

EIXO TEMÁTICO 4 | SEGURIDADE SOCIAL: ASSISTÊNCIA SOCIAL, SAÚDE E PREVIDÊNCIA

ENTRE MARCHAS E CONTRAMARCHAS: o Programa Bolsa Família em questão

BETWEEN MARCHES AND COUNTERMARCHES: the Programa Bolsa Família in question

**Mônica de Castro Maia Senna¹
Lucas de Souza Carvalho²**

RESUMO

O trabalho busca analisar as mudanças promovidas no desenho do Programa Bolsa Família a partir de sua retomada no terceiro governo Lula da Silva. Por meio de pesquisa bibliográfica e levantamento documental, o trabalho examina se as alterações introduzidas no primeiro ano do governo representam ou não um alargamento da concepção de proteção social. São identificadas estratégias para ampliação dos recursos alocados no programa, ao mesmo tempo em que há incremento no número de beneficiários. Por outro lado, assiste-se ao fortalecimento de mecanismos de fiscalização antifraude, em contexto de forte crise econômica e de retomada das ações governamentais face ao desmonte do sistema brasileiro de proteção social impetrado nos últimos anos.

Palavras-chave: Política Social; Programas de Transferência Monetária com Condicionalidades; Programa Bolsa Família.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the changes promoted in Bolsa Família Program framework by the third Lula da Silva government. The study was conducted through bibliographic research and documentary review, and examines whether the alterations introduced in the first year of the government represent or not an expansion of the social protection conception. Strategies for increasing the resources allocated

¹ Assistente Social, Mestre e Doutora em Saúde Pública – Professora Titular do Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social e da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense – Niterói. E-mail: monica_senna@id.uff.br.

² Graduando em Serviço Social – Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense. Bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC/UFF/CNPq). E-mail: souza_carvalho@id.uff.br.

to the program are identified, while there is also an increase in the number of beneficiaries. On the other hand, there is a strengthening of anti-fraud inspection mechanisms in the context of a severe economic crisis and the government's efforts to address the dismantling of the Brazilian social protection system that has occurred in recent years.

Keywords: Social Policy; Conditional Cash Transfer Programs; Bolsa Família Program.

1 INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) foi instituído no Brasil em 2004 e a partir de então passou a figurar como a principal estratégia do governo federal para enfrentamento da pobreza no país. Apesar de seu caráter focalizado nos mais pobres e extremamente pobres, assim definidos com base em critérios de renda per capita, muitos estudos sobre o programa apontaram para sua contribuição ao aumento da capacidade de consumo das famílias, incluindo a diversificação saudável de bens alimentares (Almeida et al, 2016); na melhoria das taxas de frequência e diminuição da evasão escolar (Santos et al, 2019); no avanço dos indicadores de saúde (Lucas et al, 2022); e na redução dos níveis de desigualdade de renda (Peña et al, 2015), dentre outros aspectos.

Malgrado seus avanços, o PBF recebeu diversas críticas de segmentos distintos. No campo progressista, as críticas destacaram, dentre outros aspectos, o caráter altamente seletivo do programa, o estabelecimento de condicionalidades para exercício do que seria um direito social e a prioridade conferida ao programa de forma desarticulada aos determinantes estruturais da questão social em múltiplas expressões. Já as críticas de setores conservadores centraram em aspectos relacionados a um forte repertório moral sobre os beneficiários, tais como o chamado “efeito preguiça”, estímulo a prole numerosa e fraudes, e ao que consideram “desperdício” de recursos públicos.

Em que pesem essas críticas e a forte associação do PBF aos governos petistas que comandaram o país durante o período 2003-2015, é certo que a continuidade do programa esteve presente nas plataformas de candidatos à Presidência da República de diferentes espectros políticos. No entanto, com a ascensão da coalizão conservadora que assume o poder a partir do golpe jurídico-parlamentar-midiático que depôs a presidente Dilma Rousseff em 2016, mudanças na condução do PBF vão sendo implantadas até sua posterior extinção e substituição pelo Auxílio Brasil, ao final do governo Jair Bolsonaro (2019-2022). Com a vitória

eleitoral de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República, o PBF é reativado em 2023, com algumas alterações em relação a seu desenho original.

Diante desse quadro, o presente trabalho tem como objetivo examinar as mudanças no desenho do PBF a partir do Golpe de 2016 até o ano de 2023. Busca identificar as estratégias adotadas nesse processo e como as alterações promovidas promovem o alargamento ou retração das concepções de proteção social. Ênfase é dada ao primeiro ano de governo de Lula da Silva em seu terceiro mandato presidencial.

Os resultados aqui apresentados partem da combinação de diferentes procedimentos metodológicos, a saber: revisão da literatura sobre o tema, com buscas em repositórios como Scielo, periódicos CAPES e biblioteca digital de teses e dissertações (BDTD/IBICT); levantamento documental, por meio de consultas a documentos oficiais do governo federal e notícias veiculadas em mídias digitais; além de pesquisa de dados sobre o PBF disponíveis na página virtual do Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

Para fins de exposição, este trabalho encontra-se dividido em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção faz um breve apanhado histórico da trajetória do PBF relacionando-o aos contextos de sua emergência e desenvolvimento, enquanto a segunda seção se dedica a examinar as mudanças promovidas no desenho do programa a partir do Golpe de 2016.

2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM MEIO A POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA COM CONDICIONALIDADES

Programas de Transferência Monetária com Condicionalidades (PTMC) se disseminaram na América Latina nas décadas de 1990 e 2000. Em meio a contextos marcados pela tensa conciliação entre processos de retomada da democracia e crise estrutural do capitalismo que pôs fim ao período desenvolvimentista e ampliou os níveis de pobreza e desigualdades sociais, esses programas propunham enfrentar esse quadro social por meio da combinação entre transferência monetária a indivíduos ou famílias pobres e/ ou extremamente pobres e o cumprimento de condicionalidades por seus beneficiários, em geral nas áreas de saúde e de educação.

A expansão dos PTMC na região se intensificou nos anos 2000, em parte devido à prioridade a eles conferida por governos progressistas que ascenderam ao poder em diversos

países latino-americanos. Mas é equivocado dizer que tais programas são restritos a iniciativas desses governos. Em verdade, governos de diferentes tendências do espectro político-ideológico introduziram programas desse tipo, sendo, inclusive, incentivados por organismos multilaterais como o Banco Mundial, embora com concepções, institucionalidades e alcance bastante distintos.

No Brasil, PTMC remontam ao início dos anos 1990, por iniciativa de governos municipais e estaduais. À época, o país vivenciava certo clima de expectativas positivas em relação à retomada democrática e aos avanços no campo social expressos no texto constitucional, ao mesmo tempo em que se deparava com os efeitos da grave crise econômica que se abateu ao longo da chamada “década perdida” dos anos 1980, abrindo espaço para avanço do ideário monetarista neoliberal e adoção de medidas de austeridade que se tornariam permanentes.

A “federalização” dos PTMC no país se deu a partir dos anos 2000, por meio dos programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, ambos instituídos em 2003. Mas foi com o PBF que políticas de transferência monetária com condicionalidades se amplificaram, convertendo-se na principal estratégia governamental para enfrentar situações de pobreza e extrema pobreza. O PBF atingiu, em outubro de 2021 quando foi extinto, a cobertura de mais de 14,5 milhões de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, alargando a proteção social para segmentos sociais então desprovidos de acesso a políticas públicas de corte social.

Com o Golpe de 2016, medidas de desidratação do PBF ganharam força, o que, aliado à recessão experimentada pelo país a partir de 2014, repercutiu no maior aumento desde o Plano Real de 1994 (Souza et al., 2022). De fato, a partir de 2016 assiste-se a um verdadeiro processo de desmonte do sistema de proteção social brasileiro erigido com a Constituição Federal de 1988, dos quais a Reforma Trabalhista de 2017 e o Novo Arcabouço Fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2026 são os maiores exemplos. Em relação especificamente ao PBF, registram-se medidas como a não correção dos valores pagos aos beneficiários, a suspensão de novas concessões e o endurecimento de ações de fiscalização e de mecanismos anti-fraude.

Essa tendência é ainda mais aprofundada com a vitória eleitoral de Jair Bolsonaro à Presidência da República em 2019. De perfil profascista, neoconservador e neoliberal, Bolsonaro não só deu continuidade às medidas draconianas já tomadas por seu antecessor, como as aprofundou, configurando o que Cohn (2020) denominou de políticas de abate social.

Nas palavras da autora, o conjunto de intervenções governamentais no período

[...] é marcado pela aporofobia, e sua tradução, por ações que penalizam sobretudo os mais pobres, seja por meio de restrição eivada de arbitrariedades de acesso ao BPC, seja por destruir a credibilidade do PBF quanto a critérios de distribuição das bolsas [...] Agrega-se a esse enxugamento dos benefícios distributivos sem vínculo contributivo a reforma da previdência social, tida como carro chefe do caminho para a retomada do crescimento (p.155 – grifo da autora).

A magnitude e velocidade com que o desmonte das estruturas de proteção social constituídas no pós-88 foi conduzido foram surpreendentes e valeram-se de diferentes estratégias e instrumentos políticos. É possível identificar desde medidas do tipo big bang, como a Reforma da Previdência de 2019, quanto iniciativas mais subreptícias, como aquelas no âmbito da saúde e da assistência social, todas combinadas à disseminação de narrativas negacionistas à ciência e aos direitos sociais e de forte repertório moral contra pobres, mulheres, negros, indígenas, pessoas LGBTQIA+, dentre outros.

No que tange ao PBF, no primeiro ano de gestão e cumprindo uma promessa eleitoral, houve a concessão de uma parcela extra da bolsa, nomeada pelo próprio governo como “o décimo terceiro do Bolsa Família”. Essa parcela extra foi paga apenas no primeiro ano e implantada em meio ao congelamento dos defasados valores pagos ordinariamente e à suspensão de novas concessões. Com a irrupção da pandemia de Covid-19, o quadro se agravou ainda mais. Os índices de pobreza, extrema pobreza e informalidade, já bastante altos, aumentaram ainda mais.

Em face do dramático quadro social e econômico, com fechamento de postos de trabalho e da perda de renda, foi implantado o Auxílio Emergencial (AE), cujos efeitos para amortecer os efeitos da pandemia foram reconhecidos por estudos como os de Souza et al. (2022). Ressalta-se que no mesmo período o pagamento dos valores do PBF para quem recebia o AE foi temporariamente interrompido, na medida em que o montante pago por esse último era maior do que o do PBF. Vale registrar que o público alvo do AE era mais amplo do que o do PBF, de modo que quase metade de seus beneficiários não estavam inscritos no CadÚnico, valendo-se de um aplicativo digital específico para esse fim e operado de forma paralela à institucionalidade do Sistema Único de Assistência Social.

Com o abrandamento da pandemia e com nítida preocupação eleitoreira, o governo federal decretou, em outubro de 2021, a extinção do PBF, ao mesmo tempo em que implantava

o Auxílio Brasil (AB). Esse se configurou também como programa de transferência monetária para famílias pobres e extremamente pobres, adicionando ainda o que denominou de famílias em “regra de transição”, embora sem especificar exatamente quem seriam essas últimas.

Com valores baseados no AE, e, portanto, mais generosos do que o do PBF, o AB comportava diferentes tipos de benefícios, com valores distintos conforme composição familiar. Na prática, porém, os benefícios pagos foram fixados em um valor único, o que, na avaliação feita pela Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores em parceria com a Unicef (MRE-UNICEF, 2023), implicou em menor equidade na distribuição dos recursos.

Houve ampliação da cobertura com o Auxílio Brasil. No entanto, como chama atenção MRE-UNICEF (2023), parte desse crescimento se deu de forma artificial, na medida em que houve um aumento de cadastros de famílias unipessoais. Estimativas apontam que cerca de 2,5 milhões de famílias não seriam, de fato, elegíveis ao programa.

Esse estudo aponta ainda que a implantação do AB foi marcada por gargalos operacionais, decorrentes, em grande parte, da falta de articulação prévia com os serviços socioassistenciais. Uma das consequências foi a sobrecarga de trabalho nas unidades do SUAS em face do aumento da demanda para registro ou atualização do CadÚnico, sendo verificadas enormes filas de requerentes/ beneficiários nas portas dessas unidades. Ao final do mandato, o saldo deixado pelo governo Bolsonaro foi de desmantelamento das estruturas de proteção social existentes no país.

3 O TERCEIRO GOVERNO LULA E O NOVO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A vitória eleitoral de Luis Inácio Lula da Silva para um terceiro mandato presidencial trouxe novo fôlego à democracia e expectativas quanto à retomada das políticas públicas e dos direitos sociais no país. Em meio a esse cenário, o Programa Bolsa Família, extinto em outubro de 2021 foi uma das principais pautas na eleição presidencial de 2022.

Logo no início do mandato do presidente Lula, o PBF foi recriado e garantido aos seus beneficiários um teto mínimo de R\$ 600,00 mensais, acrescido ainda de 100% da média nacional do preço do botijão de gás de cozinha. Esse movimento inicial serve como uma prévia e um microcosmo da trajetória do programa Bolsa Família no ano que se seguiu. (Brasil, 2023a)

A princípio o movimento de reconstrução e renovação do Bolsa Família foi marcado pela nomeação de Wellington Dias para a posição de liderança do recém-criado Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Como partes integrantes das prioridades do Ministério, foram explicitados o redesenho do programa Bolsa Família e a atualização do Cadastro Único, além do compromisso em tirar o Brasil do Mapa da Fome das Nações Unidas, do qual o país havia novamente figurado em 2022, último ano do governo Bolsonaro, em função dos cortes de verbas, da diminuição de investimentos e da precarização das políticas públicas sociais, conforme as mais crassas diretrizes de teor neoliberal.

O processo de atualização do Cadastro Único teve como principal objetivo inicial a integração de estados e municípios, de forma a favorecer a integridade e a eficiência do PBF e criar uma base para fiscalização efetiva capaz de assegurar que seus beneficiários realmente se enquadrem no perfil visado pelo programa. Ao mesmo tempo, buscava-se dar início ao processo de busca ativa para garantir uma cobertura mais ampla possível por meio da Rede SUAS, o Sistema Único de Assistência Social (Brasil, 2023b).

Para além dessas medidas e da regulamentação do valor fixo do novo PBF, o programa prevê um adicional para famílias com crianças e adolescentes. Com isso, observou-se que mais de 2 milhões de famílias foram cadastradas no programa de transferência de renda em menos de um ano do funcionamento do sistema (Brasil, 2023c). Além da adição de novos beneficiários, por meio da busca ativa e da fiscalização foram retiradas mais de um milhão de famílias que não se enquadravam no perfil visado pelo programa, sendo essas famílias acima do limite de renda e também uma parcela significativa sendo de cadastros unipessoais (Brasil, 2023d).

Mesmo com a regulação e implementação da Rede Federal de Fiscalização do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único e a retirada de famílias cadastradas irregularmente, o programa atingiu a maior média tanto no número de famílias atendidas quando a média do valor do benefício e também o recorde histórico do valor destinado ao programa (Brasil, 2023a).

É preciso atenção para as contradições que a estruturação da rede de fiscalização possa encerrar. Nesse sentido, mais do que a tendência de desmantelamento dos programas sociais públicos impetrados pelo governo anterior sob o argumento de identificação de fraudes, a busca aqui parece estar mais voltada ao aperfeiçoamento do programa e à qualidade das informações e do CadÚnico, haja vista a queda na qualidade das informações mantidas pela gestão anterior, com discrepâncias, divergências e falta de atualizações (Brasil, 2023e).

Os efeitos no combate à pobreza após a reconstrução e renovação do programa foram

observados tanto no aumento da criação de empregos formais como também um estímulo à economia, o que pode ser observado tanto antes do fim do PBF quanto após sua renovação (Gerard et al., 2021). Em conjunto, foi observado um aumento nos níveis empregos formais em especial por usuários cadastros do Cadastro Único, formando assim a grande maioria de pessoas ingressando no mercado de trabalho formal no primeiro ano do redesenho e fortalecimento do programa (Brasil, 2024).

4 CONCLUSÃO

A última década foi marcada pelo recrudescimento das forças conservadoras no país, cuja ascensão ao poder implicou em ataques contundentes à democracia, às políticas públicas, aos direitos humanos e sociais e, por que não dizer, aos próprios marcos civilizatórios que orientaram as relações sociais no Brasil no pós-88.

A vitória eleitoral de Lula da Silva, por meio de uma frente ampla de centro-esquerda, representou um refrigério diante de tantos retrocessos verificados nos últimos anos. Mas o novo governo enfrenta uma série de desafios, dentre os quais a sustentabilidade política de uma coalizão tão diversa, o cenário de crise econômica e fiscal e as restrições impostas pelo contexto de austeridade permanente.

Esforços para reconstrução e avanços no campo dos direitos sociais são urgentes, exigindo papel ativo do Estado no fortalecimento de políticas públicas enquanto parte do rol de direitos de cidadania. A retomada do Programa Bolsa Família e seu aperfeiçoamento são, sem dúvidas, iniciativas importantes nessa direção. Mas elas não podem ser as únicas nem descoladas de intervenções públicas que incidam, de fato, nos determinantes estruturais da questão social em suas múltiplas manifestações.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, ATC; MESQUITA, SP; SILVA, MVB. Impactos do Programa Bolsa Família sobre a diversificação do consumo de alimentos no Brasil. **Pesquisa e planejamento econômico** v.46 n.1, abr. 2016. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6645/1/PPE_v46_n01_Impactos.pdf. Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Investimento no Bolsa Família atinge recorde da história dos programas de transferência de renda do Governo Federal.** Brasília: MDS, 20 mar. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/investimento-no-bolsa-familia-atinge-recorde-da-historia-dos-programas-de-transferencia-de-renda-do-governo-federal>. Acesso em: 6 mar. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Após primeira reunião ministerial, Wellington Dias defende mobilização para atualizar o Cadastro Único.** Brasília: MDS, 6 jan. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/apos-primeira-reuniao-ministerial-wellington-dias-defende-mobilizacao-para-atualizar-o-cadastro-unico>. Acesso em: 9 abr. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Busca ativa promove a inclusão de 2,4 milhões de lares no Bolsa Família desde março.** Brasília: MDS, 20 oct. 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/busca-ativa-promove-a-inclusao-de-2-39-milhoes-de-lares-no-bolsa-familia-desde-marco>. Acesso em: 9 abr. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Mais de 1,5 milhão de famílias irregulares serão retiradas do programa de transferência de renda em março.** Brasília: MDS, 24 fev. 2023d. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/mais-de-1-5-milhao-de-familias-irregulares-serao-retiradas-do-programa-de-transferencia-de-renda-em-marco>. Acesso em: 9 abr. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Rede de Fiscalização do Bolsa Família e Cadastro Único é regulamentada.** Brasília: MDS, 31 oct. 2023e. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/rede-de-fiscalizacao-do-bolsa-familia-e-cadastro-unico-e-regulamentada>. Acesso em: 9 abr. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **90% dos empregos formais gerados entre janeiro e novembro de 2023 foram ocupados por pessoas no CadÚnico.** Brasília: MDS, 15 jan. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/90-dos-empregos-formais-gerados-entre-janeiro-e-novembro-de-2023-foram-ocupados-por-pessoas-no-cadunico>. Acesso em: 9 abr. 2024.

COHN, A. As políticas de abate social no Brasil contemporâneo. **Lua Nova**, São Paulo, 109: 129-160, 2020.

GERARD, F, NARITOMI, J, SILVA, J. Cash Transfers and Formal Labor Markets: Evidence from Brazil. **Policy Research Working Paper Series** 9778, The World Bank, 2023.

LUCAS, ADP et al. The intergenerational relationship between conditional cash transfers and newborn health. **BMC Public Health** 22, 201 (2022). <https://doi.org/10.1186/s12889-022-12565-7>.

MRE-UNICEF (Ministério das Relações Exteriores – Fundo das Nações Unidas para Infância). Transferências de Renda no Brasil: o novo Bolsa Família e seus antecessores. **Policy Brief 2**. Brasil: ABC/MRE – UNICEF, novembro de 2023.

PEÑA, CR et al. A eficácia das transferências de renda: as tendências da desigualdade antes e depois do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 4, p. 889–914, jul. 2015.

SANTOS, MCS et al. Programa Bolsa Família e indicadores educacionais em crianças, adolescentes e escolas no Brasil: revisão sistemática. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, n. 6, p. 2233–2247, jun. 2019.

SOUZA, PHGF; HECKSHER M; OSORIO, R. Um país na contramão: a pobreza no Brasil os últimos dez anos. **Nota Técnica** nº 102. Brasília: IPEA/ DISOC, 2022.