

DA FILANTROPIA AO EMPREENDEDORISMO: IDEIAS, DISPUTAS E MUDANÇAS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ¹

Priscilla Ribeiro dos Santos

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre – RS, Brasil

Este artigo tem como objetivo compreender ideias, crenças, representações e valores que deram sentido às ações do governo federal na área de assistência social de 2019 a 2022. Para tanto, empreendemos pesquisa de natureza qualitativa com base na análise dos normativos que regulamentam os programas federais na área e dos pronunciamentos da Presidência e do Ministério da Cidadania em cerimônias oficiais e lives transmitidas pelas redes sociais. Verificamos que a conformação de uma *policy image* conservadora na assistência se dá não apenas pela ideia de filantropia, mas, também, pelo estímulo ao empreendedorismo para a superação da condição de extrema pobreza.

Palavras-chave: política pública; assistência social; *policy image*; governo Bolsonaro.

¹Uma versão preliminar do texto foi apresentada no 21º Congresso Brasileiro de Sociologia em 2023. A autora agradece as contribuições das debatedoras de sessão no evento e dos integrantes do grupo de pesquisa Sociologia das Políticas Públicas. Agradecimentos também à Capes pela concessão de bolsa de pós-doutorado, que possibilitou a realização da pesquisa.



DE LA FILANTROPÍA AL EMPRENDIMIENTO: IDEAS, DISPUTAS Y CAMBIOS EN LA POLÍTICA DE ASISTENCIA SOCIAL

Este artículo tiene como objetivo comprender las ideas, creencias, representaciones y valores que dieron sentido a las acciones del gobierno federal en el área de la asistencia social de 2019 a 2022. Para ello, realizamos una investigación cualitativa apoyada en el análisis de las normas que regulan los programas federales en la materia y los pronunciamientos de la Presidencia y el Ministerio de la Ciudadanía en actos oficiales y transmisiones en vivo en redes sociales. Comprobamos que la conformación de una imagen política conservadora en la asistencia se da no solo por la idea de filantropía, sino también por estimular el emprendimiento para superar la condición de pobreza extrema.

Palabras clave: política pública; asistencia social; *policy image*; gobierno Bolsonaro.

FROM PHILANTHROPY TO ENTREPRENEURSHIP: IDEAS, DISPUTES AND CHANGES IN SOCIAL ASSISTANCE POLICY

This article aims to understand ideas, beliefs, representations, and values that gave meaning to the federal government's actions in social assistance from 2019 to 2022. We conducted qualitative research based on analyzing the directives regulating federal programs in the area and the pronouncements of the Presidency and the Ministry of Citizenship in official ceremonies and live broadcasts on social networks. We verified that a conservative policy image in social assistance is given not only by the idea of philanthropy but by stimulating entrepreneurship to overcome the condition of extreme poverty.

Keywords: public policy; social assistance; policy image; Bolsonaro's administration

1. INTRODUÇÃO

Os sistemas de proteção social visam garantir aos indivíduos o atendimento de suas necessidades básicas e a proteção aos riscos e às diversas situações de vulnerabilidade que podem vivenciar ao longo da vida. Em uma conjuntura extraordinária de crise sanitária global, causada pelo vírus Sars-CoV-2 em 2019, os sistemas de proteção social foram acionados a fim de minimizar os impactos socioeconômicos provocados pela disseminação da doença. Com o agravamento da pobreza e da insegurança alimentar em virtude das medidas de distanciamento social, não apenas foi necessário mobilizar e adaptar as estruturas da proteção social existentes, mas formular novos e/ou adaptar com urgência os programas de transferência de renda.

As formas como sociedades e governos enfrentaram a pandemia variaram internacionalmente e mesmo países de renda média elevada, os quais poderiam estar mais preparados para os impactos socioeconômicos da crise sanitária, foram profundamente afetados (Greer *et al.*, 2021). No entanto, foi no sul global que a pandemia mostrou sua face mais perversa ao vitimizar os mais pobres, cuja segurança alimentar e de renda já eram precárias. Na América Latina, por exemplo, o avanço do contágio ocorreu em uma conjuntura de desmantelamento do Estado e de diminuição da oferta de serviços públicos em virtude da adoção de medidas de austeridade fiscal. No Brasil, ao neoliberalismo somou-se a ascensão da extrema-direita, cujas ideias, valores e interesses passaram a orientar as ações do governo federal de acordo com não tão novos paradigmas em diferentes áreas de políticas públicas (Grisa *et al.*, 2022).

As medidas adotadas pelos países latino-americanos no campo da proteção social não contributiva durante a pandemia variaram em termos de modalidade e de cobertura dos benefícios de transferência de renda (Aranha; Bronzo, 2021; Gentilini, 2022; Marins *et al.* 2021). De modo geral, as respostas governamentais foram rápidas, sendo que a existência de institucionalidades prévias relacionadas à concessão de benefícios facilitou a implementação em uma conjuntura atípica. No Brasil, ainda que o governo Bolsonaro tenha empreendido esforços para bloquear a agenda governamental ao minimizar a gravidade do vírus, foi na área de assistência social que importantes medidas foram adotadas em resposta aos efeitos socioeconômicos da crise sanitária.

Tal como um evento focalizador (Birkland, 1998; Kingdon, 2014), a pandemia da Covid-19 potencializou mudanças nas políticas públicas ao rapidamente mobilizar a atenção do público e dos *policymakers* de modo a acelerar a ação governamental (Brasil *et al.*, 2022). A atenção da mídia e o valor simbólico atribuído ao evento foram fundamentais e o tipo de resposta governamental variou de acordo com as capacidades construídas historicamente por cada área de política pública. Na assistência social, as estruturas e as capacidades técnicas construídas ao longo da institucionalização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e as ferramentas desenvolvidas para a implementação de programas de transferência de renda permitiram soluções rápidas. Porém, o alcance e o sucesso de tais medidas estiveram dependentes do legado de fragilização das estruturas do SUAS e do aumento da demanda por serviços e benefícios, que ocorreu no período pré-pandêmico.

Este artigo visa compreender ideias, crenças e representações que deram sentido às ações do governo federal na área de assistência social de 2019 a 2022. Para tanto, foi empreendida pesquisa de natureza qualitativa com base na análise dos normativos que regulamentam os programas federais na área e de pronunciamentos da Presidência e de autoridades responsáveis pelo Ministério da Cidadania em cerimônias oficiais e *lives* transmitidas pelas redes sociais. Verificamos que a conformação de uma *policy image* conservadora na assistência se dá não apenas pela ideia de filantropia, mas pelo estímulo ao empreendedorismo para a superação da condição de extrema pobreza. Tais elementos estiveram no centro das disputas em torno da criação do programa Auxílio Brasil, que, brevemente, substituiu o Programa Bolsa Família (PBF). O paradigma defendido pelo grupo político no poder até 2022 resgatou ideias conservadoras e paternalistas sobre o papel do Estado na assistência, as quais se acoplaram ao discurso neoliberal de valorização da figura do empreendedor. Por fim, argumentamos que importar a lógica neoliberal para as políticas de transferência de renda pode contribuir para o agravamento das desigualdades em uma conjuntura de crescente deterioração das condições de vida da população mais pobre.

2. IDEIAS, DISPUTAS E MUDANÇAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

A produção das políticas é um processo complexo que envolve disputas argumentativas sobre critérios de classificação, interpretação e representação simbólica das ideias que guiam as ações dos indivíduos (Stone, 2002). Entre os modelos analíticos que buscam compreender a estabilidade e a mudança em políticas públicas, o modelo de equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones lança luz sobre o papel das ideias na formação de imagens de políticas (*policy images*). As imagens constroem e comunicam significados e entendimentos acerca dos problemas que merecem atenção e os objetivos que devem ser perseguidos (Baumgartner; Jones, 1991; 2009).

De acordo com o modelo, os subsistemas de políticas públicas passam por longos períodos de estabilidade quando há uma combinação de estruturas institucionais e de *policy images* duradouras, formando um monopólio de política (Baumgartner; Jones, 2009). A *policy image* está associada às crenças e aos valores de modo a orientar a atuação dos atores no interior da arena política. Já o monopólio representa um conjunto de entendimentos compartilhados por uma comunidade de especialistas sobre uma determinada questão que se torna dominante em um subsistema de política. Enquanto os monopólios perduram, há estabilidade em virtude de arranjos institucionais que reforçam a *policy image*, sendo o processo decisório limitado a um grupo de atores. Quando ocorrem mudanças na forma como uma questão é compreendida, ou seja, alterações na imagem, os monopólios se desestruturam e novos atores e questões passam a acessar a agenda. Nesses momentos, que podem ocorrer não só em decorrência dos processos eleitorais, o equilíbrio da política é “pontuado” ou interrompido e as diretrizes anteriores são descartadas e modificadas (Jones; Baumgartner, 2012).

A disputa sobre ideias está no centro do processo de produção de políticas uma vez que elas constroem não apenas os problemas que serão objeto da ação governamental, mas as representações dos grupos que serão por elas afetados. A *policy image* fornece referências por meio das quais se conformam as representações e os enquadramentos dos grupos. Enquanto algumas construções de grupos são positivas e reforçam a percepção sobre seus integrantes por meio de categorias como “merecedores”, “honestos”, “inteligentes” e “zelosos”, outras são negativas e apelam a representações dos grupos como “não-merecedores”, “desonestos” e “egoístas” (Schneider; Ingram, 1993). Distintas imagens da população-alvo estiveram associadas aos diferentes momentos históricos da política de assistência social (Santos; Côrtes; Margarites, 2022). O processo de reconfiguração, tendo como base a noção de cidadania, que teve início no pós-redemocratização e ganhou fôlego em 2004 com a criação do Sistema Único de Assistência Social, sofreu revés a partir 2016. Desde então, os atores que estiveram à frente da pasta empreenderam esforços no sentido de romper o monopólio de política pela conformação de uma *policy image* conservadora e alinhada com o discurso neoliberal.

Em termos metodológicos, neste artigo, foram analisados os normativos que regulamentaram os programas federais na área (Pátria Voluntária, Auxílio Emergencial e Auxílio Brasil) e os pronunciamentos da Presidência e de autoridades responsáveis pelo Ministério da Cidadania em cerimônias oficiais e *lives* transmitidas pelas redes sociais. A seleção, codificação e interpretação do material empírico foi orientada no intuito de: a) identificar objetivos gerais da ação governamental na área; e b) compreender ideias e representações associadas aos beneficiários da assistência social. Ao todo, selecionamos 15 vídeos oficiais da Presidência e do Ministério da Cidadania, entre pronunciamentos, coletivas de imprensa e eventos de lançamento de programas federais de 2019 a 2022². Utilizamos como critério para seleção das *lives* semanais de Jair Bolsonaro a inclusão de informes sobre o Auxílio Emergencial e o Programa Auxílio Brasil³.

3. POLICY IMAGE CONSERVADORA NA ASSISTÊNCIA E O ENFRENTAMENTO DOS EFEITOS SOCIAIS DA CRISE SANITÁRIA GLOBAL

A trajetória de ampliação do gasto público na assistência social, que permitiu a estruturação do SUAS e a expansão da oferta de serviços e programas desde 2004 (Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017; Bichir; Gutierrez, 2019), foi interrompida com o agravamento da crise econômica e a adoção de políticas de ajuste fiscal a partir de 2016. Com a restrição de recursos federais destinados às políticas sociais em atendimento ao teto de gastos, a assistência social

² Os vídeos estão disponíveis no canal oficial do Ministério da Cidadania no Youtube e no Canal TV Brasil.

³ Foram selecionadas 9 *lives* transmitidas nas seguintes datas: 18/06/2020; 02/07/2020; 04/11/2021; 11/11/2021; 02/12/2021; 16/12/2021; 31/12/2021; 27/05/2022 e 30/06/2022. As *lives* semanais estão disponíveis na página pessoal de Jair Bolsonaro em: <<https://www.youtube.com/@jbolsonaro/streams>>.

teve redução na cobertura do PBF e do BPC⁴ e sérios constrangimentos à manutenção da rede socioassistencial graças à instabilidade orçamentária de 2016 a 2019 (IPEA, 2021; Paiva; Brito, 2020). Como o cofinanciamento federal é fundamental para garantir a estruturação da rede SUAS e a oferta de serviços, a escassez de recursos comprometeu o atendimento da demanda em expansão no período pré-pandêmico (Pinheiro *et al.*, 2020). Na contramão do aumento da pobreza, do desemprego e da insegurança alimentar, diminuiu-se a oferta de proteção por meio de serviços e benefícios da assistência social⁵.

Com a ascensão da centro-direita e, posteriormente, da extrema-direita no poder, representações e ideias conservadoras sobre o papel do Estado na assistência social passaram a orientar os programas sociais no governo federal. Valores e crenças tradicionais associados à lógica caritativa, ao papel cuidador da mulher e à atuação coadjuvante do Estado no enfrentamento da pobreza ganharam espaço na agenda governamental. Os programas Criança Feliz (PCF) e Pátria Voluntária (PPV) são exemplos de resgate da lógica caritativa na assistência e de reforço das representações conservadoras sobre o papel da mulher na política. Embora tenha sido criado durante o governo de Michel Temer, o programa Criança Feliz (PCF) foi continuado por Bolsonaro mesmo sob críticas da comunidade da assistência social quanto à precarização na contratação das equipes, à fragilização do SUAS e ao efeito simbólico de legitimação da atuação das primeiras-damas (Silveira, 2017). O PCF se destinava a um dos públicos prioritários da assistência – crianças de zero a seis anos –, e, desde sua criação, foi implementado em paralelo aos programas e serviços ofertados pelo SUAS, rivalizando os escassos recursos destinados à manutenção da rede socioassistencial (IPEA, 2020).

Já o PPV, coordenado pela primeira-dama, Michelle Bolsonaro, tinha por objetivo fomentar a prática do voluntariado “como um ato de humanidade, cidadania e amor ao próximo” (Ministério da Cidadania, 2019). De acordo com tal imagem, a assistência social volta a ser associada a práticas que remetem ao cenário anterior à Constituição de 1988. O PPV repercutiu de forma negativa na mídia e no interior da comunidade de política não apenas pelo resgate do primeiro-damismo, mas pelos pedidos de investigação por parte da oposição ao governo sobre a origem, utilização e transparência dos recursos no contexto da pandemia. Após seu encerramento durante a gestão Lula, uma auditoria do Tribunal de Contas da União identificou a ausência de critérios objetivos e isonômicos na seleção das entidades beneficiadas com os recursos (Sant’ana, 2023).

As articulações para a criação de um programa de renda emergencial iniciaram em março de 2020 com a sinalização de um auxílio temporário no valor de duzentos reais por parte do

⁴ Um ano antes do agravamento da crise econômica causado pela pandemia da Covid-19, o número de beneficiários do PBF retrocedia ao patamar de 2011, chegando a 13,2 milhões de famílias (IPEA, 2021). No caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), estima-se que, em dezembro de 2019, houve uma diminuição de 25,7 mil beneficiários em relação ao mesmo mês de 2018 (IPEA, 2020).

⁵ Sobre orçamento e centralização decisória e administrativa na assistência social durante a gestão Bolsonaro, sugerimos a leitura de Côrtes e Santos (2022).

governo federal (Simoni Jr., 2021). No entanto, foi graças à Câmara e ao Senado que o Auxílio Emergencial (AE) foi criado no valor de seiscentos reais. Diferentemente do PBF, o AE não foi um programa desenhado para o enfrentamento das desigualdades, mas para o alívio temporário de uma situação extraordinária e emergencial de perda de emprego e renda provocada pela confluência das crises econômica e sanitária. Direcionado a trabalhadores informais, trabalhadores autônomos (contribuinte individual da Previdência), microempreendedores individuais e inscritos no CadÚnico⁶, o AE superou as expectativas de público e chegou a contemplar 68 milhões de beneficiários em 2020. Com o fim do prazo inicial de três meses, o auxílio foi prorrogado até novembro de 2021 com redução no valor e com critérios de elegibilidade mais restritivos⁷.

Com a crise econômica e a piora das condições do mercado de trabalho, a taxa de informalidade subiu de 34%, em 2014, para 41,1% em 2019, totalizando 38,4 milhões de trabalhadores informais (IBGE, 2020)⁸. São classificados como trabalhadores informais tanto aqueles que desempenham suas ocupações por subsistência – como motoristas e entregadores de aplicativos, cuidadoras, manicures, entre outros –, quanto trabalhadores com contratos atípicos (intermitentes) e micro e pequenos empresários que cumprem os requisitos para se formalizarem, mas optam por se manterem na informalidade para aumentar suas receitas e evitar os custos implicados (Vahdat *et al.*, 2022).

Com uma inserção precária no mercado de trabalho, os trabalhadores informais, sejam rurais ou urbanos, acumulam desproteção por parte do Estado, uma vez que não acessam nem as medidas destinadas aos mais vulneráveis (serviços da assistência social e programas de transferência de renda), nem àquelas destinadas aos trabalhadores formais (proteção previdenciária, auxílio-doença, seguro-desemprego). Trata-se de um público heterogêneo que compartilha os riscos relacionados ao exercício da atividade laboral, a desproteção em períodos de inatividade e a falta de segurança financeira.

Ademais, os trabalhadores informais mais vulneráveis estão sujeitos aos riscos decorrentes da volatilidade de renda mensal, a qual afeta até mesmo a concessão de benefícios como o próprio Bolsa Família, agravando a condição de insegurança e de desproteção estatal (Soares, 2010). Sem proteção para minimizar as incertezas decorrentes de um momento atípico, diversos são os riscos aos quais estão expostos: a fome e a desnutrição, a perda de abrigo, o desemprego

⁶ Em março de 2020, logo no início da pandemia, estavam cadastradas no CadÚnico 28 milhões de famílias, sendo 23 milhões com cadastros atualizados (<https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php>). Os beneficiários do PBF foram contemplados automaticamente pelo AE.

⁷ Em 2020, foram pagas cinco parcelas no valor de R\$600 (abril a agosto) e quatro parcelas de R\$300 (setembro a dezembro). Em 2021, ao todo, foram pagas sete parcelas: quatro no valor de R\$250 (de abril a julho) e três parcelas com valores que variaram de R\$150 a R\$375 (agosto a outubro).

⁸ Para fins de cálculo da proxy de informalidade, o IBGE considerou as seguintes categorias: empregado no setor privado sem carteira de trabalho assinada; empregado doméstico sem carteira de trabalho assinada; empregador sem registro no CNPJ; trabalhador por conta própria sem registro no CNPJ; e trabalhador familiar auxiliar (IBGE, 2020). Segundo Vahdat *et al.* (2022), há quatro tipos de ocupação na informalidade: os informais de subsistência, os informais com potencial produtivo, os informais por opção e os formais frágeis.

e o rompimento de vínculos familiares. Nesse sentido, a deterioração das formas de trabalho e o agravamento dos riscos sociais são sintomas de brechas no sistema de proteção social (Gaitán, 2023), os quais tendem a reforçar desigualdades em contextos de crise.

Como referido, quando há mudanças no entendimento do papel do Estado e nos objetivos de sua intervenção em determinada área de política pública, o monopólio da política passa a ser ameaçado pelas disputas em torno de *policy images* distintas, afetando as percepções ou critérios valorativos associados aos públicos beneficiários. No caso do governo Bolsonaro, que buscou equacionar o discurso de extrema-direita com o neoliberal, a aparente contradição entre a redução do papel do Estado e o aumento do gasto com programas de transferência de renda teve como panorama extraordinário uma crise sanitária global. Aliás, antes de presidente, Bolsonaro era conhecido por suas críticas ao Programa Bolsa Família (Brasil de Fato, 2021).

A *policy image* conservadora, defendida pelo grupo político no poder, passou a se utilizar do discurso populista de extrema-direita que fomenta a oposição entre “nós” e “eles”, a fim de construir representações acerca dos merecedores do amparo estatal, os ditos “cidadãos de bem”. É com base nas construções sociais que os *policy makers* concebem os desenhos das políticas públicas e distribuem benefícios ou ônus para os grupos. O desenho da política envia mensagens sobre a importância dada pelo governo aos problemas, sendo que a imagem escolhida pode reforçar ou não enquadramentos negativos ou positivos dos grupos para os quais as políticas se destinam (Ingram *et al.*, 2007), isto é, como públicos merecedores ou indignos do amparo estatal.

A pandemia tornou urgente a concessão de um auxílio ao público que estava à margem da proteção social no Brasil. Com o Auxílio Emergencial (AE), os trabalhadores informais passaram a ser contemplados pelas ações do governo federal. Ainda que, inicialmente, Bolsonaro tenha defendido um auxílio com valor inferior ao aprovado pelo Parlamento, a percepção por parte do governo sobre os ganhos políticos da associação positiva da figura do Presidente à concessão do AE para os trabalhadores informais fomentou a prorrogação do benefício até 2021 e seu redesenho num cenário pré-eleitoral.

Lima *et al.* (2021) analisaram o desenho do AE e como a construção social de seus beneficiários foi traduzida em instrumentos de implementação que impuseram fardos aos cidadãos mais vulneráveis. Segundo os autores, o público-alvo do auxílio foi dividido em três grupos: pessoas beneficiárias do PBF, pessoas registradas no Cadastro Único que não são beneficiárias de programas sociais e pessoas não cadastradas no Cadastro Único, denominados pelo presidente e seus ministros de “invisíveis”. Sobre as pessoas beneficiárias do PBF, embora fossem em sua maioria mulheres (92%), as referências a elas nos normativos limitavam-se às categorias de mãe e provedora¹⁰. O desenho da política privilegiou uma construção social de

⁹ Ainda no período de campanha presidencial, em 2018, Bolsonaro já utilizava discursos populistas a fim de construir junto a seus apoiadores uma imagem de povo associada a valores tradicionais e religiosos (Tamaki; Fuks, 2020).

¹⁰ Pesquisa de Marins (2014) lança luz sobre a dimensão de gênero e a reprodução de desigualdades na implementação do PBF a partir das relações entre os agentes públicos e as beneficiárias do programa.

mulher alinhada com o perfil conservador do governo, uma vez que entende que a contribuição delas para sociedade é indireta (por meio do cuidado dos outros) e sua dependência do Estado é permanente (Lima *et al.*, 2021). Ao segundo e ao terceiro grupos (pessoas cadastradas e não cadastradas no Cadastro Único) foram dirigidas referências similares enquanto trabalhadores, cuja dependência do Estado é temporária. No entanto, tais grupos foram percebidos pelos formuladores da política como desinformados e incultos, o que acabou por interferir no sucesso na obtenção do benefício. Para os autores,

Tal construção sustenta os controles e as barreiras de acesso ao benefício: a limitação da quantidade de benefícios por família, a limitação do tempo de recebimento, as exigências de documentos e de tecnologia. Tudo isso tem um propósito: as pessoas precisam provar que merecem, que lutam e que se esforçam (Lima *et al.*, 2021, p. 267).

Os governantes tendem a responder e a manipular as construções sociais sobre públicos-alvo de acordo com sua base política e os possíveis ganhos eleitorais, buscando garantir benefícios àqueles que lhes oferecem maiores ganhos políticos (Ingram *et al.*, 2007). Bolsonaro passou a disputar politicamente esse público heterogêneo que teve suas ocupações afetadas pelas restrições sanitárias. De um lado, acenava para os pequenos empresários, de outro, para “os mais humildes que tinham sido abandonados pelos que mandavam fechar tudo” (Bolsonaro, 2021b). Em suas lives semanais, reforçou a ideia de que o fechamento das atividades não essenciais havia prejudicado milhões de pessoas que eram invisíveis para os governos anteriores (Bolsonaro, 2020):

E esse desemprego só não foi maior porque o nosso governo fez várias medidas de proteção, em especial, para os pequenos e microempresários, garantindo parte do pagamento desse trabalhador para que ele continuasse empregado. Bem como outras medidas também. Nós descobrimos aqui os invisíveis, aquelas pessoas que ninguém sabia que existiam. Num primeiro momento, tínhamos 38 milhões de informais. E descobrimos que esse número de informais, que chamamos de invisíveis, está em 50 milhões. Um número enorme.

Como parte de sua jornada em defesa da liberdade individual e da economia, Bolsonaro fomentou a falsa oposição entre salvar vidas ou a economia¹¹. Nesse sentido, buscou afastar a imagem do seu governo ao agravamento da fome, sobretudo após a segunda onda de contágio em 2021, reforçando a ideia de que o retorno às atividades era a única saída possível, uma vez que o vírus matava menos que a fome:

O auxílio emergencial é um alento. É pouco, inclusive, reconheço. Mas é o que a nação pode dispensar a sua população. Só temos um caminho: deixar o povo trabalhar.

¹¹ Na live semanal de 11 de novembro de 2021, Bolsonaro afirmou: “O pessoal mostra o caminhão de osso. Algumas pessoas pegando osso: ‘Olha o governo Bolsonaro. O povo tá atrás de osso’. Eu lamento realmente. É consequência daquela política dos governadores do PT, do PSB, de fechar os estados, fechar os municípios. Desempregou muita gente. E o preço a economia cobra depois. Eu não fechei nenhum botequim no Brasil. Disso você não me acuse, não” (Bolsonaro, 2021a).

Porque eu sempre disse – e fui muito criticado – que os efeitos colaterais do combate à pandemia, que ainda se aplicam no Brasil, não podem ser mais danosos que o próprio vírus. Qualquer um pode contrair o vírus, qualquer um pode ter sua situação de saúde complicada, mas a fome mata muito mais do que o próprio vírus (TV Brasil Gov, 2021).

O desenho centralizado de implementação do AE não concebeu a articulação federativa por meio das estruturas da assistência social. Os processos decisórios e de implementação ficaram a cargo dos burocratas de níveis médio e alto do Ministério da Cidadania e da Caixa Econômica Federal, que fracassaram na tentativa de antever problemas de implementação (Cardoso, 2020; Arruda; Santos, 2020; Marins *et al.*, 2021). Em que pese a capilaridade da rede socioassistencial nos municípios, organizada no âmbito do SUAS, a implementação do AE desprezou as unidades de atendimento no âmbito local, dificultando ainda mais o acesso ao benefício por parte de pessoas com problemas de documentação. Instabilidade da plataforma, problemas operacionais e erros na avaliação das solicitações atrasaram a concessão do auxílio a uma parcela da população e contribuíram para a formação de filas junto às unidades da Caixa Econômica Federal.

Com o pagamento da última parcela do AE, em novembro de 2021, o anúncio da criação de um novo programa federal de transferência de renda gerou expectativa por parte da população e receio entre a comunidade de política da assistência social. Sem o diálogo com as instâncias de participação e de pactuação intergovernamental do SUAS, o Auxílio Brasil (AB) foi criado em substituição ao Bolsa Família pela Medida Provisória nº 1061/2021, posteriormente convertida na lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021.

3.1 Do Auxílio Emergencial ao Auxílio Brasil

Em linhas gerais, o Auxílio Brasil (AB) contemplava famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, gestantes, nutrizes, crianças, adolescentes e jovens entre 0 e 21 anos incompletos. O AB reajustou as linhas de pobreza e extrema pobreza¹², aumentou o valor da cesta de benefícios e ampliou os segmentos beneficiários pela criação de novos auxílios. Sua cesta-raiz era composta pelo Benefício Primeira Infância, o Benefício Composição Familiar e o Benefício de Superação da Extrema Pobreza, vide Quadro 1. Com a nova cesta de benefícios, o AB criou auxílios adicionais, como o Auxílio Esporte Escolar (para atletas que se destacarem em competições oficiais do sistema de jogos escolares brasileiros); a Bolsa de Iniciação Científica Júnior (para estudantes que se destacarem em competições acadêmicas e científicas, de abrangência nacional, vinculadas a temas da educação básica); o Auxílio Inclusão Produtiva Rural (para famílias com agricultores familiares em sua composição) e o Auxílio Inclusão Produtiva Urbana (para beneficiários que comprovarem

¹² Famílias com renda *per capita* de até R\$ 105,00 eram consideradas em situação de extrema pobreza, enquanto aquelas com renda *per capita* entre R\$ 105,01 e R\$ 210,00 eram consideradas em situação de pobreza. No Bolsa Família, até 2021, esses valores eram, respectivamente, de R\$ 89 e R\$ 178 por pessoa.

vínculo de emprego formal) (Brasil, 2021c).

Quadro 1: Cestas de benefícios programa Auxílio Brasil (AB)

Primeira infância (0 a 36 meses) - R\$130,00	
Composição familiar (3 anos a 21 anos e gestantes) - R\$65,00	
Cidadania (Superação extrema pobreza) - calculado caso a caso para garantir que nenhuma família fique abaixo da linha de extrema pobreza (R\$105,00, tendo R\$25,00 por pessoa como valor mínimo)	Adicionais ou "incentivos". I - Auxílio Esporte Escolar II - Bolsa de Iniciação Científica Júnior III - Auxílio Criança Cidadã IV - Auxílio Inclusão Produtiva a Rural V - Auxílio Inclusão Produtiva Urbana
Benefício compensatório de transição	

Fonte: elaboração própria com base em CNAS (2022).

Mesmo tendo superado o número de beneficiários do PBF ao atingir 17 milhões de famílias, o AB não chegou a zerar a fila de espera. Em maio de 2022, mais de 764 mil famílias preenchem os requisitos para ingresso, mas ainda não estavam inseridas no programa (Resende, 2022). Quanto ao valor do benefício, o AB passou a complementar os valores recebidos por cada família até integralizar R\$ 400 por meio de um benefício extraordinário com duração inicial de janeiro a dezembro de 2022 (Brasil, 2021c). Posteriormente, a Câmara dos Deputados aprovou a Medida Provisória nº 1.076/21 e garantiu de forma permanente o valor mínimo de R\$ 400 para as famílias beneficiárias. Ainda que a elevação do valor do benefício seja positiva e contribua para o alívio da extrema pobreza, a equalização do valor do benefício para todas as famílias não é consenso entre os especialistas uma vez que o formato pode reproduzir desigualdades ao desconsiderar o número de integrantes por família.

Pesquisadores e integrantes da comunidade de política da assistência social alertaram sobre os riscos da criação do AB e a consequente desestruturação do Cadastro Único, reconhecido internacionalmente como um instrumento bem-sucedido de coleta de dados e de informações de famílias em situação de pobreza (Brasil, 2021a; Simoni Jr., 2021). Em que pese a agilidade dos cadastramentos virtuais, os processos presenciais nos equipamentos como Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) são necessários para garantir o atendimento especializado às famílias e o detalhamento e a atualização das informações, sob pena de dificultar o acesso aos programas sociais por parte dos grupos mais vulneráveis (Simoni Jr., 2021). Ademais, o desenho de implementação do AB exigiria maior integração com as áreas de políticas públicas relacionadas aos benefícios adicionais ou “incentivos” (no caso do Auxílio Esporte Escolar, da Bolsa de Iniciação Científica Júnior e dos Auxílios de Inclusão Produtiva Rural e Urbana), o que poderia trazer uma série de problemas de execução e inviabilizar o controle social pelas estruturas colegiadas da assistência social.

Desde 2016, vem se fortalecendo uma *policy image* conservadora na assistência social,

que se respalda em antigas práticas como o primeiro-damismo, o voluntariado e a filantropia. O monopólio da assistência social como direito foi ameaçado por programas como o Criança Feliz e o Pátria Voluntária, que passaram a coexistir com a institucionalidade do SUAS. Durante a pandemia, novos públicos passaram a acessar a política de assistência social por meio do Auxílio Emergencial. Nesse contexto, o governo federal buscou incidir no desenho do novo programa que veio substituir o Bolsa Família pela inclusão de pressupostos neoliberais, associados ao mérito e ao esforço individual. Ao discurso conservador da extrema-direita bolsonarista se acoplaram crenças em defesa do Estado mínimo e de valorização da conduta empreendedora (Nunes, 2022).

Desde os anos 1990, os pressupostos neoliberais têm orientado o desenho dos programas de transferência de renda a partir da definição dos critérios de pobreza estabelecidos pelos organismos internacionais (Ugá, 2004). Mais recentemente, a defesa do empreendedorismo tem encontrado solo fértil para se desenvolver no debate sobre as políticas sociais em conjunturas marcadas pelos efeitos das crises fiscais e da flexibilização produtiva. No nível discursivo, a ideologia neoliberal busca construir a imagem do empreendedor de si como um indivíduo bem-sucedido, capaz de vencer as incertezas e inseguranças da vida social (Barbosa, 2011, p. 138) ao valorizar seu capital humano e garantir sua reprodução social de maneira autônoma (Amorim; Moda; Mevis, 2021). Ao desconsiderar condições estruturais reprodutoras de desigualdades, a noção de empreendedorismo preconiza que caberia ao indivíduo o êxito ou o fracasso na empreitada empreendedora. Sendo assim, o empreendedor-de-si no contexto do neoliberalismo é livre sobre sua ação e suas escolhas e o sucesso depende mais do esforço individual do que das condições estruturantes do modo de produção. Dito isso, a falácia de que o êxito depende exclusivamente do mérito pessoal acaba por disfarçar os efeitos das vantagens obtidas pela riqueza intergeracional e pelo acesso privilegiado a redes de poder político, econômico e cultural.

No contexto brasileiro, tal lógica encontra eco entre os críticos aos programas de transferência de renda sob a alegação de que “não basta dar o peixe, é preciso ensinar a pescar”. Tais pressupostos passaram a orientar o desenho do novo programa de transferência de renda criado por Bolsonaro. Em alinhamento com o discurso neoliberal, o Auxílio Brasil (AB) acabava por reforçar a crença no mérito individual para a superação da condição de pobreza e de extrema pobreza. Mais do que propor o enfrentamento das desigualdades estruturais, o programa estava focado em premiar comportamentos individuais. Para crianças e adolescentes, foi incentivado o desempenho de excelência em competições escolares e esportivas. Para adultos, a obtenção de vínculo de emprego formal ou o desenvolvimento de atividade remunerada formalizada traduziriam o esforço individual para sair da pobreza e não perpetuar a dependência do amparo estatal¹³. Para fins de comparação, o quadro a seguir apresenta o Auxílio Emergencial e o Auxílio

¹³ O Auxílio Inclusão Produtiva Urbana era concedido àqueles(as) que, durante a concessão do AB, obtivessem vínculo de emprego formal ou desenvolvessem atividade remunerada na condição de trabalhador autônomo, empreendedor ou microempreendedor individual, profissional liberal ou outro.

Brasil em termos de escopo e de público-alvo.

Quadro 2: Escopo e público-alvo do Auxílio Emergencial e do Auxílio Brasil

	AUXÍLIO EMERGENCIAL	AUXÍLIO BRASIL
ESCOPO	Medida excepcional de transferência de renda no contexto de pandemia da Covid-19.	Programa de transferência condicionada de renda que, dentre suas ações, prevê o "incentivo ao empreendedorismo, ao microcrédito e à inserção no mercado de trabalho formal" (Brasil, 2021, grifos nossos).
PÚBLICO-ALVO	Trabalhadores informais, autônomos, microempreendedores individuais, inscritos no CadÚnico e famílias com mãe solo como chefe de família.	Famílias em situação de extrema pobreza e pobreza (com gestantes, nutrízes e pessoas com até 21 anos incompletos).

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2020; 2021c).

A criação do Auxílio Emergencial, durante a pandemia da covid-19, foi um ponto de inflexão ao ampliar o escopo das ações de transferência de renda e incluir trabalhadores informais e autônomos. Com o fim do Auxílio Emergencial, o governo federal criou um novo programa que, em tese, preservava algumas características do PBF e do Auxílio Emergencial. No entanto, a curta experiência do AB acumulou problemas de coordenação governamental e desinformação. Tanto a formulação do desenho quanto o processo de implementação não contaram nem com a pactuação intergovernamental por meio da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) nem com a participação do Conselho Nacional de Assistência Social. Ademais, as mudanças no desenho do programa geraram uma série de irregularidades, identificadas pela equipe de transição, relacionadas aos erros de cadastramento, tais como: aumento dos cadastros unipessoais, diminuição do número de integrantes por família e divergências de renda declarada (Rede SUAS SNAS, 2023).

João Roma, que esteve à frente do Ministério da Cidadania em 2021, em pronunciamento oficial, considerou o AB “uma evolução do conceito de transferência de renda e de assistência” ao conceder às famílias das áreas urbanas acesso ao microcrédito e à educação financeira para empreender (Ministério da Cidadania, 2021). Em sua empreitada pela reeleição, Bolsonaro acelerou a tramitação da Medida Provisória nº 1.106/2022, que autorizava empréstimos e financiamentos mediante crédito consignado para beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e de programas federais de transferência de renda, alterando a margem consignável de 35 para 40% do valor dos benefícios. Segundo informações do Portal Uol (Lucena, 2023), entre o início do período de empréstimos e o fim do período eleitoral, a Caixa Econômica Federal liberou 99% de toda a carteira de crédito consignado do Auxílio Brasil, isto é, 7,595 bilhões de reais para 2,9 milhões de beneficiários. Após o período eleitoral, houve diminuição no volume de recursos liberados – o que reforça a tese de uso eleitoral do programa AB por

Bolsonaro. A medida foi duramente criticada pela comunidade de política da assistência social em virtude do risco de endividamento das famílias. Já no primeiro mês do Governo Lula, a concessão de novos empréstimos do AB foi suspensa.

Ainda que o AB esteja fortemente associado ao Bolsa Família, já reivindicado pelos governos petistas, Bolsonaro apostou no programa como estratégia para alavancar seu desempenho nas urnas – o que se mostrou inócuo, considerando sua não reeleição. Estudos futuros poderão avaliar o papel do AB na votação de Bolsonaro e a questão do endividamento das famílias em virtude da liberação de crédito consignado aos beneficiários de programas de transferência de renda em um contexto de prolongada recessão econômica.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A assistência social na gestão Bolsonaro teve como características o desfinanciamento, a desestruturação dos serviços, a redução do papel do Estado e a ausência do diálogo federativo. Por outro lado, sem o Auxílio Emergencial, os efeitos da pandemia teriam sido devastadores entre a população mais vulnerável. Ao anunciar um novo programa de transferência de renda em substituição ao PBF, o governo gerou expectativa por parte da população mais pobre e temor entre os especialistas e integrantes da comunidade de política da assistência, uma vez que os objetivos do governo nunca estiveram alinhados com a *policy image* garantidora de direitos na assistência, que vinha tendo avanços nas duas últimas décadas. Se, de 2004 a 2015, a gestão federal na área tinha como característica a proximidade entre burocratas e integrantes da comunidade de política, de 2016 em diante, o governo passou a centralizar os processos decisórios e restringir o diálogo com a sociedade civil e os governos subnacionais. Os processos decisórios relativos aos principais programas sociais do governo Bolsonaro (Pátria Voluntária, Auxílio Emergencial e Auxílio Brasil) desprezaram tanto as estruturas de pactuação e de diálogo federativo quanto as instâncias colegiadas de participação da sociedade civil.

Argumentamos que importar a lógica neoliberal para as políticas de transferência de renda e desarticular a oferta de benefícios com a estrutura de serviços socioassistenciais pode contribuir para o agravamento das desigualdades em uma conjuntura de crescente deterioração das condições de vida da população mais pobre. Nesse sentido, lançamos luz sobre as disputas na arena política entre duas *policy images* distintas: uma vinculada ao legado de expansão e outra conservadora, que articula antigas práticas com o discurso neoliberal em defesa do beneficiário “empreendedor de si”. As ideias e crenças que sustentam uma imagem conservadora da assistência se respaldam no discurso populista de extrema-direita, que fomenta a oposição entre “nós” e “eles” de modo a construir representações acerca dos merecedores do amparo estatal. Ademais, quando fundamentadas na lógica liberal, reforçam julgamentos morais e o consequente processo de individualização, que se expressa na culpabilização pelo “fracasso individual” e na responsabilização quanto à saída da situação de vulnerabilidade e de pobreza.

Há indícios de que as institucionalidades que reforçavam as representações e crenças conservadoras tenham sido esvaziadas em 2023 pelo retorno de representantes da comunidade de política da assistência na equipe do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Todavia, as disputas de *policy images* persistem nos níveis subnacionais de modo a afetar como programas e serviços socioassistenciais são ofertados à população: se com base em um paradigma garantidor de direitos ou de acordo com uma perspectiva reprodutora de desigualdades e de preconceitos quanto às pessoas beneficiárias. Tal tema poderá ser aprofundado por pesquisas futuras. Afinal, ideias em políticas públicas são persistentes, circulam com os atores e aguardam o momento em que poderão criar novos monopólios.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Henrique; MODA, Felipe; MEVIS, Camila. Empreendedorismo: uma forma de americanismo contemporâneo? *Caderno CRH*, v. 34, e021018, 2021. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v34i0.36219>. Acesso em: 22 abr. 2022.

ARANHA, Adriana; BRONZO, Carla. Um olhar sobre a proteção social na América Latina frente à pandemia. *Cadernos Prolam/USP – Brazilian Journal of Latin American Studies*, v. 20, n. 41, p. 99-126, 2021. <https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186676>. Acesso em: 24 abr. 2022.

ARRUDA, Dyego de O.; SANTOS, Caroline O. As políticas públicas e os corpos subalternizados em tempos de pandemia: reflexões a partir da implementação do auxílio emergencial no Brasil. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 56, n. 2, p. 143-154, 2020. <https://doi.org/10.4013/csu.2020.56.2.03>. Acesso em: 15 maio 2023.

BARBOSA, Attila M. E S. O empreendedor de si mesmo e a flexibilização no mundo do trabalho. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 38, p. 121-140, fev. 2011. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000100008>. Acesso em: 06 jun. 2023.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. Agenda dynamics and policy subsystems. *The Journal of Politics*, v. 53, n. 4, p. 1044-1074, 1991. <https://doi.org/10.2307/2131866>. Acesso em: 05 fev. 2021.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. *Agendas and instability in American politics*. Ed. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

BICHIR, Renata; GUTIERRES, Kellen. Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Ed. Unesp, 2019.

BIRKLAND, Thomas A. Focusing events, mobilization, and agenda setting. *Journal of Public Policy*, v. 18, n. 1, p. 53-74, 1998. <https://doi.org/10.1017/S0143814X98000038>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BOLSONARO, Jair. Live da Semana - Presidente Jair Bolsonaro. Youtube, 18 jun. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=EBDKIJu7Z9E&ab_channel=JairBolsonaro>

BOLSONARO, Jair. Live da Semana - Presidente Jair Bolsonaro. Youtube, 11 nov. 2021a. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IGnhwjAUak8>

BOLSONARO, Jair. Pronunciamento do Presidente da República Jair Messias Bolsonaro. Youtube, 31 dez 2021b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=MbO8c4kAs4A>

BRASIL DE FATO. Seis vezes em que Bolsonaro falou mal do Bolsa Família. Youtube, 10 ago. 2021. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=nSwabpTncdk&ab_channel=BrasildeFato

BRASIL, Felipe. G. *et al.* Eventos focalizadores e a pandemia da COVID-19: a renda básica emergencial na agenda governamental brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 644-661, 2021. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200619>. Acesso em: 29 abr. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*. Ano 76, n. 178, 6 de outubro de 2021, 2021a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/diariosdacamara>.

BRASIL. Decreto nº 10.919, de 29 de dezembro de 2021. Prorroga a concessão do Benefício Extraordinário destinado às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez 2021, 2021b.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 02 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis n. 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez. 2021, 2021c.

BRASIL. Lei n. 14.342 de 18 de maio de 2022. Institui o benefício extraordinário destinado às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021; e altera a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003. *Diário Oficial da União*, Seção 1, n. 94, 19 de maio de 2022, Brasília, DF.

CARDOSO, Bruno B. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1052-1063, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200267>. Acesso em: 27 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 303ª Reunião Ordinária do CNAS - 09/02/2021-Tarde. Youtube, 9 fev. 2022. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=m6axx_gz6Z8&t=4112s

CÔRTEZ, Soraya V.; SANTOS, Priscilla R. Políticas sociais do governo Bolsonaro e a promoção da descoordenação e da desigualdade: políticas de saúde e de assistência social. In: INÁCIO, Magna; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (Org.). *Democracia e Eleições no Brasil*. Para onde vamos? 1ª ed. São Paulo: Hucitec, 2022, v. 1, p. 289-316.

GAITÁN, Flavio. Outro modelo de proteção social é possível: garantia de renda como política emancipatória. *Revista do Serviço Público (RSP)*, Brasília, v. 74, n. 1, p. 87-108, jan/mar 2023. <https://doi.org/10.21874/rsp.v74i1.9959>. Acesso em: 20 dez. 2023.

GENTILINI, Ugo. *Cash transfers in pandemic times: evidence, practices, and implications from the largest*

scale up in history. World Bank Group, 2022. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099800007112236655/pdf/P17658505ca3820930a254018e229a30bf8.pdf>. Acesso em: 14 set. 2022.

GREER, Scott L.; KING, Elizabeth J.; FONSECA, Elize M.; PERALTA-SANTOS, André (ed.). *Coronavirus politics: the comparative politics and policy of Covid-19*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2021. <https://doi.org/10.3998/mpub.11927713>. Acesso em: 16 mar. 2022.

GRISA, Cátia; FRANÇA, Caio G.; NIEDERLE, Paulo; ZIMMERMANN, Silvia. Brazilian government action in the strengthening and dismantling of Mercosur's family farming institutionality. *Contexto Internacional*, v. 44, n. 3, 2022. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-8529.20224403e20210024>. Acesso em: 04 abr. 2023.

INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne L.; DELEON, Peter. Social construction and policy design. In: SABATIER, Paul A. (Org.). *Theories of the policy process*. Cambridge: Westview Press, 2007. p. 93-126.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Indicadores IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua. *Principais destaques da evolução do mercado de trabalho no Brasil (2012-2020)*. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Principais_destaque_PNAD_continua/2012_2020/PNAD_continua_retrospectiva_2012_2020.pdf. Acesso em: abril 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, n. 27, 2020. <http://dx.doi.org/10.38116/bps27/assistenciasocial>

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, n. 28, 2021. <http://dx.doi.org/10.38116/bps28/assistenciasocial>

JACCOUD, Luciana; BICHER, Renata; MESQUITA, Ana Cleusa. O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 36, p. 37-53, 2017. <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201700020003>. Acesso em: 08 abr. 2022.

JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. From there to here: punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. *The Policy Studies Journal*, v. 40, n. 1, p. 1-19, 2012. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00431.x>. Acesso em: 02 mar. 2021.

KINGDON, John. *Agendas, alternatives and public policies*. 2. ed. Londres, 2014.

LIMA, Luciana L.; ROSA, Júlia Gabriele L.; AGUIAR, Rafael B. Não basta ser cidadão de bem: a construção social dos beneficiários no Programa Auxílio Emergencial do governo federal para o enfrentamento da crise causada pela pandemia da COVID-19. *RG&PP*, v. 11, n. 2, p. 256-273, 2021. DOI: 10.11606/issn.2237-1095.v11p256-273. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/186666>. Acesso em: 08 mai. 2023.

LUCENA, André. Caixa disponibilizou 99% de todo o consignado do Auxílio Brasil no segundo turno das eleições de 2022. *Carta Capital*, 14 jan. 2023. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/caixa-disponibilizou-99-de-todo-o-consignado-do-auxilio-brasil-no-segundo-turno-das-eleicoes-de-2022/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

MARINS, Mani T.; RODRIGUES, Mariana N.; SILVA, Jéssica M. L.; SILVA, Karen Cristina M.; CARVALHO, Paola L. Auxílio emergencial em tempos de pandemia. *Revista Sociedade e Estado*, v. 36, n. 2, p. 669-692, 2021. <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202136020013>. Acesso em: 4 abr. 2023.

MARINS, Mani T. Repertórios morais e estratégias individuais de beneficiários e cadastradores do

Bolsa Família. *Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, v. 04, n. 02, p. 543-562, 2014. <<https://doi.org/10.1590/2238-38752014V4210>>. Acesso em: 04 abr. 2023.

MINISTERIO DA CIDADANIA. Michelle Bolsonaro convida primeiras-damas a se juntarem ao Pátria Voluntária. Notícias, 22 set. 2019. < <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/michelle-bolsonaro-convida-primeiras-damas-a-se-juntarem-ao-patria-voluntaria>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

MINISTERIO DA CIDADANIA. *Pronunciamento do ministro da Cidadania, João Roma*. 12 ago. 2021. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Pn4-ydbpFRA&ab_channel=Minist%C3%A9riodaCidadania

NUNES, Rodrigo. *Do transe à vertigem: ensaios sobre bolsonarismo e um mundo em transição*. São Paulo: Ubu Editora, 2022.

PAIVA, Andrea B.; PINHEIRO, M. B. *Texto para discussão nº 2709 – BPC em disputa: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício*. IPEA, 2021. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10890/1/td_2703.pdf. Acesso em: 06 maio 2022.

PINHEIRO; Marina B. *et al. Nota técnica nº 80: O financiamento federal dos serviços socioassistenciais no contexto da Covid-19*. IPEA, Brasília, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10106>. Acesso em: 27 abr. 2022.

REDE DE PESQUISA SOLIDÁRIA. *Boletim nº 5 – Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade*. Disponível em: <<https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2020/05/boletim5.pdf>>. Acesso em: 05 out 2020.

REDE SUAS SNAS. *Reunião Extraordinária da CIT – Comissão Intergestores Tripartite do SUAS*. Youtube, 7 fev. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=b23QekIiGWg&ab_channel=RedeSUAS%7CSNAS>

RESENDE, Thiago. Auxílio Brasil bate recorde de famílias, mas fila de espera alcança quase metade dos municípios. *Folha*, São Paulo, 30 maio 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/05/auxilio-brasil-bate-recorde-de-familias-mas-fila-de-espera-alcanca-quase-metade-dos-municipios.shtml#:~:text=Segundo%20dados%20do%20Minist%C3%A9rio%20da,pa%C3%ADs%20tem%20aproximadamente%205.500%20munic%C3%ADpios>. Acesso em: 20 jul 2023.

SANT'ANA, Jéssica. *TCU vê problemas em extinto programa Pátria Voluntária, de Michelle Bolsonaro*. G1, Política, 15 mar. 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/03/15/tcu-ve-problemas-no-extinto-programa-patria-voluntaria-de-michelle-bolsonaro.ghtml>>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SANTOS, Priscilla R.; CÔRTEZ, Soraya V.; MARGARITES, Gustavo C. Da tutela à cidadania: construção social das imagens dos usuários da Política de Assistência Social. *Sociedade & Estado*, v. 37, n. 01, p. 245-270, 2022. <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202237010011>. Acesso em: 18 maio 2022.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Social construction of target population: implications for politics and policy. *The American Political Science Review*, v. 87, n. 2, p. 334-346, 1993. <https://doi.org/10.2307/2939044>. Acesso em: 25 jan. 2021.

SILVEIRA, Jucimeri I. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 130, p. 487-506, 2017. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.120>. Acesso em: 16 mar.

2022.

SIMONI JR., Sérgio. Políticas de transferência de renda e de assistência no Brasil: descontinuidades recentes e os desafios colocados pela Covid-19. *Brazilian Journal of Latin American Studies*, v. 20, n. 40, p. 210-236, 2021. <https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186413>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/186413>. Acesso em: 16 mar. 2022.

SOARES, S. *Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família*. Texto para discussão nº 1459, IPEA, 2009.

STONE, Deborah. *Policy Paradox: the art of political decision making*. New York: Norton & Company, 2002.

TAMAKI, Eduardo R.; FUKS, Mario. Populism in Brazil's 2018 general elections: an analysis of Bolsonaro's campaign speeches. *Lua Nova*, São Paulo, v. 109, p. 103-127, 2020. <https://doi.org/10.1590/0102-103127/109>. Acesso em: 21 jun. 2022.

TV BRASIL GOV. Declaração à imprensa sobre novo auxílio emergencial. Youtube, 31 mar. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Ap70-l99Grw&ab_channel=TVBrasilGov>.

TV BRASIL GOV. Lançamento do Crédito Brasil Empreendedor. Youtube, 25 maio 2022. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=GiBsUGT1GmE>>.

UGÁ, Vivian D. A categoria "pobreza" nas formulações de política social do Banco Mundial. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 23, p. 55-62, 2004. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782004000200006>. Acesso em: 16 mar. 2022.

VAHDAT, Vahid S. *et al. Retrato do Trabalho Informal no Brasil: desafios e caminhos de solução*. São Paulo: Fundação Arymax, B3 Social, Instituto Veredas, 2022. Disponível em: <https://www.veredas.org/wordpress/wp-content/uploads/2022/08/Retrato-do-Trabalho-Informal-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2022.

Priscilla Ribeiro dos Santos

<https://orcid.org/0000-0002-1040-651X>

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Realiza estágio de pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Sociologia das Políticas Públicas.

priscilla.santos@ufrgs.br