



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

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

A REALIDADE DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA NO BRASIL: desafios, possibilidades e limites no contexto da Covid-19¹ THE REALITY OF THE CASH TRANSFER PROGRAMS IN BRAZIL: challenges, possibilities and limits in the context of Covid-19

MARIA OZANIRA DA SILVA E SILVA ²

RESUMO: O artigo apresenta resultados de investigação em desenvolvimento por pesquisadoras (es) de universidades brasileiras, argentinas e uruguaias. Aborda Programas de Transferência Monetária focalizados no Brasil. Os resultados sustentam opção conservadora sobre focalização, pobreza e direitos, além de uso eleitoral dos programas. Destacam o controle e responsabilização dos pobres pela sua pobreza e para sair dela; procuram desmobilizar o debate da sociedade pela ampliação de direitos e de proteção social; apresentam excesso de critérios para inclusão, contribuindo mais para a exclusão, instabilidade e insegurança; transformam o acompanhamento dos beneficiários em fiscalização e reforçam a lógica do desempenho e o esforço individual.

Palavras-chave: Programas de Transferência Monetária. Proteção Social. Brasil.

ABSTRACT: The article presents the results of an investigation in development by some researchers of Brazilian, Argentine and Uruguayan Universities. It presents focalized Cash Transfer Programs in Brazil. The research outcomes support a conservative option about focalization, poverty, and rights, besides the use of political chariatan of the programs. They highlight the control and the responsibility of the poor people per their poverty and to overcome their poverty; they try to demobilize society debate for ampliation of rights and social protection; They present excess of criterions for inclusion, contributing more for exclusion, instability and insurance; they transform the beneficiaries follow-up into control and reinforce the performance and individual effort.

Key words: Cash transfer programs. Social Protection. Brazil.

¹Artigo apresentado ao XVII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS), Rio de Janeiro, 2022, produto parcial do Projeto **Programas de Transferência Monetária Focalizados e de Renda Básica Universal no contexto da pandemia e da Pós-Pandemia da COVID 19: acompanhamento e análise da realidade da América Latina e Caribe**, aprovado e financiado pelo CNPq.

² Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal Do Maranhão

1 INTRODUÇÃO

O presente texto é produto parcial do projeto: ***Programas de Transferência Monetária focalizados e de Renda Básica Universal no contexto da pandemia e da pós-pandemia da COVID-19: acompanhamento e análise da realidade na América Latina e Caribe***, aprovado e financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). O projeto é assumido por uma rede internacional de pesquisa constituída por pesquisadores do Brasil, Argentina e Uruguai. Tem o Brasil como espaço geográfico para apresentação e problematização de Programas de Transferência Monetária, o maior país da América Latina, com uma área territorial de 8.547.403 km²; dividido em cinco regiões, com 26 Estados e o Distrito Federal, Brasília, congregando 5.567 municípios, com uma população estimada pelo IBGE (2021), em julho de 2021, de 213.317.639 habitantes.

No texto são abordados os principais Programas de Transferência Monetária focalizados, com ou sem condicionalidades, em implementação no Brasil antes da pandemia da Covid-19 e programas criados no contexto da pandemia da Covid-19 nos anos 2020 e 2021, num contexto gerador do avanço da pobreza, indigência, desemprego, trabalho informal, instável e mal remunerado. Além do agravamento das condições econômicas e sociais, esse contexto é também impactado por uma realidade marcada por crise política decorrente de um Golpe Institucional ocorrido em 2016 com o afastamento da presidenta Dilma Rouseff, eleita democraticamente pelo voto direto. Em consequência, vem ocorrendo fragilização da democracia, de interrupção da participação popular, com desconsideração das instituições organizadas da sociedade e desmonte de direitos sociais conquistados, cuja maior consequência é a fragilização do Sistema Brasileiro de Proteção Social que vinha se ampliando e se consolidando desde a Constituição Federal de 1988.

A compreensão das origens e desenvolvimento dos Programas de Transferência Monetária requer situá-los na história desses programas no Brasil, entendidos como programas que concedem a pessoas ou a famílias uma

transferência em dinheiro, enquanto política de proteção social. Tem, no Brasil, o ano de 1995 como marco inicial. Todavia, é a partir de 1991 que esses programas assumem prevalência enquanto mecanismos de proteção social aos mais pobres. A primeira proposta de programas de transferência monetária foi um Projeto de Lei de autoria do então senador petista Eduardo Suplicy, para criação do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), determinando que todos os brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos de idade, com renda de até três salários-mínimos pudessem ter acesso ao Programa. Em termos da implementação de programas dessa natureza, no ano de 1995 foram criados os primeiros programas denominados, em termos gerais, de renda mínima com localização em nível municipal. Inicialmente foram implantados em Campinas, Santos e Ribeirão Preto em São Paulo, sendo criado também o Programa Bolsa Escola em Brasília, Distrito Federal, seguindo de programas estaduais, chegando a alcançar 45 programas municipais e 11 estaduais (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012). Em 1996 foram criados dois programas nacionais: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), destinado a tirar crianças e adolescentes do trabalho precoce e encaminhá-los para a escola e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado a idosos, a partir de 65 anos de idade e a pessoas com deficiências, incapazes para o trabalho, desde que pertencessem a famílias com renda per capita mensal de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. O processo de ampliação dos programas de transferência monetária prosseguiu com significativa ampliação a partir de 2001, quando Silva, Yazbek e Giovanni (2012) consideram que já podemos falar na prevalência desses programas enquanto eixo central da proteção social no Brasil. É, então, instituída o que se passou a denominar de **Rede de Proteção Social**, composta por programas de transferência monetária focalizados em famílias pobres e extremamente pobres, na sua maioria com condicionalidades. Esse processo prossegue com a criação do Bolsa Família, em 2003 que, logo nos primeiros anos de criação, passou a ser implementado em todos os municípios brasileiros, chegando a alcançar quase 15 milhões de famílias. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012). De modo que o Bolsa Família se tornou o maior programa de transferência monetária focalizado e com condicionalidades da América Latina, com amplas repercussões nacionais e

internacionais.

Uma inovação foi a sanção pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2004, do **Programa Renda Básica de Cidadania**, fazendo do Brasil o primeiro país a contar com a primeira proposta de Renda Básica Universal, destinada a todos os brasileiros e estrangeiros legais residentes no país, há mais de cinco anos, com a concessão de um benefício que tinha como objetivo atender despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, saúde e educação. Todavia, a renda básica, mesmo com a sanção presidencial não foi implementada, visto que sua implementação ficou condicionada a iniciar-se pelos mais pobres e pela disponibilidade de recursos, o que significou desconsiderar inicialmente o caráter universal das propostas de renda básica e ficar sujeito à decisão política do Executivo. Todavia, essa situação não anula o mérito dessa medida, visto que estimulou o início do debate sobre a renda básica universal e incondicional no Brasil, debate que retomado e ampliado em nível internacional e no Brasil com o agravamento das condições de trabalho e de vida dos mais pobres a partir de 2020 em decorrência da pandemia da Covid-19, embora nesse mesmo contexto, tenham prevalecido programas de transferência monetária altamente focalizados, em verdadeira desconsideração da demanda posta no debate da sociedade e do Parlamento brasileiro. Mesmo assim, o Presidente do Brasil, Jair Bolsonaro (2019-2022), fortemente pressionado por movimentos de várias associações civis, economistas, cientistas sociais e pessoas afetadas pela pobreza e desemprego, lançou, em 7 de abril de 2020, um amplo programa de transferência monetária denominado **Auxílio Emergencial**, versão 2020, chegando a atender, segundo o Portal da Transparência do Governo Federal, a 68.234.466 pessoas. (BRASIL, [2022]). Essa versão inicial do Auxílio Emergencial só foi implementada até dezembro de 2020, todavia, o aprofundamento de uma nova onda da Pandemia da Covid-19 e forte pressão da sociedade organizada face ao aprofundamento da pobreza e o retorno do Brasil ao Mapa da Fome, fez com que, em abril de 2021, tenha sido criada uma nova versão do Benefício Emergencial, versão essa que reduziu para quase a metade o atendimento do público demandante, alcançando somente 39,3 milhões de pessoas, segundo o Ministério da Cidadania do Governo Federal. (BRASIL, 2021). O Benefício Emergencial, versão 2021, foi ainda mais fortemente focalizado do que a versão anterior, mantendo, porém, o objetivo de tão somente mitigar a situação crescente de desemprego, de perda de renda e avanço da pobreza e da fome em segmentos desempregados e trabalhadores informais sem qualquer proteção social por parte do Estado, tendo sido implementado até outubro de 2021. (SILVA, 2022b).

Finda a vigência do Auxílio Emergencial, foi criado o Auxílio Brasil em novembro de 2021, em substituição ao Bolsa Família, permanecendo a implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Para abordar o tema ***A realidade dos Programas de Transferência Monetária no Brasil: desafios, possibilidades e limites no contexto da Covid-19***, o texto segue apresentando o BPC, o Auxílio Emergencial e o Auxílio Brasil, programa remanescente e criados na conjuntura recente, abordando também a proliferação de programas de transferência monetária em estados e municípios brasileiros, com repercussões no Sistema Brasileiro de Proteção Social. O texto é finalizado com reflexões sobre a temática, a título de conclusão.

2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA DE ABRANGÊNCIA NACIONAL E PROGRAMAS INSTITUÍDOS POR ESTADOS E MUNICÍPIOS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19

No espaço deste item são apresentados os programas nacionais mais abrangentes em implementação no Brasil, programa remanescente e programas criados na conjuntura socioeconômica da Covid-19, destinados a mitigar situações de aprofundamento de desemprego, trabalhos precários sem proteção social, ampliação da pobreza, da extrema pobreza e da fome, abordando ainda o que pode ser qualificado como proliferação de ações, medidas e programas de transferência monetária no âmbito dos estados e municípios brasileiros (SILVA, 2022a).

2.1 O Benefício de Prestação Continuada (BPC)³

O BPC, programa que não demanda condicionalidades, foi definido no art. 20º da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8.742, de 7 de dezembro

3 Os dados e informações sobre a caracterização do BPC, Auxílio Emergencial e Auxílio Brasil foram levantados no site do Ministério da Cidadania – Governo Federal, bem como nos instrumentos legais de criação e regulamentação dos referidos programas, citados ao longo do texto. (BRASIL, [20--?]).

de 1993. É direcionado para idosos com 65 ou mais anos de idade e para pessoas com deficiências, desde que não tenham capacidade para vida independente e para inserção/reinserção social no mercado de trabalho; requer para acesso que os demandantes tenham renda per capita familiar inferior a $\frac{1}{4}$ do Salário Mínimo. (BRASIL, 1993). Ademais, os requerentes devem ter registro e informações atualizadas no Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico); não receber outro benefício assistencial nem previdenciário e ser brasileiro. Segundo o Portal da Transparência do Governo Federal, foi atendido um total de 5.066.190 beneficiários em 2021. (BRASIL, [2022]).

O BPC disponibiliza um benefício individual no valor de um Salário Mínimo, em 2022 correspondendo a R\$ 1.201,00 (um mil e duzentos Reais). Tem por objetivo atender a necessidades básicas de idosos e pessoas com deficiências que não sejam segurados da Previdência Social. A duração do benefício é determinada pela manutenção dos critérios de elegibilidade, sendo que os beneficiários devem atualizar as informações do CadÚnico a cada dois anos.

É importante destacar que o BPC é pouco divulgado e vem sendo objeto de frequentes propostas de alteração, principalmente para diminuir o valor do benefício, bem como de descaracterizar sua natureza. Em consequência o público inserido no Programa é bem inferior àquele que atende aos critérios para inserção. Entre as alterações introduzidas, com vigência a partir de 2022, destacam-se: a criação do Auxílio Inclusão e a análise do grau de deficiência do solicitante para verificar o que a deficiência pode causar na rotina do cidadão e são avaliados os impactos dos gastos da família em razão da deficiência do beneficiário.

No âmbito das alterações recentes na configuração do BPC, foi ainda incluído um benefício denominado **Auxílio-Inclusão**, no valor de 50% do salário mínimo, para quem recebe o BPC a partir de 1º de outubro de 2021 e tenha conseguido um emprego formal (com carteira assinada), tendo direito ao mesmo benefício pessoas com deficiência moderada ou grave que estejam inscritas no Cadastro Único e recebam remuneração pelo trabalho de até dois salários mínimos e sejam segurados pela Previdência Geral ou Regime Próprio dos Servidores Públicos. A adoção de tais medidas significa investida para inserção dos

beneficiários no mercado de trabalho, visto que, ao solicitar o auxílio-inclusão, o beneficiário, além do salário recebido em decorrência do emprego, poderá receber até 50% do valor do BPC, ou seja, até meio Salário Mínimo. Ressalta-se, porém, que as pessoas que estiverem recebendo pensões, aposentadorias ou qualquer outro benefício pago pelo regime de Previdência, ou com seguro-desemprego, não têm direito ao auxílio-inclusão, e quem estiver recebendo o auxílio-inclusão e receba mais de dois salários mínimos perderá o benefício. (SILVA, 2022b).

2.2 O Auxílio Emergencial

O Auxílio Emergencial foi criado em duas versões. A primeira versão de 2020 foi aprovada pelo Congresso Brasileiro e sancionada pela Presidência da República mediante Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. A segunda versão data de 2021, também aprovada pelo Congresso Brasileiro pela Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021 e sancionada pela Presidência da República. Ambas as versões foram instituídas com objetivo de atenuar a ampliação do desemprego, do trabalho informal precarizado e da pobreza no contexto da pandemia da Covid-19. (BRASIL, 2020b, 2021b). A versão 2020 foi um programa massivo de transferência monetária não condicionada, mas altamente focalizado. A versão 2020 teve como público alvo microempreendedores individuais; contribuinte individual ou facultativo do Regime Geral da Previdência Social; trabalhador informal inscrito no Cadastro Único do governo federal ou em aplicativo da Caixa Econômica Federal e beneficiários do Bolsa Família. Esse público alvo foi demandado a atender aos seguintes critérios: ter mais de 18 anos; renda per capita familiar de meio Salário Mínimo ou renda familiar mensal total de até três Salários Mínimos e não ter tido rendimentos tributáveis, em 2018. A inclusão para acesso ao benefício foi limitada em até duas pessoas por família. O público alvo inicial foi posteriormente ampliado pelo Projeto de Lei nº 873, de 3 de abril de 2020 de autoria do senador Randolfe Rodrigues (Rede-AP) com a inclusão de catadores de material reciclável, seringueiros, taxistas, mototaxistas, motoristas de aplicativos, manicures, diaristas e

pescadores artesanais (BRASIL, 2020a). Com o público alvo ampliado e a segunda extensão do Benefício, de outubro a dezembro de 2020, foram incluídas um conjunto de regras que restringiram o acesso ao público demandante. Entre essas novas restrições, destacaram-se, além das restrições inicialmente previstas: exclusão de preso em regime fechado e de brasileiros residentes no exterior; de quem adquiriu vínculo de emprego com carteira assinada; de quem recebia benefício previdenciário ou outro benefício assistencial, como aposentadoria, BPC ou pensão por morte.

O valor mensal do benefício foi de R\$ 600,00, pago no período de abril a agosto de 2020. No caso de famílias monoparentais, tendo a mulher como a única responsável pelas despesas da casa, o valor mensal foi de R\$1.200,00. No período de extensão do Benefício, de setembro a dezembro de 2020, o valor do Benefício foi reduzido para a metade, correspondendo a R\$ 300,00, sendo mantido pagamento duplicado para mulheres responsáveis por famílias monoparentais.

Segundo o Portal da Transparência do Governo Federal, o Benefício Emergencial de 2020 atendeu a 68.234.466 pessoas, o que demonstra a extensão da pobreza e da indigência da população brasileira. (BRASIL, [2022]).

Finalizado em dezembro de 2020, a versão inicial do Benefício Emergencial, foi interrompido durante três meses, janeiro, fevereiro e março de 2021. Nesse ano ocorreu o agravamento da Covid-19, denominado de segunda onda. O agravamento da situação econômica do país e das condições de vida de amplos segmentos da população brasileira, com o agravamento do desemprego, do trabalho precário, sem proteção social, do incremento da pobreza e da indigência e o retorno do Brasil ao Mapa da Fome, intensificaram-se as pressões de segmentos organizados da sociedade, do Parlamento e de organizações profissionais para o retorno do Benefício Emergencial, sendo inclusive colocado na agenda pública a demanda por uma renda básica incondicional e universal. Em decorrência da pressão social e da busca de aprovação do governo, Jair Bolsonaro recriou, para implementação a partir de abril de 2021, uma nova versão do Benefício Emergencial. Todavia, com intensa restrição de possibilidades de acesso pela inclusão de um longo rol de exigências que ampliaram a exclusão em detrimento da inclusão, sendo mantido o critério 18 anos de idade, exceto para mães adolescentes

de 12 a 17 anos, desde que tivessem pelo menos um filho.

Sobre o valor do Benefício mensal, ocorreu uma redução quase pela metade, considerando a redução que já havia ocorrido no período de outubro a dezembro de 2020. Desse modo o valor mensal para mulher provedora de família monoparental ficou em R\$ 375,00; o valor médio do Benefício foi R\$ 250,00 e o valor para família unipessoal foi de R\$ 150,00.

Outro aspecto a considerar foi a redução de público atendido que, segundo o Ministério da Cidadania foi de 39,3 milhões de pessoas, queda de 42,37% em relação ao total de pessoas atendidas pelo Benefício Emergencial 2020. (BRASIL, 2021).

Informado por pesquisas sobre o potencial eleitoral decorrente do Auxílio Emergencial, a equipe econômica do presidente Jair Bolsonaro, pretendo candidato à reeleição em 2022, passou a trabalhar para substituir o Bolsa Família por outro programa de transferência monetária também de caráter massivo. Com isso, buscava tirar do ideário da população brasileira e da visão positiva que gozava o Bolsa Família internacionalmente, a relação desse Programa de seu principal adversário político, Luís Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores. Desse processo de idas e vindas, foi criado o Auxílio Brasil.

2.3 O Auxilio Brasil

A conjuntura de extinção do Auxílio Emergencial e de instituição do Programa Auxílio Brasil é marcada por uma realidade econômica de elevado desemprego e de inflação alta; de incremento, sem precedentes da fome em amplos setores de pobres e indigentes também em ascensão. Essa também é uma conjuntura influenciada pelo pleito eleitoral no Brasil para presidente, governadores de estados, senadores e deputados federais. Portanto, uma conjuntura marcada por elevada pressão da crise econômica vivenciada no Brasil, associada à crise política de ameaça à democracia, de redução de direitos sociais, de desativação e redução de políticas e programas sociais, interrompendo o avanço que vinha se registrando

no Sistema de Proteção Social, rumo à consolidação e ampliação de direitos sociais, além da desastrosa administração do governo Bolsonaro em relação à pandemia da Covid-19. É nesse contexto socioeconômico e político que, após quase três anos de governo e nove anúncios frustrados para criação de um grande programa de transferência monetária, que o Bolsa Família, programa exitoso, com 18 anos de implementação, produto de gestão do Partido dos Trabalhadores, o maior adversário político do governo Bolsonaro (2019-2022), foi substituído pelo Auxílio Brasil.

O Auxílio Brasil foi criado pela Medida Provisória nº 1.061, de 09 de agosto de 2021, texto longo e confuso com 92 artigos que indica objetivos; público alvo; condições de atendimento e benefícios. (BRASIL, 2021c). O Auxílio Brasil foi regulamentado pelo [Decreto nº 10.852, de 8 de novembro de 2021](#), que apresenta os seguintes objetivos: promover a cidadania com garantia de renda e apoiar, por meio dos benefícios ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a articulação de políticas voltadas aos beneficiários; promover, prioritariamente, o desenvolvimento das crianças e dos adolescentes, por meio de apoio financeiro a gestantes, nutrízes, crianças e adolescentes em situação de pobreza ou extrema pobreza; promover o desenvolvimento das crianças na primeira infância, com foco na saúde e nos estímulos às habilidades físicas, cognitivas, linguísticas e socioafetivas; ampliar a oferta do atendimento das crianças em creches; estimular crianças, adolescentes e jovens a terem desempenho científico e tecnológico de excelência e estimular a emancipação das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. (BRASIL, 2021a).

O público alvo do Auxílio Brasil é composto por **famílias em situação de extrema pobreza**, com renda familiar mensal per capita de até R\$ 105,00; **Famílias em situação de pobreza** com renda mensal familiar per capita de R\$ 105,01 a R\$ 210,00, inscritos e com informações atualizadas no Cadastro Único do governo federal, devendo as famílias em situação de pobreza e em regra de emancipação para ser incluídas possuir gestantes ou pessoas com idade até 21 (vinte e um) anos incompletos na família.

O Auxílio Brasil denomina suas condicionalidades de condições para atendimento, no geral, reeditando as condicionalidades adotadas pelo Bolsa Família:

comprovar a frequência escolar mensal mínima de 60% para crianças de quatro e cinco anos de idade, e de 75% para beneficiários de 06 a 21 anos; estar com o calendário de vacinação do Ministério da Saúde em dia; acompanhar o estado nutricional de crianças com até 07 anos de idade incompletos e, realização de pré-natal para as gestantes.

São três os benefícios monetários básicos, pagos mensalmente: **Benefício Primeira Infância** destinado a famílias com crianças de zero a três anos incompletos, pagos até o limite de cinco benefícios por família; **Benefício Composição Familiar** para famílias com gestantes ou pessoas com idade entre três e vinte e um anos incompletos, condicionado à matrícula de jovens de 17 a 21 anos na educação básica, sendo também limitado a cinco benefícios por família; **Benefício de Superação de Extrema Pobreza**, calculado por pessoa, devendo a renda per capita, incluindo os dois benefícios anteriores ser igual ou inferior à linha de pobreza fixada pelo Programa. A família beneficiária pode receber cumulativamente os três benefícios básicos, desde que atendam aos critérios determinados para cada benefício.

Além dos três benefícios básicos, o Auxílio Brasil disponibiliza mais cinco benefícios: **Bolsa de Iniciação Científica Junior** para estudantes que tenham se destacado em competições acadêmicas e científicas de abrangência nacional; **Auxílio Esporte** para estudantes de 12 a 17 anos incompletos de famílias beneficiárias que se destaquem nos Jogos Escolares Brasileiros. Os dois benefícios são pagos em 12 parcelas mensais de R\$ 100,00 para o estudante e parcela única de R\$ 1.000,00 para a família; **Inclusão Produtiva Rural** pago em parcelas mensais de R\$ 200,00 às famílias beneficiárias que tenham na sua composição agricultores familiares, comprovado por Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, limitado a uma pessoa por família; **Inclusão produtiva Urbana** com valor mensal de R\$ 200,00 pago a beneficiário que comprove vínculo empregatício com carteira assinada; **Benefício Compensatório de Transição** pago automaticamente e só no mês de novembro de 2021 a famílias que tiveram perda financeira na transição do Bolsa Família para o Auxílio Brasil.

O valor médio do benefício, em novembro de 2021, foi R\$ 224,00; em janeiro de

2022, de R\$ 407,54 e, em fevereiro, de R\$ 400,00, sendo criado em dezembro de 2021, por medida provisória, um Benefício Extraordinário com pagamento mínimo total de R\$ 400,00. Segundo a Agência Brasil, no ato de sua aprovação, o Auxílio Brasil recebeu R\$ 9,4 bilhões de recursos e para 2022 os recursos foram definidos no orçamento do Governo Federal (VERDÉLIO, 2021).

Os benefícios são pagos em transação bancária por meio de Poupança Social Digital; Conta Corrente de Depósito à vista; Conta Especial de Depósito à vista e Conta Contábil na plataforma social do Programa.

O exposto demonstra que o Auxílio Brasil adota diversidade de benefícios, o que representa falta de clareza para as famílias beneficiárias sobre acesso aos benefícios previstos. À falta de clareza sobre acesso aos diversificados benefícios, acrescenta-se a insegurança gerada por serem as famílias beneficiárias submetidas à avaliação mensal, que define sua permanência ou o desligamento do Programa.

Revelando o uso eleitoral do Auxílio Brasil, o presidente Jair Bolsonaro, candidato à reeleição, ampliou o valor mensal do benefício de R\$ 400,00 para R\$ 600,00, com vigência a vigorar de agosto a dezembro de 2022, ano de eleições. A esse pacote de ampliação do valor do benefício, também em agosto, foi determinada a possibilidade de acesso a empréstimo consignado com desconto na fonte de pagamento aos beneficiários do Auxílio Brasil e do BPC, conforme instituído pela Lei nº 14.431, de 3 de agosto de 2022, permitindo o comprometimento de até 40% do valor do benefício.

Considerando que os programas de transferência monetária objetivam garantir renda de subsistência para pobres e indigentes, a possibilidade de empréstimo consignado tem efeito contrário, contribui para a insegurança de renda dessa população, representando a busca de alívio imediato da pobreza e da insegurança alimentar, mas comprometendo a manutenção das necessidades básicas nos meses subsequentes ao empréstimo. Ademais, a Lei que possibilita o empréstimo consignado não é clara quanto aos juros a serem praticados pelos bancos, situação agravada em razão de critérios rígidos para permanência dos beneficiários no Auxílio Brasil e no BPC, conforme explicitado acima.

A justificativa utilizada pelos idealizadores para substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil destacou a necessidade de elevação do valor monetário do benefício, argumento este que não tem sustentação, visto que para elevação do valor do benefício, não seria necessária a criação de outro programa. Nesse aspecto foi desconsiderado que o Bolsa Família não foi reajustado nos três anos do governo

Bolsonaro. Ademais, o décimo terceiro benefício prometido na campanha eleitoral só foi pago em 2019, sendo que o principal problema do Bolsa Família não foi equacionado: adoção de regras que garantissem a atualização periódica do valor do benefício. (SILVA, 2022a).

Na análise e problematização sobre o Auxílio Brasil, verifica-se que os instrumentos legais de instituição e regulamentação do Programa centralizam decisões e responsabilidades no Poder Executivo, desconsiderando o caráter descentralizado e participativo do Bolsa Família nas instâncias criadas para sua gestão e implementação. Ademais, a relação humanizada entre profissionais e beneficiários ocorrida nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) com o público demandante dos serviços e benefícios assistenciais foi substituída pela utilização de dispositivo eletrônico, desconsiderando que o público alvo do Auxílio Brasil tem limitado acesso à internet e a computadores. (SILVA, 2022a).

Em relação ao público atendido, Sposati e Meira (2022) verificaram que o percentual de absorção de pessoas pelo Auxílio Brasil variou segundo regiões e estados brasileiros, registrando-se uma cobertura média de 47% das famílias inscritas no CadÚnico, sendo excluídas 20 milhões de famílias que recebiam, em 2020, o Auxílio Emergencial. Outra observação dos autores citados é sobre a definição da Linha de Pobreza para delimitação do público alvo, cuja definição foi orientada por critério meramente contábilfinanceiro, sem observar definições internacionais de pobreza usadas pelas Organizações das Nações Unidas (ONU) e pelo Banco Mundial. Na prática essa opção limita o público alvo para acesso ao Programa, sendo que

Essa realidade demonstra que o Auxílio Brasil, o principal e mais abrangente programa de transferência monetária do governo Bolsonaro, não tem como proposta sequer mitigar o caos gerado pelo seu governo, constituindo-se mais num instrumento que complexifica e rebaixa os fundamentos e bases institucionais da proteção social no Brasil. Ademais, a burocratização; a falta de clareza; os inúmeros critérios que mais excluem do que incluem; a centralidade do programa no executivo; a não consideração a instâncias já existentes e experiências anteriores vêm gerando incerteza e insegurança dos que mais necessitam de proteção social (SILVA, 2022b, p. 32).

Prosseguindo a análise, verifica-se que a substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil distancia o Brasil do debate internacional pela implantação de

uma Renda Básica Universal, inclusive sendo desconsiderado que, em abril de 2021, o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou que o governo federal implementasse, a partir de 2022, o pagamento referente ao Programa de Renda Básica de Cidadania, instituído em 2004, para todos os brasileiros em situação de pobreza e extrema pobreza. (SILVA, 2022b).

A análise e considerações expostas indicam que tal como formulado e implementado, o Auxílio Brasil limita o avanço dos direitos sociais e das políticas sociais no Brasil, situações que se consolidavam e se ampliavam desde a Constituição Federal de 1988. Em direção contrária o que ocorre é o destaque e privilegiamento da lógica do desempenho, cujo fundamento é a compreensão que a superação da pobreza ocorre por **esforço** individual.

A constatação é que a realidade dos programas de transferência monetária no Brasil torna-se cada vez mais prevalente enquanto medida de política de proteção social dos mais pobres, distanciando o ideário da renda básica universal e incondicional, todavia, incorporando critérios cada vez mais restritivos para o acesso e permanência do público potencial desses programas. Mais preocupante ainda é que esses programas vêm sendo deslocados do campo institucional responsável pelas políticas sociais e se localizando nos setores responsáveis pela economia, fomentando a transmutação do direito em moeda de troca de processos eleitoreiros. Isto porque, vem substituindo o impacto político decorrente da abrangência geográfica e da ampla população atendida, por uma perspectiva eleitoreira, geradora de instabilidade. Ademais, o que se vem assistindo é que esses programas vêm incorporando, cada vez mais, critérios restritivos para inclusão e adotando maior controle das famílias beneficiárias. (SILVA, 2022a).

Complementando a realidade nacional recente, no contexto da pandemia da Covid-19, vem ocorrendo o que pode ser denominado de verdadeira proliferação de programas de transferência monetária criados nos estados e em diversos municípios brasileiros. São programas de caráter emergencial, direcionados ao atendimento de situações específicas e pontuais, tais como: desemprego e dificuldade de acesso ao trabalho de diversos grupo de trabalhadores, como os trabalhadores da cultura, entre outros; incremento da fome; aumento do preço do

gás de cozinha e muitas outras situações do cotidiano das pessoas e das famílias. Esses programas, além de pontuais, são geralmente de curta duração, datados e de iniciativa de diferentes setores estatais, em muitos casos, desvinculados de órgãos responsáveis pela proteção social nas respectivas localidades, contribuindo para fragilizar o Sistema Brasileiro de Proteção Social e desqualificar a Política de Assistência Social, onde os programas de transferência monetária se inserem. (SILVA, 2022a).

Essa realidade acrescenta ao qualificador da prevalência dos programas de transferência monetária no Brasil, a fragmentação e a desarticulação desses programas. Tais como concebidos e implementados, carecem de planejamento global e de articulação para que possam atender a complexidade da realidade de nossos tempos.

3 CONCLUSÃO

As reflexões desenvolvidas no presente texto apontam o protagonismo dos programas de transferência monetária no campo da proteção social no Brasil ao mesmo tempo que, contraditoriamente, contribuem para a desconexão e fragilização da proteção social enquanto um Sistema de garantia de direitos. Esse protagonismo emergente com a Rede de Proteção Social, instituída a partir de 2001, vem se ampliando desde 2021 no contexto da pandemia da Covid-19, voltando-se para o atendimento de desempregados, subempregados, sem proteção social, segmentos pobres, indigentes e os que passaram a vivenciar, mais intensamente, a fome. Além dos programas, inicialmente municipais, estaduais e nacionais, que tiveram como maior expressão o Bolsa Família e outros programas, como o BPC e, na conjuntura mais recente, o Benefício Emergencial e o Auxílio Brasil, foram criadas diversidade de medidas, ações e programas de transferência monetária por estados e vários municípios brasileiros, inclusive, muitas vezes desvinculados de instituições responsáveis pela proteção social nas referidas localidades. São programas pontuais, de curta duração e direcionados para atender a situações emergenciais. Por falta de planejamento e articulação terminam por enfraquecer a Política de Assistência Social onde esses programas devem ser situados, contribuindo, de certa

forma, para desestruturar e fragilizar o Sistema de Proteção Social no Brasil, ainda em formação na busca da construção de direitos, além de tornar mais distante a possibilidade de implementação de programas de renda básica universal.

Essa realidade engendrada pelos programas de transferência monetária tem seus fundamentos nas funções que esses programas assumem: dinamização da economia pelo aumento do consumo; alívio da pobreza pelo seu caráter massivo e para legitimação de governos. São utilizados, muitas vezes, como moeda de troca imposta aos pobres que precisam sobreviver, embora permitam a sobrevivência de amplos segmentos de pobres e indigentes, por atenuar o atendimento de suas necessidades básicas, porém, são incapazes de alterar o quadro crescente da pobreza e muito menos reduzir as diversas desigualdades vivenciadas na realidade brasileira.

Como exposto no decorrer do texto, a substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil, foi produto de um processo sem diálogo com experiências anteriores, com a sociedade organizada e com a população alvo. Em decorrência, o que seria para assegurar direitos contribui para instituir uma situação de insegurança aos beneficiários, que não sabem quando entram e quando saem desse programa, pela falta de clareza nos dispositivos legais que criam e regulamentam o Auxílio Brasil; pela falta de clareza sobre critérios de acesso aos diversos benefícios e sobre os valores monetários dos benefícios; duração e financiamento questionáveis; acesso e permanência dos beneficiários, no caso do Auxílio Brasil, sujeitos à avaliações mensais e a centralidade de decisões no Poder Executivo, que pode mudar a rota e o conteúdo dos programas conforme seus interesses políticos.

Por fim, a realidade apresentada no presente texto sobre os programas de transferência monetária indica, no contexto do governo Bolsonaro, regressão conceitual da concepção de focalização, de pobreza e de direito. A opção é por uma focalização conservadora pelo controle e responsabilização dos pobres pela sua pobreza e para sair dela; tentativa de desmobilizar o debate da sociedade em busca de ampliação de direitos e de proteção social, pela adoção de excesso de critérios para inclusão, contribuindo mais para a exclusão e para gerar instabilidade e insegurança; por transformar o acompanhamento dos beneficiários em fiscalização e

por reforçar a lógica do desempenho e o **esforço** individual.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 873, de 3 de abril de 2020. Promove mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei no 13.982, de 2 de abril de 2020; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2020a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2242868>. Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**. Brasília, DF, [2022]. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.852, de 8 de novembro de 2021. Regulamenta o Programa Auxílio Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2021a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.852-de-8-de-novembro-de-2021-357706502>. Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. 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). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.039-de-18-de-marco-de-2021-309292254>. Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.061, de 09 de agosto de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2021c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.061-de-9-de-agosto-de-2021-337251007>. Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Ações e Programas**. Brasília, DF, [20--?]. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania-pt-br>. Acesso em: 8 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Auxílio Emergencial**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial>. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.982, de 2 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), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. Acesso em: 15 fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população residente no Brasil e Unidades da Federação**. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2021/POP2021_20220207.pdf. Acesso em: 17 fev. 2022.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **“Bolsa família” program and the “auxílio brasil” program**: advances and setbacks for the construction of a Basic Income in Brazil. São Luís, 2022b. Mimeo.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Programas de Transferência Monetária em Implementação no Brasil, Pré e Durante a Pandemia da Covid-19**: uma abordagem da realidade nacional. São Luís, 2022a. Mimeo.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI**: a prevalência dos Programas de Transferência de Renda. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SPOSATI, Aldaíza; MEIRA, Paulo de Tarso. **A Inclusão da Exclusão do Auxílio Brasil**. São Paulo: Rede Brasileira de Renda Básica, 2022.

VERDÉLIO, Andreia. Programa Auxílio Brasil recebe recursos de R\$ 9,4 bilhões. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-11/programa-auxilio-brasil-recebe-recursos-de-r-94-bilhoes>. Acesso em: 15 fev. 2022.