

Um evento para reunir **acadêmicos e profissionais** vem aí



## III Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

27 a 29 de novembro

Evento online

[even3.com.br](https://even3.com.br)

### OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL ENTRE 2003-2024

Fernanda Maria de Paula da Silva<sup>1</sup>

**Resumo:** Este trabalho possui como tema os programas de transferência de renda no Brasil. O objetivo principal da pesquisa foi realizar uma análise dos programas e suas implicações na realidade da sociabilidade brasileira. A perspectiva teórico-metodológica adotada foi o materialismo histórico, referenciado no pensamento marxista e nas dinâmicas do capitalismo. Os objetivos, as bases legislativas e o discurso de garantia de direitos, são elementos centrais nesta análise, pois revelam como o Estado utiliza esses programas como mecanismos de controle e legitimação, ao mesmo tempo em que enfrenta as demandas da classe trabalhadora por direitos sociais. Essa reflexão é fundamental para compreender as contradições inerentes ao sistema capitalista e como elas se refletem nas lógicas de governo, nas políticas públicas de assistência social. Desse modo, realizou-se para além de uma pesquisa bibliográfica com autores na mesma linha ideológica, foi feita uma pesquisa documental recorrendo a regulamentações, legislações federais, documentos oficiais da união para análise dos programas e as condições para estabelecer uma base legislativa para apontar as questões postas em discussão.

**Palavras-chave:** Transferência de Renda; Capitalismo; Questão Social; Assistência Social.

#### INTRODUÇÃO

Quando analisamos o tema dos programas de transferência de renda ofertados pela política de proteção social é importante a compreensão de que estes são propostos diretamente dirigidos para as expressões da pobreza e extrema pobreza. Estas atingem uma parcela da população imersa nas expressões da questão social proveniente da relação capital-trabalho. Nos fundamentos da questão social encontramos a disputa, entre classes sociais antagônicas, da riqueza socialmente produzida na sociedade capitalista (Yazbek, 2010). Tais condicionamentos são historicamente mais acentuados nos países periféricos, de capitalismo dependente, como o Brasil, que estruturalmente perpetua traços do desenvolvimento tardio fundamentado na exploração do trabalho e formas arcaicas de opressão e extração do excedente. De acordo com Ribeiro (2018), no modo de produção capitalista também o Estado, independente da sua

<sup>1</sup> Graduanda em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: fernanda.paulasilva@ufpe.br  
Pesquisa realizada em processo de elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso da autora.

Um evento para reunir **acadêmicos e profissionais** vem aí



## III Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

27 a 29 de novembro

Evento online

[even3.com.br](https://even3.com.br)

representação política, corresponde às necessidades de expansão da classe capitalista e, por isso, tem como função garantir as condições gerais para a acumulação do capital. Portanto, o Estado atua sobre as relações entre capital-trabalho, incluindo aí as mediações que interferem na reprodução e contenção da pobreza. Desse modo, é importante refletir sobre a superestrutura jurídico-política e sua ingerência sobre as políticas sociais, mais especificamente sobre a transferência de renda, considerando as variantes político-ideológicas expressas por cada governo.

Sobre os programas de transferência de renda, estes se destinados a proporcionar um complemento monetário sem necessariamente uma contribuição prévia, destinado às famílias consideradas pobres, a partir de determinados parâmetros de renda per capita dos membros que constituem a família (Silva, Yazbek, Di Giovanni, 2007 apud Dutra, Jurumenha, Ruschel, 2015). Partindo desse pressuposto, visam, com sua oferta, de curto ou longo prazo, colaborar no atendimento de necessidades mínimas da população beneficiária, objetivando uma superação, em termos individuais, da condição estipulada de pobreza e vulnerabilidade. Tais programas buscam também estabelecer incentivo ao "desenvolvimento social das famílias em situação de vulnerabilidade [...]" mediante o acesso a políticas públicas no âmbito da educação, saúde, assistência social, trabalho e capacitação profissional (Brasil, 2004).

Deste modo, nesta pesquisa traçamos a trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil, analisando seus objetivos originais, a influência das lógicas de governo na definição das políticas e as reformulações ao longo do tempo, utilizando das bases legislativas, para entender o fluxo de atuação do Estado na reprodução das ideologias e identidades do governo em vigência através dos programas.

### **METODOLOGIA**

A metodologia adotada para a pesquisa sobre as condições legislativas relacionadas aos programas de transferência de renda no Brasil consistiu em uma abordagem abrangente que

Um evento para reunir **acadêmicos e profissionais** vem aí



## III Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

27 a 29 de novembro

Evento online

[even3.com.br](https://even3.com.br)

incluiu pesquisa bibliográfica e documental. Inicialmente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica com autores que atuam na mesma linha ideológica, visando fundamentar teoricamente as discussões sobre as ideologias e suas intervenções nas políticas públicas. Além da pesquisa bibliográfica, foi realizada uma pesquisa documental que envolveu a análise de regulamentações, portarias e legislações federais, bem como documentos oficiais da União. Esses documentos foram selecionados com o objetivo de examinar as diretrizes estabelecidas para os programas de transferência de renda no território nacional especificamente no período de 2003 a 2024. A pesquisa documental abrange toda a informação coletada, seja de forma oral, escrita ou visual, e envolve a coleta, classificação, seleção e utilização de diversos tipos de informações. Isso inclui o uso de técnicas e métodos que facilitam a busca e identificação das informações necessárias para o estudo (FACHIN, 2017). A combinação dessas abordagens metodológicas permitiu, uma base legislativa para apontar as questões postas em discussão, evidenciando as influências e as lacunas existentes. Essa metodologia, portanto, não só enriqueceu a análise, mas também garantiu que a pesquisa fosse sustentada por uma fundamentação teórica robusta e por dados relevantes.

### RESULTADOS

No quadro abaixo, foi realizado um comparativo entre os objetivos e finalidades dos programas de transferência de renda condicionada no âmbito federal, a partir dos seus preceitos normativos e legislativos. A tabela, possui como intuito analisar as perspectivas e alterações político-ideológicas promulgadas no Programa Bolsa Família, incluindo os programas que antecederam e as reformulações do próprio ao decorrer dos anos.

Um evento para reunir acadêmicos e profissionais vem aí



## III Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

27 a 29 de novembro

Evento online

[even3.com.br](https://even3.com.br)

Quadro 2 - Objetivos dos Programas de Transferência de Renda no Brasil (2004-2023)

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (2004-2021)	PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL (2021-2023)	NOVO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (2023 - ...)
<p>Art 1º O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - <b>Bolsa Escola</b>, instituído pela Lei nº 10.219/2001, do <b>Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA</b>, criado pela Lei nº 10.689/2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - <b>Bolsa Alimentação</b>, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1/2001, do <b>Programa Auxílio-Gás</b>, instituído pelo Decreto nº 4.102/2002, e do <b>Cadastramento Único do Governo Federal</b>, instituído pelo Decreto nº 3.877/2001 (Brasil, Lei de nº 10.836/2004).</p>	<p>Art 1º São objetivos do Programa Auxílio Brasil:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>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;</li><li>II - reduzir as situações de pobreza e de extrema pobreza das famílias beneficiárias;</li><li>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;</li><li>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;</li><li>V - ampliar a oferta do atendimento das crianças em creches;</li><li>VI- estimular crianças, adolescentes e jovens a terem desempenho científico e tecnológico de excelência;</li><li>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; c) do incentivo ao empreendedorismo, ao microcrédito e à inserção no mercado de trabalho formal (Brasil, lei de nº 14.184/2021).</li></ul>	<p>Art. 3º São objetivos do Programa Bolsa Família:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>I - combater a fome, por meio da transferência direta de renda às famílias beneficiárias;</li><li>II - contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações;</li><li>III - promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza (Brasil, lei de nº 14.601/2023).</li></ul>

Um evento para reunir **acadêmicos e profissionais** vem aí



## III Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

27 a 29 de novembro

Evento online

[even3.com.br](https://even3.com.br)

### **ANÁLISE CRÍTICA DOS OBJETIVOS JUNTO ÀS INFLUÊNCIAS DAS LÓGICAS DE GOVERNO**

Ao analisarmos a construção desses programas em âmbito nacional, inicialmente partimos do Programa Bolsa Família (PBF), promulgado em 2004, com grande repercussão nacional e internacional, por se estabelecer como um marco regulatório dos parâmetros do governo em vigência, que apresentou um discurso fundamentado nas garantias sociais e superação da fome e pobreza. Diante desta perspectiva, na presente discussão busca-se comparar esses programas, assim como suas transformações no decorrer dos períodos histórico-políticos que perpassam a história recente do país.

Em primeiro plano, é importante avaliar os objetivos do primeiro Programa Bolsa Família, que, de acordo com os parâmetros legais, tinha como única finalidade unificar procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda estabelecidas pelo Governo anterior. Neste processo, é possível identificar a utilização dos mesmos objetivos legislativos dos programas que foram unificados, sem alterações ou melhorias, explicitando aspectos de continuidade em face de importantes fundamentos. Dado esse processo, se faz necessário então considerar as bases daqueles programas a partir dos quais se desdobrou o modelo emergente de transferência de renda representado pelo Bolsa Família.

Concebido associado à política de Educação, temos o Programa Nacional de Renda Mínima – referência ao programa Bolsa Escola municipal implementado no Distrito Federal no ano de 1995 – que, nos 1º e 2º artigos, define a participação financeira da União em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, prevendo o estímulo à uma diversidade de ações municipais que incentivem e viabilizem a permanência das crianças beneficiárias na rede escolar. Isso por meio de atividades de apoio aos trabalhos escolares, de alimentação e de práticas desportivas e culturais em horário complementar ao das aulas. O Bolsa Escola buscava atingir as famílias residentes nos municípios, desde que essas apresentassem uma renda per capita inferior ao valor determinado nacionalmente, e submetam-

Um evento para reunir **acadêmicos e profissionais** vem aí



## III Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

27 a 29 de novembro

Evento online

[even3.com.br](https://even3.com.br)

se ao acompanhamento de um conselho de controle social designado para acompanhamento de condições específicas (Brasil, 2001).

Outro programa que forneceu uma matriz para o Bolsa Família foi o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA que, em seu art. 1º, se dirige ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional. Buscava instituir a segurança alimentar e nutricional, bem como a garantia da pessoa humana ao acesso à alimentação todos os dias, em quantidade suficiente e com a qualidade necessária. Os benefícios eram concedidos para a unidade familiar considerada nuclear, com renda mensal per capita inferior a meio salário mínimo, embasada nos valores do período citado (Brasil, 2003).

No projeto vinculado à saúde, temos o Programa Nacional de Renda Mínima - Bolsa Alimentação - que fez parte da constituição do Bolsa Família com intuito de fortalecer a promoção da alimentação às famílias em risco nutricional. Em sua definição, esse Programa destinava-se à promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, mediante a complementação da renda familiar, considerando famílias com renda per capita inferior ao valor fixado nacionalmente pelo Poder Executivo (Brasil, 2001). Assim como os demais programas, este tem como objetivo o apoio financeiro da União para efetivação da ação por parte dos municípios.

Na base do Bolsa Família encontrava-se ainda o Programa Auxílio-Gás, destinado a subsidiar o preço do gás liquefeito de petróleo às famílias de baixa renda. Os recursos necessários para o custo do programa eram oriundos do processo de importação e comercialização de petróleo e derivados. O repasse era feito considerando as famílias de baixa renda que atendessem, cumulativamente, a requisitos específicos, tais como possuir renda mensal per capita máxima equivalente a meio salário mínimo definido pelo Governo Federal, ser integrante do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal ou ser beneficiária do programas ou estar cadastrada como potencial do Bolsa Escola ou Bolsa Alimentação (Brasil, 2002).

Um evento para reunir **acadêmicos e profissionais** vem aí



## III Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

27 a 29 de novembro

Evento online

[even3.com.br](https://even3.com.br)

Por fim, é de suma importância destacar o sistema de Cadastramento Único dos Programas Sociais do Governo Federal, instrumento vinculado à constituição do PBF, como um processo de sistematização de dados da população para unificação do funcionamento dos programas sociais. O projeto foi instituído como um formulário anexo, como instrumento de Cadastramento Único para ser utilizado por todos os órgãos públicos federais para a concessão de programas focalizados do governo federal de caráter permanente, exceto aqueles administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - DATAPREV (Brasil, 2001).

É possível identificar nos procedimentos de funcionamento do Programa Bolsa Família, a descentralização dos processos da transferência de renda com sua vinculação à gestão municipal. É importante reconhecer que os programas que fundamentaram o Programa Bolsa Família (PBF) não tiveram uma base sólida e consolidação prévia, pois durante o período de transição presidencial, enfrentaram desafios para estabelecer sua ideologia política do governo em vigência. Isso contribuiu na implementação e eficácia do PBF, pois utilizando as bases dos programas anteriores, estabeleceu assim com alguns ajustes a estrutura do programa diante da ideologia assumida pelo governo posterior. Essa contextualização histórica é relevante, para compreender o desenvolvimento e as transformações do programa ao longo dos anos.

Na passagem de governo entre Fernando Henrique Cardoso - PSDB (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva - PT (2003-2011), apesar de algumas disparidades nesse período, foi possível observar nos programas apresentados acima aperfeiçoamentos na construção política social brasileira. Com a transição, as forças políticas no governo conduziram-se num sentido de alinhamento político com o espectro centro-esquerdista e de colaboração de classes, trazendo como ambição política um posicionamento mais enfático em defesa de certas garantias sociais, com promessas de implantação de políticas de proteção social, de combate à fome e geração de empregos. Nesse aspecto, no início do governo foi lançado o Programa Fome Zero (PFZ) – em substituição ao Programa Comunidade Solidária (1995). Este tratava-se de um complexo de

Um evento para reunir **acadêmicos e profissionais** vem aí



## III Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

27 a 29 de novembro

Evento online

[even3.com.br](https://even3.com.br)

diversos programas complementares dedicados ao combate das causas imediatas e indiretas da fome e da insegurança alimentar, implementados pelo ou com o apoio do governo federal (MDS, 2023). Do ponto de vista das ideias e dos grupos políticos que as defendiam, representou a ascensão ao processo decisório governamental, em um *lócus* institucional com status de ministério, de um paradigma da ação pública favorável às políticas de segurança alimentar (Leite; Tomazini, 2016). Tais ações encontravam forte motivação nos índices sociais preocupantes acumulados com a crise econômica dos anos 1990 e as políticas neoliberais; em 2003, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cerca de 32,6% das cidades brasileiras tinham mais de 50% da população em condição de pobreza.

Entre os maiores destaques do PFZ, esteve o Programa Bolsa Família, que, apesar de ser fruto da unificação das iniciativas já existentes, devido a amplitude do discurso de governo sobre a proteção social, redundou em destacados impactos sociais no país. Para além do propósito social em erradicar a fome, o Programa buscou avanços no âmbito social, político, econômico e, principalmente, na superação dos números de extrema pobreza. O primeiro pagamento do Bolsa Família foi realizado em outubro de 2003 e contemplou 1,15 milhão de famílias a partir do repasse de R\$84,74 milhões. Cada família recebeu, em média, R\$73,67 (MDS, 2023). No que tange o PBF e sua implementação, de acordo art. 4º do Decreto 5.209 de 2004, define que:

Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são: I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; IV - combater a pobreza; V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (Brasil, 2004).

Um evento para reunir **acadêmicos e profissionais** vem aí



## III Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

27 a 29 de novembro

Evento online

[even3.com.br](https://even3.com.br)

Tais objetivos não tiveram muitas alterações no decorrer dos anos, nos primórdios do governo Dilma Rousseff - PT (2011-2016) foram lançados projetos de ampliação, como por exemplo, o Plano Brasil Sem Miséria (2011) – durante a produção desse trabalho revogado pelo Plano Brasil Sem Fome (Brasil, 2023) – que foi um plano intersetorial e interministerial que procurou articular as ações do Bolsa Família com outros eixos de integração social, como a inclusão produtiva, uma nova portaria de controle de condicionalidades (Brasil, 2012) e criação de benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância (Brasil, 2012).

Em 2016, com o golpe político, houve o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, organizado por opositores políticos, liderando uma linha ideológica conservadora de extrema direita. No mesmo ano, o governo interino do vice-presidente Michel Temer aprovou um novo regime no âmbito do orçamento fiscal e da Seguridade Social da União que foi a Emenda constitucional nº 95 (Brasil, 2016), designada como emenda constitucional do “Teto de Gastos”, que expressou explicitamente as emergentes vertentes ultra-neoliberais na política social. Assim, foram impostas limitações à Seguridade Social no Brasil, afetando a trajetória ascendente do Bolsa Família e da assistência social como um todo.

Tal processo de desmonte foi uma das características desse governo de transição, até seu efetivo fim a partir das eleições em 2018. Uma vez germinada essa vertente do conservadorismo, o processo eleitoral foi marcado pela perspectiva que ascendeu diante do antipetismo, fomentada por um anti-partidarismo de extrema-direita. Nesse contexto, com a candidatura e respectiva vitória de Jair Bolsonaro - PSL (2019-2022) na presidência do Brasil, houve uma adesão de grande enraizamento social, liderada por um movimento burguês, a esta linha política que carrega uma ótica punitivista e moralista abarcadas pelo conservadorismo.

Com a transição, o Brasil pela primeira vez em anos estabeleceu um governo de extrema-direita, o que ocasionou sérias e significativas mudanças no desenvolvimento nacional. No que tange às políticas sociais, verificaram-se importantes contra reformas, como por exemplo a Reforma da Previdência com a Emenda Constitucional nº 103 (Brasil, 2019), que

Um evento para reunir **acadêmicos e profissionais** vem aí



## III Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

27 a 29 de novembro

Evento online

[even3.com.br](https://even3.com.br)

estava em andamento desde a PEC 287/2016. Esta trouxe consigo alterações no sistema de Seguridade Social, ocasionando uma ineficiência nos serviços, sobressaindo tais demandas para a política de Assistência Social. Como afirma Jaccoud (2020), ao tecer considerações sobre a reforma proposta, o aumento da exclusão previdenciária e o acesso mais restrito ao BPC, comprometendo a organização da Seguridade Social, promove impactos profundos para segmentos populacionais empobrecidos e para os municípios brasileiros, sinalizando para o reforço das iniquidades e a ampliação da vulnerabilidade e das desigualdades sociais e regionais no país.

No ano subsequente, no contexto mundial vivenciamos a pandemia do coronavírus (Covid-19), uma crise sanitária que acentuou as desigualdades socioeconômicas do país, com a paralisação de inúmeros serviços. Em decorrência das restrições sanitárias, a pobreza e a desigualdade social proeminente foram alavancadas, apresentando números alarmantes com crescimento da vulnerabilidade social em toda sua complexidade expressa na pobreza, crescimento de números que revelam a insegurança alimentar. Tais informações foram expressas em dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de acordo com o Instituto, em 2021, o número de brasileiros vivendo abaixo da linha da pobreza subiu 22,7% na comparação com 2020, já o número de pessoas em situação de extrema pobreza expandiu para 48,2% no mesmo período (Belandi, 2022).

Mediante esta situação, foi instituído pelo governo federal em 2020 o Auxílio Emergencial para arrefecer os efeitos econômicos da pandemia, um programa de transferência de renda mensal no valor de R\$600,00. Diferente das outras políticas citadas anteriormente, essa iniciativa se deu por fora dos parâmetros da política de assistência social. Foi colocado em informes oficiais como um programa destinado a trabalhadores informais, microempreendedores individuais, contribuintes individuais da Previdência Social e desempregados. Ao fazermos uma leitura do texto da lei, é possível identificar critérios inclusivos, como ser microempreendedor individual (MEI), contribuinte individual da

Um evento para reunir **acadêmicos e profissionais** vem aí



## III Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

27 a 29 de novembro

Evento online

[even3.com.br](https://even3.com.br)

Previdência Social e trabalhador informal, além de critérios excludentes, como idade, renda, ter emprego formal ativo, ser titular de benefício previdenciário ou assistencial, do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o PBF (Cardoso, 2020). O programa encerrou em outubro de 2021, repassando cerca de R\$359 bilhões de 2020 a 2021, depois de 17 meses considerando todo o calendário do benefício (G1, 2021). O auxílio emergencial foi uma verba impenhorável, equiparando-se às verbas salariais (STJ, 2021), uma vez estabelecido seu caráter contingencial.

Se deu o encerramento do programa considerando o abrandamento das restrições sanitárias ocasionadas pelo controle da pandemia de Covid-19. Em paralelo a este encerramento, em 2021 foi lançado o Programa Auxílio Brasil (Brasil, 2021), proposto em substituição ao PBF, com objetivo de oferecer melhorias na transferência de renda seguindo os parâmetros do modelo emergencial, buscando assim também romper com a identidade político-partidária atrelada ao PBF. Ao analisarmos a definição legislativa, é possível identificar que muitos termos são mantidos na sua formulação em relação ao Bolsa Família, considerando os objetivos do programa. É notável a vinculação com a proteção social trabalhando os conceitos básicos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Por exemplo, as referências à cidadania, pobreza, extrema pobreza e vulnerabilidade, termos comuns dentro da política de assistência social.

Contudo, o programa reforça ideais associados à perspectiva do governo que o criou. No seu art. 1º, por exemplo, ao definir os objetivos legais, faz menção, no parágrafo VII, ao “[...] incentivo ao empreendedorismo, ao microcrédito e à inserção no mercado de trabalho formal.” A iniciativa prevê medidas para inserir jovens e adultos no mercado de trabalho, articulando as políticas de assistência social com as ações de inclusão produtiva e empreendedorismo. De acordo com o Ministro da Cidadania do período, João Roma, “[...] O Auxílio Brasil é um programa transformador que busca emancipar o cidadão [...]” (BRASIL, Governo Federal anuncia o Auxílio Brasil, 2021).

Um evento para reunir **acadêmicos e profissionais** vem aí



## III Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

27 a 29 de novembro

Evento online

[even3.com.br](https://even3.com.br)

Representa o primeiro programa de transferência de renda, na esfera federal, a fixar explicitamente tais conceitos e definições dentre seus objetivos institucionais, ao lado do preceito de inclusão produtiva, que já havia sido assimilado por outros programas. Essa projeção revela uma maior abertura para transigir com os preceitos neoliberais referentes ao problema do trabalho e emprego, num contexto de acirramento da exploração e incapacidade crescente do sistema capitalista integrar a população trabalhadora nos circuitos formais do mercado de trabalho.

Outra particularidade dos preceitos institucionais colocados pelo Programa é o forte incentivo ao desenvolvimento da juventude, com adicionais financeiros referidos ao Auxílio Esporte Escolar e à Bolsa de Iniciação Científica Júnior. Nessas frentes, notoriamente se estabelece a busca de melhores coeficientes escolares, levantando uma pauta sobre o esforço individual para a escolarização e superação da pobreza. Não se trata de um procedimento inédito, mas é necessário considerar o maior apelo do investimento nesse processo de individualização das necessidades sociais, que passa a ser impulsionado pela perspectiva do governo na intervenção em torno das expressões da questão social.

A implantação do Auxílio Brasil (PAB) foi atravessada por diversas intercorrências, ao em termos do processo de controle e funcionamento, após iniciada sua operação como ferramenta da transferência de renda pelo governo federal. O ocorreu, por exemplo, a suspensão prolongada das condicionalidades do programa, disciplinada pela Portaria nº 682 publicada no DOU (2021), promulgando a suspensão de 180 dias dos procedimentos de gestão, em decorrência da emergência em Saúde Pública na pandemia Coronavírus (COVID-19). A suspensão, com previsão de finalização em Março de 2022, incluía a aplicação dos efeitos decorrentes do descumprimento das condicionalidades e as medidas de bloqueio dos benefícios de famílias sem informação de acompanhamento das condicionalidades. Contudo, o processo de repercussão retornou oficialmente apenas em Setembro de 2022, já com a promulgação do PAB, prolongada com alegações de problemas operacionais, que de acordo com o governo

Um evento para reunir **acadêmicos e profissionais** vem aí



## III Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

27 a 29 de novembro

Evento online

[even3.com.br](https://even3.com.br)

foram informados às gestões estaduais e municipais pelo Ministério da Cidadania (BRASIL, 2022).

Outras intercorrências foram apontadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), que publicou um relatório de auditoria que, além de avaliar o processo de alteração de um programa para o outro, buscou verificar a elegibilidade das famílias e também a eficácia dos controles para a concessão e a administração dos benefícios. O relatório constatou que algumas famílias incluídas no PAB de novembro de 2021 a outubro de 2022 apresentavam indicativo de impedimento ou de inelegibilidade para o recebimento do benefício e sinalizou falhas pontuais de controle na verificação da situação das famílias beneficiadas no período analisado, bem como foram identificados casos de beneficiários falecidos e famílias com renda per capita acima da renda definida pelo Programa como elegível (Brasil, 2023). Desse modo, permitindo irregularidades nos cadastros, aumento de registros unipessoais.

Este governo chega ao fim num contexto de acirradas disputas político-ideológicas nas eleições de 2022, incentivadas pela extrema direita, com ameaças ao sistema democrático. Tais ameaças foram evidenciadas nos ataques de 8 de janeiro de 2023, onde apoiadores radicais do governo Bolsonaro invadiram e depredaram o Palácio do Planalto, o Congresso e o Supremo Tribunal Federal (STF) fomentando uma intervenção militar para reverter o resultado das eleições (Mota, 2023; Schreiber, 2024).

A vitória do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2026) se estabeleceu a partir da promessa da redemocratização do país, retorno às garantias constitucionais, bem como ampliação nos direitos sociais. Contextualizando esse momento político em termos da transferência de renda, em março de 2023 foi estabelecido o Novo Programa Bolsa Família, através da Medida Provisória de nº 1164 – convertida da L '14601/2023 – em substituição ao PAB. A alteração buscou restabelecer os fundamentos e conceitos que sustentavam a perspectiva do novo governo, como também o evidente resgate do lastro político-ideológico do Bolsa Família.

Um evento para reunir **acadêmicos e profissionais** vem aí



## III Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

27 a 29 de novembro

Evento online

[even3.com.br](https://even3.com.br)

O movimento de reestruturação do PBF trouxe consigo a expectativa positiva a partir de muitas alterações sobre sua formulação, em termos do aumento de valores, maior inclusão da população e o aumento da renda per capita para concessão dos benefícios. Na legislação que define os objetivos do novo programa, são notórias algumas reformulações, em contraste com a sua primeira edição. Nesta versão, – como pode-se avaliar no quadro comparativo apresentado – nota-se um aumento da responsabilidade na definição das finalidades do programa em detrimento da desvinculação da transferência de renda às bases da política social no PAB, devido às suas irregularidades funcionais apresentadas pelo relatório do CGU.

Em comemoração aos 20 anos do Programa Bolsa Família, o lançamento do retorno do programa apresenta uma carga de referência na proteção social em toda América Latina, como finalidade legislativa e de governo está busca resgatar a dignidade e a cidadania das famílias, também pela atuação em ações complementares por meio de articulação com outras políticas para a superação da pobreza e transformação social, tais como assistência social, esporte, ciência e trabalho (MDS,2023). Neste processo, é possível apontar a reestruturação da identidade do programa, com a manutenção das propostas sociais que se mantiveram no decorrer das alterações. E outros elementos, trazidos do PAB, que surgem a partir de uma nova roupagem, ratificando apenas um novo alinhamento político com uma direção centro-esquerdista.

Contudo, é importante entender que apesar das alterações, o retorno do PBF é contextualizado em um distinto momento político, considerando o período de retrocessos diante das políticas sociais. Em síntese, a transição para a nova reformulação do PBF não apresentou mudanças no aspecto do enfrentamento à questão social de fato, reformulando com o intuito de alterar apenas as questões pontuais que foram estabelecidas durante o desmonte socioeconômico do governo anterior. Trazendo não a ampliação de direitos, mas sim a manutenção do sistema que é funcional ao governo e suas implicações políticas diante da população pauperizada. Logo, a implementação realizada de modo tão abrupto, trouxe

Um evento para reunir **acadêmicos e profissionais** vem aí



## III Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

27 a 29 de novembro

Evento online

[even3.com.br](https://even3.com.br)

repercussões dentro programa, da política de assistência e principalmente sobre a população usuária, que levaram ao questionamento sobre funcionalidade do programa das suas regras, valores e condicionalidades perante ao enfrentamento.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dadas as reflexões apresentadas neste trabalho, é possível concluir que todo governo analisado, independente da sua ideologia política, acabou por dispor de programas sociais de transferência de renda, buscando interferir no ciclo de pobreza em conformidade com os processos de acumulação capital. Considerando sempre as tensões e disputas existentes nas mediações do Estado perante a relação capital e trabalho. Essas mediações são também conquistas das classes subalternas alcançadas através de movimentos sociais, que erguem embates em face da exploração da classe dominante. Tais programas vão representar concessões do Estado, que tem como objetivo controlar a luta da classe trabalhadora frente à dominação. Impondo as limitações do Estado capitalista frente essas garantias sociais conquistadas, sendo de suma importância destacar que essas limitações acabam por ser refuncionalizadas em benefício da reprodução do capital.

Logo, é comum nos governos analisados a presença de lógicas neoliberais imputadas à assistência social, bem como a todo sistema de Seguridade Social, incluindo os programas e os benefícios sociais. No entanto, é importante reconhecer que a maneira como esses programas são estruturados e implementados pode refletir diferentes abordagens ideológicas e políticas. Por exemplo, alguns governos podem adotar uma abordagem mais implícita de lógicas neoliberais, enquanto outros podem ser mais explícitos em suas políticas.

Como foi possível observar, entre os programas sociais de transferência de renda que foram propostos na recente transição de governo culminou numa divergência da ideologia política expressas nas políticas sociais. No contexto do governo Bolsonaro, foi possível identificar uma tendência a políticas sociais que priorizam a focalização e as lógicas

Um evento para reunir **acadêmicos e profissionais** vem aí



## III Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

27 a 29 de novembro

Evento online

[even3.com.br](https://even3.com.br)

ultraliberais que faziam referência ao microempreendedorismo para enfrentamento da pobreza ressaltando o aspecto da individualização da questão social. Isso inclui, já a ênfase em programas como o Bolsa Família, que também possui critérios específicos de elegibilidade e condicionalidades associadas ao recebimento dos benefícios, que carregam em sua prática o fortalecimento dos ideais de reprodução do capital. No entanto, é importante ressaltar que a análise das políticas sociais e suas implicações requer uma abordagem crítica e contextualizada, considerando não apenas os programas em si, mas também o contexto político, econômico e social mais amplo em que estão inseridos.

### REFERÊNCIAS

BELANDI, Caio. Em 2021, a pobreza tem aumento recorde e atinge 62,5 milhões de pessoas, maior nível desde 2012. Agência IBGE de Notícias, 2022

Data de Acesso: 10/01/2024 Disponível em: Em 2021, pobreza tem aumento recorde e atinge 62,5 milhões de pessoas, maior nível desde 2012 | Agência de Notícias ([ibge.gov.br](https://ibge.gov.br))

BRASIL. Lei nº 10.219, **cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola"**, 11 de abril de 2001.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.206-1, **Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências**, 6 de setembro de 2001.

BRASIL. Decreto nº 3.877, **institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal**. 24 de julho de 2001.

BRASIL. Decreto nº 4.102. **Regulamenta efetivamente o "Auxílio-Gás"**, 24 de janeiro de 2002.

BRASIL. Lei nº 10.689, **Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA**, 13 de junho de 2003.

BRASIL. Decreto nº 5.209. **Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família**, e dá outras providências, 2004.

BRASIL. Decreto nº 7.492, **institui o Plano Brasil Sem Miséria**, 2 de junho de 2011.

Um evento para reunir **acadêmicos e profissionais** vem aí



## III Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

27 a 29 de novembro

Evento online

[even3.com.br](https://even3.com.br)

BRASIL. Portaria nº 251. **Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família**, 12 de dezembro de 2012.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal**, 15 de dezembro de 2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias**, de 12 de novembro de 2019.

BRASIL. Lei nº 14.284, institui o **Programa Auxílio Brasil**, 9 de dezembro de 2021.

BRASIL. Lei nº 14.601, institui o **Programa Bolsa Família**, 9 de junho de 2023.

BRASIL. Decreto nº 11.679, institui o **Plano Brasil Sem Fome**, 31 de agosto de 2023.

BRASIL, GOV.BR. **Auxílio Brasil começa a ser pago no dia 17 de novembro, 29/10/2021**(atualizado em 31/10/202) Acesso: 04/02/2023

Disponível em: Auxílio Brasil começa a ser pago no dia 17 de novembro — Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome ([www.gov.br](http://www.gov.br))

BRASIL, **Portaria prorroga suspensão de processos operacionais do Bolsa Família e do Cadastro Único**, 07/10/2021 (Atualizado em 31/10/2022) Acesso: 13/01/2024

Disponível em: Portaria prorroga suspensão de processos operacionais do Bolsa Família e do Cadastro Único — Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome ([www.gov.br](http://www.gov.br))

BRASIL, Assessoria de Comunicação - Ministério da Cidadania. **Programa Auxílio Brasil retoma repercussão por descumprimento de condicionalidades de saúde e educação, 28/09/2022** Acesso: 13/01/2024

Disponível em: Programa Auxílio Brasil retoma repercussão por descumprimento de condicionalidades de saúde e educação — Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome ([www.gov.br](http://www.gov.br))

CARDOSO, Bruno Baranda; A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social, 2020

FACHIN, Odilia. **Fundamentos da Metodologia Científica: noções básicas em pesquisa científica**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

Um evento para reunir **acadêmicos e profissionais** vem aí



## III Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

27 a 29 de novembro

Evento online

[even3.com.br](https://even3.com.br)

GLOBO, Jornal G1; Auxílio Emergencial chega ao fim após 17 meses com liberação de saques da última parcela a nascidos em dezembro, 19/11/2021

JACCOUD, Luciana. Sob o risco da desproteção social: a reforma da previdência e seus impactos na assistência social. Produção: Plataforma Política Social, 2020. Data de Acesso: 09/01/2023 Disponível em: Sob o risco da desproteção social: a reforma da previdência e seus impactos na assistência social | Plataforma Política Social ([plataformapoliticasocial.com.br](https://plataformapoliticasocial.com.br))

LEITE, Cristiane Kerches da Silva; TOMAZINI, Carla Guerra: “**Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar**: ascensão e queda de uma coalizão?” 2016

MDS, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Bolsa Família 20 Anos**: A trajetória do programa que tirou o Brasil do mapa da fome, publicado em 20/10/2023 Acesso em: 12/12/2023

Disponível em: A trajetória do programa que tirou o Brasil do mapa da fome — Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome ([www.gov.br](http://www.gov.br))

MOTA, Camilla Veras: BBC News Brasil em São Paulo: 7 fatores que explicam os ataques de 8 de janeiro em Brasília, 2023 Acesso em: 14/01/2024 Disponível em: 7 fatores que explicam os ataques de 8 de janeiro em Brasília - BBC News Brasil

RIBEIRO, Isabela Ramos; **Estado, Planejamento e Fundo Público no Capitalismo Dependente Brasileiro**, Revista de Políticas Públicas, 2018

RUSCHEL, Mariele Stertz; JURUMENHA, Mary Andrea Alves, DUTRA; Patricia Vicente. **Os programas de transferência de renda no brasil e a institucionalização do Programa Bolsa Família**. Seminário Nacional de Serviço Social Trabalho e Política Social, Florianópolis-SC, 2015

YAZBEK, Maria Carmelita. **Serviço Social e pobreza**, Rev. Katál. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 153-154 jul./dez. 2010