

Título do capítulo	CAPÍTULO 3 – ADEUS BOLSA FAMÍLIA? AMBIGUIDADES E (DES)CONTINUIDADE DE UMA POLÍTICA À DERIVA
Autores(as)	Carla Tomazini
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo3

Título do livro	DESMONTE E RECONFIGURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2016-2022)
Organizadores(as)	Alexandre de Ávila Gomide Michelle Moraes de Sá e Silva Maria Antonieta Leopoldi
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-049-3
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ADEUS BOLSA FAMÍLIA? AMBIGUIDADES E (DES)CONTINUIDADE DE UMA POLÍTICA À DERIVA...

Carla Tomazini¹

1 INTRODUÇÃO

Caracterizado como “movimento de destruição”, um “salto no abismo” (Bronzo *et al.*, 2021), um “pastel de vento” (Campello e Brandão, 2021), a “síntese dos esforços pelo colapso da rede de proteção social” (Sordi, 2021), a passagem do Bolsa Família ao Auxílio Brasil levanta uma série de manifestações de pesquisadores e da opinião pública *à chaud*. Como compreender a mudança dessa que é (ou foi) uma das políticas públicas mais mediatizadas, estudadas e sujeita a controvérsias políticas múltiplas? Trata-se de término ou de substituição? Como diferenciar essa mudança das mudanças anteriores? Se consideramos o contexto político mais amplo, como essa mudança se insere no desmonte das políticas públicas do governo Bolsonaro e na conjuntura sócio-sanitária excepcional? Como caracterizar a natureza dessa mudança dentro de um quadro de retrocesso democrático do pós-2016?

Ecoando um tema importante deste volume, a reivindicação do capítulo é que as transformações do programa durante o governo Bolsonaro não levaram à sua extinção ou ao seu mero desmonte, mas a uma mudança caracterizada por um processo de “deriva” (*drift*) (Hacker, 2005; Mahoney e Thelen, 2010). Ainda que a administração Bolsonaro e o contexto político de recuo democrático e social de pandemia mundial tenham impactado fortemente o Bolsa Família-Auxílio Brasil, argumentamos que é necessário examinar os fatores endógenos à própria política pública. Para isso, o quadro analítico utilizado é a teoria de mudança institucional gradual (Thelen, 2000; Streeck e Thelen, 2005; Thelen e Mahoney, 2010; Hacker, Pierson e Thelen, 2015). Para além dos fatores externos como choques exógenos ou transições governamentais, essa literatura tem como premissa a ideia de que fatores endógenos podem ser fonte de mudanças importantes, porém graduais e subterrâneas. Nessa abordagem, para examinar as transformações graduais, faz-se necessário considerar: *i*) um recorte temporal longo que permita a observação dessas mudanças; *ii*) as regras e as ambiguidades que estas oferecem; *iii*) o contexto

1. Laboratoire Professions, Institutions, Temporalités (Printemps), Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, France. E-mail: <carlatomazini@gmail.com>.

institucional e seus entraves políticos (*vetos players* ou *veto points*); e *iv*) os atores com objetivos concorrentes. Padrões diferentes de mudanças – a saber conversão, estratificação, deslocamento e derivação – se distinguem segundo as lógicas contextuais e os jogos que se estabelecem entre atores motores das mudanças e atores refratários a elas. A mudança pela deriva é particularmente interessante porque ela não requer a intervenção ativa dos atores: é por meio da não ação e da não resposta às condições externas que a transformação de uma determinada política pública ocorre (Galvin e Hacker, 2020).

Esse marco conceitual permite esclarecer que a mudança do programa não se deu de forma abrupta durante a administração Bolsonaro, mas como um processo “subterrâneo” em que o programa se afasta de forma socialmente consequente do projeto original de lutar contra a pobreza e de fomentar o capital humano. Com base em uma abordagem de mudança institucional gradual, o argumento deste capítulo fundamenta-se em uma análise qualitativa de arquivos oficiais da administração pública e jornais. Também utilizamos alguns dados de pesquisas anteriores, coletados entre 2009 e 2018 (Tomazini, 2010; 2017; 2021).

O capítulo está estruturado em três partes. A primeira parte trata das regras e ambiguidades institucionais do programa. Se durante os períodos anteriores estas permaneciam em segundo plano com o crescimento econômico e outros fatores regulando a pobreza, agora as ambiguidades originárias do programa se mostram cruciais para entender as mudanças recentes. Na segunda parte, analisamos os fatores exógenos que corroboram com a deriva do programa em meio ao aumento da pobreza e a inação do governo em adequar o programa à realidade cambiante. Três elementos são levados em conta: *i*) a conjuntura crítica com a institucionalização do subfinanciamento das políticas sociais durante o governo Temer; *ii*) o contexto político de retrocesso democrático do governo que permitiu a chegada de atores com uma agenda programática fiscalista ao poder; e *iii*) a crise pandêmica que se traduz num choque exógeno para o Bolsa Família, gerando uma forte pressão por sua manutenção e expansão. A terceira parte faz uma avaliação das mudanças propostas ao desenho do programa com a adoção do Auxílio Brasil. Argumenta-se que o governo Bolsonaro agiu como um agente do tipo “simbiótico-parasita” (Mahoney e Thelen, 2010), adotando uma abordagem de hesitação ao propor mudanças segundo a conveniência de seus próprios interesses. A transição do Bolsa Família para Auxílio Brasil é analisada à luz das preferências ambíguas dos atores em relação aos objetivos do programa, que introduziram “novos” componentes concorrentes aos objetivos originários.

2 REGRAS E AMBIGUIDADES ORIGINÁRIAS

As políticas sociais representam de maneira muito particular “um campo saturado de regras, convenções e normas” (Palier e Surel, 2005, p. 7), cujas mudanças expõem processos de negociação e de arbitragem entre interpretações divergentes e interesses conflitantes. Ao analisar programas de bem-estar social, Rothstein (1998, p. 2) defende que é importante apreender seus fundamentos normativos e cognitivos de modo a evitar considerar políticas como meros arranjos instrumentais. Ainda que sob regras estáveis, a possibilidade de exploração das lacunas dessas regras e de interpretações diversas pelos atores podem contribuir para produzir resultados inesperados. Assim, tem-se um fator importante a se levar em conta nas mudanças de políticas sociais: os diferentes tipos de ambiguidades. As ambiguidades na interpretação e/ou na implementação das regras abrem espaço para que atores possam redirecionar suas regras de maneiras imprevisíveis daquelas delineadas por seus arquitetos (Mahoney e Thelen, 2010).

2.1 Arquitetura do programa fruto de um “consenso ambíguo”

O Bolsa Família foi criado em 2003 e se tornou uma referência de política pública no combate à pobreza tanto no nível nacional quanto internacional. Além da grande popularidade, o programa é sem dúvida uma das políticas públicas mais mediatizadas, estudadas e sujeita a controvérsias políticas diversas. Isso se deve em grande parte ao fato de que ela serviu de vitrine às gestões petistas de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) e Dilma Rousseff (2011 a 2016).

Em sua origem, o programa é fruto da mobilização de diferentes coalizões de defesa com objetivos divergentes: “pró-renda mínima”, “pró-capital humano” e “pró-segurança alimentar” (Tomazini, 2010; 2017; 2021). Embora os atores possuam crenças diferentes quanto à principal causa da pobreza e discordem dos objetivos a serem perseguidos, o instrumento de transferência monetária se tornou objeto de um consenso. Bolsa Família pode ser mais bem definido como um produto de um “consenso ambíguo” (Tomazini, 2010; 2017; 2021) com a predominância da coalizão que defende a promoção do capital humano. Desse modo, a transferência de renda está sujeita a certas condições, tais como frequência escolar mínima para crianças e visitas aos centros de saúde etc. A construção institucional do programa Bolsa Família se efetuou por meio de um processo de *layering* (estratificação) com a adição de novas instituições adjacentes às políticas assistenciais existentes (Tomazini, 2010; 2017; 2021), partindo dos municípios e seguindo uma escalada de propostas de transferências de renda no Congresso e nas agências executivas.

Além disso, ao longo de duas décadas, a construção institucional do programa Bolsa Família contribuiu para consolidar o sistema de proteção social brasileiro e para apoiar a integração de políticas sociais (especialmente de assistência social,

saúde e educação). Uma parte da literatura demonstrou que os instrumentos que fazem parte do arranjo do programa – como o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e o Cadastro Único – permitiram uma maior articulação intersetorial e federal entre estratégias em direção à população mais vulnerável e políticas universais (Bichir, 2015; Paiva, Falcão e Bartholo, 2013; Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017).

2.2 Regras ambíguas na origem das filas e dos reajustes

Durante as últimas duas décadas, a aparente continuidade das linhas gerais do programa Bolsa Família camuflou uma certa ambiguidade de suas regras originárias. Como veremos a seguir, à medida que essas regras interagem com a mudança do *status quo*, o programa passa a sofrer uma mudança do tipo deriva (*drift*). A *indefinição originária* da legislação federal data dos primeiros programas de renda adotados no início dos anos 2000. Optou-se por dar ao Executivo o poder de definir o público beneficiário a partir das dotações orçamentárias disponíveis, sem a criação de mecanismos de reajustes das linhas da pobreza do valor do benefício em relação à inflação.

Em 2001, tentou-se remediar essa lacuna no programa Bolsa Escola federal, predecessor do Bolsa Família: um parágrafo tratando dessas definições primordiais foi apresentado por meio de uma iniciativa popular, mas essas definições ficaram “esquecidas” no Congresso (Bartholo *et al.*, 2020). Elas tampouco foram resgatadas e incorporadas aos programas de transferência de renda condicionada subsequentes: Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação – e, finalmente, ao Bolsa Família.

Desse modo, duas características da arquitetura institucional original do programa sugeriam um futuro político particularmente conturbado. A primeira e talvez mais importante é então aquela que cria o programa de transferência de renda condicionada federal para lutar contra a pobreza, mas que não obriga o Estado a atender a população que ele mesmo estipula dentro dos critérios e das linhas da pobreza previstos. Existe assim a possibilidade de uma família com perfil idêntico a uma família não beneficiária ser colocada na “fila de espera” do programa.² O programa existe, mas o Estado não tem obrigação legal de atender as famílias pobres. A lógica é então a seguinte: “qual a população ‘pobre’ que cabe no orçamento?”. Não é, portanto, a partir da definição da população “pobre” que os governantes alocam o orçamento adequado. Como apontam Bartholo *et al.* (2020): “isso significa que o Bolsa Família pode ter, sim, milhões de pessoas na fila, e que seus pagamentos fiquem por longos períodos sem atualização monetária, sem que disso derive qualquer problema legal”.

2. As filas são formadas por famílias que são elegíveis ao programa, registradas no Cadastro Único, entraram com pedido para receber o benefício, mas que não estão efetivamente recebendo a transferência de renda.

A segunda ambiguidade originária, não menos importante, diz respeito à não definição de mecanismos de reajuste tanto das linhas de pobreza quanto dos benefícios para recompor a inflação. A correção automática das linhas de pobreza e a indexação do benefício poderiam, desse modo, evitar que as famílias beneficiárias do programa tenham seu poder de compra deteriorado com a inflação. A indefinição das regras quanto à atualização periódica desses critérios também permite ao Executivo decidir de maneira arbitrária quando cabe reajustá-los. O Estado não tem obrigação de considerar a ampliação da pobreza e a defasagem entre os valores dos benefícios e das necessidades da população em situação de pobreza para sobreviver com aumento inflacionário. Mais uma vez, cabe à realidade se adequar às metas do Estado, e não o contrário.

Essa opção dos arquitetos do programa de não “engessar” o orçamento – para utilizar o jargão conhecido – é resultado de muitas lógicas. Na lógica político-parlamentar, aprovar um programa que não gera obrigações é mais simples e os meios financeiros ficam a ser “estabelecidos” mais tarde. Na lógica do jogo democrático, justifica-se pelo resguardo do protagonismo dos representantes eleitos em decidir as prioridades políticas do momento (Bartholo *et al.*, 2020). Na lógica econômico-administrativa, evita-se a automaticidade das despesas, resultando em uma margem maior no Orçamento federal para investimentos.

Interpreta-se assim que as filas são legalmente plausíveis, uma vez que adição de novos benefícios seria uma transgressão à legislação fiscal. Ora, uma outra interpretação possível poderia fazer apelo à Lei nº 10.835/2004, que institui a Renda Básica de Cidadania. De qualquer forma, durante os períodos de crescimento econômico e com outras medidas sociais contribuindo para regular a pobreza (aumento do salário mínimo, maior formalização do mercado de trabalho etc.), essas ambiguidades normativas centrais ao programa não despertaram maiores interesses (Bartholo, 2022). No entanto, com a recessão econômica, a crise político-institucional de 2016 e o aumento exponencial da pobreza, elas se mostraram cruciais para entender as transformações recentes. Ainda no governo de Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores – PT), no final de 2014, as inconsistências do programa já estavam evidentes quando os reajustes no valor do benefício não acompanharam a inflação em plena crise econômica. Em 2016, durante a tramitação do orçamento no Congresso, o relator do projeto propôs um corte de R\$ 10 bilhões (dos R\$ 28 bilhões previstos). Essa proposta não foi levada a cabo na época, mas demonstra a fragilidade institucional na qual está baseada o programa (Lourenço, 2015).

As ambiguidades originárias (métodos de financiamento não especificados, indefinições quanto à obrigação de reajustes e de atendimento à população) deixaram o programa altamente dependente do contexto econômico e do engajamento de

seus defensores em estratégias de reformulação orçamentária e de manutenção de seus objetivos originais. Se os fatores endógenos ao Bolsa Família são importantes para compreender a passagem do Bolsa Família ao Auxílio Brasil, fatores exógenos ao programa – como o contexto de retrocesso democrático do pós-2016 – também entram em linha de conta na explicação do mecanismo de mudança. Como veremos na próxima seção, o segundo fator que contribui para a deriva institucional é a inação de atores, que não levam em conta os novos dados contextuais (aumento da população vivendo em situação de pobreza, inflação etc.) e que não ajustam a estrutura do programa de acordo com eles.

3 CONTEXTO POLÍTICO DE RECUO DEMOCRÁTICO

O contexto político de recuo democrático (*democratic backsliding*) tem sido evidenciado por trabalhos recentes (Akkoyunlu e Lima, 2022; Lührmann e Lindberg, 2019). O retrocesso democrático é caracterizado pela erosão incremental das instituições, regras e normas produzidas pelas ações de governos devidamente eleitos (Haggard e Kaufman, 2021, p. 27). Ainda que eleito de forma democrática, o governo de Jair Bolsonaro atacou alguns dos pilares democráticos como as eleições, a imprensa e o Supremo Tribunal Federal (Amorim Neto e Pimenta, 2020; Hunter e Vega, 2022). Ele também empregou uma elevada proporção de oficiais militares na administração pública, a ponto de autores sugerirem que o Brasil se encontra em um processo de “autocratização” (Akkoyunlu e Lima, 2022; Lührmann e Lindberg, 2019).

O processo de degradação das instituições e regras democráticas tem efeitos diretos nas diferentes burocracias e políticas públicas (Bauer *et al.*, 2021). As políticas de assistência e o programa Bolsa Família não foram poupados dessa forma de erosão, seja por meio do subfinanciamento dos programas sociais que são parte integrante do Bolsa Família, do descaso com o aumento da pobreza ou da simples inaptidão em governar. Além disso, o Bolsa Família foi forjado no período pós-democrático e em grande parte por meio do processo de competição eleitoral (Sugiyama, 2012; Coêlho, 2012), a ruína dos pactos democráticos o atinge diretamente.

3.1 Subfinanciamento das políticas sociais: governo Temer como uma conjuntura crítica

Se o retrocesso democrático no Brasil se inicia com o predecessor de Bolsonaro, Michel Temer (Akkoyunlu e Lima, 2022), a transição do governo de Dilma Rousseff para o de Michel Temer também representou uma “conjuntura crítica” para o conjunto das políticas sociais em geral (Tomazini, 2022).³ As escolhas de

3. Utilizamos aqui a definição de Capoccia e Kelemen (2007), para quem conjunturas críticas representam “*relatively short periods of time during which there is a substantially heightened probability that agents’ choices will affect the outcome of interest*” (Capoccia e Kelemen, 2007, p. 384).

reforma institucional feitas durante os dois anos de mandato de Temer se mostram particularmente difíceis de questionar: elas submetem as políticas sociais a uma trajetória específica, marcada em particular por um déficit de financiamento estrutural que este governo chegou ao ponto de consagrar na Constituição.

O Bolsa Família, como programa de transferência condicionada de luta contra a pobreza, está diretamente atrelado às políticas econômicas, de saúde, de educação, de assistência social, de qualificação profissional, de agricultura familiar... Mudanças que transformam as demais políticas impactam diretamente a população beneficiária do programa, mas também a própria implementação do Bolsa Família, que depende das obrigações de condicionalidades, da manutenção do Cadastro Único etc.

O processo de *impeachment* de 2016 e os anos da administração Temer foram guiados por um tema principal: acabar com o excesso de gastos. Como resposta política à crise econômica, cortes drásticos no orçamento são apresentados como a solução ideal. Vale lembrar que o financiamento das políticas sociais foi um dos pontos centrais que pautaram o processo de *impeachment* de Rousseff (Tomazini, 2018): a acusação de “pedaladas fiscais” das contas públicas está diretamente ligada à questão do financiamento de programas sociais. Em teoria, conjunturas críticas seriam mais susceptíveis de ocorrer após uma vitória eleitoral, quando os atores políticos podem reivindicar legitimidade das urnas. Este não foi o caso com a transição governamental de 2016. Michel Temer não tinha nada “a perder” ao desagradar seus eleitores e não tinha que buscar garantir o capital eleitoral, já que ele não possuía nem o primeiro nem o segundo (Brum, 2017; Tomazini, 2022). Eleito em uma lista de aliança de centro-esquerda liderada pelo PT, Temer implementou políticas econômicas e sociais opostas às propostas pelo programa eleitoral de sua lista. Como salientam Limongi e Figueiredo (2017, p. 94-95): “Os beneficiários diretos do *impeachment*, Temer e seu grupo próximo, nunca pautaram seu comportamento político por um apreço a ideias e à boa governança”. Uma vez no cargo, este grupo de atores com uma agenda programática fiscalista aproveitou a oportunidade deste momento único para implementar uma política de cortes de gastos, aproveitando o clima político (*national mood*) – para usar a expressão de John Kingdon – em que a narrativa dominante é a de um “Brasil falido” (Costa, 2018), cuja recuperação se daria com a adoção de reformas estruturais e cortes orçamentários.

Em 24 de maio de 2016, o presidente Temer apresentou a Emenda Constitucional nº 95, ironicamente rebatizada de Emenda do Fim do Mundo ou Emenda Constitucional da Maldade, para limitar os gastos públicos. Após ser aprovada pelo Congresso e votada no Senado, esta medida foi promulgada em 15 de dezembro de 2016, estabelecendo um “congelamento” dos gastos federais

por vinte anos, inclusive para educação e saúde, corrigível apenas pela inflação. Até então, o governo tinha que alocar à saúde pelo menos o montante gasto no ano anterior, mais a taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB). Estados e municípios tiveram que investir 12% e 15% de suas receitas fiscais líquidas, respectivamente. O novo sistema fiscal liberou agora os vários níveis federais da obrigação constitucional de garantir uma porcentagem mínima de sua receita tributária para saúde e educação.

A Emenda Constitucional nº 95 adotada sob o governo Temer reforçou e institucionalizou o subfinanciamento do sistema de educação e saúde. Como observa Kerstenetzky (2017), os reformadores usaram a máxima “a Constituição não cabe no orçamento” erodindo os direitos sociais constitucionais. Além disso, a emenda representa “uma solução conservadora para o impasse entre a estrutura fiscal e as políticas inclusivas, preservando as políticas fiscais regressivas e congelando os gastos sociais futuros” (Arretche, Marques e Faria, 2019, p. 528). As reformas iniciadas pelo governo Temer foram dessa forma marcadas pela “radicalização das políticas neoliberais” (Fagnani, 2017; Lavinias e Gentil, 2020). Segundo o economista Fagnani: “A radicalização do projeto liberal, que foi derrotado nas últimas quatro eleições, vai no sentido de levar ao extremo a reforma estatal iniciada nos anos 90. O objetivo é privatizar tudo o que for possível, tanto na infraestrutura econômica quanto na social” (Fagnani, 2017, p. 10).

A institucionalização do subfinanciamento das políticas sociais contribui para a deterioração da rede de proteção social e para o contexto macroinstitucional em que se insere o Bolsa Família. Como veremos a seguir, a situação se agrava durante o governo Bolsonaro: as políticas sociais e o combate à pobreza e extrema pobreza não são pontos centrais na sua agenda política. O Suas sofreu um corte de mais de R\$ 300 milhões, sendo sua execução efetuada em apenas 67% em 2021 (CNM..., 2021). O país volta a integrar o Mapa da Fome em 2018. Em 2020, 55,2% da população vive em situação de insegurança alimentar, segundo a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede Penssan, 2022).

Ainda que as regras tenham permanecido as mesmas, o impacto da política mudou como resultado do aceleração da inflação, dos altos índices de desemprego, do desmonte em curso das políticas sociais adjacentes e do aumento da população vivendo em situação de pobreza e de miséria. Como consequência, os não ajustes do programa se tornaram cada vez mais importantes com a perda do valor real dos benefícios do Bolsa Família e aumento das filas. A mudança é resultado da “negligência ativa” dos atores que optam por não responder às transformações nas condições externas, promovendo mudanças no impacto da política pública e desvirtuando os resultados esperados.

3.2 Aumento da pobreza, aumento da fila... programa à deriva

Essas transformações do financiamento das políticas sociais prefiguraram a desconstrução institucional e normativa que caracteriza o governo liberal e ultraconservador de Jair Bolsonaro. Em 2018, ainda como candidato, suas promessas de campanha anunciavam o dismantelamento do Estado social, a privatização de “tudo o que fosse possível” (Bronzatto, 2019) e uma maior desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho. Bolsonaro fez disso suas prioridades de seu primeiro ano no cargo, em nome do equilíbrio das contas públicas. Em outubro de 2019, o Senado aprovou a reforma da previdência social que o governo Temer havia falhado em realizar. Sob a liderança de Rodrigo Maia, presidente da Câmara dos Deputados, e após um longo processo de negociação no Congresso, esta reforma corroe ainda mais o sistema de seguridade social. Os efeitos do subfinanciamento se tornaram gradativamente aparentes: cortes no orçamento do programa Bolsa Família, aumento do desemprego agravando o déficit do sistema previdenciário, não valorização do salário mínimo real, achatamento do financiamento do programa Minha Casa, Minha Vida, extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, entre outros. Uma das consequências mais notáveis da espiral viciosa de subfinanciamento permitida pela Emenda Constitucional nº 95/2016 é ilustrada na crise enfrentada pelo sistema de saúde público (Sistema Único de Saúde – SUS), que perdeu R\$ 20 bilhões em 2019 (CNS, 2020).

Quanto ao programa Bolsa Família, seu desenho institucional possui duas características (Tomazini, 2018) que o “protegeriam” do simples dismantelamento ativo: sua alta visibilidade e alta rastreabilidade *vis-à-vis* o público em geral (Arnold, 1992; Pierson, 1993). A primeira refere-se à capacidade dos cidadãos de identificar os resultados de uma determinada política, levando-os a se informar sobre suas origens e implicações. Assim como outros programas de transferência de renda condicionada, o Bolsa Família goza de alta visibilidade política por quatro razões. Em primeiro lugar, os beneficiários são bem discerníveis devido ao grande alcance do programa e à sua natureza focalizada. Em segundo lugar, embora o poder de compra varie por estado e região, essa política tem efeitos palpáveis para os beneficiários: os benefícios são financeiros e mensais. Em terceiro lugar, o pagamento por meio de um cartão bancário específico dá visibilidade concreta ao dispositivo. Finalmente, o reconhecimento e a notoriedade do programa também se estabelecem no plano discursivo e comunicacional dos governantes. A segunda característica importante, a rastreabilidade, permite aos eleitores vincular um resultado (positivo ou negativo) à ação governamental, e assim recompensar ou punir os políticos. Devido à sua natureza de política redistributiva, o Bolsa Família estimula o *credit claiming* – isto é, a reivindicação de créditos político-eleitorais do programa. Podemos argumentar que essas duas características representaram

entraves à estratégia dos governos Temer-Bolsonaro de “desmantelamento explícito” das políticas públicas, como ocorreu em outros setores da administração.

Se tentativas de cortes foram feitas durante o governo de Michel Temer, o ministro do Desenvolvimento Social, Osmar Terra, e sua equipe se felicitavam de poder ter mantido saldada a “fila de espera” do programa em meados de 2017 (Brasil, 2017). À época, a ideia de efetuar uma revisão para procurar erros de inclusão – ou passar o “pente fino” – no Cadastro Único possibilitou extinguir a fila do programa. Esse cenário muda durante a administração Bolsonaro: Terra permanece ministro (agora no ministério intitulado Cidadania), mas adota uma postura oposta. Ele não somente evita falar sobre a impossibilidade das famílias pobres de integrar o programa, como busca ativamente esconder seus dados (Resende, 2019). Nem os pedidos de informação oficiais enviados pelos parlamentares são respondidos (Resende e Caram, 2020; Fernandes, 2022).

No primeiro ano de governo de Bolsonaro, o governo conseguiu colocar em prática uma de suas promessas de campanha: o pagamento do 13º benefício para os beneficiários do programa, por meio da medida provisória publicada em outubro daquele ano. No entanto, essa medida foi válida somente em 2019. A pedido do próprio governo, o Congresso não votou a medida provisória, que acabou perdendo a validade. O governo justificou a descontinuação pela falta de orçamento. O jornal *Folha de S. Paulo* (Resende, 2020a) mostrou que, para arcar com a medida excepcional, no fim de 2019 o orçamento foi remanejado de modo a empregar recursos de outras áreas, principalmente aqueles destinados à Previdência. O pagamento do 13º serviu para esconder o fato de que o governo barrou a inclusão de novas famílias no programa durante o segundo semestre daquele ano (Bartholo, 2022).

Durante o governo Bolsonaro, o programa passou pelo período mais longo de baixo índice de entrada de novos beneficiários de sua história (Resende, 2020b; 2019). Em março de 2020, na Câmara dos Deputados, o pesquisador Marcelo Neri defende que “os problemas de ajustes dos últimos cinco anos significaram um ajuste fiscal nos ombros dos mais pobres que quase não contribuiu para o acerto das contas públicas” (FGV Social..., 2020). Nesse sentido, a estratégia do governo Bolsonaro se aproxima da tipologia do desmantelamento por *default* de Bauer e Knill (2012, p. 43, tradução nossa): “esta estratégia garante geralmente uma baixa visibilidade, pois a ausência de qualquer decisão atrai menos atenção política do que debates potencialmente altamente politizados sobre o desenho de planos e métodos concretos para desmantelar uma determinada política”. Essa estratégia, como veremos a seguir, se defronta com uma mudança do contexto político, com a situação pandêmica que se avizinha em 2020.

A chegada da *pandemia de covid-19* ao Brasil representou um *choque externo* importante para o programa Bolsa Família. A situação sanitária contribuiu para a

mudança do “humor nacional”, obrigando atores usualmente contrários à expansão dos programas sociais a aceitar e mesmo promover o aumento de suas receitas. Diante do agravamento dos indicadores socioeconômicos, a pandemia também trouxe para o centro da agenda política um antigo debate sobre o direito à renda e sobre a importância da intervenção do Estado e de suas políticas de transferências de renda. Cabe notar que, nesse contexto, as condicionalidades ligadas ao capital humano ficaram em segundo plano. Houve uma grande pressão para que o governo ampliasse o programa Bolsa Família e acenasse em apoio aos trabalhadores informais, considerados os mais vulneráveis à crise. O governo demonstrou-se hesitante. Mesmo diante da ameaça da recessão, o ministro da Economia Paulo Guedes deixou clara sua posição de não recorrer ao aumento dos gastos e insistiu na ideia da austeridade econômica (Gerbelli e Salati, 2020). O Ministério da Economia chegou a esboçar um auxílio de três parcelas de R\$ 200 por três meses para trabalhadores informais, mas nenhuma proposição formal do Executivo foi apresentada ao Congresso (Pozzebom, 2020). Diante dessa inação e da pressão da opinião pública para aumentar as transferências de renda, a implementação do Auxílio Emergencial se deu sob intensa pressão do Congresso, que serviu como um *veto player* importante. Produto da articulação dos congressistas em março de 2020, o Auxílio Emergencial atingiu cerca de 67,9 milhões de brasileiros (Brigatti e Ribeiro, 2021). Também foi graças ao protagonismo do Congresso que o aumento das despesas se tornou possível: com o decreto de calamidade pública em março de 2020 e a aprovação de um orçamento específico para as despesas relacionadas à situação sanitária em maio desse mesmo ano (Pozzebom, 2020).

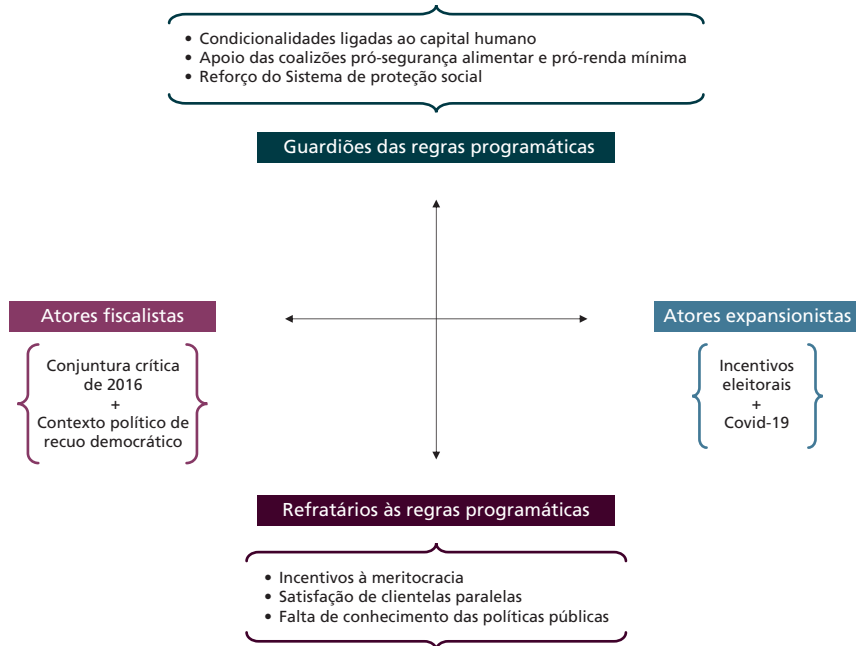
O Auxílio Emergencial, na maioria dos casos, se sobrepôs ao programa Bolsa Família, uma vez que as famílias puderam escolher pelo mais vantajoso. Ele foi pago em cinco parcelas de R\$ 600 entre abril e agosto de 2020, e quatro parcelas de R\$ 300 entre setembro e dezembro. Quando o valor se reduziu à metade em setembro de 2020, a pobreza volta a crescer. O auxílio ajudou a diminuir a desigualdade de renda e a pobreza em seu auge, em 2020. Porém, os pagamentos dos benefícios foram reduzidos e depois interrompidos na virada do ano.

O benefício foi retomado em abril de 2021, após um hiato de três meses, com valor e alcance menores. A sua renovação se deu graças a um acordo entre o governo e o Congresso para passar os pagamentos por fora do teto de gastos (Roubicek, 2021). Nesse ano, a Rede Penssan estimou que 9% dos brasileiros – ou o equivalente à população do Chile (Gorziza, Guimarães e Buono, 2021) – passaram fome no Brasil (19,1 milhões de pessoas) e 55% da população apresentou algum nível de insegurança alimentar (ou 43 milhões) no mesmo período. Além disso, com os preços da cesta básica mais elevados, a parcela média do Auxílio Brasil não garantiu a compra nem de metade da cesta básica (Gorziza, Guimarães e Buono, 2021). Essa política foi, portanto, descontinuada em meio à situação

pandêmica, o que gerou a percepção de uma insegurança sobre a continuação e o valor dos benefícios. Gerou-se também o sentimento de que o programa estava à mercê das decisões do poder Executivo. Assim, duas forças opostas atuaram nesse período: de um lado, uma expansionista, que defendeu o aumento da cobertura e do valor da política de transferência; de outro, uma fiscalista, que defendeu a manutenção da agenda de corte dos gastos das políticas sociais. Nesse contexto, o governo Bolsonaro optou por esconder dados que desfavorecem seu governo e tomar medidas fragmentadas e arbitrárias que não lograram perseguir os objetivos principais de combate à pobreza e investimento em capital humano. Ainda que o contexto sanitário tenha acarretado perdas aos atores fiscalistas com a aprovação do programa de transferência emergencial, a “negligência ativa” do governo fez-se sentir e a resposta à crise sanitária resultou sobretudo da movimentação do Congresso. De modo esquemático, podemos resumir as tensões por que passou o programa em dois grandes eixos entre: aqueles que adotaram uma visão expansionista *versus* aqueles com uma visão fiscalista; e aqueles que buscaram preservar as regras programáticas *versus* aqueles refratários a elas (figura 1).

FIGURA 1

Tensões por que passou o programa Bolsa Família/Auxílio Brasil segundo as estratégias dos atores



Elaboração da autora.

4 ATORES COM OBJETIVOS CONCORRENTES: CRIAÇÃO DO AUXÍLIO BRASIL

De acordo com a teoria da mudança institucional gradual, além das regras e do contexto, cabe identificar os agentes que buscam promover a mudança. Nesse quadro conceitual, “cada tipo de agente está associado a um modo específico de mudança institucional, bem como uma estratégia particular preferida para efetuar-la” (Thelen e Mahoney, 2010, p. 23, tradução nossa). O tipo de agente da mudança que encontramos na passagem Bolsa Família ao Auxílio Brasil corrobora com a tipologia proposta pelos autores sobre a deriva institucional. Trata-se de agentes “simbiótico-parasitários”: simbióticos porque tiram proveito de instituições das quais geralmente não foram arquitetos ou defensores; ao mesmo tempo “parasitas” porque as exploram para alcançar ganhos privados. Apesar de preservar as instituições, “parasitas realizam ações que contradizem o ‘espírito’ ou o propósito da instituição, a minando, assim, no longo prazo” (Thelen e Mahoney 2010, p. 24, tradução nossa).

Como veremos a seguir, os atores que propuseram o Auxílio Brasil demonstraram preferências ambíguas sobre a continuidade da política de transferência de renda federal. Ao mesmo tempo que trataram de mantê-la no lugar, contrariaram o “espírito” do Bolsa Família e exploraram a política de modo a atingir ganhos particulares (principalmente eleitorais).

O governo levou dezesseis meses entre o primeiro anúncio de criação de um programa que substituísse ao mesmo tempo o Auxílio Emergencial e o Bolsa Família e o envio de uma proposta ao Congresso. Os nomes – Renda Brasil e Renda Cidadã – que tinham sido anunciados anteriormente não chegaram a sair do papel. Não houve a divulgação dos detalhes do desenho da política, de seus valores e de como o programa seria financiado dentro do teto de gastos e do orçamento de 2021. O governo e o Ministério da Economia não estavam de acordo com prorrogação do auxílio e da continuação da crise sanitária (Garcia, 2020). Embora o benefício tivesse sido fruto da articulação dos congressistas, a comunicação do Palácio do Planalto adotou uma campanha para associar o Auxílio Emergencial à Bolsonaro. A tentativa de tirar proveito do sucesso do Auxílio Emergencial também transparece da escolha do nome do programa que se remete ao antecessor: auxílio e não mais renda.

4.1 Deriva qualitativa: proposições de seus refratários

A medida provisória que revoga o Bolsa Família e institui o Auxílio Brasil enviada ao Congresso propõe ao mesmo tempo modificar os benefícios clássicos do Bolsa Família e criar cinco “novos” tipos de benefícios, sem detalhar os valores e as fontes de financiamento do programa. A ideia foi de manter as transferências condicionadas com o objetivo claro de combate à pobreza (articuladas à saúde e educação) e de instituir benefícios com outros fins: incentivos ao “mérito”

(por exemplo, acadêmico e esportivo), benefícios ligados à doação de uma parcela da produção dos agricultores familiares pobres e ao emprego formal, e um benefício pago diretamente às creches privadas frequentadas pelas crianças do Auxílio Brasil.

Todas essas proposições trouxeram questionamentos sobre suas pertinências e possibilidades de implementação. Segundo um funcionário do antigo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS),⁴ historicamente as propostas de mudanças feitas ao programa Bolsa Família podem se distinguir segundo seus objetivos: *i*) aquelas que visam aumentar a clientela política; *ii*) aquelas que são bem-intencionadas, mas difíceis de implementar; *iii*) aquelas que demonstram falta de conhecimento das políticas públicas; e *iv*) aquelas que são preconceituosas contra as pessoas pobres. Essa tipologia não é excludente, uma mesma proposta pode se encaixar em várias categorias ao mesmo tempo.

Os componentes meritocráticos – critérios de desempenho escolar e esportivo, assim como a reinserção no mercado de trabalho – são “novos” dentro do esquema do programa. Eles partem da crença de que a pobreza é fruto de escolha individual e falta de esforço pessoal. Durante a campanha e nos primeiros anos de governo, Bolsonaro havia enfatizado transformar o programa Bolsa Família em um programa mais meritocrático (Soares, 2019), evitando assim o “assistencialismo”, como expõem os refratários ao programa.

A proposição de pagar um valor às creches privadas se enquadra majoritariamente na busca pela satisfação de uma clientela política paralela, em particular os atores privados. Ela também se enquadra na categoria de não conhecimento do funcionamento das políticas públicas, uma vez que ela desrespeitava a estrutura federativa brasileira e a coordenação com as prefeituras, assim como a estrutura do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

As demais medidas também são questionadas principalmente pela falta de conhecimento do funcionamento das políticas públicas. Como bem lembram Bauer *et al.* (2021, p. 11, tradução nossa), em momentos de recuo democrático

a capacidade de governar não é facilmente produzida, especialmente quando a agenda é desfazer muito do que já foi feito antes, e os indivíduos que tentam efetuar uma ação transformadora são muitas vezes inexperientes e carecem de conhecimento sobre procedimentos, bem como sobre a substância da política.

Essa falta de experiência e carência de conhecimento sobre as políticas também pode ser vista na ideia de exigir a doação de parte da produção do agricultor

4. Entrevista com um funcionário do antigo MDS, ligado à Secretaria de Renda de Cidadania, feita em agosto de 2013. Ele referiu-se às propostas dos atores do Legislativo, mas essa análise é válida para a medida provisória do Executivo.

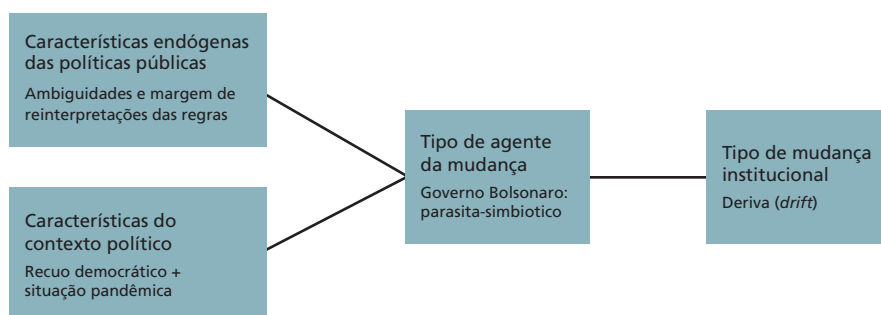
familiar pobre, “desconsiderando as condições e características de sua cultura agrícola” (Bartholo, 2022).

A proposta de um benefício para o trabalhador formal também se sobrepõe a outros dispositivos, como o seguro-desemprego, abono salarial e salário-família. Ela parece fazer parte das categorias que demonstram falta de conhecimento das políticas públicas (ao privilegiar os menos vulneráveis entre os pobres), mas também deixa entrever um certo preconceito sobre os beneficiários ao partir da premissa de que o programa causaria um efeito preguiça (Graner, 2021).

A deriva do programa veio também sob a forma qualitativa: o Bolsa Família enfrentou modificações de atores refratários ao esquema original por meio da incorporação de propostas com objetivos concorrentes: incentivos à meritocracia e utilização de clientela paralelas. Mais importante, esses novos componentes – ou “penduricalhos” (Bartholo, 2022) – são de difícil implementação e sinalizam a falta de informação sobre o funcionamento das políticas públicas. O governo Bolsonaro demonstrou preferências ambíguas quanto à continuidade da política de transferência de renda condicionada ligada ao capital humano. Não buscou preservá-la tal como ela era, mas se serviu de sua continuação para buscar atingir objetivos particulares (principalmente eleitorais), agindo dessa forma como um agente do tipo simbiótico-parasita (Mahoney e Thelen, 2010).

FIGURA 2

Mecanismo de mudança do Bolsa Família/Auxílio Brasil a partir da teoria da mudança institucional



Elaboração da autora.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

4.2 Ambiguidades originárias permanecem...

Na Câmara dos Deputados, essas propostas foram avaliadas pelo relator Marcelo Aro. De maneira paradoxal, ainda que pertencente à base do governo, Aro modifica substancialmente a proposta do Executivo. Ele define as linhas de extrema pobreza e pobreza e dos benefícios; reajusta os benefícios de modo a suprimir a inflação;

retira a limitação de cinco benefícios por família e a obrigação do agricultor familiar de doar parte de sua produção; e converte ao formato poupança o benefício para empregados formais. Assim, de acordo com o texto aprovado pelos deputados, as famílias elegíveis deveriam ser incluídas imediatamente no programa: o Auxílio Brasil constitui “(...) direito das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza a ele elegíveis (...), sendo-lhes assegurado o acesso às transferências de renda tão logo se verifique que elas preenchem os requisitos para isso, na forma dos procedimentos fixados no regulamento”. O poder Legislativo agiu mais uma vez como um *veto player*, buscando conter os efeitos das propostas do governo Bolsonaro que poderiam converter esse programa de renda condicionada ao capital humano a um programa com objetivos diversos entre bricolagens institucionais e interesses particulares.

No momento da votação do Auxílio Brasil, o governo contou com o apoio legislativo e com uma janela de oportunidade “expansionista” para suprimir as ambiguidades originárias do programa e transformá-lo em uma verdadeira política de Estado. No entanto, o governo optou por pressionar os parlamentares na direção contrária (Bartholo, 2022), demonstrando estar menos preocupado com longo prazo, ao privilegiar os retornos de curto termo. Um tal dispositivo iria no sentido contrário ao moto dos três “d” do Ministério da Economia (desobrigar, desvincular e desindexar).

No Senado, a articulação do líder do governo Fernando Bezerra, do ministro João Roma e do relator da medida provisória, senador Roberto Rocha, resultou na retomada do parágrafo que condiciona o atendimento das famílias aos recursos financeiros disponíveis. No final de dezembro de 2021, o veto do presidente oficializa posição do governo contra esse dispositivo, que obrigaria o Estado a atender a totalidade da população elegível. O governo alegou que a manutenção desse trecho levaria ao aumento das despesas do programa e poderia fazer o governo violar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).⁵ O veto também é colocado no trecho que previa metas para a redução da pobreza e da pobreza extrema no país nos três anos seguintes ao início da vigência da lei.

O financiamento do programa permaneceu um ponto não resolvido. Com o orçamento disponível, o benefício médio seria de R\$ 220 por mês. No entanto, a promessa do governo era de garantir um benefício de R\$ 400 para as famílias que eram atendidas pelo Bolsa Família (14,7 milhões) e aquelas que esperavam na fila. O valor de R\$ 400 só se tornou possível por conta da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) dos Precatórios, aprovada em dezembro de 2021. Essa medida adia o pagamento de dívidas judiciais da União, abrindo espaço no Orçamento Federal de 2022.

5. Veto parcial apostado ao Projeto de Lei de Conversão nº 26, de 2021 (oriundo da Medida Provisória nº 1.061/2021).

É curioso que na Emenda Constitucional nº 114 (que resultou da chamada PEC dos Precatórios) foi adicionado um parágrafo sobre a imperatividade da criação de uma Renda Básica Garantida: “todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária”. Esse trecho adiciona um ponto a mais para a ambiguidade: as filas são legais ou foram finalmente extintas por lei? (Bartholo, 2022; Couri, 2022).

Se a margem para as ambiguidades existentes na origem do Bolsa Família permanece, as filas também continuaram críveis na interpretação do governo. Em abril de 2022, a fila de espera do Auxílio Brasil chegou a 2,78 milhões de pessoas (Cavallini, 2022). Os prefeitos incomodados com o aumento da pobreza decidiram, por meio da Confederação Nacional de Municípios (CNM), realizar o estudo com as ferramentas disponíveis,⁶ tendo em vista a falta de transparência do Ministério da Cidadania. O estudo indica ainda que a previsão para 2022 do orçamento de R\$ 89 bilhões não será suficiente para zerar a fila do programa (Fila de espera..., 2022).

A maior e mais importante questão ficou a ser esclarecida: o seu financiamento. Além de anunciar valores divergentes, o governo parecia não saber como dar conta de ampliar o programa e as linhas da pobreza com o fim do Auxílio Emergencial e o crescente aumento da população. Seguindo “os desejos do presidente” o governo anunciou que o programa pagaria em média R\$ 400 por mês (Holanda, Chaib e Caram, 2021), recorrendo a um orçamento que estaria fora do teto de gastos e enfrentando resistência do Ministério da Economia. O governo realizou assim diversas manobras para fazer caber os benefícios no orçamento que se refere apenas a 2022. A partir de 2023, não se tem garantia de sua continuidade. Com a permanência das ambiguidades originárias, é possível que o processo de deriva em curso permaneça.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concebida para não “engessar” o orçamento, a estrutura institucional do programa Bolsa Família acabou por se revelar contingente e dinâmica. A lógica inicial do programa com suas ambiguidades originárias (métodos de financiamento não especificados, indefinições quanto à obrigação de reajustes e de atendimento à população elegível) produziu importantes efeitos negativos. Após duas décadas de operação, o programa demonstrou-se altamente dependente do contexto econômico

6. Relatório de informações sociais e dados do Sistema de Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único (Cecad).

e da disposição de seus defensores de se engajar em estratégias de reformulação orçamentária e reinterpretação institucional.

O argumento principal desse capítulo é o seguinte: o Bolsa Família não sofreu um desmonte, mas uma mudança caracterizada por um mecanismo de “deriva” (*drift*) (Hacker, 2005; Mahoney e Thelen, 2010). Diferentemente de outras políticas, o programa foi poupado da simples estratégia do governo de “desmantelar tudo o que for possível” a partir de uma perspectiva de Estado mínimo. Em grande medida, isso se deve: *i*) à alta visibilidade e à rastreabilidade do programa; *ii*) aos entraves políticos colocados principalmente pelo voluntarismo do Congresso Nacional, que impediu a simples mudança pela “conversão” da política; e *iii*) ao contexto pandêmico que trouxe para a agenda política o debate sobre o direito à renda.

A deriva ocorre por dois processos. De um lado, as mudanças se deram em grande parte por meio da “negligência ativa” dos atores políticos que resistiram à revisão das regras diante dos movimentos econômicos e sociais: do aumento da pobreza e da perda de valor real dos benefícios do programa, impactando negativamente e desvirtuando os resultados esperados. Em um primeiro momento, a conjuntura crítica de 2016 interferiu no esquema do programa: a institucionalização do subfinanciamento das políticas sociais não somente acarretou perdas diretas à população beneficiária, mas também na própria implementação do Bolsa Família, que depende das obrigações de condicionalidades, da manutenção do Cadastro Único etc. Em um segundo momento, a chegada da pandemia representou um choque externo importante para o programa Bolsa Família, obrigando aos atores “fiscalistas” a aceitar e mesmo a promover a expansão de um programa de transferência emergencial. Ainda sim, o governo se mostrou hesitante, sendo a resposta à crise sanitária resultado em grande medida da movimentação do Congresso.

Por outro lado, a deriva também ocorre por meio de um processo qualitativo: o programa se afasta de forma consequente do projeto original de lutar contra a pobreza por meio do fomento ao capital humano. O Bolsa Família enfrentou modificações de atores refratários ao esquema original, que introduziram componentes com objetivos concorrentes (incentivos à meritocracia, utilização de clientelas paralelas, falta de conhecimento das políticas públicas etc.). Os atores que modificaram o Bolsa Família e propuseram o Auxílio Brasil demonstraram preferências ambíguas sobre a continuidade da política, agindo como agentes do tipo “simbiótico-parasita” (Mahoney e Thelen, 2010) e adotando uma abordagem de hesitação ao propor mudanças segundo a conveniência de seus próprios interesses.

REFERÊNCIAS

- AKKOYUNLU, K.; LIMA, J. A. Brazil's stealth military intervention. **Journal of Politics in Latin America**, v. 14, n. 1, p. 31-54, 2022.
- AMORIM NETO, O.; PIMENTA, G. A. The first year of Bolsonaro in office: same old story, same old song? **Revista de Ciência Política**, v. 40, n. 2, p.187-213, 2020.
- ARNOLD, R. D. **The logic of congressional action**. New Haven: Yale University Press, 1992. Disponível em: <<https://yalebooks.yale.edu/book/9780300056594/logic-congressional-action>>. Acesso em: 2 out. 2022.
- ARRETCHE, M. T. S.; MARQUES, E. C.; FARIA, C. A. P. (Org.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.
- BARTHOLO, L. Direitos improvisados. **Quatro Cinco Um**, 1º mar. 2022. Disponível em: <<https://www.quatrocincoum.com.br/br/artigos/desigualdades/direitos-improvisados>>. Acesso em: 2 out. 2022.
- BARTHOLO, L. *et al.* A pobreza na posta-restante. **Piauí**, 25 ago. 2020.
- BAUER, M. W. *et al.* Introduction: populists, democratic backsliding, and public administration. In: BAUER, M. W. *et al.* **Democratic backsliding and public administration**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. p. 1-21.
- BAUER, M. W.; KNILL, C. Understanding policy dismantling: an analytical framework. In: MICHAEL, W. B. *et al.* (Ed.). **Dismantling public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 30-51.
- BICHIR, R. M. **Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2032).
- BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Fila de espera do Bolsa Família é zerada pela sexta vez em 2017**. Brasília: MC, 17 nov. 2017.
- BRIGATTI, E.; RIBEIRO, T. Fim do auxílio emergencial tira R\$ 32 bi mensais da baixa renda. **Folha de S.Paulo**, 9 jan. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/01/fim-do-auxilio-emergencial-tira-r-32-bi-mensais-da-baixa-renda.shtml>>. Acesso em: 2 out. 2022.
- BRONZATTO, T. Estou frustrado. **Veja**, 29 jan. 2019. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/estou-frustrado/>>. Acesso em: 2 out. 2022.
- BRONZO, C. *et al.* Auxílio Brasil não é o Bolsa Família melhorado: um salto no abismo e o desmonte da proteção social no Brasil. **Estado de S.Paulo**, 3 nov. 2021.

BRUM, E. Democracia sem povo. **El País**, 21 ago. 2017.

CAMPELLO, T.; BRANDÃO, S. O Auxílio Brasil não é um novo Bolsa Família: é um pastel de vento. **Carta Capital**, 29 out. 2021. Disponível em: <www.cartacapital.com.br/politica/o-auxilio-brasil-nao-e-um-novo-bolsa-familia-e-um-pastel-de-vento/>. Acesso em: 2 out. 2022.

CAPOCCIA, G.; KELEMEN, R. D. The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. **World Politics**, v. 59, n. 3, p. 341-369, 2007.

CAVALLINI, M. Auxílio Brasil: 2,8 milhões de famílias estavam na fila de espera em abril, diz estudo da CNM. **G1**, 20 jun. 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/06/20/auxilio-brasil-28-milhoes-de-familias-estavam-na-fila-de-espera-em-abril-diz-estudo-da-cnm.ghtml>>. Acesso em: 2 out. 2022.

CNM lamenta queda de repasses para assistência social em audiência na Câmara. **Agência CNM de Notícias**, 11 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-lamenta-queda-de-repasses-para-assistencia-social-em-audiencia-na-camara>>. Acesso em: 2 out. 2022.

CNS – CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Saúde perdeu R\$ 20 bilhões em 2019 por causa da EC 95/2016**. Brasília: CNS, 28 fev. 2020. Disponível em: <<http://www.conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1044-saude-perdeu-r-20-bilhoes-em-2019-por-causa-da-ec-95-2016>>. Acesso em: 2 out. 2022.

COELHO, D. B. Political competition and the diffusion of conditional cash transfers in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, v. 6, n. 2, p. 56-87, 2012.

COSTA, R. Entrevista com Rodrigo Maia. **Correio Braziliense**, 6 jun. 2018.

COURI, D. O Auxílio Brasil repetirá as filas do Bolsa Família? **Nexo Jornal**, 25 fev. 2022.

FAGNANI, E. **O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015)**: Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2017. (Texto para Discussão, n. 308).

FERNANDES, A. Vitrine eleitoral: Auxílio Brasil emperra. **O Estado de S.Paulo**, 16 maio 2022.

FGV SOCIAL comenta os cortes no Bolsa Família e o aumento da extrema pobreza no Brasil, **FGV Social**, 3 mar. 2020. Disponível em: <<https://cps.fgv.br/destaques/fgv-social-comenta-os-cortes-no-bolsa-familia-e-o-aumento-da-extrema-pobreza-no-brasil>>. Acesso em: 2 out. 2022.

FILA DE ESPERA do Auxílio Brasil chega a 2,8 mi de famílias. **Nexo Jornal**, 20 jun. 2022.

GALVIN, D. J.; HACKER, J. S. The political effects of policy drift: policy stalemate and American political development. **Studies in American Political Development**, v. 34, n. 2, p. 216-238, 2020.

GARCIA, G. Do ponto de vista do governo, não existe prorrogação, diz Paulo Guedes sobre Auxílio Emergencial. **O Globo**, 23 nov. 2020.

GERBELLI, L. G.; SALATI, P. Medidas econômicas para combater coronavírus ajudam, mas são insuficientes, dizem analistas. **G1**, 16 mar. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/03/16/medidas-economicas-para-combater-coronavirus-ajudam-mas-sao-insuficientes-dizem-analistas.ghml>>. Acesso em: 2 out. 2022.

GORZIZA, A.; GUIMARÃES, H.; BUONO R. Brasil, planeta fome. **Piauí**, 6 dez. 2021. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/brasil-planeta-fome/>>. Acesso em: 2 out. 2022.

GRANER, F. Especialista critica proposta de bônus para beneficiário do Auxílio Brasil que conseguir emprego. **Valor Econômico**, 27 out. 2021.

HACKER, J. S. Policy drift: the hidden politics of us welfare state retrenchment. In: STREECK, W.; THELEN, K. (Ed.). **Institutional changes in advanced political economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 180-208.

HACKER, J.; PIERSON, P.; THELEN, K. Drift and conversion: hidden faces of institutional change. In: THELEN, K.; MAHONEY, J. (Ed.). **Advances in comparative-historical analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 180-208.

HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. The anatomy of democratic backsliding. **Journal of Democracy**, v. 32, n. 4, p. 27-41, 2021.

HOLANDA, M.; CHAIB, J.; CARAM, B. Bolsonaro quer que Auxílio Brasil, o novo Bolsa Família, chegue a R\$ 400. **Folha de S.Paulo**, 19 out. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/10/bolsonaro-quer-que-auxilio-brasil-chegue-a-r-400.shtml>>. Acesso em: 2 out. 2022.

HUNTER, W.; VEGA, D. Populism and the military: symbiosis and tension in Bolsonaro's Brazil. **Democratization**, v. 29, n. 2, p. 337-359, 2022.

JACCOUD, L.; BICHIR, R.; MESQUITA, A. C. O SUS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Novos Estudos Cebrap**, v. 36, n. 2, p. 36-53, 2017.

KERSTENETZKY, C. L. Foi um passáro, foi um avião? Redistribuição no Brasil no século XXI. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 36, n. 2, p. 15-34, 2017.

LAVINAS, L.; GENTIL, D. Social policy since Rousseff: misrepresentation and marginalization. **Latin American Perspectives**, v. 47, n. 2, p. 101-116, 2020.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C. A crise atual e o debate institucional. **Novos Estudos Cebrap**, v. 36, p. 79-97, 2017.

LOURENÇO, I. Relator do orçamento confirma corte de R\$ 10 bilhões no Bolsa Família. **Agência Brasil**, 11 dez. 2015. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-12/relator-do-orcamento-confirma-corte-de-r-10-bilhoes-no-bolsa-familia>>. Acesso em: 2 out. 2022.

LÜHRMANN, A.; LINDBERG, S. I. A third wave of autocratization is here: what is new about it? **Democratization**, v. 26, n. 7, p. 1095-1113, 2019.

MAHONEY, J.; THELEN, K. (Org.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Ed.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. p. 25-146.

PALIER, B.; SUREL, Y. Les “trois I” et l’analyse de l’État en action. **Revue Française de Science Politique**, v. 55, n. 1, p. 7-32, 2005.

PIERSON, P. When effect becomes cause: policy feedback and political change. **World Politics**, v. 45, n. 4, p. 595-628, 1993.

POZZEBOM, E. R. Aprovado pelo Congresso, auxílio emergencial deu dignidade a cidadãos durante a pandemia. **Agência Senado**, 30 dez. 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/12/30/aprovado-pelo-congresso-auxilio-emergencial-deu-dignidade-a-cidadaos-durante-a-pandemia>>. Acesso em: 2 out. 2022.

REDE PENSSAN – REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR. **II VIGISAN: inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil**. São Paulo: Fundação Friedrich Elbert/Rede Penssan, 2022.

RESENDE, T. Governo não diz como cobrirá buraco de R\$ 1 bi no Bolsa Família neste mês. **Folha de S.Paulo**, 20 dez. 2019.

_____. Governo usa verba de aposentadoria e pensões para pagar 13º do Bolsa Família. **Folha de S.Paulo**, 7 jan. 2020a. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/01/governo-usa-verba-de-aposentadoria-e-pensoes-para-pagar-13o-do-bolsa-familia.shtml>>. Acesso em: 2 out. 2022.

_____. Bolsonaro trava Bolsa Família em cidades pobres e fila chega a 1 milhão. **Folha de S.Paulo**, 10 fev. 2020b. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/02/bolsonaro-trava-bolsa-familia-em-cidades-pobres-e-fila-chega-a-1-milhao.shtml?origin=folha>>. Acesso em: 2 out. 2022.

RESENDE, T.; CARAM, B. Oposição quer que ministro vá ao Congresso dar explicações sobre Bolsa Família. **Folha de S.Paulo**, 10 fev. 2020.

ROTHSTEIN, B. **Just institutions matter**: the moral and political logic of the universal welfare state. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

ROUBICEK, M. Orçamento: o que diz o acordo entre governo e Congresso. **Nexo Jornal**, 20 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/04/20/Orçamento-o-que-diz-o-acordo-entre-governo-e-Congresso>>. Acesso em: 2 out. 2022.

SOARES, J. Governo Bolsonaro quer implementar ‘meritocracia’ no novo Bolsa Família. **O Globo**, 8 dez. 2019.

SORDI, D. Auxílio Brasil é um retrocesso que corrói rede de proteção social. **Folha de S.Paulo**, 23 out. 2021.

STREECK, W.; THELEN, K. (Org.). **Institutional changes in advanced political economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

SUGIYAMA, N. B. Bottom-up policy diffusion: national emulation of a conditional cash transfer program in Brazil. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 42, n. 1, p. 25-51, 2012.

THELEN, K. Timing and temporality in the analysis of institutional evolution and change. **Studies in American Political Development**, v. 14, p. 101-108, 2000.

THELEN, K.; MAHONEY, J. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Ed.). **Explaining institutional change**: ambiguity, agency and power. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-37, 2010.

TOMAZINI, C. As coalizões de causa em torno das políticas de transferências condicionadas: olhar cruzado Brasil-México. **Carta Internacional**, v. 5, n. 22, p. 37-55, 2010.

_____. Beyond consensus: ideas and advocacy coalitions around cash transfer programs in Brazil and Mexico. **Critical Policy Studies**, v. 13, n. 3, p. 1-20, 2017.

_____. Entre polarisation et politisation: Bolsa Família, talon d’Achille de Dilma Rousseff? **Lusotopie**, v. 17, n. 1, p. 69-87, 2018.

_____. Pioneering anti-poverty policies in Brazil and Mexico: ambiguities and disagreements on conditional cash transfer programs. **International Journal of Sociology and Social Policy**, v. 42, n. 1, p. 7-22, 2021.

_____. Les politiques sociales au Brésil face aux alternances critiques. *In*: ANDREANI, F.; LAPLACE, L.; POSADO, T. (Ed.). **Alternances critiques et dominations ordinaires en Amérique Latine**. [s.l.]: [s.n.], 2022.