

**BOLSA FAMÍLIA E AUXÍLIO BRASIL: CARACTERÍSTICAS DOS PROGRAMAS
DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA**

Carlos Fernando Tenório¹
Maxwell Vasconcelos Pimentel²
Bruno Setton Gonçalves³
Luciana Peixoto Santa Rita⁴
Rodrigo Gameiro Guimarães⁵

RESUMO

O presente artigo objetiva fazer uma discussão sobre os principais programas de transferência de renda no Brasil dos últimos governos, quais sejam o Programa Bolsa Família e o Programa Auxílio Brasil. Para tanto, foi utilizada a pesquisa bibliográfica em fontes que tratam sobre o tema. O texto apresenta algumas perspectivas dos citados programas, quanto às suas formulações e objetivos, e como eles afetam as famílias beneficiadas no combate à pobreza e a extrema pobreza. Observa-se, assim, que desde a implementação dos programas de transferência de renda no país, os níveis de pobreza e extrema pobreza foram diminuídos, mostrando a efetividade destas políticas para a mudança nas condições de vida da população. Por outro lado, entende-se que existem diferenças entre os programas efetivados no Brasil, principalmente no que diz respeito à tentativa de melhora dos índices de saúde e escolaridade, base de um desenvolvimento perene da sociedade. Conclui-se que, mesmo apresentando diferenças, estes programas de transferência de renda são importantes. Desde o contexto nacional, até o contexto regional, há uma melhora nos índices de pobreza da população atendida.

Palavras-chave: Programas sociais. Combate à pobreza. Alagoas.

ABSTRACT

This article aims to discuss the main cash transfer programs in Brazil in the last few governments, namely the Bolsa Família Program and the Auxílio Brasil Program. To do this, we used a bibliographic research in sources that deal with the subject. The text presents some perspectives of these programs, regarding their formulation and objectives, and how they affect the beneficiary families in the fight against poverty and extreme poverty. It can be observed, therefore, that since the implementation of cash transfer programs in the country, the levels of poverty and extreme poverty have decreased,

¹ Mestrando do Mestrado Profissional em Administração Pública PROFIAP/UFAL

² Mestrando do Mestrado Profissional em Administração Pública PROFIAP/UFAL

³ Professor do Mestrado Profissional em Administração Pública PROFIAP/UFAL

⁴ Professora do Mestrado Profissional em Administração Pública PROFIAP/UFAL

⁵ Professor do Mestrado Profissional em Administração Pública PROFIAP/UFAL

showing the effectiveness of these policies in changing the living conditions of the population. On the other hand, it is understood that there are differences between the programs carried out in Brazil, especially in relation to the attempt to improve health and education indices, the basis for a perennial development of society. It is concluded that, even though they present differences, these cash transfer programs are important. From the national context to the regional context, there is an improvement in the poverty rates of the assisted population.

Key-words: Social Programs. Fighting Poverty. Alagoas.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil ainda é um país bastante desigual. Conforme Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) de 2019, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Brasil ocupa a septuagésima nona posição no mundo em relação ao índice de desenvolvimento humano. Diante deste quadro, o país vem avançando muito em políticas sociais que visam à proteção dos menos favorecidos e o aumento do consumo popular (SENA; ARAÚJO, 2021).

O Programa Bolsa Família, criado em 2003, beneficiava famílias em todos os municípios do Brasil. Esse Programa tem como principal finalidade o combate à desigualdade no país (BRASIL, 2013), sendo grande responsável pelo Brasil ter alcançado, com dez anos de antecedência, a meta da Organização das Nações Unidas (ONU) de reduzir a extrema pobreza pela metade. O Programa também contribuiu para que o país saísse do mapa da fome (BRASIL, 2013). Esses resultados do Programa Bolsa Família deveram-se ao gerenciamento combinado entre os governos Estaduais, Municipais e Federal. Os responsáveis pelo cadastro são os municípios, que ficam também comprometidos de manter o banco de dados atualizado para que as famílias sejam contempladas pelo programa de forma imparcial e automatizada (BRASIL, 2013).

A partir de 2016, foi observado o processo de desmonte das políticas públicas, dentro de um período de austeridade fiscal durante o governo Temer, mostrando, assim, a mudança de orientação do governo, que se intensificou a partir de 2019, já no governo Bolsonaro (IPEA, 2022). Aconteceu uma verdadeira desmobilização das capacidades oferecidas ao Cadastro Único – fato que, em termos de política pública, significa um menor conhecimento do público ao qual a política visa alcançar, impossibilitando que a política dimensione sua ação e alcance conforme o público-alvo – combinado com a reconfiguração do Programa Bolsa Família para Auxílio Brasil, introduzindo novos objetivos ao programa de transferência de renda, contrários à política original (IPEA 2022).

O auxílio Brasil, criado em 2021 durante o governo Bolsonaro, é composto por várias políticas públicas de assistência social. O novo programa de transferência direta e indireta destinou-se às famílias em estado de pobreza e extrema pobreza de todo país. (Brasil 2022). Tem como principal objetivo promover a cidadania e garantia de uma renda, promover o desenvolvimento de crianças na primeira infância, e estimular a emancipação de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza (BRASIL, 2021).

Diante dessas mudanças na política de transferência de renda no país, o presente trabalho se propõe a apresentar as características do Programa Bolsa Família e do Programa Auxílio Brasil, sendo a questão regente deste estudo a seguinte: quais os pontos de continuidade e de ruptura entre ambas as políticas – para além do período histórico e das divergências político-partidárias que as separam? Neste sentido, o trabalho objetiva cotejar os dois grandes programas de transferência de renda adotados no país, além de entender a política de investimento e quais foram os impactos dos programas em Alagoas.

Os pressupostos adotados para a concepção deste trabalho dizem respeito ao maior alcance do Programa Bolsa Família em relação ao Auxílio Brasil – no que diz respeito aos demais critérios além do monetário propriamente dito, como por exemplo, as condicionalidades quanto à saúde e à educação existentes no Bolsa Família e que não aparecem no Auxílio Brasil. Isto se explica pelo avanço da lógica neoliberal a partir do governo Temer, e que se exacerba no governo Bolsonaro. Nesse sentido, o mote da política neoliberal passa a ser um maior esvaziamento das políticas sociais em relação à política econômica e à austeridade fiscal. Justifica-se, assim, o interesse em compreender a incompatibilidade entre política de transferência de renda e neoliberalismo, a partir do entendimento das características do Programa Bolsa Família e do Auxílio Brasil.

A originalidade deste trabalho está na necessidade de atualização constante dos dados relacionados às políticas de transferência de renda no Brasil, diante do crescimento das taxas de pobreza, que incluem fatores monetários, de saúde e de educação. A busca de fontes atuais, que trazem abordagens novas aos números divulgados pelos governos gestores das políticas de transferência de renda, garante uma visão permanentemente crítica em relação àquilo que é proposto como política social no Brasil.

Para alcançar os objetivos, o artigo está estruturado em cinco seções que podem ser sumarizadas da seguinte forma: na primeira seção trataremos da parte introdutória; na segunda seção tem-se a fundamentação teórica; a terceira seção traz os procedimentos metodológicos adotados; a quarta seção refere-se à apresentação e análise dos dados; e a quinta seção diz respeito às considerações finais e recomendações para trabalhos futuros.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta seção se debruçará sobre o entendimento dos programas de transferência de renda no Brasil. Para tanto, foram pesquisadas informações pertinentes ao trajeto histórico que permitiu a existência destas políticas, bem como as características de ambas, a fim de entender o que as iguala e o que as distingue.

Historicamente, a distribuição de renda no Brasil é muito desigual, vinda de processos geopolíticos, que vão desde a colonização e escravidão até a formação do território brasileiro como país. Conforme foi observado por Sena e Araújo (2021), constata-se esse problema em outros países do mundo, sendo inerente à lógica de acumulação de capital, levando em conta que

em outros países foram observados programas de transferência de renda, combate à fome e pobreza.

No Brasil, desde 2003, essa perspectiva de políticas sociais, especialmente as de transferência de renda, encontraram grande finalidade, tendo diversos estudos que demonstram a queda da desigualdade de renda e pobreza extrema (SENA; ARAÚJO; 2021).

Em resposta às mudanças ocorridas na sociedade através do *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar Social, no sentido de melhores condições de vida da população, começam a aparecer e desenvolver os primeiros programas de renda mínima em meados do século XX nos países desenvolvidos ligados ao Estado de Bem-Estar Social. Alguns países apresentam experiências de renda mínima garantida em países como: Dinamarca (1933), Reino Unido (1948), Alemanha (1961), Bélgica (1974), Irlanda (1977), Luxemburgo (1986) e França (1988). Experiências como essas remontam ao novo caráter de proteção sociais difundidas a partir da década de 1930 (SENA; ARAÚJO; 2021).

A instituição da renda mínima prevista na Carta Social foi adotada em 1989 pelos países membros da União Européia, exceto a Inglaterra, que já tinha a sua própria experiência de programa desde 1948, que atendia as famílias em subsistência em um sistema amplo de proteção social. Nos Estados Unidos, os programas sociais iniciaram com o Ato de Seguridade Social, criado pelo governo de Franklin D. Roosevelt em 1935, através do programa de Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes – *Aid for Families with Dependent Children (AFDC)*. Esse programa consistia em um complemento financeiro para famílias com renda de subsistência.

De forma distinta ao que ocorreu na Europa, na América Latina as políticas sociais foram mais desenvolvidas nos países com maior tradição democrática, como Uruguai e Costa Rica. Existiram, ainda, aqueles países que se estabeleceram com um perfil contributivo: foram os casos de Brasil e Argentina, que começaram a traçar essas políticas na primeira metade do século passado durante os governos progressistas de Getúlio Vargas e Juan Perón. O legado garantia direitos amplos, porém, restritos a grupos específicos de trabalhadores formais e tinham como principais áreas de política de proteção as pensões, os serviços de saúde e subsídio de produtos (THOMÉ, 2013, *apud* SENNA; ARAÚJO; 2021 p.37).

No Brasil, o Bolsa Família é um programa de transferência de renda enquadrado como renda mínima garantida, com ênfase na parcela mais pobre da sociedade, na forma de política compensatória, de transferência de renda. Na sociedade há uma discussão bastante acalorada sobre os programas de transferências de renda, com base na comunicação de massa, no qual o tema é discutido de forma superficial e bastante simplista, causando o desconhecimento de alguns da verdadeira finalidade do programa (CASTRO; WALTER; SANTANA; STEPHANOU 2009).

Em 2003, três anos após a criação do Programa Bolsa Família, este atingiu sua meta de cobertura da população alvo determinada pelo Governo Federal, tornando-se o carro-chefe de política social no país. Com isso, foi realizado um grande esforço para unificar outros programas já existentes, utilizando a estrutura de cadastro para facilitar essa inclusão. Desde então, o programa brasileiro vem adquirindo grande visibilidade internacional devido aos números apresentados, já que em 2007 distribuiu 11 milhões de benefícios, com isso atingindo 19,4% dos

domicílios brasileiros. Estudos mostram que em 2004, foi possível reduzir a proporção de pobres, e a redução em 20% da desigualdade de renda medida pelo coeficiente de Gini entre 2001 e 2004, tudo isso com a utilização de apenas 1% do PIB nacional (SANTOS; DELATORRE; CECCATO; BONOLO, 2017).

O respeito ao programa se deve, em parte, ao fato de que seus impactos puderam ser avaliados a partir de pesquisas feitas pelo PNAD/IBGE. Portanto, de evidências independentes das oriundas do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), responsável pelo programa.

2.1 Caracterização do critério pobreza para inclusão nos programas de transferência de renda no Brasil

Para uma melhor compreensão dos termos pobreza e extrema pobreza, faz-se necessário falar sobre os critérios em que as famílias são enquadradas nestas situações, evitando o entendimento de que a distribuição de renda, por si só, já seja suficiente para o enfrentamento desse grave e complexo problema.

O critério adotado no Brasil para a definição de pobreza é o referente aos valores de renda recebidos pelas famílias, de acordo com art. 18 da Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que criou o Programa Bolsa Família. As famílias consideradas em situação de pobreza e extrema pobreza têm renda familiar mensal per capita de até R\$ 100,00 e R\$ 50,00, respectivamente. Tendo esses valores sido alterados pelo Decreto n. 8.794, de 29 de junho de 2016, que define as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza aquelas com renda familiar mensal per capita de até R\$ 170,00 e de R\$ 85,00, respectivamente. E de acordo com o Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ONU, 2013) é considerada de pobreza extrema, pela renda, a pessoa que vive com menos de US\$ PPC 1,25 por dia.

De acordo com Dantas, Sara Verônica de Avelar Dias et al (2023), existem diferentes formas e definições para a medição da pobreza e o seu grau de intensidade. A pobreza é uma privação de capacidades básicas como acesso à educação e serviços de saúde; o seu acesso eleva a qualidade de vida e aumenta a capacidade de obter renda e ficar livre da pobreza pelo critério exclusivo da renda. Devendo o combate à pobreza buscar inserir o indivíduo nas necessidades humanas básicas, pois estas tendem a andar juntas com a produtividade e a capacidade de obter renda.

Já para Almeida (2022), o critério utilizado para definir a linha de pobreza no Brasil é o salário-mínimo, sendo classificados como pobres aqueles que têm rendimento mensal per capita entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ salário mínimo, e com rendimentos abaixo de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo.

2.2 Programa Bolsa Família – PBF

Segundo a Cartilha Programa Bolsa Família (s.d.), para se tornar beneficiário do PBF é necessário estar inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal. Este é o Cadastro Único que reúne as informações sobre as famílias de baixa renda — aquelas com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa —, sobre cada um de seus integrantes e sobre as condições das suas moradias, permitindo ao governo conhecer as reais condições de vida da

população, sendo essenciais na hora da seleção das famílias para o Programa Bolsa Família. Fica sob a responsabilidade do Município o cadastramento e a atualização dos dados das famílias. A concessão dos benefícios é feita de forma pessoal e automatizada.

A referida Cartilha informa que o Programa Bolsa Família foi criado pelo Governo Federal através da Lei nº. 10.836 de 09 de janeiro de 2004. Transfere renda diretamente às famílias pobres e extremamente pobres. Ao entrarem no Programa, as famílias assumem compromissos relacionados à Educação e à Saúde. O principal objetivo do programa é contribuir para a superação da pobreza, em três eixos de atuação:

- Transferência direta de renda às famílias atendidas, permitindo o alívio imediato da situação de pobreza;
- Ampliação do acesso a serviços públicos que representam direitos básicos nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, por meio das condicionalidades, contribuindo para que as famílias rompam o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza;
- Coordenação com outras ações e com outros programas dos governos, nas suas três esferas, e da sociedade, de modo a apoiar as famílias para que superem a situação de vulnerabilidade e pobreza.

Como mostra a Cartilha Programa Bolsa Família (s.d.), as famílias beneficiárias e o poder público assumem compromissos de acesso às áreas de Saúde e Educação. Estas são as condicionalidades, ou seja, as contrapartidas das famílias para que possam receber a renda. O acompanhamento das condicionalidades permite ao poder público monitorar resultados, identificar motivos que impeçam o acesso das famílias aos serviços sociais básicos e agir para garantir o acesso, permitindo um melhor controle e gerenciamento. O acompanhamento das condicionalidades é feito em parceria com estados e municípios, e registrados em sistemas informatizados. As condicionalidades dispõem que:

- Na área da Saúde, crianças menores de 7 anos devem estar com o calendário vacinal em dia e ter o acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento, e gestantes devem ter o acompanhamento de pré-natal, pelo calendário do Ministério da Saúde;
- Na área de Educação, crianças e os adolescentes de 6 a 15 anos devem estar matriculados na escola e ter frequência mínima de 85% das aulas; jovens de 16 a 17 anos devem estar matriculados na escola e ter frequência mínima de 75% das aulas.

Para Dantas (*et al*, 2023), os programas de transferência de renda que são associadas às condicionalidades, principalmente voltadas para educação, saúde e trabalho, estruturam as condições para o rompimento do ciclo vicioso das amarras da pobreza. O PBF enfrenta o combate a fome e à pobreza, dando segurança alimentar e nutricional, bem como o acesso a serviços públicos e estimulando o desenvolvimento socioeconômico, atuando em três áreas essenciais: pela transferência direta de renda, ajudando no alívio imediato da pobreza; acesso aos direitos sociais

nas áreas de Educação, Saúde e Assistência Social, que são o cumprimento das condicionalidades; e capacitação dos beneficiários com os programas complementares.

Um ponto destacado por Almeida (2022) é a livre utilização do dinheiro recebida, não vinculando o benefício a um fim específico, como em antigos programas, por exemplo, o Auxílio Gás. Essa livre utilização tem um impacto positivo na promoção da autonomia e na liberdade dos beneficiários, gerando o fortalecimento da cidadania que supera a questão monetária. Existe também o fato do recurso ser recebido através do Cartão Cidadão, que para a maioria dos beneficiários é o primeiro vínculo com uma instituição bancária, representando um elemento de integração social.

2.3 Auxílio Brasil

Em agosto de 2021, o então ministro da Cidadania, João Roma, anunciou o fim do Programa Bolsa Família e a criação de um novo programa de transferência de renda, formulado a partir do PBF, o Auxílio Brasil. Já no breve pronunciamento, pode-se notar problemas estruturais impactantes no novo Programa, que se afirmaram após a sua implementação, em novembro de 2021. Um problema de graves proporções foi a exclusão de aproximadamente 27 milhões de brasileiros que recebiam, até outubro de 2021, o auxílio emergencial, devido à pandemia, e não foram contemplados pelo Auxílio Brasil. Além da exclusão, o novo Programa transformou o cadastro em um aplicativo, deixando de lado o modelo utilizado pelo Cadastro Único, que era feito por entrevista social realizada pelos trabalhadores do CRAS, o que permitia uma maior interação e conhecimento da realidade da população em vulnerabilidade social, perdendo as importantes informações dos beneficiários. Conforme afirma Mattar (2019), a substituição dos profissionais responsáveis por conferir proteção e atenção aos beneficiários por uma tecnologia automatizada e padronizada trás prejuízo na interação e nos resultados das políticas.

A discricionariedade dos servidores públicos, ou seja, a autonomia em tomar alguns tipos de decisões entre eles e os indivíduos, permitindo uma relação mais individualizada, facilita e ajuda os atendimentos e encaminhamentos mais eficazes, mas que na utilização do cadastro por aplicativo, toda a interação e conhecimento da realidade dos beneficiários será inutilizada (MATTAR, 2019).

Na comparação do Auxílio Brasil e o PBF, feita por Mattar (2019), fica claro que o Programa Auxílio Brasil não tem articulação com a Assistência Social, é um programa temporário, que tem prazo para acabar (em dezembro de 2022), com teor excludente e insuficiente, que oferece renda e alguns bônus, mas com desinformações e incertezas, com condicionalidades sem propósitos e objetivos claros na promoção do bem estar social. No formato em que está desenhado, o Programa Auxílio Brasil serve mais a propósitos eleitoreiros, já que foi criado às vésperas de ano eleitoral, do que investir, realmente, em um programa social.

O Auxílio Brasil é um programa que transfere as responsabilidades do Estado de promover a educação e a saúde para as famílias, e não é inclusivo. Pode-se ver isso em um dos bônus que premia as mulheres que estão em empregos formais, mesmo o desemprego atingindo 13 milhões de pessoas no país. Outro bônus é pago pelo desempenho escolar das crianças, àquelas que se destacarem em determinadas matérias escolares ou nos esportes, ignorando assim, as desigualdades e obstáculos das famílias pobres do país. No auxílio Criança Cidadã, um voucher

custeia, integral ou parcialmente, a mensalidade em creches, passando a Educação para o setor privado e retirando a obrigação do setor público, jogando a responsabilidade, que deveria ser do Estado, para a/o chefe de família (MATTAR, 2019).

E reforçando o caráter eleitoral do programa Auxílio Brasil, salientado por Mattar (2019) que o valor de R\$ 400,00 tem prazos de início e fim com base nas eleições presidenciais, em dezembro de 2022. E em se comparando o valor atual com o que era pago, R\$ 165,00, no governo da presidente Dilma em 2016, vê-se uma equivalência. O novo valor, tal qual o de 2016, compra os mesmos 47% da cesta básica. Então, é pertinente questionar o real propósito do Programa Auxílio Brasil, que foi criado às vésperas das eleições presidenciais de 2022. Tanto o valor quanto o alcance do PBF devem ser atualizados, mas o Auxílio Brasil não atende esses requisitos, é um programa no qual não se vê avanço, pelo contrário, apenas retrocesso.

Na comparação feita por Almeida (2022), o autor destaca o aumento no número de pessoas atendidas. Enquanto o Programa Bolsa Família atendia cerca de 14,5 milhões de famílias, no Auxílio Brasil o número aumentou para 18,02 milhões de famílias. Mas, analisando os números, percebe-se que, devido às políticas neoliberais implementadas nos governos Temer e Bolsonaro, como as reformas trabalhista, da previdência, teto de gastos, privatizações, dentre outras medidas, aumentaram o contingente de pessoas excluídas, somando quase 28 milhões, pelos dados da FGV, mas que pelos dados da ONG, baseados no IBGE, o número chega a 52 milhões de excluídos, ou seja, 25% da população do país.

Juntando todos os fatores de empobrecimento da população, como o alto nível de desemprego, alta da inflação, baixo aumento do salário mínimo, o agravamento com a pandemia da COVID-19, em que o presidente atuou ignorando e descaracterizando a pandemia, piorando ainda mais a situação do país, levando à diminuição do poder de compra dos brasileiros, entende-se que a ampliação do Auxílio Brasil não foi suficiente para todas as pessoas que necessitavam de auxílio para sobreviver. Os próprios dados do Ministério da Cidadania constataam que a ampliação do Auxílio Brasil não alcança as famílias mais necessitadas no Brasil. Com as medidas adotadas pelos governos neoliberais, após a saída da presidente Dilma, a gestão do presidente Bolsonaro na pandemia mostrou que o aumento da quantidade de famílias beneficiadas pelo Auxílio Brasil foi insuficiente para reduzir as desigualdades, e melhorar a vida das pessoas em situação de vulnerabilidade social do país (ALMEIDA, 2022).

Ainda na comparação feita por Almeida (2022), o Auxílio Brasil é um programa difuso, que não foca no que é realmente necessário – ou seja, não visa melhorar os índices de escolaridade e saúde que garantem à população níveis mais elevados de desenvolvimento, tal como fazia o Programa Bolsa Família com suas condicionalidades – destacando o voucher creche para famílias que tenham atividades remuneradas ao invés de focar nas famílias que estão desempregadas, deixando de combater a extrema pobreza. Outros benefícios de efeitos duvidosos são o de Inclusão Produtiva Rural e o de Inclusão Produtiva Urbana, pagos aos trabalhadores rurais e das grandes cidades que têm atividades. Já benefícios que fazem uma inversão na lógica de criação de programas de combate à pobreza são a Bolsa de Iniciação Científica Júnior e o

Auxílio Esporte Escolar, criando categorias fora da realidade das crianças que frequentam a rede escolar pública.

Para Almeida (2022), o Auxílio Brasil não avançou em relação ao PBF, e fica muito aquém no que tange à redução da pobreza. Outro ponto considerado pelo autor que se destaca é o problema mais sério do programa, a indefinição dos recursos disponíveis e sua temporalidade até dezembro de 2022. Soma-se ao caráter provisório o fato de não ser uma política de Estado, mas uma política de Governo, feita para atender os interesses eleitorais do então presidente Bolsonaro, situação confirmada com a aprovação de emendas constitucionais que permitiram burlar o teto de gastos em pleno ano eleitoral.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Diante do entendimento das características dos programas de transferência de renda no Brasil – Programa Bolsa Família e Programa Auxílio Brasil – pode-se propor o aprofundamento dos impactos de ambos nas condições materiais de existência dos seus beneficiários. Para isto, devemos antes ressaltar os procedimentos metodológicos de coleta de dados e informações que aqui serão expostos.

3.1 Caracterização da pesquisa

A pesquisa que aqui se apresenta é de tipo exploratório, ou seja, conforme Gil (2002) é uma pesquisa cuja preocupação central é tornar a temática nela tratada mais explícita, aprimorando as ideias a respeito do fenômeno estudado. Por ser uma pesquisa flexível, permite ao pesquisador abordar aspectos os mais variados. Neste artigo, optou-se por fazer uso do levantamento bibliográfico e documental, e da análise de exemplos que estimulem a compreensão do leitor.

Neste sentido, podemos caracterizar a pesquisa que se apresenta neste artigo como bibliográfica e documental, com enfoque quantitativo (via exposição dos dados colhidos após a implementação de ambos os programas de transferência de renda abordados, e expostos pelos próprios canais de informação do governo federal), e qualitativo (por intermédio da análise crítica dos referidos números, fazendo uma leitura para além do que está expresso nos dados estatísticos, rebatendo na vida prática dos usuários dos serviços dos programas aqui pesquisados).

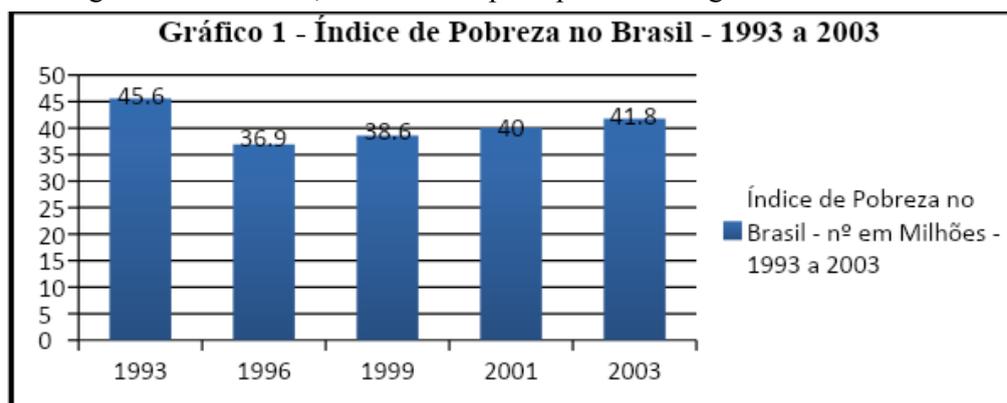
3.2. Coleta dos dados

A coleta de dados deu-se por meio de pesquisa bibliográfica e documental, em livros e artigos científicos de periódicos. Vale ressaltar que os periódicos utilizados são de formulação recente, dos últimos cinco anos, a fim de contemplar dados que reflitam a situação atual dos programas de transferência de renda aqui estudados. Os periódicos foram selecionados através de um apanhado em bases de dados, tais como *Spell* e *Capes*. Também foram utilizados registros de informações sociais e publicações (dados secundários) disponibilizadas pelo governo federal.

De posse do material selecionado, foi feita a leitura, com a finalidade de reunir informações sobre o tema, que dessem subsídio ao entendimento do que são as políticas de transferência de renda desenvolvidas no Brasil, e qual o rebatimento delas nas condições de vida da população atendida.

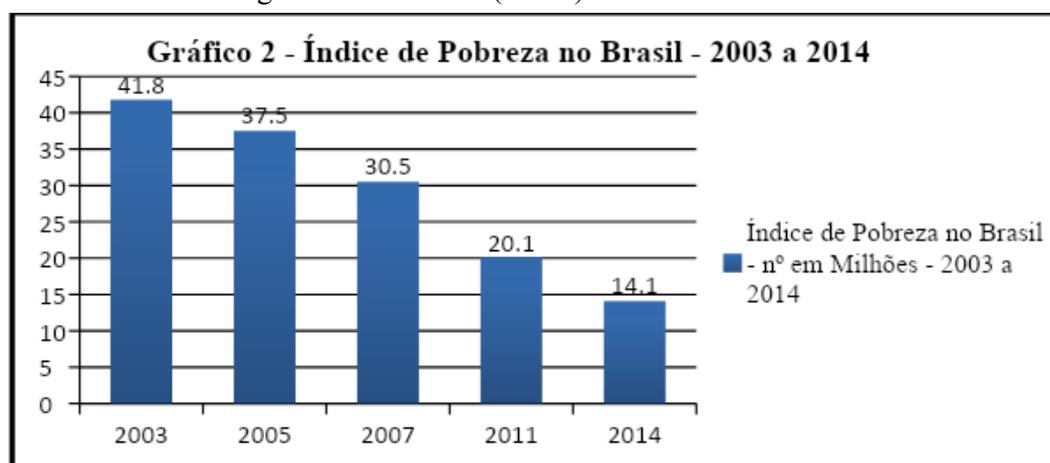
4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

O entendimento dos programas de transferência de renda no Brasil ganha uma dimensão nova ao compararmos como eram os índices de desenvolvimento humano anteriores à sua implementação. Conforme dados do IBGE – PNAD Contínua, o ano de 2003 (ano em que o Programa Bolsa Família passa a operar como medida provisória⁶) apresentava o maior índice de brasileiros vivendo na linha da pobreza dos últimos dez anos. Índices de pobreza maiores só haviam sido registrados em 1993, conforme se pode perceber no gráfico 1:



Fonte: IBGE – PNAD Contínua.

Com a implementação do Programa Bolsa Família, a partir do ano de 1993, observa-se uma melhora nas condições materiais de existência da população. Conseqüentemente, os índices de pobreza no país refletem este cenário, conforme podemos verificar nos dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):



Fonte: IBGE – PNAD Contínua.

Observa-se, assim, uma tendência expressiva de queda nos índices de pobreza no Brasil, no período que compreende os dois mandatos do governo Lula, e do primeiro mandato Dilma

⁶ No ano seguinte, o Programa Bolsa Família passou de Medida Provisória à Lei 10.836/2004.

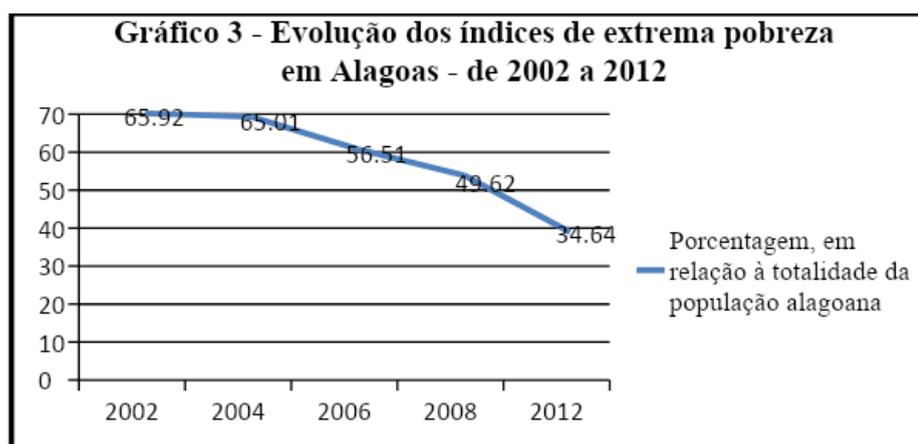
Roussef. Neste intervalo de tempo, o Programa Bolsa Família foi instaurado e desenvolvido, unindo os programas de transferência de renda anteriores (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Auxílio Alimentação). Pouco antes de completar 18 anos de existência, o Programa Bolsa Família foi descontinuado, atendendo cerca de 15 milhões de famílias por mês. No seu lugar, o governo de Jair Bolsonaro implementou o Programa Auxílio Brasil.

Através da apreciação dos números disponíveis em relação aos programas de transferência de renda fomentados pela política governamental brasileira, observa-se que o Programa Auxílio Brasil reduziu o número de atendidos, deixando uma parcela importante da população sem condições mínimas de subsistência. Este quadro social se agravou por conta do encolhimento desta política pública acontecer logo após a pior fase da pandemia de COVID-19, bem como por conta da proximidade do período eleitoral.

Fazendo um recorte regional deste cenário de troca de programas de transferência de renda temos, conforme ressalta Gomes (*apud* SOUZA, s.d., p.5) sobre a situação de renda da população alagoana:

[...] em 2002 tínhamos quase dois terços (65,9%) da população vivendo com apenas 2,5 dólares por dia, ou seja, 1,9 milhões de pessoas. Em 2012 esse número caiu para 1,1 milhão, com o percentual passando para 34,6%.

Estes números podem ser verificados no gráfico abaixo:



(Fonte: GOMES, 2014, p. 5)

Percebe-se, pois, que os dados em Alagoas acompanham os dados nacionais, de redução dos índices de pobreza e extrema pobreza dentre os atendidos pelo Programa Bolsa Família entre os anos de 2002 a 2012. Gomes (*apud* SOUZA, s.d., p.5) ressalta ainda que

[...] em situação de extrema pobreza, quer dizer, pessoas que viviam com apenas 1,25 dólares dia, Alagoas tinha 1 milhão de indivíduos nessas condições (36% da população). Ao dobrarmos a década, o número de miseráveis diminuiu para 347 mil (10,7% da população), com tendência de redução ou quase erradicação desse contingente em condição de flagelo em nosso estado.

Nesse sentido, os números fornecidos pela pesquisa mostram o impacto que os programas de transferência de renda causaram na população alagoana. Isto mostra que este tipo de política pública deve ser fomentado pelo Estado, a fim de fazer a economia do país circular. Outro estímulo importante a este tipo de política pública diz respeito à própria qualidade de vida da

população atingida, que melhorou significativamente dentro do lapso de tempo estudado. Para o Estado de Alagoas, este seria um impulso de extrema valia, já que apresenta o maior número de beneficiários dos programas de transferência de renda no nordeste.

4.1 O impacto dos programas em Alagoas

A pobreza está presente em todo mundo, é um problema de diversos países, e vista por muitos como algo natural, constitui um dos maiores problemas da humanidade. O dinheiro tem corroído a solidariedade, priorizando a competitividade, causando a pobreza estrutural, e, portanto não deve ser estudada como algo local, mais sim sistêmico, algo mundial (SOUZA).

Alagoas vem passando por problemas econômicos graves nas últimas décadas, resultado da crise do setor sucroalcooleiro, sua principal fonte econômica. Em 2004, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a economia alagoana ocupava a penúltima colocação entre os Estados do nordeste. Fatores que mais comprometem o desenvolvimento econômico do Estado de Alagoas, segundo algumas fontes, seria a ausência de um mercado interno diversificado e uma alta concentração de renda, resultando na exclusão da maior parte da população do mercado interno (SOUZA).

Segundo dados do governo federal levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2004, cerca de 45% da população alagoana era beneficiária do Programa Bolsa Família que se destaca no Estado como importante fonte de renda, e tem desempenhado papel importante no combate a desigualdade e fome em todo Estado (SOUZA).

A pobreza no Estado reduziu pela metade em quase uma década, e a extrema pobreza chegou a 70% de redução. Isso mostra que o Programa Bolsa Família vem contribuindo de forma considerável para o combate à miséria da população alagoana (SOUZA).

Criado em 2021 pelo governo de Jair Bolsonaro, o Auxílio Brasil seria o novo programa social criado para substituir o programa Bolsa Família. Teria como finalidade combater os altos índices de pobreza observados durante a pandemia (MATTAR 2022).

Também em Alagoas foram observados alguns problemas no início do Programa. No seu começo, em novembro de 2021, o cadastro passou a ser feito pelo aplicativo, que dificultou o acesso benefício devido a falta de tecnologia como internet e celulares, problema observado em todo país (MATTAR 2022).

Em Alagoas, o Auxílio Brasil no mês de agosto de 2022 já atingia a marca de 519 mil famílias contempladas pelo programa, com um repasse de mais de 312 milhões de reais para o Estado, com um benefício médio de R\$ 608,67 (BRASIL 2022).

O programa de transferência de renda do governo federal está presente nos 102 municípios de Alagoas, sendo Maceió a cidade com a maior quantidade de beneficiários, cerca de 81,5 mil famílias, ficando com um valor de 49 milhões de reais mensais (BRASIL 2022).

O programa tem sido muito relevante para o Estado. Dados coletados pelo Radar Social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) mostram números muito espantosos. Em 2005,

Alagoas tinha 62% da sua população considerada pobre. Para estudos do IPEA e do IBGE, Alagoas é um dos Estados mais desigual do país (SOUZA s.d.).

Alagoas colhe 25 milhões de toneladas de cana-de-açúcar e cada tonelada de cana cortada paga ao trabalhador R\$ 2,40. Se toda a cana-de-açúcar do estado fosse colhida manualmente a renda gerada numa safra seria de R\$ 60 milhões de reais, uma massa salarial e anual correspondente a menos de uma terça parte que o Programa Bolsa Família paga aos seus beneficiários em Alagoas. (CARVALHO, 2005, p. 71).

Com a transferência de renda feita pelo Programa Bolsa Família, tem acontecido uma transformação na economia de Alagoas, à medida que se transfere a renda diretamente para as famílias, passam a consumir no local em que vivem, aquecendo o comércio local e fazendo toda a roda da economia girar (SOUZA s.d.).

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Alagoas reúne o maior percentual do nordeste de mulheres responsáveis pela família no Auxílio Brasil. São 82,9% dos lares beneficiados pelo programa chefiados por mulheres. O percentual é maior que a média nacional que gira em torno de 81,5%.

Em outubro de 2022, no recorte por municípios, Maceió lidera com 87.693 famílias contempladas pelo Programa, com outros cinco municípios somando juntos 58,4 mil famílias beneficiadas. São eles: Arapiraca (24.345), Penedo (15.831), Palmeira dos Índios (15.447), Rio Largo (15.071), e União dos Palmares (12.079) (BRASIL 2022).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

A década de 1980 foi bastante difícil para o Brasil e para o Estado de Alagoas. As moratórias, a escalada da inflação, as fracassadas tentativas de estabilização da economia, trouxeram diversos problemas, que mantiveram Alagoas sem perspectivas para o futuro.

Nos anos 90, a economia alagoana correspondia a 0,7% do produto interno bruto (PIB) do país, sendo a agropecuária e a indústria os setores mais dinâmicos do período. O setor de serviços correspondia à maior parte da economia alagoana, sendo o serviço público o grande responsável por esses números.

Não houve muita diferença das outras décadas para anos 2000. Alagoas continuou com a mesma matriz econômica de outras épocas, e por isso foi um dos Estados que mais se beneficiou com a chegada dos programas de transferências de renda do governo federal, a começar pelo Bolsa Família em 2003, e sua posterior mudança para o Auxílio Brasil em 2021.

A pesquisa trouxe uma breve comparação entre os dois maiores programas de transferências de renda do Brasil. Como eles tiveram um papel extremamente importante na realidade do Estado de Alagoas, durante esse período o país experimentou um processo de redução da pobreza e o Estado seguiu junto.

Hoje, principalmente as famílias no interior do Estado não estão à mercê de trabalhos subumanos, a renda recebida tem ajudado a erradicar a fome e a criação de pequenos comércios, ajudando a aquecer a economia de pequenas cidades do interior. Para as crianças tem surgido uma

perspectiva nova de futuro, dentro da sala de aula e longe das ruas e do trabalho infantil tão presente em todo Estado de Alagoas.

Todos os dados expostos neste trabalho demonstram que os programas sociais desempenharam, e ainda hoje desempenham um papel importante nas regiões mais pobres. Recomenda-se, assim, a continuidade dos programas, e a implementação de melhorarmos a eles, no sentido de erradicar a pobreza, considerando todos os obstáculos possíveis, pois também constitui a estrutura do sistema econômico vigente.

Estudos como estes contribuem no sentido de facilitar a compreensão dos programas de transferência de renda colocados em prática no Brasil, traçando uma linha de entendimento de como eles surgiram e se desenvolveram. Com isso, fica mais fácil para a população usuária dos serviços, assim como para os gestores públicos, traçarem planos futuros para estas políticas.

Já a limitação do presente estudo encontra-se justamente no fato de que, ao tratar das políticas de transferência de renda, está se discutindo uma ação contínua e que, portanto, está em constante movimento e transformação. Nesse sentido, este trabalho apresenta-se como um retrato historicamente datado, que prescinde de uma atualização permanente, dada a própria natureza mutável do seu objeto de estudo.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS Contemporânea: economia e políticas públicas em perspectiva. Maceió: FAPEAL, 2014.

ALMEIDA, Teodoro de. Neoliberalismo, Pandemia e Políticas Públicas: análise comparativa entre o Bolsa Família e o Auxílio Brasil. *Revista Serviço Social em Perspectiva*, v. 6, n. Especial, p. 687-700, 2022.

BRASIL. Mais de 33 mil famílias entram para a lista de beneficiárias do Auxílio Brasil em Alagoas. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/mais-de-33-mil-familias-entram-para-a-lista-de-beneficiarias-do-auxilio-brasil-em-alagoas>. Acesso em 05 de janeiro de 2023.

CARTILHA Bolsa Família. Disponível em: http://acervo.seades.al.gov.br/programas-projetos/protecao-social-basica-1/Bolsa%20Familia_Cartilha%20A5.pdf. Acesso em 03 de janeiro de 2023.

CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de; WALTER, Maria Inez Machado Telles; SANTANA, Cora Maria Bender de; STEPHANOU. Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira.

CARVALHO, Cícero Pérciles de. Economia Popular: uma via de modernização para Alagoas. 1ed. Maceió: Edufal, 2005.

Dantas, Sara; de Avelar Dias, Verônica, et al. Uma avaliação do Programa Bolsa Família. Interações (Campo Grande) [online]. 2018, v. 19, n. 04. Acessado em 5 Janeiro 2023, p. 713-726. Disponível em: <https://doi.org/10.20435/inter.v19i4.1764>.

MATTAR, Viviane. O Velho Desconhecido Auxílio Brasil e o Fim do Bolsa Família.

ROCHA, Sonia. O Programa Bolsa Família Evolução e Efeitos Sobre a Pobreza.

SANTOS, Mariana Cristina Silva; DELATORRE Lucas Rocha; CECCATO, Maria das Graças Braga; BONOLO, Palmira de Fátima. Programa Bolsa Família e Indicadores Educacionais em Crianças, Adolescentes e Escolas no Brasil: revisão sistemática.

SENA, Vanuza Maria Pontes; ARAUJO, Cristina Pereira de. Transferências de renda e mudança social no Brasil: um olhar sobre o Programa Bolsa Família.

SOUZA, Dário Rosalvo Correia de. O Programa Bolsa Família como Resposta à Pobreza Estrutural Globalizada no Território Alagoano – Brasil.

SOBRE OS AUTORES

Carlos Fernando Tenório

Mestrando do Mestrado Profissional em Administração Pública PROFIAP/UFAL, Campus A.C. Simões, Maceió – AL. Contato: cfernandomt@gmail.com.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0019633438671139>.

Maxwell Vasconcelos Pimentel

Mestrando do Mestrado Profissional em Administração Pública PROFIAP/UFAL, Campus A.C. Simões, Maceió – AL. ORCID: 0000-0001-6780-6701. Contato: max.pimentel@nti.ufal.br.

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9653954086445820>.

Bruno Setton Gonçalves

Professor do Mestrado Profissional em Administração Pública PROFIAP/UFAL, Campus AC Simões, Maceió - AL. ORCID: 0000-0002-3866-1870. Contato: bruno.setton@arapiraca.ufal.br.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9978206254402668>.

TENÓRIO, C. F.; PIMENTEL, M. V.; GONÇALVES, B. S.; RITA, L. P. S.; GUIMARÃES, R. G.

Luciana Peixoto Santa Rita

Professora do Mestrado Profissional em Administração Pública PROFIAP/UFAL, Campus AC Simões, Maceió - AL. ORCID: 0000-0002-6868-9014. Contato:

luciana.santarita@feac.ufal.br.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9511112631138534>.

Rodrigo Gameiro Guimarães

Professor do Mestrado Profissional em Administração Pública PROFIAP/UFAL, Campus AC Simões, Maceió - AL. ORCID: 0000-0002-3694-4260. Contato: rgameiro@feac.ufal.br.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3477180172970727>.

Como citar este artigo

TENÓRIO, Carlos Fernando; PIMENTEL, Maxwell Vasconcelos; GONÇALVES, Bruno Setton; RITA, Luciana Peixoto Santa; GUIMARÃES, Rodrigo Gameiro. Bolsa Família e Auxílio Brasil: características dos programas de transferência de renda. **Revista de Administração da Universidade Estadual de Goiás (RAUEG)**. Anápolis, v. 14, n. Fluxo Cont., p. 126-141, 2023. Disponível em: link do artigo. Acesso em: dd mês ano (Ex.: 10 jan. 2024).

Recebido em: 15/02/2023

Aprovado em: 09/01/2024

Sistema de Avaliação: Double Blind Review

Editor Científico: Dr. Marco Aurélio Pedrosa de Melo