



“Questão Social, Pandemia e Serviço Social: em defesa da vida e de uma educação emancipadora”

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Seguridade social no Brasil

FRAGILIDADES DO AUXÍLIO BRASIL: cenário de desproteção social

ANNA JÚLIA MEDEIROS LOPES GARCIA ¹
DÁFYNNNE MELLO DAS VIRGENS ¹
JÉSSICA SOUSA SANTOS ¹

Resumo: Este artigo tem por objetivo a análise e reflexão sobre as fragilidades do Programa Auxílio Brasil, instituído pelo Governo Bolsonaro, em um contexto de desproteção social. A discussão encontra-se em quatro tópicos, sendo o primeiro referente ao histórico dos programas de transferência de renda, o segundo referente ao Programa Bolsa Família, o terceiro sobre a ameaça do conservadorismo sob as políticas sociais e por último abordaremos o momento de transição do Programa Bolsa Família (PBF) para o Programa Auxílio Brasil (PAB), comparando os decretos nacionais e quais mudanças eles provocam.

Palavras chaves: Programa Auxílio Brasil; Programa Bolsa Família; assistência social; programa de transferência de renda.

Abstract: This article aims to analyze and reflect on the weaknesses of the Auxílio Brasil Program, instituted by the Bolsonaro government, in a context of social lack of protection. The discussion is in four topics, the first referring to the history of income transfer programs, the second referring to the Bolsa Família Program, the third about the threat of conservatism under social policies and finally we will approach the moment of transition from the Bolsa Família Program (PBF) to the Auxílio Brasil Program (PAB), comparing national decrees and what

¹ Estudante de Graduação. Universidade De Brasília

changes they cause.

Keywords: Auxílio Brasil Program; Bolsa Família Program, social assistance; income transfer program.

1. INTRODUÇÃO

Os sistemas de proteção social, segundo DI GIOVANNI (1998), constituem as formas, mais ou menos institucionalizadas, que as sociedades desenvolvem para proteger parte ou o conjunto de seus membros, ou seja, a proteção social² pode ser desenvolvida por instituições multifuncionais, como a família e comunidades próximas ou por um sistema específico que se estabelece enquanto central na vida coletiva. Dessa forma, com o avanço das lutas de classes, o desenvolvimento do capital monopolista e a mudança das condições de trabalho, o Estado é convocado a implantar, gerir e responsabilizar-se pela proteção social da população. Assim, a assistência social é delimitada como uma política não contributiva universalizante, destinada a quem dela necessitar, e reconhecida como um direito social desenvolvido e assegurado pelo Estado.

Contudo, a instituição de programas de transferência de renda só entra na agenda pública a partir de 1991 com o Programa de renda Mínima/Bolsa Escola, e ganha destaque a partir de 2003 (SILVA; YAZBEK e GIOVANNI, 2007). Este processo teve origem com as mobilizações sociais decorrente da insatisfação com a crescente pauperização da classe trabalhadora, que pressionou o Estado a criar mecanismos de garantia de condições básicas para amenizar as desigualdades sociais e econômicas, o que desencadeou na criação dos programas de transferência de renda.

Nesse sentido, as políticas de transferência de renda, no Brasil, têm se configurado enquanto medidas de proteção social de caráter transversal, destinadas ao enfrentamento da pobreza em que acompanham “o processo de centralização de renda configurando no aguçamento do desnivelamento das desigualdades sociais que interferem diretamente no aumento do desemprego e no crescimento da

²A proteção social, segundo DI GIOVANNI (1998, p.13), é modelado a partir da implementação de “políticas públicas com o intuito de definir e executar medidas de caráter prescritivo, normativo e operativo, exercendo um poder de eleger e discriminar escolhas, objetivos e grupos de destino, sempre através de um complexo relacionamento com outros agentes e forças envolvidas”.

pobreza” (SOUZA, FREIRE, ALCHORNE, 2019, p. 2-3). Dessa forma, o presente trabalho busca refletir sobre as fragilidades do Programa Auxílio Brasil, instituído pelo presidente Bolsonaro, que substituiu o Programa Bolsa Família (PBF) em meio a um cenário pandêmico. Para isso, este trabalho foi estruturado em quatro partes, sendo elas: a trajetória histórica dos programas de transferência de renda, o Programa Bolsa Família; as ameaças do avanço neoliberal e a transição do PBF para o Auxílio Brasil.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Trajetória histórica dos programas de transferência de renda no Brasil

Para compreender o percurso dos programas de transferência de renda no Brasil, é importante observar a década de 1930, quando o país transforma seu modo de produção de agrário-exportador para urbano-industrial e acirram as discussões acerca da ação do Estado. Para responder às demandas sociais de exclusão econômica e social, o Estado utilizou de medidas assistenciais para amenizar as condições de pobreza da população. A partir deste momento, o Estado assume um caráter mais interventor na política social, sobretudo para estimular o desenvolvimento econômico do país, assim, de 1930 a 1970 observa-se que se expandiu a garantia por proteção social para cumprir a função de reprodução da força de trabalho, e, durante o regime militar, para legitimar o Estado de exceção, autoritário e repressor.

Em meados de 1970, as discussões sobre os programas de transferência de renda foram se estruturando. Segundo Souza, Freire e Alchorne (2019), a publicação de um artigo de Antônio Maria Silveira marca esse início do debate acerca dos programas de transferência. O autor destacou que era necessário a redistribuição de renda mínima para os brasileiros mais pobres, pois a economia do país não era suficiente para suprir as necessidades básicas da população.

Posteriormente, em 1980, há a ampliação e efervescência dos movimentos sociais, com destaque para o Partido dos Trabalhadores (PT) como importante aglutinador de demandas sociais de diferentes tendências no campo popular tendo

forte atuação na defesa da universalização de serviços públicos, assim como na luta pela democracia e participação popular nas políticas públicas. Este momento histórico é marcado pela organização e pressão da sociedade civil através dos diversos movimentos sociais de diferentes setores, em que as demandas populares foram ganhando visibilidade e permitiu, apesar dos embates e contradições, a materialização de direitos sociais na Constituição Federal de 1988. As principais forças envolvidas compartilham um projeto democratizante e participativo, construído pela expansão da cidadania e da democracia. Fruto das amplas e variadas mobilizações populares por direitos sociais, importantes conquistas foram alcançadas na Carta Magna, a exemplo a instituição da Seguridade Social, que garante a assistência social como política social.

É neste contexto de ampliação de direitos e da institucionalização da obrigatoriedade do Estado com a promoção, proteção e defesa dos direitos sociais, que a transferência de renda entra para o debate político. Em 1991 foi apresentado o Projeto de Lei nº 80 sobre o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) do senador Eduardo Suplicy ao Senado Federal. O programa aprovado buscava destinar uma renda correspondente a 2,25 salários-mínimos aos brasileiros maiores de 25 anos residentes no país, no entanto, Bichir (2010) aponta que o mesmo teve vida curta, com extensão apenas até o ano 2000 devido a dificuldades políticas e administrativas e com a relevante decisão de universalizá-lo e transformá-lo no Programa Bolsa Escola (PBE). Dessa forma, foi discutida posteriormente a articulação entre renda e a educação, com a proposta de transferência do valor de um salário-mínimo às famílias que mantivessem os filhos de 07 a 14 anos de idade com frequência ativa na escola, com o objetivo de minimizar a condição de vulnerabilidade da população beneficiária, bem como romper com o ciclo intergeracional da pobreza através da política de educação.

O ano de 1995, sob o mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso, foi criado no município de Campinas (SP) o Programa de Garantia de Renda Familiar (PGRM), no qual buscava estabelecer a garantia de renda às famílias pauperizadas que possuíam em sua composição familiar crianças menores de 14 anos em situação de risco, e posteriormente o programa foi ampliado para os

demais estados brasileiros. Já no ano de 1996 o Governo Federal adotou outras medidas relevantes, como a criação do Programa de Erradicação de Trabalho Infantil (PETI) e a implementação de Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Em 2001, final do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), é estabelecida a Rede de Proteção Social com o objetivo de realizar a junção de todos os programas de transferência de renda já existentes e a criação de novos, como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação. De acordo com Silva (2007), tais ações alcançaram a maioria dos 5.561 municípios brasileiros, assumindo uma abrangência geográfica significativa e passando a ser considerados, no discurso do então Presidente FHC, o eixo central de uma importante rede de proteção social no país. Considera-se importante destacar que neste momento também houve a discussão, impulsionada por Suplicy, da Renda Básica de Cidadania destinada aos brasileiros sem restrições.

Observa-se que, ainda que se tenha criado a Rede de Proteção Social, é possível perceber a pulverização e fragmentação dos programas de transferência de renda em diferentes ministérios, como Ministério da Educação, Saúde e Assistência Social, além da criação de múltiplas estruturas da Administração Pública. Identifica-se que “a pulverização dos programas impossibilita a coordenação assim como dificulta a fiscalização e a avaliação das ações” BRASIL (2003, p.10). Dessa forma, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de 2003, é realizado um Estudo, nº 273³, com o objetivo de unificar os programas de transferência de renda, tendo como primazia o enfrentamento à fome e extrema pobreza no Brasil. Tal estudo, bem como a retomada da discussão sobre a Renda Básica de Cidadania, dão início ao então Programa Bolsa Família, no qual agrupa os programas de transferência de renda existentes.

2.2. O programa bolsa família

O Programa Bolsa Família (PBF), instituído pela Medida Provisória nº 132, em

³Tal Estudo, é desenvolvido com o objetivo de realizar a unificação dos programas de transferência de renda, buscando levantar as problemáticas e dificuldades existentes na implantação e estruturação desses programas, como por exemplo “a falta de um cadastro único com qualidade, sem irregularidades, usos políticos indevidos na seleção de nomes, que possa garantir a eficácia da unificação dos programas; a pulverização dos diversos programas em várias instâncias; além da criação de mais uma estrutura na Administração Pública (BRASIL, 2003, p.09).

outubro de 2003, e transformado na Lei nº 10.836, em janeiro de 2004, foi o principal programa de transferência de renda do Governo Federal. Esse programa tinha por objetivo possibilitar ao Estado o desenvolvimento econômico, a inclusão social e a redistribuição de renda no país destinado às famílias mais pobres que se encontravam em situação de vulnerabilidade social, com a finalidade de ser um programa de enfrentamento à fome. A partir do programa Fome Zero e do Estudo nº 273, foi criado o Bolsa Família pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Observa-se que:

Lula criou o programa Fome Zero para combater a pobreza extrema. Em 2004-2005, a estratégia foi aperfeiçoada por intermédio da integração das diversas ações de combate à pobreza em único programa, o Bolsa Família. Baseado em experiências similares na esfera municipal, tal programa consiste na transferência de renda para famílias em extrema pobreza e tem como principais condições para acesso ao benefício o acompanhamento de nutrição, da saúde e da frequência escolar das crianças das famílias atendidas. Ao final de 2005, o valor total do Bolsa Família atingiu 0,3% do PIB, beneficiando 8,7 milhões de famílias. (BARBOSA & SOUZA, 2010, p. 6-7).

De acordo com Ortiz e Camargo (2016), o Bolsa Família unificou os programas sociais pré-existentes como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Programa Nacional de Acesso à Alimentação, Auxílio Gás e Cadastramento Único do Governo Federal, assim o PBF teria por eixos principais a transferência de renda, programas complementares e condicionalidades, e em seu comando teve à frente o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. É durante o Governo Lula que o combate à fome e à desigualdade assume espaço na agenda política, dessa forma, o programa surge com o objetivo de ampliação do público atendido, ampliação do volume de recursos e o escopo de atendimento, constituindo-se como maior programa de transferência de renda do mundo (EIRÓ, 2017).

O Programa previa uma parcela de renda transferida sem contrapartidas no caso das famílias extremamente pobres (com renda familiar per capita de até R\$69,00), e uma segunda parcela com contrapartidas, como a frequência escolar e cuidados básicos de saúde, no caso das famílias pobres com gestantes, nutrizes ou crianças e adolescentes entre 0 a 15 anos (com renda familiar per capita entre R\$70,00 e R\$140,00). O primeiro grupo de famílias recebia um valor fixo de R\$89,00 podendo receber R\$41,00 a mais por cada filho de até 15 anos de idade (no máximo

5 crianças cadastradas) e R\$48,00 por jovem (no máximo 2 cadastrados), somando um total de benefício mensal de até R\$390,00. As famílias consideradas pobres contavam com uma transferência monetária variável de até R\$45,00, sendo R\$15,00 mensais por cada filho de até 15 anos de idade.

Um dos elementos estruturantes do programa foram as condicionalidades que deviam ser cumpridas pela família para que pudessem receber o benefício monetário mensal. Segundo os idealizadores do programa, essas condicionalidades foram contrapartidas para verificar o compromisso e responsabilidade das famílias, além de estimular a autonomia, no entanto, é importante observar que, com isso, o programa deixa de possuir um caráter universal de acesso a toda a população e fica restrito apenas às pessoas que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza dentro das condicionalidades. São destacadas as seguintes condicionalidades: a primeira na educação, com matrícula em instituições de ensino e frequência mínima de 85% da carga mensal de crianças entre 6 a 15 anos de idade e adolescentes de 16 a 17 anos com 75% de frequência; a segunda na área da saúde de cumprimento da agenda nutricional das famílias que tenham em sua composição gestantes, nutrizes e ou crianças de até 7 anos de idade, com acompanhamento pré-natal, vacinação completa e exames de rotina; e a terceira é a inserção dessas famílias no Cadastro Único⁴ (CadÚnico) que é de uso obrigatório para a concessão de benefícios pelo Governo Federal (SILVA, 2007). Ainda assim, nota-se que:

Ao proporcionar um benefício monetário para famílias pobres, o programa instituiu uma nova forma de lidar com a vulnerabilidade social decorrente da ausência e/ou insuficiência de renda ancorada numa compreensão ampliada dos determinantes da pobreza. Dentre eles, destaca-se o reconhecimento de uma maior vulnerabilidade à pobreza e à miséria das famílias com presença de crianças. Assim, ao ofertar um benefício de caráter não contributivo a tais famílias, o PBF ampliou a cobertura da garantia de renda no campo da proteção social com significativos impactos para a redução da pobreza e da miséria (IPEA, 2016, p.22).

Destaca-se que o programa visava não só a política de um país fora do mapa da fome, mas que a partir dele o ingresso na educação e avanço na saúde pela população mais empobrecida, de forma que fosse uma possibilidade quebrar o ciclo

⁴Com o CadÚnico é possível identificar e mapear a situação socioeconômica da população, com o objetivo de facilitar o diagnóstico das famílias e melhorar a atuação governamental das políticas públicas que possuem foco na erradicação da pobreza.

da pobreza vivenciado por essas famílias. A PNAD (Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio) feita pelo IBGE, sinaliza que o Programa Bolsa Família modificou significativamente a composição de renda das pessoas em situação de pauperismo, entre os anos de 2003 a 2011. De acordo com Campello e Neri (2003), houve uma queda de 8% para pouco mais 3% da população em extrema pobreza, e a pobreza recuou de 16% para 6%, portanto, conforme os dados das PNADs, as medidas adotadas trouxeram resultados positivos em relação a erradicação de pobreza e extrema pobreza.

O resultado da implementação da política social do programa Bolsa Família na sociedade brasileira proporcionou o aumento da renda das famílias em situação de vulnerabilidade, saindo da posição de estarem abaixo da linha da pobreza do país e do mapa da fome, podendo constar em seus núcleos familiares com um nível econômico não mais focado na subsistência. Freitas (2007) aponta que o Bolsa Família se pautava na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: 1- promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; 2- reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; e 3- coordenação de programas complementares, tendo por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família conseguissem superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos (Idem, 2007).

Apesar do caráter contraditório das políticas sociais de atender as demandas da classe trabalhadora e os interesses do capital, são essas políticas ainda que amparam a população a manter condições básicas de vida. A Constituição Federal de 1988 prevê em seu artigo 6º que, “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988), e é por meio dessas políticas sociais

destinadas à população que torna-se possível a efetivação dos direitos sociais, no entanto, sob constantes ameaças diante de governos neoliberais e neoconservadores.

2.3. Ameaças do avanço neoliberal

O Programa Bolsa Família, assim como a política de assistência social, enfrentou historicamente excessivas críticas, embates e questionamentos acerca da necessidade de sua existência, assim como o impacto da incidência da cultura clientelista que fragiliza o caráter de direito e fortalece a ideia da dádiva, favor e dependência. Na lógica neoliberal, efetivada na década de 1990, período no qual tem início os primeiros debates e experiências de implementação dos programas de transferência de renda no país, dissemina a prioridade do ajuste econômico com a redução dos gastos públicos com as políticas sociais e, portanto, o desmonte da proteção social brasileira recém estruturada. O que se observar é que o PBF sofre, desde o início, os impactos da política neoliberal de características compensatórias, focalizadas e paliativas, assim como os impactos dos estigmas moralizantes da política neoconservadora, que reforça a visão tuteladora de que a população não sabe fazer o uso dos recursos financeiros, além de inúmeros mitos contra o avanço social e democrático.

Desde a década de 1990 observa-se a subordinação das políticas sociais a um modelo socioeconômico de desmonte de direitos sociais duramente conquistados. Apesar das mobilizações, houve um avanço neoliberal e neoconservador no cenário político e social brasileiro sobretudo com o golpe político orquestrado pelo legislativo, judiciário, Polícia Federal, mídia e organizações empresariais (BRAZ, 2017). No ano de 2016 o golpe foi consolidado e como desdobramento do governo de Michel Temer (2016 a 2018) e das eleições de Jair Bolsonaro (2019 - em exercício), tivemos no Brasil o agravamento da crise social através de ajuste fiscal e das medidas contrarreformistas, com impactos significativos para o PBF. Dentre as medidas mais expressivas do Governo Temer, e que se desdobram em muitas outras, tem-se a Emenda Constitucional nº 95 de 2016. Conhecida popularmente como a PEC do fim do mundo, a medida restringe

gastos públicos e estabelece um teto de gastos para as despesas primárias como a saúde, educação e assistência social pelos próximos 20 anos. O ajuste fiscal reduziu drasticamente os investimentos nas políticas que sustentam o Bolsa Família e instituiu medidas de cortes, privatizações, ataques aos direitos duramente conquistados e, com isso, uma descontinuidade da oferta socioprotetiva.

Seguindo tal agenda política, o Governo Federal alterou, através do decreto nº 9.396 de 2018, o valor da renda per capita do Programa Bolsa Família. Para ter direito de ser elegível e receber o benefício, era necessário que a família tivesse uma renda per capita de até R\$ 178,00 e considerou famílias em situação de extrema pobreza as quais possuam renda de R\$ 0 a R\$ 89,00, e as em situação de pobreza, as de renda entre R\$ 89,01 a R\$ 178,00.

Sob o governo Bolsonaro, logo no início de sua gestão, houve a extinção do Ministério do Desenvolvimento Social (chamado de Desenvolvimento Social e Combate à Fome nos governos Lula e Dilma), que era responsável pelas políticas de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda no país e incorporado ao Ministério da Cidadania. Essas transformações revelam as diferentes prioridades políticas de enfrentamento da pobreza e desigualdade e o modo de construção - ou destruição - da proteção social. O que se observa é que, com a extinção do ministério e com os excessivos cortes na política de assistência social, o Programa Bolsa Família perde a centralidade na agenda governamental.

A conjuntura de avanço neoliberal e de crise econômica, política e social do país foi agravada pela crise sanitária decorrente da pandemia do novo coronavírus. A pandemia desnudou e intensificou as desigualdades sociais, a supressão de direitos e as consequências para as classes subalternas. Os riscos para o Programa Bolsa Família, que já eram significativamente grandes, se ampliaram com o contexto de aumento da pobreza, da fome, da miséria e do desemprego.

De acordo com os dados do Ministério da Cidadania, em 2020, quando a pandemia da Covid-19 atingiu o Brasil, cerca de 13,5 milhões de famílias viviam em situação de extrema pobreza. Com a ausência de medidas estatais de enfrentamento da pobreza, os números agigantaram para 15,7 milhões em 2021 e

em 2022 atinge a marca de 18 milhões de famílias em situação de extrema pobreza, 3 milhões em situação de pobreza e 6 milhões com baixa renda estão inscritas no Cadastro Único (CadÚnico) para programas sociais. Como efeito, no cenário de segurança alimentar constata-se também retrocessos históricos. O Brasil, que já foi referência no combate à fome através de políticas públicas de erradicação da pobreza e miséria, entre 2004 e 2013, em que reduziu a fome para menos da metade do índice inicial: de 9,5% para 4,2%, hoje enfrenta uma dura realidade. Se em 2004, início do programa, a insegurança alimentar atingiu a marca de 35,3% dos lares brasileiros, em 2022 atinge 58,7% da população. Ainda em 2022 são 125,2 milhões de pessoas em insegurança alimentar, sendo desses, 33,1 milhões de pessoas em insegurança grave, sem ter o que comer (PENSSAN, 2022).

No caminho contrário ao aumento das demandas sociais e em um cenário de agravamentos das condições de vida, o Governo Federal reduziu o papel dos serviços socioassistenciais na agenda política e instituiu ações restritas, focalizadas e eleitoreiras, como exemplo a extinção do Programa Bolsa Família e sua substituição pelo Programa Auxílio Brasil. O que se observa com tal transição é que o Governo de Bolsonaro decidiu desconsiderar o aumento das vulnerabilidades e da insegurança da população diante da crise sanitária e econômica e ignorar os resultados bem-sucedidos e significativos do PBF no combate a pobreza e desigualdade social com a retirada do país do mapa da fome, da redução da desnutrição e insegurança alimentar e nutricional, redução da desnutrição e mortalidade infantil, redução das taxas de hospitalização e redução de crianças fora da escola⁵.

2.4. Transição do PBF para o programa auxílio Brasil

O PBF, reconhecido internacionalmente, foi em seus 17 anos de vigência um programa de abrangência nacional, de grande relevância para aqueles que se enquadravam em seus critérios de concessão, ainda que estes possuíssem um caráter seletivo e focalizado. Diante do agravamento da crise política, econômica, social e sanitária, e somado ao amplo processo de desmonte das políticas públicas,

⁵Ver CAMPELLO, T; NERI, M. C. (2013); XIMENES, D; SOUSA, M; JAIME, P. (2014); XIMENES, D. (2014).

houve um crescimento do índice de desemprego, o aumento de forma abrupta da insegurança alimentar e a elevação do número de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Dessa forma, observa-se que há, conseqüentemente, o aumento da demanda por mecanismos de proteção social, como a transferência de renda.

Nesse cenário, o PBF é subitamente extinto pelo governo Bolsonaro e substituído pela Medida Provisória (MP) nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. A MP, que posteriormente é convertida na Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, é instituída sem que ao menos houvesse um debate mínimo com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), com as entidades e profissionais que operacionalizam o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ou com a população usuária em geral (GUIMARÃES, 2021), o que gerou um cenário de incertezas e inseguranças para a população usuária e para os trabalhadores da assistência social, os quais não receberam nenhum tipo de orientação ou ficha técnica a respeito desta nova regulamentação.

De acordo com o Governo Federal, o Programa Auxílio Brasil (PAB) foi criado com o intuito de estabelecer o fortalecimento das ações do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); realizar a transferência direta e indireta de renda; o desenvolvimento da primeira infância; incentivar o esforço individual; e perpetuar a inclusão produtiva e urbana, trazendo como foco a emancipação cidadã (BRASIL, 2021). No entanto, ao estabelecer incentivos com base em desempenhos individuais, reforça a narrativa equivocada de que todos dentro desse grupo populacional possuem as mesmas condições de vida e oportunidades, e que o sucesso depende apenas do esforço de cada indivíduo.

A legislação nº 14.284/2021 traz algumas alterações no que tange os critérios de elegibilidade para o Programa Auxílio Brasil (PAB). Observa-se que o PAB visa atender o mesmo público do anterior, a população em situação de pobreza e extrema pobreza, no entanto com valores atualizados:

Quadro 1- Comparação entre o Programa Bolsa Família e o Programa Auxílio Brasil

DESCRIÇÃO	PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL
Família em extrema pobreza	R\$ 89,00	R\$ 105,00

Família em pobreza	R\$ 178,00	R\$ 210,00
Valor médio do benefício	R\$ 190,00	R\$ 405,00
Valor total do benefício básico	R\$ 89,00	R\$ 100,00
Parcelas variáveis	R\$ 41,00	R\$ 49,00
Variável vinculado ao adolescente	R\$ 48,00	R\$ 57,00
Forma de cadastro	Cadastro Único	Cadastro Único

Fonte: elaboração própria

O Programa manteve também os Benefícios de Primeira Infância, de Composição Familiar e de Superação de Extrema Pobreza, no entanto foram rearranjados do seguinte modo:

Quadro 2 - Benefícios do Programa Auxílio Brasil

Tipos	Valores	Beneficiários	Benefícios por família
Benefício Primeira Infância	R\$130,00	Crianças de 0 a 3 anos incompletos.	Até 5 benefícios.
Benefício Composição Familiar (BCF)	R\$65,00	Gestantes, nutrizas ou pessoas com idade entre 3 e 21 anos incompletos.	Até 5 benefícios.
Benefício Superação de Extrema Pobreza (BSP)	Valor necessário para que a renda per capita ultrapasse R\$105,00	Mesmo somadas aos benefícios de Primeira Infância e BCF ainda possuem renda per capita igual ou inferior a R\$105,00.	Valor mínimo de R\$25,00 por pessoa.

Fonte: elaboração própria.

O PAB instituiu outros cinco benefícios extras, sendo eles: 1- Auxílio Esporte Escolar: destinado a estudantes atletas escolares que tenham entre 12 a 17 anos incompletos. O valor é de R\$100,00 referentes a cada uma das doze parcelas

mensais ao atleta mais R\$1.000,00 referentes a uma única parcela à família; 2- Bolsa Iniciação Científica Júnior: possuindo o mesmo valor do benefício acima e designado a estudantes que tenham se destacado em competições acadêmicas de abrangência nacional - não há número máximo de beneficiários por núcleo familiar; 3- Auxílio Inclusão Produtiva Rural: com o valor mensal de R\$200,00 para as pessoas que vivem na zona rural sem condições de investir nas pequenas produções pago por até 36 meses, sendo permitido apenas um auxílio por família; 4- Auxílio Inclusão Produtiva Urbana: para quem comprovar vínculo empregatício com carteira assinada com parcelas mensais também de R\$ 200,00, limitado a um auxílio por família; 5- Benefício Compensatório Transição: é pago um valor complementado na parcela do Auxílio Brasil às famílias que tiveram perdas financeiras na transição dos programas. Será concedido no período de implementação do novo programa e mantido até que o valor recebido pela família seja maior que o do Bolsa Família ou até que não se enquadre mais nos critérios de elegibilidade.

Assim, o Programa Auxílio provoca uma sensação de ampliação da política quando observado tal fator de forma isolada, porém é importante analisar alguns outros pontos, como por exemplo o fato de as famílias que se enquadrarem na situação de pobreza serem elegíveis para o programa apenas nos casos onde possuam em sua composição familiar gestantes, nutrízes ou pessoas com idade até 21 anos incompletos, além da insegurança das famílias com os repasses financeiros apenas até o final do ano de 2022.

O CadÚnico é apresentado também como um dos critérios para ter acesso aos benefícios do PAB, bem como garantir o seu recebimento, uma vez que para ser beneficiário do Programa Auxílio Brasil é preciso estar inscrito no CadÚnico e realizar sua atualização ao menos a cada dois anos. Porém, devido às medidas sanitárias adotadas para controle do Coronavírus, em julho de 2021 foi suspensa às averiguações e revisões cadastrais do CadÚnico e PBF, por 180 dias (BRASIL, 2021), assim, logo após ser implementado, o PAB retoma com as verificações dos cadastros das famílias beneficiárias que anteriormente eram beneficiárias do PBF. Esse movimento, bem como o aumento da população em situação de pobreza e extrema pobreza ocasionam no superlotação das filas nos Centros de Referência

de Assistência Social (CRAS), sendo que somente nos meses de março e abril de 2022 houve um aumento de 113% das famílias que aguardam por um atendimento para atualização do CadÚnico, o que gerou uma demanda reprimida de 2,7 milhões de famílias que esperam o recebimento do benefício (CNM, 2022).

O PAB traz em seu texto que o programa faz parte de uma das etapas de transição para a implementação da renda básica de cidadania, porém, não discorre como isso aconteceria. Além disso, percebe-se uma dificuldade na inclusão daqueles que se encontram dentro do recorte de renda do programa, uma vez que esse não consegue suprir toda a demanda reprimida. Assim, o número de famílias inscritas no CadÚnico que se encontravam em situação de extrema pobreza em abril de 2022 eram de 18.214.051, enquanto o total de benefícios destinados somente a superação da extrema pobreza no mesmo período chegaram a 13.215.356, logo, cerca de 5 milhões de famílias em situação de extrema pobreza se encontram fora do programa (MDS, 2022).

Outro fator relevante a ser analisado é a manobra política utilizada pela equipe econômica do presidente Jair Bolsonaro na aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 1/2022, chamada de PEC dos Auxílios ou PEC Kamikaze. A PEC dribla as leis para criar estado de emergência no país e instituir uma turbinada em benefícios e a criação de novos, o que é proibido em ano eleitoral. O custo é calculado em R\$ 41 bilhões destinados a ampliação do Programa Auxílio Brasil de R\$ 400,00 para R\$ 600,00, ampliação de R\$ 53,00 para o Auxílio Gás a cada dois meses, criação de um voucher de R\$ 1.000,00 para caminhoneiros autônomos, compensação aos estados para atender a gratuidade dos transporte aos idosos, criação de um auxílio para taxistas devidamente registrados até 31 de maio de 2022, repasse de R\$ 500 milhões ao programa Alimenta Brasil, e o repasse de até R\$ 3,8 bilhões, por meio de créditos tributários, para a manutenção da competitividade do etanol sobre a gasolina.

O que se observa é a utilização de tais ações para jogo político. O Programa Auxílio Brasil é criado com intenções eleitoreiras e permanece submetido a essa lógica, o que faz com que a população, apesar de receber os benefícios ampliados, esteja no campo da insegurança sobre a permanência do programa e dos

benefícios, ou seja, um cenário de desproteção social.

3. CONCLUSÃO

O lugar que acreditava-se ter sido naturalizado das políticas sociais como forma paliativa de enfrentamento da pobreza, foi fragilmente desmantelado diante do avanço neoliberal, de intensivos cortes, reajustes e focalização das políticas públicas. Apesar dos limites e desafios do Programa Bolsa Família, o que verifica-se nesta pesquisa é o fato de um programa consolidado e reconhecido internacionalmente ser substituído por um programa de improviso, de estratégia eleitoreira e sem articulação com a rede de assistência social. Além disso, a extinção do Programa Bolsa Família e sua substituição pelo Auxílio Brasil foi realizada sem estudos e maturações sobre os desafios, dessa forma, constata-se que são ações desarticuladas, fragmentadas, pontuais e descontínuas. Apenas a transferência de um voucher em um cenário de desemprego, fome e desigualdades, sem a articulação com um amplo conjunto de políticas sociais para dar suporte às famílias mais pobres e vulnerabilizadas, não consegue promover desenvolvimento social e acabar com a fome e a miséria.

Além disso, ressalta-se que atualmente o Brasil encontra-se em meio a disputas políticas inflamadas, de polarização de projetos políticos em relação às eleições presidenciais de 2022, tendo como principais opositores: o atual presidente Jair Bolsonaro (PL) e o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT). Importante refletir sobre qual a intencionalidade da alteração no ano de eleição presidencial (além da escolha para os governos estaduais, distrital e para câmara e senado federal) de um programa consolidado como o Bolsa Família, para um programa institucionalizado no meio de uma pandemia e com um país sofrendo os efeitos do desemprego e da inflação que assola milhares de brasileiros? Supomos que a resposta esteja não voltada para atendimento da população usuária, mas sim como mais uma manobra política que possa garantir os interesses de um grupo político conservador alinhado ideologicamente com o atual presidente.

Por fim, é importante chamar atenção que, apesar da ampliação de benefícios, o Auxílio Brasil não é articulado para garantir proteção social à

população. Um dos objetivos do PAB de acordo com o site do Ministério da Cidadania, é de estimular crianças, adolescentes e jovens a terem desempenho científico e tecnológico de excelência, no entanto, o que se observou do Governo Federal foi o bloqueio de R\$ 1,6 bilhão de recursos das universidades e Institutos Federais, desincentivando a educação e a produção científica no país, além de colocar milhares de universidades em risco de fechamento (CNN BRASIL, 2022). O que se questiona é: como exigir as contrapartidas de educação e saúde, que são critérios do programa, em um cenário de desfinanciamento e precarização das políticas sociais? Como falar em proteção social com a garantia de renda com duração apenas até o final do ano de 2022? O PAB cria mais dúvidas e inseguranças que caminhos e oportunidades.

4. Referências bibliográficas

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antônio Pereira de. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (org.) Brasil: entre o Passado e o Futuro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo, 2010. Link: <https://nodocuments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose-antonio-pereira-de-a-inflexao-do-governo-lula-politica-economica-crescimento-e-distribuicao-de-renda.pdf>. Acesso em 28 jul. 2022

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na Berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. p.115-129. Novos Estudos, CEBRAP 87, julho 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Estudo nº 273, de 18 de julho de 2003. Dispõe sobre a unificação dos programas de transferência de renda. Senado Federal: Consultoria Legislativa, Brasília, DF, 18/07/2003. Disponível em <https://www.senado.gov.br/comissoes/cas/es/es_progtransf.pdf>. Acesso em: 04.Ago.2022.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12/01/2004. Seção 1, página 1.

BRASIL. Lei nº 14.2844, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30/12/2021. Seção 1, p.1

BRASIL. Medida Provisória no 1.061, de 09 de agosto de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10/08/2021. Seção 1, p. 6.

BRASIL. Portaria MC nº 649, de 27 de julho de 2021. Suspensão de procedimentos operacionais e de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28.jul. 2021. Seção 1, p.09.

BRAZ, Marcelo. O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 128, p. 85-103, jan./abr. 2017.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (orgs). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

CNN BRASIL. Com corte no orçamento, 88% das universidades federais têm prejuízos. Rio de Janeiro, RJ, 22 jun. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/com-corte-no-orcamento-88-das-universidades-federais-tem-prejuizos-diz-andifes/>. Acesso em: 5 ago. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Estudo Técnico: Desproteção Social – Demanda reprimida do Programa Bolsa Família e Auxílio Brasil (PAB). Brasília, 29 jun. 2022. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Estudo_PAB_Abril%20\(2\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Estudo_PAB_Abril%20(2).pdf)>. Acesso em: 02.Ago.2022.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, M. A. (org). Reforma do Estado e política de emprego no Brasil. Campinas (SP): UNICAMP. IE, 1998.

EIRÓ, Flávio. O Programa Bolsa Família e os pobres “não-merecedores”: poder discricionário e os limites da consolidação de direitos sociais. 41º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, MG, 2017. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/41-encontro-anual-da-anpocs/gt-30/gt25-18/10834-o-programa-bolsa-familia-e-os-pobres-nao-merecedores-poder-discricionario-e-os-limites-da-consolidacao-de-direitos-sociais/file>. Acesso em: 4 ago. 2022.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p.65-74 jan./jun. 2007

GUIMARÃES, Cátia. O Brasil se despede do Bolsa Família. Por: EPSJV/FioCruz. Outras Mídias, 21 de Janeiro de 2021. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/o-brasil-se-despede-do-bolsa-familia/>. Acesso em: 24.Mai.2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 5 ago. 2022.

IPEA, Instituto de Pesquisa E. Nota técnica: O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil. Brasília, 2016, nº 27.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Famílias inscritas no Cadastro Único em situação de extrema pobreza. 2022. Disponível em:<[VIS DATA 3 beta](#)>. Acesso em: 5 ago. 2022.

PENSSAN; REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – REDE PENSSANSAN. Insegurança alimentar e Covid 19 no Brasil. [Brasília: Rede PENSSAN, DF], 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>). Acesso em: 01 ago. 2022.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Quantidade de Benefícios do Programa Auxílio Brasil por tipo. 2022. Disponível em:<[VIS DATA 3 beta](#)>. Acesso em: 05.Ago.2022.

ORTIZ, Lúcio R. A; CAMARGO, Regina A. L. Breve Histórico e Dados para Análise do Programa Bolsa Família. In: Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social (SIPPEDES), II. 2016, Franca, São Paulo.

SILVA, M. O. da S. e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. Ciênc. saúde coletiva, v. 12, n. 6, p.1429-1439, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/9bwbjBR9h4GtvChDNTZhdMH/?lang=pt>. Acesso em: 19 jun. 2018.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SOUZA, Sidimara C.; FREIRE, Mariana F. S. C.; ALCHORNE, Sindely. A Política de

Transferência de Renda no Brasil. In: Jornada Internacional de Políticas Públicas, IX. 2019, São Luís, Maranhão.

XIMENES, D. (org) Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. n. 18, 2014.

XIMENES, D.; SOUSA, M.; JAIME, P. Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de Saúde no Programa Bolsa Família. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 17, 2014.