



**UEPB**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**ANA KAROLINA OLIVEIRA SILVA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E SUPORTE SOCIAL  
NO BRASIL E O DESENVOLVIMENTO: uma análise do período de 1990 a 2023**

**CAMPINA GRANDE  
2023**

ANA KAROLINA OLIVEIRA SILVA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E SUPORTE SOCIAL  
NO BRASIL E O DESENVOLVIMENTO: uma análise do período de 1990 a 2023**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Regional. Área de concentração: Desenvolvimento Regional. Linha de pesquisa: Estado, planejamento, políticas públicas e desenvolvimento regional.

**Orientador:** Lemuel Dourado Guerra

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

S586p Silva, Ana Karolina Oliveira.  
Políticas públicas de transferência de renda e suporte social no Brasil e o desenvolvimento: uma análise do período de 1990 a 2023. [manuscrito] / Ana Karolina Oliveira Silva. - 2023.  
104 p.  
Digitado.  
Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Educação, 2023.  
"Orientação : Prof. Dr. Lemuel Dourado Guerra Sobrinho, UFCG - Universidade Federal de Campina Grande."  
1. Políticas públicas. 2. Programas de transferência de renda no Brasil. 3. Bolsa família. I. Título  
21. ed. CDD 361.981

ANA KAROLINA OLIVEIRA SILVA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E SUPORTE SOCIAL  
NO BRASIL E O DESENVOLVIMENTO: uma análise do período de 1990 a 2023**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Regional. Área de concentração: Desenvolvimento Regional. Linha de pesquisa: Estado, planejamento, políticas públicas e desenvolvimento regional.

Aprovada em: 31/07/2023.

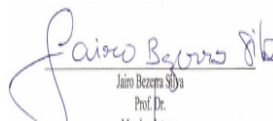
**BANCA EXAMINADORA**



Prof. Dr. Lemuel Dourado Guerra (Orientador)  
(PPGDR/UEPB)



Prof. Dr. Leonardo de Araújo e Mota (examinador interno)  
(PPGDR/UEPB)



Jairo Bezerra Silva  
Prof. Dr.

Prof. Dr. Jairo Bezerra Silva (examinador externo)  
(PLANDITES/UERN )

A minha amada mãe, Maria da Guia.

## AGRADECIMENTOS

A realização de um mestrado não é algo trivial e não seria possível chegar até aqui sem uma rede de apoio e sem a contribuição de várias pessoas. Aproveito esse espaço para externar os meus sinceros agradecimentos a todos que de alguma forma contribuíram para que eu conseguisse concretizar mais uma etapa nessa trajetória.

A minha família, que sempre apoiou as minhas escolhas e me deu todo suporte emocional para encarar mais essa fase acadêmica. Grata a minha mãe, Maria da Guia, ao meu pai, Severino, aos meus irmãos, Renan e Camila, e aos meus queridos sobrinhos, Enzo e Asaf.

A minha querida professora Águida Cristina, pela qual tenho imenso apreço e admiração. Agradeço pelos seus constantes incentivos e conselhos que foram cruciais para que eu concluísse a minha graduação em Economia e ingressasse neste mestrado.

Ao meu professor e orientador desta dissertação, Lemuel Guerra. Sou grata pelo seu apoio e compreensão ao longo desses dois anos. Suas orientações e contribuições foram essenciais para a construção de minha dissertação.

Aos professores (as) do PPGDR por todo conhecimento transmitido.

Aos professores da Banca Examinadora, Jairo Bezerra Silva e Leonardo de Araújo e Mota, pelos comentários, sugestões e contribuições valiosas ao meu trabalho.

Aos meus queridos amigos. Maciele, Elizangela, Alane, Gabriel sou grata por vocês permanecerem me encorajando ao longo dessa jornada.

Aos amigos que fiz ao longo dessa caminhada. Em especial, quero agradecer a amizade de Tatiana, João Júnior e Jaqueline, meus colegas de mestrado com os quais eu pude compartilhar mais de perto as alegrias e as dificuldades desta pós-graduação.

As amigas que o trabalho no IBGE me proporcionou. Obrigada Palloma e Renata pelas experiências que compartilhamos e pelo apoio nessa etapa tão importante da minha vida.

Por último, mas não menos importante, sou grata a Deus, luz que ilumina a minha vida, e a minha mãezinha Nossa Senhora, pela sua intercessão.

A economia que não se preocupa com a justiça social é uma economia que condena os povos a isso que está ocorrendo no mundo inteiro, uma brutal concentração de renda e de riqueza, o desemprego e a miséria [...]. (Maria da Conceição Tavares, 1995)

## RESUMO

Esta dissertação buscou analisar como evoluiu a formulação de políticas públicas de transferência de renda e de suporte social no Brasil em sua interface com o desenvolvimento, considerando o período de 1990 a 2023. A pesquisa adotou uma perspectiva teórica baseada no debate sobre políticas públicas, com foco nas políticas de transferência de renda. A metodologia incluiu revisão da literatura e análise de documentos e estatísticas governamentais relacionados aos programas de transferência de renda implementados no Brasil durante o período estudado. Foram discutidas as iniciativas pioneiras até os auxílios recentes, contextualizando o cenário social, político e econômico. O estudo revelou que houve transformações significativas nas políticas de proteção social para abranger a população vulnerável não contribuinte da previdência social. A rede de proteção social foi ampliada durante os governos FHC, com a introdução de benefícios não contributivos, incluindo programas de transferência de renda condicionada e o Benefício de Prestação Continuada. Entretanto, foi sob os governos de Lula que ocorreu uma ampliação dos direitos sociais e uma reestruturação das políticas de transferência de renda, culminando na criação do Programa Bolsa Família (PBF). O PBF foi aprimorado durante os governos de Dilma e tornou-se a principal política de transferência de renda do país, caminhando em direção ao reconhecimento como um direito social e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza no Brasil. No entanto, o período recente foi marcado pela desconstrução do aparato social construído ao longo de três décadas, resultando na substituição do PBF pelo Programa Auxílio Brasil. Apesar disso, o PBF foi restabelecido em 2023, com a intenção de se consolidar gradualmente como a renda básica de cidadania previsto na Constituição.

**Palavras-Chave:** Políticas públicas. Programas de Transferência de Renda no Brasil. Bolsa Família.



## ABSTRACT

This dissertation aimed to analyze the evolution of public policies on income transfer and social support in Brazil, considering the period from 1990 to 2023, and their interface with development. The research adopted a theoretical perspective based on the debate about public policies, with a focus on income transfer policies. The methodology included literature review and analysis of government documents and statistics related to income transfer programs implemented in Brazil during the study period. Pioneering initiatives up to recent assistance programs were discussed, providing context regarding the social, political, and economic landscape. The study revealed significant transformations in social protection policies to encompass the vulnerable population with no contribution to the social security system. The social protection network was expanded during the FHC governments, introducing non-contributory benefits, including conditional cash transfer programs and the Continuous Cash Benefit. However, it was under the Lula governments that an expansion of social rights and restructuring of income transfer policies occurred, culminating in the creation of the Bolsa Família Program (BFP). The BFP was further improved during the Dilma governments and became the country's main income transfer policy, moving towards recognition as a social right and contributing to the eradication of extreme poverty in Brazil. Nonetheless, the recent period has been marked by the deconstruction of the social apparatus built over three decades, leading to the replacement of the BFP with the Auxílio Brasil Program. Nevertheless, the BFP was reinstated in 2023, with the intention of gradually consolidating itself as the basic citizenship income provided for in the Constitution.

**Keywords:** Public policies. Income transfer programs in Brazil. Bolsa Família.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Transferência de Renda Condicionada no Mundo (1997 e 2008).....	32
---	----

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Evolução do número dos Amparos Assistenciais/LOAS de 1996 a 2018 .....	55
<b>Gráfico 2</b> – Valores do Benefício médio recebido pelos beneficiários do PBF .....	61
<b>Gráfico 3</b> – Evolução do número de famílias beneficiárias do Bolsa Família .....	63
<b>Gráfico 4</b> – Número de famílias beneficiadas pelo Auxílio Brasil.....	69
<b>Gráfico 5</b> – Valores do Benefício médio recebido pelas famílias do Auxílio Brasil	70
<b>Gráfico 6</b> – Evolução do número de famílias atendidas pelos PBF e PAB (2003-2022)	88

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Exemplos de programas de transferência de renda por tipo.....	35
<b>Quadro 2</b> – Características dos períodos políticos com relação a proteção social ....	39
<b>Quadro 3</b> – Mudanças no desenho de benefícios e reajustes do Bolsa Família (2003-2014) .....	59
<b>Quadro 4</b> – Síntese dos principais aspectos dos Auxílios Emergenciais.....	64
<b>Quadro 5</b> – Benefícios que compõem o Programa Auxílio Brasil .....	68
<b>Quadro 6</b> – Comparativo entre os programas Bolsa Família e Auxílio Brasil.....	87
<b>Quadro 7</b> – Benefícios financeiros do novo Bolsa Família.....	90

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> –	Histórico de reajuste do Salário Mínimo de 2004 a 2022.....	42
-------------------	---	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE	Auxílio Emergencial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CEF	Caixa Econômica Federal
CF/88	Constituição Federal DE 1988
CI	Contribuinte Individual
CONSEA	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
EBAP	Administração Pública na Escola Brasileira de Administração Pública
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EC	Emenda Constitucional
FGV	da Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GLP	Gás Liquefeito e petróleo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
PBF	Programa Bolsa Família
MADE	Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades
MC	Ministério da Cidadania
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome
MEI	Microempreendedor Individual
MP	Medida Provisória
NIS	Número de Identificação Social
OMS	Organização Mundial da Saúde
PIB	Produto Interno Bruto
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
POF	Pesquisa orçamentária Familiar
PPTR	Políticas Públicas de Transferência de Renda
RMV	Renda Mínima Vitalícia
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
PTR	Política/Programa de Transferência de Renda
RBE	Renda Básica Emergencial
TRC	Transferência de Renda Condicionada

## SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	14
<b>CAPÍTULO 1 - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS EM GERAL E DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....</b>	18
<b>1.1 Conceito de Políticas Públicas.....</b>	18
1.1.1 Tipologia das Políticas Públicas.....	21
1.1.2 Ciclo das Políticas Públicas .....	24
1.1.3 Institucionalização do campo de Políticas Públicas no Brasil .....	26
<b>1.2 Políticas Públicas de Transferência de Renda .....</b>	29
1.2.1 Especificidades das Transferências de Renda.....	33
<b>CAPÍTULO 2 - PERCURSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL .....</b>	38
<b>2.1 Contextualizando as circunstâncias gerais do seu surgimento .....</b>	38
<b>2.2 Caminhos da sua institucionalização.....</b>	46
<b>2.3 Descrição das políticas de transferência de renda no Brasil .....</b>	52
2.3.1 Bolsa Escola: experiências locais.....	52
2.3.2 Benefício de Prestação Continuada.....	54
2.3.3 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil .....	56
2.3.4 Bolsa Escola federal .....	57
2.3.5 Bolsa Alimentação e Auxílio Gás .....	58
2.3.6 Programa Bolsa Família .....	58
2.3.7 Auxílio Emergencial .....	63
2.3.8 Programa Auxílio Brasil .....	67
2.3.9 Auxílio Gás dos Brasileiros .....	70
<b>CAPÍTULO 3 - ANÁLISE DA PRODUÇÃO BIBLIOGRÁFICA BRASILEIRA SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL E DOS DOCUMENTOS EM QUE ELAS FORAM FORMALIZADAS.....</b>	72
<b>3.1 As transferências de renda no governo FHC.....</b>	72
<b>3.2 O Bolsa Família nos governos petistas .....</b>	79
<b>3.3 O Auxílio Emergencial temporário.....</b>	82
<b>3.4 Auxílio Brasil em substituição ao Bolsa Família .....</b>	85
<b>3.5 O novo Bolsa Família .....</b>	89
<b>3.6 Interface entre as transferências de renda no Brasil e o desenvolvimento.....</b>	91
<b>Conclusões.....</b>	96
<b>Referências.....</b>	98

## Introdução

O desenvolvimento econômico ainda é visto por muitos como sinônimo de crescimento econômico. No entanto, as experiências históricas de desenvolvimento dos países ao redor do mundo, sobretudo de países periféricos, levaram ao entendimento – a partir das interpretações dos clássicos da área – que o desenvolvimento vai muito além do crescimento econômico puro e simples.

Embora o crescimento econômico seja importante ao desenvolvimento, a simples multiplicação da riqueza não é o suficiente para alcançar melhores condições de vida para todos se não amplia o emprego, não reduz a pobreza e as desigualdades de um país (SACHS, 2008).

O Brasil, apesar de já ter experimentado períodos de elevadas taxas de crescimento, carrega em sua trajetória de desenvolvimento, desde a colonização até os dias atuais, a marca da desigualdade social. Mesmo alcançando taxas de crescimento elevadas em períodos específicos, como a taxa de crescimento de 10% ao ano entre 1968 e 1978, registrando um crescimento notável no cenário internacional, a concentração de renda no topo da pirâmide distributiva continuou sendo uma realidade e o país permanece como um dos mais desiguais do mundo.

Em termos de proteção social dos mais vulneráveis, tinha-se uma rede fragmentada que fora construída ao longo do século XX. Os avanços embrionários na área social só passaram a contemplar uma gama maior da população a partir da consolidação dos direitos sociais pela Constituição Federal de 1988 (COHN, 2020).

Até aquele momento o país não possuía uma rede de proteção social inclusiva, que abarcasse a população vulnerável que não havia contribuído para previdência social. O sistema de proteção social brasileiro era composto apenas por benefícios de natureza contributiva e semi-contributiva (aposentadorias, pensões, seguro-desemprego), conduzidos pela previdência social. A partir de meados da década de 1990, a rede de proteção social no Brasil começou a ser ampliada, passando a ser composta também por benefícios não contributivos com a implementação dos programas de transferências de renda condicionada e do Benefício de Prestação Continuada.

Desde então, vários programas de transferência de renda, enquanto políticas públicas de cunho social, foram implementados no Brasil, se consolidando como um dos principais mecanismos no enfrentamento da pobreza e da vulnerabilidade socioeconômica no país.

Nesse contexto, tendo em vista o histórico de programas de transferência de renda (PTR), desde os programas implementados durante os governos de Fernando Henrique



Cardoso (FHC), quando foram lançados os primeiros programas de transferência monetária em nível municipal, denominados de Programas Garantia de Renda Mínima (PGRM), evoluindo para programas em nível federal, consolidando-se com o Programa Bolsa Família (PBF), durante os governos Lula e Dilma, as políticas públicas de transferência de renda instituídas no país em formas de auxílios temporários durante o período pandêmico (2020-2021) e ao novo auxílio instituído em substituição ao exitoso PBF, as questões que se colocam são: como evoluem ao longo do tempo as políticas de transferência de renda no Brasil, considerando o período de 1990 a 2023? Que elementos se modificam nessas políticas? Quais as ligações dessas transformações com os contextos políticos vigentes? Quais relações podem ser feitas entre as políticas públicas de transferência de renda e suporte social e o desenvolvimento no Brasil?

Discutindo aspectos da história das políticas públicas de transferência de renda no Brasil, nossa pesquisa busca contribuir para o conhecimento acadêmico-científico mediante investigação das transformações observadas nelas, desde as iniciativas pioneiras nos anos 1990 até os auxílios implementados nos últimos três anos e o retorno do PBF, assim como contextualizar o quadro político, econômico e social em que foram formuladas e implementadas.

Além da motivação acadêmica e de pesquisa, o estímulo em trabalhar essa temática parte de um interesse pessoal da autora da dissertação enquanto sujeito social que testemunhou e vivenciou a realidade da pobreza extrema e foi alcançada e beneficiada por políticas de inclusão social, em especial, as políticas de transferência de renda.

O objetivo geral desta pesquisa é, portanto, analisar como evolui a formulação de políticas públicas de transferência de renda e de suporte social no Brasil implementadas no período entre 1990 e 2023 e sua interface com o desenvolvimento.

A escolha desse recorte se justifica pela proposta do trabalho de contemplar a linha histórica das políticas públicas de transferência de renda no Brasil, desde as primeiras experiências na década de 1990 até as políticas implementadas na forma de auxílios temporários no contexto emergencial da pandemia da Covid-19, o auxílio implementado em substituição ao PBF em 2021 e o retorno do PBF em 2023, especificando o contexto que viabilizou a emergência dessas políticas.

Como objetivos específicos, destaca-se os seguintes: (1) realizar uma revisão da literatura que discute a trajetória das políticas públicas de transferência de renda no Brasil; (2) apresentar os contornos da linha histórica das políticas públicas de transferência de renda implementadas no Brasil desde a década de 1990 até 2023; (3) contextualizar o cenário político, econômico e social brasileiro que marcou o surgimento dessas políticas de transferência de

renda; (4) analisar as transformações, as continuidades e descontinuidades das políticas de transferência de renda no Brasil; e (5) colocar as políticas públicas de transferência de renda implementadas no período selecionado para a pesquisa em interface com questões relativas ao desenvolvimento nacional.

A perspectiva teórica adotada contempla as correntes do debate sobre políticas públicas em geral e a discussão sobre as políticas públicas de transferência de renda, além do respaldo teórico sobre o desenvolvimento.

No que se refere à metodologia adotada, a presente pesquisa classifica-se como sendo de cunho exploratório e descritivo, de natureza qualitativa, viabilizada por meio da pesquisa bibliográfica em livros, revistas, publicações em periódicos e artigos científicos, além de portais digitais e websites e pesquisa documental que permite extrair informações a partir dos documentos originais, no caso dessa pesquisa consiste na identificação e apreciação das legislações que formalizaram os PTR no Brasil. Esta dissertação se restringe a pesquisa bibliográfica e documental devido à amplitude periódica e do espaço territorial em análise.

Além da pesquisa sobre como a produção acadêmica se debruça sobre o tema das políticas públicas de transferência de renda no Brasil, e dos documentos em que elas foram formalizadas (leis, medidas provisórias e decretos), recorre-se ainda a um *corpus* de estatísticas governamentais referentes às mesmas que estão disponíveis em bases de dados como *VIS DATA 3 bet* da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), o Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) e informações disponibilizadas pelo atual Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, anterior Ministério da Cidadania.

Além dessa seção introdutória, esta dissertação segue a seguinte estrutura: o capítulo 1 traz a perspectiva teórica que fundamenta essa pesquisa, trazendo os aspectos gerais das políticas públicas e a institucionalização desse campo no Brasil, e de modo específico os aspectos conceituais das políticas públicas de transferências de renda.

No capítulo 2, por sua vez, são apresentados a contextualização das circunstâncias gerais do surgimento e os caminhos da institucionalização das políticas públicas de transferência de renda no Brasil, construindo uma linha histórico-descritiva delas.

No Capítulo 3 é apresentada a análise construída a partir dos documentos em que as referidas políticas foram formalizadas, identificando fatores que apontam para os aspectos inovativos, continuidades e descontinuidades, utilizando como parâmetro avaliativo as contribuições de especialistas que avaliaram a evolução das transferências de renda no Brasil.

Ainda nessa seção as transferências de renda são colocadas em interface com o desenvolvimento nacional, mostrando como essas políticas contribuem, em alguma medida, para a redução da pobreza e desigualdade social no país.

Por fim, nas conclusões é recapitulado os principais pontos que revelam a evolução das transferências de renda no Brasil desde as experiências pioneiras na década de 1990 até os dias atuais, apresentando uma conclusão geral obtida a partir da pesquisa realizada e sugestões para futuras pesquisas.

Com isso, essa pesquisa busca contribuir para o debate a respeito das políticas públicas de transferência de renda no Brasil, que são reconhecidas como um dos principais mecanismos de proteção social e enfrentamento à pobreza e à desigualdade social no país, que são questões persistentes que precisam ser minimizadas e superadas para se alcançar um desenvolvimento integral e sustentado.

## **CAPÍTULO 1 - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS EM GERAL E DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA**

Este primeiro capítulo apresenta o referencial norteador que fundamenta essa pesquisa, resultado da revisão teórica referente às políticas públicas e às transferências de renda. Desse modo, as subseções contemplam o surgimento do campo científico das políticas públicas no cenário internacional e o contexto que se deu sua institucionalização no Brasil, além das bases conceituais desse campo, como também são exibidos os aspectos conceituais de políticas públicas de transferência de renda

### **1.1 Conceito de Políticas Públicas**

Considerada como sendo uma área de conhecimento que está inserida nas ciências políticas, o conceito de política pública (*policy*) emerge em meados do século XX, nos Estados Unidos, com ênfase em estudos que abordam as ações dos governos, rompendo com a tradição de análise europeia que centrava seus estudos na análise do Estado e suas instituições (SOUZA, 2006).

De acordo com a literatura que oferece um debate conceitual e analítico sobre as políticas públicas (FREY, 2009; SECCHI, 2013), o ano de 1951 marca o surgimento do campo científico e de pesquisa acadêmica sobre políticas públicas, quando foram publicados importantes livros nessa área, destacando-se o livro de Daniel Lerner e Harold D. Laswell, *The policy sciences* (As ciências políticas), publicado em 1951, no qual está incluso o trabalho pioneiro de Laswell, que tem como título *The policy orientation* (A orientação Política). De acordo com Farah (2016), nesse trabalho pioneiro de Laswell, o autor discrimina duas vertentes dentro das *policy sciences*, uma voltada para os estudos sobre o processo de política pública (*policy studies*) e outra voltada à análise de políticas (*policy analysis*).

No entanto, de acordo com Souza (2003; 2006), ainda que essa área de conhecimento só tenha começado a ganhar autonomia a partir dos anos 1950, na década de 1930 Laswell já havia introduzido a expressão “análise de políticas públicas” (*policy analysis*) em seu livro *Politics: Who Gets What, When, How*, publicado em 1936.

Schmidt (2019) ressalta que o conceito de política pública surge no contexto de afirmação do Estado de bem-estar, durante a primeira metade do século XX, quando houve uma ampliação da máquina estatal, aumento das receitas tributárias, elevação dos gastos públicos e intensa influência estatal na economia e na vida social no espectro mundial.

A constituição do campo de políticas públicas consolidou-se a partir do reconhecimento de que em regimes democráticos é possível analisar cientificamente o que o governo faz ou não, abrindo caminho no campo da ciência política norte-americana para a busca da compreensão do que leva os governos a optarem por determinadas ações (SOUZA, 2003; 2006). Com esse objetivo, surgiram diversos modelos explicativos com a intenção de elucidar os processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas (PASE; MELO, 2017). Nesse contexto, Pase e Melo (2017) frisam a importância de considerar a democracia para a conceituação de políticas públicas, no intuito de distingui-las das definições que desconsideram a variável “regime político”.

No caso de se concordar que as políticas públicas são a ação do Estado, independentemente do regime político, aceita-se que Estados com regimes totalitários, autoritários ou teocráticos são, de alguma forma, públicos, ou seja, estão sujeitos a algum tipo de avaliação do público, da sociedade. Ora, nada mais absurdo, mesmo que utilizemos uma definição minimalista de democracia, [...], pois uma das categorias que definem o regime democrático é a existência de eleições livres e limpas, o que garante no mínimo o *accountability* vertical a cada nova rodada de eleições, situação impensável em qualquer regime não democrático. Isso não quer dizer que governos não democráticos não ajam, e sim que suas ações não são políticas públicas. (PASE; MELO, 2017, pp.323-324)

Nesse sentido, considerando-se a importância dos elementos conceituais para refletir analiticamente sobre determinada temática, faz-se necessário introduzir a definição de política pública. Embora na literatura não haja uma única definição ou consenso para política pública, serão apresentadas algumas interpretações a partir da literatura nacional sobre o que a caracteriza.

De acordo com Souza (2003; 2006), através do conceito de política pública, as ciências políticas buscaram analisar as ações do governo, dos fatores que o colocam em ação, como também sugerir mudanças às ações governamentais. Desse modo, “[a] formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 26).

Para Secchi (2013, p. 2) política pública “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. O autor ressalta que o conceito de política pública está intrinsecamente relacionado ao de problema público, tendo como objetivo delinear estratégias de ação destinadas a preencher a lacuna entre a situação atual e uma situação considerada ideal para a realidade pública. Sendo assim, “a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema público entendido como coletivamente relevante”

(SECCHI, 2013, p. 2). Pode ser entendida como “um conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos como, por exemplo, leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviços, subsídios, impostos e taxas, decisões judiciais, entre muitos outros” (SECCHI, 2016, p. 5).

Segundo Castro e Oliveira (2014), o conceito de política pública pressupõe que há uma área da vida que é pública, ou seja, que não é privada ou exclusivamente individual. As políticas públicas remetem a problemas da vida coletiva. Para esses autores, as políticas públicas podem ser percebidas da seguinte forma:

Como o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo. Tais políticas, programas e ações concretizam-se na oferta de bens e serviços que atendam às demandas resultantes das disputas políticas acerca do que é ou deveria ser de interesse público. (CASTRO; OLIVEIRA 2014, pp. 23-24)

Por sua vez, Pase e Melo (2017, p. 314) compreendem as políticas públicas como sendo “o resultado (recurso, bem ou direito) das relações de poder entre Estado, sociedade e mercado, síntese dos conflitos, consensos e coalizões dos segmentos sociais e políticos interessados em realizar suas preferências, em regimes democráticos”. Na perspectiva desses autores, as políticas públicas levam em consideração as contínuas mudanças históricas e se materializam sob a forma de “políticas, programas, ações, estratégias que implicam coordenação, capacidade administrativa e burocrática, financiamento, e podem ser executadas diretamente ou mediante outras agências e, inclusive, em parceria com organizações privadas e do terceiro setor” (PASE; MELO, 2017, p. 314).

A elaboração e implementação de políticas públicas podem decorrer de iniciativas do Estado como também de atores não estatais. No entanto, do ponto de vista analítico, há estudiosos da área que consideram a exclusividade estatal no que concerne à elaboração e execução das políticas públicas, embora reconheçam a influência de outros atores nesse processo. Para essa abordagem, o que determina se uma política é de fato pública é que ela seja proveniente da atuação estatal.

A abordagem estatista admite que atores não estatais até tenham influência no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, mas não confere a eles o privilégio de estabelecer (decidir) e liderar um processo de política pública. Já acadêmicos da vertente multicêntrica admitem tal privilégio a atores não estatais. (SECCHI, 2013, p. 3)

A abordagem multicêntrica defende que o Estado não é o único protagonista nesse processo, considerando também outros atores no estabelecimento das políticas públicas, tais como as organizações privadas, as organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas pública, a mídia, os cidadãos etc., junto com os atores estatais. Desse modo, o que determina o caráter público da política é que o problema a ser enfrentado seja um problema público (SECCHI, 2013).

Como vimos acima, as definições de políticas públicas em geral direcionam o nosso olhar para a esfera governamental, por ser o *locus* onde ocorrem as disputas de interesses e os embates ideológicos. Ainda que se escolha uma abordagem específica, as definições de políticas públicas, normalmente, assumem a perspectiva de que instituições, interações, ideologia e interesses são importantes para a análise, mesmo que o peso relativo de cada um desses fatores seja diferente. Dessa forma, partindo de um enfoque teórico-conceitual,

[...] a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos. (SOUZA, 2006, p. 25)

Embora as políticas públicas sejam um ramo das ciências políticas, a ela não se restringe, podendo ser objeto de análise de diferentes áreas. Seu caráter abrangente significa que comporta diversas perspectivas. Portanto, em sociedades democráticas, as políticas públicas se materializam em planos, projetos, programas, leis, bases de dados ou sistema de informação e pesquisa *etc.*, sendo sujeitas a acompanhamento e análise quando colocadas em ação (SOUZA, 2006).

Para este estudo, entende-se políticas públicas como as medidas e ações formuladas e implementadas com o intuito de resolver ou mitigar um problema de caráter público, resultantes das interações entre diferentes atores, embora o Estado assuma papel preponderante na maioria dos casos.

### 1.1.1 Tipologia das Políticas públicas

Na perspectiva das bases conceituais das políticas públicas, ressalta-se a necessidade de um instrumental analítico que sirva de referência para realização de pesquisas que buscam descrever e explicar fenômenos que possam ser descritos por essa expressão. Nesse contexto, como aponta Secchi (2013), a dimensão de conteúdo é uma das que são analisadas para uma melhor compreensão dos elementos que constituem uma política pública, referindo-se a uma possível tipologia.

Dentro do escopo teórico das políticas públicas foram desenvolvidas várias tipologias para classificar e explicar os conteúdos das políticas públicas, na busca de compreender de modo mais abrangente possível as ações do governo. Embora uma política pública possa ser examinada a partir da combinação de diferentes variáveis e das diversas tipologias disponíveis na literatura, como bem colocam Rua e Romanini (2013, p. 3), “não há uma tipologia que seja exhaustiva, na medida em que nenhuma delas é capaz de dar conta de todos os aspectos das políticas públicas”.

No entanto, Secchi (2013) ressalta que, apesar das limitações, as tipologias servem como um instrumento para analisar o conteúdo de uma política pública e ajudar a elucidar elementos importantes da política que está sendo investigada.

Uma das principais tipologias citada pela literatura nesse campo é a de Theodore Lowi (1972), que desenvolveu quatro tipos de políticas a partir do impacto e dos conflitos que cada uma pode provocar na sociedade: distributiva; redistributiva; regulatória; e constitutiva.

A política **distributiva** gera impactos mais concentrados em alguns grupos sociais ou regiões em detrimento de outros. Além disso, seu custo é distribuído para toda a coletividade. A política **redistributiva**, diferentemente, gera benefícios para determinados grupos da sociedade, mas os recursos são oriundos de grupos específicos, portanto, provoca maiores conflitos. A política **regulatória**, por sua vez, determina padrões de comportamento, obrigаторiedades, condições *etc.* Seus Custos e benefícios podem ser distribuídos equilibradamente para os atores envolvidos, assim como a política pode atender a interesses restritos. Por fim, a política **constitutiva** determina as regras do jogo político e da elaboração das demais políticas públicas. Consiste em normas e procedimentos que moldam a dinâmica política, provocando conflito entre os que estão diretamente envolvidos. (FREY, 2009; SOUZA, 2006; RUA; ROMANINI, 2013; SECCHI, 2013).

Como destaca Souza (2006, p. 28), “[c]ada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente”.



Além da tipologia de Lowi (1972), Secchi (2013) apresenta outras tipologias pertinentes para analisar os tipos de políticas públicas. Como por exemplo, a produzida por James Quinn Wilson, formulada a partir do “critério da distribuição dos custos e benefícios da política pública na sociedade. Essa tipologia de um lado, corrobora a tipologia de Lowi, e de outro, a complementa” (SECCHI, 2014, p. 26). A tipologia de políticas públicas de Wilson também considera quatro tipos: clientelista; de grupo de interesse; empreendedoras; e majoritárias.

As políticas de tipo **clientelista** são aquelas em que os benefícios são concentrados em certos grupos e os custos são difusos na coletividade. São as políticas distributivas da tipologia de Lowi. As políticas **de grupo** de interesses, são aquelas em que tanto, custos como benefícios estão concentrados sobre certas categorias. Referem-se, na tipologia de Lowi, às políticas redistributivas. As políticas **empreendedoras**, importam em benefícios coletivos, e os custos ficam concentrados sobre certas categorias. Esse tipo específico de política pública não foi previsto na tipologia de Lowi, e talvez seja o maior diferencial da tipologia de Wilson. [...] Por fim, políticas **majoritárias**, são aquelas em que os custos e benefícios são distribuídos pela coletividade. (SECCHI, 2013, p. 27, negritos nosso)

Outra tipologia apontada por Secchi (2013) é a formulada por Gormley. Essa tipologia leva em consideração dois fatores: o nível de saliência e o nível de complexidade da política pública. O nível de saliência diz respeito à capacidade da política pública afetar e chamar a atenção do público em geral; o nível de complexidade refere-se à necessidade de conhecimento especializado para a formulação e implementação da política pública.

Secchi (2013) também cita a tipologia de Gustafsson, na qual é considerado como critério de distinção o conhecimento para elaboração e implementação e a intenção de implementar a política pública, distinguindo-as em: políticas reais; políticas simbólicas; pseudopolíticas; e política sem sentido.

As políticas públicas **reais** são aquelas que incorporam a intenção de resolver um problema público com o conhecimento para resolvê-lo. [...] As políticas **simbólicas** (*symbolic policies*) são aquelas que os *policymakers* até possuem condições de elaborá-la, mas intimamente não demonstram grande interesse em colocá-las em prática. [...] As **pseudopolíticas** são aquelas em que o *policymaker* até tem interesse e gostaria de ver sua política funcionando, mas não possui conhecimento para estruturá-la adequadamente. [...] A política **sem sentido** é aquela elaborada sem conhecimento específico sobre o problema ou sem alternativas de solução para o problema, além de ser vazia de intenções políticas genuínas. (SECCHI, 2013, pp. 29-30, negritos do autor)

Por fim, apresenta a tipologia de Bozeman e Pandey, que consideram o conteúdo técnico e o conteúdo político para distinguir as políticas públicas. Dessa forma, as políticas públicas de **conteúdo político** “são aquelas que apresentam conflitos relevantes no estabelecimento de

objetivos e no ordenamento de objetivos, e, de forma, ganhadores e perdedores da política pública são identificáveis antes da implementação” (SECCHI, 2013, p. 31). As de **conteúdo técnico** “apresentam poucos conflitos com relação aos objetivos e ao ordenamento dos objetivos, embora possam aparecer conflitos com relação aos métodos” (SECCHI, 2013, p. 31).

Rua e Romanini (2013), por sua vez, apresenta uma tipificação que distingue as políticas públicas de acordo com as suas características setoriais, levando em consideração o setor governamental em que cada uma está vinculada. As autoras as classificam da seguinte maneira:

a) Políticas **Sociais**: aquelas destinadas a prover o exercício de direitos sociais como educação, seguridade social (saúde, previdência e assistência), habitação, *etc.*; b) Políticas **Econômicas**: aquelas cujo intuito é a gestão da economia interna e a promoção da inserção do país na economia externa. Ex.: política monetária, cambial, fiscal, agrícola, industrial, comércio exterior, *etc.*; c) Políticas **de Infraestrutura**: aquelas dedicadas a assegurar as condições para a implementação e a consecução dos objetivos das políticas econômicas e sociais. Ex.: política de transporte rodoviário, hidroviário, ferroviário, marítimo e aéreo (aviação civil); energia elétrica; combustíveis; petróleo e gás; gestão estratégica da geologia, mineração e transformação mineral; oferta de água; gestão de riscos e resposta a desastres; comunicações; saneamento básico; mobilidade urbana e trânsito, *etc.*; d) Políticas **de Estado**: aquelas que visam garantir o exercício da cidadania, a ordem interna, a defesa externa e as condições essenciais à soberania nacional. Ex.: política de direitos humanos, segurança pública, defesa, relações exteriores, *etc.* (RUA; ROMANINI, 2013, p. 10, negritos nosso)

Tomando como critério a natureza ou grau de intervenção, Teixeira (2002), propõe dois tipos relevantes para classificar as políticas públicas: as **estruturais**, que buscam intervir nas relações estruturais, como, por exemplo, as referidas a renda, emprego e produtividade; e as políticas **conjunturais** ou **emergenciais**, que visam atenuar uma situação temporária.

Outro aspecto importante para entender o processo de formulação de políticas públicas está vinculado a sua dimensão temporal. Essa dimensão pode ser conferida a partir do ciclo de políticas públicas a seguir.

### 1.1.2 Ciclo das políticas públicas

O processo de elaboração de políticas públicas é comumente descrito na literatura especializada como “ciclo de políticas públicas” (*policy cycle*). Em conformidade com Secchi (2013), o ciclo de políticas de políticas consiste em fases sequenciais e interdependentes que permite a visualização e interpretação de como uma política pública se organiza, podendo ser compreendido a partir de sete fases principais: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; e extinção.

A primeira etapa do ciclo é a identificação do problema. O problema pode ser entendido como a lacuna existente entre a situação ideal e a realidade, enquanto “um problema público é a diferença entre o que é, e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública” (SECCHI, 2013, p. 44).

Os problemas públicos podem aparecer de diferentes maneiras e em diversos contextos. Alguns problemas podem surgir de forma repentina. Por exemplo, catástrofes naturais podem surgir de forma inesperada e afetar a vida da população de determinada região, ou ainda uma crise sanitária, como a provocada pela pandemia da Covid-19, que afetou populações do mundo inteiro.

Outros problemas podem estar presente por muito tempo e não receber a atenção devida porque a população já se acostumou a conviver com eles, acabando por não se constituírem em alvos de atenção para que seja solucionado ou amenizado.

Há também problemas que vão ganhando notoriedade aos poucos, podendo ser identificado por algum ator político e ganhar prioridade na lista de atuação. Essa lista de prioridades para a resolução de um problema público remete à formação da agenda, ou seja, ao conjunto de problemas ou assunto que são reconhecidos por diferentes atores como dignos de receber atenção e possível intervenção. Nesse sentido, a agenda pode tomar forma por meio de programas de governo, planejamento orçamentário ou mesmo pela intervenção midiática.

Após um problema público ser introduzido na agenda, o próximo passo é a construção de soluções para enfrentá-lo. Essa fase refere-se à formulação de alternativas, quando se busca traçar soluções para o enfrentamento do problema, determinando quais os objetivos e as estratégias que devem ser seguidas, como também analisando as potenciais consequências das soluções a serem adotadas. Secchi (2013, p. 48) considera que a construção de alternativas de solução para um determinado problema “é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos. Um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas, por diversos caminhos”.

Em seguida, tem-se a fase da tomada de decisão. Esse é o momento em que os interesses dos atores envolvidos e os objetivos e formas de enfrentamento do problema público são deixados claros. Conforme. Secchi (2013), existem algumas formas de entender as dinâmicas através das quais alternativas de soluções são escolhidas: às vezes os tomadores de decisão têm problemas em mãos e correm atrás de soluções; outras vezes os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções, e as soluções aos problemas; pode ser também que os tomadores de decisão têm soluções em mãos e “correm atrás de problemas”.

De acordo com Secchi (2013), em muitos casos, após serem tomadas as decisões, as políticas públicas não são concretizadas da maneira que foram idealizadas durante o seu planejamento. Algumas razões para que a política pública não seja executada da forma que foi planejada pode estar relacionada à falta de habilidade administrativo-organizacional, ou mesmo pelos conflitos de interesses entre aqueles que estão diretamente ligados a sua implementação.

A fase que sucede à tomada de decisão é a implementação da política pública, que engloba a atuação dos principais atores governamentais e não governamentais ligados à execução da política. Segundo Secchi (2013), nessa fase ocorre a transformação das intenções políticas em ações concretas.

Sabatier (1986 *apud* SECCHI, 2013) mostra que existem dois modelos de implementação de políticas públicas: o modelo *top-down* (de cima para baixo), caracterizado pela separação clara entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas; e o modelo *bottom-up* (de baixo para cima), caracterizado pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas.

A próxima fase do ciclo é a da avaliação, ou seja, o processo de examinar a implementação e o desenvolvimento da política pública, com o intuito de perceber se de fato ela foi efetiva na solução ou mitigação do problema que motivou a sua criação. Há pelo menos três momentos em que uma política pública pode ser avaliada: antes de sua implementação (*ex-ante*); durante sua implementação, pelo seu monitoramento (*in itinere*); e após sua implementação (*ex-post*).

A última fase do ciclo de política pública é a extinção. Essa etapa pode ocorrer quando: o problema público foi resolvido, não necessitando mais da intervenção da política pública; a política pública adotada para enfrentar o problema se mostra ineficaz; ou o problema não está completamente solucionado, mas foi perdendo importância na lista de prioridades.

### 1.1.3 Institucionalização do campo de Políticas Públicas no Brasil

Postas as bases conceituais das políticas públicas, observa-se que o tema em questão só começou a ganhar expressão nas agendas de pesquisa acadêmica no Brasil nas últimas décadas do século XX, mais precisamente após a redemocratização do país na década de 1980 (FARAH, 2018). De acordo com Souza (2003; 2006) o ressurgimento desse campo de conhecimento nesse período pode ser atribuído às mudanças nas agendas políticas adotadas pela maioria dos países, tanto pelos países industrializados quanto pelos países em desenvolvimento, privilegiando

políticas restritivas de gasto, políticas de ajuste fiscal e significativa redução do Estado na economia e nas políticas sociais. Esse período registra a emergência de políticas alinhadas ao ideário neoliberal em substituição às políticas keynesianas com ênfase na atuação do Estado, que predominavam desde o pós-Segunda Guerra Mundial.

Além disso, Souza (2003; 2006) ainda destaca que a maioria dos países em desenvolvimento e de democracias recentes, como é o caso do Brasil, ainda enfrentavam o desafio de formar coalizões políticas capazes de articular a elaboração de políticas públicas que pudessem viabilizar o desenvolvimento econômico e ao mesmo tempo promover a inclusão social de parcela significativa da população, tendo em vista as profundas desigualdades socioeconômicas presentes nesses países.

Além de sua relevância acadêmica e científica, as políticas públicas têm ganhado cada vez mais espaço, apresentando considerável expansão e autonomia não somente como disciplina dentro da ciência política, mas também como área de formação.

Enquanto área de análise e avaliação de políticas públicas tem se tornando independente, principalmente “[...] ao inaugurar cursos de graduação e pós-graduação em níveis de mestrado e doutorado, dispendo de razoável acervo de conhecimentos que possibilita um importante apoio a intervenções na realidade social” (PASE; MELO, 2017, p. 314).

Nesse contexto de expansão e autonomia da área de políticas públicas no Brasil, Farah (2016; 2018) oferece-nos, a partir de seus artigos, a trajetória de análise de políticas públicas no Brasil, atividade que pode ser entendida como geração e mobilização de conhecimento para políticas, e a trajetória do campo de políticas públicas no país a partir dos estudos de políticas com foco no processo, mencionando ainda alguns dos principais desafios que esse campo tem enfrentado.

Em um dos seus artigos, Farah (2016) buscou reconstituir a trajetória da análise de políticas públicas no Brasil, tendo como base a literatura que diferencia o estudo de políticas públicas (*policy studies*) da análise de políticas públicas (*policy analysis*). Para isso, recorreu à pesquisa bibliográfica, utilizando uma estrutura analítica que permitiu identificar a emergência desse tipo de análise e suas mudanças ao longo do tempo; como também o que levou a constituição de um campo em torno da análise de políticas públicas. Nessa perspectiva, a metodologia do estudo consiste na pesquisa bibliográfica dos estudos de *policy analysis* e de estudos sobre o campo científico e campos disciplinares correlatos.

Conforme os resultados apresentados pela autora, a atividade de análise de políticas públicas no Brasil ocorre desde a década de 1930. No entanto, essa atividade não foi acompanhada pela institucionalização do campo científico de estudo e de formação. Farah

(2016) também ressalta que ao longo do tempo houve uma progressiva diversificação do *locus*, dos atores e instituições envolvidas, do público-alvo, das metodologias adotadas, bem como do conhecimento mobilizado pela análise de políticas públicas.

Ainda segundo Farah (*idem*), após a redemocratização, nos anos de 1990, o campo de política pública ainda era incipiente e apoiava-se sobretudo nos estudos de políticas públicas como processos (*policy studies*). Não obstante, a partir dos anos 2000, com a expansão da produção e de cursos sobre políticas públicas, houve uma transformação desse cenário, dando início ao processo de institucionalização do campo, ampliando os estudos de análise de políticas públicas.

Em um novo estudo Farah (2018) procurou analisar a trajetória do campo de política pública no Brasil, considerando os estudos que se desenvolveram com foco no processo. Nesse artigo a autora destaca que a primeira iniciativa de institucionalização do campo de política pública no Brasil ocorreu nos anos 1960, quando houve a criação do primeiro curso de mestrado em Administração Pública na Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), processo que foi interrompido durante o período da Ditadura Militar. Segundo a autora,

[...] a iniciativa pioneira de institucionalização, nos anos 1960, que incluiu a formação em política pública e foi acompanhada pelos primeiros estudos sobre políticas, foi afetada pela inexistência de apoio a essa área no período autoritário. A produção acadêmica sobre política pública só passou a ser expressiva com a redemocratização, nos anos 1980, dando início à (re) institucionalização do campo centrada em estudos de políticas públicas. (FARAH, 2018, p. 73)

Nesse contexto, favorecido pela redemocratização, a retomada da produção acadêmica sobre políticas públicas, principalmente a vertente dos estudos que se voltaram ao entendimento dos processos de produção das políticas e seus efeitos, indo além de estudos setoriais, criou condições que possibilitaram a institucionalização de um campo científico no Brasil. Já a expansão da produção sobre políticas públicas que ocorreu nos anos 2000 foi marcada por um contexto político-institucional que favoreceu à expansão do acesso ao ensino superior e à formação na área pública, de modo que as políticas públicas ganharam centralidade na agenda societária e governamental (FARAH, 2018).

Nesse período houve a incorporação de novas temáticas e mobilização de novas abordagens teóricas capazes de captar a complexidade do processo de produção de políticas públicas e dos novos problemas públicos. Desse modo, Farah (2018) conclui que

[a] trajetória do campo, apreendida na perspectiva da produção de estudos sobre políticas, revela, assim, que, apesar da tendência à fragmentação e à dispersão, é possível identificar um núcleo identitário que envolve a discussão densa de temas e problemas públicos relevantes, a partir de abordagens teóricas contemporâneas, que resultam do diálogo com a literatura internacional. Há, na produção brasileira sobre políticas públicas, uma dupla imersão: de um lado, na realidade brasileira e nos problemas públicos presentes na agenda societária e governamental, e, de outro, no campo de política pública no plano internacional, por meio do contato com teorias contemporâneas. (FARAH, 2018, p. 75)

Farah (2018) cita também alguns desafios que se colocam ao campo de políticas públicas no Brasil atualmente. Dentre eles a autora destaca os impactos da crise econômica e político-institucional dos últimos anos. Nessa conjuntura de crise, as condições que favoreceram a institucionalização do campo no país, tais como a expansão da formação em Política Pública e estímulo à produção acadêmica na área, vêm sendo ameaçadas pelos impactos sentidos pelas universidades e pela área de pesquisa no geral. A autora argumenta que as próprias políticas públicas têm sido impactadas pelas restrições impostas pelas medidas governamentais recentes e já apontava para possíveis mudanças e desafios que o campo poderia enfrentar a partir das eleições de 2018, com ascensão do governo Bolsonaro, que apresentou uma atitude anti-científica.

Após essa apresentação do quadro geral das políticas públicas e da institucionalização desse campo no Brasil, a seção seguinte focaliza os aspectos conceituais das políticas públicas de transferências de renda, tema específico dessa dissertação.

## **1.2 Políticas Públicas de Transferência de Renda**

As primeiras experiências de proteção social relacionadas a renda têm suas origens nas últimas décadas do século XIX e primeira metade do século XX, em países desenvolvidos, ao passo que vão se constituindo os Estados de bem-estar social (LAVINIAS 1998; SOARES, 2010; SCHMIDT, 2018). Por “Estado de bem-estar social” entende-se “o conjunto de intervenções estatais que visam garantir a provisão de um sistema de proteção social para a população” (CARVALHO, 2020, p. 57), por meio de serviços gratuitos e universais de saúde e educação e programas de seguridade social e assistência social.

As primeiras formas de assistência social ocorreram na antiga Prússia, atual Alemanha, quando, na década de 1880, foram instituídas as primeiras experiências de seguridade social: um seguro saúde, em 1883; um seguro acidente, em 1884; e um seguro de aposentadoria e invalidez, em 1889, financiados pelo empregador e pelo trabalhador, destinados somente para

trabalhadores empregados. Assim como a Alemanha, outros países Europeus adotaram sistemas de proteção semelhantes, até chegar na Inglaterra, que implementou um sistema de aposentadoria e seguro desemprego durante a I Guerra Mundial.

Nos Estados Unidos uma rede de proteção social organizada emerge por volta da década de 1930, quando foi criado pelo então presidente Franklin Roosevelt o *Social Security Act* (Ato de Seguridade Social), estabelecendo a proteção social, com um sistema de aposentadorias, seguro desemprego e benefícios sociais voltados para os mais vulneráveis (SCHMIDT, 2018; CARVALHO, 2020).

Um viés universalista e inclusivo da proteção social tem seu marco inicial nas experiências britânicas no pós-II Guerra Mundial, orientando a estruturação dos sistemas de proteção social de países como Dinamarca, Noruega e Suécia, que se destacam pelo seu nível de desenvolvimento humano, inspirando governos progressistas de outros continentes (SCHMIDT, 2018).

As diferenças nas formas de proteção social adotadas por cada país guardam relação com o tipo de Estado de bem-estar social constituídos nesses países. De acordo com categorização oferecida por Esping-Andersen (1991), os Estados de bem-estar podem ser classificados em três tipos: liberal; conservador; e social-democrata. São exemplos de países que se classificam como Estados de bem-estar liberais os Estados Unidos, o Canadá, os que compõem o Reino Unido, a Austrália, a Suíça, a Irlanda, o Japão; como Estados de bem-estar conservadores, a Alemanha, a Áustria, a França, a Itália, a Bélgica; e como Estados de bem-estar social-democratas, a Suécia, a Noruega, a Dinamarca e a Finlândia (SCHMIDT, 2018; CARVALHO, 2020).

Um aspecto importante destacado por Carvalho (2020) é que os sistemas de proteção social, desde o princípio, se diferenciam por suas bases de financiamento e pelo grau de universalização dos benefícios. Por exemplo, países nórdicos sustentam benefícios universais com uma estrutura progressiva de tributação. O modelo anglo-americano visa garantir apenas o mínimo existencial para os mais vulneráveis, financiado por uma base tributária menor. O modelo alemão, considerado intermediário entre os modelos já citados, manteve sua estrutura contributiva ao longo dos anos.

Na medida em que foi se afirmando o Estado de bem-estar social, surgem as políticas públicas de transferência de renda como um dos mecanismos de proteção social dos mais vulneráveis, com o surgimento de PGRM em alguns países específicos.



As políticas públicas de transferências de renda monetárias surgiram em meados do século XX nos países desenvolvidos, com a constituição dos Estados de bem-estar social. Embora alguns poucos países já tivessem adotado programas de garantia de renda mínima anteriormente, como a Dinamarca, por exemplo, foi no período do pós-guerra que a maior parte das nações europeias começou a adotar políticas sociais compostas por este tipo de mecanismo. (SOARES, 2010, p. 4)

Do pós-guerra até a década de 1970 registra-se o período dos anos dourados da proteção social. Com aumento significativo dos gastos sociais em relação ao PIB, houve importante consolidação de sistemas de proteção social no mundo. No entanto, os anos 1980 e 1990 marcam a estagnação dos gastos sociais em relação ao tamanho das economias, período que registra a crise do Estado de bem-estar social e avanço do ideário neoliberal no mundo.

Nesse período de transição de estados nos quais havia uma forte intervenção estatal na economia e na vida social da população, com a consolidação dos Estados de bem-estar, para o período de reformas neoliberais em defesa da redução do tamanho do Estado, sobretudo após o Consenso de Washigton, os benefícios sociais também sofreram transformações.

Nos anos 1970 e 1980, muitos países pobres e de renda média deslocaram-se das políticas sociais mais amplas, que enfatizavam benefícios universais, para programas destinados à fração da população que satisfazia determinados critérios. Nos países ricos, essas transformações se deram sobretudo nos anos 1990, por meio da adoção de critérios de elegibilidade cada vez mais rígidos para o recebimento de benefícios. [...] Até então, a universalização era defendida sobretudo com base na dificuldade de identificar corretamente os mais pobres, o que pode até tornar os benefícios universais mais baratos que os focalizados, seja pelos conflitos gerados entre os excluídos pelo sistema e os beneficiários, seja pela tendência de políticos se aproveitarem dos programas para clientelismo. (CARVALHO, 2020, pp. 58-59)

Com a crise do Estado de bem-estar e avanço do neoliberalismo emerge uma nova abordagem para as políticas de transferências de renda na América Latina. Na década de 1990, como uma alternativa às formas tradicionais de enfrentamento a pobreza e de inclusão social de milhares de famílias, que até então predominavam na região, foram criados programas de transferência de renda condicionada (TRC), que têm como principal característica transferir renda diretamente para famílias em situação de pobreza, ao invés de *vouchers* ou “cestas básicas”, por exemplo (FISZBEIN; SCHADY, 2009; BID, 2017).

Como pode ser visualizado na Figura 1, retirada de Fiszbein e Schady (2009), os programas de TRC, que surgiram inicialmente no Brasil e no México, se expandiram posteriormente para países da África Subsaariana e da Ásia. Nota-se que esses programas se

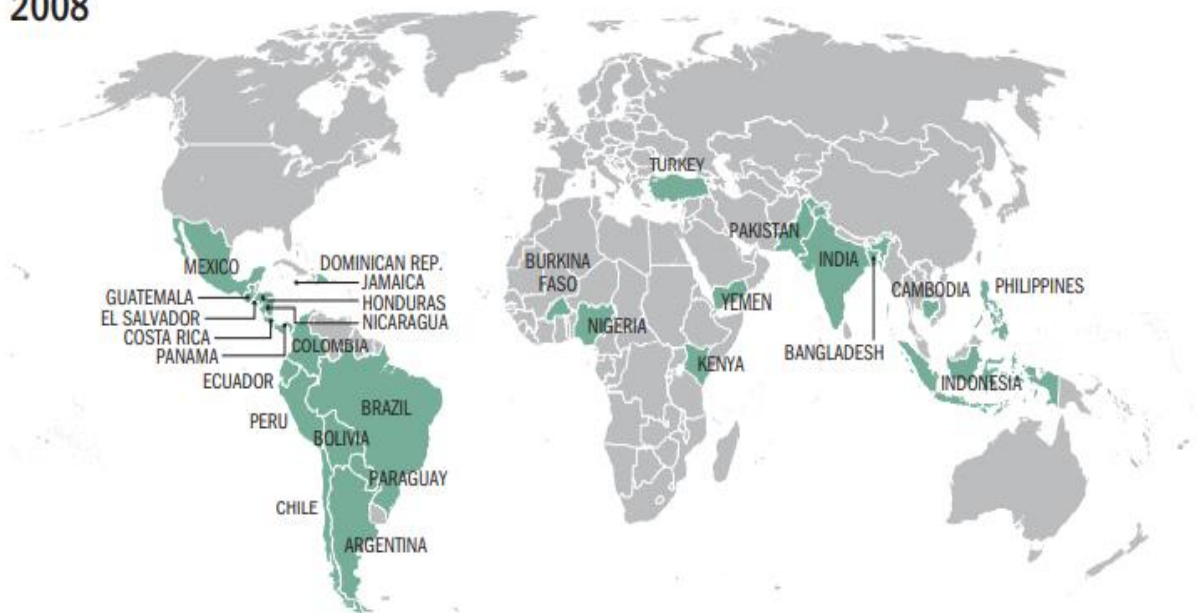
espalharam rapidamente por vários países, especialmente aqueles “em desenvolvimento”. A figura 1 mostra a expansão entre os anos de 1997 e 2008.

**Figura 1** – Transferência de Renda Condicionada no Mundo (1997 e 2008)

1997



2008



Fonte: Fiszbein e Schady (2009, p. 4) com base nos dados do Banco Mundial

Como pode ser visualizado na Figura 1, inicialmente as experiências de TRC se restringiram ao Brasil e ao México, que são países que carregam semelhanças em suas trajetórias de desenvolvimento. No entanto, na década de 2000, esse modelo de transferência

se expandiu para a maioria dos países latino-americanos<sup>1</sup> como também para outras partes do globo, a exemplo das experiências observadas em países da África Subsaariana<sup>2</sup>.

Tendo por base o surgimento das redes de proteção social no âmbito dos Estados de bem-estar social, nos quais as políticas públicas de transferência de renda estão presentes, importa ressaltar que essas políticas podem partir de diferentes objetivos e apresentar diferentes modelos de funcionamento. Isso significa que as transferências de renda podem apresentar critérios específicos de elegibilidade e ser direcionadas a determinados grupos, além disso, há políticas que exigem contrapartidas impondo condicionalidades aos beneficiários, como também há aquelas incondicionais e universais. Desse modo, a seguir são apresentados os aspectos gerais a respeito das especificidades que envolvem essa forma particular de proteção social.

### 1.2.1 Especificidades das Transferências de Renda

De maneira sucinta, as políticas de transferência de renda visam prover uma renda mínima a indivíduos ou famílias em situação de vulnerabilidade social. Normalmente, essas políticas estão relacionadas ao combate à pobreza e a garantia do mínimo necessário à sobrevivência da população que vive em situação de pobreza ou extrema pobreza. No geral, as políticas de transferência de renda são criadas com o objetivo de gerar incentivo à acumulação de capital humano<sup>3</sup>, para atender às demandas de determinada região ou mesmo com o objetivo de interromper a transmissão da pobreza intergeracional (BID, 2017).

De acordo com uma revisão produzida pelo *Programa Territórios Sustentáveis* (2019), as políticas públicas de transferência de renda são desenhadas e caracterizadas de acordo com alguns aspectos específicos que são considerados centrais para que sua execução obtenha sucesso, tais como: formato do programa ou política (com condicionalidades ou sem condicionalidades); critérios de elegibilidade; estrutura dos benefícios; público atendido (beneficiários), dentre outros.

---

<sup>1</sup> Ver Cecchini (2013) que traz análise das transferências de renda condicionada na América Latina e Caribe.

<sup>2</sup> Ver Nazareno e Vasconcelos (2015) para um olhar mais aprofundado das transferências de renda na região da África Subsaariana, suas transformações e tendências.

<sup>3</sup> Capital humano diz respeito às aptidões e habilidades dos indivíduos. Na visão neoliberal, os investimentos em educação e saúde podem aprimorá-las, tornando os indivíduos mais saudáveis e produtivos, o que em larga escala e no longo prazo pode impactar positivamente as taxas de crescimento dos países.

Partindo do princípio de que políticas de transferência de renda podem ser concebidas em dois formatos diferentes, com ou sem condicionalidades atrelados ao recebimento do benefício, serão apresentados a seguir essas duas formas.

As condicionalidades são obrigações exigidas pelo ator implementador do programa de transferência de renda, normalmente o Estado, aos beneficiários, para entrarem e permanecerem nele. Diante disso, as transferências de renda sem condicionalidades, também chamadas de incondicionais, oferecem transferências a todos os beneficiários elegíveis, sejam eles indivíduos ou famílias, sem exigir nenhuma contrapartida, enquanto as transferências de renda com condicionalidades destinam os benefícios apenas a aqueles que tenham cumprido com as condições pré-estabelecidas pelo programa.

Os programas de transferência de renda sem condicionalidade não incluem elementos restritivos à participação na estrutura do programa. Esses tipos de programas podem variar muito, dependendo do objetivo e do grupo-alvo. Por exemplo, o programa de Renda Básica Universal é uma transferência paga para todos individualmente periódica e incondicionalmente, sem quaisquer testes de elegibilidade e requisitos de trabalho, cujo valor seja suficiente para as necessidades essenciais de uma pessoa, como nutrição, saúde, educação, dentre outras.

Alguns programas de transferência de renda incondicional podem atingir determinados grupos específicos, como idosos, crianças, pobres e/ou desfavorecidos, sem impor restrições ao recebimento do benefício. A principal diferença desse modelo de transferência monetária é que as famílias e indivíduos recebem o benefício sem ter que oferecer algo em troca e têm a liberdade de escolher como a renda será usada a partir dos seus próprios critérios.

Sobre a renda básica, que pode ser universal ou não, De Bolle (2020) traz a seguinte explicação:

Trata-se de uma transferência incondicional de renda do governo para a população ou para uma parcela da população. Transferências incondicionais são aquelas que não estão atreladas a qualquer requisito, diferentemente do programa Bolsa Família, por exemplo. Quando a renda básica é oferecida a uma parcela da população e não a todas as pessoas; são estabelecidos critérios para delimitar quem vai recebê-la. (DE BOLLE, 2020, p. 77)

Já as transferências de renda com condicionalidades direcionam renda para a população pobre e/ou vulnerável vinculados a alguns comportamentos que se quer incentivar entre os beneficiários. Na maioria dos casos desse tipo de transferência de renda, as condições impostas buscam criar um vínculo entre o acesso a serviços básicos de saúde e educação de jovens e crianças, a fim de estimular o incremento do capital humano. O descumprimento das

condicionalidades pelo beneficiário pode resultar no afastamento ou desvinculação do programa (FISZBEIN; SCHADY, 2009).

Em resumo, os programas de transferência de renda com condicionalidades focam em dois aspectos principais: garantir uma renda mínima para famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza e criar um estímulo para a acumulação de capital humano através de condições relacionadas à saúde e educação, especialmente das crianças e dos jovens, a fim de impedir a transmissão intergeracional da pobreza.

O Quadro 1, na sequência, traz exemplos de programas de transferência de renda dos diferentes formatos: sem condicionalidade e universais, direcionados aos indivíduos; sem condicionalidades voltadas às famílias e indivíduos que atendam aos critérios de elegibilidade; e com condicionalidades direcionados às famílias que atendam aos critérios de elegibilidade e cumpram as contrapartidas exigidas pelo programa.

**Quadro 1 – Exemplos de programas de transferência de renda por tipo**

<b>Tipo de programa</b>	<b>Critério</b>	<b>Unidade de referência</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Exemplo</b>
Sem condicionalidade	Universal	Indivíduo	Redistribuição de renda	Renda Básica Universal, Fundo Permanente do Alasca (EUA)
Sem condicionalidade	Com critério de elegibilidade estabelecidos, possivelmente usando como referência linha de pobreza ou populações vulneráveis	Família ou indivíduo	Redistribuição de renda e/ou combate à pobreza	<i>Child-Focused Social Cash Transfer</i> (Senegal)
Com condicionalidade	Com critério de elegibilidade estabelecidos, possivelmente usando como referência linha de pobreza ou populações vulneráveis	Família	Redistribuição de renda e/ou combate à pobreza	Bolsa Família (Brasil), Prospera (México)

Fonte: Programa Territórios Sustentáveis (2019, p.16).

Ainda sobre as transferências de renda com condicionalidades atreladas ao benefício, o seu grande diferencial foi quebrar a lógica de apenas prover um amparo para a população vulnerável. A lógica central dos programas de transferência monetária direta às famílias se

encontra em promover o desenvolvimento e autonomia da geração atual para o futuro, ou seja, através da distribuição de renda e condições impostas, o objetivo é que haja uma quebra de transmissão da pobreza entre as gerações. Não obstante, esses programas, por si só, não são capazes de romper o ciclo da pobreza e vulnerabilidade social, visto que a pobreza não se manifesta com essa única faceta, além da desigualdade de renda, a pobreza apresenta diferentes faces.

Para que as famílias possam ascender socialmente e romper com o ciclo da pobreza é necessário que ocorra um desenvolvimento integrado com outros setores da economia e da sociedade. Por exemplo, os filhos de famílias pobres beneficiárias de um programa de TRC, após receber formação adequada e desenvolver habilidades profissionais, necessitarão de empregos que correspondam as suas capacidades quando saírem do sistema educacional, pois o que possuem de mais produtivo é sua força de trabalho.

A interrupção da transmissão da pobreza intergeracional está fortemente relacionada ao desempenho do mercado de trabalho nas regiões em que habitam, que precisam gerar oportunidades de empregos produtivos para os beneficiários. Para que isso ocorra, outras políticas precisam ser pensadas e implantadas para fazer frente à desigualdade social e à pobreza junto às políticas de transferência de renda.

A implementação de programas de transferência exige grande esforço conjunto, tendo em vista a sua complexidade operacional que envolve a definição do público-alvo e critérios de elegibilidade, focalização e verificação do cumprimento de condicionalidades, mecanismos de pagamentos *etc.* Sendo assim, exige ampla conexão e envolvimento entre ministérios da saúde e da educação, para fornecer serviços públicos adequados e atender a demanda gerada pelas condicionalidades impostas ao recebimento do benefício, articulação entre as entidades, sistemas de pagamentos que atenda a todos os beneficiários, entre outros desafios.

De modo geral, os programas de TRC são comuns em países da América Latina, mas também se expandiram para alguns países da África Subsaariana e do sudeste asiático, cujo objetivo é garantir uma renda mínima as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, como também estimular o acúmulo de capital humano de crianças e adolescentes e garantir o acesso a serviços básicos de saúde e educação. No entanto, são menos comuns em países de Estados mais frágeis, com ofertas de serviços públicos instáveis e com menos capacidades organizacionais de acompanhamento e verificação do cumprimento das condições estabelecidas ou em países que o objetivo da transferência se concentra na redistribuição de renda.

Outro aspecto crucial no desenvolvimento de uma política de transferência de renda é a definição de qual público será atendido, se indivíduos e/ou famílias (quando não se trata de uma

política de transferência de renda universal). A focalização da população é definida com base em critérios de elegibilidade alinhados às finalidades do programa. Por exemplo, programas de transferências de renda condicionada normalmente utilizam como critérios de elegibilidade variáveis socioeconômicas e demográficas, para identificar potenciais beneficiários que estão na linha da pobreza e de extrema pobreza adotadas pelo programa.

Todos esses aspectos mencionados são interessantes para a compreensão do desenvolvimento de políticas públicas de transferência de renda. No Brasil, as políticas de transferência de renda entraram na agenda governamental e passaram a fazer parte dos mecanismos de proteção social da década de 1990, se expandindo e se consolidando na década de 2000 com a criação do Programa Bolsa Família, como um dos principais instrumentos de enfrentamento da pobreza, da fome e da desigualdade no país. O próximo capítulo ressaltará a trajetória dessas políticas no Brasil a partir da literatura que aborda o tema.

## **CAPÍTULO 2 - O PERCURSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL**

As políticas públicas de transferência de renda começaram a ser implementadas no Brasil na década de 1990 e se tornaram referência no país como instrumento de proteção social. A compreensão de sua trajetória requer o entendimento prévio das circunstâncias históricas desse período. Nesse contexto, este capítulo contextualiza os principais traços político, econômico e social que marcam o período em análise.

Após contextualização dos acontecimentos que influenciaram as ações sociais desde os anos 1990, apresenta-se uma síntese da trajetória de implementação de políticas públicas de transferência de renda no Brasil, a partir da literatura especializada. Por fim, este capítulo apresenta os contornos da linha histórica das políticas públicas de transferência de renda implementadas no Brasil, tendo em vista a vasta experiência e predominância de políticas públicas de transferência monetária focalizada na população mais pobre do país, com intuito de demonstrar as principais características do seu desenho. Desse modo, o recorte temporal contempla as políticas de transferência de renda implementadas desde a década de 1990 até 2023.

### **2.1 Contextualizando as circunstâncias gerais do seu surgimento**

A Constituição Federal, promulgada e publicada sob a forma da lei em 1988, consolida as demandas sociais, reconhecendo-as como direitos fundamentais pétreos. Também conhecida como Constituição Cidadã, pois marca o período de transição de um longo período de um regime de ditadura militar, marcado pelo autoritarismo e violência, para um período de reconhecimento, afirmação e fortalecimento dos direitos sociais e democráticos dos cidadãos brasileiros.

Antes dessa nova ordem democrática, fundamentada pela CF/88, a rede de proteção social no país se caracterizava por um conjunto de políticas sociais fragmentadas, que não guardavam relação entre si, financiadas por diferentes fontes e ausentes de garantias constitucionais. O acesso a serviços e benefícios sociais eram arraigadas pelo mercado, sobretudo o mercado de trabalho privado, por meio da previdência social e contribuição compulsória. Dessa forma, os direitos sociais estavam diretamente ligados a condição dos indivíduos inseridos no mercado de trabalho (COHN, 2020).



Com os direitos sociais fundados na concepção de seguridade social, como foi previsto na Constituição, contemplando três pilares principais, a saúde pública, a assistência social e previdência social e tendo o Estado como provedor desses direitos sociais, uma nova rede proteção social no país vai sendo constituída. Principalmente a partir de 1995, com os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), e de forma mais acentuada a partir de 2003, durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, foi dada prioridade a área social, quando a pobreza se tornou objeto de maior atenção por esses governos.

Desde então, propostas social-democratas estavam em vigor no país, embora sempre existisse tensões entre projetos antagonistas. Contudo, após a interrupção do mandato da presidenta Dilma, em 2016, ganha força na agenda pública um projeto neoliberal radical e, junto a esse projeto, o enfraquecimento da ordem democrática no país. Um balanço dessa trajetória na área social é dado por Cohn (2020), que ressalta traços das políticas públicas de corte social no Brasil desde a década de 1990, quando teve início o processo de inclusão e avanços sociais, até o período contemporâneo, no qual é visível o projeto segregacionista e excludente.

Para acompanharmos essa trajetória no cenário social desde a década de 1990, no Quadro 2 são apresentados os períodos políticos, que correspondem a gestões presidenciais desde 1995 até 2022, enfatizando o que caracterizou esses períodos no que se refere a proteção social.

**Quadro 2 – Características dos períodos políticos com relação a proteção social**

<b>Período</b>	<b>Característica</b>
<b>Período FHC</b> (1995-2002)	Expansão fracionada de benefícios sociais como não direitos
<b>Período Lula</b> (2003-2010)	Expansão intensa das políticas sociais e da implementação dos direitos sociais; incentivo da participação social; PBF como “quase direito”
<b>Período Dilma</b> (2011-2016)	Consolidação das políticas e programas sociais; instituição do Sistema Nacional de Participação Social em 2014; distanciamento do governo com relação à sociedade no segundo mandato
<b>Período Temer</b> (2016-2018)	Desconstrução do aparato social construído desde a década de 1990
<b>Período Bolsonaro</b> (2019-2022)	Desmonte das políticas de proteção social no país

Fonte: Elaboração própria com base em Cohn (2020).

Partindo do início da década de 1990, a prioridade na agenda governamental era a retomada do crescimento econômico, do equilíbrio fiscal e estabilização da inflação em detrimento dos direitos sociais garantidos pela Constituição de 1988. Nesse contexto não havia espaço para a implantação de qualquer política de combate à pobreza e redistribuição de renda,

visto que a superação da pobreza era vista como resultado do equilíbrio econômico. O social sempre esteve como submisso ao econômico. Contudo, algumas mudanças no cenário ocorreram após impeachment do presidente Collor, quando a temática da fome e da pobreza ganha maiores proporções e a questão social ganha força na agenda pública.

Durante o governo de Itamar Franco (governo interino após impeachment de Collor) foi lançado o Plano de Combate à Fome e a Miséria, articulando vários setores da sociedade, foi criado o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)<sup>4</sup>, foi realizada conferência para discutir questões a respeito da insegurança alimentar. No entanto, com a ascensão do governo FHC novas ações foram operadas com relação ao combate à fome e a pobreza. O Plano de Combate à Fome e a Miséria foi substituído pelo Programa Comunidade Solidária, que se caracterizava por sua focalização conservadora, dirigindo-se apenas para alguns municípios brasileiros considerados mais vulneráveis (SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2014).

Notadamente, as políticas e programas de recorte social começaram a ganhar espaço na agenda pública a partir do governo FHC, que no seu primeiro ano de governo, em 1995, criou o Programa Comunidade Solidária, que priorizava a população mais vulnerável e atuava em diferentes áreas no âmbito social, contemplando uma gama diversa de programas setoriais. Na área da educação houve avanços, em contraposição as ações no sentido de privatização do ensino básico e a ausência de ações direcionadas ao ensino superior. Na área da saúde houve avanços na implementação do Sistema Único de Saúde (SUS) em contraposição as tensões entre os interesses privados, conforme enfatizado por Cohn (2020).

Também no governo FHC foram criados programas de transferências de renda e auxílios voltados para diferentes segmentos da população (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás). No entanto, esses programas de transferência de renda e auxílios, guardavam pouca ou nenhuma relação entre si, cada um possuía seu próprio cadastro de beneficiários e a operacionalização sem nenhuma sintonia. As ações sociais durante o período FHC foram “pouco ousadas, senão mesmo tímidas e convencional” (COHN, 2020, p 141).

Faz-se necessário mencionar que quando FHC assume o governo em 1995 deu continuidade a agenda neoliberal que vinha sendo adotada desde início dos anos 1990. As reformas do Estado brasileiro em curso e que foram continuadas pelo novo governo consistiam em privatizações, abertura econômica e comercial, desregulamentação da economia entre outros. O objetivo do então governo era a estabilização da economia, sobretudo o controle inflacionário, via redução do Estado na economia. Embora tenha colocado em curso ações

---

<sup>4</sup> Foi instinto durante o governo FHC.

voltadas para a população mais vulnerável, essas ações ainda não se configuravam como direitos sociais, enquanto dever do Estado, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988

Um novo período é inaugurado com a mudança de governo. A partir de 2003, quando o presidente Luiz Inácio Lula da Silva assume a presidência da República, as medidas políticas e os investimentos econômicos voltados para o social se tornaram mais intensas quando comparado ao período anterior, embora permaneça o traço distributivo das políticas sociais e supremacia do econômico sob o social.

Já no início do primeiro ano de mandato do governo Lula foi criado o Programa Fome Zero<sup>5</sup>, como estratégia de enfrentamento à fome e a miséria no país, instituindo o Cartão Alimentação para aquisição de alimentos como um dos instrumentos do programa; nesse início também foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa). Em outubro de 2003 foi instituído por Medida provisória Programa Bolsa Família (PBF), se tornando lei em janeiro de 2004, quando também foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O novo Ministério (MDS) passa então a agregar o PBF, a assistência social e o Fome Zero, que se tornou uma secretária alocada no MDS.

No conjunto das ações sociais durante o período 2003-2010, inúmeros programas foram aprimorados e novos programas foram desenvolvidos e implementados, desde políticas de valorização do salário mínimo, geração de empregos, política habitacional, fortalecimento da agricultura familiar, entre outras<sup>6</sup>. No conjunto das ações sociais o PBF assume papel de destaque. O programa foi criado com o objetivo claro de combate imediato da fome, tendo a transferência dos recursos diretamente repassado aos beneficiários, com a imposição de condicionalidades, característica herdada de programas que o antecedem, mas com a intenção de transformá-las em parâmetros de monitoramento das políticas públicas associadas as condicionalidades. Desse modo, o PBF foi construído para se tornar o eixo estruturante do conjunto dos programas sociais, pois foi desenhado para unificar programas que tiveram origem no governo FHC utilizando um único cadastro, dessa forma, resolveria o problema da falta de sintonia entre os problemas de transferência de renda condicionada do país.

Do ponto de vista econômico, o PBF significou e vem significando um impacto econômico nas áreas mais pobres do país porque monetizou a economia local. Mas, mais que isto, possibilitou que os segmentos excluídos da sociedade e do mercado passassem a vivenciar duas experiências até então por eles desconhecidas: a da autonomia enquanto sujeitos sociais, e em

---

<sup>5</sup> O programa Fome Zero substituiu o Programa Comunidade Solidária do governo FHC.

<sup>6</sup> Cohn (2020, p. 142) cita um conjunto de ações sociais e programas implementados nesse período.

decorrência o sentimento de auto estima, e a possibilidade de terem um projeto de futuro, sobretudo para seus filhos. (COHN, 2020)

Mas além dos impactos econômicos relevantes do PBF, um importante instrumento de política econômica se destaca durante o governo Lula como mecanismo de distribuição renda com efeito significativo no combate à desigualdade social. A política econômica em questão trata-se da política de valorização do salário mínimo, implementada a partir de 2004 e formalizada pela Lei 12.328 de 25 de fevereiro de 2011. Essa política consiste em uma regra de reajuste anual do salário mínimo com base na variação de preços do ano anterior (utiliza-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor-INPC) e do Produto Interno Bruto (PIB) de dois anos anteriores.

A evolução do salário mínimo desde 2004 até 2022 pode ser conferida na Tabela 1, a seguir, na qual está expresso os reajustes anuais a partir da regra de valorização do salário mínimo acima citada. A tabela mostra ainda o aumento nominal e o aumento real do salário mínimo desde a criação dessa política de valorização do salário mínimo. A partir desses dados é possível inferir que houve um aumento real e nominal do salário mínimo de 2004 até 2016.

**Tabela 1 – Histórico de reajuste do Salário Mínimo de 2004 a 2022**

Período	Salário Mínimo (R\$)	Reajuste Nominal (%)	INPC (%)	Reajuste Real (%)
mai/04	260,00	-	-	-
mai/05	300,00	15,38	6,61	8,23
abr/06	350,00	16,67	3,21	13,04
abr/07	380,00	8,57	3,3	5,10
mar/08	415,00	9,21	4,98	4,03
fev/09	465,00	12,05	5,92	5,79
jan/10	510,00	9,68	3,45	6,02
jan/11	540,00	5,88	6,47	0,37
jan/12	622,00	15,19	6,08	7,59
jan/13	678,00	9,00	6,2	2,64
jan/14	724,00	6,78	5,56	1,16
jan/15	788,00	8,84	6,23	2,46
jan/16	880,00	11,68	11,28	0,36
jan/17	937,00	6,48	6,58	-0,10
jan/18	954,00	1,81	2,07	-0,25
jan/19	998,00	4,61	3,43	1,14
jan/20	1.039,00	4,11	4,48	0,00
jan/21	1.100,00	5,87	5,45	0,00
jan/22	1.212,00	10,18	10,16	0,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Economia e do IBGE.

A política de valorização do salário mínimo funciona como um dos principais mecanismos de distribuição da renda e combate à desigualdade social devido seu impacto sobre amplos segmentos sociais, isso porque os direitos previdenciários e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) têm o seu valor indexado pelo salário mínimo.

Sendo assim, as políticas de renda via aumento real do salário mínimo, previdência social, assistência social e programa de transferência de renda, durante o governo Lula, permitiram que o incremento da renda da base da pirâmide fosse significativamente maior do que o do topo da pirâmide, o que permitiu uma mobilidade social ascendente e redução da pobreza (COHN, 2020), que por sua vez auxiliou no desempenho da economia, que teve um crescimento econômico sustentado pela alta dos preços das *commodities* combinado a ampliação do acesso ao crédito e investimento público, além do aumento do consumo das famílias (CARVALHO, 2018).

Desse modo, desde o início da década de 2000 vinha sendo construída uma agenda inclusiva através de políticas que levou milhões de brasileiros a melhorarem de vida. As políticas voltadas para o social vão desde valorização real do salário mínimo, política de acesso ao crédito, geração de empregos formais, fortalecimento da agricultura familiar, política habitacional, acesso ao mercado de consumo de bens e serviços, ampliação do acesso à educação básica, superior e profissionalizante, dentre outras. No entanto, mesmo após amplo processo de inclusão durante esse período (2003-2010), que promoveu mobilidade social e acesso a cidadania de parte considerável da população pobre do país, uma grande parcela da população ainda vivia na condição de miséria (condição de pobreza mais resistente e difícil de superar).

Para superar a miséria era necessário um esforço mais concentrado por parte do Estado, ou seja, políticas que alcançasse os brasileiros mais vulneráveis e excluídos da sociedade. Esse foi o ponto de partida do governo Dilma para a construção de um plano de combate à pobreza extrema no país junto ao conjunto de políticas sociais que vinham sendo construídas desde o início do governo Lula em 2003, buscando aproveitar toda experiência bem-sucedida, como foi o caso do Bolsa Família.

Durante o governo Dilma buscou-se dar continuidade e aperfeiçoar políticas sociais criadas durante o governo Lula, sobretudo com relação ao combate à pobreza extrema, mas ousou ir além. No seu primeiro ano de governo foi criado o Plano Brasil sem Miséria tendo como desafio erradicar a extrema pobreza no país. O Plano foi projetado com o objetivo de garantir acesso equitativo aos serviços públicos, mostrando ser possível conjugar uma agenda universalista com uma agenda focalizada nos mais pobres.

Todo o Plano foi pautado pela meta de levar os serviços às pessoas e às localidades mais pobres do país, melhorando suas condições de vida, promovendo a cidadania e rompendo o ciclo de reprodução da pobreza entre gerações. Essa postura em nada se aproxima da negação da agenda universalista. Pelo contrário, trata-se de tornar os serviços efetivamente universais, disponíveis a todos, incluindo os mais pobres. No Brasil sem Miséria, a agenda universalista conviveu com a agenda da equidade na articulação de serviços universais de educação e saúde com o atendimento focalizado do Bolsa Família aos mais pobres, por exemplo. (CAMPELLO; FALCÃO; COSTA, 2014, p. 27)

Como é elucidado por Campello e Mello (2014), no processo de formulação do Plano Brasil sem Miséria cinco grandes mudanças foram realizadas para acelerar o curso das políticas sociais no Brasil e atingir as diferentes faces da pobreza. Em resumo, as cinco grandes inflexões consistiram em: 1) estabelecimento de uma linha de extrema pobreza que incluía a população mais vulnerável (foi estabelecido o valor de R\$ 70); 2) estabelecimento de meta de universalização de políticas voltadas para a pobreza (a principal política sendo o Bolsa Família); 3) Busca Ativa para localizar, cadastrar e incluir as famílias extremamente pobres nas ações sociais ofertadas; 4) novo desenho do Bolsa família para passar a complementar a renda de forma a garantir que as famílias recebesse uma renda superior a linha de extrema pobreza; 5) incluir economicamente a população adulta em situação de extrema pobreza através de oportunidade de emprego e empreendedorismo.

Todas essas ações sociais estratégicas do governo Dilma, especialmente as ações relacionadas a política de transferência de renda que vinha sendo adotada desde o governo Lula, com o PBF, levaram o Brasil a sair do Mapa Mundial da Fome. Não obstante, conforme apontado por Cohn (2020), o distanciamento do governo Dilma em relação aos movimentos sociais, associado as suas escolhas no âmbito econômico<sup>7</sup> no seu segundo governo, levou ao enfraquecimento das bases de sustentação da estrutura institucional da rede de proteção social que vinha sendo construída nas últimas décadas. Esse enfraquecimento das bases sociais criou as condições para a reversão do caráter inclusivo das políticas sociais, tornando-se políticas excludentes e residuais nos governos seguintes, assim como para que as elites brasileiras assumissem o poder via golpe.

Inaugura-se a partir de 2016 o que Cohn (2020) chamou de políticas de abate social e pôs fim no “breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015)”, como é denominado por Fagnani (2017). Conforme é enfatizado por Fagnani (2017, p. 2) a regressão em curso a partir de 2016 nada mais é que o “desfecho do longo processo de reação contra as conquistas dos

---

<sup>7</sup>Ver capítulo 2 e 3 do livro *Valsa Brasileira* de autoria de Laura Carvalho (2018) para uma visão mais aprofundada das medidas econômicas adotadas durante os governos Dilma.

movimentos sociais dos anos de 1970 e 1980”, que resultou na Constituição Federal de 1988 e deu início a construção de um sistema de proteção social com base nos princípios do Estado de Bem-Estar Social.

Com acirrada crise político-institucional que se instaurou no país e culminou no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016, houve forte avanço de projetos neoliberais e visível polarização da sociedade em torno de diferentes projetos políticos-ideológicos. Ao assumir a presidência da República, Michel Temer deu início as políticas de ajuste fiscal e desconstrução de direitos sociais e trabalhistas com a promessa de que as reformas gerariam milhões de empregos, no entanto, o resultado foi a deterioração das condições de trabalho, aumento expressivo do desemprego e de trabalhos informais, com progressivo desmonte das políticas públicas (BRASIL; CAPELLA; FERREIRA, 2021; SILVA; SOUZA; LIMA, 2021).

No período de 2016 a 2018 não se pode interpretar como tendo havido a destruição do arcabouço da rede de proteção social no país. Apesar dos golpes contundentes que sofreu, tais como a EC 95/2016 que cria o teto de crescimento das despesas na área social vinculado à inflação, do aumento do percentual da Desvinculação de Receitas da União (DRU) de 20 para 30%, da reforma trabalhista, e da ameaça da reforma previdenciária, que só ocorreria em 2019. Esse período caracteriza-se não pela *destruição* propriamente dita do arcabouço social que vinha sendo construído e consolidado, mas pela sua *desconstrução* (COHN, 2020, pp. 152-153, grifo da autora).

Nesse período de transição, o que marca a área social é a manutenção de políticas e programas sociais, mas o processo de desconstrução é alavancado pelo corte e congelamento dos recursos financeiros destinados ao seu desenvolvimento e manutenção, em nome do reajuste fiscal, promoção do empreendedorismo e trabalho informal, privatizações da gestão dos serviços sociais sob o discurso da incapacidade da gestão Estatal.

Nesse sentido, como afirma Silva (2021), sob a dinâmica da neoliberalização, na configuração do Estado brasileiro tem cada vez menos espaço para a proteção social pública e universal da população, sobretudo para a efetivação de uma política de assistência social como um direito do cidadão e dever do Estado, conforme determinado pela Constituição.

Cumpramos ressaltar que a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, e sua posse como presidente da República, em 2019, representou o aprofundamento, no Brasil, de tendências autoritárias, fascistas, ultraconservadoras e ultraliberais, que passaram a pôr em xeque importantes conquistas civilizatórias da sociedade brasileira em todos os campos das políticas públicas. (SILVA; SOUZA; LIMA, 2021, p. 110)

A desconstrução do aparato social no Brasil foi acentuada a partir de 2019. O governo Bolsonaro é marcado por um conjunto de ações que ataca os direitos sociais, penalizam os mais pobres<sup>88</sup> e os exclui da agenda pública, por meio do enxugamento dos benefícios distributivos sem vínculo contributivo, como é o caso do BPC e do PBF, desvinculação beneficiários e gerando filas de acesso. Os ataques devastadores se estendem ao meio ambiente, ao direito à terra, aos indígenas e ribeirinhos, aos direitos das pessoas pretas, dos LBGTQI+, dentre outros grupos (COHN, 2020).

A destruição da rede de proteção social, que Cohn (2020) se refere, diz respeito à prática de eliminação ou redução das políticas e programas sociais que visam fornecer ajuda financeira e serviços de suporte para os membros mais vulneráveis da sociedade, via eliminação ou sucateamento de programas de assistência social, saúde e educação, sem se importar com as consequências para a população. Para Cohn (2020, p 155) as perversidades desse governo “consiste num projeto político e social de destituição material e ideológica dos assalariados e dos pobres em termos de seus direitos, portanto, enquanto sujeitos sociais.”

## **2.2 Caminhos da sua institucionalização**

O processo histórico de desenvolvimento das políticas públicas de transferência de renda no Brasil teve seu início na década de 1990, expandindo e consolidando-se na década de 2000. Em decorrência de tamanha popularidade devido sua predominância como instrumento de proteção social no combate à pobreza e a desigualdade social no país, é possível identificar uma infinidade de estudos nas principais bases de dados do país sobre os seus impactos diretos e indiretos considerando diversas variáveis, como desigualdade, saúde, educação, mercado de trabalho, entre outras.

No entanto, para fins deste trabalho, interessa-nos a literatura especializada que retrata a trajetória desses programas de transferência de renda, sua ascensão e processos de transformações e descontinuidades, tais como, Lício (2004), Silva (2006), Soares e Sátyro (2009), Rocha (2011) Silva, Yazbek e Giovanni (2014), Osorio e soares (2014) França (2015), Silva (2020) entre outros, como também as legislações que as formalizaram.

No contexto mundial, os programas de transferência de renda, como propostas de inclusão social, ganharam importância e abrangência na década de 1980 como estratégia de política social para combater a crise do Estado de bem-estar social provocada pelas

---

<sup>88</sup> Situação denominada de aporofobia que significa aversão aos pobres e a pobreza.



transformações capitalistas (LÍCIO, 2004; FRANÇA, 2015). Na América Latina, na segunda metade da década de 1990, os programas de transferências de renda mostram sua emergência e expansão em contextos que aumentam a necessidade de enfrentar altos índices de precarização do trabalho e da informalidade, baixos salários, desemprego, alta incidência de pobreza e pobreza extrema. Nesse cenário, cresce a demanda por gastos sociais, todavia as intervenções sociais começam a priorizar a focalização da pobreza e a extrema pobreza em detrimento da universalização (SILVA, 2020).

No Brasil, um dos primeiros passos em direção ao sistema de proteção inclusivo teve início em 1971, com a criação da previdência rural e a desvinculação entre contribuições e benefícios, além do reconhecimento da importância dos benefícios para milhões de trabalhadores e do trabalho nas áreas rurais. Essa conquista inaugurou o paradigma da solidariedade no processo de construção da proteção social no Brasil (SOARES; SÁTYRO, 2009).

Na década de 1970 também foi criado o primeiro programa de transferência de renda no âmbito da previdência social, no entanto, apesar de inovador para a época, era caracterizado pela focalização em grupo restrito de idosos e portadores de deficiência (ROCHA, 2011). França (2015) destaca ainda que os primeiros debates no Brasil sobre programas de transferência de renda foram iniciados em 1975 por Antonio Maria Silveira que questionava o fracasso da economia brasileira em atender às necessidades críticas da população e a necessidade de mecanismos para combatê-lo, ressaltando a necessidade do estabelecimento de uma redistribuição de renda mínima para as camadas mais pobres do país.

Um marco central nesse processo de construção de um sistema de proteção social inclusivo foi a promulgação da Constituição Federal de 1988. Com a Constituição de 1988 criou-se condições legais para a expansão dos direitos sociais, alterações dos programas que já existiam e deu base para criação de novos programas.

É nessa conjuntura de avanço da ordem neoliberal e crise do Estado de bem-estar social, que, assim como em outros países de capitalismo avançado, que as transferências de renda ascendem como forma de enfrentamento das novas questões sociais. Após processo de redemocratização, impulsionado pela crise econômica na década de 1980, tendo como marco a publicação da Constituição Federal 1988, inaugura-se um período de avanços democráticos e de direitos sociais universalistas, em oposição à ordem neoliberal que prevaleceu nas últimas décadas do século XX (SCHMIDT, 2019).

Nesse contexto de avanços inaugurados e favorecidos pela CF/88, alguns momentos principais marcam o debate e a institucionalização dos programas de transferência de renda no

Brasil. Em um primeiro momento tem-se o Projeto de Lei 2.561, apresentado em 1991 pelo Senador Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores (PT), aprovado pelo senado em 1992, propondo a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM).

A proposta do PGRM era conceder uma renda mínima para todos os brasileiros residentes no país de idade igual ou superior a 25 anos. Embora tenha sido aprovado no senado, não chegou a ser implementada. Nesse mesmo período ascende ao debate a necessidade de uma garantia de renda vinculada a educação destinada às famílias com crianças em idade escolar.

Posteriormente, em um segundo momento, no ano de 1995 foi implantado o primeiro programa brasileiro de renda mínima associado à educação, denominado de Bolsa Familiar para a Educação. No mesmo ano, municípios do estado de São Paulo também instituíram programas de renda mínima, como Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, em Campinas, e o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, em Ribeirão Preto, inspirando vários outros municípios em outros estados brasileiros.

Destaca-se que, com tamanha repercussão dessas experiências localizadas, foi impulsionado a apresentação de diversos projetos de lei com o objetivo de generalizar essas experiências por todo o território nacional, culminando com a aprovação da Lei nº 9.533, de 1997, que instituiu o Programa Renda Mínima, autorizando a União financiar parcialmente os programas de garantia de renda mínima municipal associados a ações socioeducativas, admitindo tanto a fragilidade financeira dos municípios ao dotá-los de recursos, quanto sua maior facilidade para realizar a execução dos programas de redução da pobreza, devido a maior proximidade com os beneficiários (LÍCIO, 2004). Contudo, Soares e Sátyro (2009) afirmam que essa tentativa do governo federal, em complementar os programas municipais e estaduais, não obteve resultados satisfatórios.

Em 1996 registra-se um importante passo nessa trajetória quando foi estabelecido os primeiros programas federais de abrangência nacional. Foi criado o primeiro programa de transferência condicionada federal, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). O PETI foi criado com foco nas crianças, de 7 a 15 anos de idade, que trabalhavam, ou estavam sob condições de trabalho infantil, exigindo em contrapartida a frequência escolar das crianças beneficiadas. O BPC, por sua vez, foi criado para atender idosos e portadores de deficiência, apoiado pelas bases estabelecidas pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que havia sido instituída em 1993.

Sobre O BPC, Soares e Sátyro (2009) reforça que:

A criação do BPC trouxe o reconhecimento explícito da existência da pobreza enquanto um risco social, pelo menos se combinado com outros riscos. O BPC outorga um salário mínimo a pessoas impedidas de trabalhar – por idade ou por deficiência física ou mental –, com renda familiar per capita inferior a um quarto de um salário mínimo. Ou seja, o risco social de pobreza passou a existir legalmente – ao menos quando vinculado a outros riscos sociais que tornassem o indivíduo inapto para o trabalho. Esta visão foi reforçada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993. (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 8)

Além desses dois programas federais, criados no primeiro mandato do governo FHC, outros programas de abrangência nacional foram criados durante o seu segundo mandato (1999-2002): Programa Bolsa Escola Federal (2001), Bolsa Alimentação (2001), Auxílio Gás (2002).

Um novo marco nesse processo é iniciado no ano de 2003, com o início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), que criou o Programa Bolsa Família com o objetivo principal de unificar quatro programas federais que já existiam: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. É válido mencionar que no início de 2003 também foi criado o Programa Fome Zero, que consistia em um conjunto de políticas públicas voltadas para o combate à fome e suas causas estruturais (LÍCIO, 2004; SILVA, 2006).

Sob a perspectiva do novo governo, os programas de transferência de renda que já existiam no país representavam importante avanço no campo das políticas públicas, no entanto, não levava em consideração a existência de programas praticamente idênticos, em execução por estados e/ou municípios, que se sobrepunham. Além disso, o diagnóstico era de que esses programas não superavam questões marcantes das políticas sociais brasileira, como a pulverização de recursos, altos custos administrativos, sobreposição de públicos-alvo, ausência de coordenação e de perspectiva intersetorial, competição entre instituições (COHN; FONSECA, 2004).

Conforme aponta Lício (2004), a unificação dos programas existentes em um só programa exigiu trabalho conjunto interministerial, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República. A partir dessa articulação:

[...] formulou-se novo programa, chamado Bolsa Família (Lei no 10.836/2004), para unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – Bolsa Escola (Lei no 10.219/2001), do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA (Lei no 10.689/2003), do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde – Bolsa Alimentação (Medida Provisória no 2.206-1/2001), do Programa Auxílio-Gás (Decreto no 4.102/2002) e do Cadastramento Único do Governo Federal (Decreto no 3.877/2001). (LÍCIO, 2004, p 39)

Dessa articulação intersetorial também surgiu o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Lei 10.869/2004). Este ministério inclui as atribuições do Ministério da Assistência Social e do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome.

Embora os programas que existiam antes do PBF reconhecessem a pobreza como risco social, havia uma série de problemas em sua execução e coordenação. De acordo com as observações de Soares e Sátyro (2009), ainda que a estrutura conceitual desenvolvida nos anos 1990 sugerisse programas de renda mínima, que tem como único critério a renda, o que realmente predominou no Brasil foram programas de transferência de renda focalizada com condicionalidades, que se diferencia da renda mínima por exigir uma contrapartida dos beneficiários. Geralmente, as condições estabelecidas pelas TRC visam estimular ganhos educacionais e de saúde, por exemplo, para os próprios beneficiários e seus familiares.

No período mais recente, tem-se outro momento que se destaca nessa trajetória do desenvolvimento das transferências de renda no Brasil, a criação de uma renda básica emergencial para tentar amenizar os danos causados pelo avanço do desemprego e da pobreza em consequência do isolamento social para conter a disseminação da Covid-19<sup>9</sup>.

Em 2020, quando o Brasil foi atingido pela pandemia da Covid-19 em meados de março, houve a necessidade de uma rápida resposta para fazer frente aos desafios que estavam postos pelo momento pandêmico. Nesse contexto, o Governo Federal, sob intensa pressão da sociedade e da comunidade científica, criou uma política pública de transferência de renda temporária para atender a população atingida pelo desemprego, pela impossibilidade de trabalhar e pelas inúmeras limitações estruturais preexistentes.

Voltando-se para as discussões que se concentram em torno dos auxílios emergenciais implementados durante o período pandêmico, algumas considerações a respeito das políticas públicas de enfrentamento das condições impostas pela pandemia da Covid-19 são levantadas por Valentin, Machado e Mountian (2020), que supõem que as respostas emergenciais são resultantes do contexto inédito da crise sanitária e também do fato de os instrumentos já existentes não serem suficientes para enfrentar as implicações dessa crise, exigindo a formulação de novas políticas. Segundo Cardoso (2020), a necessidade de criar políticas emergenciais levou a utilização de instrumentos e capacidades já existentes, como o caso do Auxílio Emergencial, que foi uma política nova criada no contexto da crise pandêmica, mas que foi formulada a partir de uma alteração do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e utilizou como instrumento para implementação o Cadastro Único.

---

<sup>9</sup> Covid-19 é uma infecção respiratória causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, de elevada transmissibilidade, potencialmente grave e de rápida disseminação global.

Para Brasil, Capella e Ferreira (2021), a renda básica ascendeu a agenda governamental nesse cenário de crise como uma alternativa viável para formulação de políticas públicas no Brasil como resposta aos efeitos da Covid-19, mas que em outro cenário dificilmente seria uma prioridade na agenda conservadora do então governo (governo de Jair Bolsonaro). Para os autores, um evento de grande magnitude, como a pandemia de Covid-19, que ocorreu de forma inesperada, tem a capacidade de concentrar a atenção de atores em torno de uma questão e conectar alternativas já existentes a novas alternativas para formulação de políticas públicas, como foi o caso do Auxílio emergencial.

O marco mais recente nesse percurso histórico das transferências de renda no Brasil foi a criação do Auxílio Brasil em 2021, para substituir o exitoso PBF, pelo governo em exercício de Jair Bolsonaro. Uma tentativa clara de eliminar um programa de transferência de renda histórico criado e consolidado durante os governos do PT. O programa, que entrou em vigor ainda em novembro de 2021, permanece como principal política de transferência de renda no país até o final de 2022.

Nesse percurso histórico nota-se a prevalência de programas de transferência de renda para proteção social no Brasil. Na percepção de Silva (2020) uma possível explicação para adoção desses programas encontra-se em algumas funções que eles desempenham de forma simultânea: atendem as necessidades básicas dos mais pobres, dinamizam a economia e contribuem para legitimação dos governantes. A autora ainda faz uma ressalva em relação a ampliação da rede de proteção social que vem sendo construída mediante prevalência de benefícios monetários:

[...] embora mediante programas de transferência monetária, institua-se uma realidade que pode atender a necessidades básicas de um amplo contingente da população brasileira, mas também cumprindo a função de reprodução do capital e legitimando ações de governos, pois essa é a natureza dos programas de transferência de renda, mesmo quando contribuem para diminuir a desigualdade e fazer justiça social enquanto função da renda básica ou só contribua para mitigar a pobreza e para atender situações emergenciais, como é a função de programas de transferência de renda focalizados, sob condicionalidades ou não. (SILVA, 2020, p. 4879)

Além disso, na fronteira das discussões centradas nas políticas de transferência de renda, ganha proeminência no debate a necessidade de criação de uma renda básica permanente. Na concepção de Campello e Brandão (2020), no contexto atual em que se discute a necessidade de fortalecer os instrumentos de proteção social no Brasil, sobretudo proteção à renda dos mais vulneráveis, o aprimoramento do Bolsa Família é o caminho mais seguro para a construção de

uma renda básica universal, considerando todo o seu aparato operacional e os constantes reajustes realizados ao longo de sua implementação.

As autoras assinalaram três atualizações necessários a serem realizados no Bolsa Família para ser transformado em um programa de proteção dos mais vulneráveis após impactos da pandemia: (1) elevar o valor de renda *per capita* que define o critério de elegibilidade do programa; (2) elevar os valores dos benefícios transferidos às famílias; (3) simplificar a estrutura de benefícios. Esse aprimoramento tornaria o programa mais eficiente ao enfrentamento do problema estrutural de instabilidade de renda evidenciado pela pandemia, continuaria beneficiando os pobres e muito pobres e alcançaria as famílias expostas a instabilidade de renda. Para isso, seria necessário também mudanças operacionais para automatizar a inclusão a partir da comprovação do critério de elegibilidade.

De Bolle (2020, p. 80), por sua vez, também levantou importantes debates durante a pandemia sobre a importância de uma renda básica permanente: “É preciso que, num futuro próximo, possamos transformar todos esses programas sociais recebíveis pela população em uma renda básica permanente, que poderá ser destinada a todos sem condicionantes.” Para De Bolle (2020), no Brasil é necessário evoluir para a Renda Básica Universal não só por uma questão de cidadania, mas também para prover recursos para quem tem dificuldade de manter uma renda mínima de subsistência, promover justiça social e melhorar o funcionamento da economia.

Pensando a partir de um valor de R\$ 600 pagos a pelo menos 77 milhões de inscritos no Cadastro Único à época, De Bolle (2020) infere que um programa de renda básica permanente custaria aos cofres públicos pouco mais de 7 pontos percentuais do PIB, o que não é barato, mas é possível a partir do financiamento inicial por meio de recursos que a União dispõe e não são utilizados e futuramente financiado a partir de uma reforma tributária que revertesse o caráter regressivo dos impostos no país, onerando mais renda e patrimônio e desonerando produção e consumo.

### **2.3 Descrição das políticas de transferência de renda no Brasil**

Percorrido o processo que levou ao desenvolvimento de políticas públicas de transferência de renda no Brasil, essa subseção apresenta características do desenho das PTR implementadas desde a década de 1990 até os dias atuais, seguindo sua linha temporal.

#### **2.3.1 Bolsa Escola: experiências locais**

Como já mencionado anteriormente, na década de 1990 surgem programas pioneiros de transferências assistenciais que visavam atender a um público que não era atendido pelos benefícios assistenciais que já existiam<sup>10</sup>. Esses novos programas eram direcionados às famílias de baixa renda com crianças em idade de escolarização.

Diante de um cenário econômico adverso prevalecente no início da década de 1990 e a emergência do enfrentamento da questão social brasileira, o debate sobre uma renda mínima teve início em 1991, com a proposta do então Senador Eduardo Suplicy. No entanto, foi a proposta do programa Bolsa Escola feita pelo economista José Márcio Camargo, discutida no âmbito do Partido do Trabalhadores (PT), que ganhou destaque. A proposta era de um programa de transferência de renda para famílias com crianças em idade escolar de 7 a 14 anos (ROCHA, 2013).

O programa Bolsa Escola veio a ser implantado no ano de 1995, apenas em nível local, em alguns municípios brasileiros. Se tratando de experiências municipais pioneiras bem-sucedidas tem-se como exemplo os casos da cidade de Campinas (SP) e do Distrito Federal no. No município de Campinas (SP), um programa nos moldes do Bolsa Escola veio a ser implementado como forma de complementar a ação de serviços públicos que a população pobre já usufruía. Desse modo, o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) foi criado em fevereiro de 1995 e imediatamente iniciado, tendo como público-alvo para o recebimento desse benefício famílias com crianças de até 14 anos de idade em situação de risco (ROCHA, 2013; SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2014).

Para serem elegíveis era necessário que a família tivesse renda *per capita* inferior a meio salário mínimo e ser residente do município por pelo menos 2 anos. O valor das transferências seria variável e as famílias receberiam o valor necessário para que alcançasse uma renda *per capita* equivalente a meio salário mínimo. Em compensação, as famílias deveriam manter as crianças na escola e com acompanhamento regular no posto de saúde, como também participar de Grupos Socioeducativos. Até os dias de hoje o PGRFM continua em vigor em Campinas e manteve suas características principais, além disso, não se integrou a nenhum outro programa de transferência de renda (ROCHA, 2013).

No Distrito Federal, o Programa Bolsa Familiar para a Educação foi implantado por Cristovam Buarque, então Governador (1994-1998), a partir do mês de maio de 1995. A gestão

---

<sup>10</sup> Os benefícios assistenciais incluem as Rendas Mensais Vitalícias (RMV), as Pensões Mensais Vitalícias (PMV) e os Amparos Assistenciais. Esses benefícios passaram a ser chamados de Benefício de Prestação Continuada (BPC), pois são pagos de forma contínua ao longo do tempo. Os BPC serão tratados à frente.

do programa ficou sob a responsabilidade da Secretaria de educação do Distrito Federal. O benefício monetário era destinado a famílias pobres com crianças que atendessem aos seguintes critérios: “todos os filhos entre 7 e 14 anos deveriam estar matriculados em escola pública; a família deveria ser residente do Distrito Federal por cinco anos consecutivos; sua renda familiar *per capita* deveria ter valor inferior a meio salário mínimo” (ROCHA, 2013, p. 29).

Destaca-se que o DF, comparado a outras áreas do Brasil, dispunha de condições favoráveis à implementação e execução exitosa de um programa nos moldes do Bolsa Escola, como renda média elevada, acesso a serviços básicos quase que universal pela população e condições financeiras suficientes para prover o benefício. A estruturação do programa, portanto foi possível a partir do sistema escolar, tendo a Secretaria de Educação como gestora, ou seja, como responsável pela operacionalização, focalização nas famílias mais pobres que se adequassem aos critérios de elegibilidade, ficou responsável também pelo acompanhamento da frequência escolar, condicionalidade do programa.

Para as famílias que cumprissem todos os critérios era concedido um salário mínimo mensal por um período de um ano, podendo ser renovado por mais um ano. Preferencialmente, o programa adotava a mãe como receptora do benefício. De acordo com Rocha (2013), o programa atingiu uma cobertura de 70% do público alvo no início de 1999. Contudo, em novembro do mesmo ano o programa foi extinto pelo novo governo do Distrito Federal.

### 2.3.2 Benefício de Prestação Continuada

A criação do BPC ocorreu no contexto das mudanças legais introduzidas pela Constituição de 1988<sup>11</sup> e pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993<sup>12</sup>. O Art. 203 da Constituição diz o seguinte:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:  
[...]  
V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 2020, p. 108)

---

<sup>11</sup> Após a CF/88 o Tesouro Nacional passa a ser responsável pelo custeio dos benefícios assistenciais.

<sup>12</sup> Lei 8.742, sancionada em 7 de dezembro de 1993, regulamenta o art. 203 que aborda os benefícios assistenciais. Essa lei passou a ser aplicada a partir de 1996.



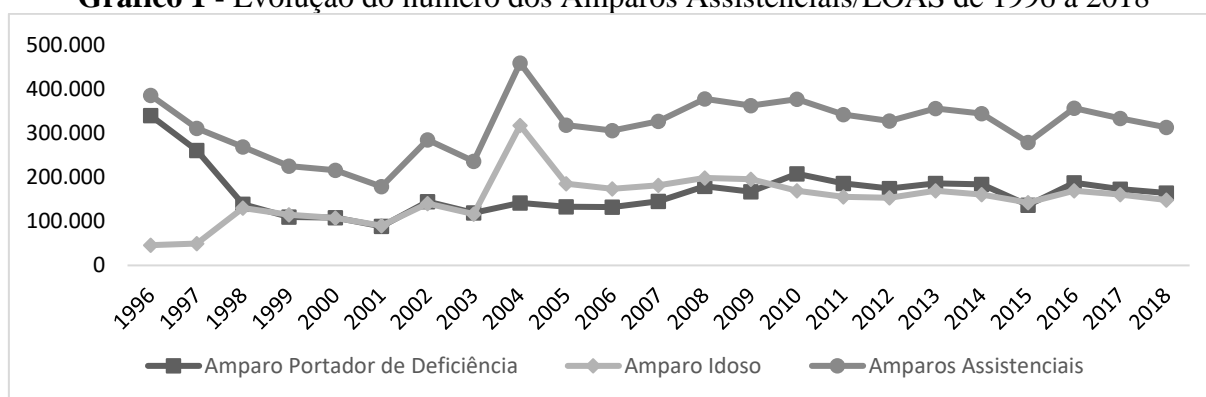
Nesse sentido, além de resolver a questão do financiamento, com a LOAS foi universalizado o BPC para todos os idosos e indivíduos portadores de deficiência pobres que atendam aos requisitos exigidos.

A idade mínima necessária para ser elegível ao benefício variou ao longo do tempo. Inicialmente, para ser elegível era necessário ter 70 anos, mas a partir de 1996, quando a LOAS entrou em vigor, a idade mínima passou a ser de 65 anos. Como está descrito no Art. 20 da Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993: “O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família” (BRASIL, 1993).

Antes do BPC, o programa pioneiro de transferência de renda chamado Renda Mínima Vitalícia (RMV)<sup>13</sup> estabelecido na década de 1970, atendia uma pequena parcela da população pobre idosa e de pessoas com deficiência, no entanto, esse programa foi sendo substituído paulatinamente pelos Amparos Assistenciais<sup>14</sup> (transferências constitucionais) concedidos no âmbito da LOAS, apresentando uma tendência de queda contínua na concessão dos benefícios assistenciais na esfera da Previdência Social

Em contrapartida à redução expressiva da RMV, a concessão do BPC, a partir da nova Lei, apresentou um resultado significativo logo no seu primeiro ano, chegando a 385 mil concessões, como pode ser observado do Gráfico 1, tendo como resultado, logo de imediato, uma ampla cobertura da clientela e expansão sustentada nos anos seguintes.

**Gráfico 1 - Evolução do número dos Amparos Assistenciais/LOAS de 1996 a 2018**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS).

<sup>13</sup> Primeiro programa de transferência implementado no Brasil na década de 1970 para tender uma restrita parcela de idosos e pessoas com deficiência pobres que já haviam contribuído para previdência social.

<sup>14</sup> Os benefícios assistenciais incluem as Rendas Mensais Vitalícias (RMV), as Pensões Mensais Vitalícias (PMV) e os Amparos Assistenciais. Esses benefícios são comumente chamados de Benefício de Prestação Continuada (BPC), pois são pagos de forma contínua ao longo do tempo (ROCHA, 2013).

É importante ressaltar que a crescente participação do BPC (também chamado de Amparo Assistencial) em se deu fundamentalmente na área urbana. Esse fato se justifica em decorrência da existência de um mecanismo para financiamento da aposentadoria dos trabalhadores rurais, o FUNRURAL<sup>15</sup>. Esse benefício para o trabalhador rural, que inicialmente correspondia a meio salário mínimo, não era vinculado a nenhuma contribuição previdenciária precedente, sendo necessário comprovar o exercício da atividade rural.

Como independem de contribuição prévia, o número de benefícios pagos de aposentadoria rural se expandiu celeremente após a promulgação da Constituição 1988, que não só deu novas garantias de direito ao trabalhador rural, como estabeleceu um piso universal para os benefícios previdenciários e assistenciais, que passou a equiparar-se ao salário mínimo. (ROCHA, 2013, pp. 10-11)

Ao longo do tempo, os programas essencialmente assistenciais, como é o caso da RMV e do Amparo Assistencial, perderam seu espaço na área rural para a aposentadoria do trabalhador rural.

### 2.3.3 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

O PETI foi criado pelo Governo Federal no ano de 1996, implantado inicialmente no Mato Grosso do Sul, para o enfrentamento do trabalho infantil em carvoarias e em zonas de canaviais e sisal, numa ação articulada entre a União, estado e municípios, apoiado pela Organização Internacional do Trabalho. Posteriormente, sua cobertura foi ampliada para os estados de Pernambuco, Bahia, Sergipe e Rondônia houve uma ampliação do programa passando a ser destinado também às crianças e adolescentes de áreas rurais e urbanas de todo o país. Uma tentativa do Estado brasileiro de implantar políticas públicas para proteger crianças de 7 a 14 anos em condições de trabalho infantil.

Em termos gerais, o PETI consiste em um conjunto de ações voltados a crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos visando proteger e retirá-las da prática do trabalho infantil, com exceção do trabalho na condição de aprendiz a partir de 14 anos. Com o objetivo de enfrentamento das piores formas de trabalho infantil, prioriza o público de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos trabalhando em atividades perigosas, insalubres, penosas ou degradantes, com exceção para o atendimento de crianças com até 15 anos de idade em situações de exploração sexual. O programa tem natureza intergovernamental e intersetorial, o

---

<sup>15</sup> Esse mecanismo é considerado híbrido, pois assume caráter assistencial e previdenciário, além disso, não utiliza nenhum critério de renda para elegibilidade.

que implica ações articuladas e compartilhadas ente as três esferas de governo, o envolvimento de organizações governamentais e não governamentais para desenvolver as iniciativas, estratégias e ações voltadas ao enfrentamento ao trabalho infantil.

O programa, que se tornou de âmbito nacional, contempla a transferência de renda no valor de R\$ 15 a R\$ 45 por criança/mês, o trabalho social com famílias e oportunidades de serviços de convivência e fortalecimento de vínculo para crianças e adolescentes retirados do trabalho infantil.

#### 2.3.4 Bolsa Escola federal

As experiências bem-sucedidas do programa Bolsa Escola ganhou popularidade e foi alvo de várias outras iniciativas locais. No entanto, na maioria dos casos, os municípios não dispunham de condições básicas para operacionalizar um programa de transferência de renda e nem recursos financeiros para custeá-lo, o que levou a reduzido número de casos bem-sucedidos.

Nesse cenário de fracasso das iniciativas locais, foi aprovado pelo governo federal o Bolsa Escola federal<sup>16</sup>, que previa apoio financeiro aos municípios para implementarem um programa de transferência monetária nos moldes do Bolsa Escola. Além disso, previa cobertura de todos os municípios brasileiros em cinco anos. O público-alvo era as famílias com crianças em idade escolar de 7 a 14 anos com renda *per capita* de até meio salário mínimo – assim como era o programa pioneiro do DF – e exigia que as crianças apresentassem pelo menos 85% da frequência escolar.

Entretanto, após três anos de execução do programa, os resultados apresentados estavam muito abaixo do esperado. Várias eram as razões para o insucesso do programa nessa primeira fase (de 1998 a 2000). Conforme coloca Rocha (2013, p. 52), “O programa tinha reconhecidas fragilidades estruturais quanto ao seu desenho, aos procedimentos de cadastramento e a seleção de beneficiários, e à relação entre municípios e o governo federal, representado pelo MEC”.

Devido as dificuldades dessa primeira fase do programa Bolsa Escola federal, o governo federal decidiu relançar o programa em novas bases<sup>17</sup>. A segunda fase teve início no segundo semestre de 2001, estabelecendo um valor único de R\$ 15 mensais por criança, com limite de

---

<sup>16</sup> Lei 9.533, de 10 de dezembro de 1997.

<sup>17</sup> A partir da Medida Provisória 2.140, de 13 de fevereiro de 2001.

R\$ 45 por família, ou seja, o valor máximo do benefício era destinado a famílias com três crianças ou mais com idades de 6 a 15 anos (ROCHA, 2013).

### 2.3.5 Bolsa Alimentação e Auxílio Gás

Novos programas de transferência condicionada a renda foram criados pelo governo FHC durante o seu segundo mandato: o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás.

O Bolsa Alimentação (Programa de Renda Mínima vinculado à Saúde) foi criado em 6 de setembro de 2001, vinculado ao Ministério da Saúde com o intuito de reduzir deficiências nutricionais e de saúde de gestantes, nutrizes e crianças de até 6 anos. Sendo assim, para receber o benefício de R\$ 15 a R\$ 45 por família, o programa tinha como critério de elegibilidade renda *per capita* de até meio salário mínimo e exigia acompanhamento de pré-natal pelas gestantes, acompanhamento nutricional e de doenças crônicas e vacinação em dia.

O Auxílio Gás foi lançado em 2002, para compensar a população de baixa renda pela eliminação do subsídio estatal do botijão de gás. Assim como os outros programas, a renda de meio salário mínimo *per capita* era exigida para ser elegível ao recebimento do benefício de R\$ 15 por família a cada dois meses. Esse foi o primeiro programa que tinha como objetivo atender a todos os pobres, ou seja, apresentava caráter universal (ROCHA, 2013; SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2014).

Os programas criados durante o Governo de FHC, de modo geral, apresentaram diversos problemas, desde a superposição dos programas, cobertura dos potenciais beneficiários, a operacionalização. Contudo, essas iniciativas foram cruciais para criar as bases para construção da principal política de transferência de renda do país, o Bolsa família.

### 2.3.6 Programa Bolsa Família

Com a ascensão do governo Lula, eleito nas eleições de 2002, foi lançado em janeiro de 2003 o programa Fome Zero que visava atuar em diferentes frentes no combate à pobreza. Dentro desse programa, no entanto, havia um componente de transferência de renda que foi chamado de Cartão Alimentação, com o objetivo de garantir uma renda mínima para famílias em situação de insegurança alimentar.

Esse mecanismo, assim como os programas que o antecederam, adotou a renda familiar *per capita* igual ou menor que meio salário mínimo como único critério de elegibilidade, configurando o Cartão Alimentação como uma proposta de universalizar o benefício para toda

a população pobre. Além disso, um outro diferencial com relação aos programas já existentes era o valor único de R\$ 50 por família.

O intuito do governo federal era realizar a implantação gradativa do Cartão Alimentação do programa Fome Zero, priorizando inicialmente os municípios do semiárido do Nordeste. No entanto, os resultados apresentados no primeiro semestre do programa não foram satisfatórios, o que levou o governo a abandoná-lo e criar, em outubro do mesmo ano, um novo programa, o Bolsa Família.

Nessa conjuntura, o Programa Bolsa Família foi instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, com o objetivo de unificar os programas que o antecederam (o Bolsa Escola, o Cartão Alimentação, o Auxílio-Gás, a Bolsa Alimentação).

Em quase duas décadas de existência o Programa Bolsa Família passou por diversos aprimoramentos no seu desenho e nos instrumentos operacionalizadores para garantir o seu funcionamento e alcançar os seus objetivos. Reconhecido e premiado internacionalmente pelo seu sucesso enquanto política de enfrentamento à pobreza, o Bolsa Família tornou-se o programa de transferência de renda mais bem focalizado, de maior alcance e mais eficiente do mundo. O reconhecimento angariado pelo programa pode ser percebido pelos seus efetivos resultados alcançados ao longo dos anos (CAMPELLO; BRANDÃO, 2020).

Ao longo dos anos o programa foi sendo aprimorado com base nos aprendizados adquiridos pelos gestores, do entendimento das carências do seu público-alvo, sem abandonar as bases conceituais do programa que, articuladas e fortalecidas, explicam os extraordinários resultados alcançados pelo programa. Os parâmetros e o valor do benefício do Bolsa Família evoluíram desde sua criação, em 2003. As mudanças em seu desenho e os reajustes nos valores do benefício podem ser verificadas no Quadro 3 a seguir.

**Quadro 3 – Mudanças no desenho de benefícios e reajustes do Bolsa Família (2003-2014)**

Ano	Mudanças e reajustes	Desenho de benefícios (ao final do ano)
2003	OUTUBRO Criação do Programa Bolsa Família com duas linhas de elegibilidade referidas, mas não vinculadas, aos valores de 1/4 e 1/2 salário mínimo (R\$ 200 no início de 2003) de renda familiar per capita, com um benefício básico somente para as famílias extremamente pobres, e outro variável por criança de 0 a 15 anos, até o limite de 3 crianças	Pobreza Extrema: renda até R\$ 50 Básico: R\$ 50 Crianças: R\$ 15 a R\$ 45  Pobreza: renda de R\$ 50 a R\$ 100 Crianças: R\$ 15 a R\$ 45
2006	ABRIL Primeiro reajuste do valor das linhas de elegibilidade, sem mudança no desenho de benefícios	Pobreza Extrema: renda até R\$ 60 Básico: R\$ 50 Crianças: R\$ 15 a R\$ 45

		Pobreza: renda de R\$ 60 a R\$ 120 Crianças: R\$ 15 a R\$ 45
2007	JULHO Os benefícios são reajustados  DEZEMBRO Primeira alteração no desenho de benefícios, com a criação do benefício para até 2 jovens de 16 e 17 anos	Pobreza Extrema: renda até R\$ 60 Básico: R\$ 58 Crianças: R\$ 18 a R\$ 54 Jovens: R\$ 30 a R\$ 60  Pobreza: renda de R\$ 60 a R\$ 120 Crianças: R\$ 18 a R\$ 54 Jovens: R\$ 30 a R\$ 60
2009	ABRIL As linhas são reajustadas para R\$ 69 e R\$ 137  JULHO As linhas de elegibilidade são novamente reajustadas para os valores que vigoram até ao menos o final de 2012. Ainda em julho, os benefícios são reajustados	Pobreza Extrema: renda até R\$ 70 Básico: R\$ 68 Crianças: R\$ 22 a R\$ 66 Jovens: R\$ 33 a R\$ 66  Pobreza: renda de R\$ 70 a R\$ 140 Crianças: R\$ 22 a R\$ 66 Jovens: R\$ 33 a R\$ 66
2011	MARÇO Os benefícios são reajustados e ocorre a segunda alteração no desenho de benefícios, com a expansão do limite de 3 para 5 crianças  JUNHO Ocorre a segunda alteração no desenho de benefícios variáveis, com a expansão do limite de 3 para 5 crianças	Pobreza Extrema: renda até R\$ 70 Básico: R\$ 70 Crianças: R\$ 32 a R\$ 160 Jovens: R\$ 38 a R\$ 76  Pobreza: renda de R\$ 70 a R\$ 140 Crianças: R\$ 32 a R\$ 160 Jovens: R\$ 38 a R\$ 76
2012	MAIO É introduzida a transferência per capita na forma do benefício para superação da pobreza extrema, para as famílias com ao menos uma criança de 0 a 6 anos que, após receberem o Bolsa Família, permaneciam extremamente pobres  NOVEMBRO Anuncia-se a redefinição da faixa etária das crianças para 0 a 15 anos para o recebimento do Benefício para Superação da Extrema Pobreza	COM CRIANÇAS DE 0 a 15 ANOS Pobreza Extrema: renda até R\$ 70 Básico: R\$ 70 Crianças: R\$ 32 a R\$ 160 Jovens: R\$ 38 a R\$ 76 BSP: hiato per capita remanescente  SEM CRIANÇAS DE 0 a 15 ANOS Pobreza Extrema: renda até R\$ 70 Básico: R\$ 70 Jovens: R\$ 38 a R\$ 76  COM OU SEM CRIANÇAS Pobreza: renda de R\$ 70 a R\$ 140 Crianças: R\$ 32 a R\$ 160 Jovens: R\$ 38 a R\$ 76
2013	MARÇO Extensão do Benefício para Superação da Extrema Pobreza para todas as famílias que, após receberem o Bolsa Família, permaneciam extremamente pobres	Pobreza Extrema: renda até R\$ 70 Básico: R\$ 70 Crianças: R\$ 32 a R\$ 160 Jovens: R\$ 38 a R\$ 76 BSP: hiato per capita remanescente  Pobreza: renda de R\$ 70 a R\$ 140 Crianças: R\$ 32 a R\$ 160

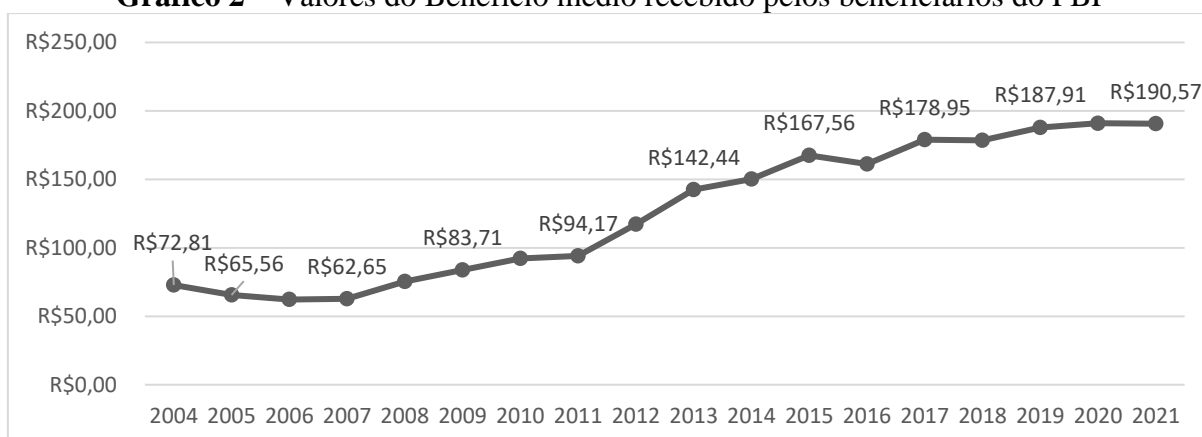
		Jovens: R\$ 38 a R\$ 76
2014	JUNHO Reajuste das linhas de elegibilidade e dos valores dos benefícios	Pobreza Extrema: renda até R\$ 77 Básico: R\$ 77 Crianças: R\$ 35 a R\$ 175 Jovens: R\$ 42 a R\$ 84 BSP: hiato per capita remanescente Pobreza: renda de R\$ 77 a R\$ 154 Crianças: R\$ 35 a R\$ 175 Jovens: R\$ 42 a R\$ 84

Fonte: Osorio e Soares (2014).

Segundo informações disponibilizadas pelo Ministério da Cidadania, em 2021 as linhas de pobreza e extrema pobreza, respectivamente, adotadas como critério de elegibilidade para o Bolsa Família eram: famílias com renda *per capita* que varie entre o intervalo de R\$ 89,01 e R\$ 178/mês, desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos, e as famílias com renda *per capita* de até R\$ 89/mês. Os tipos e o valor do benefício para cada família podia variar, a depender da composição e da renda das famílias. O benefício básico, no valor de R\$ 89, é pago apenas às famílias extremamente pobres. Os critérios de elegibilidade e os valores transferidos aos beneficiários teve sua última atualização em 2016.

O Gráfico 2 exibe valores do benefício médio recebido pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família de 2004 a 2021<sup>18</sup>, tendo como referência os valores pagos no mês de janeiro de cada ano. Embora o benefício variasse, dependendo da composição familiar e da renda *per capita*, o valor do benefício médio não ultrapassou o valor de R\$ 200.

**Gráfico 2 – Valores do Benefício médio recebido pelos beneficiários do PBF**



Fonte: Elaborado própria com base nos dados da SAGI

O programa foi desenhado reconhecendo que a pobreza atinge de forma diferenciada as famílias e por isso a renda a ser transferida para as famílias não poderiam assumir um valor

<sup>18</sup> A partir de novembro de 2021 o BF foi substituído pelo Programa Auxílio Brasil.

único. Considerando esse fator, foram definidos valores variáveis que dependem do perfil de cada família (composição familiar) e da *renda per capita*.

O desenho de um programa mais complexo, com benefícios variáveis para famílias com crianças e adolescentes e para gestantes, se justifica pelo objetivo de provocar maior impacto sobre a pobreza, tendo em vista que um valor muito baixo igual para todos teria pouco efeito sobre a pobreza e se fosse um valor muito alto, capaz de superar a situação da pobreza, poderiam ser insustentáveis do ponto de vista do custo fiscal.

Um dos aspectos da pobreza é sua tendência de perpassar entre as gerações, nesse sentido, o programa buscou, através das condicionalidades relacionadas à educação e a saúde, assegurar às crianças e aos adolescentes acesso aos direitos básicos de atendimento nos sistemas públicos.

Para continuar recebendo o Bolsa Família são impostas algumas condicionalidades, a saber, manter a frequência na escolar das crianças e dos adolescentes de 6 a 17 anos, manutenção de cuidados básicos de saúde e cumprir o calendário de vacinação, acompanhamento nutricional das crianças e de pré-natal das gestantes. Além disso, é necessário manter o Cadastro Único atualizado para continuar recebendo a transferência monetária.

Sobre as condicionalidades associado ao recebimento do benefício do Bolsa Família:

O objetivo primordial nunca foi punir, mas sim assegurar às crianças de famílias pobres acesso a direitos que poderiam mudar seu futuro. Por ser uma porta de entrada das famílias vulneráveis, torna-se também um mecanismo de pressão para o Estado viabilizar a oferta desses serviços e fazer frente a essa demanda, sem o que não seria possível exigir contrapartida das famílias. (CAMPELLO; BRANDÃO, 2020, p. 20)

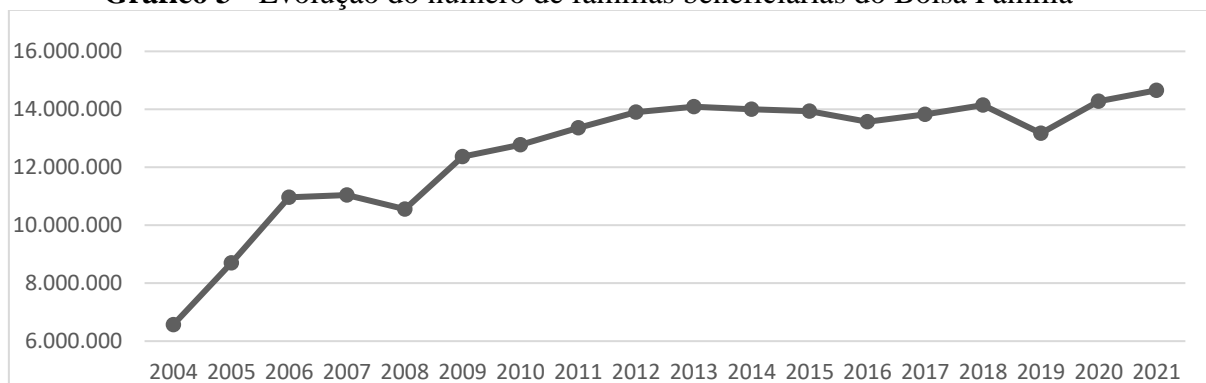
Quando se trata da operacionalização do programa, apesar de ser um programa federal, sua implementação e funcionamento depende da cooperação entre os entes federados (governo federal, estados e municípios). O cadastramento, acompanhamento e garantia de acesso aos serviços são realizados pelas redes estaduais e municipais de assistência social, saúde e educação.

Uma forma de verificar o seu alcance ao longo dos anos é olhando para o número de famílias que foram beneficiadas pelo programa desde a sua criação. O programa beneficiou em seu primeiro mês de execução 3,6 milhões de famílias brasileiras se expandiu rapidamente, atingindo mais de 6 milhões de famílias ao final do seu primeiro ano de execução. No entanto, a incorporação dos programas unificados pelo Bolsa Família ocorreu gradualmente, somente em 2006 haviam sido absorvidos quase que integralmente quando o programa atinge sua meta de cobertura de 11 milhões de famílias.



No Gráfico 3, a seguir pode ser observada a evolução do número de famílias contempladas pelo Bolsa Família.

**Gráfico 3 - Evolução do número de famílias beneficiárias do Bolsa Família**



Fonte: Elaborado própria com base nos dados da SAGI.

A expansão contínua do programa, como principal política social do país e parte estratégica do plano para erradicar a extrema pobreza no Brasil, permitiu uma cobertura universal da população pobre que atendessem aos critérios de elegibilidade e contribuiu para que o Brasil fosse retirado em 2014 do mapa da fome, se consolidando como a maior política de transferência de renda do país e ganhando reconhecimento mundialmente.

### 2.3.7 Auxílio Emergencial

Em 2020, diante da necessidade de medidas restritivas para o enfrentamento da pandemia da Covid-19, houve a necessidade de criar uma política emergencial para proteção social dos grupos mais vulneráveis. Assim, foi instituído por lei, no início de abril de 2020, a Renda Básica Emergencial (RBE), para o pagamento do benefício no valor de R\$ 600,00 por adultos e R\$ 1200,00 para mães chefes de famílias. O pagamento da RBE foi aprovado por três meses, podendo ser prorrogado pelo Congresso.<sup>19</sup>

Para delimitar o público que seria atendido pela RBE, o Auxílio de Emergencial (AE), foram adotados os seguintes critérios: os inscritos no Cadastro Único, inclusive os beneficiários do Bolsa Família, com exceção de aposentados e beneficiários do BPC; Microempreendedores Individuais (MEI) e intermitentes; contribuintes individuais (CI) da Previdência Social; desempregados fora do seguro-desemprego e trabalhadores informais. Apenas os indivíduos com rendimentos tributáveis em 2018 acima de R\$ 28.559,70 ficaram de fora da população-

<sup>19</sup> O Auxílio Emergencial foi prorrogado para cinco meses. Após essa prorrogação houve nova expansão das parcelas do benefício, contudo, foram reduzidos tanto o valor do benefício quanto o número de beneficiários.

alvo. Além disso, para ter direito ao AE, exigia-se idade mínima de 18 anos ou ser mãe de família com renda *per capita* de até meio salário mínimo mensal ou renda familiar mensal total de até três salários mínimos.<sup>20</sup>

O acesso ao AE ocorreu por meio de contas digitais (CAIXA Tem) e cadastro via aplicativo. Os que não possuíam cadastro Único tiveram que se cadastrar em um aplicativo da Caixa Econômica Federal (CEF). Contudo, muitas pessoas tiveram que passar por um longo período de análise do pedido. Vários problemas foram enfrentados durante a implementação do programa, como dificuldade de cadastramento para aqueles que apresentavam irregularidade no CPF, acesso ao aplicativo para o cadastramento, filas para saques nas agências da CEF, mesmo com as recomendações de distanciamento social, entre outras questões (BEZERRA, 2021; CARVALHO, 2020).

Uma visão geral a respeito dos AEs pode ser obtida a partir do Quadro 4, a seguir. O AE I foi instituído no início de abril de 2020, como um benefício emergencial temporário, inicialmente previsto para durar três meses (abril, maio e junho), mas foi prorrogado por mais dois meses (julho e agosto). Para o AE I e II foi repassado cinco parcelas de R\$ 600,00 aos cidadãos que atendessem aos critérios de elegibilidade. Contudo, a Lei previa que a mulher chefe de família monoparental poderia receber duas cotas do AE (R\$ 1200,00). Além disso, em casos excepcionais onde a mulher chefe de família monoparental, com pelo menos uma pessoa menor de 18 anos e outra maior de 18 anos (que tenha o direito ao benefício), poderia receber o valor de R\$ 1800,00.

**Quadro 4 – Síntese dos principais aspectos dos Auxílios Emergenciais**

<b>Auxílio Emergencial (AE I)</b>	
<b>Legislação</b>	Lei 13.892 de 02 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC).
<b>Período</b>	Abril, maio e junho de 2020 (3 parcelas).
<b>Valores</b>	De R\$ 600, R\$ 1200 a R\$ 1800.
<b>Prorrogação do Auxílio Emergencial (AE II)</b>	
<b>Legislação</b>	Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020. Altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, para prorrogar o período de pagamento do auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.
<b>Período</b>	Julho e agosto de 2020 (3 parcelas)
<b>Valores</b>	De R\$ 600, R\$ 1200 a R\$ 1800.
<b>Auxílio Emergencial Residual (AE III)</b>	
<b>Legislação</b>	Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020. Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de

<sup>20</sup> Informações retirados do site do Ministério da Cidadania.

	importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.
<b>Período</b>	Setembro, outubro, novembro e dezembro de 2020 (4 parcelas).
<b>Valores</b>	Cotas reduzidas pela metade em relação ao AE I e II.
<b>Auxílio Emergencial 2021 (AE IV)</b>	
<b>Legislação</b>	Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021. Institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19).
<b>Período</b>	Abril, maio, junho e julho de 2021 (4 parcelas).
<b>Valores</b>	R\$ 150, R\$ 250 a R\$ 375.
<b>Prorrogação do Auxílio Emergencial 2021 (AE V)</b>	
<b>Legislação</b>	Decreto nº 10.740, de 5 de julho de 2021. Prorroga o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), instituído pela Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021.
<b>Período</b>	Agosto, setembro e outubro de 2021 (3 parcelas).
<b>Valores</b>	R\$ 150, R\$ 250 a R\$ 375.
<b>Auxílio Emergencial Retroativo (AE VI)</b>	
<b>Legislação</b>	Medida Provisória nº 1.084, de 24 de dezembro de 2021. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 4.153.017.000,00, para o fim que especifica, e dá outras providências.
<b>Período</b>	Agosto de 2022.
<b>Valores</b>	Entre R\$ 600 e R\$ 3000 (proporcional ao número de parcelas recebidas em 2020, referente aos primeiros 5 meses do AE).

Fonte: Silva (2022).

Para ter direito ao AE I e II era necessário atender aos seguintes critérios: ser maior de 18 anos (exceto mães adolescentes); renda *per capita* familiar de meio salário-mínimo ou renda familiar mensal total de até três salários mínimos; não ter tido rendimentos tributáveis em 2018; máximo de duas pessoas por família; mulheres chefes de família monoparental podendo receber o dobro da cota.

Com o projeto de Lei nº 873/2020, do Senador Randolfe Rodrigues (Rede-AP), o público do Auxílio Emergencial foi ampliado, passando a incluir catadores de materiais recicláveis, seringueiros, taxistas, mototaxistas, motoristas de aplicativos, manicures, diaristas, pescadores artesanais e mães adolescentes, ou seja, as mães menores de 18 anos (SILVA; SOUZA; LIMA, 2021).

Para a segunda extensão do AE até dezembro, o AE residual (AE III), foram adotados novos critérios para o acesso ao benefício, aumentando as restrições, como exposto a seguir:

[...] exclusão de preso em regime fechado e de brasileiros residentes no exterior; sobre o Imposto de Renda da pessoa física foi considerada a declaração de 2020, com exclusão dos que receberam rendimentos isentos, não tributáveis ou tributáveis na fonte acima de R\$ 40.000, ficando ainda de fora pessoas incluídas na declaração como dependentes; foi retirado do auxílio quem tinha, em 31 de dezembro de 2019, a posse ou a propriedade de bens e direitos em valor de R\$ 300 mil, sendo ainda excluído quem adquiriu vínculo

de emprego com carteira assinada; quem obteve benefício previdenciário ou assistencial, como aposentadoria, Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou pensão por morte. Foi, porém, mantida a acumulação do benefício para mulher chefe de família; contudo, ela deveria ser a única a receber o auxílio na família. (SILVA; SOUZA; LIMA, 2021, p. 114)

Após o fim do AE residual, o benefício emergencial foi interrompido durante os três primeiros meses de 2021. Somente após forte pressão, o Governo federal lançou o AE 2021, destinado aos cidadãos que receberam o auxílio ou sua extensão em 2020 e que atendiam aos critérios estabelecidos pela nova medida provisória, que impunha critérios ainda mais restritivos que os critérios estabelecidos em 2020.<sup>21</sup> Como resultado das restrições, houve uma redução significativa do número de beneficiários. De acordo com dados divulgados pelo Portal da Transparência<sup>22</sup>, enquanto em 2020 cerca de 70 milhões de brasileiros foram atendidos pelo AE, esse número foi reduzido para aproximadamente 73 milhões de beneficiários em 2021. Alguns dos critérios de exclusão do AE 2021 (AE IV e V) consistem em:

[...] não pagamento ao trabalhador com vínculo empregatício formal ativo; que receba benefício previdenciário, assistencial ou trabalhista; com renda familiar per capita acima de meio salário-mínimo; que seja membro de família com renda total acima de três salários-mínimos; que residam no exterior; tenha recebido, em 2019, rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70; tenha posse ou propriedade de bens ou direitos no valor de R\$ 3000,00, em 31 de dezembro de 2019; tenha recebido rendimentos isentos, não tributáveis ou tributados exclusivamente na fonte, com somatório superior a R\$ 40.000,00; tenha sido incluído, em 2019, como dependente de declarante sobre a Renda de Pessoa Física; esteja preso em regime fechado ou receba auxílio reclusão; tenha menos de 18 anos, exceto no caso de mães adolescentes, sendo o benefício limitado a uma pessoa por família. (SILVA; SOUZA; LIMA, 2021, pp. 115-116)

Vale mencionar que os valores pagos pelo AE 2021, em suas duas rodadas (4 + 3 parcelas), também foram reduzidos. Parcela de R\$ 150,00 por mês para família unipessoal, parcela de R\$ 250,00 por mês para família composta por mais de uma pessoa e parcela de R\$ 375 por mês para mulheres chefe de família monoparental, com pelo uma pessoa menor de 18 anos na família.

O AE retroativo tem como público-alvo homens chefes de família monoparental que fossem os únicos responsáveis pelo sustento dos filhos. A medida provisória 1.084 foi publicada em 24 de dezembro de 2021, atendendo à derrubada do veto do presidente Jair Bolsonaro pelo

---

<sup>21</sup> As informações sobre o público-alvo e os critérios do Benefício Emergencial podem ser encontradas no site do Ministério da Cidadania, disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial>.

<sup>22</sup> Os dados divulgados pela Controladoria-Geral da União através do Portal da Transparência estão disponíveis em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios?ano>.

congresso nacional em junho de 2021. Nesse sentido, o decreto prevê que os pais chefe de famílias monoparental que durante a vigência do AE em 2020 tenham recebido apenas a cota simples de R\$ 600,00. Sendo assim, o valor a ser recebido condiz com número de parcelas que tenha recebido durante o AE I e II, podendo chegar até o valor total de R\$ 3000,00.

### 2.3.8 Programa Auxílio Brasil

O Programa Auxílio Brasil foi inicialmente instituído pela Medida Provisória (MP) 1061, em 9 de agosto de 2021. Essa mesma MP anunciou o encerramento do Programa Bolsa Família, que estava em vigor desde 2004. Em 8 de novembro de 2021 foi publicado o decreto nº 10.852 que define os valores de cada benefício que compõe o Auxílio Brasil e estabelece que famílias atendidas pelo Bolsa Família sejam automaticamente migradas para o novo programa social. Em 29 de dezembro do mesmo ano, foi publicada a Lei nº 14.284 que instituiu o novo programa.

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. (BRASIL, 2022)

De acordo o Ministério da Cidadania, o Programa Auxílio Brasil consiste em um programa de transferência de renda direta e indireta que engloba várias outras políticas públicas de assistência social, saúde, educação, emprego e renda, com foco em famílias em situação de pobreza, extrema pobreza e em regra de emancipação (regra que garante que as famílias não percam o benefício assim que a renda familiar ultrapassar o limite da renda permitida pelo programa). O seu comando é de competência do Ministério da Cidadania, responsável por gerenciar os benefícios do programa e destinar os recursos para o seu pagamento.

As linhas reajustadas que definem a elegibilidade das famílias ao programa são as seguintes: famílias em situação de extrema pobreza são aquelas que possuem renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 105,00 (cento e cinco reais), e as em situação de pobreza com renda familiar mensal *per capita* entre R\$ 105,01 e R\$ 210,00 (cento e cinco reais e um centavo e duzentos e dez reais).

O Programa Auxílio Brasil conta com algumas modalidades, composto por alguns benefícios básicos e outros auxílios complementares, cada um com suas regras e valores. Sendo

assim, o valor total do benefício para cada família depende de quais benefícios ela tem direito. O Quadro 5 traz os valores e a quem se destina cada benefício que compõe o programa.

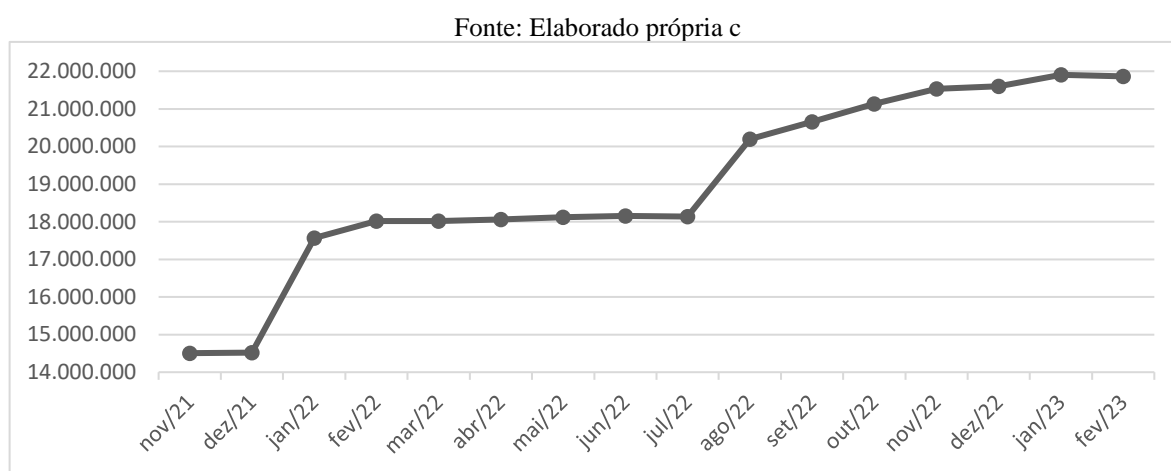
**Quadro 5 – Benefícios que compõem o Programa Auxílio Brasil**

<b>Benefício</b>	<b>Público-alvo</b>	<b>Valor do benefício</b>
Benefício Primeira Infância	Famílias com crianças entre zero e 36 meses incompletos, podendo ter, no máximo, 5 benefícios por grupo familiar.	R\$ 130.
Benefício Composição familiar	Famílias com crianças entre 36 meses e jovens de até 17 anos de idade, ou jovens de 18 a 21 anos que estejam matriculados na educação básica, limitado a cinco benefícios por família	R\$ 65 por pessoa.
Benefício de Superação da extrema Pobreza	Caso a renda mensal por pessoa não supere a linha da extrema pobreza. O benefício leva em consideração a renda familiar e a quantidade de membros da família.	R\$ 25, no mínimo, para cada membro da família.
Benefício Compensatório de Transição	Beneficiários do Bolsa Família que perderem parte do valor recebido com o Auxílio Brasil.	Será pago um valor compensatório durante a implementação do novo programa e mantido até que o valor recebido seja maior do que o anterior.
Auxílio Esporte Escolar	Estudantes de 12 a 17 anos incompletos que se destacarem nos Jogos Escolares Brasileiros e membros de famílias que recebem o Auxílio Brasil.	O benefício será pago em uma parcela única de R\$ 1 mil à família do estudante mais 12 parcelas mensais de R\$ 100 por estudante.
Bolsa de Iniciação Científica Júnior	Estudantes beneficiários do Auxílio Brasil que tenham bom desempenho em competições acadêmicas e científicas.	12 parcelas mensais de R\$ 100 e uma parcela única de R\$ 1 mil à família do estudante.
Auxílio Criança Cidadã	Responsável por família que tenha criança de zero a 48 meses incompletos que não conseguiram vaga em creches públicas ou privadas da rede conveniada.	R\$ 200 para famílias que tenham crianças matriculadas em turno parcial, e R\$ 300 para famílias com crianças matriculadas em turno integral.
Auxílio Inclusão Produtiva Rural	Agricultores familiares inscritos no Cadastro Único. O pagamento de mais de um auxílio por pessoa e família não é permitido.	O valor será de R\$ 200 mensais pode ser pago por até 36 meses
Auxílio Inclusão Produtiva Urbana	Beneficiários do Auxílio Brasil que comprovarem vínculo de emprego formal.	R\$ 200 por mês, limitando-se a um benefício por pessoa e por família.

Fonte: Elaboração própria com base na legislação pertinente.

Olhando para os dados disponibilizados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), do Ministério da Cidadania, com o Auxílio Brasil houve um aumento relevante do número de novas famílias para o recebimento do benefício em um curto período de tempo. Em novembro de 2021, quando o programa entrou em vigor em substituição ao PBF, 14,5 milhões de famílias foram atendidas, em novembro de 2022, um ano após o seu início, esse número subiu para 21,5 milhões de famílias. Esses números representam uma adição de mais de 7 milhões de famílias em apenas um ano.

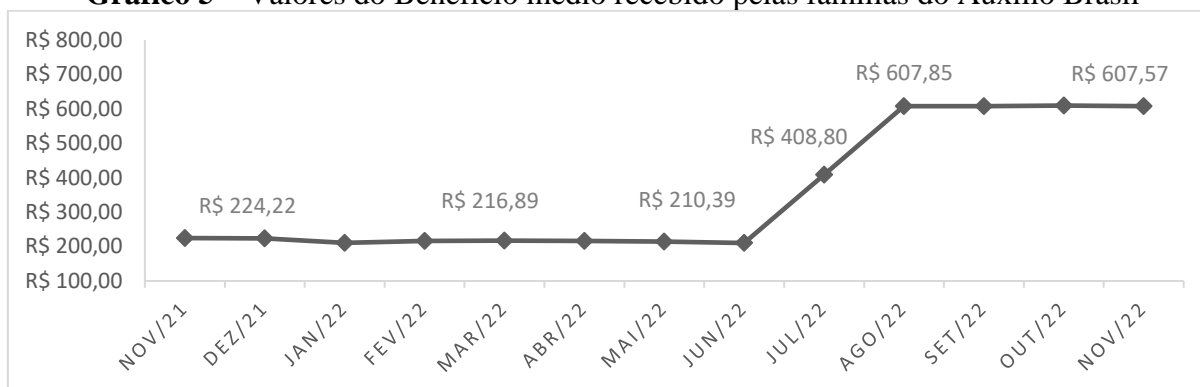
**Gráfico 4 - Número de famílias beneficiadas pelo Auxílio Brasil**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SAGI.

O valor médio do benefício em novembro de 2021 foi de R\$ 224,22. Já em 7 dezembro de 2021, através da MP 1076, o Presidente da República instituiu o Benefício Extraordinário, garantindo o pagamento mínimo de R\$ 400,00 para todas as famílias atendidas pelo programa. Com a Lei nº 14.342, de 18 de maio de 2022, foi incorporado o Benefício Extraordinário ao Programa Auxílio Brasil, passando a fazer parte da cesta de benefícios do programa de forma permanente, a partir do mês de julho de 2022. Já em agosto de 2022, as famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil passaram a receber R\$ 200,00 reais mensais adicionais, a título de Benefício Complementar, conforme a Emenda Constitucional nº 123/2022.

O Gráfico 5, a seguir, mostra os benefícios médios recebidos pelas famílias contempladas pelo programa, desde sua implementação até o mês de novembro de 2022.

**Gráfico 5 – Valores do Benefício médio recebido pelas famílias do Auxílio Brasil**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SAGI.

Nota: O cálculo do benefício médio considera apenas as famílias que não estão suspensas.

Conforme a Lei nº 14.431, de 3 de agosto, o Programa Auxílio Brasil passou a disponibilizar crédito consignado para beneficiários do programa. O empréstimo consignado é uma modalidade de empréstimo que permite aos beneficiários de programas assistenciais do Governo Federal, como o Programa Auxílio Brasil, descontar as amortizações de seus empréstimos contratados em instituições financeiras credenciadas pelo Ministério da Cidadania.

As regras gerais do empréstimo destinado aos beneficiários do Programa Auxílio Brasil são as seguintes: pode ser realizado pelo familiar responsável pela família beneficiária; a parcela do empréstimo pode representar até 40% do valor do benefício e os pagamentos são descontados mensalmente diretamente do benefício da família; o valor do empréstimo pode ser dividido em, no máximo, 24 parcelas mensais; a uma taxa máxima de juros é de 3,5 %.

Essa possibilidade de empréstimo atrelado a uma política de transferência de renda revela mais uma forma de ganho privado em torno de políticas sociais. Não é de hoje que o processo de privatização na oferta de serviços sociais vem ocorrendo, no entanto, nos últimos tempos, sob a lógica do capitalismo financeiro e da doutrina neoliberal, novas formas de beneficiar o capital privado em detrimento dos ganhos sociais tem se aprofundado. A prova disso é a criação de um mecanismo que permite famílias pobres comprometerem sua renda por meio do endividamento sob a forma de empréstimos consignados.

### 2.3.9 Auxílio Gás dos Brasileiros

Em novembro de 2021, foi criado pelo governo Bolsonaro o auxílio Gás dos Brasileiros<sup>23</sup>, instituído pela Lei nº 14.237 com o objetivo de minimizar o efeito do preço do

<sup>23</sup> L14237 (planalto.gov.br)



gás liquefeito de petróleo (GLP) sobre o orçamento das famílias de baixa renda. O público-alvo desse auxílio são as famílias com renda familiar mensal per capita menor ou igual a meio salário-mínimo inscritas no CadÚnico e as famílias que tenham entre os seus membros residentes no mesmo domicílio algum beneficiário do BPC.

Conforme determinado pela lei, o auxílio será concedido dando preferência às famílias com mulheres vítimas de violência doméstica, que estejam sob o monitoramento de medidas protetivas de urgência. Com relação ao pagamento, o do benefício é feito preferencialmente à mulher responsável pela família.

Com relação ao valor do benefício, as famílias atendidas pelo Auxílio Gás dos Brasileiros passarão a receber, a cada dois meses, um valor monetário equivalente a uma parcela de, no mínimo, 50% da média do preço nacional de referência do botijão de 13 kg de GLP<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Esse preço médio é estabelecido pelo Sistema de Levantamento de Preços (SLP) da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), nos 6 (seis) meses anteriores.

### **CAPÍTULO 3 - ANÁLISE DA PRODUÇÃO BIBLIOGRÁFICA BRASILEIRA SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL E DOS DOCUMENTOS EM QUE ELAS FORAM FORMALIZADAS**

Desde a década de 1990 vêm sendo articuladas estratégias de distribuição de renda via programas de transferências de renda condicionadas, atrelados à assistência social, como forma de mitigar a pobreza e a fome no país.

Neste capítulo, busca-se responder, sem a pretensão de exaurir os elementos que possam contribuir para o entendimento das questões levantadas, como evoluem ao longo do tempo as políticas de transferência de renda implementadas no Brasil, considerando o período de 1990 a 2023, a partir dos documentos que formalizaram tais políticas, mobilizando contribuições teóricas de pesquisadores especializados que lançaram luz sobre essa temática.

Pretende-se, portanto, trazer aspectos relevantes da evolução das PPTR no Brasil, a partir dos documentos legais em que essas políticas foram formalizadas e da bibliografia pertinente, identificando fatores que apontam para as suas transformações, continuidades e descontinuidades, destacando sua interface com o desenvolvimento.

Tem-se como pano de fundo a trajetória de avanços sociais que vinham ocorrendo desde 1988, com a promulgação da “Constituição Cidadã”, até o projeto neoliberal radicalizado entrar em ação e colocar em curso as reformas do Estado brasileiro e o plano de desconstrução dos direitos sociais conquistados nos últimos 30 anos.

Nesse contexto, algumas questões que se colocam são: Quais transformações podem ser observadas nessas políticas? Quais as ligações dessas transformações com os contextos políticos macrossociais em que ocorrem? Quais relações podem ser feitas entre as políticas públicas de transferência de renda e o desenvolvimento no Brasil?

A trajetória desses programas de transferência de renda, conforme descrição apresentada no capítulo anterior, ao longo do seu processo de desenvolvimento, apresentaram mudanças desde o seu público-alvo, passando pelos objetivos dos programas, o alcance e a cobertura, sua operacionalização, os processos que culminaram em transformações, de modo a apresentar elementos inovativos, continuidades e descontinuidades.

#### **3.1 As transferências de renda no governo FHC**

No início da década de 1990, tinha-se no Brasil um cenário adverso. O país tinha acabado de atravessar uma década de baixo crescimento econômico, elevada inflação e,

consequentemente, de elevada pobreza e desigualdade de renda. Após a estabilização monetária em 1994, ganha ênfase a necessidade de o governo enfrentar a questão social, sobretudo a questão urgente da fome. A discussão sobre a necessidade de uma renda básica vinha ganhando força desde o início da década, discutidas principalmente por personalidades vinculadas ao Partido dos Trabalhadores, como Eduardo Suplicy e José Márcio de Camargo.

Até aquele momento o sistema de proteção que o país construía ao longo do século XX, não apresentava um nível satisfatório de inclusão social, de modo que abarcasse a população mais vulnerável, sobretudo, crianças e adolescentes. Tinha-se um sistema de proteção social brasileiro que abarcava apenas aqueles que estavam ou estiveram no mercado formal de trabalho. Os benefícios sociais estavam ligados à previdência social. Somente a partir de meados da década de 1990, teve início a expansão do sistema de proteção social inclusivo, com a implementação de benefícios não contributivos, composto por TRCs e pelo BPC.

Partindo das primeiras experiências de transferência de renda que começaram a ser implementadas no primeiro ano do governo FHC, os elementos inovadores podem ser identificados desde as primeiras iniciativas. As experiências locais do programa Bolsa Escola<sup>25</sup>, implementado em alguns poucos municípios do Brasil em 1995, estabeleceram os parâmetros e criaram as condições iniciais para operar o programa dentro de um contexto socioeconômico e de um governo que impunha limites fiscais para os gastos sociais e que seguia a “cartilha” dos preceitos neoliberais, embora tenham se inspirados nas propostas iniciais de programa de renda mínima que vinham sendo discutidas no âmbito do PT.

Um primeiro elemento que caracteriza essa nova modalidade de assistência aos mais pobres consiste nas condicionalidades impostas para ter acesso ao benefício. Outro fator é que rompe com mecanismos filantrópicos de assistência aos pobres, geralmente baseados em doação de alimentos de forma esporádica e desestruturada, ou apenas em cenários de emergência, e cria uma política de transferência direta de renda, focalizada em famílias com crianças em idade escolar de 7 a 14 anos. Isto é, cria-se um programa para atender um grupo específico que antes não era contemplado por nenhuma outra política que utilizasse a renda como parâmetro e busca romper com a tradição clientelista dos programas sociais.

Tomando como exemplo o Programa Bolsa Escola Familiar, implantado no Distrito Federal (DF), como experiência local, instituído pelo Decreto nº 16.270 de 11 de janeiro de 1995<sup>26</sup> durante o governo de Cristovam Buarque. Além dos critérios de elegibilidade e

---

<sup>25</sup> Denominação para os programas que visavam garantir uma renda mínima para famílias com crianças em idade escolar.

<sup>26</sup> Decreto 16270 de 11/01/1995 (sinj.df.gov.br)

condicionalidade, um princípio importante adotado pelo programa foi privilegiar a mãe como receptora do benefício, característica que trouxe mudanças nas relações de poder nas famílias em favor das mulheres.

A expansão do Bolsa Escola para um nível federal foi possível a partir da Lei 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que criou o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) para conceder apoio financeiro aos municípios que instituam programas de transferência de renda mínima associada à educação, mas que não disponham de recursos financeiros suficientes para a implementação do programa. A lei previa que o recurso financeiro destinado aos municípios que viessem a implementar o programa era limitado a cinquenta por cento do valor total, ficando sob a responsabilidade do município os outros cinquenta por cento.

Com o PGRM, os municípios que implementassem os programas vinculados à educação estariam no encargo de operacionalizar o programa, seguindo os critérios estabelecidos pela lei, tendo os mesmos parâmetros adotados pelo primeiro programa Bolsa Escola. Os recursos federais eram destinados para famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo, com filhos ou dependentes menores de catorze anos mediante comprovação da frequência escolar dos dependentes.

Em 2001, através da Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001<sup>27</sup> foram tomadas novas providências para a execução do PGRM, vinculada às atividades socioeducativas. Com a nova Lei, houve uma mudança significativa no sistema de pagamentos. A Caixa Econômica Federal ficou na incumbência de, na qualidade de agente operador, oferecer a infraestrutura e organização a logística necessária para realizar o pagamento do benefício às famílias por meio de crédito bancário, a ser sacado por meio de cartão magnético em agências da Caixa Econômica Federal.

Nos termos da nova lei o programa Bolsa Escola passa a adotar um valor único de R\$ 15 por criança, com valor máximo de R\$ 45 para famílias com 3 ou mais crianças com idade de 6 a 15 anos, nova faixa etária adotada. Um ponto importante foi a eliminação da contrapartida dos municípios, antes responsável por complementar o benefício em 50%.

Nesse percurso dos programas de transferência de renda focalizada no Brasil, um importante marco foi a criação do Cadastro Único, em 2001, pelo Governo Federal. Por meio do Decreto nº 3.877<sup>28</sup>, de 24 de julho de 2001, foi instituído o formulário de Cadastramento Único, sob a responsabilidade da Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência Social, para ser utilizado por todos os órgãos públicos federais para a concessão de benefícios

---

<sup>27</sup> L10219 (planalto.gov.br)

<sup>28</sup> D3877 (planalto.gov.br)

relativos a programas focalizados do Governo Federal, de caráter permanente, com a finalidade de melhorar a operacionalização dos programas sociais, a partir da criação de uma base única de informações das famílias de baixa renda.

A partir de 2004, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a gestão do Cadastro Único passou a ser de responsabilidade da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, uma das secretarias do MDS. Ao longo dos anos, o Cadastro Único passou por várias melhorias, até se consolidar como principal base de informação nacional para a seleção de beneficiários de diversos programas sociais. Em 2007, o Decreto n. 6.135<sup>29</sup> trouxe mais clareza sobre os objetivos, os processos, instrumentos, operacionalização e as competências dos entes federados. A Portaria MDS n. 177<sup>30</sup>, de 16 de junho de 2011, definiu os procedimentos para a gestão do Cadastro Único para os programas sociais do Governo Federal.

O Cadastro Único, portanto, passou a ser um importante instrumento para a seleção e o acompanhamento da população pobre, como também se consolidou como o principal banco de dados que serve de base para a seleção de beneficiários de diversos programas sociais e para a formulação de novas políticas públicas.

Apesar do Bolsa Escola ser uma iniciativa inovadora – pelas razões já mencionadas –, no Brasil já havia um programa de transferência de renda focalizada, construída no âmbito da Previdência Social na década de 1970, que consistia em benefícios assistenciais pagos a uma parcela restrita da população, com a intenção de amparar aqueles que já haviam contribuído para o sistema de previdência, mas não por tempo suficiente para ter direito ao benefício previdenciário<sup>31</sup>. Esses programas tinham um caráter assistencial, destinando-se à população idosa (acima de 70 anos) e pessoas com deficiência, que não tinham condições de prover seu próprio sustento, sendo necessário comprovar renda para ser incluído.

Criado em 1974, a Renda Mínima Vitalícia, que pagava meio salário mínimo, financiado totalmente com os recursos do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), foi considerada uma iniciativa inovadora para a época e para um país em desenvolvimento como o Brasil. O contexto político-econômico em que foi criada era bastante peculiar. O Brasil vivia à época sob Ditadura Militar e, nesse período, o país obteve um crescimento econômico expressivo que ficou conhecido por “milagre econômico brasileiro”<sup>32</sup>. Não obstante ao crescimento vertiginoso

---

<sup>29</sup> Decreto nº 6135 (planalto.gov.br)

<sup>30</sup> PORTARIA 177\_ consolidada.docx (www.gov.br)

<sup>31</sup> Com as mudanças constitucionais e a partir da LOAS foi ampliada a cobertura.

<sup>32</sup> Entre 1968 e 1974 a economia brasileira apresentou uma taxa média anual de crescimento do PIB de 10,73%.

observado, verificou-se um forte aumento da desigualdade de renda no país, como corolário da distribuição extremamente desigual desse crescimento extraordinário.

Conforme é apontado por Schmidt (2019, p. 103), “sob a condução militar, o crescimento econômico não se refletiu em maior igualdade social. Com mais empregos e achatamento salarial, a distância entre ricos e pobres cresceu sob o comando dos militares, tornando o país um dos países mais desiguais do mundo”.

Uma característica a ser mencionada é que esse mecanismo de transferência de renda não estava relacionado a uma política de Estado ou estratégia do governo militar para enfrentar a questão da desigualdade de renda no país, mas apenas para conceder um amparo assistencial aqueles que já haviam contribuído a previdência em algum momento da sua vida. O critério para ser elegível ao benefício era apresentar vínculo com a previdência social, com contribuição de pelo menos 12 meses, além da exigência de ter tido atividade remunerada por no mínimo cinco anos e renda familiar *per capita* menor/igual a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo.

O programa passou a apresentar limitações por ultrapassar o limite estabelecido de 0,4% da receita previdenciária para concessão do benefício<sup>33</sup>. Essa e outras limitações do programa foram sendo resolvidas após mudanças legais introduzidas pela Constituição de 1988, quando se estabelece que o Tesouro Nacional passaria a ser o responsável pelo custeio dos benefícios assistenciais e pela Lei 8.742, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), sancionada em 7 de dezembro de 1993, que regulamenta o Art. 203 que aborda os benefícios assistenciais na CF/88.

A LOAS resolve não apenas a questão do financiamento do benefício assistencial, mas traz um importante avanço ao universalizar o amparo assistencial para todos os idosos e indivíduos pobres portadores de deficiência e que atendam aos requisitos exigidos. Essa lei passou a ser aplicada a partir de 1996, sob a denominação de Benefício de Prestação Continuada, descontinuando paulatinamente a RMV que era concedida no âmbito da Previdência.

No ano de 1996 também foi criado o PETI, programa de caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social, voltado à prevenção e erradicação de situações de trabalho entre crianças e adolescentes abaixo de 16 anos, exceto na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos, característica que o diferencia do Bolsa Escola. Além da transferência de renda o programa oferecia a jornada escolar ampliada para manter crianças ocupadas durante

---

<sup>33</sup> O benefício alcançou cerca de 125 mil brasileiros durante o seu período de maior concessão, entre 1985-1985, de acordo com dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS).

todo o dia, afastando-as do trabalho. Tratando-se de uma TRC, exigia, a frequência escolar e a manutenção da criança na jornada ampliada.

O programa foi instituído em consonância com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), sob a Lei nº 8.069/1990, que consiste no marco legal que regula os direitos das crianças e do adolescente, ratifica os direitos fundamentais assegurados pela CF/88, proíbe o trabalho infantil e assegura o pleno desenvolvimento físico, social e moral da criança e do adolescente.

Em 4 de outubro de 2001, a Portaria nº 458 estabelece as diretrizes e normas do PETI por meio da Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS), vinculada ao Ministério da Previdência, mantendo sua gestão independente dos demais programas de transferência de renda existentes. Com a Portaria nº 666, de 28 de dezembro de 2005, foi determinada a incorporação do PETI ao Programa Bolsa Família. No entanto, a integração do PETI ao Bolsa Família não significou sua extinção, pois foram mantidas suas especificidades, de forma que os dois programas atuassem em sinergia para combater a pobreza e o trabalho infantil, buscando racionalizar os dois programas e resolver problemas de operacionalização e sobreposição deles.

Com a junção dos dois programas, permitiu-se que as famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho, que atendessem aos critérios de elegibilidade, fossem atendidas pelo Bolsa Família, equalizando as transferências de renda e evitando a duplicidade de recebimento de benefícios. Permitiu a universalização para todos os municípios e o DF com situações de trabalho infantil, desde que as famílias mantenham seus dados cadastrais atualizados no Cadastro Único.

O PETI, que inicialmente foi implementando em apenas um estado brasileiro, mais tarde foi ampliado para outros estados e progressivamente alcançou todos os estados do Brasil, tendo o seu papel reforçado enquanto política pública de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

Além dos programas voltados para crianças em idade escolar e o programa focado no combate ao trabalho infantil, outros dois programas de transferência de renda foram criados durante o governo FHC. Por meio da Medida Provisória nº 2206-1<sup>34</sup>, de 6 de setembro de 2001, foi criado o Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à saúde, denominado de Bolsa-Alimentação. Esse programa era destinado a um novo público: gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade. O benefício, ancorado ao sistema público de saúde, era destinado ao público citado, vivendo sob risco nutricional, para promover melhores condições de saúde e nutrição, mediante melhorias na alimentação. As demais características

---

<sup>34</sup> 2206-1 (planalto.gov.br)

do programa se assemelhavam aos do Bolsa Escola, tais como o critério de renda familiar *per capita*. Tratava-se de TRC e exigia em contrapartida a realização de pré-natal das gestantes, acompanhamento nutricional, e calendário de vacinação em dia. Além disso, o benefício era pago preferencialmente às mães, por meio de cartão magnético.

Em 2002 mais um novo programa de transferência de renda foi criado pelo Governo Federal por meio do decreto nº 4.102<sup>35</sup>, de 24 de janeiro de 2002, o Auxílio Gás. Dessa vez o programa de transferência consistia em um, visto que o objetivo era subsidiar o gás de cozinha. Os recursos para custear o programa são provenientes da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE). Nos termos do decreto, o programa era destinado a todas as famílias de baixa renda que atendessem ao critério de meio salário mínimo *per capita*. Comparado aos outros programas de transferências de renda, era o primeiro programa que tinha como objetivo atingir todos os pobres que atendessem ao critério da renda e tivessem seus dados cadastrais atualizados. Diferia de outros programas, por não estar ancorado em nenhum sistema de serviço público e não impor condicionalidades ao recebimento.

Sintetizando a situação das políticas de transferências de renda condicionada em execução ao fim do mandato de FHC, tinha-se quatro programas federais diferentes, sendo executados isoladamente (Bolsa Escola; PETI; Bolsa-Alimentação; e Auxílio Gás), observando-se a inexistência de articulação entre as agências executoras e nem comunicação entre os programas. Nenhum dos programas supracitados tinha uma cobertura de todo o território nacional. A falta de coordenação dos sistemas de informação dos programas gerava problema de sobreposição dos benefícios, de modo que algumas famílias poderiam estar sendo beneficiadas pelos quatro programas enquanto outras, em iguais condições, poderiam não estar sendo beneficiada por nenhum dos programas de transferência. O fato dos critérios de inclusão, dos valores dos benefícios e mesmo dos objetivos dos programas se distinguirem, levava o Governo Federal a realizar transferências distintas para famílias com condições semelhantes.

Quando Lula assume o poder, em 2003, se depara com diversas iniciativas isoladas de transferência de renda que não guardavam nenhuma relação entre si, possuindo cada benefício seu próprio cadastro e gestão. Nenhum dos programas tinha um caráter universal. Tratavam-se de transferências assistenciais de renda focalizada nos pobres, de caráter distributivo, que também podem ser considerados do tipo clientelista, pois os benefícios eram concentrados em grupos específicos. Além do problema da sobreposição, não alcançava a totalidade do território nacional. Desse modo, esses programas não podiam ser considerados como a garantia de

---

<sup>35</sup> D4102 (planalto.gov.br)



direitos sociais dentro do contexto de um sistema de proteção social, conforme previsto pela Constituição.

### 3.2 O Bolsa Família nos governos petistas

O programa Bolsa Família foi instituído em 20 de outubro de 2003, no âmbito da Presidência da República, por meio da Medida provisória nº 132, convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004<sup>36</sup>, passando a ser vinculado à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), alocada no Ministério Social e de Combate à fome. De acordo com o parágrafo único do art. 1º da Lei citada:

O Programa [...] 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 - **Bolsa Escola**, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do **Programa Nacional de Acesso à Alimentação** - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - **Bolsa Alimentação**, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa **Auxílio-Gás**, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.(BRASIL, 2004, negritos nossos)

O PBF foi criado com o objetivo de unificar os programas supracitados, intencionando resolver os equívocos neles presentes, racionalizar os gastos sociais, elevar a escala e a cobertura de atendimento da clientela, promover a integralização, em um único instrumento, da operacionalização e gestão articulada entre os entes federados e entre as redes de educação, saúde e assistência social, para enfrentar a pobreza no Brasil.

O Bolsa Família, quando implantado em 2003, lançou novas regras de elegibilidade, elevando o teto de renda familiar per capita, antes atrelado ao valor do salário mínimo<sup>37</sup>, assim como estabeleceu mudanças no valor do benefício, que passou a variar conforme o perfil de cada família e da renda *per capita*, reconhecendo que a pobreza atinge as famílias de várias formas. O benefício passou a ser composto por um benefício básico, destinado às famílias em situação de extrema pobreza, e por benefício variável destinado a gestantes, nutrízes, crianças e adolescentes.

---

<sup>36</sup> L10836 (planalto.gov.br)

<sup>37</sup> Mudanças e reajustes no desenho do benefício estão disponíveis no Quadro 3.

Campello e Brandão (2020) destacam dois aspectos importantes na construção do Bolsa Família: (1) unificou programas com objetivos semelhantes, que na maioria dos casos se sobrepunham, sem eliminar ou substituir os demais instrumentos da rede de proteção social; (2) todos os beneficiários dos programas que foram unificados continuaram sendo beneficiados por pelo menos um dos programas ou imediatamente migraram para o Bolsa família, recebendo valores, na maioria dos casos, superiores ao que recebiam.

Dentre as características dos programas de transferência unificados mantidas pelo PBF, estão as condicionalidades relacionadas à saúde e à educação (exame pré-natal, acompanhamento nutricional, acompanhamento de saúde, frequência à escola *etc.*); a função da Caixa Econômica Federal como agente operador do PBF, com sistema de pagamento, via cartão magnético, direto às famílias beneficiárias do programa.

Um importante passo na construção do programa está descrito no Art. 8º da referida Lei, que estabelece que a “execução e gestão do PBF são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social”.

Campello (2013), que fez parte da equipe que idealizou o Bolsa Família, ressalta que o programa apostou no fortalecimento de redes de serviços existentes. Desse modo, o programa priorizou a articulação intersetorial para promover o desenvolvimento humano e o acesso das populações mais pobres aos serviços básicos. O acompanhamento das condicionalidades exigiu, portanto, a articulação entre as redes municipais e estaduais de assistência social, de educação e de saúde.

Para tanto, priorizou-se o fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (Suas), que assumiu papel preponderante na oferta de serviços socioassistenciais, na estratégia da busca ativa para localização e cadastramento da população vulnerável, no atendimento de diversos serviços e políticas sociais, que não se restringem apenas às transferências de renda. Assim como também foi priorizada a estruturação do Cadastro Único para construir um sistema de cadastramento, processamento, atualização e fiscalização de informações, sem o qual não seria possível conhecer a realidade da população de baixa renda do país, tampouco seria possível a consolidação do PBF (CAMPELLO, 2013).

Os avanços institucionais também se concentram na cooperação federativa, com atribuições compartilhadas entre os entes federados (governo federal, estados, municípios e o DF), o que levou o programa a ser operado em todos as 5570 cidades brasileiras. Essa articulação interfederativa se deve principalmente a duas importantes inovações institucionais citados por Paiva, Falcão e Bartholo (2013): primeiro, o termo de adesão assinado entre o MDS

e todos os municípios brasileiros, afirmando o compromisso dos municípios em aderir ao Bolsa Família; segundo, a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), consiste em um índice composto por indicadores que mensuram a qualidade das ações de gestão do município e serve de base para a transferência de recursos de apoio à gestão descentralizada.

A implementação interfederativa, marca do programa, respondeu à diretriz de descentralização político-administrativa, constitucionalmente prevista para a área de assistência social. Mais importante, permitiu uma parceria do governo federal com governos municipais e estaduais, imprescindível para a efetividade do trabalho com a população vulnerável, e fortaleceu o SUAS. (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p. 42)

Além das articulações intersetorial e interfederativa, que foram passos cruciais na direção da promoção da garantia de direitos à população pobre brasileira, em termos de inovações institucionais, o programa adotou o mecanismo de focalização, que originalmente segue a lógica neoliberal, baseado na estrutura de assistência social descentralizada, utilizando apenas a renda declarada para identificação dos elegíveis ao benefício.

Todos esses avanços institucionais, juntamente com as expansões da meta de cobertura população pobre e com a regra de permanência<sup>38</sup>, prevista na Portaria MDS nº 617/2010, favoreceram a emergência do Plano Brasil Sem Miséria<sup>39</sup>, que trouxe um caráter universal para o programa de transferência de renda, ao criar o Benefício de Superação da Extrema Pobreza, para garantir que todas as famílias alcançassem, pelo menos, *renda per capita* de R\$ 70 (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013). Em 2014, o número de beneficiados pelo PBF alcançou a marca de 14 milhões, um aumento de mais de 1 milhão de famílias desde a implementação do Plano, em 2011.

Em resumo, o sucesso do PBF se deveu, dentre os diversos fatores mencionados: à adoção de uma abordagem intersetorial, que priorizou a articulação entre as diferentes políticas e programas sociais; ao fortalecimento das redes de serviços existentes, com investimentos em capacitação e aprimoramento técnico e gerencial; à articulação entre os entes federados, que promoveu a descentralização da implementação do programa; ao aprimoramento do Cadastro único, que unificou todos as bases de dados dos programas e construiu um sistema de informação que possibilitou a consolidação do PBF e que serve de base para outros programas

---

<sup>38</sup> A regra de permanência é um mecanismo de proteção às famílias beneficiárias do PBF, que permite que a renda *per capita* ultrapasse os limites de elegibilidade do programa e que a família continue a receber o benefício por até 2 anos, contados a partir da atualização do cadastro.

<sup>39</sup> O plano BSM foi construído com base em três eixos principais: garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva.

sociais; e aos esforços concentrados no aprimoramento contínuo do PBF e execução do Plano Brasil Sem Miséria, reforçando os efeitos do PBF, que resultou na saída do Brasil do Mapa da Fome.

Os avanços contínuos no PBF foram observados durante toda a gestão dos governos do PT, tendo a última atualização dos valores dos benefícios e dos critérios de elegibilidade em 2016, quando a presidenta Dilma foi impedida de continuar o seu mandato.

A partir de 2016, a área social passou por um processo de sucateamento, e o PBF, principal política social do país, foi um dos alvos das gestões que assumiram o poder, tendo os seus avanços interrompidos.

### **3.3 O Auxílio Emergencial temporário**

A crise de saúde pública provocada pelo novo Coronavírus atingiu o Brasil em um momento que a sociedade brasileira ainda encontrava-se sob os efeitos de uma crise político-institucional e econômica desde 2015-2016, como também das consequências da agenda neoliberal adotada pelos governos Temer e Bolsonaro desde 2016, com políticas de contenção dos gastos públicos e reformas estruturais, provocando perdas irreparáveis de direitos e garantias sociais da população mais vulnerável do país (BRASIL; CAPELLA; FERREIRA, 2021; SILVA, 2021).

Quando a pandemia foi declarada pela Organização Mundial de Saúde, em meados de março de 2020, tornou-se quase um consenso no Brasil a necessidade de dispor de um programa específico de garantia de renda básica para fazer frente aos impactos socioeconômicos da pandemia da Covid-19.

O AE ascendeu à agenda governamental sob pressão da sociedade, comunidade científica e políticos, como alternativa para garantir uma renda mínima aos cidadãos brasileiros socialmente vulneráveis, sendo desenhado e implementado em um curto período, tornando-se uma das principais ações do governo federal no enfrentamento da pandemia da Covid-19 no país (BRASIL; CAPELLA; FERREIRA, 2021).

Embora o Brasil dispusesse de uma vasta experiência em política de transferência de renda focalizada nos mais pobres, construída no âmbito do Bolsa Família, Campello e Brandão (2020) enfatizam que o governo brasileiro do período da pandemia parece ter ignorado os anos de experiência incontestável do maior programa de transferência de renda que o Brasil já possuía, o PBF.

O Auxílio Emergencial, foi criado pela Lei 13.892 de 02 de abril de 2020, formulado a partir de uma alteração do Benefício de Prestação Continuada (BPC), utilizando como instrumento para sua implementação o Cadastro Único.

Essa política passou por diferentes modalidades e foi destinada a diferentes públicos-alvo, com valores de referência e número de parcelas distintos, elegendo inicialmente cerca de 50 milhões de pessoas ao recebimento da primeira parcela do benefício, número que foi sendo reduzido drasticamente nas parcelas e modalidades seguintes. Embora tenha apresentado problemas ao logo de sua execução, seu impacto social é notório, com cerca de 70 milhões de beneficiários no ano de 2020, evitando que milhões de brasileiros caíssem na pobreza extrema durante a pandemia. Além disso, vale destacar o efeito multiplicador gerado pelo AE na economia brasileira, evitando que a queda do PIB (Produto Interno Bruto) no país em 2020 fosse ainda maior.

Algumas variáveis são importantes para entender como o Auxílio Emergencial, via transferência de renda direta, tornou-se uma alternativa viável nesse contexto: a primeira, a urgência temporal que exigia uma resposta acelerada para lidar com a questão, levando a uma rápida tramitação na Câmara e no Senado; a segunda, o envolvimento público no processo, causando uma pressão social para que fosse aprovado pelo presidente da República, o que só foi possível devido ao contexto político e social; a terceira, a *expertise* acumulada, possibilitando o reconhecimento do problema e a seleção de uma solução viável para o momento (BRASIL; CAPELLA; FERREIRA, 2021).

No que se refere à modalidade de política de transferência de renda, Silva, Souza e Lima (2021, p. 112), afirmam que “o Auxílio Emergencial é um programa focalizados de transferência monetária, sem condicionalidades”. Entendendo que os programas de transferência de renda podem apresentar diferentes modalidades, focalizados são aqueles que estabelecem critérios para acesso, como, por exemplo: renda, idade, localização de moradia *etc.* Nesse contexto, para as autoras, o Auxílio Emergencial foi instituído com o objetivo de atenuar a gravidade da situação pandêmica, caracterizada pela elevação do desemprego, do trabalho informal precarizado e, principalmente, da pobreza. Sua formulação ocorreu sob intensa pressão de diferentes movimentos sociais e de grupos diretamente afetados pelo desemprego e a pobreza.

Sua implementação não foi tarefa fácil, sobretudo pelo contexto, que exigia uma rápida execução para atender os mais vulneráveis. Silva (2020) ressalta problemas frequentes durante a implementação, como a dificuldade no acesso à internet enfrentada por milhões de brasileiros. A autora ainda destaca outros problemas:

[...] falta de planejamento para distribuição do benefício, gerando aglomerações que ampliam a potencialidade do contágio; dificuldades de acesso junto às agências pagadoras; distorções na concessão e denúncia de uso indevido do benefício; falta de transparência na seleção do público demandante; informações desencontradas e atrasos nos pagamentos, além de demora no processo de análise de solicitações. (SILVA, 2020, p. 4876)

Contudo, embora o AE tenha apresentado vários problemas no seu processo de implementação, tais como a dificuldade de cadastramento para as pessoas que apresentavam irregularidade no CPF (Cadastro da Pessoa Física), de acesso ao aplicativo para o cadastramento, as grandes filas para saques nas agências da Caixa Econômica Federal (BEZERRA, 2021), segundo a Síntese de Indicadores Sociais (2021) do IBGE, os benefícios dos programas sociais no contexto da pandemia foram cruciais para evitar que uma grande massa da população brasileira caísse em situação de extrema pobreza.

Utilizando como referência as linhas do Banco Mundial<sup>40</sup>, a Síntese (2021) realizou estudo considerando um cenário hipotético sem os programas sociais. Nesse cenário, a proporção de pessoas em situação de extrema pobreza teria aumento de 5,7% para 12,9%, enquanto a população em situação de pobreza teria aumentado de 25,9% para 32,1%. Os benefícios dos programas sociais durante o ano de 2020 contribuíram, sobretudo, para que o rendimento da população mais pobre do país não tivesse uma queda tão brusca, pois, sem os benefícios, a faixa dos 10% mais pobres da população teria queda de 75,9% no seu rendimento.

O impacto significativo dos benefícios sociais durante o ano de 2020 também pode ser observado a partir do índice de Gini, que mede a desigualdade de renda. Ele, em 2020, reduziu 3,7% (caiu de 0,544 para 0,524); no entanto, conforme cenário hipotético em que não houvesse transferência de renda dos programas sociais o índice passaria de 0,524 para 0,573, ou seja, teria apresentado um aumento expressivo da desigualdade nesse ano.

Desse modo, em 2020 o AE foi um instrumento importante de política pública, funcionando como mecanismo de proteção social dos grupos sociais mais vulneráveis e como forma de induzir o consumo das famílias de menor renda, que tem uma maior propensão a consumir e com isso elevar o PIB. Segundo Sanches, Cardomingo e Carvalho (2021) em Nota divulgada pelo Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (MADE), o AE foi responsável por evitar que a economia brasileira caísse entre 8,4% e 14,8% em 2020, tendo um impacto positivo no agregado da economia. Contudo, a redução e posteriormente a interrupção

---

<sup>40</sup> A Síntese dos Indicadores Sociais analisa as condições de vida da população brasileira considerando as linhas sugeridas pelo Banco Mundial e, ainda, os critérios adotados em programas sociais do Governo Federal. Linha de pobreza (US\$5,50/dia) e extrema pobreza (US\$1,90/dia) do Banco Mundial.

do AE em 2021 trazem consequências graves para a população e para economia, considerando o impacto que o benefício teve em 2020. Como mostra pesquisa do MADE:

[...] o AE mitigou a queda da renda, foi capaz de trazer a taxa de pobreza para níveis historicamente baixos no Brasil e que os hiatos de pobreza, considerando gênero e raça, diminuíram em 2020. A ausência do AE tem como consequência o aumento da pobreza e da desigualdade de gênero, impulsionado principalmente pela piora da situação das mulheres negras. (NASSIF-PIRES; CARDOSO; OLIVEIRA, 2021, p. 4)

Embora o AE em 2020 tenha gerado impacto positivo na vida das famílias, na distribuição de renda, reduzindo a desigualdade e evitando que o tamanho da queda do PIB fosse ainda maior, o inquérito divulgado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional revela que cerca de metade da população brasileira encontrava-se em situação de insegurança alimentar durante a pandemia, com aproximadamente 19 milhões de pessoas passando fome (PENSSAN, 2021). Além disso, a redução do valor do benefício e do número de beneficiários e posteriormente a sua interrupção em 2021 causam um impacto negativo de longo prazo para a população brasileira, tendo em vista o momento crítico, com elevada taxa de desemprego, inflação provocada pelo aumento dos preços dos principais produtos que compõe a cesta básica, provocando uma tendência de aumento do empobrecimento e da desigualdade social no país.

### **3.4 O Auxílio Brasil em substituição ao Bolsa Família**

Um ponto de inflexão nos avanços sociais e na cidadania social que vinha sendo construída nas últimas décadas se verifica a partir do processo de *impeachment* de Dilma. Com as bases sociais da estrutura institucional, que dão sustentação à rede de proteção social no Brasil, sendo enfraquecida, há uma quebra no projeto de inclusão social que vinha sendo desenvolvido desde o início dos anos 2000. Como afirma Cohn (2020, p. 51), “a burocracia estatal rapidamente, sob a regência dos novos “donos do poder”, reverte o sentido das políticas sociais, que de inclusivas, passam a ser excludentes e abertamente residuais, pautado pelo mínimo social”.

Embora as políticas sociais tenham continuado em vigor, o aparato social de proteção dos mais vulneráveis começou a ser atacado a partir do congelamento dos recursos destinados ao financiamento da área social, iniciado no governo de Temer (2016-2018) e continuado no governo de Bolsonaro (2018-2022).

Desse projeto de enfraquecimento do conteúdo social das políticas sociais e do pacto de solidariedade social, Cohn (2020) dá como exemplo a operação “pente fino” na previdência, assistência social e no PBF. As consequências dessa operação se verificam nas filas de espera que se formaram para a concessão dos diferentes benefícios sociais. No caso do PBF, o número de famílias na fila de espera chegou à marca de 3,5 milhões. Além disso, os prazos para respostas das solicitações do benefício foram indeterminados no período entre 2015 e 2019. As restrições se estendem aos segurados da previdência social e aos beneficiários do BPC.

O enxugamento na concessão de bolsas do PBF, a destinação desproporcional por região das novas bolsas e os desligamentos de beneficiários configuram ações claras do governo para destruir a credibilidade do maior programa de transferência de renda condicionada observado na história do país.

Descrédibilizar o Bolsa Família fazia parte de um projeto político para “acabar com qualquer vestígio petista”<sup>41</sup>. Em outubro de 2021, o PBF, quando ainda estava associado ao AE, realizou o seu último pagamento, tendo sido substituído, após 18 anos ativo sem interrupção, pelo PAB, criado pelo governo de Jair Bolsonaro. Inicialmente o Auxílio Brasil foi instituído pela Medida Provisória 1061, em 9 de agosto de 2021, convertida na Lei nº 14.284, em 29 de dezembro de 2021.

Antes de tratar das características do novo programa, é válido citar que foi aprovada pelo Congresso Nacional, há menos de três meses das eleições de 2022, a PEC 01/2022<sup>42</sup>, que amplia benefícios sociais e cria novos benefícios, decreta estado de emergência até o fim de 2022 em razão do aumento inesperado dos preços do petróleo, dos combustíveis e seus derivados. Dentre as ampliações dos benefícios possibilitados pela EC estão o aumento do valor do PAB, que passa a ser pago um valor fixo de R\$ 600,00 a partir de agosto de 2022, e no valor do Auxílio Gás pago a cada dois meses.

As principais características que diferenciam o novo programa do seu antecessor, são: o reajuste das linhas da pobreza e extrema pobreza, que definiam a elegibilidade; o valor monetário da transferência; e a ampliação do número de famílias atendidas. Contudo, o PAB manteve o público-alvo do Bolsa Família, realizando a migração automática dessas famílias para o novo programa. Assim como o PBF, o PAB é composto por benefício básico e benefícios variáveis; utiliza o Cadastro Único como principal instrumento de cadastramento e acompanhamento operacionalizado pelas gestões municipais do programa. Os depósitos são feitos diretamente na poupança digital social do Caixa Tem (tecnologia desenvolvida durante a

---

<sup>41</sup> Fala proferida por Jair Bolsonaro.

<sup>42</sup> [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2194167](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2194167)



pandemia para o pagamento do AE), e pagos via cartão magnético, operado pela CEF, seguindo a mesma ordem dos pagamentos do Bolsa Família, pago de acordo com o último dígito do Número de Identificação Social (NIS).

No Auxílio Brasil, a estrutura do benefício básico passou a ser composta pelo Benefício à Primeira Infância; Benefício à Composição Familiar; e Benefício de Superação da Extrema Pobreza.

Assim como o PBF, o Programa Auxílio Brasil (PAB) é destinado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Entretanto, diferente do Bolsa Família, para ter direito ao Auxílio Brasil, as famílias que se enquadrarem na situação de pobreza apenas serão elegíveis se possuírem entre os membros da família gestantes, nutrizes ou pessoas com idade até 21 anos incompletos.

**Quadro 6 – Comparativo entre os programas Bolsa Família e Auxílio Brasil**

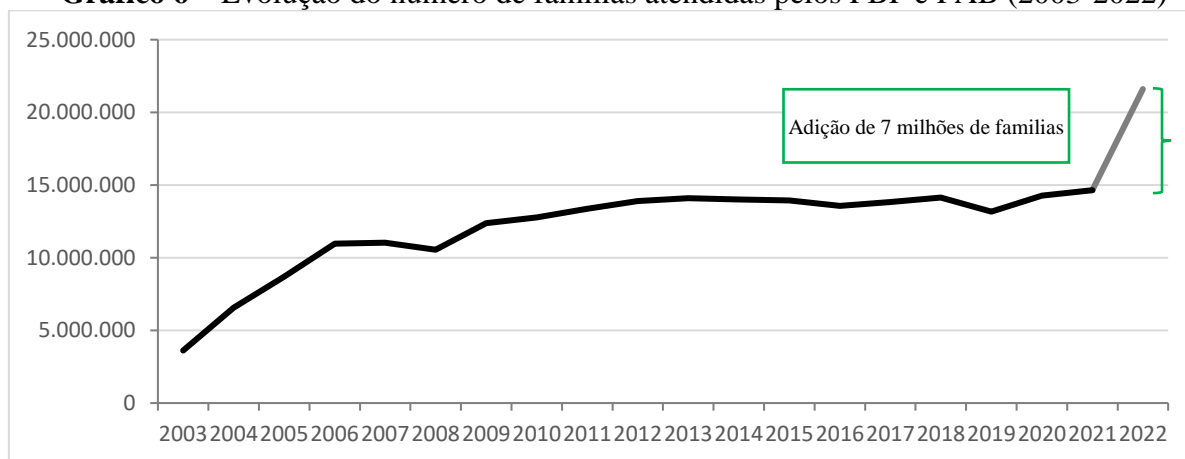
<b>Indicadores</b>	<b>Bolsa Família</b>	<b>Auxílio Brasil</b>
Linha de extrema pobreza	Renda familiar mensal <i>per capita</i> de até R\$ 89,00	Renda familiar mensal <i>per capita</i> de até R\$ 105,00
Linha de pobreza	Renda familiar mensal <i>per capita</i> entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00	Renda familiar mensal <i>per capita</i> entre R\$ 105,01 e R\$ 210,00
Benefício básico	R\$ 89,00	R\$ 100,00
Parcelas variáveis	R\$ 41,00	R\$ 49,00
Benefício Variável Vinculado ao Adolescente	R\$ 48,00	R\$ 57,00
Forma de cadastramento	Cadastro Único	Cadastro Único

Fonte: Elaboração própria com base no Ministério da Cidadania.

Com relação à ampliação da clientela atendida, o número de famílias que têm direito ao benefício aumentou consideravelmente devido ao reajuste dos valores que definem as linhas de pobreza e extrema pobreza do Auxílio Brasil, mas não somente. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento e Assistencial Social, Família e Combate à Fome (2022), foi observado um aumento expressivo do número de famílias unipessoais (compostas por apenas um membro) na base de dados do Cadastro Único. Ao longo da construção do CadÚnico foram registrados gradativamente as famílias unipessoais, no entanto, a partir de novembro de 2021 esse número se intensificou, passando de 8.929.623 para 13.912.102 em outubro de 2022. Ou seja, o aumento do número de beneficiários também está atrelado ao número de famílias unipessoais que foram inseridas no PAB.

Conforme pode ser observado no Gráfico 6, o número de famílias beneficiárias foi de aproximadamente 14,7 milhões para 21,6 milhões.

**Gráfico 6** – Evolução do número de famílias atendidas pelos PBF e PAB (2003-2022)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pela SAGI<sup>43</sup>

Essa adição de 7 milhões de famílias ao PAB e o reajuste no valor do benefício proporcionaram a ampliação da rede de proteção social brasileira e o aumento do poder de compra das famílias afetadas pela perda de renda e pelo desemprego em decorrência dos efeitos da pandemia. Além do mais, os dados da SAGI demonstram que o repasse dos recursos do PAB passou de R\$ 3,2 bilhões para R\$ 13 bilhões, quando comparado o repasse no primeiro mês, em novembro de 2021, e o repasse em novembro de 2022, após um ano de sua implementação.

De acordo com o Ministério da Cidadania<sup>44</sup> o reajuste no valor médio da transferência de renda foi de 17,84% (o Bolsa Família não passava por reajuste desde 2016), o que levou o valor médio do benefício sair de R\$ 190 para R\$ 224,22 mensais. Vale lembrar que foi pago a partir de julho de 2022 renda fixa chamada de Benefício Extraordinário, garantindo o pagamento mínimo de R\$ 400,00 para todas as famílias atendidas pelo programa e a partir de agosto um completo de mais R\$ 200,00 garantidos até dezembro de 2022, o que significa um valor temporário de R\$ 600,00 para todas as famílias beneficiárias do PAB.

É importante mencionar que essas novas características apresentadas pelo PAB, quando comparadas ao PBF, apresentou diversas falhas, tais como a falta de equidade entre as famílias beneficiárias, já que o programa não leva em consideração a composição familiar, ou seja, uma

<https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/boletins/informe-auxilio-brasil-e-cadastro/noticias/informe-gestores-874#:~:text=Foi%20observado%20um%20aumento%20gradativo,102%20em%20outubro%20de%202022.>

<sup>43</sup> VIS DATA 3 beta (cidadania.gov.br).

<sup>44</sup> Governo Federal reajusta as faixas de extrema pobreza e de pobreza e aumenta o valor dos benefícios assistenciais pagos a essas famílias (www.gov.br).

família composta por várias pessoas estaria recebendo o mesmo que uma família unipessoal. Além disso, as novas regras poderiam está gerando um incentivo a declarações falsas da composição familiar.

No PBF a regra de permanência estabelecia que caso a renda *per capita* da família ultrapassasse a linha de pobreza era possível continuar no programa social por mais dois anos, desde que a renda *per capita* mensal não superasse meio salário mínimo. No PAB, foi instituída a regra de emancipação, que garantia a permanência dos beneficiários que ultrapassem a linha de pobreza, desde que a renda familiar mensal *per capita* não ultrapassasse em 2,5 (duas vezes e meia) o valor daquela.

De acordo com recente relatório divulgado pela Controladoria-Geral da União<sup>45</sup> (CGU), o resultado da auditoria que avaliou o PAB aponta que, embora o processo de migração das famílias do PBF para o PAB tenha ocorrido sem prejuízos aos beneficiários, várias famílias foram incluídas ao PAB indevidamente. Conforme auditoria, falhas no controle de verificação da situação das famílias pode ter levado ao pagamento indevido a cerca de 367 mil famílias por mês, no período de janeiro a outubro de 2022, o que totaliza cerca de R\$ 1,71 bilhão. Também foi verificado que nesse mesmo período cerca de 468 mil famílias fora do perfil de renda do Programa receberam o benefício, o que corresponde a um dispêndio de R\$ 2,18 bilhões. Os pagamentos indevidos encontrados pela CGU totalizam um valor de R\$ 3,89 bilhões.

### **3.5 O novo Bolsa Família**

Após o fim das eleições presidenciais que ocorreram em outubro de 2022, que levou à vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, eleito presidente da República pela terceira vez, deu-se início ao processo de transição de governo. Durante esse processo, foi negociado entre a equipe de transição do presidente eleito e o Congresso a PEC de Transição (Nº 32/22) que tratava sobretudo do orçamento necessário para manter o valor de R\$ 600,00 da principal política de transferência de renda do país. Após tramitação e aprovação no Congresso, a PEC foi promulgada em 21 de dezembro de 2022 como Emenda Constitucional 126<sup>46</sup> e permite o novo governo ampliar o teto de gastos em até R\$ 145 bilhões para o exercício financeiro de 2023.

Com esse espaço no orçamento o governo Lula pode bancar despesas com o Bolsa Família (que retorna, no lugar do PAB, conforme prometido durante campanha), o auxílio Gás dos Brasileiros, a Farmácia Popular e outras políticas públicas de suporte social/vital. Conforme

---

<sup>45</sup> CGU conclui auditoria no Programa Auxílio Brasil — Controladoria-Geral da União ([www.gov.br](http://www.gov.br))

<sup>46</sup> Emenda Constitucional nº 126 ([planalto.gov.br](http://planalto.gov.br))

previsto, foi instituído por meio da Medida Provisória nº 1.155, de 1º de janeiro de 2023, o Adicional Complementar, no valor de R\$ 200,00 mensais às famílias beneficiárias do no PAB, e do pagamento bimestral no valor monetário correspondente a 50% da média do preço nacional de referência do botijão de 13 quilogramas de gás liquefeito de petróleo às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Gás dos Brasileiro.

O Auxílio Brasil foi pago até fevereiro de 2023. A partir de março o PAB foi substituído pelo Programa Bolsa Família, que foi instituído pela MP nº 1.164, de 2 de março de 2023, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, convertida na Lei nº 14.601, em 19 de junho de 2023.

A MP nº 1.164 marca o retorno do PBF e o reestabelecimento de antigas regras e objetivos do programa com um importante diferencial no valor do benefício. Assim como o antigo PBF, a nova versão buscar atuar em três frentes principais: no combate à fome; na quebra do ciclo da pobreza entre as gerações; e na promoção do desenvolvimento e proteção das famílias, principalmente das crianças, dos adolescentes e jovens que vivem em situação de pobreza.

O novo PBF, além de garantir uma renda básica para as famílias pobres como meio de combate à fome, busca resgatar o caráter integrativo entre as políticas públicas e fortalecer a articulação intersetorial para garantir o acesso das famílias a direitos básicos como saúde, educação e assistência social.

A nova composição dos benefícios financeiros da nova versão do Bolsa Família pode ser observada no Quadro 7, a seguir.

**Quadro 7 – Benefícios financeiros do novo Bolsa Família**

<b>Benefício</b>	<b>Valor</b>
Benefício de Renda de Cidadania	R\$ 142,00, pago para todos os integrantes da família
Benefício Complementar	Pago às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, caso o Benefício de Renda de Cidadania não seja o suficiente para alcançar o valor mínimo de R\$600 por família
Benefício Primeira Infância	R\$ 150,00 por criança com idade entre zero e sete anos incompletos
Benefício Variável Familiar	R\$ 50 por pessoa, pago às famílias que tenham em sua composição gestantes e/ou crianças, com idade entre 7 e 12 anos incompletos e/ou adolescentes, com idade entre 12 e 18 anos incompletos

Fonte: Elaboração própria com base na legislação pertinente.

Um ponto a ser destacado no novo PBF é a composição do benefício financeiro: garantia de, no mínimo, R\$ 600,00 para as famílias beneficiárias do programa; todas as crianças até 6 anos receberão um adicional de R\$ 150,00; adicional de R\$50,00 para as gestantes, crianças e adolescentes até 18 anos. O programa passa a adotar como critério de elegibilidade as famílias inscritas no CadÚnico cuja renda familiar *per capita* mensal seja igual ou inferior a R\$ 218,00.

Desde que foi recriado em março, o Bolsa família já alcançou o maior valor médio da história (em junho de 2023 os beneficiários receberam em média R\$ 705,40) e já foram incluídas mais 1 milhão de famílias ao programa.

Até o período que precede a pandemia da Covid-19, o que limitava a eficácia do PBF no combate à pobreza e à desigualdade era o valor modesto do benefício (em média as famílias recebiam R\$ 187,00 mensais em 2019). Embora o valor representasse considerável avanço quando comparado ao valor que as famílias recebiam no início do programa, ainda estava longe de garantir uma renda mínima de cidadania aos mais pobres. Atualmente, as mudanças que o novo PBF traz em sua formatação refletem as prioridades políticas frente às restrições fiscais impostas nos últimos anos, um importante passo em direção da consolidação de uma renda mínima como um direito, conforme previsto na Lei nº 14.601:

Art. 1º [...] § 1º O Programa Bolsa Família constitui uma etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania, na forma estabelecida no parágrafo único do art. 6º da Constituição e no caput e no § 1º do art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. (BRASIL, 2023)

Por fim, é importante reconhecer que o PBF é um dos principais instrumentos no conjunto das políticas públicas de cunho social no enfrentamento à pobreza e à desigualdade. Para que obtenha resultados efetivos é preciso ser complementado por outras ações, como a garantia de emprego formal que gere estabilidade de renda, acesso a serviços públicos de qualidade, investimentos em infraestrutura e políticas de inclusão produtiva e desenvolvimento sustentável.

### **3.6 Interface entre as transferências de renda no Brasil e o desenvolvimento**

Pensando nas relações que podem ser estabelecidas entre as transferências de renda no Brasil e o desenvolvimento nacional, partimos da perspectiva teórica de Furtado (2000; 2004, 2009 [1961]), que interpreta o desenvolvimento a partir de um enfoque histórico-estrutural e entende que não há desenvolvimento sem que haja o mínimo de equidade social. Para que

ocorra o desenvolvimento é necessário que o crescimento econômico, em termos de produção de bens e serviços, seja acompanhado de melhores empregos, aumento da renda das pessoas, melhor distribuição de renda e redução da desigualdade social.

Na percepção de Furtado, as transformações econômicas não são suficientes para promover o desenvolvimento de uma nação, é necessário que ocorram transformações sociais que promovam melhores condições de vida da população, principalmente a população mais pobre. Para isso, é imprescindível o planejamento estatal e embasamento social. Nas próprias palavras de Furtado:

Só haverá verdadeiro desenvolvimento – que não se deve confundir com “crescimento econômico”, no mais das vezes resultado de mera modernização das elites – ali onde existir um projeto social subjacente. É só quando prevalecem as forças que lutam pela efetiva melhoria das condições de vida da população que o crescimento se transforma em desenvolvimento. (FURTADO, 2013, p. 108)

Nessa perspectiva é oportuno mencionar que o próprio processo de desenvolvimento do Brasil, desde a sua ocupação e colonização pelos portugueses, é marcado pela desigualdade estrutural, regional, social e econômica. Ao longo do processo de formação econômica, o Brasil concentrou renda e riqueza em algumas áreas específicas, que foram alvos de recursos e investimentos, tornando-se o centro desenvolvido do país (região centro-sul), enquanto as demais regiões se tornaram regiões periféricas menos desenvolvidas, como é o caso da região Nordeste, que embora tenha sido onde iniciou a história de ocupação econômica do Brasil, ficou às margens do processo de desenvolvimento do país por um longo período.

Embora o Brasil seja marcado em sua trajetória de desenvolvimento pela concentração de renda e riqueza entre os diferentes grupos sociais e entre as suas regiões, na década de 2000 o país vivenciou melhora significativa nos seus indicadores sociais, com destaque para a distribuição de renda no país. De acordo com Resende *et al.* (2015), houve uma diminuição nas disparidades dos Produtos Internos Brutos (PIBs) e dos PIBs *per capita* das regiões do país, com quase todas as regiões apresentando crescimento econômico superior aos da anterior. Nessa década, as ações governamentais foram bastante expressivas, com a retomada de instrumentos e recursos governamentais focalizados para o desenvolvimento regional, como também políticas sociais do governo federal que agiram como políticas regionais, visto que mecanismos de transferência de renda, como o PBF, funcionaram como elemento de redução da pobreza e na diminuição das disparidades de renda entre as pessoas.

O desempenho da economia brasileira na década de 2000 foi bastante positivo, com taxa média de crescimento anual de 4,2% entre 2003-2008, impulsionado por um cenário externo favorável, que contribuiu para as exportações de *commodities*, mas também pela melhora no mercado de trabalho formal e pela expansão do crédito. Um dos pilares fundamentais da política econômica que proporcionou esse crescimento, de acordo com Carvalho (2018), foi a política de distribuição de renda, que contribuiu para que houvesse um crescimento inclusivo, com redução das desigualdades sociais e regionais.

A expansão e universalização das políticas de transferência de renda com a criação do PBF pelo governo federal, em 2003, foi essencial para reduzir os índices de pobreza e diminuir a desigualdade de renda. Apesar do dispêndio com o programa ser reduzido, custando muito pouco para o governo federal (em 2019 custou apenas 0,5% do PIB), o seu impacto distributivo é indiscutível (CARVALHO, 2020).

Diante das pesquisas e discussões que colocam em questão se houve de fato redução da desigualdade de renda no Brasil nos anos 2000, pesquisadores do INSPER<sup>47</sup> realizaram pesquisa inédita utilizando uma metodologia considerada inovadora com base em dados da Receita, das Contas Nacionais e da Pesquisa Orçamentária Familiar (POF). O resultado do estudo aponta que a desigualdade de renda no Brasil, medida pelo índice de Gini<sup>48</sup>, reduziu entre 2002 e 2017 de 0,583 para 0,547, contribuindo para que aproximadamente 16 milhões de brasileiros saíssem da linha de pobreza (NOVO, 2021).

Esse estudo revela que a desigualdade de renda no Brasil reduziu de forma ininterrupta entre 2002 e 2015, voltando a crescer em 2016 e 2017. Esse período em que a desigualdade de renda no país apresentou queda contínua coincide justamente com o período dos governos Lula e Dilma, período conhecido por adotar modelo de desenvolvimento que combina crescimento econômico com inclusão social, e volta a crescer no período de recessão econômica e enfraquecimento da ação do Estado na área social.

Nesse contexto de redução das desigualdades sociais com base na renda, ressaltam os resultados de estudo realizado por Souza *et al.* (2019), que fizeram um balanço sobre os efeitos do PBF sobre a pobreza e a desigualdade nos seus primeiros 15 anos. Segundo o referido estudo, até 2017 o PBF havia contribuído para que 3,4 milhões de pessoas deixassem a linha

---

<sup>47</sup> O estudo foi realizado por Ricardo Paes de Barros, Samir Cury, Samuel Franco e Laura Muller Machado, com colaboração de Suiani Febroni e Camila Soares. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/conhecimento/politicas-publicas/desigualdade-renda-brasil/>.

<sup>48</sup> A construção desse indicador prevê a utilização de toda informação disponível sobre rendimentos de uma população, considerando a distribuição como um todo e sintetizando-a em um único valor que varia de 0 a 1, sendo 0 a situação de perfeita igualdade na distribuição dos rendimentos e 1, de perfeita desigualdade, onde todo o rendimento estaria concentrado nas mãos de uma única pessoa.

da pobreza extrema e outras 3,2 milhões a linha da pobreza. Apesar do orçamento muito pequeno, o estudo mostra que o PBF constitui o programa social mais focalizado do país, com efeitos significativos na redução da pobreza e da desigualdade. Esse mesmo estudo mostra que o programa foi responsável por diminuição de 10% da desigualdade medida pelo coeficiente de Gini entre 2001 e 2015, e cerca de 17% no período que o programa teve sua maior expansão, entre 2001 e 2006.

Vários outros estudos estimaram os efeitos do PBF na redução da desigualdade de renda brasileira, utilizando intervalos de tempo distintos. O estudo de Soares *et al.* (2006) estimou que o programa de transferência de renda foi responsável por 21% da redução do índice de Gini, entre 1995 e 2004. Por sua vez, Barros, Carvalho e Franco (2007) estimaram que 12% da queda do índice de Gini, para 2001-2005, podem ser atribuídos ao programa. Soares *et al.* (2010), analisando o período de 1999-2009, concluíram que o programa contribuiu com queda de 16% da desigualdade de renda. Por fim, o estudo de Hoffmann (2013) para o período de 2001-2011 estima que o programa também teve um impacto de 16% sobre a desigualdade.

O que se conclui a partir desses estudos é que, embora o programa represente uma parcela muito pequena da renda das famílias, ainda assim tem impactos relevantes na diminuição da pobreza e desigualdade de renda do país.

Em texto sobre a desigualdade de renda no Brasil no período recente, Barbosa, Souza e Soares (2020) apontam que o ano de 2015 foi um divisor de águas, pondo fim ao período de melhorias sociais, sobretudo na distribuição de renda domiciliar *per capita* que vinha apresentando resultados exitosos desde o início do século. Para os autores, o período recente trata-se de uma década perdida, com a atuação redistributiva do Estado brasileiro significativamente reduzida. Principalmente no período de recessão econômica, ao invés do Estado transferir recursos para a população mais pobre por meio de políticas e programas sociais para tentar mitigar os danos da recessão econômica, o que ocorreu foi restrição orçamentária, limitando os efeitos dos programas de transferência de renda, como é o caso notável do PBF. O resultado dessa perda de recursos foram filas para novos ingressos no programa, queda nos valores dos benefícios *per capita*, entre outros problemas.

De modo geral, embora a pobreza no Brasil tenha recebido alguma atenção dos seus governantes, a desigualdade social não era uma prioridade na agenda pública do país até final do século passado. A prova disso é que mesmo quando o Brasil mais cresceu economicamente, na década de 1970, com a presença forte do Estado, foi também quando houve um aumento expressivo da desigualdade de renda no país.



O social não era visto como estratégico para o desenvolvimento, estando sempre submisso aos projetos econômicos, como um subproduto e não como um setor da economia que gera capital e desenvolvimento. Embora a área social continue sob a primazia do econômico, a expansão da cobertura dos serviços sociais via políticas públicas ocorreu de forma acentuada nos governos Lula e Dilma, proporcionando reconhecidos avanços.

A integração social dos segmentos pobres da população brasileira, até então excluídos do mercado e da sociedade, se deu via consumo, por meio de política distributiva. O acesso ao consumo pode promover o empoderamento e autonomia desses indivíduos que puderam ter direito de escolha na compra de mercadorias e se enxergar como sujeitos sociais.

O grande desafio, no entanto, encontra-se em promover a inserção social desses segmentos via produção. É o que argumenta Cohn (2013, p. 462), nos seguintes termos: “para que programas de transferência de renda, mesmo condicionada, surtam efeito do ponto de vista da cidadania, há que associá-los a um projeto de desenvolvimento que seja formulado levando-se em conta a inserção desses segmentos na sociedade via consumo e via trabalho”.

Desse modo, não se pode esperar que o consumo impulsionado pelas políticas distributivas seja capaz, por si só, de gerar desenvolvimento, embora se reconheça que as políticas de transferência de renda sejam um instrumento comprovadamente eficaz no enfrentamento da fome e da miséria no Brasil, com impactos relevantes na redução da desigualdade de renda e da pobreza, promovendo o acesso ao consumo e a serviços básicos a uma parte significativa da população que historicamente foram mantidas a margem da sociedade e dos processos produtivos.

Para a ampliação dos efeitos das políticas distributivas de renda é crucial o enfrentamento de questões estruturais, tais como a da regressividade do sistema tributário, que tributa mais os pobres e classe média e tributa menos os ricos e os super ricos. Além de políticas distributivas que promovam a inserção social via consumo, há a necessidade de atacar a raiz das desigualdades socioeconômicas por meio de políticas redistributivas dos ativos econômicos (COHN, 2020). Sobre esse ponto, Carvalho (2018, p. 52) enfatiza que “o aprofundamento do processo de redistribuição de renda no Brasil só seria possível, portanto, com uma reforma tributária progressiva que taxasse menos o consumo e a produção e mais renda e patrimônio”.

## Conclusões

Com base na pesquisa realizada, analisou-se a evolução das políticas de transferência de renda no Brasil entre 1990 e 2023, considerando o contexto político, econômico e social em que foram implementadas, bem como suas interfaces com o desenvolvimento nacional, entendido não apenas como crescimento econômico, mas também como melhoria das condições de vida da população.

Por meio da revisão da literatura, análise de documentos e estatísticas governamentais, esta pesquisa buscou contribuir para o conhecimento acadêmico-científico sobre as políticas públicas de transferência de renda no Brasil, sendo possível identificar continuidades, descontinuidades e transformações dessas políticas ao longo do tempo, bem como contextualizar o cenário político, econômico e social em que foram formuladas e implementadas.

Durante o período estudado, o país passou por transformações significativas nas políticas de proteção social, visando abranger a população vulnerável que não contribuía para a previdência social. Até meados da década de 1990, o sistema de proteção social brasileiro era composto apenas por benefícios de natureza contributiva e semi-contributiva, administrados pela previdência social. No entanto, a partir da década de 1990, durante os governos de FHC, foram implementados programas de transferência de renda condicionada, como os Programas Garantia de Renda Mínima (PGRM) em nível municipal e, posteriormente, em nível federal, como também o BPC.

Essas iniciativas representaram um marco na ampliação da rede de proteção social, constituindo um importante passo em direção à inclusão social daqueles que não eram contemplados pelo sistema de proteção social. No entanto, o conjunto desses programas condicionados caracterizava-se por falta de conexão entre si, sobreposição de benefícios e ausência de estabelecimento de direitos.

Foi durante os governos de Lula (PT) que ocorreu uma ampliação dos direitos sociais e uma reestruturação das políticas de transferência de renda, unificando e integrando as iniciativas anteriormente implementadas durante o governo de FHC, culminando no Programa Bolsa Família (PBF). Ao longo dos anos, o PBF foi aprimorado e continuou a ser ajustado durante os governos de Dilma, tornando-se a principal política de transferência de renda do país. Por meio desses constantes ajustes, o programa aproximou-se do status de direito e contribuiu significativamente para a redução da pobreza e da desigualdade social, retirando milhares de famílias da extrema pobreza.

No entanto, após o *impeachment* da presidente Dilma, os últimos anos foram marcados pela desconstrução e eliminação do aparato social construído ao longo das últimas três décadas, influenciado pela lógica neoliberal de ajuste fiscal e redução do papel do Estado na economia. Além disso, a pandemia da COVID-19 teve um impacto profundo na sociedade e na economia, exigindo medidas contundentes para enfrentar seus efeitos. Nesse contexto, o Auxílio Emergencial foi implementado como uma política distributiva, sem condicionalidades, para atender às necessidades das pessoas desempregadas e sem renda durante o período pandêmico, evitando que uma parcela significativa da população passasse fome.

Após o fim do benefício emergencial, o governo de Jair Bolsonaro criou o Auxílio Brasil para substituir o Bolsa Família e eliminar qualquer vestígio dos governos do PT. Com as novas regras essa nova política rapidamente atingiu mais de 21 milhões de famílias, um acréscimo de 7 milhões de famílias, passando a pagar um valor fixo temporário de R\$ 600, mas sem preservar o conteúdo social do PBF.

Com o retorno de Lula à presidência da República, o Programa Bolsa Família foi restabelecido em 2023, com a proposta de se consolidar gradualmente como um direito previsto na Constituição, estabelecendo uma renda básica de cidadania.

Conclui-se, portanto, que as políticas de transferência de renda no Brasil evoluíram ao longo do tempo, passando por transformações e enfrentando desafios políticos e econômicos. Embora tenham sido alcançados avanços significativos na redução da pobreza e da desigualdade social no país, é importante ressaltar que essas políticas não são uma solução definitiva para os desafios sociais. Elas devem ser complementadas por ações que promovam o desenvolvimento sustentável, a inclusão produtiva e a melhoria das condições de vida da população de forma abrangente. Recomenda-se, portanto, que futuras pesquisas se dediquem a aprofundar a análise das potencialidades e limitações dessas políticas, bem como a avaliação de estratégias complementares para promover um desenvolvimento traduzido em termos de crescimento econômico e de melhoria da qualidade de vida da população em sua totalidade, bem como responsável em termos das preocupações ambientais.

## Referências

BARBOSA, R.; SOUZA, P. H. G. F.; SOARES, S. Desigualdade de renda no Brasil de 2012 a 2019. [**Blog DADOS**], 2020. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/desigualdade-brasil/>. Acesso em 11 jan. 2022.

BARROS, R. P. M.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. In: BARROS, R. P. M.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea, 2007. v. 2, p. 41-86.

BEZERRA, F. O. Políticas públicas de “assistência emergencial” em tempos de covid-19: traços de crise e desigualdade em organização e proteção social no Brasil. In: BARBOSA, L. A.; AGRA, N. (org.). **O Brasil na covid-19: adoecimento e retrocesso**. Campina Grande, EDUEPB, 2021, p. 71-84. Disponível em: <https://eduepb.uepb.edu.br/download/o-brasil-na-covid-19/?wpdmdl=1766&masterkey=615447c233fa4>. Acesso em: 28 set. 2021.

BRASIL, F. G. Estudos em Políticas Públicas e a COVID-19: Indicativos de uma agenda de pesquisa. **Interseções**, v. 22, n. 3, p. 336-347, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/irei.2020.56785> Acesso em: 03 nov. 2021.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N.; FERREIRA, L. T. Eventos focalizadores e a pandemia da COVID-19: a renda básica emergencial na agenda governamental brasileira. **Revista De Administração Pública**, v. 55, n. 3, p. 644–661, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200619>. Acesso em: 03 nov. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2020. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566968/CF88\\_EC105\\_livro.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566968/CF88_EC105_livro.pdf). Acesso em: 28 ago. 2021.

BRASIL. **Ministério da Cidadania**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/servicos-e-programas-1/acao-estrategica-do-programa-de-erradicacao-do-trabalho-infantil>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. **Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências**. Disponível em: [L10836 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/legislacao/leis/10836.htm). Acesso em: 05 dez. 2022.

BRASIL. **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>. Acesso em: 06 set. 2021.

BRASIL. Lei 13.892 de 02 de abril de 2020. **Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm). Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.852, de 8 de novembro de 2021. **Regulamenta o Programa Auxílio Brasil, instituído pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021.** Disponível em: D10852 (planalto.gov.br). Acesso em: 08 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. **Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências.** Disponível em: L14284 (planalto.gov.br). Acesso em: 08 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.342, de 18 maio de 2022. **Institui o benefício extraordinário destinado às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021; e altera a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003.** Disponível em: L14342 (planalto.gov.br). Acesso em: 09 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023. **Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento, e a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e 14.342, de 18 de maio de 2022, e a Medida Provisória nº 1.155, de 1º de janeiro de 2023.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/114601.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114601.htm). Acesso em: 18 jul. 2023.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. How Conditional Cash Transfers Work: Good Practices after 20 Years of Implementation. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18235/0000746>. Acesso em: 03 out. 2022.

CAMPELLO, T. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: IPEA, p. 15-24, 2013.

CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; DA COSTA, P. V. Prefácio. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; DA COSTA, P. V. **O Brasil Sem Miséria.** Brasília: MDS, p. 23-28, 2014.

CAMPELLO, T.; MELLO, J. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; DA COSTA, Patrícia V. **O Brasil Sem Miséria.** Brasília: MDS, p. 33-66, 2014.

CAMPELLO, T.; BRANDÃO, S. M. C. Mais Bolsa Família, um salto para a renda básica. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 74, n. 10, p. 18-23, 2020.

CARDOSO, B. B. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p.1052-1063, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200267> . Acesso em: 01 nov. 2021.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico.** São Paulo: Todavia, 2018.

CARVALHO, L. **Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado.** São Paulo: Todavia, 2020.

- CASTRO, J. A. de; OLIVEIRA, M. G. de. Políticas públicas e desenvolvimento. In: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.
- COSTA, A.; SOARES, M. Crise econômica, pandemia e a política de transferência de renda no Brasil. **Cadernos De Ciências Sociais Aplicadas**, v. 17, n. 30, p. 65-83, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22481/ccsa.v17i30.7124>. Acesso em: 30 out. 2021.
- CECCHINI, S. Transferências condicionadas na América Latina e Caribe: da inovação a consolidação. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, p. 369-396, 2013.
- COHN, A. Desafios de uma trajetória de êxito: dez anos do PBF. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, p. 455-466, 2013.
- COHN, A. As políticas de abate social no Brasil contemporâneo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 109 p. 129-160, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-129160/109> . Acesso em: 10 jan. 2023.
- COHN, A; FONSECA, A. O Bolsa Família e a questão social. *Teoria e Debate*, São Paulo, v. 17, n. 57, p. 10-15, mar./abr., 2004. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2004/04/10/o-bolsa-familia-e-a-questao-social/>. Acesso em: 06 dez. 2022.
- COSTA, A.; SOARES, M. Crise econômica, pandemia e a política de transferência de renda no Brasil. **Cadernos De Ciências Sociais Aplicadas**, v. 17, n. 30, p. 65-83, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22481/ccsa.v17i30.7124>. Acesso em: 30 out. 2021.
- DE BOLLE, M. B. **Ruptura**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.
- FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 6, p. 959-979, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612150981>. Acesso em: 19 abr. 2022.
- FARAH, M. F. S. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. In: **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 53-84, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i0.3583>. Acesso em: 19 abr. 2022.
- FIGUEIREDO, E. A. Expansão do Programa Auxílio Brasil: uma reflexão preliminar. Brasília, DF: IPEA, 2022. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11331>. Acesso em: 08 dez. 2022.
- FISZBEIN, A.; SCHADY, N. *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Washington: World Bank, 2009. Disponível em: World Bank Document [Acesso em: 15 out. 2022].
- FRANÇA, M. V. Os Programas de Transferência de Renda no Brasil: arcabouço histórico e desenvolvimento. VII Jornada Internacional de Políticas Públicas. **Anais... São Luís**, 2015.

Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo4/os-programas-de-transferencia-de-renda-no-brasil-arcabouco-historico-e-desenvolvimento.pdf> [Acesso em: 05 abr. 2022].

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *In: Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, 2009. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89> [Acesso em: 26 abr. 2022].

FURTADO, C. **Introdução ao Desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. ed. 6. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009 [1961].

FURTADO, C. O verdadeiro desenvolvimento. *In: D'AGUIAR, R. F. (Org.). Essencial Celso Furtado*. Companhia das Letras, [2004] 2013.

HOFFMANN, R. Transferências de renda e desigualdade no Brasil (1995-2011). *In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (Org.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, p. 207-2016, 2013.

LAVINAS, L. Programas de Garantia de Renda Mínima: Perspectivas Brasileiras. **Texto para Discussão n° 596**. *In: IPEA. Desenvolvimento de uma Metodologia de Avaliação dos Programas de Renda Mínima*. Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2458>. Acesso em: 17 out. 2022.

LÍCIO, E. C. A trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil: o impacto da variável federativa. **Revista do Serviço Público**, v. 55, n. 3, p. 37-59, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v55i3.250>. Acesso em: 13 abr. 2022.

LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul/ago 1972. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/974990>. Acesso em: 22 abr. 2022.

Ministério do Trabalho e da Previdência. **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>. Acesso em: 06 set. 2021.

MINISTÉRIO da cidadania. **Auxílio Emergencial**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial>. Acesso em: 12 nov. 2021.

NASSIF-PIRES, L.; CARDOSO, L.; OLIVEIRA, A. L. M. **Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza**. (Nota de Política Econômica n° 010). MADE/USP, 2021.

NAZARENO, L. A.; VASCONCELOS, A. M. N. Transferências condicionadas de renda: origens, fundamentos e tendências recentes na África Subsaariana. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 19, Jan./Abr. p. 75-86, 2015 Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4034> Acesso em: 18 abr. 2022.

NOVO olhar sobre a desigualdade: pesquisadores propõem metodologia para examinar distribuição de renda no Brasil [Insper] 19 out. 2021. Disponível em: Novo olhar sobre a desigualdade (insper.edu.br). Acesso em 17 jan. 2022.

OSORIO, R. G.; SOARES, S. S. D. O Brasil sem miséria e as mudanças no desenho da Bolsa Família. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; DA COSTA, Patrícia V. *O Brasil Sem Miséria* Brasília: MDS, p. 747-61, 2014.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, p. 25-46, 2013.

PASE, H. L.; MELO, C. C. Políticas públicas de transferência de renda na América Latina. **Revista de Administração Pública**, v. 51, p. 312-329, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612150770>. Acesso em: 14 abr. 2022.

PROGRAMA Territórios Sustentáveis Programas de transferência de renda do desenho à implementação [Internet]. Programa Territórios Sustentáveis; 2019 [accessed on Jul. 21, 2020]. Disponível em: [Programas-de-transferência-de-renda-do-desenho-à-implementação.pdf](https://www.ecam.org.br/Programas-de-transferencia-de-renda-do-desenho-a-implementacao.pdf) (ecam.org.br). Acesso em: 29 set. 2022.

RESENDE, G. M. et al. Fatores recentes do desenvolvimento Regional. Brasília – Rio de Janeiro: Ipea, 2015 (**Texto para Discussão**, n. 2054).

ROCHA, S. **Transferências de renda no Brasil: o fim da pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ROCHA, S. O programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza. **Economia e sociedade**, v. 20, p. 113-139, 2011.

RUA, M. das G.; ROMANINI, R. Para aprender políticas públicas: tipologias e tipos de políticas públicas. Brasília: Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas 2013.

SANCHES, M.; CARDOMINGO, M.; CARVALHO, L. **Quão mais fundo poderia ter sido esse poço?** Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020 (Nota de Política Econômica nº 007). MADE/USP, 2021.

SACHS, I. Desenvolvimento: incluído, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SCHMIDT, J. P. Políticas públicas no Brasil 1930-2018: tensões entre *Welfare State* e Estado Mínimo. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**, Osasco, ano 19, n.2, p. 93-119, jul./dez 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.36751/rdh.v19i1.1313>. Acesso em: 05 jul. 2022.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, v. 1, 2016.



SILVA, M. O. S. A trajetória dos programas de transferência de renda e seus desafios atuais. *Pensar BH. Política Social*, Belo Horizonte, v. 15, p. 26-30, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ufma.br/jspui/handle/1/162>. Acesso em: 30 nov. 2022.

SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. G.; DI GIOVANNI, G. **A Política Social Brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVA, M. O. S. e. O avanço do debate e a formulação de propostas de Programas de Transferência de Renda para a proteção social no contexto da pandemia da Covid-19. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS, 2020, Teresina. **Anais...** Teresina: UFPI, p. 4868-4881, 2020. Disponível em: <https://sinespp.ufpi.br/2020/upload/anais/NzI2.pdf?051610>. Acesso em: 21 ago. 2022.

SILVA, A. K. O.; ALMEIDA, Á. C. S. Brasil desgovernado: a urgência de medidas econômicas para amenizar os impactos do coronavírus no país. In: LEITE, K. V. B. S.; ALMEIDA, Á. C. S (Org.). *Conjuntura: Uma Leitura Alternativa*. Campina Grande, EDUFPG, 2020. p. 32-33. Disponível em: [https://12f2bcc7-9ecc-e9c6-9bdc-cc8e48f307cf.filesusr.com/ugd/a7511c\\_b1246f699efd49909302fa410e4f8ead.pdf](https://12f2bcc7-9ecc-e9c6-9bdc-cc8e48f307cf.filesusr.com/ugd/a7511c_b1246f699efd49909302fa410e4f8ead.pdf). Acesso em: 20 ago. 2022.

SILVA, M. O. S.; SOUSA, S. M. P. S.; LIMA, V. F. S. A. Auxílio emergencial e trabalho do Serviço Social no contexto da Covid-19. **Revista em Pauta**, n. 48, v. 19, p. 107-123, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rep.2021.60299> Acesso em: 02 maio 2022.

SILVA, R. R. Assistência social no neoliberalismo: uma análise no contexto da pandemia da covid-19. **Revista de Políticas Públicas**, v. 25, n. 1, 26-45, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v25n1p26-45>. Acesso em: 20 out. 2021.

SILVA, A. K. O. Política pública de transferência de renda no contexto da pandemia da covid-19 no brasil: aspectos do auxílio emergencial. **E-book VII CONAPESC...** Campina Grande: Realize Editora, 2022. Disponível em: <https://www.editorarealize.com.br/artigo/visualizar/87883>. Acesso em: 30 nov. 2022.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. **Texto para discussão**, 2009. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10419/91006>. Acesso em: 25 set. 2022.

SOARES, F. V. et al. Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Brasília: Ipea, 2006 (**Texto para Discussão**, n. 1228).

SOARES, S. et al. Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. In: ABRAÃO, J.; MODESTO, L. (Org.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010.

SOUZA, C. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **CADERNO CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v16i39.18743>. Acesso em: 10 mar. 2022.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 09 mar. 2022.

SOUZA, M. S. de; DOURADO, D. C. P. Política Pública de Transferência de Renda no Brasil: Considerações Iniciais de uma Revisão da Literatura. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, [S. l.], v. 1, n. 2, 2016. DOI: 10.18829/rp3.v1i2.17359. Disponível em: <https://doi.org/10.18829/rp3.v1i2.17359>. Acesso em: 1 dez. 2022.

SOUZA, P. H. G. F.; OSORIO, R. G.; PAIVA, L. H.; SOARES, S. **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade**: um balanço dos primeiros 15 anos. Brasília: Ipea, 2019 (Texto para Discussão n. 2499).

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Salvador: AATR**, v. 200, 2002. Disponível em: <http://www.escoladebicicleta.com.br/politicaspUBLICAS.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2022.

TEODORO, C. A. Ideário neoliberal e as fragilidades das políticas públicas: a incapacidade do governo brasileiro de enfrentar a pandemia da covid-19. **Revista Eletrônica Norte Mineira de Direito** – Erga Omnes, Mato Verde/MG, v. 1, n. 1, 2020. Disponível em: evento\_006 - Patrícia Krieger Grossi.pdf (pucrs.br). Acesso em: 01 nov. 2021.

VALENTIN, A.; MACHADO, J. G. R.; MOUNTIAN, A. G. Políticas públicas em contextos de crise: uma análise comparada da formulação das políticas econômicas no Brasil em 2008 e 2020. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional** V. 16, N. 4, P. 19-34, dez/2020 (Ed. Especial). Taubaté, SP, Brasil. *ISSN: 1809-239X*.