

INSTITUCIONALISMO DISCURSIVO: NARRATIVA E RESULTADOS DE CIDADANIA FINANCEIRA NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Julia Ximenes¹
Gláucia Coelho²

¹ Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília – DF, Brasil

² Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), Brasília – DF, Brasil

Este artigo investigou como as narrativas governamentais se expressaram nas ações de Cidadania Financeira do Programa Bolsa Família (PBF) no período entre 2004 e 2022, a partir da lente analítica do Institucionalismo Discursivo. Para tanto, foram observadas duas posições-sujeitos: (i) posição sujeito-político, baseada na discursividade dos presidentes da república desde a criação do programa; e (ii) posição sujeito-especialista, constituída pela narrativa elaborada pelos representantes técnicos do Governo que atuam diretamente com o programa. Em seguida, foram avaliadas as iniciativas de inclusão dos beneficiários PBF ao sistema financeiro sob o prisma da Cidadania Financeira e de suas quatro dimensões. Por fim, as narrativas foram relacionadas à prática, indicando como as ideias influenciaram as iniciativas e em que medida se efetivaram como direitos. Os resultados demonstraram que as mudanças políticas, sociais e institucionais estão presentes nas ideias transmitidas nos discursos políticos sobre o Bolsa Família, e assim transformaram a narrativa sobre as ações de Cidadania Financeira adotadas para o programa durante o período analisado.

Palavras-Chave: Programa Bolsa Família; cidadania financeira; análise crítica do discurso; institucionalismo discursivo.

INSTITUCIONALISMO DISCURSIVO: NARRATIVA Y RESULTADOS DEL PROGRAMA DE CIUDADANÍA FINANCIERA BOLSA FAMILIA

Este artículo investigó cómo se expresaron las narrativas gubernamentales en las acciones de Ciudadanía Financiera del Programa Bolsa Familia (PBF) en el período comprendido entre 2004 y 2022, desde la lente analítica del Institucionalismo Discursivo. Para ello, se observaron dos posiciones sujeto-políticas: (i) posición sujeto-política, a partir de la discursividad de los presidentes de la república desde la creación del Programa; y (ii) puesto de experto tema, constituido por la narrativa elaborada por los representantes técnicos del Gobierno que trabajan directamente con el programa. A continuación, se evaluaron iniciativas para incluir a los beneficiarios del PPD en el sistema financiero desde la perspectiva de la Ciudadanía Financiera y sus cuatro dimensiones. Finalmente, las narrativas se relacionaron con la práctica, indicando cómo las ideas influyeron en las iniciativas y en qué medida se hicieron efectivas como derechos. Los resultados demostraron que cambios políticos, sociales e institucionales están presentes en las ideas transmitidas en los discursos políticos sobre Bolsa Familia, y así transformaron la narrativa sobre las acciones de Ciudadanía Financiera adoptadas para el programa durante el período analizado.

Palabras clave: Programa Bolsa Familia; ciudadanía financiera; análisis crítico del discurso; Institucionalismo discursivo.

DISCURSIVE INSTITUTIONALISM: NARRATIVE AND RESULTS OF THE BOLSA FAMILIA CIUDADANÍA FINANCIERA PROGRAM

This article investigated how government narratives were expressed in the Financial Citizenship actions of the Bolsa Família Program (PBF) between 2004 and 2022, from the analytical lens of Discursive Institutionalism. To this end, two subject-positions were observed: (i) the political subject position, based on the discursiveness of the presidents of the republic since the creation of the Program; and (ii) the expert subject position, constituted by the narrative elaborated by the technical representatives of the Government who work directly with the program. Next, the initiatives to include PBF beneficiaries in the financial system were evaluated from the perspective of Financial Citizenship and its four dimensions. Finally, the narratives were related to practice, indicating how the ideas influenced the initiatives and to what extent they were implemented as rights. The results demonstrated that political, social and institutional changes are present in the ideas conveyed in political discourses about Bolsa Família, and thus transformed the narrative about the Financial Citizenship actions adopted for the program during the period analyzed.

Keywords: Bolsa Família Program; financial citizenship; critical discourse analysis; discursive institutionalism.

1. INTRODUÇÃO

A Cidadania Financeira é o exercício de direitos e deveres que permite ao cidadão gerenciar bem seus recursos financeiros, sendo efetivada em quatro dimensões: 1) inclusão financeira, que trata de acesso a serviços adequados; 2) educação financeira, referente ao desenvolvimento de capacidades para lidar com as finanças; 3) proteção ao consumidor, que visa garantir um ambiente de negócios confiável e seguro; e 4) participação, que envolve meios de atuação no debate sobre o sistema financeiro (Bacen, 2018).

No Programa Bolsa Família (PBF), a Cidadania Financeira pode ser observada nas ações de inclusão bancária de seus beneficiários, de bancarização do cartão PBF e de oferta de crédito consignado. Essas medidas foram adotadas ao longo dos 20 anos do Programa, em contextos diversos, sempre amparadas nas potenciais vantagens de promover o acesso das famílias ao sistema financeiro, a serviços bancários e a crédito.

Entretanto, vale ressaltar que houve diferença na condução das ações de Cidadania Financeira pelos diferentes governos, bem como nas narrativas construídas para comunicá-las. Assim, a alternância de poder entre chefes do executivo com posições político-ideológicas por vezes antagônicas, possibilitou evidenciar a forma como os discursos foram sendo construídos e modificados com o tempo.

Desse modo, pretende-se compreender neste trabalho a relação entre narrativa e prática governamental, observando como as orientações ideológicas dos distintos governos estruturaram os discursos sobre o PBF e em que medida as principais ideias identificadas influenciaram as ações de Cidadania Financeira implementadas no âmbito do Programa (em todas as suas dimensões). A lente analítica utilizada é a do e o impacto das ideias na definição das políticas públicas (Schmidt, 2008, 2016; Hanai, 2021; Tomazini, 2018, 2021; Campbell, 2002; Zittoun, 2016).

Portanto, considerando o potencial das ações de inclusão bancária dos beneficiários do Bolsa Família como estratégia de promoção da Cidadania Financeira, o estudo pode contribuir tanto com o debate sobre o tema quanto com o aprimoramento da política pública. Por fim, o trabalho, além desta introdução, conta com tópicos dedicados ao institucionalismo discursivo, à metodologia, às ideias sobre o PBF no discurso político, à manifestação das ideias sobre o PBF nas ações de Cidadania Financeira, às dimensões de Cidadania Financeira e às considerações finais.

2. INSTITUCIONALISMO DISCURSIVO

O desenho de políticas públicas é feito por vários atores, e as investigações podem compreender a ligação entre o problema e solução apresentada (dimensão normativa), mas também como as políticas públicas são construídas, implementadas e transformadas (dimensão compreensiva) (Zittoun, 2021; Peters, 2016). Esta última análise busca problematizar a

estabilidade das análises institucionalistas (racional e histórica) das políticas públicas (Peters, 2016), em uma abordagem compreensiva e pragmática, considerando que “os comportamentos dos atores estão ligados ao sentido das ações que lhes dão e que esse sentido é inseparável do contexto em que se desenvolve” (Zittoun, 2021, p. 120). Assim as ideias propagadas pelas instituições afetam a política pública, desenhando ou pelo menos justificando mudanças, separando de ideias que são recusadas (Peters, 2016; Tomazini, 2018).

Neste sentido, a pesquisa utiliza a implementação de ações de Cidadania Financeira como uma categoria que foi acompanhada, influenciada e/ou transformada pelas ideias e discursos sobre o Programa Bolsa Família difundidos por distintos governos.

A análise da mobilização das ideias no discurso dos atores envolvidos na política pública permite compreender como estes definiram novos rumos, promoveram e transformaram o PBF (e as ações de Cidadania Financeira no Programa). Por que algumas ideias permaneceram e outras foram alteradas? As ideias precisam ser analisadas porque além de influenciarem no desenho e implementação da política pública, elas contribuem no processo de legitimação política. (Durnova *et al*, 2016; Campbell, 2002; Tomazini, 2018; 2021; Peters, 2016).

Para compreender as ideias relacionadas ao Programa e às ações de Cidadania Financeira, foi utilizada a Análise Crítica do Discurso (ACD), que compreende o discurso como uma prática social, possibilitando a investigação da mudança discursiva em sua relação com a mudança social e cultural (Fairclough, 2001). Aqui o conceito de discurso se distancia de visões contextuais/textuais e se torna um conceito guarda-chuva que inclui conteúdo substantivo das ideias, o contexto e como ele é transmitido (Schmidt, 2008; 2016), permeando as instituições, não apenas nos atores com mais poder, mas também os técnicos (Peters, 2016).

As interações discursivas geralmente caem no domínio do discurso “coordenativo” (entre atores políticos) e do “comunicativo” (emanado do ator político para o público-alvo). O contexto político institucional, que não é neutro, ajuda a explicar o porquê do investimento em discursos comunicativos ou coordenativos mais elaborados, reconhecendo que as ideias e o discurso não são somente resultado do exercício de poder, mas também podem dar poder (Schmidt, 2008; 2016; Perissinotto; Stumm, 2017).

As diferentes formas de pensar o poder discursivo das ideias podem ser sistematizadas de três maneiras básicas: poder através das ideias, poder sobre as ideias e poder nas ideias. Neste trabalho interessa especialmente o poder nas ideias (ou ideacional). O poder ideacional mostra-se quando certas ideias gozam de autoridade na estruturação do pensamento ou na institucionalização de certas ideias em detrimento de outras, onde os atores mobilizam as ideias para as mudanças almejadas (Schmidt, 2016; Peters, 2016; Durnova *et al*, 2016). Por isso é importante analisar as condições em que as “novas” ideias sobre o Programa e a Cidadania Financeira foram propagadas, ou seja, a conexão entre os diferentes governos e as equipes técnicas, a relação entre narrativa de atores e prática governamental.

3. METODOLOGIA

Neste trabalho, foi realizada a análise na perspectiva do discurso político sobre o PBF e do discurso técnico sobre as iniciativas de Cidadania Financeira.

A análise da esfera política está baseada no discurso dos chefes do executivo utilizado para a manutenção da política de transferência de renda ao longo dos anos, tendo sido examinados 12 discursos para cada um dos quatro presidentes que governaram o país desde a criação do Programa, totalizando 48.

Trata-se de pronunciamentos oficiais constantes na biblioteca da Presidência da República com menção ao Bolsa Família e às ações de Cidadania Financeira do Programa, tendo sido incluídos também 2 discursos realizados na Câmara dos Deputados. Para o exame da discursividade na esfera técnica, por sua vez, foram selecionados documentos oficiais da pasta responsável pelo PBF, tais como normativas, relatórios de gestão, informes e notícias veiculadas no site do ministério. Foram utilizados também trechos de discursos presidenciais e entrevistas de autoridades e técnicos em jornais e publicações institucionais. Ao todo, foram utilizados 35 documentos¹.

A relação entre as ideias dos dois grupos permitirá compreender o impacto das mudanças na linha do tempo do PBF – uma vertente da sociologia da ação pública que concentra os estudos nas interações dos atores, e como eles atuam e negociam as mudanças com os outros. (Durnova *et al.* 2016; Peters, 2016; Tomazini, 2021).

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO

4.1 As ideias sobre o PBF no discurso político²

Na primeira gestão Lula foi instituído o Bolsa Família, pela Lei nº 10.836/2004, como uma estratégia para combater a pobreza e a desigualdade social no Brasil. Um dia antes, em 8 de janeiro de 2004, foi sancionada a Lei nº 10.835, que instituiu a Renda Básica de Cidadania (RBC). Na mesma época, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), contando com uma Secretaria Nacional de Renda de Cidadania em sua estrutura, contribuindo com a compreensão de que o PBF era o começo da RBC (Suplicy, 2022).

À época, o país enfrentava altos índices de desigualdade social. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2002/2003, 32,6% dos municípios tinham

¹ Em anexo, foram incluídos todos os discursos presidenciais e todos os documentos do discurso técnico analisados. Aqueles mencionados diretamente no artigo constam na bibliografia.

² Para os fins do presente artigo, destaca-se que discurso, narrativa e ideias estão sendo utilizados sem distinção, pois todos estão envolvidos na perspectiva do institucionalismo discursivo apresentada: políticas públicas não se resumem aos interesses dos atores ou aos contextos e arranjos institucionais, mas consideram também as ideias, nas dimensões normativas, teóricas e cognitivas. (Tomazini, 2018).

mais da metade de sua população vivendo na pobreza³. Nesse contexto, o combate à fome se apresentava como tema prioritário para o governo, conforme ilustrado no trecho abaixo:

(...) não poderíamos deixar de assumir o compromisso e honrar muito mais do que um contrato, honrar a nossa origem, **honrar o nosso compromisso de que combater a fome e a miséria tem que ser prioridade do nosso governo**, doa a quem doer (Lula, Cerimônia de entrega de cartões do programa Bolsa Família, 02/02/2005).

O reconhecimento da fome é elemento central na defesa de instituição do PBF, que se baseava no tripé da transferência de renda, das ações complementares e das condicionalidades. Tais pilares materializam outras duas ideias de estruturação do discurso: o reconhecimento da pobreza como um fenômeno multidimensional e da assistência como direito. Foram selecionadas, para evidenciar as mencionadas ideias, respectivamente, as passagens abaixo:

(...)É por isso que queremos que as pessoas se cuidem, **vão para a escola e que, ao mesmo tempo, os adultos possam fazer cursos profissionalizantes e se alfabetizarem**. Isso é fundamental.

(...) E nós sabemos que as obrigações estabelecidas pelo Bolsa Família, na verdade, **são direitos de cidadania**: alimentação sadia; educação básica; saúde preventiva (Lula, Cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família, 20/10/2003).

Vale lembrar que o PBF unificava outros programas sociais, dentre eles o Bolsa Escola. Portanto, havia interesse de mostrar que o programa não apenas transferia renda, mas também contribuía para impulsionar outras iniciativas que auxiliavam no enfrentamento da pobreza, numa lógica de ampla proteção à família.

Ademais, para se efetivar em um país de dimensões continentais, o PBF necessitava da colaboração de diferentes áreas e o envolvimento efetivo de estados e municípios. A respeito da proteção à família e da cooperação federativa, Lula disse:

O próprio nome deixa claro o objetivo do programa: **dar proteção integral a toda a família** e não apenas a alguns de seus membros.

(...)“Estamos construindo uma política nacional de transferência de renda **com a participação de estados e municípios**” (Lula, Cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família, 20/10/2003).

Ressalta-se que o PBF integrava o Fome Zero e seus primeiros anos foram principalmente de consolidação. Houve também reajuste de valores, criação de benefício e expansão de famílias beneficiárias, que passou de 3,6 milhões em 2003 para 12,7 milhões em 2010 (Abrahão; Modesto, 2010)

³<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13594-asi-ibge-lanca-mapa-de-pobreza-e-desigualdade-2003>

Em suma, apesar de algumas alterações no programa, não foram observadas diferenças no discurso nos dois primeiros mandatos de Lula, tendo sido mantidas as seguintes ideias: 1) universalização; 2) combate à fome; 3) multidimensionalidade da pobreza; 4) direito à assistência; 5) proteção à família e 6) gestão descentralizada. A partir desta identificação será observado, nas gestões que se seguiram, como as ideias foram se movimentando no decorrer do tempo, para compreender o impacto das ideias nas mudanças feitas na política pública, na perspectiva do institucionalismo discursivo (Schmidt, 2008; Durnova *et al*, 2016).

Dito isto, inicia-se a comparação com o governo Dilma Rousseff (2011-2016). Constatase no período que, além do Bolsa Família ter continuado como uma das principais políticas públicas para redução da pobreza no país (enquanto parte do Brasil sem Miséria), foram conservados também no discurso presidencial todos os temas explorados por seu antecessor.

Entretanto, vale registrar que nas falas de Dilma houve destaque para mulheres e crianças, embora estes públicos já fossem contemplados no desenho do PBF (com preferência de pagamento à mulher e benefício específico destinado à família com criança). De todo modo, sua abordagem deu ênfase a questões de gênero e ao programa Brasil Carinhoso, lançado em 2012, com vistas à redução da extrema pobreza na primeira infância, conforme exemplos abaixo.

Esta talvez seja uma grande mudança promovida pelo Bolsa Família, no perfil da nossa sociedade: **reconhecimento objetivo e concreto, do papel fundamental da mulher** (Dilma, Celebração dos 10 anos do Programa Bolsa Família, 30/10/2013).

E o Brasil Carinhoso é a ação nascida do Bolsa Família para continuar a luta iniciada lá atrás por Lula contra a situação de pobreza extrema (Dilma, Cerimônia de anúncio de medidas do Programa Brasil Carinhoso, 29/11/2012).

Ressalta-se que a única diferença entre as narrativas dos governos Lula e Dilma foi a visibilidade dada a mulheres e crianças, embora a ideia de proteção à família tenha sido mantida na centralidade do papel feminino na família e na relação com os filhos.

Passando para a análise da gestão seguinte, com o afastamento de Dilma da presidência para enfrentar o processo de *impeachment*, iniciou-se o governo Michel Temer (2016-2018), que deu continuidade ao PBF e, em comparação aos seus antecessores, manteve no discurso os temas “combate à fome” e “gestão descentralizada”.

Houve, ainda, convergência com Dilma quanto à priorização do público da primeira infância, a partir da criação do Programa Criança Feliz⁴, sob o argumento abaixo:

⁴O Brasil Carinhoso, no governo Dilma, e o Criança Feliz, no governo Temer, são mencionados na análise por terem aparecido nos discursos de modo associado ao Bolsa Família, introduzindo protagonismo à primeira infância.

o Criança Feliz (...) visa exatamente a reforçar essa rede de proteção social, não com vistas **apenas ao presente - ao presente eu diria estar presente o Bolsa Família** - mas para o futuro, àqueles que vão dirigir o país no futuro, está presente o Criança Feliz (Temer, Lançamento do Programa Criança Feliz, 05/10/2016).

Nota-se que o tema da primeira infância no governo Dilma era compreendido como parte de um conjunto de políticas de proteção social que, em alguma medida, se complementavam. No governo Temer, em perspectiva oposta, o discurso reforçava a ideia do PBF como um programa voltado somente para transferência de renda. Essa lógica de oposição ao PBF sustenta um tratamento inédito conferido ao Programa desde a sua criação, que se refere à sua prescindibilidade, conforme ilustrado a seguir:

Enquanto houver a extrema pobreza é preciso ter programas desta natureza. **Mas o nosso viso, o nosso objetivo, disse bem Osmar, é, exatamente, em um dado momento, talvez, ser desnecessário o Bolsa Família**, é esta a nossa intenção. (Temer, Cerimônia de anúncio do aumento do Bolsa Família e liberação de recursos para a Educação, 29/06/2016).

Temer considerava, ainda, a ausência de fila para ingressar no PBF um êxito de sua gestão, resultado de uma maior focalização, como constatado na passagem:

(...) no Desenvolvimento Social **a questão do Bolsa Família, a fila no Bolsa Família está zerada, não é, doutor Beltrame? Está zerada, coisa que não acontecia há muito tempo**, havia mil e quinhentos, mil e oitocentos, quinhentos mil que queriam entrar no Bolsa Família (Temer, Abertura da Reunião Ministerial – Palácio do Planalto, 12/04/2018).

As ideias de prescindibilidade do PBF e de ênfase na focalização se posicionam em discordância à discursividade dos governos petistas. Ao admitir que o PBF deveria acabar, ele deixa de ser visto como etapa da universalização e como um direito.

Por fim, passa-se ao governo Bolsonaro (2019-2022) que rompeu com todas as ideias defendidas nas gestões petistas. Conhecido por ter sido um parlamentar bastante crítico ao PBF, em seus discursos presidenciais, seguia sugerindo fragilidade na fiscalização do programa, como demonstra a fala reproduzida abaixo:

Nós, há pouco anunciamos o décimo terceiro para quem ganha Bolsa Família. E fizemos isso não criando mais despesa, **mas combatendo a fraude**. Agora nós queremos que **cada vez menos pessoas precisem do Bolsa Família** (Bolsonaro, Cerimônia alusiva ao Projeto de Irrigação Tabuleiros Litorâneos do Piauí, 14/08/2019).

No trecho, interessa o destaque à focalização. Embora se note uma convergência com Temer sobre a prescindibilidade do programa, esta ideia perde força no decorrer de seu governo, talvez em razão da pandemia de Covid-19, ocorrida no início de 2020.

Para enfrentamento desta crise, foi criado pela Lei 13.982, de 2 de abril de 2020, o Auxílio Emergencial (AE)⁵, que se apropriou de instrumentos já estabelecidos, como o Cadastro Único e o próprio PBF, para garantir o seu pagamento (Ipea, 2022). Neste ambiente, o governo começou a ventilar a notícia de que o PBF seria substituído pelo Programa Auxílio Brasil (PAB), instituído pela Lei nº 14.284/2021. Sobre o programa Bolsonaro comentou:

(...) **mudamos o nome do Bolsa Família para Auxílio Brasil**, mas mais do que a mudança do nome, **nós passamos o Bolsa Família, que pagava em média R\$ 190,00, e passamos a pagar para o programa Auxílio Brasil, no mínimo R\$ 400,00** para 18 milhões de famílias pelo Brasil (Bolsonaro, Cerimônia do Programa Internet Brasil e entrega de títulos fundiários - RN, 17/06/2022).

Nos discursos que mencionam o PAB, nota-se foco na expansão de beneficiários e no valor do benefício. Ao enfatizar o valor do benefício, Bolsonaro reduz o programa à sua função de transferência de renda, assim como feito por Temer, se afastando da ideia de multidimensionalidade da pobreza. Além disso, vale mencionar que o PAB insere um novo elemento para reforçar a contraposição ao Bolsa Família que é a meritocracia.

No PAB, a meritocracia está registrada no artigo 5º da sua lei de criação, com estabelecimento de incentivos ao esforço individual e à emancipação. Nestes termos, a meritocracia dialoga com a ideia de individualização da proteção (alguns podem usufruir) se opondo também à compreensão do PBF como direito. Abaixo, segue trecho para exemplificar a ideia da transferência de renda como ajuda no discurso de Bolsonaro:

Criamos o Auxílio Emergencial **para ajudar aos mais humildes**, depois tornamos permanente o novo Auxílio Brasil (Bolsonaro, Cerimônia de Inauguração da Unidade Básica de Saúde -UBS- Dr. Severino Elias de Paiva Araújo, 05/05/2022).

Apesar de todos os esforços realizados para efetivar o AE e substituir o PBF, no discurso, Bolsonaro se esquivava de qualquer responsabilidade sobre o aumento da vulnerabilidade das famílias brasileiras e chegou a negar que havia fome no país⁶, conforme passagens reproduzidas abaixo:

(...) um ministério de uma importância enorme, é o que tá articulando o novo bolsa família, que alguns querem que você atenda, **mostra um caminhão com osso lá, o povo pegando osso lá, a culpa do Bolsonaro. Eu não fechei nenhum botequim no**

⁵Menciona-se o AE pois a solução encontrada para seu pagamento, a conta digital, repercutiu nas ações de Cidadania Financeira do PBF.

⁶Embora não seja uma fala contida em discurso oficial, foi amplamente divulgada pela mídia, sendo utilizada neste artigo pela sua relevância para demonstrar a oposição de ideia com os governos petistas.

Brasil, eu não tirei emprego de ninguém, não decretei toque de recolher (Bolsonaro, Cerimônia de Anúncios do Governo Federal ao Estado do Paraná, 05/11/2021).

"Fome no Brasil? Fome para valer, não existe da forma como é falado", insistiu Bolsonaro em outro momento no mesmo podcast (G1, "Bolsonaro nega, por duas vezes, escalada da fome no Brasil: 'Não existe da forma como é falado'", 26/08/2022).

Quanto ao último ponto do comparativo de ideias, é importante assinalar que, nos discursos de Bolsonaro, não é mencionada a importância de participação dos estados e municípios para o PBF, demonstrando enfraquecimento da "gestão descentralizada".

Por fim, o Quadro 1, resume as ideias que estruturaram os discursos nos diferentes governos analisados.

Quadro 1 – As ideias sobre o PBF nas narrativas presidenciais (2003 – 2022)

Lula (2003 – 2010)	Dilma (2011 – 2016)	Temer (2016 – 2018)	Bolsonaro (2019 – 2022)
Combate à fome	Combate à fome	Combate à fome	Negação da fome
Universalização	Universalização	Focalização	Focalização
Direito à assistência	Direito à assistência	Prescindibilidade do PBF	Ajuda Meritocracia
Multidimensionalidade da pobreza	Multidimensionalidade da pobreza	Insuficiência de renda	Insuficiência de renda
Proteção à família	1ª infância Empoderamento feminino	1ª infância	Individualização da proteção
Gestão descentralizada	Gestão descentralizada	Gestão descentralizada	Gestão centralizada

Fonte: Elaboração própria.

A presidente da Caixa Econômica Federal, Maria Fernanda Ramos Coelho, classificou o processo de "bancarização" das 2,05 milhões de famílias, até o fim de 2010, como um desafio.

"A Caixa é uma instituição pública e tem em sua missão atuar na promoção da cidadania e redução das desigualdades sociais e regionais"

(...) O Ministério do Desenvolvimento Social fez uma cartilha para distribuir aos beneficiários do Bolsa Família **sobre educação financeira** (G1, "Governo quer incluir beneficiários do Bolsa Família no sistema bancário", 28/10/2009).

Conforme Nogueira da Costa (2008), o intervalo entre 2003 e 2006 foi marcado pelo acesso popular a bancos e a crédito. Embora neste período o incentivo à bancarização das famílias PBF ainda não tivesse sido iniciado, Lula já comentava sobre seu potencial de inclusão para este público:

(...)mais de 10 milhões de brasileiros que hoje vivem abaixo da linha da pobreza **passarão também a ter acesso aos serviços bancários, através de cartões magnéticos como o do Bolsa Família.**

(...)Caminhamos para o **desenvolvimento com justiça social**, baseado na expansão do comércio exterior, **no alargamento cada vez maior do consumo popular** (Lula, evento de comemoração da abertura da conta CAIXA AQUÍ n° 1.000.000, 12/12/2003).

Além de chamar atenção para a compreensão defendida por Lula de que a bancarização era um caminho para o desenvolvimento com justiça social, sublinha-se a referência ao cartão como grande símbolo e promessa para o acesso das famílias PBF ao sistema financeiro.

Em um segundo momento, em 2016, no governo Dilma, passou a ser ofertada a conta poupança simplificada. A modalidade permitia a abertura de contas por meio eletrônico, sem a necessidade da presença física do cliente na agência bancária. Sobre o assunto, a presidente da Caixa, naquele ano, declarou:

"Vamos ampliar a **inclusão bancária dos beneficiários, oferecendo mais segurança, comodidade e acesso aos serviços bancários às famílias**, como o uso do cartão de débito ao realizar compras, saques e pagamentos" (Miriam Belchior, entrevista concedida ao Valor Econômico, 17/03/2016).

No mesmo dia, à Agência Brasil (2016), Tereza Campello, que então ocupava o cargo de ministra na pasta do Desenvolvimento Social, ao anunciar o movimento de bancarização por conta poupança simplificada, disse se tratar de um direito de formalização, de entrar no mercado bancário.

Não foram encontradas falas de Dilma sobre o assunto, talvez porque o lançamento da modalidade tenha ocorrido em meio à crise do processo de *impeachment*. De todo modo, o planejamento do "Projeto Futuro na Mão", única ação educativa realizada para o público PBF em formato de capacitação, foi iniciado em sua gestão embora só tenha sido efetivada em 2018 (MDS, 2018).

O Governo Temer apenas deu continuidade ao PBF sem muitas alterações e isso se refletiu também nas ações de Cidadania Financeira. A análise das ideias que permearam a narrativa nesta gestão serviu principalmente para marcar uma transição discursiva entre os governos petistas e o governo Bolsonaro.

Na gestão Bolsonaro, por sua vez, foram observadas três ações de Cidadania Financeira: a bancarização por conta digital, a disponibilização de cartão com chip e a oferta de crédito consignado.

A experiência acumulada nas políticas de transferência de renda a famílias em situação de vulnerabilidade oportunizou a célere execução do AE no enfrentamento da pandemia de Covid-19. O uso da conta poupança digital para sua disponibilização foi determinante para a adoção desta modalidade de pagamento no âmbito do PBF, conforme permissão estabelecida a partir da Lei nº 14.075, de 22 de outubro de 2020.

Quanto à conta digital, não foram identificadas declarações de Bolsonaro. Em reportagem do Correio Braziliense em agosto de 2020, o então Presidente da Caixa, Pedro Guimarães, disse que a ideia era utilizar a experiência do AE para que o beneficiário PBF acessasse seu benefício sem precisar ir a uma agência bancária. O ponto de vista do ministério foi noticiado na sua página eletrônica, em dezembro de 2020, quando a Secretária responsável pelo PBF afirmou que o uso da poupança digital ampliava as opções de pagamento e promovia a maior inclusão bancária já vista no programa.

Sobre o cartão com chip, a medida ocorreu por meio da celebração de contratos que previam sua emissão para famílias que entraram nas expansões do programa e que não possuíam o artefato⁷. Registra-se que não foram encontradas manifestações de autoridades a respeito do tema, assim como também ocorreu para o consignado.

A oferta do consignado para o público PBF foi autorizada pela Lei nº 14.431, de 03 de agosto de 2022. Apesar de ter havido manifestação da Presidência na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.223/2022 fazendo referência à medida como um instrumento de isonomia e dignidade da pessoa humana, esse argumento parece ter sido utilizado de modo pontual, prevalecendo a ideia de empreendedorismo conforme transcrição abaixo:

O objetivo do empréstimo consignado é permitir que famílias do Auxílio Brasil, hoje sem acesso a crédito – muitas delas endividadas e pagando juros altos –, **possam reorganizar-se financeiramente, empreender e buscar autonomia** (MDS, “Empréstimo consignado para beneficiários do Auxílio Brasil já está disponível”, 27/09/2022).

Assim, tendo em mente todos os aspectos apresentados, foi elaborado novo Quadro-resumo (2), visando ilustrar como as ideias utilizadas para a sustentação da narrativa sobre o PBF se relacionaram com o discurso de Cidadania Financeira.

⁷ <https://www.gov.br/mds/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/contratos/Contratotrajado26.07.pdf>; e <https://www.gov.br/mds/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/contratos/Contrato022022 Cartes.pdf>

Quadro 2 – Manifestação das ideias sobre o PBF nas ações de Cidadania Financeira

Gestão	Ideias que sustentam a narrativa sobre o PBF	Discurso de Cidadania Financeira
Lula e Dilma	Universalização Combate à fome Direito} Multidimensionalidade da pobreza Proteção da família Gestão descentralizada	Justiça social e emancipação
Bolsonaro	Focalização Negação da fome Ajuda Insuficiência de renda Proteção individual Gestão centralizada	Meritocracia, empreendedorismo e serviços

Fonte: Elaboração própria.

A síntese permite compreender que as ideias tiveram um impacto diferenciado no discurso sobre a Cidadania Financeira, em uma perspectiva de que “as mudanças são resultado de uma injunção de retóricas políticas e de lógicas globais adotadas pelo Estado que transformam os comportamentos e as crenças dos atores de um dado setor” (Tomazini, 2021).

4.2 Dimensões de Cidadania Financeira

Neste tópico, pretende-se discutir a promoção de Cidadania Financeira no âmbito do PBF na perspectiva das suas quatro dimensões: inclusão financeira, educação financeira, proteção ao consumidor e participação (Bacen, 2018).

Quanto à inclusão financeira, vale ressaltar o cartão como maior representação simbólica do programa: dos governos, por estampar suas logomarcas, e da Cidadania Financeira, por possibilitar acesso ao benefício e a serviços bancários. Ademais, esta dimensão se concretiza de modo mais evidente nos três processos de bancarização já descritos: contas simplificadas (corrente e poupança) e conta poupança digital.

Verifica-se que houve uma mudança ao longo dos anos quanto à aceitação do uso da bancarização como estratégia de promoção de Cidadania Financeira no PBF. Durante as gestões petistas, ela ocorria de forma paulatina (a maioria das famílias não era bancarizada) devido ao potencial risco de endividamento e outras eventuais dificuldades. Tal posicionamento não foi mantido na gestão Bolsonaro, considerando a rápida implementação da conta digital para todas as famílias e da oferta do crédito consignado.

Nesse sentido, parece que a pandemia oportunizou a efetivação de alternativas que vinham sendo desenvolvidas, considerando que a Caixa já trabalhava no aplicativo para digitalização das contas e que o ministério procurava modernizar serviços e reduzir custos contratuais (Arruda *et al.* 2021). Desse modo, tendo o governo avaliado como bem-sucedida a

experiência de operacionalização do pagamento AE, as soluções desse projeto piloto em grande escala encontraram um contexto político-institucional para se viabilizarem no PBF.

Nota-se que o programa tem grande potencial de contribuir com a promoção da Cidadania Financeira, tendo em vista o universo de 21 milhões de famílias participantes⁸ e a inovação da regra de abertura automática de conta digital no ingresso ao PBF. No entanto, ainda que tenha ocorrido um significativo aumento no número de famílias com conta, não houve avanço em relação às demais dimensões de Cidadania Financeira, o que tende a restringir a inclusão bancária à oferta de mais uma ferramenta de consumo.

Quanto à educação financeira, trata-se de elemento fundamental para o pleno exercício da Cidadania Financeira, na medida em que objetiva capacitar as pessoas para tomar melhores decisões e construir uma base sólida de segurança financeira presente e futura. Ressalta-se que todas as estratégias de educação financeira voltadas ao público PBF ocorreram de forma associada aos processos de inclusão bancária. Como visto, nos movimentos de inclusão bancária ocorrido nos governos petistas houve a elaboração de cartilhas e as capacitações do “Projeto Futuro na Mão” (MDS, 2018).

Na bancarização por conta digital, embora houvesse previsão de estabelecimento de estratégias de educação financeira, não foram encontradas informações sobre capacitação e nem elaboração de materiais a serem distribuídos aos beneficiários PBF. É importante registrar que, mesmo com os altos riscos envolvidos na oferta do crédito consignado, sua implementação também não foi acompanhada de ação educativa.

Constata-se que as estratégias de educação financeira existentes precisam ser revistas e dialogar com temas atuais como juros, endividamento, tecnologias, apostas e fraudes. A temática não tem recebido a devida importância e ocorre de forma inconsistente, demonstrando pouco avanço da segunda dimensão da Cidadania Financeira.

A dimensão relativa à proteção, por sua vez, será discutida em torno de três assuntos: abertura automática de conta digital para recebimento do benefício; dificuldade de uso de dispositivos eletrônicos pelo público e condições de oferta do consignado.

No que tange aos três processos de bancarização, chama a atenção o fato de a adesão às contas deixar de ser voluntária (contas simplificadas) e passar a ser automática (conta digital). Arruda *et al.* (2021) demonstram preocupação com essa abertura automática de conta no que diz respeito ao grau de invasividade com que a medida pode ser percebida quando analisada sob a ótica das liberdades individuais.

Nesse sentido, Rego e Pinzani (2014) discutem a invisibilidade associada à pobreza refletida no fato do indivíduo em situação de vulnerabilidade não possuir voz sobre decisões de

⁸https://www.mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Bolsa_Familia/Informes/2023/Informe_Bolsa_Familia_N_8.pdf.

governo que lhe concerne, podendo perder autonomia ao ser posicionado como objeto e não sujeito de políticas públicas.

Vale dizer que, ao entrar no programa, o responsável familiar (RF), em nome de quem a conta é automaticamente aberta, pode se opor a ela. Entretanto, é preciso admitir que talvez o RF desconheça sua nova condição de cliente do banco, considerando que a complexidade do assunto demanda uma estratégia de comunicação robusta que aparentemente não ocorreu. Como as famílias que já estavam no programa foram migradas para a conta digital e puderam continuar usando o antigo cartão PBF como sempre, é plausível supor que muitas pessoas não saibam que têm conta no banco.

Sobre digitalização de serviços, vale refletir sobre a construção de projetos de inclusão social que desconsideram vulnerabilidades. Apesar da inovação advinda com a conta digital, não devem ser ignoradas as dificuldades de uso de dispositivos eletrônicos pelo público PBF. Muitas vezes o manuseio de aplicativos digitais pode passar longe de ser trivial para a população vulnerável, seja por problemas do aparelho celular, de conexões à internet, falta de familiaridade com este tipo de tecnologia, dentre outros (Bartholo *et al.*, 2020).

A este respeito, ressalta-se que o ministério optou pela manutenção do uso do tradicional cartão PBF associado às novas formas de acesso digital ao benefício (MDS, 2020). À época, pesquisas sinalizavam que, para respondentes com menor renda, o atendimento bancário mais utilizado no período pós-pandemia seria híbrido, com necessidade de atendimento digital e presencial (Bacen, 2021).

Passando ao último ponto da proteção, o consignado, embora se relacione também à inclusão, foi tratado aqui por ter sido suspenso, constitucionalmente contestado e questionado pela mídia e por órgãos de controle (especialmente por ter sido implementado em período eleitoral). Diferentemente dos processos de bancarização, não foi discutido ao longo dos anos, fato que gerou desconfiança sobre sua motivação, efetividade e segurança.

Apesar de ter sido noticiado, não foram realizadas ações de educação financeira quando da oferta do consignado, sendo assumido o risco de exposição do público PBF ao endividamento. Como constatado após as eleições de 2022, 1 a cada 6 beneficiários havia contraído empréstimo, comprometendo o benefício da família (Comissão de Transição Governamental, 2022).

Portanto, sob a ótica da proteção, entende-se que, considerando eventuais dificuldades das famílias no acesso às tecnologias, a manutenção do uso do cartão tradicional no processo de digitalização bancária foi uma medida prudente. Por outro lado, há fragilidade na alteração da forma de adesão à conta digital (de voluntária para automática) e na oferta do consignado. Ressalta-se, que as medidas aconteceram sem acompanhamento de ações educativas, pouca comunicação com os usuários e sem o envolvimento dos demais entes federativos.

A articulação com os entes federados reflete os resultados relativos à dimensão de participação. Na inclusão bancária das gestões petistas, estados e municípios foram informados do seu papel no processo, receberam materiais para orientar as famílias e atuaram em ações de capacitação. De modo diferente, na gestão Bolsonaro, houve enfraquecimento da articulação com as gestões locais, pouca disponibilização de materiais informativos e baixa frequência na comunicação. Nesta perspectiva, pode-se dizer que a quarta dimensão esteve fragilizada.

A partir da análise das ideias sobre o PBF no discurso político e da influência deste movimento nas ações de Cidadania Financeira foi possível desenvolver a relação contida no Quadro 3.

Quadro 3 – Relação entre narrativa e ocorrências nas dimensões de Cidadania Financeira no âmbito do PBF

Narrativa sobre Cidadania Financeira	Concepção correlacionada	Escopo	Ações	Ocorrências nas dimensões de Cidadania Financeira
Justiça social e emancipação (Governos Dilma e Lula)	Direito à assistência (responsabilidade do Estado)	Inclusão das famílias ao sistema bancário	Uso e manutenção do cartão PBF	Inclusão: aproximadamente 30% das famílias bancarizadas
	Beneficiário como sujeito da política	Autonomia e segurança para o beneficiário na relação com o banco	Bancarização por conta corrente simplificada	Educação: elaboração de cartilhas e realização do Projeto Futuro na Mão
	Gestão Descentralizada	Competências compartilhadas entre os entes federados na atuação para a CF	Bancarização por conta poupança simplificada Projeto Futuro na Mão	Proteção: beneficiários tinham opção de aderir ou não às contas e receberam material informativo Participação: estados e municípios atuaram na comunicação com beneficiários e nas ações educativas

Narrativa sobre Cidadania Financeira	Concepção correlacionada	Escopo	Ações	Ocorrências nas dimensões de Cidadania Financeira
Meritocracia empreendedorismo e serviços (Governo Bolsonaro)	Ajuda (responsabilidade do indivíduo)	Acesso a ferramentas de consumo	Bancarização por conta poupança digital	<p>Inclusão: aproximadamente 95% das famílias bancarizadas</p> <p>Educação: não se tem conhecimento de elaboração de material ou realização de cursos capacitação (embora tenham sido previstas)</p> <p>Proteção: a oferta de crédito desassociada de educação financeira, sem debate com a sociedade e sem participação dos entes federados</p> <p>Participação: estados e municípios não foram envolvidos nos processos</p>
	Beneficiário como objeto de política pública	Automatização e facilitação de acesso a bancos e crédito		
	Gestão centralizada	Competências concentradas no governo federal na atuação para a Cidadania Financeira	Cartão com chip Empréstimo Consignado	

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que as ideias de sustentação do discurso político influenciaram a narrativa técnica e a prática de Cidadania Financeira. Na discursividade voltada à justiça social e emancipação, embora o resultado não seja robusto e consistente, houve esforço de desenvolvimento de todas as dimensões de Cidadania Financeira. Por outro lado, as ações orientadas à meritocracia, empreendedorismo e serviços, indicou um avanço significativo na dimensão da inclusão, com completa bancarização das famílias, mas retrocesso em caminhos já pavimentados relativos à educação, proteção e participação.

As concepções relacionadas às narrativas de Cidadania Financeira retratam o poder ideacional que se mostra quando certas ideias gozam de autoridade na estruturação do pensamento ou na institucionalização de certas ideias em detrimento de outras (Schmidt, 2008, 2016; Tomazini, 2021; Durnova *et al*, 2016). A oposição das concepções é o que parece ter alterado a rota da condução das ações de Cidadania Financeira no âmbito do Bolsa Família.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificou-se neste trabalho que, à medida que ocorreram mudanças políticas, sociais e institucionais, as ideias presentes nos discursos políticos sobre o Bolsa Família se transformaram, influenciando tanto a narrativa quanto as ações de Cidadania Financeira adotadas para o programa.

No que se refere ao discurso político, destaca-se a completa oposição de ideias de sustentação do PBF entre os governos petistas e o governo Bolsonaro (Quadro I).

Um bom exemplo desse antagonismo pode ser observado na transição do reconhecimento do programa de obrigação para favor do Estado. Essa perspectiva acentua o interesse em “portas de saída” e, implicitamente, responsabiliza o beneficiário pela situação de vulnerabilidade, reforçando estigmas sociais vividos pelas famílias beneficiárias.

Essa lógica favorece a compreensão da desigualdade enquanto desafio particularizado (não sistêmico), enfraquecendo a visão multicausal das vulnerabilidades e a relacionando de modo mais específico à “insuficiência de renda” e à “proteção individual”. Assim, esvazia-se a responsabilidade do Estado no enfrentamento das injustiças, fragiliza-se a atuação dos entes federativos e abre-se brechas para que autoridades neguem o problema ao invés de buscar solucioná-lo.

No que se refere ao discurso técnico sobre Cidadania Financeira, nas ações orientadas à justiça e emancipação social, houve maior desenvolvimento de medidas relativas à educação, proteção e participação. Apesar disso, os resultados não foram significativos e seria preciso consistência no fortalecimento de todas as dimensões da Cidadania Financeira para que as famílias pudessem realmente usufruir dos seus benefícios.

Por outro lado, nas ações amparadas no conceito de mérito, empreendedorismo e serviços (abertura automática de conta digital e consignado), mesmo com riscos de o beneficiário desconhecer sua condição de cliente bancário, de dificuldade de acesso a tecnologias ou de endividamento das famílias, as medidas não foram acompanhadas de investimento em proteção, educação ou participação dos entes federados. Embora o número de famílias bancarizadas seja expressivo, indicando avanço em termos de inclusão, as demais dimensões da Cidadania Financeira ficaram desfavorecidas.

Neste sentido, entende-se que é preciso ter cautela em ofertar serviços financeiros a famílias em situação de vulnerabilidade. Se não forem bem dimensionadas, as medidas podem reproduzir desigualdades ou contribuir para decisões financeiras prejudiciais, se tornando um verniz discursivo que não se efetiva em direitos.

Por fim, destaca-se que a análise proposta pode contribuir com melhorias operacionais e promover direitos por meio do desenvolvimento de estratégias de comunicação mais eficazes, do estímulo ao debate público qualificado, do enfrentamento de estigmas associados ao programa, da criação de indicadores para avaliação de impacto e, conseqüentemente, do fortalecimento de todas as dimensões da Cidadania Financeira.

REFERÊNCIAS

- ABRAHÃO, J. C.; MODESTO, L. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010.
- AGÊNCIA BRASIL. **Bolsa Família terá conta poupança na Caixa Econômica**. Brasília, 17 mar de 2016.
- ARRUDA, P.L.; ANDRADE, M.L.; FALCÃO, T.; BARBOSA, D. T.; MORGANDI, M. **The payment system used by Auxílio Emergencial: introduction of the digital social account, and the banking of more than 100 million people in 9 months**. Technical Note no. 2. World Bank. Brasília, 2021.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **O que é Cidadania Financeira**. Brasília, 2018.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Cidadania Financeira**. Brasília, 2021.
- BARTHOLO, L.; PAIVA, A.B.; NATALINO, M.; LICIO, E.C.; PINHEIRO, M. B. **As transferências monetárias federais de caráter assistencial em resposta à Covid-19: mudanças e desafios de implementação**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 72).
- BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família**. 20 out de 2003.
- BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Evento de comemoração da abertura da conta CAIXA Aqui nº 1.000.000**. 12 nov de 2003.
- BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Cerimônia de entrega de cartões do programa Bolsa Família**. 02 fev de 2005.
- BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Cerimônia de anúncio de medidas do Programa Brasil Carinhoso**. 29 nov de 2012.
- BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Celebração dos 10 anos do Programa Bolsa Família - Brasília/DF**. 30 out de 2013.
- BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lançamento do Programa Criança Feliz - Brasília/DF**. 05 out de 2016.
- BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Cerimônia de anúncio de aumento do Bolsa Família e liberação de recursos para a Educação - Brasília/DF**. 29 jun. de 2016.
- BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Abertura da Reunião Ministerial – Palácio do Planalto**. 12 abr. de 2018.
- BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Cerimônia alusiva ao Projeto de Irrigação Tabuleiros Litorâneos do Piauí**. 14 ago de 2019.
- BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Cerimônia do Programa Internet Brasil e entrega de títulos fundiários – RN**. 17 jun. 2022.
- BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Cerimônia de Inauguração da Unidade Básica de Saúde (UBS) Dr. Severino Elias de Paiva Araújo**. 05 mai de 2022.
- BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Cerimônia de Anúncios do Governo Federal ao Estado do Paraná**. 05 nov de 2021.

BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **2º Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira**. 17 nov.de 2010.

BRASIL. **Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004**. Institui a Renda Básica de Cidadania e dá outras providências. DOU, Brasília, DF, 9 jan. 2004. Seção 1, p.1.

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. DOU, Brasília, DF, 12 jan. 2004. Seção 1, p.1.

BRASIL. **Decreto nº 7.013, de 19 de novembro de 2009**. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. DOU, Brasília, 23 nov. 2009.

BRASIL. **Lei 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. DOU, Brasília, 2 abr. 2020. Edição 64-A, Seção 1-Extra, p.1.

BRASIL. **Lei nº 14.075, 22 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a conta do tipo poupança social digital; e altera as Leis n. os 13.982, de 2 de abril de 2020 e 14.058, de 17 de setembro de 2020. DOU, Brasília, 23 out. 2020. Edição 204, Seção 1, p.1.

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. os 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. DOU, Brasília, 30 dez. 2021. Edição 246, Seção 1, p. 1.

BRASIL. **Lei nº 14.431, de 3 de agosto de 2022**. Altera as Leis nº s 10.820, de 17 de dezembro de 2003; 8.213, de 24 de julho de 1991, e 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para ampliar a margem de crédito consignado aos empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, aos segurados do regime próprio de previdência social dos servidores públicos federais, aos servidores públicos federais e aos segurados do Regime Geral de Previdência Social e para autorizar a realização de empréstimos e financiamentos mediante crédito consignado para beneficiários do benefício de prestação continuada e de programas federais de transferência de renda, a Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, para dispor sobre a restituição de valores aos cofres públicos, e a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, para alterar procedimentos relativos à concessão do Auxílio-Inclusão Produtiva Urbana. DOU, Brasília, 4 ago. 2022. Edição 147, Seção 1, p. 5.

CAMPBELL, John L. Ideas, politics and public policy. **Annual Review of Sociology**, v. 28, p.21-38, 2002. DOI:<https://doi.org/10.1146/annurev.soc.28.110601.141111>

COMISSÃO DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL 2022. **Relatório final do Grupo técnico de Desenvolvimento Social**. Brasília, dez. 2022.

CORREIO BRAZILIENSE. **Caixa anuncia que pagamento do Bolsa Família poderá ser digital.** Brasília, 26 ago. de 2020.

DURNOVA, A.; FISCHER, F.; ZITTOUN, Philippe. Discursive approaches to public policy: politics, argumentation, and deliberation. In: PETERS, B.G.; ZITTOUN, P. (ed) **Contemporary Approaches to public policy.** Palgrave Macmillan, London p. 35-56, 2016.

FLAIRCLOUGH, N. **Discurso e Mudança Social.** Coordenadora de tradução. Revisão técnica e prefácio Isabel Magalhães. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001, 316 p.

G1. **Governo quer incluir beneficiários do Bolsa Família no sistema bancário.** 28 out de 2009.

G1. **'Razões eleitoreiras', diz Miriam Leitão sobre crédito consignado a beneficiários do Auxílio Brasil.** 04 ago de 2022.

G1. **Bolsonaro nega, por duas vezes, escalada da fome no Brasil: 'Não existe da forma como é falado'.** 26 ago. 2022.

HANAI, J. L. **Potenciais e Limites da Análise de Discurso Crítica em Administração Pública: Rompendo com a Afirmação do Óbvio.** XLV Encontro da ANPAD. Versão on-line, 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE lança Mapa de Pobreza e Desigualdade 2003.** Notícias. Brasília, 18 dez. 2008 (atualizado).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise,** n. 29. Brasília, IPEA, 2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Entrevista: Futuro na Mão – educação financeira para beneficiárias do Bolsa Família.** In: Cadernos de Estudos nº 30. Desenvolvimento Social em Debate. Brasília, 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Bolsa Família passa a ser creditado na conta Poupança Social Digital.** Notícia. Brasília, 1 dez de 2020.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Empréstimo consignado para beneficiários do Auxílio Brasil já está disponível.** Notícia. Brasília, 27 set de 2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Informe nº 008 - Pagamento de benefícios do Bolsa Família de maio de 2023.** Brasília, 23 mai de 2023.

PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideais importam. **Revista de Sociologia e Política.** v. 25, n. 64, p. 121-148, dez. 2017. DOI <https://doi.org/10.1590/1678-987317256403>

PETERS, B.G. Institutionalism and public policy. In: PETERS, B.G.; ZITTOUN, P. (ed) **Contemporary Approaches to public policy.** Palgrave Macmillan, London, p. 57-72, 2016.

REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família – 2ª edição revista e ampliada** (p. 47). Editora Unesp. 2014.

SCHMIDT, V. A. Discursive Institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. **Annual Review of Political Science,** 11 , p.303-26, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>

SCHMIDT, V. A. **Discursive Institutionalism: understanding policy in context**. In: FISCHER, F.; TORGERSON, D; DURNOVÁ, A; ORSINI, M. Handbook of Critical Policy Studies Edward Elgar Pub, 2016.

SUPLICY, E. M. **Renda de Cidadania**. 1ª edição (versão digital). Cortez Editora. São Paulo, 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.223**. Relator Ministro Nunes Marques. Despacho. DJE nº 170, divulgado em 25/08/2022.

TOMAZINI, Carla. Mudança de políticas públicas: a força das ideias. In: OLIVEIRA, O. P. de; HASSENTEUFEL, P. (Eds.). **Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, p. 201–223, 2021.

TOMAZINI, Carla. As análises cognitivas de políticas públicas: uma agenda de pesquisa. **Revista Política Hoje**. v. 27, n. 1, p. 25-41, 2018. DOI: <https://doi.org/10.51359/1808-8708.2018.239107>

VALOR ECONÔMICO. **Caixa vai emitir bandeira Elo para pagar benefícios do Bolsa Família**. 17 mar. 2016.

ZITTOUN, Phillipe. A abordagem pragmática das políticas públicas. In: OLIVEIRA, O. P. de; HASSENTEUFEL, P. (Eds.). **Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, p.114-134, 2021.

Julia Ximenes

<https://orcid.org/0000-0001-6154-4122>

Doutora em Sociologia Política e Pós-Doutora e Mestra em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Professora do mestrado e doutorado profissional da Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

juliamximenes@gmail.com

Gláucia Coelho

<https://orcid.org/0009-0000-3084-1474>

Mestra em Governança e Desenvolvimento pela Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap). glauciacoeelho@gmail.com