibilidade de superação da pobreza por seus beneficiários (Cohn, 2010, p. 223).

O Bolsa Família tinha como objetivo contribuir para a inclusão social de milhões de famílias brasileiras premidas pela miséria, com alívio imediato de sua situação de pobreza e da fome. Além disso, também almejava estimular um melhor acompanhamento do atendimento do público-alvo pelos serviços de saúde e ajudar a superar indicadores ainda dramáticos, que marcavam as trajetórias educacionais das crianças mais pobres: altos índices de evasão, repetência e defasagem idade-série. Pretendia, assim, contribuir para a interrupção do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza. (Campello, 2013; p. 15)

No caso do Bolsa Família, as condicionalidades voltaram-se primordialmente ao desenvolvimento infantil. As condicionalidades no programa foram adotadas em uma perspectiva multidimensional de combate à pobreza, com a proposta de integrar as estruturas da assistência social aos sistemas de saúde e educação, possibilitando assim um acompanhamento mais completo do atendimento aos beneficiários. De acordo com o artigo 3º Lei nº 10.836 de 2004, que instituiu o Programa:

A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento (BRASIL, 2004).

Com relação às condicionalidades ligadas à saúde, as famílias deveriam garantir que crianças menores de 7 anos estivessem com o calendário de vacinação em dia e que as gestantes realizassem o pré-natal. Já com relação à educação, as famílias deveriam garantir que crianças, adolescentes e jovens estivessem devidamente matriculados na escola e frequentando as aulas regularmente. O acompanhamento do cumprimento das condicionalidades ficava a cargo dos Ministérios da Educação e Saúde.

O programa trazia como objetivos principais: o combate à fome, o incentivo à segurança alimentar e nutricional, a promoção do acesso das famílias em situação de pobreza aos serviços públicos como a educação, a saúde e a assistência social, além do apoio ao desenvolvimento das famílias e a redução dos níveis de desigualdades. Tudo isso com o incentivo dos diferentes órgãos do poder público para auxiliarem conjuntamente na superação da pobreza (Coutinho, 2014, p. 271).

Para que o programa alcançasse os resultados que alcançou com relação ao desenvolvimento social, sua integração com a estrutura e os instrumentos da assistência social foi imprescindível. O estudo de Coutinho (2014) aponta que, embora possuam diferenças em

relação aos seus escopos e alvos (universalização e focalização), o PBF e a AS pertencem a um mesmo sistema de estruturação, de modo que a integração dos dois sistemas permitiu um melhor atendimento aos destinatários (Coutinho, 2014).

Isto porque, a despeito de contar com um arranjo institucional próprio, assim como com um arcabouço jurídico autônomo, o PBF hibridiza-se, no plano local – isto é, nas cidades brasileiras –, com a rede da assistência social e suas ramificações, sobretudo em municípios pequenos e pobres – que são a grande maioria no país. Pode-se dizer, por isso, que o PBF, em larga medida, depende do arcabouço da assistência social para organizar-se e institucionalizar-se na maior parte dos municípios brasileiros, embora guarde, em relação a eles, certa distância no nível federal de gestão. (Coutinho, 2014; p. 269)

Ainda de acordo com Coutinho, no plano federal, o PBF foi implementado por meio de um arranjo jurídico-institucional distinto do arranjo da assistência social, mas no plano municipal eles se integraram de maneira mais orgânica devido às capacidades técnico-burocráticas dos municípios (Coutinho, 2014). Ao longo de sua implementação, o Programa operou de maneira transversal entre os três níveis de governo e entre diferentes órgãos do governo federal.

Coutinho esclarece que o Programa Bolsa Família apresentou algumas inovações de gestão que são características de suas capacidades técnicas e administrativas, sendo elas: a utilização do Cadastro Único, sistema que identifica famílias em situação de vulnerabilidade; a utilização das condicionalidades, relacionadas à saúde e a educação a partir de uma lógica indutora para os beneficiários; e, por último, o Índice de Gestão Descentralizada, que mede e avalia a qualidade das informações do CadÚnico e a integridade das informações do acompanhamento das áreas de saúde e educação. Com base no último, o Ministério do Desenvolvimento avaliava o desempenho dos municípios na gestão do Programa e repassava recursos a fim de aprimorar a qualidade da política nos municípios (Coutinho, 2014).

Foi constatada a existência de ganhos qualitativos da articulação entre a assistência social e o PBF, principalmente nos municípios pequenos e pobres onde ocorre a coincidência entre instituições locais dessas duas agendas, a pactuação entre elas contribuiu “[...] com a construção e a institucionalização de capacidades políticas por meio da utilização de estruturas da assistência social” (Coutinho, 2014, p. 288). Além disso, o programa apresentou capacidades políticas inovadoras marcadas pela valorização da participação social nos processos decisórios, representadas pela incorporação das discussões dos conselhos e de outros mecanismos de garantia de participação popular.

Isso não anula o fato de que o Programa enfrentou diversos desafios e apresentou algumas ambiguidades em seu cerne. Como aponta Tomazini (2022), uma dessas

ambiguidades diz respeito à limitação orçamentária para atender a população elegível para o recebimento, pois nem toda a população pobre cabia no orçamento, de maneira que, uma família que possuía a mesma condição socioeconômica de outra contemplada, poderia não ser atendida pelo programa pois o Estado não tem obrigação legal de atender a todas. A outra, dizia respeito ao fato de que não havia definição de mecanismos de reajuste dos valores com base no aumento da inflação, fator que reduziria o poder de compra da população beneficiária (Tomazini, 2022).

Januzzi e Pinto (2013), pesquisadores que compilaram os principais impactos positivos do Programa, apontam que houve aumento significativo da frequência escolar das crianças beneficiárias, redução do trabalho infantil, mitigação da repetência escolar, melhora dos resultados escolares, melhores condições de saúde das crianças beneficiárias, redução da desnutrição crônica, redução da insegurança alimentar, aumento dos índices de vacinação, redução da mortalidade infantil, maior autonomia para as mulheres beneficiárias, entre outros (Jannuzzi, Pinto, 2013).

Além disso, os estudos de avaliação apontam que o Programa, em alguma medida, conseguiu atingir seu objetivo de emancipação dos beneficiários, uma vez que, a exemplo do que demonstrou o estudo realizado pelo IMDS (Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social), cerca de 5,2 milhões de pessoas da primeira geração de beneficiários do PBF foram encontradas ao menos uma vez na Rais (pesquisa oficial de mercado de trabalho formal) de 2015 a 2019. Isso significa que 44,7% dos 11,6 milhões de filhos do Bolsa Família acessaram o mercado de trabalho formal no período ao menos uma vez, ou seja, encontraram a “porta de saída” do programa (IMDS, 2023). Embora esse modelo de programa tenha algum (pouco) impacto na desigualdade de renda, seu maior impacto está na multiplicação dos ganhos dos muito pobres, que a partir dele conseguem acessar serviços essenciais (Marta Arretche, 2018).

A recuperação de importantes marcos do fortalecimento da proteção social no país, bem como da trajetória do Programa Bolsa Família, foi realizada com o intuito de enfatizar que foi necessário uma série de fatores e uma integração dinâmica com outros tipos de política social para que ele obtivesse êxito na redução da pobreza extrema. Ainda assim, muito ainda havia de se aprimorar para que a pobreza fosse reduzida a zero. Todavia, como esclareceu Barrientos (2013), a evolução do Bolsa Família até 2013 refletiu a existência de uma crescente institucionalização do programa e da assistência social que poderiam levar a maiores avanços na sustentação da pobreza zero.

Diversos autores já citados aqui (Cohn, 2010; Barrientos, 2013) apontavam para a

potencialidade do Programa em tornar-se uma política de Estado, devido às suas capacidades técnicas, políticas e seus avanços ao longo do tempo. Porém, a crise política e econômica constituiu uma conjuntura crítica a partir, principalmente, do ano de 2013 no Brasil. Os acontecimentos que precedem este ano alteraram a dinâmica política do país e prejudicaram a sustentabilidade do programa Bolsa Família, culminando em sua substituição no ano de 2021. Tal processo configurou não apenas a estagnação dos avanços, como também o retrocesso de uma trajetória que estava em ascensão.

3 RADICALIZAÇÃO DO PROJETO NEOLIBERAL NO BRASIL DO SÉCULO XXI

De acordo com Reginaldo Moraes, autor de *“As incomparáveis virtudes do mercado”* (2000), o neoliberalismo é uma corrente de pensamento que emerge no século XX oferecendo uma alternativa plausível para a crise gerada pela intervenção estatal exacerbada na economia, gerada a partir do consenso keynesiano que vigorou no pós-guerra (Moraes, 2002).

Wendy Brown (2019), assegura que a racionalidade neoliberal se baseia na lógica de que os princípios de mercado se tornam também os princípios de governo, a serem aplicados pelo Estado. Essa racionalidade tem como principal premissa a demonização da ideia de social e a exaltação do individualismo exacerbado. Ela assegura que o desmantelamento do Estado social era um objetivo franco do neoliberalismo.

Para a corrente neoliberal, o Estado intervencionista distorce o mundo dos mercados ao interferir no mundo das escolhas individuais por meio da oferta de bens públicos e serviços de proteção social, ou seja, da “desmercadorização” de elementos essenciais à existência da classe assalariada (saúde, educação, previdência, etc), e, não obstante, também por meio da regulação legislativa da economia e dos direitos trabalhistas. “Desse modo, além de pressionar os bolsos dos ricos (que assim se vêem impedidos de investir), gera “desincentivos” ao trabalho, induzindo ao comportamento, digamos, preguiçoso ou aproveitador, “encostado” (Moraes, 2002, p. 16). Portanto, a narrativa neoliberal entende que uma maior atuação estatal gera estagnação econômica e efeitos nocivos ao comportamento dos indivíduos. A solução apresentada, neste sentido, é de limitação da democracia, desregulamentação, privatização e redução do tamanho do Estado (Moraes, 2000).

Nesta seção, os apontamentos vão desde as chamadas “jornadas de junho” que culminaram no impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff, passando pela intensificação do projeto neoliberal mais radical com o governo de Michel Temer, até chegar ao momento de ascensão de Jair Bolsonaro à presidência da República. Este percurso permite identificar o processo de desfinanciamento das políticas sociais sob a lógica de gasto excessivo com essa área e o abandono da ideia de bem-estar social pelas agendas governamentais que sucederam o mandato da ex-presidenta.

3.1 JUNHO DE 2013, CRISE POLÍTICA E MUDANÇAS PARADIGMÁTICAS - DE TEMER À BOLSONARO

Ao término do segundo mandato consecutivo de Lula (2003-2010), o resultado das urnas nas eleições de 2010 indicou a continuidade do projeto desenvolvimentista, por meio da eleição de Dilma Rousseff (PT) — economista de formação e chefe da Casa Civil durante o

governo Lula — ao cargo da presidência da República. Durante o governo Dilma, os programas do governo anterior foram mantidos e/ou expandidos e houve a criação de novos programas sociais, a exemplo dos programas Brasil Sem Miséria, Mais Médicos e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Na assistência social, os investimentos foram de 45,1 bilhões, superiores aos do governo Lula (Papi et al, 2022). No ano de 2014, o Brasil saiu do mapa da fome da Organização das Nações Unidas (ONU).

Ainda durante o primeiro mandato de Dilma, o Brasil passou a enfrentar uma crise político-econômica, com quedas no crescimento econômico e pressão por uma política de ajuste fiscal. Com a crise econômica instaurada e pouquíssimo apoio no Congresso Nacional, o governo não foi capaz de implementar as políticas necessárias para enfrentar os desafios que surgiram.

As eleições de 2014 foram marcadas pelo acirramento da polarização política, levando Dilma Rousseff (PT) e Aécio Neves (PSDB) ao segundo turno, cuja disputa foi decidida com pouca diferença de votos a favor do segundo mandato de Dilma. Após a reeleição, o governo alterou sua condução econômica com o objetivo de implementar um ajuste fiscal, principalmente com relação aos gastos públicos, sob a justificativa de conter a crise e retomar a confiança no governo. A veiculação das investigações acerca dos casos de corrupção envolvendo agentes do governo, como a Operação Lava Jato¹, gerou uma imagem negativa para o partido e foi se instaurando uma grave crise política.

Antes mesmo da reeleição, no ano de 2013, o país vivenciou uma onda de manifestações que, inicialmente reivindicavam melhores políticas públicas voltadas à mobilidade urbana, emprego e melhorias nos serviços sociais. “Até junho de 2013, no Brasil os protestos nas ruas mais frequentes eram de movimentos populares organizados pela luta à terra, moradia, etc. A partir de 2013 este cenário se altera” (Gohn, 2016, p. 132). Segundo Maria da Glória Gohn (2016), os novos atores que ocuparam as ruas em junho de 2013 eram em sua maioria jovens, cuja organização dos atos era realizada via internet e eles não possuíam bandeira partidária. O Movimento Passe Livre reivindicava melhores condições de mobilidade urbana e redução das tarifas do transporte público.

A multidão nas ruas em Junho de 2013 surpreendeu o governo e muitos analistas porque o governo federal, comandado pelo Partido dos Trabalhadores – PT, desde 2003, elaborou inúmeros programas e projetos de inclusão social de grupos em

¹ Iniciada em 2014, a Operação Lava Jato, foi coordenada pela 13ª Vara de Justiça Federal de Curitiba e pelo Ministério Público. A investigação revelou um esquema de corrupção na Petrobras. Segundo Avritzer (2018), a Operação passou por uma forte politização devido as eleições de 2014, que estimulou a rejeição dos governos petistas

situação de vulnerabilidade socioeconômica, como o Bolsa Família, implementou políticas de aumento do salário mínimo, realizou inúmeras conferências nacionais temáticas em áreas do serviço público que resultaram em novas políticas sociais. Um grande sistema de participação institucionalizado foi instituído com conselhos, câmaras, fóruns, conferências nacionais etc. com representantes do governo e da sociedade civil. Mas alguns pontos básicos não estavam até então no foco principal destas políticas, tais como: os jovens (de qualquer classe social), as camadas médias da população, assim como a participação social *on-line*, com uso das novas tecnologias (com exceção de alguns programas e políticas públicas como o Orçamento Participativo em alguns setores). (Gohn, 2016, p. 136)

Como aponta Gohn, a revolução na comunicação entre os indivíduos por meio das novas tecnologias, modificou as formas de participação política, de modo que o governo federal não foi capaz de oferecer resposta plausível às demandas que se apresentavam.

No mês de março de 2015, há uma nova efervescência nas manifestações de massa no Brasil, mas dessa vez com atores totalmente diferentes daqueles de junho de 2013. As diferenças foram sentidas no repertório das demandas, nos grupos que as convocaram, na composição social e na faixa etária dos participantes (Gohn, 2016). A polarização observada durante as eleições de 2014, foi observada também nas ruas, pois iniciou-se uma divisão entre aqueles que apoiavam o governo de Dilma Rousseff e aqueles que eram contra seu governo e o Partido dos Trabalhadores.

Esta divisão se refletiu nas manifestações de Março de 2015, gerando duas correntes de protestos. Uma enfatiza o protesto contra a corrupção, especialmente em empresas públicas, como a Petrobrás, investigadas pelo Ministério Público Federal via operações específicas, a exemplo da “Lava Jato”, questiona os políticos, pede impeachment da presidente Dilma Rousseff e é contra o Partido dos Trabalhadores. A outra questiona novas políticas públicas do novo governo da presidente Dilma Rousseff, especialmente a do ajuste fiscal econômico, mas não é contra o governo como um todo (Gohn, 2016, p. 139).

As novas camadas sociais que passaram a ocupar as ruas contra o governo, eram compostas pelas classes médias, por pessoas de faixas etárias diversas e organizadas majoritariamente por grupos como Vem pra Rua e Movimento Brasil Livre (MBL). O repertório desses grupos baseava-se, principalmente, em critérios morais e éticos que negavam a política partidária. Leonardo Avritzer (2018) aponta que as manifestações desse período acabaram por culminar na hostilização de membros do sistema político e despertaram na sociedade a atenção para questões ligadas à corrupção, que acabaram sendo tratadas de maneira anti-institucional e antipolítica pela Operação Lava Jato (Avritzer; 2018, p. 273).

Ainda no ano de 2015, o MDB, partido do vice-presidente Michel Temer, que estava a ponto de romper com o Partido dos Trabalhadores, divulgou documento intitulado “Uma ponte para o futuro”, que afirmava ser a crise econômica fruto do crescimento desmedido do Estado, recomendando um ajuste neoliberal intenso, incluindo privatizações, concessões de

serviços públicos, desregulação de diversas áreas, reorganização fiscal e financeira do Estado, reforma da previdência, limitação dos gastos públicos, dentre outras iniciativas (Neto, Vieira, 2022).

Sem uma base sólida de apoio no Congresso Nacional e com a imagem do governo associada a casos de corrupção, Dilma Rousseff sofre um processo de impeachment sem sustentação jurídica no ano de 2016 (Avritzer, 2018). O processo de impeachment foi marcado pela intensa polarização política, por manifestações de apoio e de oposição ao governo e por debates acalorados sobre a legalidade do processo. Avritzer (2018) descreve que a partir deste momento foi instaurado um mal-estar na democracia brasileira.

Após o processo de impeachment, em que o cargo da presidência passou a ser ocupado por Michel Temer, vice-presidente de Dilma, a dinâmica política brasileira foi bruscamente modificada.

Um novo ciclo de reformas de cunho neoliberal da economia brasileira teve início em 2016, interrompendo um decênio de maior ativismo governamental e de importantes avanços sociais e econômicos decorrentes de diversas políticas públicas implementadas naqueles anos, que foram batizados por muitos analistas de “período pós-neoliberal” (Neto, Vieira, 2022, p. 1).

Uma das primeiras medidas adotadas pelo governo Temer, que demarcou sua tentativa de distanciamento com o projeto político anterior, foi a Medida Provisória nº 726 de 12 de maio de 2016, que extinguiu as secretarias e os ministérios ligados à ampliação de direitos ou a políticas distributivas (Avritzer, 2018). A partir desta medida, foram extintos: Ministério da Cultura, Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Este último, foi transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Conforme Avritzer (2018), o objetivo do novo governo com a medida foi o de negar qualquer relação com as pautas de direitos sociais e de diversidade adotadas pelos dois governos anteriores, de modo a frear a ampliação de direitos instituída pela CF/88.

A iniciativa que mais impactou a seguridade social e as demais políticas públicas, foi a Emenda Constitucional nº 95/2016, também conhecida como a PEC do Teto de Gastos.

Após ser aprovada pelo Congresso e votada no Senado, esta medida foi promulgada em 15 de dezembro de 2016, estabelecendo um “congelamento” dos gastos federais Desmonte e Reconfiguração de Políticas Públicas (2016-2022) por vinte anos, inclusive para educação e saúde, corrigível apenas pela inflação. (Tomazini, 2022; p. 82)

Conforme elucida o artigo de Lucia Cortes da Costa (2019), desde a aprovação da EC 95/2016 do governo Temer, os orçamentos da Seguridade Social sofreram com cortes que

diziam ter por objetivo a redução dos gastos sociais. Esse novo regime fiscal afetou “[...] de forma drástica o orçamento da Política de Assistência Social e o Programa Bolsa Família” (Costa, 2019; p. 272). Ainda sob a gestão de Dilma, em 2014 o Programa Bolsa Família não teve reajuste no valor, mesmo com a crise econômica instaurada. Em 2016, houve uma proposta de corte bilionário no programa, que não foi aprovada, mas demonstrou a instabilidade existente em torno dele, que se intensificou com o passar dos anos.

A reforma trabalhista, sancionada no ano de 2017 sob a justificativa de modernizar as relações de trabalho e flexibilizar algumas regras, realizou diversas alterações na legislação trabalhista, alterando mais de cem pontos da legislação. A reforma flexibilizou as relações entre patrões e trabalhadores, possibilitou o aumento da jornada de trabalho para até 12h, ampliou a terceirização e enfraqueceu a articulação dos sindicatos.

As novas regulações flexibilizaram as relações de trabalho e, ao mesmo tempo objetivaram desonerar as empresas, mediante relaxamento de diversas obrigações patronais; criação de novas modalidades temporárias e mais informais de contratação; revisão de direitos trabalhistas; ampliação do rol de atividades passíveis de terceirização, etc. Como resultado, observou-se um processo acelerado e crescente de precarização e de diferenciação do mercado de trabalho, acentuando efetiva e potencialmente as desigualdades entre os assalariados (Neto, Vieira, 2022, p. 21).

O recrudescimento da agenda neoliberal no Brasil ocorreu de maneira ainda mais intensa de 2019 até 2022, sob a gestão de Jair Bolsonaro, político de extrema-direita que se elegeu na disputa eleitoral de 2018, cujo principal adversário foi Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores. Neste ano, a polarização política foi ainda mais acentuada devido a tensão política instaurada a partir de 2016.

Jair Bolsonaro, um ex-capitão do Exército, foi deputado federal por diversos mandatos pelo estado do Rio de Janeiro e candidatou-se à presidência em 2018 pelo Partido Social Liberal (PSL). Sua ascensão na política brasileira é explicada, por muitos autores, devido ao seu enquadramento enquanto um populista de extrema direita, que construiu sua campanha majoritariamente através do uso das redes sociais. O populismo de extrema direita advém da crise da democracia liberal, tal qual é entendida por diversos cientistas políticos, que vão afirmar sua relação direta com os efeitos perversos da globalização neoliberal (Mouffe, 2019; Brown, 2019; Mounk, 2019). É característico deste fenômeno que nos momentos de crise, o líder populista se coloque como o salvador, por meio do apelo às questões mais urgentes da vida dos indivíduos para nortear principalmente as escolhas eleitorais (Mounk, 2019). A instabilidade econômica do país, atrelada à crise política, resultou na rejeição dos governos

petistas, que foram constantemente associados aos processos de corrupção ventilados pela mídia e pela pressão construída pelo lavajatismo (Souza, 2021, p. 49).

De caráter conservador-autoritário, com promessas de aderir a uma postura pró-mercado, de reduzir a atuação estatal e de acabar com a corrupção, Bolsonaro se elegeu à presidência da República em 2018.

O processo de ascensão de Bolsonaro apresentou algumas especificidades que modificaram os padrões das eleições no Brasil, que são apresentadas na obra de Jairo Nicolau (2018). O cientista político mostra em sua análise que antes das eleições de 2018, as premissas que guiavam as análises sobre os fatores que possibilitavam a vitória de um candidato à presidência estavam ligadas a: 1. obter uma grande quantidade de dinheiro para o financiamento de campanha; 2. dispor de tempo favorável nas propagandas eleitorais e 3. construir uma rede de apoio nos estados. Contudo, Bolsonaro não contava com nenhum desses três recursos e, mesmo assim, venceu as eleições, rompendo com alguns padrões vistos nas eleições anteriores. A ausência nos debates televisivos feitos pelos meios de comunicação, o favorecimento proporcionado pela alta velocidade de propagação de mensagens via WhatsApp e as redes sociais, foram alguns dos fatores que explicaram o crescimento da figura política que ele construiu.

O Brasil em 2018 entrou no que Avritzer (2019) chama de “Fim da Nova República”, uma vez que novos elementos passaram a fazer parte dessa era que ficou caracterizada pela interferência do poder Judiciário nas eleições, pela forte influência das redes sociais na difusão de informações via redes sociais e pela relativização do período violento da ditadura iniciada em 1964. Além disso, emerge no Brasil um projeto político marcado pelo apelo aos valores morais e aos princípios de mercado, sob o lema “Deus, Pátria e Família” ou “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”.

A meta de redução de gastos com políticas sociais observada no governo Temer, mostrou-se fortemente presente na gestão Bolsonaro desde o início de seu mandato. A EC/95 não foi revertida e o subfinanciamento das principais políticas sociais do país foi ainda mais drástico.

A partir de 2018, entrou em curso no Brasil um projeto mais radical de neoliberalismo. Com a escolha de Paulo Guedes — que integrou a equipe dos Chicago Boys² — para Ministro da Economia, Bolsonaro deixou evidente a agenda que seguiria seu governo e, desde

² Grupo de cerca de 25 jovens economistas chilenos que formularam a política econômica neoliberal da ditadura de Augusto Pinochet, formados pela Universidade de Chicago.

então, implementou diversas ações para a consolidação do projeto neoliberal. O objetivo do ministro da Economia desde o início era o de realizar no Brasil as mesmas reformas neoliberais que foram feitas no Chile. Em 21 de agosto, Guedes publicou uma lista com empresas estatais que até o final da gestão seriam privatizadas. Embora nem todas tenham sido de fato privatizadas, desde o início desse período – gerido por um ministro da economia extremamente ortodoxo – o Brasil passou por uma série de iniciativas que resultaram na redução de direitos sociais, no enfraquecimento da proteção social e no avanço da privatização de serviços públicos.

Há uma mudança radical de paradigma na dinâmica sociopolítica brasileira a partir das manifestações de 2013. Os novos atores sociais e os grupos políticos que ganham evidência e hegemonia a partir dos acontecimentos que se iniciaram neste ano, retomam a mobilização de pautas morais conservadoras e aversão às políticas públicas, principalmente as distributivas, pois, conforme a máxima neoliberal, elas são as responsáveis pelo endividamento do Estado e pela deterioração moral da população de baixa renda.

Maria Ozanira da Silva (2022) pontuou a existência de dois projetos de sociedade vistos no Brasil que orientam os programas de transferência de renda: um de orientação progressista, cujo foco é a redistribuição da riqueza e a promoção de justiça social, que se articula com a rede de proteção social e promove o desenvolvimento humano. O outro, de orientação conservadora, que vê nos pobres um amplo segmento que pode ser manipulado em troca de benefícios que garantem o básico para sua sobrevivência. “Para este, os pobres devem cumprir exigências para ter acesso ao direito de viver e são controlados por diversos mecanismos burocráticos e o benefício deve ser o menor possível para não desestimular o trabalho” (Silva, 2020, p. 69).

As manifestações de massa que, inicialmente tinham como demandas melhores políticas públicas e mais participação política, foram sobrepostas pelas demandas morais de outras camadas sociais, que modificaram os rumos do país que antes vinha na direção da consolidação da democracia e de redução da pobreza. O que se teve, como resultado desse processo, foi a redução da participação social, a redução de direitos e o acirramento dos conflitos de classe. No próximo tópico, apresentaremos de maneira mais precisa como chegou-se a este resultado.

3.2 O ENCOLHIMENTO DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL SOB A GESTÃO ULTRALIBERAL

A partir das transformações na dinâmica política brasileira descritas acima, o que mudou com relação à estrutura e ao financiamento da política de assistência social? Sabe-se que houve uma transformação da compreensão acerca dos investimentos em políticas sociais, contudo, como isso aconteceu nas dimensões formais e informais que permeiam a agenda?

Durante os quatro anos de vigência do mandato de Jair Bolsonaro, houve mudanças significativas no modelo de coordenação federativa brasileiro que afetaram diretamente as relações estabelecidas entre os entes federativos e, conseqüentemente, toda a estrutura da política de assistência social, com a qual o Programa Bolsa Família possuía uma relação dinâmica e complementar.

A partir do ano de 2016, “[...] a burocracia estatal rapidamente, sob regência dos novos “donos do poder”, reverte o sentido das políticas sociais, que de inclusivas, passam a ser excludentes e abertamente residuais, pautadas pelo mínimo social” (Cohn, 2020, p. 151).

Com a posse de Michel Temer em 2016, a ideia de sistema integrado de ações voltado ao combate geracional da pobreza foi substituída pela priorização de ações focalizadas, a exemplo do Programa Criança Feliz (PCF), da mesma forma que os recursos de financiamento nacional sofreram uma importante redução. Foi nesse governo também que a PEC 95 que congela gastos em políticas sociais por 20 anos teve aprovação no Congresso. Com recursos escassos e aumento da demanda por proteção social advinda, principalmente, do retrocesso de conquistas sociais, inicia-se novamente um processo de descentralização descoordenada tendendo a maior responsabilização dos municípios (Papi et al, apud Costa 2019, p. 133)

Esse período da história brasileira abriu espaço para reformas estruturais do regime federal e este passou a se direcionar cada vez mais para o modelo de federalismo vagamente acoplado, modelo marcado por desintegração e tensionamentos nas relações intergovernamentais. Com relação ao pacto federativo, Bolsonaro contrapôs o modelo cooperativo ao aderir ao modelo dual. A lógica dualista que esteve em curso durante seu governo pressupôs grande autonomia local e reduzida participação do governo central na articulação e na gestão das políticas públicas.

Em países como o Brasil, cuja sociedade é marcada por iniquidades e desigualdades históricas em múltiplas dimensões, a conformação de um regime federal vagamente acoplado tende, portanto, a agravar as heterogeneidades estruturais e as forças fragmentadoras delas derivadas, tornando muito mais difícil e problemática a coesão e a harmonização socioespacial e comprometendo, conseqüentemente, as perspectivas de desenvolvimento econômico e social do país. (Neto, Vieira, 2014, p. 26)

O antigo Ministério do Desenvolvimento Social foi transformado em Ministério da Cidadania, abrigando diversas pastas e perdendo seu caráter estratégico na coordenação nacional na política de Assistência Social (Papi et al, 2022). Junto a isso, houve também a

redução de investimentos que obrigaram os municípios a assumirem as responsabilidades com o financiamento da política. O estudo de Papi, Joner e Madeira (2022) aponta que houve uma intensificação do processo de desfinanciamento da política de AS, o que, consequentemente, afetou toda a estruturação do SUAS. O contingenciamento de recursos, a limitação de oferta e reestruturação de serviços e os ataques aos canais institucionais de participação da política de AS têm sido os mecanismos utilizados pelo novo governo (Papi et al, 2022, p. 157).

Ancorado na ideia de adotar uma política fiscal rígida – exigida pelo capital financeiro – somada à opção de não implementar políticas sociais direcionadas ao enfrentamento da questão social, o SUAS passou a ser afetado em sua gestão e processo de financiamento. Entre 2016 e 2017, a redução do orçamento da AS é perceptível, em especial do financiamento direcionado aos serviços do SUAS. (Papi et al, 2022, p. 146)

No ano de 2019, o governo de Jair Bolsonaro cancelou 1,3 milhão de benefícios do Bolsa Família em todo o Brasil, excluindo mais de 1 milhão de famílias do programa, segundo dados do Ministério da Cidadania (2020). O número de famílias beneficiadas caiu de 14,3 milhões para 13,5 no segundo semestre de 2019 (Oliveira, 2020). A fila de espera para a concessão do Programa Bolsa Família aumentou e mais de 1 milhão de segurados da previdência social passaram a aguardar a concessão de benefícios (Cohn, 2020). “Durante o governo Bolsonaro, o programa passou pelo período mais longo de baixo índice de entrada de novos beneficiários de sua história (Tomazini, 2022, apud, Resende 2020, p. 84).

No caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), houve por parte do governo federal tentativas de restringir a concessão do benefício, a exemplo do veto presidencial ao Projeto de Lei 3055/97³ aprovado pelo Congresso Nacional, que elevava de um quarto de salário mínimo para meio salário mínimo a renda per capita dos beneficiários elegíveis ao programa, que serviria para ampliar o acesso ao benefício destinado a idosos com mais de 65 anos ou com deficiência incapacitante, em extrema vulnerabilidade durante a pandemia. O veto foi derrubado pelo Congresso Nacional e a concessão do benefício foi ampliada. Contudo, a ampliação perdeu a validade por não ter sido regulamentada e em 2021 retomaram-se os critérios de elegibilidade que atendiam somente às famílias com renda per capita de um quarto do salário mínimo. Com isso, mais de 500 mil pessoas perderam o direito ao BPC⁴.

Entre as suas promessas de campanha, estava a promessa do pagamento do 13º para beneficiários do programa. No ano de 2019, foi publicada medida provisória que definia o

³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/628600-GOVERNO-VETA-PROPOSTA-QUE-AMPLIAVA-CANDIDATOS-A-BENEFICIO-ASSISTENCIAL>

⁴ Disponível em: <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/bolsonaro-retoma-limitacoes-do-bPC-e-500-mil-devem-perder-direito-ao-beneficio1/page:218/sort:Conteudo.created/direction:desc>

pagamento do 13º, que ocorreu somente no ano de 2019, a pedido do próprio governo (Tomazini, 2022). Sob a justificativa de falta de orçamento, o governo não deu continuidade a esse benefício e alguns analistas afirmam que a medida foi uma estratégia para esconder o fato de que não houve inclusão de novas famílias no programa durante o segundo semestre de 2019 (Tomazini, 2022, apud, Bartholo, 2022).

De acordo com o que foi apresentado na primeira seção desta Dissertação, os programas de transferência de renda no Brasil só puderam estruturar-se de maneira mais efetiva a partir do processo de coordenação da política de assistência social e do fortalecimento desse sistema, pois estes possuem um mesmo sistema de estruturação e sua integração foi o que permitiu a expansão do atendimento e uma maior qualidade aos destinatários (Coutinho, 2014). Isso significa que os processos ocorridos na política de AS foram sentidos também pelo Programa Bolsa Família, devido à articulação existente entre as duas políticas.

Ainda durante a campanha eleitoral, o então candidato Jair Bolsonaro verbalizou o que seria uma expressão do seu projeto político conservador-autoritário quando proferiu as seguintes frases: “Vamos botar um ponto final em todos os ativismo no Brasil” e “Mais Brasil, menos Brasília” (Pinheiro; Direito, 2023, p. 6). Na prática, isso representou mudanças significativas nos espaços participativos de decisão no campo da assistência social, que acabaram por reduzir o debate público e empobrecer a qualidade democrática acerca da assistência social e das políticas de transferência de renda de 2019 a 2022. Segundo análise de Marina Pinheiro e Denise Direito (2023), foi constatada a existência de um processo de desdemocratização nos aspectos informais da política, que enfraqueceram a articulação dos conselhos e comissões que durante muito tempo tornaram a política de AS mais democrática.

De acordo com as autoras, os principais sistemas de participação existentes na assistência social — Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), conferências nacionais e Comissão Intergestores Tripartite (CIT) — foram afetados em suas dimensões informais, uma vez que embora não tenham sido alteradas as regras formais que regulamentam esses sistemas, durante o período prevaleceu “[...] um baixo interesse do Executivo na inclusão desses espaços em discussões relevantes para a política, associado ao fortalecimento do projeto autoritário” (Pinheiro; Direito, 2023, p. 9).

[...] nos últimos anos, a CIT, assim como as conferências e o CNAS, tem vivido momentos turbulentos e de esvaziamento das pautas analisadas. Esses aspectos são sentidos de diversas formas nos seus trabalhos, como na redução no número de resoluções – e, consequentemente, de pactuações – e até mesmo no de reuniões. (Pinheiro; Direito, 2023, p. 30)

No caso do CNAS, instância que foi essencial para a consolidação e expansão da prestação dos serviços socioassistenciais no território nacional a partir da Constituição de 88:

As análises de conteúdo das deliberações apontam para diversos conflitos entre o CNAS e o governo federal nos últimos anos, o que, em determinados momentos, resultou na sua fragilização ou na subtração de sua participação em processos de tomada de decisão e na elaboração das iniciativas na área da assistência social e que afetam o Suas. (Pinheiro; Direito, 2023, p. 28)

Entre as estratégias informais de enfraquecimento do CNAS, tem-se: mudanças no perfil dos representantes indicados pelo governo federal, baixa diversidade de representação, perda de cargos de alto comando que eram benéficos para a articulação política e redução de assuntos relevantes levados para discussão pelo conselho.

E o que significou, na prática, a frase “Menos Brasília, mais Brasil”? Conforme concluem as autoras, poderia ter significado o empoderamento dos estados e municípios para que pudessem adequar a política de assistência social na ponta, mas, na realidade, ela representou somente o enfraquecimento do papel de coordenação do governo federal (Pinheiro, Direito, 2023).

O processo de desmonte da proteção social “[...] implica a quebra da expectativa de direitos, portanto, a quebra da possibilidade de projetos de futuro por parte de largos setores da sociedade” (Cohn, 2020, p. 157). Sob a gestão de Jair Bolsonaro, houve demonstração clara da falta de priorização sobre a assistência social, uma vez que o combate à pobreza e à extrema pobreza não eram centrais para sua agenda. Para ser efetivo em seu papel de luta contra a pobreza, o Bolsa Família teve de contar com políticas econômicas, de saúde, de educação, de assistência social etc. (Tomazini, 2022). Com o subfinanciamento dessas outras áreas, que se institucionaliza a partir da EC/95, toda a implementação do Programa foi comprometida, o que comprometeu, consequentemente, o acesso a serviços por parte da população beneficiária do programa.

4 AUXÍLIO EMERGENCIAL E AUXÍLIO BRASIL: Formulação e implementação

No final do ano de 2019, o mundo assistiu à disseminação do vírus Sars-Cov, responsável pela grave doença da Covid-19 que viria a se alastrar por diversos países do globo, afetando o Brasil, principalmente, no início de 2020. De modo geral, a gestão da pandemia no país ocorreu de maneira desastrosa. Foram registradas mais de 700.000 mortes em razão da doença, até o ano de 2023. Estudos recentes evidenciam que durante a pandemia, as ações do governo federal não só ficaram marcadas pela omissão frente aos inúmeros problemas gerados pelo cenário pandêmico, como também efetivamente contribuíram para a sua piora. Justamente no momento em que as respostas governamentais deveriam ser articuladas para fornecer respostas rápidas e efetivas às demandas criadas pela crise, o que vimos foram ações descoordinadas e a promoção de um campo beligerante de disputa federativa com os Estados e municípios (Leite et al. 2021, Abrucio et al. 2020).

De acordo com Leite e Meirelles (2022), houve omissão de responsabilidade do governo enquanto coordenador das ações a serem tomadas; produção de narrativas que iam contra os parâmetros científicos; processo de desfinanciamento sistemático do Sistema Único de Saúde, principalmente em um momento em que o gasto social deveria justamente ter aumentado, devido aos inúmeros casos de infectados pela doença (Leite, Meirelles, 2022, p. 106). Tal ausência por parte do governo federal em um contexto em que historicamente este ente foi protagonista, afetou as capacidades dos municípios e produziu ainda mais desigualdades no acesso aos serviços de saúde (Leite, Meirelles, 2022).

O processo de descoordenação federativa na pandemia evidenciou-se principalmente durante a movimentação em torno da aquisição das vacinas contra a Covid-19. O Governo Federal agiu de maneira omissa na aquisição dos imunizantes, seguindo critérios anti-científicos e afetando a estrutura do Programa Nacional de Imunizações, programa antes reconhecido por sua eficiência. Diante de tal cenário, os governos estaduais viram-se responsáveis pela negociação dos imunizantes, cuja determinação deveria vir do Ministério da Saúde, mas não veio. Na ocasião, o governador do estado de São Paulo exerceu protagonismo na compra das vacinas por meio do Instituto Butantan e adquiriu milhões de doses da vacina, que foram as primeiras a serem aplicadas na população brasileira (Leite, Meirelles, 2022). “Como consequência, a falta de coordenação federal na formulação e na condução das estratégias de vacinação contra a COVID-19, aspecto estruturante do PNI, tornou a sua implementação pelos municípios um processo altamente complexo, heterogêneo e desigual.” (Leite, Meirelles, 2022, p. 115) A falta de coordenação na formulação e condução das

estratégias culminou no agravamento das desigualdades (Leite, Meirelles, 2022).

Contudo, uma importante medida adotada pelo governo, em meio ao período de crise, foi a distribuição do chamado Auxílio Emergencial. Embora sua implementação tenha contado com um processo conflituoso entre os poderes legislativo e executivo, o benefício foi capaz de se aproximar do que seria uma política de renda mínima no país e mitigou muitos dos impactos da pandemia na situação econômica dos brasileiros. O auxílio, como era indicado pelo próprio nome, possuía caráter urgente e emergencial, não sendo necessariamente um programa de governo duradouro e robusto de garantia de renda mínima, mas durante o período de implementação ele serviu para garantir um mínimo social para muitos dos brasileiros. Nesta seção, serão apresentados os principais processos, atores e interesses envolvidos na formulação e execução do benefício, uma vez que os resultados obtidos com ele impulsionaram a criação do Auxílio Brasil.

4.1 A POLÍTICA DE AUXÍLIO EMERGENCIAL EM MEIO À PANDEMIA DE COVID-19

Em março de 2020, iniciou-se uma forte pressão popular e parlamentar pela aprovação de um auxílio financeiro que garantisse a mitigação dos efeitos da crise e, assim, o Auxílio Emergencial foi instituído em duas versões: uma em 2020 e outra em 2021. A gestão Bolsonaro durante o ano de 2020 mostrou-se resistente quanto à implementação do Auxílio, o que gerou alguns conflitos com o legislativo, que foram solucionados com o sancionamento do projeto que garantia sua distribuição.

Ainda no mês de março de 2020, o Ministro da Economia Paulo Guedes anunciou que seria distribuído um voucher para pessoas desassistidas e trabalhadores informais durante 4 meses. O Ministro também afirmou que o valor do benefício não poderia ser maior nem menor do que o valor do Bolsa Família. O teto do Bolsa Família nesse período estava em R\$ 205 reais para uma família de cinco pessoas e a proposta defendida pelo governo era a de distribuição de auxílio no valor de R\$ 200 reais. No entanto, o projeto de auxílio que foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Executivo, foi o projeto articulado pelos parlamentares, o qual garantia o pagamento do valor de R\$ 600 mensais a trabalhadores informais e sem renda fixa. Tal política ficou conhecida como “Auxílio Emergencial”, instituído pela Lei nº 13.982, de 2020.

As ideias presentes na formulação do Auxílio Emergencial assemelhavam-se às premissas da Renda Básica de Cidadania, uma lei de autoria do ex-senador Eduardo Suplicy (PT), aprovada em 2004, que nunca foi regulamentada. A lei 10.835/2004 previa a transferência incondicional de renda básica para a população em situação de pobreza e

extrema pobreza. O Auxílio Emergencial foi um programa de transferência de renda de abrangência nacional sem condicionalidades e altamente focalizado, por isso sua semelhança com a renda básica.

Durante o período em que os benefícios estavam sendo concedidos, o Ministro da Economia e o presidente da República demonstraram por meio de alguns pronunciamentos o desconforto com o valor que estava sendo distribuído. Em maio de 2020, Paulo Guedes, sobre a prorrogação do auxílio, declarou que: “Se falarmos que vai ter mais três meses, mais três meses, mais três meses, aí ninguém trabalha. Ninguém sai de casa e o isolamento vai ser de oito anos, porque a vida está boa, está tudo tranquilo” (Guedes, 2020).

Além disso, em junho de 2020, durante uma de suas lives semanais, o presidente da República afirmou que “A parcela não seria de seiscentos. A gente não pode gastar mais de cem bilhões de reais, né? Não tem como. Se fosse possível, gostaria de gastar. Mas se nós nos endividarmos muito, a gente extrapola nossa capacidade de endividamento” (Bolsonaro, 2020)⁵. Neste mesmo mês, Bolsonaro disse que iria vetar a extensão do auxílio, caso o Congresso fixasse o valor do benefício em R\$ 600. No mês de setembro, o presidente seguiu incomodado com o valor do auxílio e criticou isso novamente durante live semanal⁶.

Nessa ocasião, o presidente chegou a defender que o valor de R\$ 600 não era muito para quem recebia, mas que custava muito aos cofres públicos. Aqui, cabe acrescentar que em setembro de 2020, a taxa de desemprego alcançou 14,1% e o total de desempregados no país estava estimado em 14 milhões, de acordo com dados da PNAD contínua. (IBGE, 2021). A afirmativa de que “R\$ 600 não era muito” para uma população afetada pela alta taxa de desemprego, pela alta da inflação e pelos inúmeros problemas inflados pela crise, demonstrou extremo distanciamento da realidade dos brasileiros no período.

Ante o exposto, no mês de dezembro de 2020, Bolsonaro confirmou que o Auxílio Emergencial seria cessado no mês de Janeiro de 2021. Segundo dados do Ministério da Cidadania (2020), em 2020 o benefício foi recebido por mais de 66 milhões de pessoas diretamente e chegou a mais de 126 milhões de brasileiros indiretamente – se contabilizados o número de integrantes das famílias beneficiadas. Entretanto, quando anunciou o fim do benefício, o governo brasileiro não apresentou alternativas que pudessem garantir a estabilidade da população beneficiária no pós-Auxílio. Segundo o sociólogo Rogério Barbosa (2020) do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ, o fim do programa poderia culminar em um disparo no índice de pobreza da população brasileira, podendo este alcançar

⁵ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZF4VoJkmvn8>

⁶ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IHYK26xBB2s>

24% de toda a população. Os problemas causados pela situação pandêmica não se resumiram apenas ao ano de 2020 e a crise econômica e sanitária agravou-se ainda mais no ano de 2021.

De acordo com os dados da PNAD Contínua e a PNAD Covid-19 (2020), com o fim do Auxílio Emergencial em dezembro, quase 27 milhões de pessoas no Brasil passaram a viver com menos de R\$ 246 por mês. Em fevereiro de 2021, veio o pior momento da pandemia e a pressão popular e parlamentar pela retomada do Auxílio Emergencial aumentou. A Frente Parlamentar Mista de Renda Básica divulgou um manifesto pela prorrogação da política de Auxílio. Mais uma vez, foi o legislativo quem encabeçou e defendeu a política.

Diante da pressão pela retomada do benefício, o Ministro da Economia Paulo Guedes no mês de fevereiro de 2021 “negociou” a prorrogação do Auxílio Emergencial em troca do congelamento de recursos em saúde e educação. Neste mesmo evento⁷, o presidente da República defendeu a manutenção do teto de gastos, sempre ressaltando a questão da necessidade da responsabilidade com os gastos públicos.

Em março de 2021 o governo anuncia a distribuição do novo Auxílio Emergencial, dessa vez no valor de R\$ 150 para a maioria dos brasileiros. No novo desenho da política, o governo definiu o pagamento de parcelas que poderiam chegar até R\$ 375 aos beneficiários. Dessa vez, as regras limitaram o recebimento do auxílio a apenas uma pessoa por família. No seu primeiro formato, o Auxílio poderia contemplar até duas pessoas. O Congresso Nacional aprovou e promulgou a emenda constitucional que previa a recriação do benefício, tendo como limite o valor de R\$ 44 bilhões para as despesas.

É importante citar o impacto que a implantação do benefício emergencial em 2020 teve na popularidade do governo Bolsonaro. Segundo dados da pesquisa divulgada pelo DataFolha (2020), o índice de pessoas que consideravam seu governo ótimo ou bom, que no mês de junho estava em 32%, subiu para 37% no mês de agosto. Já o número de pessoas que avaliavam a gestão como ruim ou péssima caiu de 44% em junho para 34% em agosto. Somando-se à adoção de discursos mais moderados vindos do governante no período de maior aprovação popular, não é possível dissociar o aumento da popularidade de Bolsonaro com a implementação da política de Auxílio Emergencial.

Durante pronunciamento sobre aquisição das vacinas transmitido pela TV Brasil, em março de 2021, Bolsonaro afirmou que havia adotado “o maior programa social do mundo” que atendeu “em especial aqueles conhecidos como invisíveis, cujo número ultrapassou a casa de 60 milhões de beneficiários”. Além disso, o político também engrandeceu-se sobre o

⁷ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/auxilio-emergencial-guedes-diz-que-so-prorroga-beneficio-com-congelamento-de-verbas-para-educacao-seguranca-1-24855343>

valor de R\$ 600 que fora distribuído e afirmou que sua gestão não desamparou o povo brasileiro no período de crise. Em suas palavras: “[...] nós não desamparamos o povo brasileiro. Repito: não se tem notícia no mundo de um projeto social da tamanha envergadura atendendo os mais humildes, os mais necessitados.” (Bolsonaro, TV Brasil, 2021). Além disso, durante participação na Assembleia Geral da ONU⁸ ele também falou dos feitos do Auxílio Emergencial no Brasil para a comunidade internacional.

O ex-presidente compreendeu que os programas de transferência de renda poderiam gerar uma imagem mais positiva para o governo e, com isso, resolveu utilizá-los politicamente, embora dotando eles de um novo sentido, como veremos mais adiante.

No que diz respeito a execução da política, podemos destacar tanto êxitos, quanto erros que prejudicaram sua potencial capacidade. Alguns estudos apontam a existência de falhas da política com relação ao alcance da população mais pobre, devido às dificuldades ligadas aos meios de cadastramento e recebimento que estavam restritos ao uso de ferramentas digitais. A adoção de ferramentas digitais para a triagem, por exemplo, pressupunha que todos os demandantes possuíam acesso a bens como celular, computador e internet em meio à crise, fato que, somado à diversos outros problemas de implementação prejudicaram a cobertura do Auxílio para aqueles que de fato necessitavam ser alcançados (Silva, 2022).

De modo geral, como aspectos positivos, o programa apresentou o atendimento massivo durante período de avanço da pobreza, a ampliação da proteção social (mesmo que emergencial e provisória), e, explicitou o tamanho da pobreza no Brasil, abrindo espaço para os debates que tratam da importância de uma renda básica universal (Silva, 2022). Já como aspectos negativos, o programa apresentou diversos problemas de implementação, que vão desde a utilização de um sistema informatizado ao qual muitas pessoas não tinham acesso, o que superlotou agências bancárias durante período pandêmico — que exigia o distanciamento social — até falta de transparência na seleção do público demandante do auxílio. Além disso, sua implementação e permanência foi contraditória e marcada por diversos conflitos políticos, como demonstrado acima, o que afetou em muito os beneficiários. Houveram mudanças constantes no valor, interrompimento de pagamentos, além de atrasos e outros problemas de execução.

Segundo Bruno Baranda Cardoso (2020), a implementação da política de Auxílio Emergencial, foi possível graças a uma conjunção de fatores que permitiram uma rápida resposta frente ao desafio de prover renda a cidadãos impossibilitados de trabalhar em virtude

⁸ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zBr5WTsx9sY>

de medidas restritivas e do distanciamento social. Os principais fatores destacados pelo pesquisador foram:

O protagonismo do MC; a existência prévia de instrumentos da ação pública, como a base de dados de cidadãos pertencentes a famílias brasileiras de baixa renda (CadÚnico); a existência de benefício voltado ao provimento de renda condicionada a parte dessas famílias (PBF); ao arranjo existente para operacionalização desses programas; e ao recente arranjo para o aperfeiçoamento da base de dados do CadÚnico (relacionamento com a Dataprev). (Cardoso, 2020, p. 1061)

Ou seja, a prévia estruturação do sistema de proteção social brasileiro foi o que forneceu as condições necessárias para a implementação do Auxílio com a rapidez e agilidade que a situação exigia.

Embora não estivesse inserido em uma estratégia mais ampla de políticas econômicas e sociais de redução da desigualdade, o Auxílio Emergencial impactou as condições econômicas dos beneficiários (ainda que no curto prazo) e, inegavelmente, esse efeito produziu uma imagem mais positiva do governo. Devido a este fato, ao final da distribuição do Auxílio voltou-se uma maior atenção à criação de um programa que pudesse dar continuidade à essa aprovação, de modo que iniciaram-se os esforços pela criação de uma política de transferência de renda que imprimisse a marca da gestão, uma vez que o Programa Bolsa Família carregava fortemente a imagem do Partido dos Trabalhadores.

Assim, em agosto de 2021, acompanhado por ministros, Jair Bolsonaro entregou ao Presidente da Câmara, Arthur Lira, a MP 1.061/2021, que instituiu o Programa Auxílio Brasil em substituição ao Bolsa Família. A proposta de mudança do Bolsa Família em meio a um contexto de radicalização de políticas ultraliberais evidenciou a existência de possíveis interesses políticos em torno do legado de um programa reconhecido mundialmente. Além disso, algumas das diretrizes do novo Programa demonstraram uma tentativa de consolidação da lógica neoliberal meritocrática em sua implementação, capaz de modificar até mesmo o caráter e o sentido da política. Esses e outros elementos serão abordados com mais profundidade na seção seguinte.

4.2 COMPREENDENDO O AUXÍLIO BRASIL: ESTRUTURA JURÍDICO-INSTITUCIONAL

No ano de 2020, o governo federal começou a falar na criação do Renda Brasil, programa que viria para superar o Bolsa Família. A promessa era de que o Renda Brasil atenderia 8 bilhões de pessoas, além daquelas que já estavam sendo contempladas pelo Bolsa Família e a média de valores ficaria entre R\$ 250 e R\$ 300 – valores acima do que estava sendo pago aos beneficiários do PBF. Entretanto, a criação do Renda Brasil não aconteceu.

No mês de setembro de 2020, o presidente Bolsonaro divulgou um vídeo⁹ nas redes sociais desautorizando o Ministro da Economia Paulo Guedes de seguir falando do Renda Brasil, o que deixou clara a existência de um conflito com a equipe econômica, que estava tendo dificuldades em encontrar recursos para o financiamento do programa. Ainda neste mês, o presidente barrou as discussões sobre o Renda Brasil e afirmou que o PBF continuaria até 2022. As limitações presentes na criação do novo programa ficaram marcadas pelas contradições e conflitos existentes dentro da própria estrutura do então governo. A respeito disso,

Se torna claro um movimento do governo por tentar aproveitar a popularidade conseguida através do auxílio emergencial e o esforço dele para construir alternativas que desloquem a memória de sucesso do programa estabelecido pelo governo anterior. Contudo, nesse processo ocorre o impasse estabelecido pelas limitações das próprias reformas neoliberais defendidas pela atual administração. Essas reformas impossibilitam o financiamento do programa, ao estabelecer a manutenção da emenda constitucional nº 95, também conhecida como a PEC do Teto. A medida, aprovada ainda na administração Temer sob a alegação de ser uma tentativa de controlar os gastos governamentais, é considerada como uma grande vitória para essa tendência ultraliberal, pelo seu caráter de congelamento de gastos vitais ao funcionamento do Estado de Bem Estar Social brasileiro.” (Souza, 2021, p. 55)

Após o fracasso da proposta do programa Renda Brasil, que se deu pelo fato de que o ministro Paulo Guedes condicionou o seu financiamento à redução de diversos direitos sociais e trabalhistas, o governo transferiu a responsabilidade de pensar um novo programa para o ministro da Casa Civil, Onyx Lorenzoni. Em setembro de 2020, o ministro apresentou o programa Renda Cidadã e declarou que este “possuía diferenças substanciais ao Programa Bolsa Família”. Segundo o ministro, o programa da administração anterior não estimulava a emancipação e criava dependência econômica e política das pessoas” (Souza, 2021, p. 41). A fala de Lorenzoni indicou que havia uma intenção do governo em modificar o programa também em seu sentido ideológico, de modo a inserir a lógica meritocrática em sua reestruturação.

As movimentações em torno da criação do Renda Brasil não obtiveram êxito pela impossibilidade de financiamento do programa devido ao próprio modelo ultraliberal adotado pelo governo. As limitações resultantes desse projeto econômico, “[...] estabelecem impossibilidades para a construção de um programa de crescimento econômico e, até mesmo, para mudanças e manutenções de programas sociais” (Souza, 2021, p. 56).

⁹ Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/15/renda-brasil-novo-bolsa-familia-jair-bolsonaro-paulo-guedes-propostas.htm>

A proposta isolada de mudanças mínimas em um programa assistencial, ainda por cima atrelada a retirada de direitos dos poucos trabalhadores ainda estabilizados no país e somada ao agravante da não construção de políticas de criação e manutenção de empregos, parece levar não apenas a ampliação da recessão, mas também a um abismo ainda maior entre grupos sociais no Brasil. Esse dilema trazido por esse debate cria diferentes sinais vindos da administração, constantemente em conflito com as limitações impostas pelo teto de gastos e a sua ruptura com o intuito de ampliar apoio popular. (Souza, 2021, p. 57)

Após dezesseis meses desde que anunciou pela primeira vez a criação de um programa que substituísse o Bolsa Família, na segunda vigência de 2021 o governo enviou finalmente uma proposta ao Congresso que foi sancionada após uma longa tramitação. Primeiramente, será apresentada a Medida Provisória que instituiu o Programa, expondo os pontos mais importantes de seu conteúdo: objetivos, benefícios, público-alvo, condicionalidades e condições de elegibilidade. Posteriormente, na seção seguinte, será analisado todo o processo decisório por trás da formulação da política e a lógica que permeou a substituição de um programa pelo outro.

No dia 29 de dezembro de 2021 foi sancionada a lei nº 14.284 que instituiu o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil.

Art. 1º Esta Lei institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, em substituição ao Programa Bolsa Família, de que trata a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e ao Programa de Aquisição de Alimentos, de que trata o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, respectivamente, e define metas para taxas de pobreza no Brasil. Parágrafo único. O Programa Auxílio Brasil constitui uma etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania a que se referem o caput e o § 1º do art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. (Brasil, Artigo da lei nº 14.284, 2021 - revogada)

O Programa foi instituído no âmbito do Ministério da Cidadania e previu a integração das seguintes políticas, ações e programas: I. o fortalecimento das ações do SUAS; II. a transferência direta e indireta de renda; III. o desenvolvimento da primeira infância; IV. o incentivo ao esforço individual; V. a inclusão produtiva rural e urbana com vistas à emancipação cidadã (Brasil, 2021).

De acordo com o texto da lei, eram objetivos do Programa Auxílio Brasil:

I - promover a cidadania com garantia de renda e apoiar, por meio dos benefícios e serviços ofertados pelo Suas, a articulação de políticas direcionadas aos beneficiários, com vistas à superação das vulnerabilidades sociais das famílias; II - reduzir as situações de pobreza e de extrema pobreza das famílias beneficiárias; III - promover, prioritariamente, o desenvolvimento das crianças e dos adolescentes, por meio de apoio financeiro a gestantes, a nutrízes, a crianças e a adolescentes em situação de pobreza ou de extrema pobreza; IV - promover o desenvolvimento das crianças na primeira infância, com foco na saúde e nos estímulos às habilidades físicas, cognitivas, linguísticas e socioafetivas, de acordo com o disposto na Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016; V - ampliar a oferta do atendimento das crianças em creches; VI - estimular crianças, adolescentes e jovens a terem desempenho

científico e tecnológico de excelência; e VII - estimular a emancipação das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, principalmente por meio: a) da inserção dos adolescentes maiores de 16 (dezesseis) anos, dos jovens e dos adultos no mercado de trabalho; b) da integração das políticas socioassistenciais com as políticas de promoção à inclusão produtiva; e c) do incentivo ao empreendedorismo, ao microcrédito e à inserção no mercado de trabalho formal.

Já com relação às diretrizes do PAB, tem-se, de maneira resumida, a integração entre o programa e os serviços e benefícios da assistência social, a articulação com outras políticas sociais (saúde, educação, emprego e renda), a priorização de crianças e adolescentes como público das políticas de proteção social, a gestão compartilhada e integrada entre os entes federativos e órgãos da administração pública, a promoção de capacitações profissionais, a utilização de diferentes fontes de financiamento, incluindo parcerias com o setor privado e outras instituições e a educação financeira das famílias beneficiárias (Brasil, 2021).

A instituição do Auxílio Brasil também previu uma série de outros benefícios financeiros destinados a ações de transferência de renda com condicionalidades que estão descritos e definidos a partir da segunda seção do texto, sendo eles, em síntese: I. Benefício Primeira Infância: R\$ 130 destinado às famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza com crianças de zero a trinta e seis meses em suas composição (pago por integrante nesta condição); II. Benefício Composição familiar: R\$ 65 destinado às famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza com gestantes, nutrizes ou pessoas entre 3 e 21 anos incompletos (pago por integrante nestas condições); III. Benefício de Superação da Extrema Pobreza: destinado às famílias em situação de pobreza extrema mesmo somados os benefícios previstos anteriormente; IV Benefício Compensatório de Transição: concedido às famílias beneficiárias do PBF que tiveram redução no valor financeiro total dos benefícios.

A elegibilidade para participação no Programa está definida no Art 4º, onde consta que se enquadram nos critérios as famílias: I - em situação de pobreza, cuja renda familiar per capita mensal se situe entre R\$ 105,01 e R\$ 210,00 (desde que possuam em sua composição gestantes, nutrizes ou pessoas com idade até 21 anos incompletos e II - em situação de extrema pobreza, com renda familiar per capita mensal igual ou inferior a R\$ 105,00 (Brasil, 2021). A medida previa a realização dos pagamentos por meio de conta do tipo poupança social digital e o responsável pelo recebimento seria o familiar inscrito no CadÚnico para Programas Sociais do Governo Federal, sendo priorizadas as mulheres para o recebimento.

O Art. 5º da lei previa também alguns chamados incentivos ao esforço individual e à emancipação produtiva, sendo eles: I. o Auxílio Esporte Escolar; II. a Bolsa de Iniciação Científica Júnior; III. o Auxílio Criança Cidadã; IV. o Auxílio Inclusão produtiva rural e V o Auxílio Inclusão Produtiva Urbana. Esse dispositivo tinha como objetivo estimular o esforço

dos beneficiários a fim de alcançarem emancipação por meio do mérito e da inserção no mercado de trabalho. De maneira breve, serão apresentados, a seguir, cada um dos incentivos e os requisitos necessários para obtenção destes:

I. Auxílio Esporte Escolar: concedido aos estudantes atendidos pelo programa que se destacassem em competições oficiais do sistema de jogos escolares; II. Iniciação Científica Júnior: concedida a estudantes que se destacassem em competições acadêmicas e científicas; III. Auxílio Criança Cidadã: convênio concedido para o acesso de crianças em creches privadas em tempo integral ou parcial; IV. Auxílio Inclusão Produtiva Rural: concedido para incentivo à produção, à doação e consumo de alimentos saudáveis pelos agricultores familiares beneficiários do programa e, por fim, V. Auxílio Inclusão Produtiva Urbana: poupança formada a partir de depósito periódico em nome de cada membro da família que apresente aumento decorrente de renda (BRASIL, 2021).

Em termos de condicionalidades, muito semelhante ao modelo anterior, o programa previu o cumprimento de condicionalidades relativas à realização de pré-natal, ao cumprimento do calendário de vacinação e acompanhamento nutricional e à frequência escolar mínima (60% para crianças de quatro e cinco anos de idade e 75% para beneficiários de 6 a 21 anos). O acompanhamento deveria ser realizado pelo serviço socioassistencial e os objetivos das condicionalidades estariam relacionados à superação gradativa das vulnerabilidades das famílias atendidas. Adiante, veremos os significados políticos dessa substituição, as mudanças ao longo da execução do programa, a instabilidade em torno da sua manutenção e a avaliação do governo de transição sobre o desenvolvimento social do Brasil ao final do ano de 2022.

5 DE PROGRAMA A AUXÍLIO: OS SIGNIFICADOS POLÍTICOS DA SUBSTITUIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O que existe de simbólico em uma simples alteração nominal: de Programa para Auxílio? Quais são os significados por trás da substituição de um programa de governo? Essas são algumas das perguntas que nortearão a análise que se segue nesta última seção do trabalho.

Auxílio, do latim *‘auxilium,ii’*¹⁰: 1. contribuição secundária para a realização de uma tarefa; ajuda, assistência, cooperação; 2. subsídio, reforço; 3. ato de acudir, socorro; 4. amparo, proteção; 5. doação material sob a forma de esmola, óbolo, caridade. A palavra, em seu sentido originário, se refere à ajuda. Em seu sentido mais popular, refere-se à esmola, caridade. A palavra Programa, por sua vez, do latim *programma.atis*¹¹, que significa ordem, inscrição, remete à 1. elaboração de um plano de atividades; 2. demonstração de propósitos e objetivos; 3. reunião de procedimentos e/ou instruções, ou então, tratando-se especificamente de um programa de governo¹², ele se refere a um plano de ação ou projeto elaborado para alcançar determinados objetivos, podendo ser um conjunto de políticas, medidas e ações planejadas para resolver problemas específicos ou promover desenvolvimento.

O uso destacado da palavra Auxílio na substituição do Programa Bolsa Família pode ter duas interpretações diferentes, não excludentes entre si. Uma delas, é a referência ao Auxílio Emergencial, política que gerou impactos positivos na avaliação popular do governo durante o período de pandemia. A outra, diz respeito à tentativa de ressignificação de um programa que em sua formulação original gerava supostamente dependência e acomodação dos beneficiários. Para alguns, o modelo anterior era responsável pelos desvios morais daqueles que seriam parasitas do Estado. Portanto, alterar ideologicamente o sentido da política era uma medida necessária, uma vez que, embora fosse necessário manter os ganhos políticos advindos da mesma, também era preciso manter o apoio da base de eleitores da ala mais conservadora da sociedade. O novo Auxílio seria, portanto, uma medida residual para o problema da pobreza extrema, limitando-se a ser somente um suporte, uma ajuda imediata capaz de despertar os beneficiários para a importância de buscarem esforço e mérito.

A modificação conceitual do Programa demarca também a tentativa do governo de se eximir de suas responsabilidades frente ao problema da desigualdade estrutural, já que seu papel se resume ao de mero ajudante, não de articulador de um plano de medidas e ações para

¹⁰ Definição obtida de: Oxford Languages and Google. In: <https://www.oed.com/>

¹¹ Definição resumida obtida de: <https://www.dicio.com.br/programa/>

¹² Definição resumida obtida de: <https://conceito.de/programa>

enfrentar e superar o problema e suas causas. Tal mudança simbólica reforçou a percepção que há anos vinha sendo construída pela figura política de Jair Bolsonaro acerca do Programa Bolsa Família.

Antes de tornar-se presidente, Bolsonaro foi deputado federal por cerca de 30 anos pelo estado do Rio de Janeiro. Enquanto deputado federal, sempre demonstrou verdadeira aversão à população em situação de pobreza, aos direitos humanos e fez falas preconceituosas e xenofóbicas com relação a grupos minoritários. Durante seus mandatos, um dos grandes alvos de suas críticas foi o Programa Bolsa Família.

Foram selecionadas, para esta seção do trabalho, algumas informações obtidas por meio de notícias de jornais, de trechos de entrevistas e declarações concedidas às mídias televisivas, organizadas em ordem cronológica, que envolvem o tema das políticas de transferência de renda durante a trajetória política do ex-deputado, evidenciando algumas mudanças no teor das declarações conforme a busca pela popularidade tornava-se sua maior preocupação.

Diversas pesquisas apontaram que o sucesso do programa Bolsa Família impactou a percepção dos eleitores em relação aos governos petistas, indicando que houve uma correlação entre a vitória eleitoral do partido nas regiões onde havia maior parte da população assistida pelo programa. Contudo, alguns estudos também apontam que houve uma repercussão negativa do programa na mídia, principalmente pelo fato de que uma parcela da população (não assistida pelo programa) afirmava que este era um instrumento de manipulação eleitoral, alegando também que este tipo de política não estimulava as pessoas a saírem da situação de pobreza e causava dependência do Estado (perspectiva recorrente na narrativa neoliberal).

Uma das principais figuras políticas que reproduziu e alimentou por diversas vezes esse discurso foi Jair Bolsonaro. Logo após ter sido criado o Programa Bolsa Família, Bolsonaro, que era deputado federal, afirmou em 2005 durante discurso na Câmara dos Deputados que os beneficiários do programa não deveriam ter direito ao voto:

Não se pode permitir que qualquer um possa votar. Para votar nas eleições pelo Brasil afora, o eleitor deveria ter, no mínimo, uma carteira de trabalho, um contracheque, um emprego; caso contrário, as eleições são decididas pelos aliados, os chamados excluídos, que darão seu voto pela inclusão no Bolsa Família ou por uma cesta básica (Bolsonaro, 2005).

Frequentemente o deputado apontava que havia um interesse eleitoreiro em torno do Programa Bolsa Família, que segundo ele, não passava de um instrumento de manipulação política, semelhante à compra de votos:

Se, hoje em dia, eu der R\$ 10 para alguém e for acusado de que esses R\$ 10 seriam para a compra de voto, eu serei cassado. Agora, o governo federal dá para 12 milhões de famílias em torno de R\$ 500 por mês, a título de Bolsa Família definitivo, e sai na frente com 30 milhões de votos. Disputar eleições num cenário desses é desanimador, é compra de votos mesmo (Bolsonaro, 2010)

Alinhado ao que seria uma perspectiva conservadora de política social, em 2011 Bolsonaro afirmou que o modelo do programa tirava dinheiro de quem trabalha e dava a quem era acomodado: "O Bolsa Família nada mais é do que um projeto para tirar dinheiro de quem produz e dá-lo a quem se acomoda, para que use seu título de eleitor e mantenha quem está no poder" (Bolsonaro, 2011). Ainda de acordo com as palavras do próprio deputado na Sessão 002.1.54.P (2011) da Câmara dos Deputados:

Devemos discutir aqui a questão do Bolsa Família. Devemos colocar um fim, uma transição para o Bolsa Família, porque, cada vez mais, pobres coitados, ignorantes, ao receberem bolsa família, tornam-se eleitores de cabresto do PT. Logicamente, levando-se em conta isso, não interessa ao PT fazer com que o povo tenha cultura, emprego, trabalho, porque vai perder esse curral eleitoral. Enquanto existir o Bolsa Família da forma como está aí, não teremos como renovar o Executivo. O PT jamais sairá de lá e acabará finalmente conseguindo o que queriam em 1964, a ditadura do proletariado. (Bolsonaro, 2011)

No ano seguinte, em 2012, em entrevista ao Programa Brasil em Discussão da Record, Bolsonaro criticou novamente o Bolsa Família e diz que no Nordeste as pessoas não querem trabalhar devido ao recebimento do benefício, além de chamar mais uma vez a política de forma de "cabresto político". Já em 2014, ele acrescentou que, devido aos benefícios do PBF, os beneficiários eram estimulados a terem mais filhos: "Porque os mais pobres têm bolsas que os estimulam a terem mais filhos. Então, gente sem cultura acaba tendo mais filhos para ganhar 70 reais por mês" (Bolsonaro, 2014). Citando mais uma vez a região Nordeste, ele disse ainda: "Tem meninas no Nordeste que batem a mão na barriga, grávidas, e dizem: 'Este aqui vai ser uma geladeira, este aqui vai ser uma máquina de lavar'. Não querem trabalhar" (Bolsonaro, 2014).

Em 2015, durante uma entrevista a Carlos Juliano Barros, Bolsonaro reafirmou sua aversão ao modelo de política do Bolsa Família, enfatizando que os beneficiários viviam às custas do governo sem produzir nada. De acordo com as palavras do então deputado: "O cara tem três, cinco, dez filhos e é problema do Estado. Ele já vai viver de Bolsa Família, vai fazer nada. Não produz bem nem serviço, não produz nada, não colabora com o PIB, não faz nada" (Bolsonaro, 2015).

Durante uma aparição na Festa do Peão de Barretos, no ano de 2017¹³, Bolsonaro

¹³ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/08/1913378-na-festa-do-peao-bolsonaro-critica-bolsa-familia-e-legislacao-ambiental.shtml>

chegou a afirmar que não iria partir para a demagogia de dizer que iria ampliar o Bolsa Família apenas para se eleger, pois, conforme o supracitado, o deputado argumentava frequentemente que o Programa era um instrumento de manipulação dos governos petistas. Acredita-se que declarações desse tipo tiveram como objetivo fidelizar o eleitorado branco de classe média que sentia-se prejudicado pela inclusão dos *outsiders* nas políticas sociais.

Cabe aqui fazer um breve parêntese sobre essa perspectiva que denuncia a existência de um efeito desmobilizador laboral nos beneficiários do PBF, pois ela não tem comprovação na materialidade, pelo contrário. De acordo com os pesquisadores Januzzi e Pinto (2022) que fizeram uma pesquisa quantitativa a respeito desta relação, chegou-se à conclusão de que o programa não provoca efeito desmobilizador de beneficiários no mercado laboral, seja em termos de ocupação, procura de emprego ou jornada de trabalho (Jannuzzi, Pinto, 2022). Além disso, a exemplo do que demonstrou o estudo realizado pelo IMDS - Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social, cerca de 5,2 milhões de pessoas da primeira geração de beneficiários do PBF foram encontradas ao menos uma vez na Rais (pesquisa oficial de mercado de trabalho formal) de 2015 a 2019. Isso significa que 44,7% dos 11,6 milhões de filhos do Bolsa Família acessaram o mercado de trabalho formal no período ao menos uma vez, ou seja, encontraram a “porta de saída” do programa (IMDS, 2023).

No ano de 2018 em que iniciou-se a corrida pela disputa eleitoral que definiria os rumos do país para os quatro anos seguintes, o então candidato à presidência da República pelo Partido Social Liberal (PSL), em entrevista à Record, defendeu a ampliação do Programa Bolsa Família, contrariando algumas de suas falas anteriores. Neste período, Bolsonaro mudou o tom a respeito do Programa e disse que o mesmo deveria ser mantido e expandido: “É um programa que temos que manter, e por questões humanitárias, olhar com muito carinho” (Bolsonaro, 2018). Conforme alçou-se candidato à presidência da República, o teor das declarações relacionadas ao Programa de transferência de renda foi sendo suavizado.

Já em abril de 2019, quarto mês do início de seu mandato presidencial, durante a Marcha dos Prefeitos em Brasília, Bolsonaro anunciou-se enquanto um defensor do programa Bolsa Família e em 15 de Outubro ele assinou a Medida Provisória que visava a ampliação do programa, criando o “13º do Bolsa Família”. Durante a solenidade, o então presidente referiu-se à tal ampliação como: “Uma grande conquista dessas pessoas que tanto necessitam e ficaram esquecidas por muito tempo” (Bolsonaro, 2019). Também em 2019, mesmo tendo dito quando deputado federal que deveria ser colocado um fim no Programa Bolsa Família, em seu Twitter foi publicado que isso não passava de fake news:

Uma das várias Fake News espalhadas contra mim na campanha era de que eu acabaria com o Bolsa Família. Nesta tarde, como presidente, assinei MP que cria o 13º do Bolsa Família, que será pago a partir deste ano, com recursos oriundos do combate às fraudes no programa. Grande dia! (Bolsonaro, 2019 via Twitter)¹⁴

Durante a distribuição do Auxílio Emergencial, os posicionamentos do presidente e de seus aliados foram controversos. Diante dos inúmeros conflitos acerca da permanência do benefício, quando questionado sobre a possibilidade de prorrogação do AE, em tom irônico ele respondeu: “Pergunta pro Vírus” (Bolsonaro, 2020). Em 2021, sobre o valor que estava sendo distribuído e as demandas por aumento, novamente em tom de ironia ele disse que àqueles que quisessem ganhar mais, bastava ir ao banco fazer um empréstimo. Ao mesmo tempo, em setembro de 2021 o então presidente em discurso na 76ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), exaltou seu governo pela distribuição do Auxílio Emergencial durante o período de pandemia.

As afirmações controversas diminuem com a instituição do Auxílio Brasil e com a aproximação das eleições presidenciais:

Vivemos momentos difíceis no nosso Brasil e no mundo, uma inflação, um aumento de preço que atinge todo o globo, o mundo todo, mas isso a gente supera. Como a imprensa está anunciando que o Auxílio Brasil vai passar de 400 para 600 reais, é o governo entendendo o sofrimento dos mais humildes e dessa forma buscando atender a todos (Bolsonaro, 2022)¹⁵

Mesmo diante de estudos que comprovaram o aumento da extrema pobreza e da fome no país, Bolsonaro e apoiadores acreditavam que a mera existência do Auxílio Brasil era suficiente para sanar tais problemas. O pastor e deputado Marco Feliciano (PL), por exemplo, disse via Twitter: “Continuo sem entender as pesquisas e as informações da extrema imprensa, que insistem em afirmar que temos 22 milhões de brasileiros passando fome. Mas como é possível se o Auxílio Brasil chega para os mais necessitados todo mês?” (Feliciano, 2022)¹⁶. Já o senador Flávio Bolsonaro, filho do ex-presidente, afirmou que “Quem recebe R\$ 400 de Auxílio Brasil pode passar dificuldades, mas fome não passa.” (Flávio Bolsonaro, 2022)¹⁷.

Os diferentes posicionamentos de Jair Bolsonaro a respeito do Bolsa Família revelaram a existência de um paradoxo entre a estrutura econômica neoliberal do governo e a sua tentativa de uso político dos programas de transferência de renda. De acordo com Marco

¹⁴ Disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1184269009409187841>

¹⁵ Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/bolsonaro-cita-auxilio-brasil-de-r-600-como-forma-de-atender-a-todos/>

¹⁶ Disponível em: <https://revistaforum.com.br/opinioao/2022/8/25/lideres-evangelicos-por-bolsonaro-seus-seguidores-por-walter-barretto-jr-122206.html>

¹⁷ Disponível em: <https://twitter.com/jnascim/status/1534908861697736706>

Aurélio Dias de Souza (2021), a contradição esteve demonstrada “[...] a partir da percepção das oposições existentes entre a proposta discursiva ultraliberal (que sustenta o governo) e seu atual esforço em manter e ampliar uma base de apoiadores para a tentativa de uma reeleição.” (Souza, 2021, p. 42)

5.1 “DOS INCENTIVOS AO ESFORÇO INDIVIDUAL E À EMANCIPAÇÃO PRODUTIVA”: A INSERÇÃO SIMBÓLICA DA LÓGICA NEOLIBERAL NA TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Como já apresentado anteriormente, no texto da lei que instituiu o Programa Auxílio Brasil, estavam previstas cinco categorias de incentivos financeiros aos beneficiários, descritos como incentivos ao esforço individual e à emancipação produtiva, sendo eles: I. Auxílio Esporte Escolar; II. Iniciação Científica Júnior; III. Auxílio Criança Cidadã; IV. Auxílio Inclusão Produtiva Rural; e V. Auxílio Inclusão Produtiva Urbana.

O Auxílio Esporte Escolar e a Bolsa de Iniciação Científica Júnior, são duas modalidades de benefícios voltados ao incentivo do esforço de estudantes da rede pública de ensino. No caso do primeiro, seriam contemplados aqueles que se destacassem em competições oficiais do sistema de jogos escolares brasileiros. O Auxílio consistiria no pagamento de doze parcelas mensais de R\$ 100 ao atleta escolar além de uma parcela única de R\$ 1.000 à família do atleta com idade entre 12 e 17 anos. Segundo o Ministério da Cidadania, em 2023, 2.484 estudantes de diferentes estados foram contemplados com o benefício. Já o segundo, previa a concessão de doze parcelas mensais também de R\$ 100 a estudantes que se destacasse em competições acadêmicas e científicas de abrangência nacional e parcela única de R\$ 1.000 para a família.

Já no caso do Auxílio Criança Cidadã, seria concedido para famílias com crianças de zero até quarenta e oito meses incompletos de vida, por meio do pagamento de um convênio em creches do setor privado, pago diretamente pelo ente federado subnacional responsável. Para ser elegível ao benefício, o responsável deveria exercer atividade remunerada ou possuir vínculo de emprego formal e deveria haver inscrição da família beneficiária na fila de vagas em creche.

As duas últimas categorias de benefícios criados direcionavam-se à inclusão produtiva rural e urbana. No caso do Auxílio Inclusão Produtiva Rural seria concedido um auxílio financeiro mensal para que os cidadãos moradores da zona rural em situação de extrema vulnerabilidade pudessem começar a investir em uma produção rural própria e o benefício seria pago em parcelas mensais de R\$ 200. Já o Auxílio Inclusão Produtiva Urbana previa depósitos periódicos em conta poupança individualizada em nome de cada membro da família

beneficiária que apresentasse ampliação de renda decorrente, variando o valor dos depósitos de acordo conforme os tipos de ocupação profissional. A elegibilidade para o benefício estava relacionada ao vínculo de emprego formal e de outras atividades profissionais definidas pelo regulamento.

A menção ao esforço individual logo no título da seção que define tais dispositivos, evidencia a inserção da lógica meritocrática no programa. O conceito de meritocracia, segundo Livia Barbosa (2006) em sua análise sobre igualdade e meritocracia, refere-se a “[...] uma das mais importantes ideologias e ao principal critério de hierarquização social das sociedades modernas” (Barbosa, 2006, p. 21). A autora define que a meritocracia caracteriza-se pelo reconhecimento público das realizações individuais dos indivíduos, reconhecimento este, que advém de um conjunto de valores que determina a posição deles na sociedade como consequência de seu mérito (Barbosa, 2006). A meritocracia não atribui importância às variáveis de condições históricas e sociais e responsabiliza unicamente os indivíduos por seu sucesso ou fracasso.

A organização da sociedade com base nessa ideia contribui para a naturalização e para a intensificação das desigualdades, uma vez que a origem, posição social e as oportunidades oferecidas a cada um na base, importam em muito para o desempenho do sujeito. Essa noção desloca a responsabilidade do Estado para o indivíduo, contribui para a exclusão daqueles que não atingem os resultados estabelecidos socialmente e favorece a estratificação social. A lógica meritocrática apresenta-se como supostamente justa, mas reforça práticas excludentes, principalmente quando inserida no contexto educacional, como é o caso dos benefícios criados voltados para crianças e adolescentes matriculados na educação básica.

Não são encontradas muitas informações acerca do funcionamento desses benefícios e a própria existência deles e os critérios de elegibilidade não ficaram claros nem acessíveis para a população alvo. Além disso, os objetivos descritos com a criação de cada um deles não condiziam com as ações do governo federal. Ao mesmo tempo em que exigia esforço individual e sucesso dos estudantes para alcançarem tais as recompensas, esse mesmo governo ao longo dos quatro anos de mandato bloqueou recursos da educação pública, fez constantes cortes nos setores infraestrutura e de produção científica, fez diversos acenos e inserções de propostas de privatização do setor, além de produzir e disseminar discursos de hostilização dos professores da rede pública e empenhar-se pela militarização da educação básica (Souza, Almeida, 2022, p. 65). Ou seja, impossibilitou de diversas formas a criação de condições para que os estudantes pudessem desenvolver suas capacidades dentro deste sistema.

O paradoxo também se verifica no caso do Auxílio Criança Cidadã. O benefício visava fornecer *vouchers* em creches privadas para crianças da rede pública baseado em critérios de esforço e merecimento individual das famílias beneficiárias. “Dentro dessa lógica, o acesso aos vouchers para creches é colocado como “prêmio” para o beneficiário que se “esforçou” para deixar a condição de extrema pobreza” (Souza, Almeida, 2022, p. 238). Enquanto isso, as creches públicas sofriam com constantes reduções orçamentárias para infraestrutura, construção e reforma (Souza, Almeida, 2022, p. 233).

Durante o governo Bolsonaro, como apontam Silva e Almeida (2022), houve a redução dos gastos públicos com a educação sob a justificativa de ajuste fiscal, ao mesmo tempo em que se acenava para modelos de privatização do sistema. Os vouchers do Auxílio Cidadã, sobretudo, são um indicativo de sinalização a favor da privatização da educação pública. Os autores apontam ainda para a existência de um projeto de precarização por meio da produção de resultados negativos do sistema público de ensino visando a legitimação dos discursos a favor da privatização.

Em nossas análises, trata-se de uma refinada estratégia utilizada de privatização da educação em que há a transferência de uma responsabilidade que é pública para a esfera privada. Dessa forma, configura-se como uma tentativa de institucionalizar um desenho educacional neoliberal e reacionário a ser implementado na realidade brasileira, em que há um processo de mercantilização da educação a partir de uma lógica de livre mercado (Souza, Almeida, 2022, p. 246)

No caso dos benefícios voltados aos trabalhadores formais, existem alguns apontamentos a serem feitos. A criação de um benefício voltado à família pobre que tem alguém inserido no mercado de trabalho formal, acaba por dar prioridade à destinação de recursos para uma família que é menos vulnerável dentre as outras, pois o emprego formal garante outros tipos de proteção social. Não que não seja importante complementar a renda dessas famílias, mas considerando a escassez de recursos, o desenho da política pode acabar por prejudicar as famílias em situação de maior vulnerabilidade. Além do mais, o contexto de pandemia e a gestão que foi feita deste cenário, gerou a precarização das relações de trabalho e altos índices de desemprego. Como esperar mero “esforço” para a obtenção de vínculo trabalhista formal, quando as condições são desfavoráveis? De acordo com dados da PNAD Contínua, em 2021 a taxa de desemprego chegou a 14,9%.

A reforma trabalhista aprovada ainda durante o governo de Michel Temer, marcou o início de um processo de declínio dos direitos trabalhistas no Brasil, e esse processo intensificou-se sob a gestão Bolsonaro. Algumas medidas marcaram a continuidade do retrocesso nos direitos dos trabalhadores, são exemplos disso a aprovação da Reforma da

Previdência e da Lei da Liberdade Econômica. A Reforma da Previdência atingiu diretamente a classe trabalhadora ao dificultar o direito à aposentadoria e o recebimento do valor integral, pois com as novas regras ele precisaria trabalhar por muito mais tempo para conseguir se aposentar.

A aprovação da lei nº 13.874/19, intitulada Lei da Liberdade Econômica, formulada com o objetivo de “reduzir a burocracia nas atividades econômicas”, demonstrou na verdade, a tentativa de reduzir o papel do Estado na regulamentação das relações de trabalho, empurrando cada vez mais o trabalhador para condições de trabalho precárias, informais e sem direitos. A narrativa predominante sob a gestão era a do trabalhador autônomo, independente, livre das imposições do Estado que, nesta perspectiva, servia apenas para atrapalhar as negociações com o empregador. Por esse motivo, não era interessante ampliar os direitos, mas individualizar as responsabilidades e premiar o trabalhador por seu esforço, por meio do chamado incentivo à inclusão produtiva.

A definição dos objetivos dessa categoria de benefícios parece genérica e superficial quando confrontada com a realidade do cenário trabalhista brasileiro sob o período, pois não há uma integração de estratégias para que de fato o programa promova a emancipação dos beneficiários, o que se vê, é justamente o contrário: a precarização do sistema de ensino e também do mercado de trabalho.

Como bem resumiu Carla Tomazini (2022),

Os componentes meritocráticos – critérios de desempenho escolar e esportivo, assim como a reinserção no mercado de trabalho – são “novos” dentro do esquema do programa. Eles partem da crença de que a pobreza é fruto de escolha individual e falta de esforço pessoal. Durante a campanha e nos primeiros anos de governo, Bolsonaro havia enfatizado transformar o programa Bolsa Família em um programa mais meritocrático, evitando assim o “assistencialismo”, como expõem os refratários ao programa. A proposta de um benefício para o trabalhador formal também se sobrepõe a outros dispositivos, como o seguro-desemprego, abono salarial e salário-família. Ela parece fazer parte das categorias que demonstram falta de conhecimento das políticas públicas (ao privilegiar os menos vulneráveis entre os pobres), mas também deixa entrever um certo preconceito sobre os beneficiários [...] (Tomazini, 2022 apud Soares, 2019, p. 88)

Com base no que argumentam alguns autores, o crescimento da extrema pobreza no Brasil nos últimos anos está diretamente relacionado ao acirramento do projeto neoliberal, de modo que muitos dos trabalhadores desempregados ou sem direitos trabalhistas tiveram que recorrer ao Auxílio Emergencial durante o período de pandemia (Souza, Almeida, 2022).

O que constrói uma relação estranha de dependência desses trabalhadores ao mesmo governo que mantém expedientes como o teto de gasto, aprova reformas que reduzem direitos trabalhistas, reforma a previdência extinguindo direitos constituídos e, a cada momento, constrói um mercado de trabalho que se concentra

na ideia do empreendedor individual pauperizado. Essa lógica estabelece que a responsabilidade pela pobreza cabe ao indivíduo e não mais ao governo, que se exime de ter esfacelado a rede de seguridade social e de ser responsável por estimular e planejar programas de criação de empregos e passa a se colocar como um mecenas que abre caminhos para as crianças através da lógica do empreendedorismo (Souza, Almeida, 2022, p. 238).

Como visto ao longo da introdução da presente seção, analisando a trajetória política de Jair Bolsonaro, observa-se uma constante de afirmações críticas a programas distributivos, principalmente ao Bolsa Família, pois segundo ele, enquanto deputado federal, esse tipo de política gera dependência dos cidadãos e eles tendem a se acomodar. Perspectiva muito recorrente na narrativa neoliberal, que aponta para a mesma direção de culpabilizar as políticas sociais pelo desvirtuamento moral dos indivíduos e gerar “efeito preguiça” para o mercado de trabalho. Já foi dito também, que essa ideia não passa de uma falácia, pois no caso do Programa Bolsa Família, por exemplo, foi constatado que não há efeito desmobilizante nos beneficiários.

Porém, ainda assim grande parte dos que compunham a administração federal do período continuaram reproduzindo afirmações nesse sentido e, portanto, a inserção dos benefícios que premiam o esforço individual dentro de um programa que nunca esteve associado à perspectiva empresarial/empreendedora/neoliberal (Souza, Almeida, 2022) deixa evidente que houve uma tentativa de inserir esses incentivos de modo a reforçar a retomada do caráter conservador de políticas sociais no programa. A intenção com a substituição, além do uso conveniente do programa para fins eleitorais, também foi de ressignificar seu sentido, inserir a retórica da meritocracia e impor a pressão neoliberal nos jovens. Conforme concluem Souza e Almeida (2022),

Em seu caráter simbólico, estabelece uma narrativa efusiva sobre competição livre escolha, possibilidades de recompensa para os que se esforçam, dotando a MP de um caráter messiânico de resgate aos que não mereciam viver na extrema pobreza, dividindo-os de outros que pela mesma lógica se encontram nessa situação por não se esforçarem (Souza, Almeida, 2022, p. 248).

Para fechar a análise acerca da categoria de incentivos ao esforço individual do PAB, importa olhar também para o benefício de inclusão produtiva rural, que serviria para estimular a agricultura familiar, de acordo com o texto da lei. Contudo, quais foram as ações do governo durante os quatro anos de mandato com relação à agricultura familiar e o meio ambiente?

No governo Lula, foram criados dois importantíssimos programas de incentivo à agricultura familiar e combate à insegurança alimentar: o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Resumidamente, por meio do PAA, o governo comprava alimentos produzidos pela

agricultura familiar e os destinava às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial. Já o PNAE tinha como objetivo garantir alimentação saudável e adequada para os alunos da rede pública de ensino, estabelecendo um mínimo obrigatório dos recursos a serem destinados à compra de alimentos da agricultura familiar. Os dois programas foram imprescindíveis para o combate à fome e a subsistência de famílias produtoras de alimentos. E o que foi feito desses programas sob a gestão Bolsonaro?

As diversas políticas públicas de apoio à agricultura familiar foram enfraquecidas e desidratadas de 2019 a 2022. O PAA, assim como o Programa Bolsa Família, foi reeditado e substituído pelo chamado Alimenta Brasil, instituído pela mesma lei que sancionou a criação do PAB. Enquanto no ano de 2012 os investimentos no programa chegaram a mais de R\$ 500 milhões, na gestão Bolsonaro os recursos alcançaram somente R\$ 59 milhões em 2021 (Conab). Durante o período da gestão Bolsonaro, o país voltou a integrar o mapa da fome da Organização das Nações Unidas (ONU) e o relatório da rede PenSSAN indicou que mais da metade dos municípios brasileiros conviviam com algum grau de insegurança alimentar no final de 2020 (Rede Penssan, 2023).

Mais do que isso, o forte apoio ao agronegócio foi marca registrada do governo. Durante o período, houve o acirramento dos conflitos por terra no Brasil, o agronegócio avançou com toda força sobre as terras dos povos originários e o desmatamento chegou a níveis alarmantes, houve um aumento de 67% na área de floresta amazônica destruída, por exemplo (Inpe). A agenda ambiental ficou sujeita aos interesses do agronegócio, que tem grande expressão e força política dentro do Congresso Nacional, o que fez com as pautas de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável fossem sufocadas pelos interesses deste grupo. Essas informações evidenciam que a criação de um incentivo para agricultores familiares não passa de uma medida residual para mascarar o problema e responsabilizar os sujeitos a solucionarem individualmente problemas que foram criados ou reforçados pela própria administração federal.

Durante a formulação do programa Bolsa Família, como visto na primeira seção, a questão das condicionalidades foi amplamente debatida, pois existiam divergências de entendimento com relação a finalidade de se esperar o cumprimento de condições específicas para o recebimento do valor. Enquanto para a vertente conservadora, de traço neoliberal, as condicionalidades assumiam um caráter punitivo, de desligamento caso houvesse descumprimento, para a vertente ligada aos estados de bem-estar social, as condicionalidades representariam a possibilidade de uma quebra com a reprodução intergeracional da pobreza e

seriam um elemento importante para o aperfeiçoamento das políticas de saúde e educação (Cohn, 2010). No período, a segunda vertente foi a que acabou por definir o conteúdo social do programa.

Conforme ocorre a transição para o Auxílio Brasil, assiste-se a um rompimento com a ideia de condicionalidades enquanto indutoras do desenvolvimento humano, uma vez que o conteúdo do auxílio está ligado à necessidade dos beneficiários de despertarem para “[...] a importância do desenvolvimento do seu capital humano, coisa a qual não estariam afeitos” (Cohn, 2010, p. 222). Essa concepção encontra amplo apoio da sociedade, que constantemente relaciona esse tipo de política pública com a degradação laboral dos pobres.

Diversos estudos indicaram que as condicionalidades do PBF impactaram a educação positivamente no que diz respeito aos índices de matrícula, frequência escolar e redução das taxas de evasão. No caso da saúde, elas impactaram nas taxas de vacinação e também no acompanhamento das gestantes (Januzzi, Pinto, 2013). Embora na dimensão normativa as condicionalidades tenham sido mantidas de maneira semelhante às do programa anterior, a estrutura responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização do cumprimento delas foi enfraquecida, o que comprometeu a qualidade do acompanhamento. Para que as condicionalidades fossem efetivas na promoção da cidadania, era necessário haver a mobilização da assistência, da educação e da saúde, mas todos esses sistemas foram enfraquecidos durante a gestão de Jair Bolsonaro.

Conforme dados do Ministério da Saúde, o relatório sobre a segunda vigência de 2019 indica que mais de 67% das crianças das famílias beneficiárias estavam sendo acompanhadas com relação ao cumprimento das condicionalidades. Quando observamos o relatório da segunda vigência de 2020, o percentual de crianças acompanhadas cai para 30%, tendo sido reduzido a menos da metade. Parte disso pode se justificar pelo contexto pandêmico que impôs inúmeros desafios aos sistemas de educação e saúde, tanto que o percentual voltou a crescer a partir da segunda vigência de 2021, que fechou em torno de 45%. Já no ano de 2022, o percentual de acompanhamento foi de cerca de 54%. Entende-se que o período de 2019-2022 foi de retrocesso para o acompanhamento das condicionalidades, pois o percentual de crianças acompanhadas foi reduzido (BRASIL, 2024)¹⁸.

Embora grande parte desse cenário tenha se desenhado devido à pandemia, as próprias ações do governo em muito colaboraram para o não cumprimento das condicionalidades por parte das famílias, a exemplo da vacinação. De acordo com estudo da Fiocruz, a cobertura

¹⁸ Dados obtidos a partir do Relatório Consolidado do Programa Bolsa Família. Disponível em: <https://bfa.saude.gov.br/relatorio/consolidado>

vacinal no Brasil em 2022 chegou a níveis alarmantes (Fiocruz, 2022). A postura negacionista do presidente em relação às orientações dos especialistas em saúde pública nas medidas de contenção do vírus e sua posterior negação da eficácia da vacina, bem como sua hesitação em adquirir os imunizantes, são algumas das ações que desincentivaram a vacinação por parte de grande parcela da população, motivo pelo qual assistimos ao retorno de doenças que já haviam sido erradicadas no país.

5.2 DE PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA A AUXÍLIO BRASIL - TRANSIÇÃO DA POLÍTICA E DESCONTINUIDADES

A seção I apresentou alguns aspectos centrais da formulação do Programa Bolsa Família, como a discussão acerca do seu conteúdo social e estrutura. Neste momento do trabalho, importa analisar esses mesmos aspectos no processo de recriação do Programa, que culminou na substituição do PBF pelo Auxílio Brasil, já apresentado na seção anterior.

Cabe inicialmente relembrar o tópico do trabalho que abordou a existência de processos desdemocratizantes na política de assistência social de 2016 a 2022, pois assim como a formulação do Programa Auxílio Emergencial não foi levada para plenária no CNAS, mesmo tendo o Conselho solicitado por diversas vezes, o programa Auxílio Brasil também foi implementado sem haver a devida discussão e apresentação na instância deste sistema (Pinheiro; Direito, 2023). O PAB foi majoritariamente formulado por integrantes do governo federal, sem discussão com os outros entes e os conselhos deliberativos.

No caso do Auxílio Brasil, o governo federal não incluiu a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) na tomada de decisões em torno das propostas de alteração do programa, principalmente nas questões relacionadas ao financiamento da política. Lembrando que a CIT era reconhecida por sua capacidade de pactuação e descentralização decisória do Sistema Único de Assistência Social, ou seja, a CIT é essencial para que a política pública aconteça nos municípios e alcance seu público-alvo. Conforme demonstra o estudo, gestores estaduais e municipais apontaram para a ausência de diálogo, pois o formato de financiamento adotado não era flexível o suficiente para atender as demandas locais (Pinheiro, Direito, 2023).

Sobre o financiamento do programa, aspecto essencial a ser debatido, esclarecido e apresentado, houve divergências no que estava sendo dito e no que de fato seria possível de implementar com o orçamento que seria disponibilizado. A medida tal qual foi apresentada pelo governo federal, não deixava claro as fontes de financiamento ou de permanência do auxílio e sequer definia qual seria a linha de pobreza considerada. Essas informações foram sendo comunicadas posteriormente. O decreto nº 10.852 do Executivo regulamentou como

seria feita a gestão do programa e definiu a linha de pobreza e extrema pobreza. Ele fixou a linha de pobreza em R\$ 200 per capita e de extrema pobreza em R\$ 100, mas o relator da lei na Câmara aumentou para R\$ 210 e R\$ 105, respectivamente. O relator também tentou definir reajustes anuais para o valor do benefício com base no Índice de Preços ao Consumidor (INPC) para trazer mais segurança ao programa, mas esse dispositivo não foi aprovado.

Importa esclarecer que a administração federal anunciou o benefício no valor de R\$ 400, mas com o orçamento disponível só seria possível o pagamento permanente de R\$ 220. “Com o orçamento disponível, o benefício médio seria de R\$ 220 por mês. No entanto, a promessa do governo era de garantir um benefício de R\$ 400 para as famílias que eram atendidas pelo Bolsa Família (14,7 milhões) e aquelas que esperavam na fila” (Tomazini, 2022, p. 90). Então, para garantir o pagamento no valor de R\$ 400, o governo alegou que foi necessária a aprovação da PEC 23/2021 (PEC dos Precatórios). A PEC estabelecia um limite para o valor que o governo usaria do seu orçamento para pagar os precatórios¹⁹. Contudo, a complementação não era permanente e poderia cessar no ano seguinte.

As alterações no programa não modificaram ou corrigiram os principais problemas do programa anterior que foram apontados pelos estudos de avaliação ao longo do tempo: a limitação do orçamento que mantém famílias com condições semelhantes às beneficiadas na fila de espera e falta de mecanismos para reajustar o valor conforme a inflação (Tomazini, 2022). Carla Tomazini (2022) analisou as alterações feitas, por meio da teoria de mudança institucional gradual. Conforme conclui a autora, as transformações graduais na política não levaram nem à extinção do programa, nem ao seu desmonte, mas sim a uma mudança caracterizada por um processo de “deriva” (Tomazini, 2022). E o que isso significa?

A mudança pela deriva é particularmente interessante porque ela não requer a intervenção ativa dos atores: é por meio da não ação e da não resposta às condições externas que a transformação de uma determinada política pública ocorre (Tomazini, 2023 apud, Galvin e Hacker, 2020; p. 76)

Basicamente, esse conceito de “deriva” explica como a mudança no PBF durante o governo Bolsonaro não rompeu de maneira brusca com o projeto inicial do programa, mas afastou-se de maneira sutil e velada do seu caráter de luta e enfrentamento contra a pobreza extrema por meio do desenvolvimento do capital humano (Tomazini, 2022).

Sobre a dimensão de coordenação do PAB, a pesquisadora Maria Ozanira da Silva (2022) aponta que o Auxílio Brasil não seguiu o mesmo arranjo do Programa Bolsa Família. O programa se caracterizava principalmente por sua transversalidade, por sua estrutura

¹⁹ Precatórios são as cobranças de pagamento de dívidas da União oriundas de condenações judiciais definitivas.

descentralizada e pelas instâncias que foram criadas para sua implementação. No caso da nova política, a centralidade das responsabilidades do programa ficou centrada no Poder Executivo, afetando, também, a coordenação do programa. As edições de regulamentos, definição de prazos, detalhamento de critérios, valores, etc., ficaram todas centradas no governo federal,

[...] desconsiderando, portanto, os 18 anos de Bolsa Família e o Cadastro Único. Substitui a relação humanizada entre profissionais dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) com o público demandante por dispositivo eletrônico, desconsiderando a realidade do limitado acesso do público-alvo do Programa à internet e a computadores (Silva, 2022, p. 65).

Um dos argumentos centrais para a elaboração do PAB, de acordo com o governo federal, foi a necessidade de aumentar o valor pago pelo programa, uma vez que o valor pago pelo PBF não era suficiente para atender as demandas da população beneficiária. É inegável que o reajuste no valor do benefício era uma medida urgente a ser estabelecida, principalmente após os impactos da pandemia nas condições de vida dos brasileiros. A necessidade de reajuste aparece, inclusive, na segunda seção deste trabalho como um aspecto negativo do governo de Dilma Rousseff, cujas limitações impostas pela crise econômica dificultaram a alteração do valor e, portanto, fora apontado como um aspecto imprescindível de ser reavaliado.

No entanto, tal argumento não justifica a necessidade de se recriar o programa, pois o reajuste do valor poderia ter sido realizado dentro do mesmo arcabouço vigente anteriormente. Para além disso, um dos pontos a serem aprimorados no PBF era a falta de regras que determinassem o reajuste periódico do valor do benefício, mas isso não foi alterado na transição. A proposta do PAB foi construída de forma apressada, a partir de um debate frágil que não englobou estudos de especialistas, tampouco ouviu demandas da sociedade civil. Ao contrário, os espaços de participação e de deliberação da sociedade civil, como Conselhos e Colegiados foram extintos²⁰ ou esvaziados e desprezados pelo governo Bolsonaro.

Outro ponto que vale ressaltar, é que o texto aprovado pelos deputados, tratava de garantir a inclusão de todas as famílias elegíveis, tão logo fosse verificado que elas preenchiem os requisitos para serem atendidas pelo programa. Isso, inclusive, representaria uma alteração de extrema importância, uma vez que seriam superadas por meio disso uma das ambiguidades originárias do programa, já que nem todas as famílias elegíveis conseguiam ter o

²⁰ O Decreto nº 9759 de 11 de abril de 2019 extinguiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e afetou as atividades de conselhos ou colegiados que contavam com a participação de diversos grupos de representação da sociedade civil (Pinheiro, Direito, 2023).

direito garantido e a fila de espera do programa era grande. Contudo, quando chegou ao Senado, houve uma articulação entre o líder do governo Fernando Bezerra, o ministro da Cidadania João Roma e o senador Roberto Rocha (relator da MP), que culminou na retomada deste dispositivo que foi vetado pelo presidente em dezembro de 2021, sob a justificativa do aumento das despesas com o programa e o risco de violação à Lei de Responsabilidade Fiscal (Tomazini, 2022). O que explica, portanto, o interesse na substituição do programa, uma vez que sua articulação não buscou sequer corrigir as falhas do programa original?

Entende-se que tal substituição esteve diretamente ligada aos próprios interesses dos atores do governo Bolsonaro, que o fizeram com base nos resultados políticos que o programa poderia trazer. Apoiando-se no que afirma Carla Tomazini (2022), o governo Bolsonaro agiu como um agente do tipo “simbiótico-parasita” ao adotar uma abordagem de proposição de mudanças segundo a conveniência de seus interesses.

Trata-se de agentes “simbiótico-parasitários”: simbióticos porque tiram proveito de instituições das quais geralmente não foram arquitetos ou defensores; ao mesmo tempo “parasitas” porque as exploram para alcançar ganhos privados. Apesar de preservar as instituições, “parasitas realizam ações que contradizem o ‘espírito’ ou o propósito da instituição, a minando, assim, no longo prazo” (Tomazini, 2022 apud Mahoney e Thelen, 2010, p. 87).

Isso fica ainda mais evidente, quando identifica-se no bojo das ações tomadas pelo governo a ausência de priorização no combate à pobreza extrema, exemplificado pelos cortes crescentes no financiamento do SUAS de 2019 a 2022. Além disso, a aprovação da reforma da previdência social no ano de 2019, marcou uma maior deterioração do sistema de seguridade social do país. Verifica-se, portanto, a existência de uma exploração acerca do Programa Bolsa Família que visou a obtenção de ganhos eleitorais, por meio da alteração de seu sentido originário. O questionamento que surge neste ponto do trabalho diz respeito aos elementos do programa que levaram os atores do governo a seguir por este caminho, o de transformar uma política cujo resultado não condizia com o projeto político que integravam sem destruí-la por completo e utilizando-a em benefício próprio.

Esses elementos, que revelam a alta visibilidade política do programa, estão descritos no texto de Tomazini (2022):

Em primeiro lugar, os beneficiários são bem discerníveis devido ao grande alcance do programa e à sua natureza focalizada. Em segundo lugar, embora o poder de compra varie por estado e região, essa política tem efeitos palpáveis para os beneficiários: os benefícios são financeiros e mensais. Em terceiro lugar, o pagamento por meio de um cartão bancário específico dá visibilidade concreta ao dispositivo. Finalmente, o reconhecimento e a notoriedade do programa também se estabelecem no plano discursivo e comunicacional dos governantes. A segunda característica importante, a rastreabilidade, permite aos eleitores vincular um

resultado (positivo ou negativo) à ação governamental, e assim recompensar ou punir os políticos. Devido à sua natureza de política redistributiva, o Bolsa Família estimula o credit claiming – isto é, a reivindicação de créditos político-eleitorais do programa. (Tomazini, 2022, p. 83)

Deste modo, não seria interessante para o governo dismantlar o programa de maneira explícita, uma vez que a repercussão popular dessa medida seria extremamente negativa. Considerando que as eleições de 2022 estavam batendo à porta, era necessário aproveitar a boa aprovação popular advinda do Auxílio Emergencial, ao mesmo tempo em que também era necessário tentar dissociar os bônus do Bolsa Família da figura do ex-presidente e principal adversário político de Jair Bolsonaro na disputa eleitoral de 2022, Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (2003-2010).

Desde que foi implementado, o Auxílio Brasil contou com inúmeras alterações no decorrer de seu funcionamento. Assim como no Auxílio Emergencial, houve constantes alterações nos valores do benefício e muitas incertezas acerca de sua continuidade. Em julho de 2022, nas vésperas da eleição foi promulgada a EC 123, que autorizava o Poder Executivo a ampliar o valor do benefício de R\$ 400 para R\$ 600 excepcionalmente até o final de 2022. Embora tenha prometido em campanha garantir a continuidade do valor de R\$ 600 no ano de 2023, não havia previsão orçamentária suficiente para tal.

Além disso, também às vésperas da eleição, o governo distribuiu outros benefícios sociais, de modo que deixou de lado a “responsabilidade fiscal” e aprovou medidas visivelmente interessadas em influenciar o resultado eleitoral. A exemplo disso, tem-se a PEC do Estado de Emergência e os empréstimos consignados liberados pela Caixa Econômica Federal destinados a beneficiários do Auxílio Brasil e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Foram concedidos quase R\$ 10bi em empréstimos consignados com juros exorbitantes nas vésperas da eleição.

O novo programa tal como foi criado em 2021 gerou ainda mais insegurança às famílias atendidas devido à falta de clareza sobre suas fontes de financiamento e duração. A Rede Brasileira de Renda Básica emitiu uma manifestação pública alegando que o novo programa era insuficiente e cruel com os mais pobres pelos seguintes motivos:

[...] os valores dos benefícios e o número de novas famílias a serem incluídas no Programa não são definidos; empurra beneficiários para endividamento mediante crédito consignado; condiciona novos auxílios ao sucesso em jogos esportivos e olimpíadas escolares, sem oferecer condições; é incompreensível para parte dos beneficiários ao fixar uma diversidade de benefícios; não considera apontamentos nem falhas da implementação do Benefício Emergencial; não cria a transição dos dados do Auxílio Emergencial para o Cadastro Único; e não dialoga com a realidade econômica que impõe novas respostas para a população brasileira. (Silva, 2022, p. 65)

Por fim, conforme apontam os dados do IBGE, no ano de 2021 o percentual de pessoas em situação de pobreza chegou a 36,7%, enquanto o de pessoas em situação de extrema pobreza alcançou 9,0%. Os números começam a cair no ano de 2022, quando a taxa de pessoas em situação de pobreza é reduzida para 31,6% e a de pobreza extrema cai para 5,9% (IBGE, 2023). Os pesquisadores do órgão afirmam que essa redução foi possível muito pela ação dos benefícios dos programas sociais que controlaram o aumento da desigualdade econômica. Estima-se que os benefícios sociais concedidos em 2022 podem ter colaborado para essa redução.

Contudo, toda a gestão dos programas de transferência de renda durante a gestão Bolsonaro demonstrou ter como objetivo central o alívio imediato da pobreza, abarcando somente a dimensão renda, de modo residual e momentâneo, sem a preocupação com a continuidade ou manutenção dos programas e valores estabelecidos, gerando incerteza aos beneficiários. A criação do PAB ficou marcada por inúmeros retrocessos que levaram à desestruturação do sistema de proteção social brasileiro, rebaixando um programa que antes era reconhecido internacionalmente por sua efetividade no combate à pobreza extrema.

Para além disso, o interesse mais intenso do governo em torno da concessão de benefícios sociais somente no ano eleitoral, reforçou o uso parasitário que tentou se fazer dos programas. Não houve responsabilidade no uso dos recursos públicos, não houve cautela com o endividamento futuro da população de baixa renda que aderiu ao empréstimo consignado, não houve comprometimento com a continuidade do pagamento do valor de R\$ 600 caso fosse reeleito e, sequer houve previsão de orçamento suficiente para o funcionamento do sistema de assistência social para o ano de 2023. Esses e outros pontos são melhor abordados com o último tópico do trabalho, que segue a partir deste e que trata da avaliação do governo de transição sobre o desenvolvimento social no final do ano de 2022.

5.3 O GOVERNO DE TRANSIÇÃO E A RETOMADA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO ANO DE 2023

Após seis anos de radicalização das medidas de cortes nas políticas sociais e de processos formais e informais que abalaram a estabilidade da democracia brasileira, no ano de 2022 a disputa eleitoral, marcada mais uma vez pela forte polarização política, resultou na eleição de Lula (PT) à Presidência da República pela terceira vez. Devido à polarização ainda mais acirrada, o período de campanha foi marcado por inúmeros episódios de violência e intolerância, principalmente por parte dos eleitores de Jair Bolsonaro.

Esse comportamento foi inflado por anos de discursos autoritários e beligerantes. Fica evidente a postura autoritária de Jair Bolsonaro e o rompimento com muitas das regras do jogo democrático, quando o enquadrámos nas características definidas por Levitsky e Ziblat (2018): 1. Rejeição às regras do jogo democrático por meio do ataque à legitimidade do sistema eleitoral e tentativa de destruir os seus adversários políticos; 2. Endossamento de golpes militares e ameaças constantes ao STF e ministros; 3. Constantes ataques aos oponentes políticos, tentativa de taxá-los como criminosos e negação da legitimidade dos mesmos. 3. Veiculação de informações falsas para desmoralizar seus oponentes de maneira ilegítima e palavras de ódio; 4. Encorajamento à violência contra as minorias e críticos do seu governo; 5. Ligação com milícias e envolvimento com organizações violentas e ilícitas, 6. Endossamento de atos de violência política, como no caso da exaltação à ditadura militar de 64; e por fim, 7. Ameaças, ofensas e desmoralização de seus críticos e da mídia, descredibilizando-a e atacando constantemente os jornalistas (Levitsky, Ziblat, 2018). Todos esses elementos foram identificados no ex-presidente e refletidos em sua base de apoiadores.

O ponto mais alto do projeto antidemocrático ficou marcado pelo dia de 8 de janeiro de 2023. Nesta data, vários de seus apoiadores invadiram a Praça dos Três Poderes em Brasília e vandalizaram os prédios do Supremo Tribunal Federal e do Congresso Nacional, quebrando e depredando a estrutura, objetos históricos e obras de arte importantes, reivindicando um golpe militar, a fim de anular o resultado das eleições de 2022.

Segundo o Ministério Público²¹, estão sendo investigados como envolvidos nos atos antidemocráticos: agentes públicos, como alguns integrantes da Polícia Militar do Distrito Federal (PM-DF), grupo de empresários financiadores, integrantes do governo Bolsonaro e o próprio ex-presidente. O golpe não se consolidou devido ao funcionamento das instituições que atuaram com firmeza para conter o movimento e identificar os responsáveis e apoiadores diretos e indiretos para responsabilizá-los. O título da obra de Yascha Mounk (2019) - *O povo contra a democracia* é uma ótima representação do que aconteceu no Brasil. A democracia, sistema que deveria ser protegido e zelado pelo povo, acabou se tornando seu principal alvo de destruição, sem compreender que, assim, estariam atingindo e destruindo a si mesmos.

O projeto político que saiu vitorioso em 2022 trazia como principal bandeira a retomada do desenvolvimento social, a manutenção da democracia e a recuperação econômica do país. Portanto, aquela formação discursiva hegemônica que esteve em evidência de 2016-2022, foi atenuada conforme evidenciaram-se os enunciados que tratavam da importância de

²¹ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/01/07/8-de-janeiro-moraes-tomou-mais-de-6-mil-decisoes-em-2023-stf-julgara-mais-146-reus-ate-abril.ghml>

se retomar os investimentos em políticas sociais e uma maior intervenção estatal para garantir o crescimento econômico, como aponta o Relatório do Governo de transição (2022).

De acordo com o relatório final elaborado pelo governo de transição, no que diz respeito ao desenvolvimento social e a garantia de direitos, haveria a necessidade de se reverter o quadro deixado pela gestão, pois as políticas de transferência de renda, os programas de segurança alimentar e nutricional e a oferta de serviços sociais estavam completamente desorganizadas e com previsão orçamentária reduzida ou quase inexistentes. Segundo relatório:

A implementação improvisada do Auxílio Brasil desarranjou todo o sistema de transferência de renda em funcionamento há quase vinte anos e trouxe caos para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Em razão de sucessivas mudanças, o programa perdeu o foco, tratou de maneira igual os desiguais e levou milhões de pessoas para filas nas portas dos serviços socioassistenciais. As condicionalidades em saúde e educação foram alteradas e estão fragilizadas. Por exemplo, o total de crianças menores de sete anos com acompanhamento vacinal passou de 68% em 2019 para 45% em 2022 (Relatório de transição, 2022).

O gabinete de transição identificou diversas falhas com relação à gestão do Cadastro Único, dentre elas: falta de atualização dos dados, desfiguração nos cadastros em que cerca de 13,9 milhões das famílias inscritas eram compostas por arranjos unipessoais e inclusão de milhares de pessoas sem recursos ou gestão qualificada para isso. No financiamento do SUAS, verificou-se que haveria uma redução de 96% em seu orçamento para o ano de 2023 comparado ao de 2022, que já vinha sendo minado desde 2018. O orçamento previsto para o SUAS em 2023 era de apenas R\$ 50 milhões, um valor irrisório para o funcionamento dos equipamentos de proteção social e das unidades de acolhimento (Relatório de transição, 2022). Ou seja, caso Bolsonaro fosse reeleito, o cenário poderia ser de paralisação do sistema de assistência social no Brasil.

Outro fato deflagrado pelo governo de transição, foi a inconsequência com relação aos empréstimos consignados realizados pela Caixa, destinados a beneficiários do Auxílio Brasil e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Além de terem sido parte de uma estratégia eleitoreira por parte do governo federal, denunciando o uso indevido dos equipamentos públicos para benefício próprio, a medida comprometeu 40% do valor do benefício dos que contraíram o empréstimo, sem pensar nos efeitos disso para a futura situação econômica deste grupo.

Como já evidenciado ao longo do presente trabalho, o relatório também denunciou o fato de que grande parte das alterações realizadas nos programas de transferência de renda e nos serviços socioassistenciais, foram feitas sem qualquer tipo de acordo com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e com a Comissão Intergestores Tripartite, havendo

ainda uma fragilização da relação com os Estados e Municípios. A rede socioassistencial encolheu, não houve avanços na oferta de serviços, os sistemas estavam defasados e a rede encontrava-se sobrecarregada, devido ao aumento do empobrecimento no país. A equipe conclui o tópico de desenvolvimento social com a seguinte afirmação:

Diante do desmonte verificado, a tarefa de reconstruir toda a rede de proteção social representa um enorme desafio. Será necessário retomar a atuação coordenada entre os ministérios para promover o desenvolvimento social com redução da pobreza e das desigualdades e a erradicação da fome no País (Relatório de transição, 2022).

O Programa Bolsa Família foi recriado logo no primeiro mês do ano de 2023²². A continuidade do pagamento do benefício no valor de R\$ 600, que foi uma das promessas da campanha de Lula, foi garantida por meio da aprovação da PEC de Transição²³, que possibilitou o aumento dos gastos sociais ainda no ano de 2022. Além disso, a “PEC da Cidadania” como ficou conhecida, também previu o aumento do salário mínimo e o repasse de recursos para a saúde e educação em 2023.

Por meio da recriação do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), responsável pela coordenação do Bolsa Família, o programa teve seu formato original recuperado mas garantiu também alguns benefícios complementares.

Ao resgatar o Bolsa Família, o Governo Federal passou a garantir o repasse de, no mínimo, R\$ 600 por família inscrita e adotou uma nova cesta de benefícios que entrega valores complementares, conforme a composição da família. São eles: Benefício Primeira Infância: no valor de R\$ 150 por criança de até 6 anos. Benefício Variável Familiar: valor de R\$ 50 pago por gestante, criança entre 7 e 12 anos incompletos e adolescente entre 12 e 18 anos incompletos. Benefício Variável Familiar Nutrízes: seis parcelas no valor de R\$ 50, cada uma, destinadas às responsáveis por recém-nascidos, de até seis meses. Benefício de Renda de Cidadania: pago para todos os integrantes da família, no valor de R\$ 142 por pessoa. Benefício Complementar: pago às famílias beneficiárias nos casos em que o Benefício de Renda de Cidadania não seja o suficiente para alcançar o valor mínimo de R\$ 600 por família. O complemento é calculado para garantir que nenhuma família receba menos de R\$ 600. (Gov Br, 2023)

O acompanhamento do cumprimento das condicionalidades no ano de 2023 aumentou com relação ao ano de 2022, houve maior investimento financeiro no programa, mais famílias foram incluídas e o valor mensal médio passou de R\$ 650. O principal desafio que se apresenta ao novo governo, é o de reconstruir toda a trajetória de consolidação da rede de proteção social, recuperar desenvolvimento social atrelado ao crescimento econômico, reverter os efeitos nocivos do desmonte de importantes programas sociais e garantir cidadania

²² A partir da aprovação da Medida Provisória 1164/2023 foi instituída a Lei nº 14.601 de junho de 2023 que recriou o Programa Bolsa Família e revogou dispositivos da lei de instituição do Programa Auxílio Brasil, substituindo o programa. O PBF foi instituído no âmbito do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

²³ A PEC da Transição (PEC 32/2022) permitiu ao novo governo aumentar em R\$ 145 bilhões o teto de gastos no Orçamento de 2023 para financiar programas como Bolsa Família, Auxílio Gás e Farmácia Popular e outras políticas públicas (Câmara dos Deputados, 2022)

através da inclusão social da população de baixa renda, bem como avançar buscando superar os limites e problemas do PBF das gestões petistas anteriores, já amplamente registrados (Rocha, 2011; Tomazini, 2022).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo buscou analisar como o Programa Bolsa Família passou por um processo de ressignificação quando substituído pelo Auxílio Brasil, examinando sua trajetória histórica numa perspectiva político-ideológica. Foi retomada a evolução do programa, desde sua criação, analisando as circunstâncias de seu desenvolvimento e o conteúdo social original. O principal objetivo foi o de destacar as modificações realizadas, tanto formal quanto informalmente, com a formulação e implementação do Auxílio Brasil. Foi possível demonstrar como a mudança na orientação ideológica do país, a partir de 2016, afetou a compreensão acerca do papel dos programas distributivos e do sentido que eles possuem.

A primeira consideração que vale retomar com destaque, é aquela identificada por Tomazini (2022), que caracteriza a mudança feita no programa por meio de um mecanismo chamado de “deriva”. Deriva, pois embora as transformações no programa não tenham levado ao seu desmonte, houve um processo sutil de negligência ativa dos atores políticos que desvirtuou os resultados do programa e distanciou o sentido do programa de seu projeto original. Os resultados da pesquisa apontaram ganhos e perdas para o desenvolvimento social durante a gestão de Jair Bolsonaro. O Auxílio Emergencial, implementado durante a pandemia, foi destacado como um ganho significativo, embora sua operacionalização tenha sido prejudicada pelos conflitos internos na administração federal, pois a inconstância gerou insegurança aos que dele dependiam. O Auxílio conteve os impactos da crise sobre a renda da população mais afetada e garantiu o mínimo de segurança para que os beneficiários passassem por ela sem piores transtornos. Além disso, sua rápida implementação foi possível graças à existência prévia de instrumentos que operacionalizavam este modelo de política, como por exemplo, o Cadastro Único e os equipamentos da assistência social.

No entanto, estes mesmos sistemas que foram essenciais para a rápida resposta que foi dada à crise, sofreram com a má gestão e com a redução de recursos por parte do governo federal. Portanto, apesar do governo Bolsonaro, o auxílio conseguiu obter bons resultados devido à movimentação dos parlamentares no Congresso e à estrutura de proteção social preexistente.

O Auxílio Brasil garantiu a contenção do crescimento desmedido da desigualdade econômica, mas foi marcado por inúmeras perdas políticas. O enfraquecimento das instâncias participativas e a centralização das decisões no governo federal resultaram no retrocesso da coordenação das políticas sociais e afetaram a qualidade da democracia. Ficou evidente que a centralização das decisões no governo federal foi uma maneira de direcionar a política

conforme os interesses do próprio governo. Os impasses originários do Bolsa Família — reajuste periódico do valor, inserção de todas as famílias elegíveis e fim da fila de espera — sequer foram solucionados com a reestruturação.

A lógica imposta pelo governo Bolsonaro buscou responsabilizar os indivíduos pela pobreza, eximindo-se da responsabilidade de ter desmontado toda a rede de seguridade social, e assim, criou o cenário ideal para a consolidação de políticas pautadas na lógica de esforço e merecimento individual.

O uso político que se fez do programa ficou explícito principalmente a partir do aumento no valor do benefício e da distribuição dos empréstimos consignados às vésperas da eleição. Foi possível constatar o retorno da lógica conservadora-neoliberal na gestão das políticas de transferência de renda e a noção assistencialista e clientelista no manejo do programa foi retomada. Isso nos leva a intuir que o cenário de empobrecimento e de dependência de “auxílio” estimulado pelo governo Bolsonaro, pode ter tido como objetivo justamente gerar a dependência dos cidadãos desassistidos para a obtenção de vantagem eleitoral a partir da utilização dos benefícios sociais no ano de 2022.

A destituição foi também ideológica. A tentativa de inserir princípios meritocráticos no programa serviu para reforçar a ideia de que aqueles que se encontram em situação de pobreza, estão nela por falta de esforço. A inserção simbólica da ideologia meritocrática-neoliberal na política buscou legitimar a exclusão social.

O Programa que estava aprimorando suas capacidades técnico-burocráticas e tornando-se mais autônomo com relação ao governo federal, retrocedeu ao ser transformado em um instrumento de legitimação política. A lição que fica é da urgência de se buscar a autonomia do Programa e desvinculá-lo de figuras presidenciais, para que nunca mais se politize a pobreza e a sociedade brasileira avance rumo a redistribuição das riquezas e da promoção de justiça social para todos.

Cabe agora acompanhar o desempenho do Programa recriado — o Bolsa Família —, verificar se os impasses originários serão solucionados e aguardar pela institucionalização dele enquanto uma política de Estado, não apenas de governo, para que a questão da pobreza não oscile de maneiras tão abruptas e a proteção social da população de baixa renda não seja ameaçada sempre que se alteram as orientações políticas hegemônicas.

REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, F. L.; GRIN, J. E.; FRANCESE, C.; SEGATTO, C. I.; COUTO, C. G. **Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental.** *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 54(4):663-677, jul.-ago. 2020
- AGOSTINE, Cristiane. **Bolsonaro confirma fim de auxílio emergencial e minimiza pandemia: "Toca a vida".** [S. l.], 30 dez. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/12/30/bolsonaro-confirma-fim-de-auxilio-emergencial-e-minimiza-pandemia-toca-a-vida.ghtml>. Acesso em: 30 out. 2021.
- ALVES, Murilo Rodrigues; FERNANDES, Adriana. **Renda Brasil deve ter 8 milhões de pessoas a mais que Bolsa Família.** Brasília, 22 ago. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/08/22/renda-brasil-deve-ter-8-milhoes-de-pessoas-a-mais-que-bolsa-familia.htm>. Acesso em: 5 out. 2021.
- ANDRADE, Eduarda. **Discurso de Bolsonaro na ONU fala sobre US\$ 800 de auxílio emergencial.** [S. l.], 22 set. 2021. Disponível em: <https://fdr.com.br/2021/09/22/discurso-de-bolsonaro-na-onu-fala-sobre-us-800-de-auxilio-emergencial/>. Acesso em: 7 out. 2021.
- ARRETCHE, M. T. S. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização.** Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- ARRETCHE, M. T. S. **Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: A inclusão dos outsiders.** São Paulo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. RBCS Vol. 33 nº 96 /2018.
- AVRITZER, L. **O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013- 2018.** Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, v.37, n.02, maio- ago, 2018.
- BARBOSA, L. (2006). **Igualdade e meritocracia** (4a ed.). Rio de Janeiro: Editora FGV.
- BARRIENTOS, A., (2013). **Transferências de renda para o desenvolvimento humano no longo prazo.** In *Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania* (pp. 417-434). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- BERTONI, Estevão (CNN). 2022. **Bolsonaro cita Auxílio Brasil de R\$ 600 como forma de “atender a todos”.** Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/bolsonaro-cita-auxilio-brasil-de-r-600-como-forma-de-atender-a-todos/>
- BRASIL. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. **Dispõe sobre a instituição do Programa Auxílio Brasil.** Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021.
- BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. **Dispõe sobre a criação do Programa Bolsa Família.** Brasília, DF. Diário Oficial da União, 2004.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados, Brasília – DF.** DETAQ – Data: 01/02/2011. Hora: 18:22. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=3&nuSessao=002.1.54.P&nuQuarto=4&nuOrador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=18%3A22&sgFaseSessao=A>

B++++++&Data=01%2F02%2F2011&txApelido=JAIR+BOLSONARO&txEtapa=Com+r
eda%C3%A7%C3%A3o+final. Acesso em: 10 set de 2021. Sessão 002.1.54.P – Orador: Jair
Bolsonaro, PP – RJ

BRASIL, 2024. Ministério da Saúde - **Relatório Consolidado do Programa Bolsa Família**. Disponível em: <https://bfa.saude.gov.br/relatorio/consolidado> Acesso em: 12 de dezembro de 2023.

BRASIL, Cristina Índio do. Agência Brasil. *In: Desemprego chega a 14,1% entre setembro e novembro de 2020.* [S. l.], 28 fev. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-01/desemprego-chega-141-entre-setembro-e-novembro-de-2020>. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. GOV BR. **Governo Federal cancela 1,3 milhão de benefícios do Bolsa Família em 2019 por irregularidades.** 20/02/2020. Brasília – DF. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/01/governo-federal-cancela-1-3-milhao-de-beneficios-do-bolsa-familia-em-2019-por-irregularidades> Acesso em: 04 out de 2021.

BRASIL, Ministério da Cidadania. **Auxílio Emergencial chega a 60% da população brasileira.** 21/08/2020 – Governo do Brasil. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/600-dias/arquivos-de-600-dias/cidadania-auxilio-emergencial-chega-a-60-da-populacao-brasileira> Acesso em: 30 Set de 2021.

BOLSONARO, Jair. In: RECORD TV - Assista à íntegra da entrevista com Jair Bolsonaro em **O Voto na Record 2018.** [S. l.], 14 ago. 2018. Disponível em: <https://tv.r7.com/record-tv/videos/assista-a-integra-da-entrevista-com-jair-bolsonaro-em-o-voto-na-record-2018-15082018?amp>. Acesso em: 14 set. 2021.

BOLSONARO, Jair. In: Youtube. **Live Da Semana Com Presidente Jair Bolsonaro.** [S. l.], 11 jun. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WLd2HmL3Ua0>. Acesso em: 8 set. 2021.

BOLSONARO, Jair. 2019. **Uma das várias Fake News espalhadas contra mim... Via Twitter** (@jairbolsonaro) Disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1184269009409187841>

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente.** São Paulo. Editora Politéia, 2019.

CAMPELLO, Tereza. **Uma década derrubando mitos e superando expectativas.** In: IPEA, 2013. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. – Brasília - DF. (p. 15-24)

CALCAGNO, Luiz. Correio Braziliense. *In: Bolsonaro reclama de valor do auxílio emergencial de R\$ 600 durante live.* [S. l.], 27 ago. 2020. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2020/08/4871644-bolsonaro-reclama-de-valor-do-auxilio-emergencial-de-r--600-durante-live.html>. Acesso em: 30 set. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Medida Provisória nº 726, DE 12 DE MAIO DE 2016.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-726-12-maio-2016-783106-publicacaooriginal-150375-pe.html#:~:text=Altera%20e%20revoga%20dispositivos%20da,da%20Rep%C3%ABlica%20e%20dos%20Minist%C3%A9rios>. Acesso em: 23 de novembro de 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Sessão 11.2022, oradora: Erika Kokay.** Recuperado de: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=110.2022&nuQuarto=601897&nuOrador=7&nuInsercao=7&dtHorarioQuarto=19:04&sgFaseSessao=OD&Data=07/07/2022&txApelido=ERIKA%20KOKAY,%20PT-DF&txFaseSessao=Ordem%20do%20Dia&txTipoSessao=Deliberativa%20Extraordin%C3%A1ria%20-%20CD&dtHoraQuarto=19:04&txEtapa=>

CARDOSO, B. B.. (2020). **A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social.** *Revista De Administração Pública*, 54(4), 1052–1063.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CAVALLINI, Marta. **Mais de 14 milhões de famílias vivem na extrema pobreza, maior número desde 2014.** [S. l.], 6 jan. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/01/06/mais-de-14-milhoes-de-familias-vivem-na-extrema-pobreza-maior-numero-desde-2014.ghtml>. Acesso em: 6 out. 2021.

COHN, Amelia. **As políticas de abate social no Brasil Contemporâneo.** Lua Nova, São Paulo, ed. 109, p. 129-160, 2020

COHN, A. O PBF e seu potencial como política de estado. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Eds.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios.** Brasília: Ipea, 2010. p. 215-234

COUTINHO, Diogo R. **Entre eficiência e legitimidade: O Bolsa Família no desafio de consolidação do SUAS.** Capacidades Estatais e Democracia, IPEA, Brasília - DF, p. 15-30, 2014.

COSTA, Lucia C. **A assistência social, previdência e transferência de renda em tempos de ajustes fiscais: de Temer a Bolsonaro. Brasil: incertezas e submissão?** – São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. (p. 273-290)

DIAS DE SOUZA, Marco Aurélio. **A busca pela popularidade e a disputa entre neoliberalismo e neodesenvolvimentismo no governo Bolsonaro.** Sinais, Vitória, v. 1, n. 24, p. 42-58, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/sinais/issue/view/1244>. Acesso em: 15 jul. 2021.

ECONOMIA. In: UOL, São Paulo. **Bolsonaro prorroga auxílio emergencial por mais três meses.** [S. l.], 5 jul. 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/07/05/bolsonaro-prorroga-auxilio-emergencial-por-mais-tres-meses.htm#:~:text=Ao%20todo%2C%20o%20benef%C3%ADcio%20ser%C3%A1,%2C2%20mil%C3%B5es%20de%20pessoas>). Acesso em: 6 out. 2021.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do Welfare State**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 24, p. 85–116, 1991. Acesso em: Nov. 2023.

FIGUEIREDO, Marcos Faria & FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. “**Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**”, in: Textos IDESP, n. 15, São Paulo, 1986, mimeo.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Tradução de Luiz Felipe Baeta Neves, -7ed. - Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

GABINETE DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL 2022. **Relatório de Atividades**. Brasília, dezembro de 2022.

GOHN, M. da G. (2016). **Manifestações de protesto nas ruas no Brasil a partir de Junho de 2013: novíssimos sujeitos em cena**. *Revista Diálogo Educacional*, 16(47), 125–146. <https://doi.org/10.7213/dialogo.educ.16.047.DS06>

HARTMUT, Gunther; **Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: Esta é a questão?** Psicologia: Teoria e Pesquisa. 2006, Vol. 22.

IPEA, 2010. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Organizadores: Jorge Abrahão de Castro. Lúcia Modesto. Brasília – DF. 2v. (366 p.)

IPEA, 2013. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília - DF.

IPEA, 2022. **Federalismo, políticas públicas e poder local**. Organizadora: Lucileia Aparecida Colombo. - Campina Grande/PB: EDUEPB, 2022. 360 p.

GLOBO, Agência O. **Bolsonaro tem melhor avaliação desde início do mandato, diz Datafolha**. [S. l.], 14 ago. 2020. Disponível em: <https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2020-08-14/bolsonaro-tem-melhor-avaliacao-desde-inicio-do-mandato-diz-datafolha.html>. Acesso em: 4 out. 2021.

IMDS Brasil. **45% dos filhos do Bolsa Família entraram no mercado de trabalho formal**. Disponível em: <https://imdsbrasil.org/em-pauta/imds-na-midia/443/45-dos-filhos-do-bolsa-familia-entraram-no-mercado-de-trabalho-formal>. Acesso em: Novembro de 2023.

IBGE, **Coordenação de População e Indicadores Sociais. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 148.

IBGE. In: PNAD Covid- 19. **Fim do Auxílio Emergencial**. Brasil – 2020. Disponível em: <https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/> Acesso em: 05 out de 2021.

IBGE, 2023. **Estatísticas Sociais - Taxa de desemprego**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego Acesso em: 10 de dezembro de 2023.

IBGE, 2023. Agência de notícias. **Pobreza cai para 31,6% da população em 2022.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38545-pobreza-cai-para-31-6-da-populacao-em-2022-apos-alcancar-36-7-em-2021#:~:text=Destaques,7%20milh%C3%B5es%20na%20extrema%20pobreza.> Acesso em: 12 de dezembro de 2023.

IPEADATA. **Renda - Desigualdade - coeficiente de Gini: Anual de 1976 até 2014.** In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. [S. l.], 2016. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=37818&module=M>. Acesso em: 14 fev. 2023.

IOC, FIOCRUZ. **Cobertura vacinal no Brasil está em índices alarmantes.** In: Portal Fio Cruz Rio de Janeiro, 29 ago. 2022. Disponível em <https://portal.fiocruz.br/noticia/cobertura-vacinal-no-brasil-esta-em-indices-alarmanentes>. Acesso em: 22 fev. 2023.

JANNUZZI, Alexandro. PINTO, 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.** IPEA - Bolsa Família: uma década de cidadania e inclusão. 2013, Brasília-DF (p. 169 a 192).

JR BARRETTO, Walter. **Líderes evangélicos, por Bolsonaro e seus seguidores.** Disponível em: <https://revistaforum.com.br/opinioao/2022/8/25/lideres-evangelicos-por-bolsonaro-seus-seguidores-por-walter-barretto-jr-122206.html>.

KERBAUY, Maria Teresa Micely. BLACK, Francly Mary Alvez. **Federalismo, relações intergovernamentais e a implementação local de políticas nacionais.** Federalismo, políticas públicas e poder local, Campina Grande - PB, p. 88-102, 2022.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **Democracia e Welfare.** In: Martins, C.B. E Lessa, R., Horizontes das Ciências Sociais no Brasil (Ciência Política), São Paulo: Anpocs/Editora Barcarolla/Discurso Editorial/ICH, 2010)

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. MEIRELLES, Rodrigo. **Relações federativas, desigualdades e vacinação de Covid-19: Análise exploratória da descoordenação das políticas de saúde em territórios municipais.** Federalismo, políticas públicas e poder local, Campina Grande - PB, p.103-130, 2022.

LEVITSKY, S. ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem.** Rio de Janeiro: Zahar, 2018 (p.7 a p.116)

MACHADO, Adriano. Terra. In: REUTERS. **Guedes promete voucher para trabalhador informal por 4 meses em entrevista a site.** [S. l.], 18 mar. 2020. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/coronavirus/guedes-promete-voucher-para-trabalhador-informal-por-4-meses-em-entrevista-a-site,8612b772ef714b8a9da82da950c257bcfu60o4te.html>. Acesso em: 16

MARSHALL, T. H. **Cidadania e Classe Social.** Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1967.

MENDES, Sandy. 2021. **“Bolsa-farelo” e “Voto de Cabresto”: As contradições de Bolsonaro sobre o Bolsa Família.** Recuperado de:

<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/bolsa-farelo-e-voto-de-cabresto-as-contradicoes-de-bolsonaro-sobre-o-bolsa-familia/>

MENEZES, Cynara. 2021. **Na Câmara, Bolsonaro defendeu que beneficiários do Bolsa Família não deviam votar.** Socialista Morena. Recuperado de: <https://www.socialistamorena.com.br/na-camara-bolsonaro-defendeu-que-beneficiarios-do-bolsa-familia-nao-deviam-votar/>

MORAES, Reginaldo Carmello C (AUTOR); **"As incomparáveis virtudes do mercado: políticas sociais e padrões de atuação do estado nos marcos do neoliberalismo"**, "O cenário educacional latino americano no limiar do séc. XXI: reformas em debate", 10/2000, CAPÍTULO, ed. 1, Editora da UNICAMP, Vol. 1, pp. 29, pp.1-29, 2000

MORAES, R. C.. (2002). **Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade.** Educação & Sociedade, 23(80), 13–24.

Moreira, M. S., & Santos, R. T. dos .. (2020). **CIDADANIA REGULADA E ERA VARGAS: A INTERPRETAÇÃO DE WANDERLEY GUILHERME DOS SANTOS E SUA FORTUNA CRÍTICA.** Estudos Históricos (rio De Janeiro), 33(71), 539–558.

MOUFFE, C. **For a Left Populism.** London: Verso, 2018.

MOUNK, Y. **O povo contra a democracia.** São Paulo: Companhia das Letras, 2019 (p.7 a p.161).

NASCIMENTO, Jeff. 2022. **"Quem recebe R\$ 400 de Auxílio Brasil pode passar dificuldades, mas fome não passa"**, diz Flávio Bolsonaro sobre 33 MILHÕES de pessoas passando fome no Brasil hoje” (@jnascim) Em: <https://twitter.com/jnascim/status/1534908861697736706>

NETO, Aristides Monteiro; VIEIRA, Danilo Jorge. **Inflexão ultraliberal e federalismo no Brasil: um ensaio de interpretação dinâmica.** Economia política do desenvolvimento, democracia e planejamento governamental: Desafios do Estado no século XXI, Campinas, p. 1-26.

NICOLAU, Jairo. **O Brasil dobrou à direita: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018.** São Paulo: Ed. Zahar, 2020.

OLIVEIRA, Cida. **Em um ano, governo Bolsonaro exclui 1 milhão de famílias do Bolsa Família.** Sul 21, [s. l.], 10 jan. 2020. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/ultimasnoticias/politica/2020/01/em-um-ano-governo-bolsonaro-exclui-1-milhao-de-familias-dobolsa-familia/>. Acesso em: 10 out. 2021.

OXFAM BRASIL. **Democracia Inacabada: Um retrato das desigualdades brasileiras.** São Paulo - SP, 2021- .

PAPI, Luciana Pazini, JONER, Willian, MADEIRA, Ligia Mori. **Descoordenação federativa e desfinanciamento da política de assistência social sob o governo Bolsonaro: Uma análise nos municípios do Rio Grande do Sul.** Federalismo, políticas públicas e poder local, Campina Grande - PB, p.131-162, 2022.

PINHEIRO, Marina. B. P., DIREITOS, Denise C. **O sistema deliberativo da política de assistência social no contexto da ascensão de novos projetos políticos no governo federal.** Rio de Janeiro: IPEA, 2023. 42 p. : il. – (Texto para Discussão ; 2910).

REDE PENSSAN. **Insegurança alimentar e Covid-19 no Brasil.** II VIGISAN Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, p. 1-66, 6 jun. 2023.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira.** Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVA, Maria Ozanira da. **Contemporaneidade dos Programas de Transferência Monetária no Brasil: proteger ou mitigar a pobreza?** São Luís, MA. 2022 (mimeo.).

SILVA, Mayra Goulart da; RODRIGUES, Theófilo Codeço Machado. **O Populismo da Direita no Brasil: Neoliberalismo e Autoritarismo no Governo Bolsonaro.** Mediações Revista de Ciências Sociais, Londrina, v. 26, ed. 1, p. 86-107, 2021.

SONIA, ROCHA. **O programa Bolsa Família: Evolução e efeitos sobre a pobreza.** Economia e Sociedade, Campinas - São Paulo. [s. l.], v. 20, p. 113-139, 2011.

SOUZA, Marco Aurelio Dias de; ALMEIDA, Livia Jessica Messias de. **Voucherização da educação no programa Auxílio Brasil: Breves considerações sobre as políticas neoliberais-bolsonaristas.** Federalismo, políticas públicas e poder local, Campina Grande - PB, p. 231-248, 2022.

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 (Orgs.). Programa Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

TOMAZINI, Carla. **Adeus Bolsa Família? Ambiguidades e Descontinuidade de uma política à deriva.** In: Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022). Organizadores: Alexandre de Ávila Gomide, Michelle Moraes de Sá e Silva, Maria Antonieta Leopoldi. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília-DF, 2023. 1ª edição, capítulo 3.

TOLEDO, Marcelo. Folha de São Paulo. **In: Bolsonaro visita Festa do Peão e critica Bolsa Família e legislação ambiental.** São Paulo, 26 ago. 2017. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/poder/2017/08/1913378-na-festa-do-peao-bolsonaro-critica-bolsa-familia-e-legislacao-ambiental.shtml>. Acesso em: 13 set. 2021.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima; AITH, Fernando Mussa Abujamra; REIS, Rossana Rocha. **A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da COVID.** CEPEDISA, FSP/USP, 2021. Disponível em: <https://cepedisa.org.br/publicacoes/>. Acesso em: 03/06/2023

VENTURA, Manoel. **Auxílio emergencial: Guedes diz que só prorroga benefício com congelamento de verbas para educação e segurança.** [S. l.], 26 jan. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/auxilio-emergencial-guedes-diz-que-so-prorroga-beneficio-com-congelamento-de-verbas-para-educacao-seguranca-1-24855343>. Acesso em: 4 out. 2021.

VIVAS, Fernanda. **8 de janeiro: Moraes tomou mais de 6 mil decisões em 2023; STF julgará mais de 146 réus até abril.** Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/01/07/8-de-janeiro-moraes-tomou-mais-de-6-mil-decisoes-em-2023-stf-julgara-mais-146-reus-ate-abril.ghtml>