



Escola Nacional de Administração Pública

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA
E DESENVOLVIMENTO

ANÁLISE DO DISCURSO COMO PRÁTICA SOCIAL: A
RELAÇÃO ENTRE NARRATIVA E RESULTADOS DE
CIDADANIA FINANCEIRA NO ÂMBITO DO PROGRAMA
BOLSA FAMÍLIA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

GLAUCIA ALICE COELHO DE SOUZA

BRASÍLIA – DF

2023

**ANÁLISE DO DISCURSO COMO PRÁTICA SOCIAL: A
RELAÇÃO ENTRE NARRATIVA E RESULTADOS DE
CIDADANIA FINANCEIRA NO ÂMBITO DO PROGRAMA
BOLSA FAMÍLIA**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Governança e Desenvolvimento da
Escola Nacional de Administração Pública -
ENAP como requisito para obtenção do título de
Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluna: Gláucia Alice Coelho de Souza

Orientador: Prof. Dr. Daniel Aquino Ximenes

Brasília - DF

2023

S729a Souza, Gláucia Alice Coelho de
Análise do discurso como prática social: a relação entre narrativa e resultados de cidadania financeira no âmbito do Programa Bolsa Família / Gláucia Alice Coelho de Souza. -- Brasília: Enap, 2023.
135 f. : il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2023.

Orientação: Prof. Dr. Daniel Aquino Ximenes.
1. Programa Bolsa Família. 2. Programa Social. 3. Cidadania Financeira. 4. Prática Social. 5. Institucionalismo Discursivo. 6. Análise Crítica do Discurso. 7. Políticas Públicas. 8. Política Social. I. Título. II. Ximenes, Daniel Aquino orient.

CDD 353.53

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB1/1425

GLÁUCIA ALICE COELHO DE SOUZA

**ANÁLISE DO DISCURSO COMO PRÁTICA SOCIAL: A RELAÇÃO
ENTRE NARRATIVA E RESULTADOS DE CIDADANIA
FINANCEIRA NO ÂMBITO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 01 de setembro de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Daniel Aquino Ximenes

Escola Nacional de Administração Pública - Orientador

Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes

Escola Nacional de Administração Pública - Docente Permanente

Prof. Dr. Luis Henrique da Silva de Paiva

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (Licenciado)

BRASÍLIA

2023

A todos que cooperam para o desenvolvimento de
um país mais justo e igualitário.

AGRADECIMENTOS

Ao escrever os meus agradecimentos, faço uma reflexão sobre a trajetória que percorri durante o Mestrado, iniciado em meio à pandemia devastadora do Covid-19 que tirou a vida de tantas pessoas no Brasil.

Nesse sentido, gostaria de expressar a minha gratidão, primeiramente, ao plano espiritual pela dádiva da vida.

À minha família, pela compreensão e incentivo. Vocês são o meu mais sólido alicerce, minha inspiração e meu refúgio.

Ao Professor Daniel Ximenes, por sua generosidade, disponibilidade, excelência e profissionalismo. Sua orientação foi um privilégio, que contribuiu de maneira valiosa para o desenvolvimento da pesquisa e para o meu crescimento pessoal.

Aos demais professores da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pela notável competência no ensino e pela atuação comprometida no aprimoramento das políticas públicas.

À Coordenação do Curso e a todos os colaboradores da ENAP, pelo suporte proporcionado durante todo o percurso.

Aos membros da banca examinadora, por gentilmente terem aceitado o convite e dedicado tempo e esforço para avaliar esta dissertação. A experiência e o conhecimento de todos são inestimáveis para este trabalho.

Aos colegas da 4ª turma do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento, pela ótima convivência e pelos importantes aprendizados. Ter a companhia de vocês nesta jornada foi enriquecedor.

À equipe do Departamento de Operação, da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, pela contribuição técnica e apoio para finalizar a dissertação.

Aos meus amigos, por toda partilha e encorajamento. A presença de vocês em minha caminhada é verdadeiramente significativa.

A todos, muito obrigada.

... Há de existir alguém que lendo o que eu escrevo
dirá... isto é mentira! Mas, as misérias são reais.

... O que eu revolto é contra a ganância dos homens
que espremem uns aos outros como se espremesse
uma laranja

(Carolina Maria de Jesus - Quarto de Despejo)

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACD - Análise Crítica do Discurso
ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
AE - Auxílio Emergencial
AEF-Brasil - Associação de Educação Financeira do Brasil
BACEN - Banco Central
CAIXA - Caixa Econômica Federal
CGU - Controladoria Geral da União
CIT - Comissão Intergestores Tripartite
CONGEMAS - Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social
DATAPREV - Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência
EBC - Empresa Brasil de Comunicação
ENEF - Estratégia Nacional de Educação Financeira
FEBRABAN - Federação Brasileira de Bancos
FONSEAS - Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MDS - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
MI - Mandado de Injunção
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAB - Programa Auxílio Brasil
PBF - Programa Bolsa Família
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PT - Partido dos Trabalhadores
RBC - Renda Básica de Cidadania
SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
STF - Supremo Tribunal Federal
SAGICAD - Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único
SUAS - Sistema Único da Assistência Social
TCU - Tribunal de Contas da União

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Alteração da identidade visual do cartão PBF

Figura 2: Tecnologias desenvolvidas na ação de educação financeira - Anexo I

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução da quantidade de famílias bancarizadas (2008 a 2012) - Anexo I

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Percurso das ideias nas narrativas presidenciais (2003 – presente)

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

Quadro 3: Relação entre narrativa e resultados de Cidadania Financeira no âmbito do PBF

Quadro 4: Identificação de personas relativas às mulheres atendidas pelo PBF - Anexo I

Quadro 5: Serviços ofertados por tipo de conta - Anexo I

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Aspectos gerais do processo de bancarização - Anexo I

RESUMO

Esta dissertação de mestrado pretende investigar, na perspectiva da Análise Crítica do Discurso (especialmente do institucionalismo discursivo), como as narrativas governamentais, considerando distintos contextos político-institucionais, se expressam nos resultados de Cidadania Financeira do Programa Bolsa Família (PBF). Para tanto, foram observadas inicialmente três posições-sujeitos: (i) a posição sujeito-político, baseada na discursividade dos presidentes da república desde a criação do Programa; (ii) a posição sujeito-especialista, constituída pela narrativa elaborada pelos representantes técnicos do Governo que atuam diretamente com o programa; e (iii) a posição sujeito-jornalista, para evidenciar o tratamento dado pela mídia ao assunto. Em seguida, foram avaliadas as ações de inclusão dos beneficiários PBF ao sistema financeiro sob o prisma da Cidadania Financeira e de suas quatro dimensões (categorias), quais sejam: inclusão, educação, proteção e participação. Por fim, as narrativas foram relacionadas aos resultados e, amparando-se nos conceitos de “instrumentação de políticas públicas” e de “poder simbólico”, ficou demonstrado como ideias e categorias se influenciaram e em que medida as ações de Cidadania Financeira se efetivaram como direito e/ou reforçaram valores elitistas dominantes.

Palavras Chaves: Programa Bolsa Família; Cidadania Financeira; Análise Crítica do Discurso; Institucionalismo Discursivo.

ABSTRACT

This master's degree dissertation aims to investigate, from the perspective of Critical Discourse Analysis (especially discursive institutionalism), how government narratives, considering different political-institutional contexts, are expressed in the Financial Citizenship (Financial Literacy) results of the “*Bolsa Família*” Program. To this end, three subject-positions were initially observed: (i) the subject-political position, based on the discursiveness of the presidents of the republic since the creation of the Program; (ii) the subject-specialist position, constituted by the narrative elaborated by the technical representatives of the Government who work directly with the program; and (iii) the subject-journalist position, to highlight the treatment given by the media to the subject. Next, the actions of inclusion of Program beneficiaries in the financial system were evaluated from the perspective of Financial Citizenship (Financial Literacy) and its four dimensions (categories), namely: inclusion, education, protection and participation. Finally, the narratives were related to the results and, based on the concepts of "instrumentation of public policies" and "symbolic power", it was demonstrated how ideas and categories influenced each other and to what extent the actions of Financial Citizenship (Financial Literacy) became effective as a right and/or reinforced dominant elitist values.

KEYWORDS: “*Bolsa Família*” Program; Financial Citizenship (Financial Literacy); Critical Discourse Analysis; Discursive Institutionalism.

Sumário

1. INTRODUÇÃO	12
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	15
3. METODOLOGIA.....	22
3.1. Análise do Discurso e institucionalismo discursivo.....	22
3.2. Relato das atividades	25
4. ANÁLISE DOS DADOS.....	27
4.1. Discursos político, técnico e jornalístico	28
4.1.1. Governos Luiz Inácio Lula da Silva 1 e 2.....	28
4.1.2. Governos Dilma Vana Rousseff 1 e 2.....	37
4.1.3. Governo Michel Miguel Elias Temer Lulia	45
4.1.4. Governo Jair Messias Bolsonaro.....	49
4.1.5. Governo Luiz Inácio Lula da Silva 3	61
4.2. Dimensões de Cidadania Financeira no PBF	65
4.2.1. Inclusão financeira	66
4.2.2. Educação	69
4.2.3. Proteção.....	71
4.2.4. Participação	74
4.3. Discussão de resultados	77
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	89
ANEXO I	95
BIBLIOGRAFIA.....	120
ANEXO II	127

1. INTRODUÇÃO

“Dê ao homem um peixe e ele se alimentará por um dia. Ensine um homem a pescar e ele se alimentará por toda a vida”. O provérbio sintetiza uma das mais frequentes críticas realizadas ao Programa Bolsa Família (PBF), que geralmente são realizadas no sentido de o caracterizar como uma política pública de caráter meramente assistencialista.

Em contrapartida, é atribuída a Pepe Mujica a seguinte citação: “Dizem que não se deve dar o peixe ao povo, que se deve ensiná-lo a pescar. Mas, se lhe tiramos o barco, os anzóis e a vara de pescar, temos que começar por lhe dar o peixe”.

De forma mais imediata, as afirmações podem fazer referência a disputas ideológicas entre orientações à direita e à esquerda do espectro político. Entretanto, podem aludir, também, à complexidade da operacionalização do maior e mais duradouro programa de transferência de renda condicionada do país, criado no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

Desde sua implementação, o PBF passou por várias mudanças, sendo as mais profundas ocorridas nos últimos anos do Governo Bolsonaro, resultantes, especialmente, do enfrentamento da pandemia do novo coronavírus e da corrida eleitoral de 2022.

Dentre as principais alterações, destacam-se a substituição do PBF pelo Programa Auxílio Brasil (PAB), efetivada por meio da Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021 e a retomada do PBF, com a edição da Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023.

Este será o fio condutor inicial da investigação pretendida neste trabalho uma vez que a alternância de poder entre os chefes do executivo, especialmente entre aqueles que representam posições político-ideológicas antagônicas, evidenciaram como as ideias a respeito da referida política pública se definiram e como elas foram sendo modificadas ao longo dos anos.

A comparação possibilita tanto observar a oposição no discurso utilizado para a manutenção (ou não) da política de transferência condicionada de renda, quanto o impacto do discurso enquanto prática social, que por vezes pode servir para a reprodução simbólica de poder, dominação e desigualdade. No capítulo dedicado à apresentação do referencial teórico, a compreensão do discurso enquanto prática social e sua eventual relação com o poder simbólico será tratada com mais profundidade.

Quanto aos efeitos práticos do discurso, será possível perceber como o entendimento sobre o Programa foi adquirindo novas nuances e como influenciou a tomada de decisão e os resultados das medidas adotadas pelos diferentes governos.

Despertou o interesse para essa pesquisa, em especial, o tratamento dado à temática da Cidadania Financeira no âmbito do Bolsa Família, que se exprime de modo mais evidente nos movimentos de incentivo à inclusão bancária das famílias beneficiárias e na oferta de crédito para este público. Assim, as indagações iniciais para o estudo partiram da observação de mudanças importantes ocorridas entre uma gestão e outra, tanto na condução dos processos quanto nas justificativas utilizadas para fundamentar cada tomada de decisão.

A Cidadania Financeira se efetiva em quatro dimensões, quais sejam: inclusão financeira, educação financeira, proteção ao consumidor de serviços financeiros e a participação (Bacen, 2018). Estas quatro dimensões serão abordadas como categorias de análise de modo a permitir o exame dos efeitos práticos da narrativa governamental nos resultados do PBF, indicando se houve ou não avanço em termos de promoção de Cidadania.

Em uma perspectiva analítica, considerando a relevância do PBF no cenário nacional, pretende-se contribuir para o entendimento sobre a relação entre narrativa e prática governamental, observando como as orientações ideológicas dos distintos governos influenciaram os resultados da promoção da Cidadania Financeira no âmbito do PBF. Assim, objetiva-se investigar: 1) se há conformidade entre a narrativa governamental relacionada à tomada da decisão e os resultados esperados; e 2) se há relação entre os discursos produzidos por governos posicionados em diferentes espectros políticos e os impactos sociais gerados em termos de Cidadania Financeira.

De maneira mais prática, ao avaliar os resultados, a pesquisa pode indicar, na perspectiva da Cidadania Financeira, aspectos que necessitem de atenção, soluções para eventuais fragilidades que sejam identificadas, bem como oportunidades de melhoria. Nesse sentido, será apresentado como produto do Mestrado Profissional, no ANEXO I, um relatório técnico contendo: descrição pormenorizada das ações de Cidadania Financeira empreendidas ao longo dos anos, indicação de pontos fortes e fracos das medidas adotadas e recomendações para o avanço mais consistente da pauta no âmbito do Bolsa Família.

Desse modo, pretende-se responder à seguinte pergunta: *Como as narrativas governamentais em distintos contextos político-institucionais se expressam nos resultados de Cidadania Financeira no âmbito do Programa Bolsa Família?* A resposta a esta pergunta orientadora indicará as potencialidades e os limites desta temática no âmbito do Programa, além de colaborar para o aprimoramento da política pública e do debate sobre Cidadania Financeira.

Tendo em vista a importância de a implementação de políticas sociais irem ao encontro das necessidades do público a que se destina, de modo a atender o interesse público, a hipótese de pesquisa é de que as narrativas governamentais influenciam os resultados do Programa,

podendo reforçar valores elitistas dominantes (poder simbólico) ao invés de promover justiça social. Nesse sentido, a Cidadania Financeira pode se tornar um verniz discursivo que não se efetiva em direitos.

De um modo mais imediato, são estabelecidos como fundamentos os discursos políticos e institucionais (técnicos) e, de forma complementar, são utilizados os discursos jornalísticos produzidos por mídias de comunicação de modo a contribuir com a compreensão de contexto, averiguação de resultados, identificação de incoerências e reforço ou rompimento de ideias/valores. Como se sabe, a narrativa e a prática governamental são moduladas também pelas críticas jornalísticas, já que os noticiários possuem a capacidade de mobilizar a atenção pública para determinados assuntos e de influenciar a forma como um conjunto de eventos é interpretado. Deste modo, os meios de comunicação exercem um papel relevante na construção de narrativas e podem impactar significativamente a condução das políticas públicas pelos governos.

Portanto, ainda que se reconheça os potenciais benefícios da inclusão bancária, é preciso dimensionar suas limitações e entender seu real efeito para os beneficiários PBF, especialmente pelo impacto que pode causar na vida de milhares de famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade. Se por um lado, é possível promover a Cidadania Financeira, por outro, pode-se contribuir para a exclusão dos mais necessitados. Portanto, o assunto se torna urgente no contexto de crise e de incerteza vivenciada na condução das políticas sociais nos últimos anos.

Assim, o trabalho, além desta introdução, conta com um capítulo dedicado ao referencial teórico, em que serão discutidos os conceitos de “Cidadania Financeira”, de “instrumentação de políticas públicas” e de “poder simbólico” para sustentar a investigação pretendida. Como visto, as dimensões da Cidadania Financeira serão as categorias de análise. Já sobre os conceitos de “instrumentação de políticas públicas” e de “poder simbólico”, vale destacar que eles se relacionam na medida em que um mesmo contexto político institucional pode impactar tanto a escolha do instrumento quanto a narrativa que a sustenta. Neste sentido, ambos (instrumento e a discursividade), por condensarem formas de poder político, podem revelar assimetrias no contato entre a população e o Estado. Outrossim, espera-se que o resultado obtido com a implementação de um instrumento, além de atender a realidade a que se presta alterar, esteja em conformidade com o discurso produzido para justificá-lo.

Em seguida ao referencial teórico, será apresentada a metodologia do trabalho onde, além do detalhamento do passo a passo da pesquisa, será enfatizado o uso da análise do discurso como abordagem para examinar a relação entre a narrativa governamental e a prática de Cidadania Financeira no PBF. De modo mais específico, para a aplicação do arcabouço teórico

metodológico da análise do discurso com foco sobre as mudanças institucionais, será utilizado o institucionalismo discursivo, que se interessa pela forma como as ideias se movimentam no decorrer do tempo.

A partir de então, inicia-se a análise propriamente dita. Primeiramente, são apresentados os discursos de todos os presidentes brasileiros desde a criação do PBF, indicando o contexto político vivido à época e quais medidas relativas à Cidadania Financeira foram efetuadas (incluindo, neste caso, também a percepção técnica sobre o tema). De forma complementar, foram utilizadas notícias veiculadas na imprensa que eventualmente serviram para corroborar, contrastar ou preencher espaços vazios em relação às narrativas. Como será discutido ao longo do trabalho, a mídia exerce papel importante para as mudanças de políticas públicas, uma vez que têm o poder de lançar luz sobre determinados assuntos e exercer pressão nos diferentes governos.

Após conhecer as narrativas políticas, técnicas e jornalísticas, serão inseridos à análise, os principais efeitos das ações implementadas no escopo da Cidadania Financeira, considerando suas quatro dimensões (inclusão, educação, proteção e participação). A ideia é detalhar os resultados práticos, posicionando os avanços ou retrocessos para posteriormente, relacioná-los ao discurso.

Passa-se, então, à discussão de resultados, que demonstra como as ideias se relacionam, se movimentam e se manifestam nas ações de Cidadania Financeira no decorrer dos anos, evidenciando que não há neutralidade quanto à construção da narrativa e à escolha dos instrumentos. E enfim, nas considerações finais, se discorrerá sobre os achados da pesquisa, sobre as oportunidades de aprimoramento do Programa e sobre os desafios da Cidadania Financeira para atuação em momentos futuros.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Toda pesquisa requer uma compreensão analítica sobre seu objeto. Assim, vislumbra-se como possibilidade para a sustentação do processo investigativo que está sendo proposto, a utilização dos conceitos de “Cidadania Financeira”, de “instrumentação de políticas públicas” e de “poder simbólico”.

A palavra “bancarização” é utilizada na literatura para se referir à massificação da abertura de contas bancárias ocorrida nos últimos tempos, especialmente a criação das contas correntes simplificadas. Por vezes, foi tratada como sinônimo do termo “inclusão financeira”

sobretudo em estudos relativos ao desenvolvimento socioeconômico. Entretanto, em 2013, o Bacen usou pela primeira vez a expressão “Cidadania Financeira” definida como o exercício de direitos e deveres que permite ao cidadão gerenciar bem seus recursos financeiros (BACEN, 2018).

No que se refere aos potenciais benefícios da inclusão bancária, a poupança pode ser um importante instrumento para o planejamento financeiro familiar, a realização de pequenos investimentos e a proteção de eventuais choques de renda. Ademais, uma maior e mais ampla provisão de serviços financeiros tende a aumentar as oportunidades econômicas para indivíduos pouco integrados ao sistema, posto que se atribuiu ao mercado financeiro a decisão sobre quem está apto ao empreendedorismo ou a adquirir mais escolaridade. Nessa lógica, afeta-se de forma decisiva a forma como as pessoas serão inseridas no processo produtivo e, conseqüentemente, como a renda será distribuída entre elas (LANA, 2013).

Por outro lado, uma das conseqüências da exclusão financeira é o aumento da fragilidade social dos usuários de produtos e serviços obtidos no mercado paralelo, em acordos firmados a elevados custos e condições injustas (LANA, 2013).

No tocante à bancarização do público PBF em específico, Neri (2018) diz que é preciso fazer com que o mercado atenda a essa população e exigir qualidade nos serviços públicos oferecidos ou regulados pelo Estado. Em seu ponto de vista, o acesso a contas bancárias e a decisões sobre alocação em poupança podem alavancar ganhos em termos de bem-estar social para essas famílias.

Ao objetivar a melhoria, em alguma medida, das condições de vida dos beneficiários do Programa, a bancarização é vista como elemento relevante no processo de construção da emancipação social de pessoas que estiveram excluídas do acesso a instituições financeiras, significando uma conquista do direito de exercício da cidadania.

Peres et al (2019), de outro modo, ao analisarem a cidadania sob a ótica do crédito e suas implicações para a vida das pessoas e sociedade, comentam que o relatório de inclusão financeira do Banco Central de 2015 trouxe uma análise criteriosa sobre acesso, inclusão da população ao sistema bancário e produtos financeiros. Depois da constatação da realidade das camadas mais baixas da população, que se tornaram as mais endividadas e as que recebiam os piores produtos, o relatório conclui sobre a necessidade de se fomentar a “Cidadania Financeira”.

Os autores fazem uma crítica à Cidadania Financeira preconizada pelo Bacen, uma vez que a instituição não altera as formas legalmente permitidas de cobrança de juros compostos, fato que encarece o déficit e dificulta o pagamento. Nesta ótica, ao fomentar a Cidadania

Financeira, o Banco contribui para empoderar apenas uma parte da população a lidar com o sistema e os produtos financeiros, alcançando tão somente os que têm maior renda e uma certa escolaridade (PERES et al., 2019).

De certa forma, o Bacen reconhece os desafios relativos a esta temática quando, na publicação “O que é Cidadania Financeira” (2018) diz que o objeto do estudo extrapola as competências do Banco, por se entender que a responsabilidade de promover a cidadania financeira dos brasileiros não se restringe à esfera de competência de um único órgão do Estado. Adentra o mandato de diversas instituições governamentais, a conduta de instituições da iniciativa privada, o poder de influência da mídia e de organizações da sociedade civil e o comportamento da própria população.

Consoante a discussão apresentada e a hipótese de pesquisa levantada, considera-se que o acesso a serviços bancários, isoladamente, não garante o pleno exercício da Cidadania Financeira. Embora a etapa de “bancarização” possa ser vista como a porta de entrada ao sistema financeiro, a inclusão não é um fim em si mesma.

O próprio Bacen (2018) estabelece alguns requisitos para o alcance da cidadania financeira em plenitude e sugere quatro dimensões para sua efetivação, quais sejam: a inclusão financeira, a educação financeira, a proteção ao consumidor e a participação.

Assim, os aspectos que dialogam com estas quatro dimensões serão analisados no âmbito do PBF como possíveis indicadores de promoção da Cidadania Financeira. A inclusão financeira, no caso concreto, faz referência ao acesso das famílias a contas bancárias, ao crédito e aos demais tipos de serviços ofertados. A educação financeira, por sua vez, se efetiva nas ações educativas realizadas ao longo do tempo, tendo como a única referência de curso de capacitação no PBF o projeto “Futuro na Mão”¹. A proteção ao consumidor relaciona-se às potencialidades ou fragilidades dos mecanismos utilizados para trazer segurança aos beneficiários em sua relação com o banco. Por fim, a participação, que envolverá os aspectos referentes à atuação dos estados e municípios nas ações de Cidadania Financeira.

Partindo-se do pressuposto de que o estímulo à bancarização deve estar acompanhado de preparação para uso consciente desses serviços, será abordado brevemente o conceito de educação financeira enquanto condição essencial para o pleno exercício da Cidadania Financeira.

¹ O Ministério em parceria com a Estratégia Nacional de Educação Financeira, desenvolveu cursos de educação financeira para capacitar técnicos de todas as regiões do Brasil de modo a atuarem como multiplicadores da capacitação aos beneficiários PBF. Antes do Projeto, as ações de educação financeira ocorriam por meio de elaboração de materiais como cartilhas.

Consoante Lana (2013), a pouca educação financeira não atinge apenas as classes com menor renda, mas boa parte da população, pois os indivíduos tendem a superestimar seus conhecimentos neste assunto. O autor afirma que ao investirem nas habilidades financeiras de seus cidadãos, os governos favorecerão a poupança, o investimento, o bem-estar, a inclusão social e, conseqüentemente, estarão contribuindo para a existência de mercados mais eficientes.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por seu turno, utiliza o termo alfabetização financeira e a define como “uma combinação de conscientização, conhecimentos, habilidades, atitudes e comportamentos necessários para tomar decisões financeiras sólidas e, em última instância, alcançar o bem-estar financeiro individual” (OCDE, 2013).

A acepção do termo utilizado pela OCDE é um pouco mais abrangente e envolve não somente a questão da informação, mas também aspectos comportamentais que permeiam o uso de produtos e serviços financeiros. Apesar do comportamento financeiro dos beneficiários não ser o foco central da investigação, ele perpassa todas as dimensões da Cidadania Financeira, pois além de indicar se os serviços estão ou não adequados ao público, é capaz de influenciar decisões a serem tomadas em termos de educação, proteção e participação.

Ainda conforme a OCDE, um número crescente de governos nacionais está engajado em desenvolver ou implementar estratégias de educação financeira (OCDE, 2016). No Brasil, foi instituída a Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF) por meio do Decreto nº 7.397, de 22 de dezembro de 2010, revogado pelo Decreto nº 10.393, de 9 de junho de 2020. Reunindo representantes de 8 órgãos e entidades governamentais², sua finalidade é fortalecer a cidadania, disseminar a educação financeira e previdenciária, promover a tomada de decisões financeiras conscientes e autônomas e aumentar a eficiência e solidez do sistema financeiro (BRASIL, 2020).

Conforme Toledo (2020), a estratégia reúne em torno do mesmo propósito atores dos mercados bancário, de valores mobiliários, de seguros, de previdência, assim como da área de educação e de defesa do consumidor. Na nova concepção da ENEF ganharam força as temáticas especializadas, como seguro e previdência, que formam a disciplina Educação Financeira de um modo geral. Por outro lado, foi envolvida a organização da sociedade civil de interesse público, a Associação de Educação Financeira do Brasil (AEF-Brasil), na execução de ações

² Banco Central, Comissão de Valores Mobiliários, Superintendência de Seguros Privados, Secretaria do Tesouro Nacional (Ministério da Economia), Secretaria de Previdência (Ministério da Economia), Superintendência Nacional de Previdência Complementar, Secretaria Nacional do Consumidor (Ministério da Justiça) e Ministério da Educação

transversais que inclui o Programa de Educação Financeira nas Escolas e o Programa de Educação Financeira para Adultos em Vulnerabilidade, este último, o eixo em que foi desenvolvido o projeto “Futuro na Mão” do Programa Bolsa Família.

Convém ressaltar que as estratégias de educação financeira efetivadas no âmbito do PBF sempre aconteceram de forma associada às ações de Cidadania Financeira, especialmente os processos de inclusão bancária das famílias beneficiárias que, neste projeto, serão tipificados como instrumentos de política pública.

Nesse sentido, considerando que a dinâmica dos instrumentos governamentais utilizados para implementação de políticas públicas pode refletir nos resultados do enfrentamento de problemas complexos, torna-se importante conhecê-los, entender como são escolhidos e avaliar os impactos que geram na sociedade.

Os instrumentos de políticas públicas são definidos sociologicamente como dispositivos que são técnicos e sociais, que organizam relações específicas entre o estado e aqueles a quem se dirige, sustentado por um conceito de regulação, de acordo com representações e significados que carregam. Nesse sentido, a instrumentação de políticas públicas é considerada uma das principais questões de governança, uma vez que revela a relação entre governo e o povo, sendo ferramentas por meio das quais a ação pública é operacionalizada (LE GALÈS, 2010).

Portanto, a inclusão bancária do público PBF, ocorrida em diferentes períodos e com distintas características, envolveu mudanças na relação entre o estado e os participantes do Programa. Como será discutido no capítulo dedicado à análise, o beneficiário que anteriormente utilizava a estrutura da Caixa apenas para sacar seu benefício, sem precisar se tornar cliente, passou a ter, automaticamente, uma conta bancária ao ingressar no Bolsa Família.

A tomada de decisão pela inclusão bancária tem sido amparada em suas potenciais vantagens de promover o acesso das famílias ao sistema financeiro e, conseqüentemente, a serviços bancários e crédito.

Capella (2018), ao discutir o processo de definição de alternativas na formulação de políticas públicas afirma que, assim como problemas não são meramente “fatos”, mas sim construções e representações, as soluções também não consistem apenas em ferramentas, instrumentos ou técnicas. Soluções são também construções sociais envolvendo diferentes pontos de vista e interesses em disputa.

Acrescenta, ainda, que o debate sobre instrumentos na literatura está associado, necessariamente, a elementos técnicos e políticos, envolvendo o contexto cultural e histórico em que esses instrumentos estão sendo considerados (CAPELLA, 2018).

Ao discutir a forma como os governos fazem suas escolhas em relação às diferentes possibilidades de seleção ou combinação dos instrumentos disponíveis, a autora ressalta que esse debate é central para a literatura sobre instrumentos, que está diretamente relacionada aos estudos sobre governança.

Capella (2018) também menciona que foi identificada na literatura especializada por Howlett e Ramesh (2003), explicações sobre a escolha de instrumentos ligadas a duas tradições mais gerais de investigação: a primeira, ancorada na economia, que reúne interpretações que entendem a escolha dos instrumentos como um exercício técnico, envolvendo a combinação de uma ferramenta em particular com o problema que se quer enfrentar. A segunda tradição desenvolve-se na Ciência Política e considera elementos mais complexos do que os aspectos puramente técnicos. Um exemplo são estudos que consideram que em sistemas democráticos, os governos terão preferência por instrumentos menos coercitivos (CAPELLA, 2018).

Ademais, a autora cita que Hood (1986) propõe que as escolhas resultam da combinação entre elementos como restrição de recursos; pressões políticas; restrições legais; e o aprendizado gerado pela falha na aplicação de instrumentos no passado. Linder e Peters (1989), em contrapartida, ao invés de procurarem nas características dos diferentes instrumentos suas vantagens ou desvantagens, acreditam que o ponto mais relevante consiste na percepção que os atores têm sobre esses instrumentos e defendem que os fatores cognitivos e subjetivos exercem grande influência na seleção das ferramentas (CAPELLA, 2018).

Do mesmo modo, Spínola e Ollaik (2019) elucidam que há um leque de opções para implementação e, eventualmente, pouca reflexão sobre suas consequências, sendo as escolhas realizadas muitas vezes de forma intuitiva, sem base empírica e sem respaldo teórico.

Os autores afirmam também que a literatura sobre políticas públicas tem apontado que a seleção dos instrumentos não recebe a devida atenção durante a formulação ou que ela se dá mais por questões ideológicas ou de mimetismo do que por motivações empíricas e teoricamente fundamentadas (SPÍNOLA e OLLAIK, 2019).

Os autores discutem a possibilidade de que políticas públicas possam contribuir para reforçar (ao invés de mitigar) vulnerabilidades e formas de exclusão, afirmando que é possível que haja relação entre os instrumentos escolhidos e a reprodução das desigualdades sociais, (SPÍNOLA e OLLAIK, 2019). Isso porque, como disseram Lascoumes e Le Galès (2007), instrumentos não são neutros, influenciam a divisão de poder entre os atores e operam segundo dinâmicas próprias.

Assim, torna-se fundamental investigar em que medida a operação dos instrumentos pode contribuir para a (re)produção de desigualdades. No caso da inclusão bancária das famílias

PBF, a hipótese do estudo é de que as narrativas governamentais influenciam tecnicamente o Programa podendo ser utilizadas como forma de legitimação do poder simbólico, sustentado pelo verniz da Cidadania Financeira, ainda que não mitiguem determinadas vulnerabilidades e que atendam, de imediato, mais a interesses governamentais (inclusive políticos) do que dos beneficiários

Retomando Spínola e Ollaik (2019), defende-se que o instrumento alocado precisa atingir, ainda que de forma reduzida, a realidade que se presta a alterar (no caso em tela, a promoção da Cidadania Financeira). Caso contrário, necessitará de reformulação.

Admitindo-se que os instrumentos podem reproduzir desigualdades e considerando a importância do contexto para a definição de alternativas, bem como a modificação no tratamento da Cidadania Financeira entre os últimos governos no nível federal, interessa relacionar o discurso que sustenta a tomada de decisão por determinados instrumentos e sua relação com os resultados advindos de sua implementação.

Nesse sentido, será utilizada como abordagem metodológica a análise do discurso, que será apresentada no próximo tópico, compreendendo-a como um meio ao qual se recorre para operacionalizar o exercício do poder simbólico, conforme conceituado por Pierre Bourdieu (1989).

Para Bourdieu (1989), o “poder simbólico é, com efeito, esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem”.

Para o autor, as relações de comunicação são sempre relações de poder que dependem, na forma e no conteúdo, do poder material ou simbólico acumulado pelos agentes (ou pelas instituições) envolvidos nessas relações e que também podem permitir acumular poder simbólico. Enquanto instrumentos estruturados e estruturantes de comunicação e de conhecimento, os “sistemas simbólicos” cumprem a sua função política de instrumentos de imposição ou de legitimação da dominação (BOURDIEU, 1989).

A legitimação da dominação é, portanto, uma forma de violência ou força não reconhecida como tal (violência simbólica). A relação de violência é vivida como se fosse uma relação de conhecimento ou reconhecimento, de autoridade, de prestígio e de comunicação. Dito de outro modo, o poder reconhecido como legítimo é desconhecido como arbitrário.

Em suma, na teoria do poder simbólico de Bourdieu, discute-se como as relações de dominação são percebidas como legítimas e assim, historicamente reproduzidas. Ademais, tenta-se capturar cenários em que relações de dominação são percebidas e vivenciadas como relações de conhecimento e comunicação, sendo operadas especialmente por um mecanismo de

naturalização ideológica, já que a compreensão do que é comunicado depende de um repertório prévio de conhecimentos.

Em relação ao Bolsa Família (e também em termos de Cidadania Financeira), esse poder simbólico pode, por exemplo, se refletir em tomadas de decisão governamental baseadas em justificativas econômicas e voltadas ao atendimento de uma lógica de consumo capitalista (corroboradas ou não pelo nível técnico ou pela imprensa) que desconsidere a diversidade e a vulnerabilidade do público atendido pelo Programa.

Na perspectiva de que as relações de conhecimento e comunicação são formas de expressar o poder sempre investidas política e ideologicamente, este projeto irá se propor a analisar como as narrativas governamentais (políticas e técnicas) em distintos contextos institucionais, influenciam os resultados (ou impactam a promoção) de Cidadania Financeira no âmbito do PBF e em que medida se relacionam com a legitimação de poderes simbólicos, considerando as características de um país desigual e garantindo a manutenção de determinados valores elitistas.

Adicionalmente, pretende-se verificar como a mídia se posicionou, especialmente em termos de Cidadania Financeira, tendo em vista sua capacidade de concentrar a atenção em determinados problemas, eventos ou símbolos, gerando pressão e impulsionando mudanças (CAPELLA, 2006).

3. METODOLOGIA

3.1. Análise do Discurso e institucionalismo discursivo

As alterações ocorridas ao longo de quase duas décadas da implementação do PBF, especialmente na comparação entre os discursos utilizados para sustentar as mudanças promovidas por gestões de diferentes matizes ideológicas, oportunizaram a utilização da análise crítica do discurso (ACD) como abordagem metodológica para a pesquisa. Como já foi mencionado, pretende-se utilizar a análise do discurso na perspectiva de examinar a relação entre a narrativa governamental sobre o PBF e a prática de Cidadania Financeira (com suporte da cobertura jornalística sobre os temas).

Estabelecer a relação entre argumentos e efeitos é uma forma de posicionar o discurso como prática social nos termos propostos por Fairclough (2001), que possibilita a investigação da mudança discursiva em sua relação com a mudança social e cultural.

Para o autor, expoente do arcabouço teórico-metodológico da ACD, uma das preocupações da análise do discurso é a maneira como a luta de poder e as relações de poder moldam e transformam as práticas discursivas de uma sociedade ou uma instituição, posto que podem reproduzir, reestruturar ou desafiar as hegemonias ou as ordens de discurso existentes. Ademais, sugere que quando são encontradas práticas discursivas contrastantes no domínio particular ou institucional, há probabilidade de que parte desse contraste seja ideológica (FAIRCLOUGH, 2001).

Nesse sentido, a análise do discurso se relaciona diretamente com o conceito de poder simbólico de Pierre Bourdieu (1989), discutido no Referencial Teórico deste trabalho, na medida em que a teoria pretende capturar cenários em que relações de dominação são vivenciadas como relações de conhecimento e comunicação, operacionalizadas principalmente pelo mecanismo de naturalização ideológica, possibilitando a legitimação e reprodução da violência simbólica.

Tomando as disputas políticas que foram travadas em torno do programa de transferência de renda em tela; e considerando a Cidadania Financeira em suas quatro dimensões como uma forma de legitimação de uma narrativa que não necessariamente se efetiva na prática, o comparativo entre os discursos dos diferentes governos poderá, a partir da compreensão dos investimentos políticos e ideológicos que os sustentam, desvelar as relações de poder expressas nas narrativas realizadas, compreendidas no espectro do “poder simbólico”.

Fairclough (2001) fornece um conjunto de instruções para fazer análise de discurso, destacando a importância da seleção de dados na construção de um “*corpus*” de amostras de discurso, bem como na decisão sobre dados suplementares a serem coletados e usados. As instruções irão amparar a análise propriamente dita e a construção do “*corpus*” será detalhada um pouco mais a frente.

Hanai (2021) menciona que a aplicação do arcabouço teórico-metodológico da Análise Crítica do Discurso tem sido largamente incorporada em pesquisas sobre a Administração Pública. Por vezes, os estudos são impelidos por práticas de pesquisa que se assentam inevitavelmente no campo multidisciplinar, como é o caso das teorias sobre mudanças institucionais, sendo o “Institucionalismo Discursivo” de Vivien Schmidt um dos exemplos clássicos desta situação.

Neste caso, o conceito de discurso se distancia de visões contextuais/textuais e se torna um conceito guarda-chuva para abordagens que se preocupam com o conteúdo substantivo das ideias e com os processos interativos do discurso no contexto institucional (SCHMIDT, 2016).

A importância sobre como as ideias e o discurso mudam rapidamente num contexto institucional, particularmente no âmbito político, podem ser observadas diante de eventos e oportunidades emergentes, se essas são institucionalizadas e se tornam forças resistentes à mudança ou, ainda, formam a base para uma transformação ideológica radical (SCHMIDT, 2016).

As interações discursivas geralmente caem em um dos dois domínios da esfera pública: a esfera política caracterizada por um discurso “coordenativo” entre atores políticos engajados em criar, deliberar, discutir, negociar e chegar a um acordo sobre políticas; e a esfera política caracterizada por um discurso “comunicativo” entre atores políticos e o público engajado em apresentar, deliberar, discutir, contestar e legitimar essas ideias políticas (SCHMIDT, 2016).

Dito de maneira simplificada e embora existam variações, o discurso coordenativo é o que ocorre entre atores políticos e o comunicativo é aquele emanado de ator político para o público-alvo a que a instituição se porta.

Os discursos coordenativos e comunicativos nem sempre se ligam uns aos outros. As ideias podem permanecer na esfera política em razão de o público não aprovar ou não se interessar pelo tema, mas também pode haver casos em que os políticos defendem uma coisa na esfera de coordenação e outra na esfera política comunicativa. No entanto, ainda há um problema, tendo em vista que a discussão continua centrada principalmente no discurso das elites, seja num discurso de coordenação de cima para baixo ou num discurso comunicativo de cima para baixo (SCHMIDT, 2016).

Entretanto, para além de qualquer processo formalizado de consulta de coordenação e qualquer que seja o processo de deliberação comunicativa, o público tem toda uma gama de formas de discutir e responder às políticas produzidas pela elite. Os meios de comunicação, por exemplo, são muitas vezes fundamentais para enquadrar os termos do discurso comunicativo, criando narrativas, argumentos e imagens que se tornam determinantes nas interpretações de um determinado conjunto de eventos (SCHMIDT, 2016).

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, 2016).

Reconhecendo a abundante teoria sobre estruturas e práticas da dominação ideológica como por exemplo a de Bourdieu, utilizada nesta dissertação, o institucionalismo discursivo vai discutir a importância da narrativa no contexto ideacional. Schmidt (2016) diz que, independentemente do poder do contexto ideacional de fundo, as capacidades discursivas

podem permitir a compreensão crítica dessas estruturas, ainda que as pessoas tenham sido socializadas para manutenção de pensamentos elitistas. Entretanto, não se pode concluir que simplesmente reconhecer, contestar e assim procurar deslegitimar o poder das ideias das elites muda necessariamente as estruturas de poder e o poder de posição ou coerção. Poder estrutural é também o poder de não ouvir, e de impor (SCHMIDT, 2016).

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 nos 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 – como nas análises que seguem Bourdieu (SCHMIDT, 2016).

3.2. Relato das atividades

Conforme Hanai (2021), o institucionalismo discursivo abre algumas possibilidades de análise: 1) estrutura das ideias: consiste no exame do poder explanatório das ideias, de ordem cognitiva ou normativa, analisando alternadamente o que é dito, como e onde; 2) agência do indivíduo (quem disse o que a quem): consiste no exame dos conflitos de agências entre os atores/instituições pesquisadas à luz das estruturas das ideias e 3) mudança institucional (das práticas institucionais): consiste no exame da performance discursiva e da argumentação como tática de mudar práticas institucionais.

Partindo-se do pressuposto de que nenhum discurso é neutro, pois carrega em si distintos interesses, é possível identificar várias narrativas para um mesmo acontecimento e, também, como as ideias vão se transformando com o tempo. Neste trabalho, pretende-se observar três posições-sujeitos em relação ao PBF: (i) a posição sujeito-político, baseada na discursividade de todos os presidentes da república sobre o Programa Bolsa Família desde sua criação (especialmente sob a forma de discursos oficiais); (ii) a posição sujeito-especialista, constituída pela narrativa elaborada pelos representantes técnicos do Governo que atuam diretamente com o programa (falada ou formalmente registrada); e (iii) a posição sujeito-jornalista, para evidenciar o tratamento dado pela mídia ao assunto e se há ou não congruência com os principais atores do campo.

A intenção é, no primeiro momento, analisar como o discurso político e o técnico se alinharam, especialmente em termos de Cidadania Financeira. Concomitantemente, apresentar

a cobertura jornalística do tema para auxiliar na compreensão do contexto e perceber se houve ou não reforço das ideias defendidas na narrativa construída, endossando ou refutando discursos elitistas e, finalmente, garantindo ou dificultando sua reprodução. A partir de então, verificar, na prática, quais foram os impactos da discursividade nos resultados obtidos na implementação de ações, a partir do exame das quatro dimensões de Cidadania Financeira.

Assim, a análise aborda três esferas do discurso: político, técnico e jornalístico. Os documentos selecionados cobrem o período que vai desde a criação do Programa Bolsa Família, em 9 de janeiro de 2004, até a sua recriação em 19 de junho de 2023. A análise da esfera política está fundamentada no discurso dos chefes do executivo utilizado para a manutenção da política de transferência de renda ao longo dos anos. Nessa perspectiva, vão sendo percebidas as ideias que sustentam o Programa e como elas se relacionam com as ações de Cidadania Financeira ocorridas em cada gestão.

Assim, foram analisados 12 discursos para cada um dos 4 presidentes que governaram o país desde a criação do PBF, totalizando 48. A seleção ocorreu pela busca de pronunciamentos oficiais constantes na biblioteca da Presidência da República que tratassem do Bolsa Família e que fizessem menção às ações de Cidadania Financeira ocorridas para o público beneficiário. Eventualmente foram utilizados também discursos realizados na Câmara dos Deputados.

A esfera técnica envolveu a relação entre discurso e prática, tendo em consideração os marcos e as categorias de Cidadania Financeira definidos. Os principais temas do discurso político foram relacionados às dimensões da Cidadania Financeira e o resultado indicou elementos de conexão entre a narrativa presidencial e a dos “especialistas”, demonstrando a influência do discurso político na tomada de decisão e resultados no âmbito técnico.

Dito de outro modo, foi possível perceber de que maneira o poder simbólico pode permear a construção de narrativas relativas ao Programa, bem como se manifestar nas ações de Cidadania Financeira. Para essa análise foram utilizados registros sob a forma de documentos oficiais, a saber: legislação, relatórios de gestão, informes, notícias veiculadas no site do Ministério e entrevistas de autoridades e técnicos em jornais e publicações institucionais. Ao todo, foram utilizados 40 documentos, referenciados na bibliografia.

Por fim, vale mencionar que foram selecionados 4 sites de notícias que se destacaram em rankings de mais acessados (Ranking Comscore) e mais premiados (revista jornalista e cia), quais sejam: Estadão, Folha de São Paulo, G1 e Metrôpoles. No caso da cobertura da mídia, foram escolhidas apenas matérias relacionadas às ações de Cidadania Financeira no quantitativo de 11 por jornal, totalizando 44.

Vale ressaltar que todos os documentos utilizados para a análise do discurso político e jornalístico compõem o ANEXO II deste trabalho. Algumas matérias também serviram de apoio à análise do discurso técnico.

4. ANÁLISE DOS DADOS

A análise pretendida neste trabalho estará fundamentada inicialmente no discurso utilizado para a manutenção da política de transferência de renda ao longo dos anos, desde a criação do Programa.

Além da comparação imediata entre os diferentes governos, um dos principais fios condutores da investigação foi a substituição do Programa Bolsa Família pelo Programa Auxílio Brasil e retomada do primeiro programa em uma nova versão. Estes movimentos favoreceram a percepção de eventuais elementos relacionados à poder, dominação e, principalmente, desigualdade.

A análise do nível político está amparada no próprio histórico do Programa Bolsa Família. Desde sua criação, o Brasil teve quatro presidentes da república: Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Vana Rousseff, Michel Miguel Elias Temer Lulia e Jair Messias Bolsonaro.

Os discursos dos presidentes brasileiros a respeito do Programa variaram ao longo dos anos, refletindo as diferentes visões políticas e prioridades de cada governo, conforme será demonstrado a seguir. Registra-se que o discurso oficial nem sempre é uma comunicação direta para o público PBF, mas pode ser uma narrativa feita para a sociedade em geral (incluindo também a mídia, os políticos e o mercado).

A esfera técnica é o elo da relação entre discurso e prática, tendo em consideração os marcos e as categorias de Cidadania Financeira definidos. O resultado deve indicar elementos de conexão entre as esferas, demonstrando a influência do discurso político na tomada de decisão e, conseqüentemente, nos resultados.

A cobertura da mídia, que inclui a visão de especialistas e comentaristas, serve de auxílio na compreensão do contexto da implementação das ações de Cidadania Financeira. Além disso, o interesse da imprensa por assuntos específicos e sua capacidade de gerar pressão, podem influenciar a forma como a opinião pública percebe os eventos e, ainda, promover mudanças.

Dentre as possibilidades de análise do institucionalismo discursivo já mencionadas, nesse momento será observada a estrutura das ideias, com foco na análise do que é dito, como

e onde, além da mudança institucional (das práticas institucionais), que consiste no exame da performance discursiva e da argumentação como tática de mudar práticas institucionais.

4.1. Discursos político, técnico e jornalístico

4.1.1. Governos Luiz Inácio Lula da Silva 1 e 2

No primeiro mandato do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado sob o slogan “Brasil, um país de todos”, foi criado o PBF pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, como uma estratégia para combater a pobreza e a desigualdade social no Brasil.

No entanto, é válido salientar que um dia antes, foi sancionada, pelo presidente, a Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, que instituía a Renda Básica de Cidadania (RBC) para todos os residentes no Brasil.

Nesse contexto foi criado, também, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), órgão gestor da política de assistência social em nível federal, que incluía em sua estrutura justamente uma Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), área designada para a implementação do PBF e responsável por ele até hoje. Essa composição sugere que, quando os programas foram instituídos, eles estavam relacionados de alguma maneira.

Além disso, a Secretária Executiva do MDS à época, Ana Fonseca, expressou em diversas entrevistas³ sua clara compreensão de que o Bolsa Família era o começo da Renda Básica de Cidadania (RBC). Portanto, defendia-se a ideia de que, primeiramente, seria necessário assegurar que todas as famílias no Brasil que vivessem no patamar mais grave de pobreza viessem a ter o direito a uma renda (SUPLICY, 2022).

Recentemente, houve determinação do Supremo Tribunal Federal (STF)⁴ para que o governo federal implementasse, a partir de 2022, o pagamento do programa de renda básica de cidadania para os brasileiros em situação de extrema pobreza e pobreza. Na sessão virtual encerrada em 26 de abril, o Plenário julgou parcialmente procedente o Mandado de Injunção (MI) 7300 e reconheceu que houve omissão na regulamentação do benefício, previsto na Lei 10.835/2004.

A decisão do STF sobre o Governo Federal precisar regulamentar a lei se deu por causa da iniciativa do defensor público do Rio Grande do Sul, em nome de um morador de rua de 51

³ Como a concedida ao programa Roda Vida, da TV Cultura, em fevereiro de 2004 (SUPLICY, p.81, 2022).

⁴ <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=464858&ori=1>

anos, epilético, que estava recebendo somente 89 reais do Bolsa Família. E o defensor público alegou que, conforme a norma, teria direito à Renda Básica de Cidadania (SUPLICY, 2022).

Ressalta-se, porém, que neste trabalho serão tratados somente os aspectos relativos ao discurso, compreendendo que a implementação da RBC envolve mudanças significativas na forma como a política social é concebida e implementada, incluindo questões relacionadas ao financiamento e à sustentabilidade do programa. A menção à RBC é realizada para que se possa avaliar o cenário no momento de implementação do PBF e, também, pela percepção de que o ideal de “universalização” permeou a narrativa política a respeito da transferência de renda desde a criação do Programa.

É importante registrar que, naquele momento, o Brasil enfrentava altos índices de pobreza e desigualdade social. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2002/2003, 32,6% dos municípios brasileiros tinham mais da metade de sua população vivendo na pobreza⁵. Além disso, conforme síntese de indicadores sociais de 2003, havia uma grande desigualdade de renda, com os 10% mais ricos da população com rendimento médio de 14,65 salários-mínimos, enquanto os 40% mais pobres estavam no patamar de 0,81 (IBGE, 2004).

Os números mostravam a urgência de políticas públicas que buscassem reduzir a pobreza e as desigualdades sociais no país, tornando o combate à fome tema prioritário para o governo, conforme ilustrado no trecho abaixo:

*Milhões de pessoas, muitos milhões de pessoas no nosso país sobrevivem **em condições desumanas e até passam fome**. Temos o compromisso, assumido desde o primeiro dia de governo, de acabar com essa situação (Lula, cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família, 20/10/2003).*

*(...) somente **quem acordou de manhã e não teve o que comer** ou ficou acororado num fogão de lenha tomando uma xícara de café preto com farinha de mandioca, ou **que viu uma criança** ir para a escola e, ao chegar na escola, **não aprender porque faltava nela as calorias e as proteínas necessárias, sabe da importância do Programa Bolsa Família** (Cerimônia de apresentação da Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família, 20/01/2005).*

*(...) 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 (Cerimônia de entrega de cartões do programa Bolsa Família, 02/02/2005).*

⁵ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13594-asi-ibge-lanca-mapa-de-pobreza-e-desigualdade-2003>.

O reconhecimento da fome no Brasil é elemento central na defesa de instituição do PBF, que envolvia três fundamentos (transferência de renda, ações complementares e condicionalidades). Tais pilares, como será percebido no decorrer da apresentação da narrativa, materializam uma das principais ideias de estruturação do discurso construído para instituir o PBF, que é o reconhecimento da pobreza como um fenômeno multidimensional.

O combate a fome se relaciona ao fundamento do alívio imediato da pobreza por meio da transferência de renda, que foi constituído, neste momento inicial, na lógica de proteção à família, como se nota no exemplo abaixo:

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

(...)

*E por que estamos fazendo isso? Estamos fazendo isso porque **queremos que as pessoas aprendam a pescar, pesquem seus peixes e possam comer, sem precisar, a vida inteira, depender do governo.** 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 (Lula, cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família, 20/10/2003).*

***Cuidar da família brasileira, que é a estrutura básica da formação da nossa sociedade, é condição fundamental para que a gente possa sonhar e ter uma sociedade mais harmoniosa, eticamente mais bem formada e que as pessoas possam viver em paz e em tranquilidade** (Cerimônia de entrega de cartões do programa Bolsa Família, 02/02/2005).*

É importante lembrar que o Bolsa Família unificava outros Programas Sociais, dentre eles o Bolsa Escola. Portanto, havia interesse de mostrar que o Programa não apenas transferia renda, mas também contribuiria para impulsionar outras iniciativas (por meio das ações complementares) que pudessem auxiliar as famílias a saírem da pobreza.

Nesta perspectiva, a dimensão política da pobreza poderia ecoar o sentido de “se coibir de ter”. Assim, a pobreza se inscreveria como o resultado das desvantagens, ou seja, a não posse de bens e de poder, daí democratizar oportunidades e pacotes de políticas – em termos de qualificação e de empregabilidade (FRANCO, 2021).

Destarte, as ações complementares compõem o discurso como iniciativas voltadas ao desenvolvimento das famílias do PBF com vistas à superação da situação de vulnerabilidade, associando políticas de emprego e renda (principalmente) à lógica de enfrentamento das diferentes dimensões da pobreza.

Ademais, associa-se, finalmente, ao conceito da multidimensionalidade da pobreza (além da transferência de renda e das ações complementares) as condicionalidades, cujo objetivo era reforçar o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social, contribuindo para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza.

As condicionalidades foram utilizadas no discurso principalmente como solução para dificuldade de acesso a serviços básicos, reconhecidos, afinal, como direito de todos, conforme destacado a seguir:

E nós sabemos que as obrigações estabelecidas pelo Bolsa Família, na verdade, são direitos de cidadania: alimentação sadia; educação básica; saúde preventiva.

A garantia desses direitos aumenta também a responsabilidade do Estado. As redes públicas vão ser muito mais solicitadas e terão que ser cada vez mais fortalecidas e ampliadas (Lula, cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família, 20/10/2003).

Corroborando com a ideia de condicionalidades como direitos, falando sobre direitos sociais em um contexto mais amplo, Lula mencionou:

Eu fico pensando: os pobres deste País não precisariam fazer, Marinho, nenhuma revolução. O que eles deveriam fazer era andar com a Constituição na mão exigindo que nós, que fizemos a Constituição, cumpríssemos a Constituição e atendêssemos às necessidades básicas e vitais deles (Solenidade “MDS 4 anos Superando a Fome e Reduzindo as Desigualdades Sociais”, 12/03/2008).

Entretanto, registra-se que, apesar do reconhecimento das condicionalidades como direitos de cidadania que obrigariam o Estado a tornar robusta a oferta dos serviços, foram identificadas falas do presidente que divergem parcialmente dessa concepção, como se percebe na passagem:

Mas o mais importante de tudo é que o Bolsa Família transfere renda, mas estabelece obrigações coletivas para que a família – com seu próprio esforço – crie condições para sair da situação em que vive. O Bolsa Família aumenta os benefícios, mas aumenta também o compromisso e a responsabilidade das famílias atendidas com o seu próprio futuro.

(...)

Todo mundo – embora tenha direito – quer retribuir de alguma forma os benefícios que recebe. E ninguém deve subestimar a capacidade de realização das pessoas mais humildes do Brasil (Lula, cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família, 20/10/2003).

Embora a questão de mérito não representasse exatamente um alicerce do discurso (e não estivesse inserida no desenho do Programa), parece mostrar que as condicionalidades eram

também utilizadas para tentar justificar de alguma forma a implementação do PBF em um ambiente de dúvidas sobre a eficácia do novo programa em alcançar seus objetivos.

Nessa mesma perspectiva, abre-se um parêntese, para tratar da questão da fiscalização do Programa. Embora pudesse ser compreendido politicamente como uma etapa para a RBC (com pretensão de ser uma política universal) o PBF era voltado ao atendimento da parcela da população que se encontrava em situação de pobreza e extrema pobreza. A definição do critério renda para recebimento dos benefícios, estabelecia uma necessidade operacional de focalização e, conseqüentemente, fiscalização. Sobre o assunto Lula falou:

o convênio que fizemos agora é apenas para aperfeiçoar o funcionamento do Programa e que nós vamos encontrar muito mais brasileiros e brasileiras honestos e cheios de boa vontade do que a média que a gente imaginava encontrar.

(...)

Fiscalizem porque a boa fiscalização significa a certeza da boa aplicação do dinheiro recolhido do próprio povo brasileiro (Cerimônia de apresentação da Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família, 20/01/2005).

De vez em quando a imprensa brasileira demonstra que há uma pessoa inscrita no Programa que não deveria estar, uma pessoa que tem outra fonte de recebimento, uma pessoa que é aposentada, uma pessoa cujo marido trabalha ou que estava desempregado e passou a trabalhar. Muitas vezes, a imprensa mostra isso para a população e muitas vezes nós ficamos zangados e chateados. Mas eu penso que a imprensa está cumprindo o seu papel de informar a sociedade e, ao mesmo tempo, alertar o governo de que nós precisamos agir (Cerimônia de entrega de cartões do programa Bolsa Família, 02/02/2005).

Neste trabalho, compreende-se que a narrativa construída em relação ao Programa nesses anos iniciais, estava politicamente amparada na ideia de universalização, sendo a focalização mencionada como necessidade do aperfeiçoamento operacional, de forma a demonstrar que o Governo Federal estava atuando para combater eventuais fraudes.

O fato é que, para se efetivar, o Bolsa Família necessitava da colaboração de diferentes áreas e o envolvimento de todos os entes federativos. Portanto, conforme estabelecido no Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, o Programa foi regulamentado na lógica da gestão descentralizada, com distribuição de competências para atuação corresponsável, cooperativa e coordenada dos três entes federativos, observada a intersetorialidade e o controle social (BRASIL, 2004).

Assim, o tema Cooperação Federativa surge de modo a reforçar a importância do envolvimento dos demais entes (gestão descentralizada) permeando diversos aspectos do programa, como pode ser notado nos trechos:

*“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).*

A importância desse plano é que existe uma certa obrigatoriedade, uma cumplicidade entre os estados, os municípios e o Governo Federal. Já estamos fazendo parceria com 14 estados, se Deus quiser, nós vamos fazer parceria com os 27 estados e com os municípios maiores do Brasil, para que a gente possa aumentar, inclusive, a renda que as pessoas recebem (Cerimônia oficial de entrega do cartão Bolsa Família, 18/03/2004).

Percebe-se que a Cooperação Federativa aparece também associada ao Cartão Bolsa Família, estabelecendo a primeira conexão imediata do discurso ao tema da Cidadania Financeira. Na prática, as marcas dos entes (logotipos) poderiam constar no artefato para o saque quando existissem programas locais que complementassem a renda do PBF (os chamados programas pactuados). Essa relação também era destacada nas falas do presidente, como no exemplo abaixo:

O cartão Bolsa Família tem a cara dessa nova integração federativa. As marcas dos governos federal, estadual e municipal poderão estar estampadas lado a lado em nossas ações conjuntas (Lula, cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família, 20/10/2003).

(...) ninguém, sabe quem é que está envolvido no Bolsa Família, se tem um deputado “A”, deputado “B”. As pessoas recebem um cartão e sabem que aquela é uma transferência de renda feita pelo Estado brasileiro (Cerimônia de apresentação da Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família, 20/01/2005).

(...) se não fossem vocês, possivelmente o cartãozinho, que elas dão tanto valor, não tivesse chegado às mãos delas e as crianças não tivessem comido um bocadinho de feijão com arroz (Lula, Cerimônia de comemoração dos 7 anos do Programa Bolsa Família e lançamento da nova versão do Cadastro Único dos Programas Sociais, 07/12/2010).

Assim, é possível notar a importância simbólica do cartão. Além de carregar a marca dos governos, essa relevância pode ser compreendida na possibilidade de acesso aos recursos mesmo antes de existir oferta de conta bancária para os beneficiários no PBF. Quando o Governo anunciou a viabilidade de “bancarização” do cartão, o assunto chegou a ser noticiado na mídia, conforme transcrição que se segue:

A revisão do programa Bolsa-Família a cada dois anos e o uso do cartão para movimentação bancária "são um upgrade e marcam uma dinamização que o Bolsa-Família e os programas sociais não haviam mostrado nos últimos anos", avalia o economista-chefe do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas do Rio

de Janeiro, Marcelo Néri. As alterações anunciadas pelo governo na semana passada "estão na direção certa", diz Néri - um dos mais respeitados estudiosos da questão da pobreza no País -, mas o programa precisa "criar condicionalidades mais ambiciosas". Definindo-se como "entusiasta" da "bancarização" do cartão do Bolsa-Família, experiência já existente na Argentina, resume: "O sentido disso é dar aos pobres o acesso aos mercados - não só de crédito, mas de trabalho e de educação" (Estadão, "Revisão do Bolsa Família é um upgrade", 15/03/2008).

Assim, registra-se o protagonismo do cartão PBF que representa, desde o início, o maior símbolo do Programa e promessa para o acesso ao sistema financeiro, além de passaporte para outras oportunidades de superação da condição de vulnerabilidade (passando pela bancarização). Essa compreensão pode ser notada na passagem:

As famílias beneficiadas vão poder utilizá-lo também como um cartão de débito, pagando compras, passando a fazer parte do mundo dos que têm acesso aos bancos (...)

*Nós, que estamos entre os que têm cidadania, sabemos que se o Brasil incluir socialmente essa grande parte da população secularmente excluída, o nosso país vai melhorar e, não tenho dúvida, melhorar muito. É preciso construir uma ponte entre esses dois mundos. E o nome dessa ponte chama-se **oportunidade**.*

(...)

*Essas famílias contarão também com o conjunto de programas já adotado pelo governo para beneficiar os setores populares: microcrédito, apoio à agricultura familiar, **conta bancária simplificada**, facilidade para formação de cooperativas, dentre muitas outras iniciativas (Lula, cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família, 20/10/2003).*

O intervalo entre 2003 e 2006 será marcado na história bancária brasileira como o de acesso popular a bancos ("bancarização") e a crédito (em consignação, aos consumidores e microcrédito). Os correspondentes bancários e a criação das contas simplificadas foram os principais destaques deste período, marcado pela inclusão de clientes de classes mais baixas (NOGUEIRA DA COSTA, 2008).

De fato, em 2003, foi iniciado o projeto de inclusão bancária para pessoas de baixa renda que, embora não fosse direcionado especificamente ao público PBF, tinha potencial para inserção desse público. Sobre a criação de conta simplificada para o público mais amplo pela Caixa Econômica Federal (Caixa) Lula disse:

*O fato da Caixa Econômica Federal ter feito os acordos de parcerias e estar presente em todos os lugares **demonstra que as pessoas mais pobres deste país serão tratadas com dignidade também pelo Sistema Financeiro brasileiro**. E isso facilita, amplifica e acelera a execução de programas sociais diretamente ligados às comunidades.*

(...)

*Não podemos nos esquecer, ainda, que 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**.*

(...)

A verdade é que a exclusão financeira é também uma das responsáveis pelo agravamento da distribuição de renda.

O fosso entre ricos e pobres no Brasil é maior do que revelam as estatísticas. Elas não contabilizam a fatia importante da renda literalmente sugada pelas prestações escandalosas e crediários abusivos a que o povo pobre é submetido. É isso que estamos mudando: o recurso financeiro deve servir à produção e ao consumo de massa.

(...)

Caminhamos para o desenvolvimento com justiça social, baseado na expansão do comércio exterior, no alargamento cada vez maior do consumo popular, no investimento em saneamento e habitação para as camadas mais pobres e no avanço da infra-estrutura brasileira (Lula, evento de comemoração da abertura da conta CAIXA AQUI n.º 1.000.000, 12/12/2003).

Nota-se, portanto, que ações de Cidadania Financeira no âmbito do PBF começam a ser pensadas enquanto estratégias de superação da pobreza em suas várias dimensões, não sendo defendida como um fim em si, mas como uma oportunidade de inclusão social. Por outro lado, chama-se atenção para o fato de que a medida também é justificada pelo viés do desenvolvimento.

Posteriormente, em 2008, no segundo mandato do Governo Lula, é iniciado o Projeto de Inclusão bancária dos beneficiários do PBF, a partir da oferta de conta corrente simplificada⁶. A abertura da conta era realizada sem comprovação de renda e garantia acesso a alguns serviços bancários sem cobrança de tarifa. Sobre o assunto o chefe do executivo falou:

(...) projeto de inclusão financeira dos beneficiários do Programa Bolsa Família. Até setembro de 2010, mais de 2 milhões 850 mil pessoas... famílias, não é isso? beneficiários do Programa Bolsa Família já eram detentores de contas de depósito simplificadas abertas na Caixa para recebimento dos benefícios, permitindo também outras operações bancárias.

(...)

Estão sendo oferecidos cursos sobre educação financeira para os beneficiários do Programa Bolsa família, ampliando as possibilidades do acesso ao microcrédito produtivo por este público (Lula, 2º Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira, 17/11/2010).

Ainda sobre a bancarização do público PBF por conta corrente simplificada, em matéria do “G1”, foram publicados comentários de outras autoridades, que discorriam principalmente sobre as vantagens da medida:

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. As famílias têm

⁶ O processo de bancarização por conta corrente simplificada se inicia em 2008, mas não tem exatamente um fim. A modalidade existe até hoje, só deixou de ser incentivada enquanto projeto de inclusão bancária, sendo substituído pelos outros movimentos de bancarização que foram acontecendo.

*necessidades. Além da conta bancária, também querem acesso ao crédito, à poupança e ao microseguro. **Educação financeira é essencial**", disse ela.*

(...)

Na avaliação do presidente do Banco Central, o acesso ao crédito poderá contribuir com uma melhoria da qualidade de vida da população. Entretanto, observou que os cidadãos têm de ter acesso, também, à informação, de modo a fazer "bom uso" do crédito.

"Essa conquista da estabilidade traz a necessidade de saber como aproveitar melhor [o crédito]. Uma das formas de concentração de renda do passado, trazidas pela inflação, era a grande dificuldade em entender as transações financeiras", disse Meirelles.

***O Ministério do Desenvolvimento Social fez uma cartilha para distribuir aos beneficiários do Bolsa Família sobre educação financeira.** O texto informa que é importante manter o "equilíbrio financeiro", além de comparar produtos antes de comprá-los e a tomar cuidado com "armadilhas do consumo", entre outros temas (G1, "Governo quer incluir beneficiários do Bolsa Família no sistema bancário", 28/10/2009).*

Apesar dos benefícios que justificaram a tomada de decisão, esse primeiro movimento reconhecia a importância de a inclusão ao sistema bancário vir acompanhada de estratégias de educação financeira. Além disso, a medida foi operacionalmente executada de forma cautelosa quanto aos potenciais riscos de endividamento do público-alvo, como pode ser notado na fala do ministro do MDS da época em reportagem do "Estadão":

*Apesar de a conta bancária abrir a possibilidade para o empréstimo, o ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias, avalia **que não há risco de endividamento dessa população de baixa renda.** "Qualquer endividamento será mais à frente, dentro de um critério de microcrédito, aí já com maior capacitação e maior acompanhamento das famílias" (Estadão, Governo quer 4 milhões do Bolsa Família com conta no banco, 28/10/2009).*

A esse respeito, portanto, o então Ministro do MDS e a presidente da Caixa, respectivamente, afirmavam que o banco poderia ser um aliado importante na emancipação social de pessoas que estiveram excluídas por longos períodos do processo de crescimento econômico. Assim, o acesso ao crédito poderia estimular experiências de economia solidária, pequenos empreendimentos, cooperativas, dentre outras iniciativas que poderiam contribuir com a autonomia e reforço de autoestima deste público (ANANIAS E COELHO, 2009).

Além de todos os argumentos apresentados neste tópico utilizados para sustentação do discurso da importância do Programa Bolsa Família durante os primeiros mandatos de Lula, registra-se também o do crescimento econômico. A passagem selecionada abaixo é um bom exemplo de como as ideias aqui discutidas podiam se relacionar:

*Aqui, no Brasil, nós também provamos o contrário. Nós provamos que é possível ter uma política fiscal séria, **nós provamos que é possível combinar a distribuição de***

renda para os mais pobres com o crescimento econômico, nós conseguimos provar que é possível crescer o mercado interno com o mercado externo.

(...)

*A sociedade já está mais habituada, porque também a sociedade começou a aprender que quando os mais pobres vão ascendendo na vida, que vão atingindo um novo padrão e **viram consumidores, viram estudantes, viram trabalhadores, viram pessoas com saúde**, viram gente de classe média, é menos gente na rua, é menos gente abandonada, é menos criminalidade, é menos prostituição. **É esse o resultado de um ciclo combinado de sacrifício entre o crescimento econômico, a distribuição de renda e a justiça social** (Cerimônia de lançamento mundial do Relatório PNUD de Desenvolvimento Humano 2007/2008, 27/11/2007).*

Assim, para finalizar este tópico, é interessante retomar as principais ideias de sustentação do discurso de implementação do PBF, a saber: 1) a universalização, na medida em que reconhecia o programa como uma etapa para a RBC; 2) a priorização do combate à fome, a partir do reconhecimento do problema e sua criticidade; 3) a multidimensionalidade da pobreza, reconhecendo que o fenômeno ocorre por diferentes causas; 4) proteção à família, assumindo a importância desta unidade social na formação, compartilhamento, solidariedade e proteção de seus membros 5) direito à assistência, compreendendo a responsabilidade do Estado em assegurá-lo como definido na Constituição de 1988; e 6) a gestão descentralizada, considerando a importância de todos os entes federativos na execução do PBF.

Sobre Cidadania Financeira, tiveram destaque no discurso de Lula: a utilização de cartão magnético para saque de benefício, a bancarização por conta corrente simplificada e as estratégias de educação financeira. As falas das autoridades do Ministério e da Caixa (órgãos envolvidos com as ações) estavam alinhadas com as do chefe do Executivo. A cobertura da mídia, por sua vez, não apresentou críticas às medidas, se limitando majoritariamente ao caráter informativo, demonstrando a visão governamental e de alguns especialistas favoráveis à inclusão financeira. Por fim, elucida-se que a relação entre as ideias preponderantes na narrativa governamental e os resultados de Cidadania Financeira será detalhada em tópico específico adiante.

4.1.2. Governos Dilma Vana Rousseff 1 e 2

Dilma Rousseff (2011-2016), sucessora política de Lula, conservou o Bolsa Família durante a sua gestão como uma das principais políticas públicas para redução da pobreza no país. Essa era a principal bandeira do governo que manteve, no primeiro mandato, o slogan “País rico é país sem pobreza” (2011-2014). O segundo mandato, por sua vez, foi permeado pela temática da educação, sendo conduzido pelo slogan “Pátria educadora” (2015 e 2016).

Na análise dos discursos de Dilma, foi observada a manutenção dos temas da narrativa construída pelo governo anterior: a universalização; priorização do combate à fome; multidimensionalidade da pobreza, a proteção à família, o direito à assistência e a gestão descentralizada.

Sobre a universalização, assim como na gestão Lula, percebe-se o reconhecimento da correlação entre PBF e Renda Básica de Cidadania. Durante o IV Congresso Nacional do PT, em fevereiro de 2010, quando o partido escolheu Dilma Rousseff como a sua candidata à eleição presidencial daquele ano, também foi aprovada, por consenso de todos os 1.350 delegados, que durante seu governo haveria a transição do PBF para a RBC (SUPLICY, 2022).

Desse modo, em termos ideacionais, verifica-se continuidade no entendimento, principalmente partidário e em congruência com as demais ideias estruturantes da implementação do PBF, de que o Bolsa Família era um primeiro passo para a universalização.

Quanto aos demais temas, serão oferecidos a seguir exemplos que corroboram com a noção de continuidade da narrativa construída pelo governo que a precedeu, considerando a conservação do poder executivo federal sob a liderança do Partido dos Trabalhadores (PT).

O slogan do primeiro mandato “País rico é país sem pobreza”, reforça o tema de combate à fome como uma das prioridades do Governo Dilma que, em seus discursos, costumava destacar os avanços de redução da extrema pobreza e de justiça social alcançados pelo programa, conforme a transcrição:

*(...) o indiano Amartya Sen, Prêmio Nobel da Economia, afirmou algo que deve nos orgulhar, deve trazer para nós uma consciência de muito orgulho, que é a nova posição do Brasil no cenário global deve-se ao **reconhecimento da complementaridade entre crescimento rápido e política de justiça social**. Ao afirmar isso, ele consegue sintetizar essa relação entre política interna e reconhecimento internacional. Porque a forma pela qual os outros países nos veem é a forma pela qual nós também nos vemos. É o fato de que nós somos responsáveis por uma consciência muito maior a respeito – muito maior em relação a que? Em relação aos outros países do mundo, **a respeito do significado da distribuição de renda e a redução da desigualdade e a inclusão social, no processo de crescimento do nosso país**. (Dilma, cerimônia de comemoração de 1 milhão e meio de beneficiados pelo Plano Brasil sem Miséria, 26/04/2012).*

Nosso país, que vem de um longo processo de desigualdade fundado na escravidão, em um processo em que a elite brasileira fechou, quase um século, seus olhos para o tráfico, tinha acordado, este país tinha aberto os olhos e visto, e encarado a existência da miséria e da pobreza. Essa é a primeira grande obra do Bolsa Família: ter reconhecido que o Brasil precisava superar a pobreza extrema e a pobreza. Sem esse reconhecimento, nós jamais chegaríamos aqui hoje, aonde nós chegamos (Dilma, Celebração dos 10 anos do Programa Bolsa Família - Brasília/DF, 30/10/2013).

Se hoje nós podemos nos orgulhar de termos a primeira geração de brasileiros que não conheceu a fome, de crianças das famílias mais pobres estarem na escola e não nas ruas ou no trabalho infantil, e do Brasil estar entre os países em que a mortalidade infantil mais diminuiu nos últimos anos, tudo isso é resultado, em grande medida, do Bolsa Família (Dilma, Cerimônia de sanção da Lei que dispõe sobre a atividade do lotérico - Palácio do Planalto, 22/10/2015).

Em outro momento, observa-se a perenidade de duas ideias, a da mencionada priorização do combate à fome e a da multidimensionalidade da pobreza, conforme trecho transcrito a seguir:

(...) tem de tratar de tirar da pobreza milhões de brasileiros e, ao mesmo tempo, garantir oportunidades para esses milhões de brasileiros, através de serviços públicos de qualidade, em especial a educação. (Dilma, cerimônia de comemoração de 1 milhão e meio de beneficiados pelo Plano Brasil sem Miséria, 26/04/2012).

Ao incluir a educação no rol de serviços públicos de qualidade a serem ofertados às famílias brasileiras como estratégia de superação das vulnerabilidades, Dilma está fazendo referência às condicionalidades do Programa (e às várias dimensões da pobreza), bem como ao seu impacto no rompimento do ciclo da pobreza entre gerações.

Sobre o reconhecimento da assistência como um direito, a narrativa de Dilma manteve congruência com essa ideia estrutural lançada por Lula, como se percebe na passagem:

*(...) E isso permitiu que nós criássemos, junto com o combate à miséria, também um respeito às pessoas, um respeito aos brasileiros e brasileiras, que recebem como **um direito deles, e não como um favor de ninguém** (Dilma, cerimônia de comemoração de 1 milhão e meio de beneficiados pelo Plano Brasil sem Miséria, 26/04/2012).*

E sobre a última ideia, que reconhece a necessidade de atuação conjunta dos entes federativos para operacionalizar o Programa, Dilma disse, corroborando com o discurso de Lula:

*Fazer desse programa um programa de cooperação federativa, sem olhar diferenças de partidos, diferenças de visões políticas ou quaisquer outras diferenças, é uma das grandes características brasileiras do nosso programa. E é isso que deu origem a essa **integração entre governo federal, governo estadual e governo municipal** (Dilma, cerimônia de comemoração de 1 milhão e meio de beneficiados pelo Plano Brasil sem Miséria, 26/04/2012).*

Quando nós criamos o Cadastro Único e colocamos todos os entes federados – a União, os estados e os municípios – trabalhando de forma integrada, e aqui eu devo reconhecer a presença fundamental dos municípios nesse processo, nós aderimos a uma prática republicana. Para ser mais clara, uma série de práticas republicanas e colocamos o Estado ao lado do cidadão comum, a serviço do cidadão comum. Conseguimos colocar todo o aparato do Estado brasileiro envolvido no atendimento às

famílias do Bolsa Família, sem que isso criasse relações de dominação do Estado sobre os cidadãos. (Dilma, Celebração dos 10 anos do Programa Bolsa Família - Brasília/DF, 30/10/2013).

Ressalta-se que principalmente após a promulgação da Constituição de 1988, o federalismo se tornou peça-chave das políticas públicas (ABRUCIO, 2010). Desse modo, os governos petistas seguiam o fundamento de que a articulação entre o governo federal e os demais entes era indispensável para a execução do Programa.

Constata-se até aqui que, durante o governo de Dilma Rousseff, foi mantido no discurso presidencial os principais temas explorados por seu antecessor. No mesmo sentido, embora tenham ocorrido mudanças em termos operacionais, além de expansão e reajuste nos valores de benefícios, o Programa manteve o seu desenho. Sobre o assunto, Dilma mencionou:

(...) temos hoje um Bolsa Família renovado, que mantém sua essência e a força transformadora que sempre lhe caracterizou desde o primeiro momento, mas que ganha cada vez mais novas adições, melhorias de conteúdo, pelo fato de que nós aprendemos com ele, nós aprendemos fazendo. Isso só tem sido possível porque nós tivemos esse tempo todo para construí-lo, aperfeiçoá-lo, tivemos experiência acumulada e tivemos vontade política para manter o rumo da política social implantada lá no governo do presidente Lula. (Dilma, Celebração dos 10 anos do Programa Bolsa Família - Brasília/DF, 30/10/2013).

Entretanto, vale registrar que em sua gestão, Dilma criou o programa Brasil Sem Miséria (BSM) e dada a necessidade de criação de políticas para a redução da extrema pobreza na primeira infância, foi lançada, em maio de 2012, sua mais importante inovação, a Ação Brasil Carinhoso (COSTA et al., 2014).

Essa informação é importante porque insere no contexto de análise a perspectiva de atenção integral na primeira infância, envolvendo aspectos do desenvolvimento infantil ligados à renda, educação e saúde. Sobre o tema Dilma falou:

*Quando eu anunciei o Brasil Carinhoso, eu afirmei ser **uma tristeza dupla um país ter gente ainda vivendo na pobreza absoluta, e essa pobreza, ainda por cima, se concentrar mais fortemente nas crianças e nos jovens.***

(...)

O Brasil sem Miséria é nosso caminho. 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. Nasce como uma iniciativa que o oferece a seus filhos mais frágeis para que eles possam crescer fortes e saudáveis, para que eles possam crescer com as mesmas oportunidades dos outros brasileiros e brasileiras que têm casa, comida, roupa, remédio, brinquedo, escola, e que têm futuro (Dilma, cerimônia de anúncio de medidas do Programa Brasil Carinhoso, 29/11/2012).

E eu acho que o Brasil Carinhoso é um dos melhores desdobramentos do Bolsa Família que nós temos, um dos melhores avanços. O Bolsa Família, lançado pelo

presidente Lula e que nós aprofundamos porque, cada vez, inclusive, conhecemos mais. Na verdade, nós hoje, somos detentores de uma tecnologia para a inclusão social (Dilma, cerimônia de sanção da MP do Brasil Carinhoso, 03/10/2012).

Outro tema que se destaca no discurso, além da primeira infância, é a promoção da igualdade de gênero (ou empoderamento das mulheres). Tais pontos não eram uma completa novidade, considerando que o próprio desenho do PBF previa a existência de benefícios para famílias com crianças e pagamento preferencial para as mulheres. Entretanto, no Governo Dilma, houve maior destaque para esses públicos no discurso. Sobre o empoderamento feminino, Dilma disse:

*Por fim, eu queria falar sobre as mulheres. Eu acho que nesse programa tem uma terceira tecnologia que ela é fantástica. É perceber – e aí é mérito do Lula, a gente tem de dar mérito ao Lula, acho que também, pela importância que a mãe sozinha teve na própria educação dele. Eu sou testemunha que ele insistiu que quem tinha de receber o Bolsa Família, foi um homem que fez isso, eram as mães. **E fazer com que as mães recebam é porque as mães são as responsáveis pela família, acredito que aqui no Brasil e nos outros países do mundo.** (Dilma, cerimônia de comemoração de 1 milhão e meio de beneficiados pelo Plano Brasil sem Miséria, 26/04/2012).*

É um reconhecimento do Estado brasileiro da importância da mulher no núcleo familiar, uma importância que as mulheres conquistaram e o Estado só fez reconhecer o que as mulheres conquistaram.

*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 - Brasília/DF, 30/10/2013).*

Verifica-se que a ideia de proteção da família não é substituída pois, ao mesmo tempo em que mulheres e crianças ganham visibilidade no discurso, os laços familiares são mantidos na menção à relação entre mães e filhos e, também, da importância da mulher no núcleo familiar.

Assim, demonstra-se que, apesar da percepção de que públicos específicos dentro da família beneficiária tenham eventualmente recebido algum destaque, as principais ideias constitutivas da narrativa de implementação do PBF sob a gestão Lula foram mantidas e/ou reforçadas no Governo Dilma.

Em relação à Cidadania Financeira, de modo particular, nota-se que o cartão manteve seu papel de destaque, conforme se segue:

*(...) nós acabamos com intermediários entre o Estado e quem recebe. Ao acabar com intermediários, nós garantimos cidadania a esse cartão que nós entregamos. Porque **acabar com a pobreza é um dever do Estado e um direito do cidadão. Aquele cartão é***

o cartão da cidadania, é o cartão que garante que a população brasileira, ninguém dos brasileiros e das brasileiras pode receber menos.

(...)

*Nós hoje temos isso porque **temos rede bancária, porque conseguimos criar um cartão que impede que haja qualquer intermediário entre cidadão e Estado**, e colocamos as mulheres como as grandes receptoras do Bolsa Família, o que tem seu sentido pelo fato de a mulher, no Brasil – e, acredito em todos os países do mundo – cumprir um papel estratégico na família (Dilma, encerramento do Seminário Empresarial “Oportunidades em Infraestrutura no Brasil” - Nova Iorque/EUA, 25/09/2013).*

*(...) por meio de um cartão magnético, pessoal e intransferível, permitiu ao romper com a longa tradição brasileira de programas assistencialistas, em sua maioria, de baixa efetividade e que tinham vigência nas proximidades das eleições. E aí cabe uma observação. **O que leva alguém a pensar que depois que o cartão foi dado para uma família, para uma mulher de uma família, alguém pode discutir qual é o destino que ela dá aquele dinheiro** (Dilma, Celebração dos 10 anos do Programa Bolsa Família - Brasília/DF, 30/10/2013).*

*O Bolsa Família foi sendo aperfeiçoado, se desenvolveu e criou, ele mesmo, seus instrumentos e sua força, como por exemplo, o Cadastro Único, **o Cartão ... o Cartão que elimina todo o traço de clientelismo**, as exigências de escolaridade, a vacinação (Dilma, cerimônia de anúncio de medidas do Programa Brasil Carinhoso, 29/11/2012).*

Nos trechos selecionados, é possível observar que permanece o entendimento do cartão como o artefato que garante o acesso ao benefício e efetiva um direito. Além disso, era enfatizada a questão da autonomia para os gastos e o fato de o instrumento impedir intermediários entre o cidadão e o Estado (o que dificultaria a troca de bens e serviços por apoio político).

Sem embargo, dentre as ações de Cidadania Financeira ocorridas no governo Dilma, a principal foi a implementação da oferta de conta poupança simplificada ao público PBF, opção alternativa à conta corrente incentivada pelo governo anterior. Foi resultado da viabilidade advinda com a Resolução Bacen nº 4.480, de 25 de abril de 2016.

Com a norma, a abertura da poupança simplificada poderia ocorrer em lotéricas e correspondentes Caixa, somente com apresentação de documentos de identificação e sem necessidade da presença do cliente na agência bancária. A principal diferença em relação à bancarização por conta corrente simplificada, ocorrida no governo Lula, era a possibilidade de obtenção dos rendimentos de poupança.

Sobre o assunto, a presidente da Caixa, naquele ano, declarou em nota que a conta era um grande serviço para os beneficiários e um bom produto para o banco:

"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 Empresa Brasil de Comunicação (EBC), Tereza Campello, que então ocupava o cargo de Ministra na pasta do Desenvolvimento Social, ao anunciar o movimento de bancarização por conta simplificada, disse se tratar de um direito de formalização, de entrar no mercado bancário.

Não foram encontradas falas da chefe do executivo nos discursos oficiais sobre a oferta de conta poupança simplificada do público PBF, talvez porque o lançamento da modalidade tenha ocorrido em meio à crise política enfrentada por Dilma. Entretanto, sobre o incentivo à bancarização de um modo mais geral, ela comentou:

*A inclusão bancária está permitindo o acesso ao crédito a um número cada vez maior de pessoas. A **relação crédito/PIB, que está hoje em torno de 51,5% era, há dez anos, de apenas 25%**. (Dilma, cerimônia de abertura do Seminário "Brasil en la Senda del Crecimiento 19/11/2012).*

A relação crédito/PIB é um indicador utilizado para avaliar o nível de endividamento de uma economia e sua capacidade de financiar atividades produtivas. Desse modo, o fragmento acima foi selecionado para indicar que, assim como no discurso de seu antecessor, os potenciais da inserção dos brasileiros ao sistema financeiro foram tratados tanto como uma oportunidade de justiça social quanto de desenvolvimento econômico.

O movimento também não chamou muita atenção da mídia à época, sendo lançadas somente pequenas notas informativas sobre o assunto. Apesar disso, foi percebida uma grande mobilização no nível técnico para divulgar a medida, indicando um amadurecimento institucional da temática.

Naquele tempo, um dos episódios de uma série de teleconferências promovidas pelo MDS⁷ teve como tema a oferta de conta poupança simplificada no Programa Bolsa Família, tendo sido selecionados alguns trechos que demonstram as principais estratégias adotadas na condução deste projeto de inclusão bancária, reforçando a adesão voluntária, a educação financeira e a participação da gestão local:

*Mais um benefício que a gente traz às pessoas, **então assim, ninguém é obrigado a receber o benefício pela conta poupança fácil**. Então se a pessoa, mesmo possuindo a conta, não tem o interesse de receber o benefício através dessa conta, ela pode fazer a opção de continuar recebendo o benefício pelo cartão do Bolsa Família*

⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=3MeRMGW7MIA>

(Superintendente Nacional de Programas Sociais da CAIXA, Teleconferência MDS, 22/03/2016).

*(...) sobre esse processo de uma inclusão financeira cidadã, que é uma inclusão financeira que vem associada de um processo de educação financeira, né? Tanto a Caixa quanto o MDS vêm trabalhando essa temática com as famílias de baixa renda, com as famílias do Programa Bolsa Família. O MDS vem discutindo isso e vem fazendo um projeto para gente avaliar como pode fazer essa inserção de uma maneira melhor. **Então a gestão municipal tem um desafio que é informar.** Informar corretamente para empoderar esse beneficiário para ele escolher (Coordenadora-Geral de Administração de Benefícios, Teleconferência MDS, 22/03/2016).*

A gente fez um trabalho em conjunto com a equipe do Ministério, um trabalho bem cuidadoso, com zelo, de preparar esse material de divulgação, que são cartazes para serem afixados nas lotéricas e nos correspondentes. Cartazes serão direcionados também para os Centros de Referência de Assistência Social, os CRAS, para permitir também essa divulgação.

Além dos cartazes a gente confeccionou um material, que nós estamos chamando de uma cartilha. Essa cartilha ela traz tanto informações para abertura da conta, os documentos que são necessários, como também ela ressalta as vantagens (Gerente Nacional de Relacionamento e Distribuição do Bolsa Família da CAIXA, Teleconferência MDS, 22/03/2016).

Em suma, sobre Cidadania Financeira, a fala da presidente da Caixa voltava-se mais às vantagens do serviço enquanto a da Ministra, ao direito e à inclusão. Esse padrão se reproduz no nível técnico, embora seja possível verificar uma tentativa de uniformidade dos discursos principalmente quando da elaboração conjunta de materiais, estratégias de comunicação e de educação financeira. Na prática houve defesa de criação de condições para que os beneficiários obtivessem melhores serviços e, também, que participassem mais ativamente do cotidiano da sociedade brasileira (cidadania) por meio do acesso, sem custos, ao sistema bancário brasileiro.

Para finalizar esse tópico, ilustrando a situação política do momento e a relevância simbólica do PBF para os governos petistas, reproduz-se um trecho do discurso proferido pela Presidente Dilma, no qual ela aborda o processo de impeachment que estava enfrentando, comparando-o a uma eleição indireta para validar um projeto de governo diferente do que foi respaldado nas urnas. Durante seu discurso, ela estabelece uma conexão direta com o Bolsa Família, como demonstrado a seguir:

A teoria do foco se expressou recentemente no nosso País através de uma proposta. Qual era a proposta? É pagar o Bolsa Família só para 5% da população, o que daria 10 milhões de pessoas. Qual é a tese? É que se você fizer isso, pagar só para 5 milhões de pessoas, aliás, para 5%, 10 milhões de pessoas, você teria um ganho, você gastaria menos.

(...)

Ora, focar esse programa é nada mais nada menos do que reduzi-lo a pó.

(...)

Bom, mas tirando essa parte que todos nós já sabemos, o que é que está em questão mesmo? Está em questão uma eleição indireta que é travestida de impeachment. Por quê? Porque vão querer, na maior cara de pau, aplicar o programa que não foi o programa referendado nas urnas. Por isso é que eu comecei com essa questão do foco (Dilma, cerimônia de contratação simultânea de 25 mil unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida com entidades rurais e urbanas – Brasília/DF, 06/05/2016).

4.1.3. Governo Michel Miguel Elias Temer Lulia

Tendo Dilma Rousseff sido afastada da presidência do Brasil em maio de 2016 para enfrentar o processo de impeachment, iniciou-se o Governo Michel Temer. Interinamente comandou o país como vice-presidente até 31 de agosto do mesmo ano, quando assumiu o governo de forma definitiva com o slogan “Ordem e Progresso”.

Embora a continuidade do PBF tenha sido assegurada mesmo durante a crise política que culminou com o impeachment, esse contexto é relevante, pois marca uma mudança em relação ao Programa, especialmente no que diz respeito ao discurso.

Em sua breve gestão, Michel Temer (2016-2018) era menos veemente quanto à importância do programa do que seus antecessores. Ele costumava enfatizar a necessidade de medidas de austeridade fiscal e frequentemente mencionava o PBF como uma das políticas que deveriam ser avaliadas para possíveis cortes orçamentários, indicando interesse de redução de gastos com o Programa como sugerido por Dilma.

Apesar disso, reconhecia que havia um problema a ser enfrentado e falava em seus discursos sobre a existência de famílias em situação de extrema pobreza, conforme trechos transcritos abaixo:

*(...) há programas do governo passado que são úteis para o país. Eu tomo aqui o Bolsa Família, por exemplo. Nós temos um assunto de sociedade multifacetada economicamente. Tem gente rica, tem gente média, tem gente pobre e tem gente paupérrima. **Para gente paupérrima, evidentemente, desde os primeiros momentos, verificou-se que o Bolsa Família é importante** (Temer, Abertura do seminário de Infraestrutura e Desenvolvimento do Brasil - Brasília/DF, 08/11/2016).*

*(...) tanto que nós temos dito com frequência que o Bolsa Família continuará sempre, evidentemente, intacto, **em face de uma realidade ainda dramática que temos no País, que é uma pobreza... grupos com pobreza extrema.** (Temer, Cerimônia Alusiva ao Dia Nacional da Micro e Pequena Empresa - Brasília/DF, 04/10/2017).*

(...) nós temos que reconhecer que nós somos um País ainda com pobreza, não podemos ignorar isso, mas está aí o Osmar trabalhando no Bolsa Família.

(Lançamento do Programa Avançar: iniciativa do governo federal para a conclusão de obras até 2018 - Brasília/DF, 09/11/2017).

*(...) Mas como nós **temos também uma miséria, digamos, uma pobreza absoluta, em certos setores, nós temos programas sociais, como por exemplo o Bolsa Família, que até vem dos governos anteriores, mas que nós revalorizamos** (Temer, Sessão Plenária do Fórum Econômico Mundial 2018 - Davos/Suíça, 24/01/2018).*

Ademais, foi identificado o alinhamento ideacional em relação aos governos petistas quanto a outros dois assuntos: a gestão descentralizada e a primeira infância. Ao comentar sobre o papel dos entes federativos, Temer afirmou:

***Porque os municípios, que são os responsáveis, na verdade, pelo Bolsa Família, são também os responsáveis, no âmbito social, para fazer o progresso daqueles que estão no programa Bolsa Família** (Temer, entrega de troféus aos vencedores do Prêmio Progredir – Brasília/DF, 15/03/2018).*

Quanto à primeira infância, ressalta-se que foi instituído o Programa Criança Feliz, por meio do Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, com o objetivo de promover o desenvolvimento infantil integral, considerando sua família e seu contexto de vida (BRASIL, 2016).

É evidente que todos os governantes buscam deixar uma marca que represente sua gestão. Para os governos petistas, especialmente de Lula, foi o PBF. Temer, por sua vez, investiu no Criança Feliz e sua argumentação diferia da utilizada por Dilma no Brasil Carinhoso, já que situava a proteção à infância em perspectiva oposta à do Bolsa Família:

*por isto que 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, cerimônia de lançamento do Programa Criança Feliz – Brasília/DF, 05/10/2016).*

Não seria possível aprofundar, neste trabalho, nas diferenças do Brasil Carinhoso e do Criança Feliz. Para a análise aqui proposta é suficiente registrar 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, por sua vez, o discurso reforçava a ideia do PBF como um programa voltado somente para alívio imediato de uma situação de vulnerabilidade. Este posicionamento era contrário, inclusive, aos temas que compunham a defesa do programa pelos governos petistas como o do rompimento do ciclo intergeracional e multidimensionalidade da pobreza (já discutidos anteriormente).

Esse aspecto é significativo, pois viabiliza a percepção sobre como as ideias foram se transformando com o passar do tempo. Nesse cenário em que o governo Temer tenta deixar sua marca com o Programa Criança Feliz, a discursividade presidencial o coloca em oposição ao PBF, o posicionando como ferramenta estrutural de enfrentamento de vulnerabilidades, enquanto o Bolsa Família vai sendo abreviado à sua função primeira de transferência de renda.

Essa lógica sustenta um tratamento inédito conferido ao PBF desde a sua criação, especialmente partindo de forma oficial da presidência da república, que se refere à prescindibilidade do PBF, conforme ilustrado nos trechos a seguir:

É importantíssimo, porque esse programa Bolsa Família a mim, sempre me chamou a atenção pela sua, digamos assim, estratificação. Quer dizer, na minha cabeça passava: "será que nós vamos precisar do Bolsa Família por muito tempo? Quem sabe daqui a 30 anos ainda falarmos do Bolsa Família?" Não é possível. Ao contrário, o que nós precisamos é que o Bolsa Família seja um estágio. Um estágio compatível com o momento atual, e o momento atual é um momento exigente de um sistema, vamos chamar assim, razoavelmente assistencialista (Temer, entrega de troféus aos vencedores do Prêmio Progredir – Brasília, DF, 15/03/2018).

E tem razão o Osmar [Terra] quando diz: o Bolsa Família não é para perdurar o resto da vida, é para perdurar enquanto o Brasil, multifacetado em vários setores, entre os quais e, lamentavelmente, também no tocante a riqueza, o Brasil tem gente rica, tem gente da classe média e tem gente pobre e gente na extrema pobreza. Enquanto houver a extrema pobreza é preciso ter programas desta natureza. Mas o nosso visor, 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 – Brasília/DF, 29/06/2016).

Não para ser eternamente Bolsa Família, ninguém deseja daqui a 20 anos, estar falando neste plenário, para ainda referir-se ao Bolsa Família. É claro que o Bolsa Família há de ser uma passagem, em face do que? Precisamente do crescimento do país. O país deverá crescer ao longo do tempo de uma tal forma, de uma tal maneira que não haja mais necessidade do Bolsa Família, mas por enquanto há (Temer, abertura do seminário de infraestrutura e desenvolvimento do Brasil – Brasília/DF, 08/11/2016).

Neste último trecho percebe-se que a questão econômica ao ser relacionada ao PBF aparece de forma distinta da sustentada pelos governos anteriores. Para Temer, a partir do ponto de vista registrado acima, havendo desenvolvimento econômico, o Programa não tem razão de ser (ou seja, depois de crescimento, há naturalmente distribuição e, conseqüentemente, redução de desigualdade). Na narrativa petista o programa é visto como uma forma de favorecer o desenvolvimento (primeiro há o enfrentamento da desigualdade pela distribuição e, assim, o país cresce).

Entretanto, em outra ocasião, para se comunicar com outro público, a visão de que o PBF pode favorecer a economia foi levantada por Temer, conforme trecho reproduzido abaixo:

*Então, isso significa, em primeiro lugar, uma certa melhoria de vida de quem está recebendo o Bolsa Família. Segundo, **representa uma circulação de dinheiro, o sujeito vai à venda, vai ao armazém, vai ao supermercadinho e vai botar aquele dinheirinho a mais que ele recebeu** (Temer, entrevista concedida pelo presidente da República ao Programa do Ratinho, 28/04/2017).*

Temer advogava pela necessidade de realizar uma maior fiscalização no Programa. Embora os governos petistas defendessem politicamente a ideia de universalização, a focalização do PBF era reconhecida como satisfatória pelas mais diversas pesquisas e instituições. Apesar disso, o chefe do executivo considerava como um dos maiores êxitos de sua gestão a ausência de fila para ingressar no PBF (que seria resultado de uma maior focalização), como constatado na passagem:

*(...) diminuiu o número de Bolsa, daqueles ocupantes do Bolsa Família que não mais necessitavam, foi até um movimento espontâneo, e ao depois entraram aqueles que estavam na fila, ansiosos, necessitados, que há muito tempo postulavam o ingresso no programa. **E hoje o Osmar Terra conseguiu zerar aqueles, aquela fila imensa do Bolsa Família** (Temer, Cerimônia de Lançamento do Plano PROGREDIR: Qualificação, Emprego e Renda para Quem Mais Precisa - Brasília/DF, 26/09/2017).*

(...) se nós pegarmos no plano social, se nós pegarmos, por exemplo, 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. Pois neste governo nós zeramos o Bolsa Família (Temer, Abertura da Reunião Ministerial – Palácio do Planalto, 12 de abril de 2018).

Percebe-se que, em comparação à narrativa construída no Governo Lula, que foram mantidos o tema da gestão descentralizada e do combate à fome. A proteção à primeira infância é um ponto de convergência com o governo Dilma, apesar de que, na gestão Temer, o assunto é tratado de forma a promover uma oposição ao PBF, já que o Criança Feliz reforça o pensamento de que o programa deveria acabar.

As ideias de prescindibilidade do PBF e a de ênfase na fiscalização (associada à focalização) se posicionam em discordância à discursividade dos governos petistas na condução do Programa. São temas que ganharam destaque e inverteram a compreensão de que o PBF seria uma etapa para a universalização.

Ambos rompem com a narrativa anterior numa oposição ideacional de “direito x ajuda” e “universalização x focalização”. Em outras palavras, ao admitir que o programa deve acabar

em algum momento, ele deixa de ser considerado uma etapa para a universalização nos moldes do discurso petista e, portanto, sugere que o PBF não é visto como um direito. Apesar de as palavras “ajuda” ou “favor” não terem sido identificadas nas falas de Temer, seu discurso acaba caminhando para a filantropia.

O Governo Temer apenas deu continuidade ao PBF, pois tentava deixar sua marca por meio de outros programas. Isso se reflete de alguma forma nas ações de Cidadania Financeira, que aparentemente não foram tratadas em nenhum discurso oficial. Não foram encontradas menções ao cartão, inclusão bancária ou educação financeira no período.

Todavia, houve a execução, em 2018, do “Projeto Futuro na Mão”, a única ação educativa realizada para o público PBF em formato de capacitação até hoje, com forte participação das gestões locais. Em parceria com a Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF), a intenção era promover cursos de formação para técnicos de todas as regiões do Brasil para que fossem multiplicadores e ministrassem aulas para beneficiários do Bolsa Família.

Embora a iniciativa tenha sido lançada oficialmente em 2018, na gestão Temer, será compreendida como resultado do amadurecimento institucional sobre a temática ocorrido durante os governos petistas, considerando que, conforme entrevista contida em publicação do próprio Ministério (Caderno de Estudos nº 30), o programa foi desenvolvido ao longo de quatro anos.

4.1.4. Governo Jair Messias Bolsonaro

Jair Bolsonaro (2019-2022) inicia o seu mandato em um país imerso na polarização política (principalmente depois do impeachment), sob o slogan “Pátria amada, Brasil”. Conhecido por ser um crítico feroz do PBF, o acusava de ser assistencialista e promover dependência do governo, reforçando frequentemente em suas falas estigmas em relação ao programa.

Enquanto parlamentar, no plenário na Câmara dos Deputados, Bolsonaro disse:

Devemos discutir aqui a questão do Bolsa Família. Devemos colocar um fim, uma transição para o Bolsa Família, porque, cada vez mais, pobres coitados, ignorantes, ao receberem bolsa família, tornam-se eleitores de cabresto do PT. Logicamente, levando-se em conta isso, não interessa ao PT fazer com que o povo tenha cultura, emprego, trabalho, porque vai perder esse curral eleitoral (Bolsonaro, Sessão 002.1.54.P da Câmara dos Deputados, 01/02/2011).

O Bolsa Família nada mais é do que um projeto para tirar dinheiro de quem produz e dá-lo a quem se acomoda, para que use seu título de eleitor e mantenha quem está no poder. Ou seja, quem está no poder, ao brigar por educação e pelo fim da miséria, deixará de ter votos de miseráveis. E nós devemos colocar, se não um ponto final, uma transição a projetos como o Bolsa Família (Bolsonaro, 5ª sessão da 1ª sessão legislativa ordinária, da 54ª legislatura da Câmara dos Deputados, 09/02/2011).

Apesar da notória desaprovação do PBF, eleito presidente, Bolsonaro definiu a criação do Abono Natalino como meta dos primeiros 100 dias de Governo. A medida resultou de um compromisso assumido durante a campanha eleitoral, embora não tenha sido mencionada no seu plano de governo.

Desse modo, o Abono foi formalizado pela Medida Provisória nº 898, de 15 de outubro de 2019, e estabeleceu pagamento duplicado do benefício financeiro relativo à parcela que seria devida às famílias beneficiárias do Programa no mês de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019). No entanto, vale ressaltar que o pagamento do 13º não foi incorporado ao desenho da política. Na solenidade que anunciou o Abono, Bolsonaro teceu o seguinte comentário:

*(...) por ocasião das eleições do ano passado, que se não tivesse essas fake news, eu teria muito mais votos do que tive, porque quase todas foram contra a minha candidatura, entre elas, **uma iniciativa bastante desesperada da oposição, que começou a pregar em todo o Brasil, em especial no Nordeste, que nós acabaríamos com o Programa Bolsa Família.***

(...)

*Nós defendemos a todos. Todo mundo é brasileiro. E sabemos que esse recurso não é meu, esse recurso vem de todos os que pagam impostos no Brasil. Então, o 13º que foi assinado, no meu entender, **é uma grande conquista dessas pessoas que tanto necessitam e ficaram esquecidas por muito tempo.** (Bolsonaro, solenidade do 13º do Bolsa Família e recursos para obras Irmã Dulce, 15/10/2019).*

A despeito de vários estudos demonstrarem que o PBF havia tirado milhões de pessoas da miséria, Bolsonaro sempre se referia ao Programa como algo que havia falhado em sua missão e deixado as pessoas desamparadas. Ademais, frequentemente sugeria 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).*

*(...) hoje cada vez mais **nós combatendo aí o desvio do recurso público**, muita gente, tinha tudo quanto é tipo de gente, tudo quanto é tipo de profissional no seguro de defeso, não vou citar ninguém aqui para não complicar, mas tinha tudo como tem no bolsa família, **muitas vezes a gente joga uma rede no bolsa família, vem um montão de gente lá, só não vem deputado federal e senador o resto veio todo mundo veio na rede e aqui***

é a mesma coisa (Bolsonaro, Cerimônia de Lançamento do novo sistema de cadastramento de Pescadores Profissionais e da Rede Pesca Brasil, 29/06/2021).

Assim, Bolsonaro contribui para dar solidez ao rompimento inaugurado por Temer sobre o PBF ser uma etapa de universalização do PBF, dando ênfase à fiscalização e se aproximando de uma ideia de prescindibilidade do Programa (que será abandonada ao longo dos anos de sua gestão, como será verificado adiante).

Apesar de estar no início de seu governo, Bolsonaro já começa a ser acusado, por conta do Abono Natalino, de utilizar o Bolsa Família para atrair o eleitorado petista que, hipoteticamente, seria fiel ao partido em decorrência dos programas sociais, como noticiado em matéria da Folha de São Paulo:

Mas a estratégia do 13º benefício, apontada como inovadora, tem endereço certo. Inscreve-se na tentativa de minar as bases da oposição hoje fortemente ancorada no Nordeste, onde também se concentra a maior parte dos beneficiários do Bolsa Família. Uma região que não deu maioria ao atual governo, mas que parece colocada literalmente na linha de tiro para ser cooptada com um regalo (Folha de São Paulo, “O 13º no programa Bolsa Família é mais cortina de fumaça?”, 11/04/2019).

Ainda em 2019, o Brasil viveu dois desastres ambientais que resultaram em pagamento de benefícios em caráter de urgência. O primeiro foi destinado às famílias PBF atingidas pela tragédia ocorrida em Brumadinho-MG e o segundo aos pescadores profissionais artesanais domiciliados nos municípios afetados pelo derramamento de óleo no litoral brasileiro iniciado no Nordeste⁸.

Embora somente o primeiro benefício se relacionasse diretamente ao público PBF, o rápido pagamento em ambas as situações só foi possível pelos anos de experiência, pela estrutura construída e pelo *know how* adquirido com a operacionalização do Programa.

Por essa expertise acumulada com o PBF (e com o Cadastro Único)⁹, ainda nos primeiros meses de 2020, o Governo Federal conseguiu adotar medidas emergenciais para enfrentamento do impacto econômico gerado pela pandemia do novo coronavírus (Covid-19) no Brasil. O modelo inicialmente apresentado pelo Executivo para o Auxílio Emergencial não incluía as famílias do PBF em seu público e previa o pagamento de benefício no valor de R\$

⁸ O desastre ocorrido em Brumadinho foi reconhecido como calamidade pelo Ministério do Desenvolvimento Regional na Portaria nº 30, de 25 de janeiro de 2019 e o benefício aos pescadores foi instituído pela Medida Provisória nº 908, de 28 de novembro de 2019.

⁹ O Boletim de Políticas Sociais nº 29 do IPEA afirma que o AE se apropriou dos instrumentos já construídos e estabelecidos, como o Cadastro Único e o próprio PBF, utilizando a expertise existente na oferta de benefícios socioassistenciais para garantir o acesso de parcelas da população vulnerável já mapeadas por meio desses instrumentos (IPEA, 2022).

200,00. Entretanto, em meio a pressões políticas e sociais, essa primeira proposta foi alterada, como ilustra o trecho de reportagem veiculada à época:

A disputa política entre o governo federal e o Congresso Nacional acabou resultando em algo positivo: o auxílio emergencial a trabalhadores informais triplicou.

O agravamento da crise do novo coronavírus e a busca pelo protagonismo político fizeram o valor inicial do auxílio proposto pelo governo pular de R\$ 200 para R\$ 600. Já há consenso no Senado para manter o aumento aprovado na noite desta quinta-feira (26) pela Câmara dos Deputados.

*Quando a sessão da Câmara, por videoconferência, já estava em andamento, o presidente **Jair Bolsonaro percebeu que teria grande prejuízo político com o Legislativo levantando a bandeira da necessidade de um valor maior para manter os trabalhadores informais e suas famílias em casa, durante o período de isolamento (G1, “Disputa política resultou em algo positivo: auxílio emergencial de R\$ 600 a trabalhadores informais”, 27/03/2020).***

Desse modo, foi estabelecido pela Lei 13.982, de 2 de abril de 2020, a concessão de auxílio emergencial de R\$ 600,00, durante o período de três meses, para famílias em situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2020). Como a situação da pandemia se prolongou, o benefício foi sendo continuamente prorrogado¹⁰ e, nesse ambiente, no mês de junho de 2020, o governo começou a ventilar a notícia da criação de um novo programa que substituiria o PBF.

A proposta era vendida como uma tentativa de unificação de outros programas sociais e de inclusão dos beneficiários do auxílio, ou seja, o novo Programa surgiria como substituto do auxílio emergencial e do PBF. Sobre o Programa Auxílio Brasil (PAB), instituído pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, Bolsonaro comentou:

Já começamos a pagar o Auxílio-Brasil, com valor mínimo de 400 reais, programa melhor e mais abrangente do que o antigo Bolsa-Família, onde a média era de apenas 190 reais (Bolsonaro, Pronunciamento de Ano Novo, 31/12/2021).

Também dizer-lhes, que desde o final do ano passado, um trabalho bem conduzido pelo Governo Federal e pelos seus ministros, como o Onyx Lorenzoni e o João Roma, da Bahia. A concessão do novo auxílio chamado, Auxílio Brasil, pagava em média 190 reais, o novo auxílio passou a pagar no mínimo 400 reais. (Bolsonaro, Cerimônia de Entrega da Obra “Vertente Litorânea”, 05/05/2022).

Atendemos a mais de 68 milhões de pessoas. Gastamos em 2020, com o Auxílio Emergencial, o equivalente a 15 anos de bolsa família. Ato contínuo, com o aumento da inflação, 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,

¹⁰ 1ª prorrogação: Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020, benefício pago por dois meses e valor da parcela em R\$ 600,00 (seiscentos reais). 2ª prorrogação: Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, benefício pago por período de 4 (quatro) meses e valor de auxílio de R\$ 300,00 (trezentos reais).

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, 17/06/2022).

Nos discursos que mencionam o PAB, nota-se um grande foco na expansão de beneficiários e no valor do benefício, sendo tais alterações suficientes para considerá-lo melhor que o programa anterior.

Por outro lado, ao enfatizar o discurso no valor do benefício, Bolsonaro reduz o Programa à sua função de transferência de renda, assim como foi feito por Michel Temer. Dito de outro modo, reforça o deslocamento de ideias iniciado por seu antecessor, em contraposição aos governos petistas, no antagonismo “multidimensionalidade da pobreza/insuficiência de renda”.

É importante ressaltar que toda a narrativa que estruturava a defesa do Auxílio Brasil estava amparada na contraposição com o Bolsa Família. A título de ilustração, registram-se falas equivocadas do chefe do Executivo, que sugeriam, erroneamente, que pessoas com trabalho formal não poderiam participar do Programa ¹¹, conforme exemplos:

diferente do Bolsa Família, lá atrás com o Bolsa Família, quem ia trabalhar perdia o Bolsa Família, com o Auxílio Brasil pode trabalhar que não vai perder o Auxílio Brasil (Bolsonaro, Cerimônia de entrega dos Residenciais Canaã I e II – João Pessoa/PB, 24/06/2022).

E a grande diferença, quem está ganhando pode arranjar um emprego que não vai perder o seu auxílio (Bolsonaro, Cerimônia do Programa Internet Brasil e entrega de títulos fundiários, 17/06/2022).

A questão da empregabilidade foi bastante utilizada por Bolsonaro, quando era deputado, para criticar o PBF. No entanto, aqui nos interessa como elemento de conexão com outra ideia que vai permear o discurso, que é a meritocracia.

A noção de meritocracia, associada ao emprego, já aparece na posse de Bolsonaro, no recebimento da faixa presidencial, conforme transcrito abaixo:

O brasileiro pode e deve sonhar. Sonhar com uma vida melhor, com melhores condições para usufruir do fruto do seu trabalho pela meritocracia. E ao governo cabe ser honesto e eficiente (Bolsonaro, cerimônia de recebimento da faixa presidencial, 01/01/2018).

¹¹ O critério para participação no PBF sempre foi renda. Portanto, não havia restrição ao recebimento por famílias com membros formalmente empregados (Informe PBF nº 650, de 21/03/2019, disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2019/marco/21032019_boletim_BFInforma.html).

No PAB, especificamente, a noção de meritocracia está registrada no artigo 5º da lei de criação do Programa, com o estabelecimento de incentivos ao esforço individual e à emancipação. Desse modo, compunham o PAB, além dos benefícios da cesta raiz (antigo PBF), o Auxílio Esporte Escolar, a Bolsa de Iniciação Científica Júnior, o Auxílio Criança Cidadã, o Auxílio Inclusão Produtiva Rural e o Auxílio Inclusão Produtiva Urbana.

Nestes termos, a meritocracia poderia dialogar com a ideia de individualização da proteção, que somente alguns indivíduos poderiam usufruir. Além disso, se opõe à compreensão do PBF como um direito e, nesses termos, reforça a transição ideacional para o seu polo oposto, de ajuda/favor. Essa virada de chave caracteriza uma das principais diferenças em relação aos discursos petistas e talvez a mais significativa para as políticas de assistência social. Como exemplo, foram selecionados os trechos a seguir:

*Criamos o Auxílio Emergencial **para ajudar aos mais humildes**, depois tornamos permanente o novo Auxílio Brasil, que no passado era conhecido como Bolsa Família (Bolsonaro, Cerimônia de Inauguração da Unidade Básica de Saúde -UBS- Dr. Severino Elias de Paiva Araújo, 05/05/2022).*

*(...) Tem muita família que ganha o dobro disso, **é uma ajuda do Governo Federal aos mais necessitados** (Bolsonaro, Cerimônia de Entrega da Obra “Vertente Litorânea”, 05/05/2022).*

*Então, para mostrarmos que nós não estávamos contra esse programa e queríamos **ajudar os pobres - mesmo sabendo que o bom programa social é aquele que sai mais gente do que entra** (Bolsonaro, solenidade do 13º do Bolsa Família e recursos para obras Irmã Dulce, 15/10/2019).*

Quando Bolsonaro se refere à transferência de renda como “ajuda” ele rompe completamente com a narrativa de “direito” construída nos governos petistas. Ao mesmo tempo compartilha, de certo modo, com a ideia de Temer sobre a prescindibilidade do Programa.

A discursividade de Bolsonaro vai na contramão da Cidadania especialmente quando caracteriza o Programa como “ajuda/favor” (questão bastante cara à Assistência Social). Essa é uma ideia que está em concordância com o que Bolsonaro sempre falou enquanto congressista, mas em contradição enquanto chefe do executivo. Isso porque seu governo envidou esforços não só para substituir o Programa como para torná-lo ainda maior (tanto em número de famílias participantes quanto de valor de benefícios, como já comentado anteriormente).

Embora tenha investido tempo, recursos humanos e dinheiro da Administração Pública para efetivar mudanças no Programa (inclusive em ano eleitoral), no discurso, Bolsonaro se

esquivava de qualquer responsabilidade enquanto chefe de Estado sobre o aumento da situação de vulnerabilidade das famílias brasileiras, conforme se percebe na passagem:

O próprio João Roma que tá aqui, tá no Ministério da Cidadania, 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 Brasil, eu não tirei emprego de ninguém, não decretei toque de recolher, eu sempre falei que tínhamos 2 inimigos: o vírus e o desemprego (Bolsonaro, Cerimônia de Anúncios do Governo Federal ao Estado do Paraná, 05/11/2021).

Na mesma linha, não reconheceu o problema social a ser enfrentado, chegando até a negar que havia fome no Brasil, como noticiado em matéria do G1 e ilustrado no fragmento a seguir:

Bolsonaro fez a afirmação em entrevista ao programa Pânico, da Jovem Pan. Ele comentava uma declaração da candidata do MDB à Presidência, senadora Simone Tebet (MDB-MS), que citou que 33 milhões de pessoas passam fome no país. "Essa senadora [Simone Tebet] aí, falou besteira aqui. Gente passa mal? Sim, passa mal no Brasil. Alguém já viu alguém pedindo um pão na porta, ali, no caixa da padaria? Você não vê, pô", afirmou Bolsonaro.

Na sequência, o presidente afirmou que "deve ter gente que passa fome no país". "Até no interior tem gente que passa mal? Tem gente que passa mal, sim, mas quem, porventura, está na linha da pobreza aí passando fome, sim, deve ter gente que passa fome, é só... Inclusive, está na iminência aqui, da própria Caixa Econômica, junto com Ministério da Cidadania, ter um aplicativo para o cara se cadastrar no Auxílio Brasil sem depender de favores de gente do município", declarou o presidente. À tarde, em entrevista a um podcast sobre fisiculturismo, Bolsonaro repetiu a fala. Ele também contestou a existência de mais de 30 milhões de brasileiros passando fome no país.

"Se a gente for em qualquer padaria, não tem ninguém ali pedindo para você comprar um pão para ele. Isso não existe. Eu, falando isso, estou perdendo votos, mas a verdade você não pode deixar de dizer", declarou.

"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).

Apesar de a afirmação não ter sido feita em um discurso oficial, foi amplamente divulgada pela mídia e será importante para a análise aqui proposta. Percebe-se, neste caso, mais uma contraposição à narrativa petista, agora em relação ao combate à fome, objetivo primordial do PBF. Assim, inaugura um antagonismo entre a ideia de "combate à fome" e a "negação da fome".

Ainda sobre o trecho da matéria do G1, Bolsonaro comenta que estava sendo pensada uma solução de inscrição no Cadastro Único por aplicativo para o beneficiário não "depender de favores de gente do município", demonstrando falta de compreensão ou indiferença quanto ao papel dos entes federativos na Assistência Social.

Essa situação foi percebida também no enfraquecimento da gestão descentralizada do PBF, principalmente em razão de estados e municípios não terem participado ativamente das mudanças realizadas no Programa. Ademais, não foi identificada menção à Cooperação Federativa em seus discursos, evidenciando outra movimentação de ideias, representada na oposição “gestão descentralizada/gestão centralizada”.

A ausência de participação dos entes federativos se reproduziu, ainda, nas decisões referentes à Cidadania Financeira tomadas no âmbito do Programa, as quais passam a ser abordadas a partir deste momento. Destacaram-se no governo Bolsonaro as seguintes ações: a bancarização por conta digital, a disponibilização de cartão com chip e a oferta de crédito consignado.

A experiência acumulada na transferência de renda a famílias em situação de vulnerabilidade (tanto do PBF, quanto das famílias atingidas pelo desastre de Brumadinho e do derramamento de óleo no litoral brasileiro) oportunizou a célere execução do Auxílio Emergencial no enfrentamento da pandemia do Covid-19. O uso da conta poupança social digital para disponibilização do AE foi determinante para implementar esta modalidade de pagamento no âmbito do PBF.

Embora o pagamento do Auxílio para as famílias PBF estivesse amparada no uso da estrutura já existente na Caixa para pagamento regular dos benefícios do Bolsa Família, havia necessidade de criação de estratégia de pagamento para o público apto ao recebimento do benefício que estava registrado no Cadastro Único, mas que não participava do PBF e, ainda, de famílias não cadastradas no sistema.

Assim, a Lei 13.982, de 2 de abril de 2020, autorizou a abertura de poupança social digital para os participantes do AE como solução de acesso do público não PBF ao benefício emergencial (BRASIL, 2020). Desse modo, milhares de pessoas estabeleceram relacionamento com instituição financeira pela primeira vez.

No entanto, a medida não impactou imediatamente o público PBF, que continuava recebendo seu benefício da mesma maneira¹². Porém, com a possibilidade de abertura automática da conta poupança digital para pagamento de benefícios sociais da União advinda com a sanção da Lei nº 14.075, de 22 de outubro de 2020, Ministério e Caixa decidiram que todas as famílias PBF passariam a ter seu benefício depositado nesta modalidade. Assim, em

¹² Até então, a maioria das famílias recebia pela plataforma social, sacando o benefício integralmente com o cartão PBF e sem ser cliente do banco. Entretanto, vale lembrar que uma parte do público já tinha aderido às contas simplificadas, correntes (inclusão bancária promovida pelo governo Lula) ou poupança (gestão Dilma).

dezembro de 2020, foi iniciada a migração das famílias ainda não bancarizadas para a conta digital.

A Caixa tinha interesse no desenvolvimento de serviços em conta digital e na retenção de novos clientes. Inclusive a instituição já operava os serviços digitais para o público de baixa renda em formato piloto e vinha realizando estudos para aprimorar a ferramenta (ARRUDA et al., 2021).

Para a Caixa, em um cenário de transformação de acesso ao sistema financeiro pela multiplicação de bancos digitais, expandir sua base de clientes em aproximadamente 9 milhões¹³ (famílias PBF não bancarizadas) era algo significativo em termos de competitividade.

Para o Ministério, por sua vez, havia o interesse de modernização dos serviços e de redução dos gastos. O assunto foi, inclusive, objeto de recomendação de órgãos de controle para que fossem utilizadas modalidades de pagamento mais econômicas para o PBF, por meio de revisão contratual ou de estímulo à bancarização das famílias¹⁴ (CGU, 2021).

Um ponto que evidencia bem a mudança no tratamento da bancarização pelas distintas gestões e se relaciona aos interesses das famílias beneficiárias é a forma de adesão. Na bancarização por conta simplificada era necessário que a família concordasse com a abertura de conta e voluntariamente optasse por receber seu benefício nesta modalidade. Assim, o relacionamento com o banco era incentivado, mas não determinado pelo poder público. A bancarização por conta poupança digital, por sua vez, alterou a regra de operacionalização do pagamento, fazendo com que a família, ao ingressar no Programa, tenha uma conta automaticamente aberta na Caixa.

Para além das questões relativas à prestação do serviço bancário, como já mencionado, a participação da gestão local foi bastante reduzida no movimento de digitalização das contas, diferentemente do que fora visto em todas as ações de Cidadania Financeira anteriores.

Sobre a digitalização das contas, em reportagem do Correio Braziliense de 26 de agosto de 2020, o então Presidente da Caixa, Pedro Guimarães, disse que a ideia era utilizar a

¹³ Número divulgado no site do Ministério em 27/11/2020. Disponível em:

<https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/beneficiarios-do-bolsa-familia-passam-a-receber-o-beneficio-em-conta-poupanca-social-digital-a-partir-de-dezembro#:~:text=A%20partir%20desta%20ter%C3%A7a%20feira,inclus%C3%A3o%20banc%C3%A1ria%20da%20populac%C3%A7%C3%A3o%20brasileira.>

¹⁴ Relatório de Avaliação CGU nº 840289, de 13/08/2021. Disponível em:

<https://caud.cgu.gov.br/relatorios/?apenasAbertas=false&exibirColunaPendencias=false&apenasModificadasNosUltimos30Dias=false&colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&palavraChave=Relat%C3%B3rio+de+Avalia%C3%A7%C3%A3o+n%C2%BA+840289+sob+contrato+do+Minist%C3%A9rio+da+Cidadania+com+a+Caixa+Econ%C3%B4mica+Federal&fixos=#lista>

experiência do AE para que o beneficiário PBF acessasse seu benefício sem precisar ir a uma agência bancária.

Já o ponto de vista do Ministério foi noticiado na página eletrônica do órgão, em 1 de dezembro de 2020, quando a Secretária responsável pelo PBF, Fabiana Rodopoulos, afirmou que o uso da poupança digital ampliava as opções de pagamento e promovia a maior inclusão bancária já vista no Programa.

Não foram identificadas falas do Ministro da época sobre a conta digital, tendo sido, inclusive, um assunto pouco abordado pela mídia. Aliás, os processos de bancarização ocorridos em todas as gestões tiveram pouca cobertura e foram pouco questionados. As matérias jornalísticas eram geralmente informativas, ou traziam somente notas com explicação do serviço que estava sendo disponibilizado e a justificativa do governo sobre a tomada de decisão.

Entretanto, outras ações de Cidadania Financeira receberam bastante atenção, especialmente no Governo Bolsonaro. Uma delas, noticiada de forma negativa na mídia, foi a emissão de cartão com chip para beneficiários do PAB. Sendo o cartão um grande símbolo do programa de transferência de renda condicionada, sua substituição em ano eleitoral foi questionada, como verificado no trecho reproduzido a seguir de matéria veiculada no Estadão:

A tentativa do governo do presidente Jair Bolsonaro de promover a troca de todos os cartões do programa Bolsa Família pelos do Auxílio Brasil em ano eleitoral foi parar no Tribunal de Contas da União (TCU). Um grupo de 13 parlamentares da oposição protocolou um recurso na corte de contas para impedir que todos os cartões antigos do Bolsa Família, ainda funcionando, sejam substituídos pelos do Auxílio Brasil (Estadão, “Oposição recorre ao TCU para barrar troca de cartões do Bolsa Família pelos do Auxílio Brasil”, 19/05/2022).

O questionamento partia da compreensão de que promover esse tipo de alteração em ano eleitoral era uma forma de tentar fortalecer a marca do atual Governo (Programa Auxílio Brasil) em detrimento da forte associação dos governos petistas com o Programa Bolsa Família.

Apesar de inicialmente ter sido pensada a substituição completa dos cartões, na prática, ocorreu a celebração de contratos que inseriam a tecnologia de chip de contato e previam a sua emissão para famílias que haviam entrado no Programa (a partir das expansões promovidas) e que ainda não haviam recebido o artefato¹⁵.

Registra-se que não foram identificadas falas do presidente e nem da autoridade à frente do Ministério naquele momento a respeito desta ação.

¹⁵ Contrato MDS/CAIXA nº 1/2022 e 2/2022, disponíveis em: <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/Contrato022022Cartes.pdf>

Por fim, o assunto que mais recebeu cobertura foi a autorização de oferta de crédito consignado para o público PBF pela Lei nº 14.431, de 3 de agosto de 2022. A maior parte das matérias eram desfavoráveis à medida tendo em vista os altos riscos de endividamento das famílias e o fato de ter sido encarada como uma manobra para incluí-la no pacote de “bondades do governo” às vésperas da eleição, a exemplo dos fragmentos de distintas reportagens selecionados abaixo.

Ione Amorim, economista e coordenadora do Programa de Serviços Financeiros do Idec (instituto de defesa do consumidor), afirma que o argumento de que a linha é uma opção de crédito mais barato para essas famílias não se sustenta.

(...)

“Ao mesmo tempo em que o governo concede o benefício, ele transfere para o setor bancário 40% desse valor. Então essas famílias vão continuar em uma situação de vulnerabilidade”, afirma.

(...)

“O crédito consignado, em vez de benefício, pode ser um grande vilão nessa história. Pode levar (essas famílias) a uma situação muito pior do que já estão. Um benefício de sobrevivência jamais pode ter qualquer valor sendo descontado”, afirma (Folha de São Paulo, “Consignado do Auxílio Brasil já tem pré-cadastro com juro de 79% ao ano”, 30/07/2022).

Miriam Leitão comentou sobre o risco que a linha de crédito representa para famílias em condições de extrema pobreza. Sobre os juros cobrados, Miriam disse que: “isso é exploração e é exploração do mais pobre”. “O governo fez esse aumento do benefício apenas por razões eleitoreiras”, disse Miriam.

(...)

“Essa medida provisória acaba fazendo com que parte do dinheiro público que vai para os mais pobres, na verdade, seja capturado por uma elite financeira” (G1, 'Razões eleitoreiras', diz Miriam Leitão sobre crédito consignado a beneficiários do Auxílio Brasil, 04/08/2022).

Cabe ressaltar que a medida se estabeleceu como uma decisão de alto escalão, discutida e aprovada pelo Congresso Nacional. Entretanto, antes de ser efetivamente implementado, foi questionado por órgão de controle, teve sua constitucionalidade contestada e chegou a ser suspenso.

A principal acusação recebida, de manobra eleitoral, ocorreu em razão do crédito ter sido liberado após o primeiro turno da eleição 2022, quando Bolsonaro (então candidato à reeleição) teve 6 milhões de votos a menos que seu oponente, Lula.

Além disso, pesava também o fato de o consignado não ter sido amplamente discutido com a sociedade ou com especialistas em políticas públicas, o que gerou desconfiança, questionamentos sobre sua efetividade e segurança. Falava-se também em favorecimento aos

bancos em detrimento do risco de superendividamento de famílias em situação de vulnerabilidade.

No entanto, mesmo diante da gravidade do contexto, e apesar de ter sido noticiado na página eletrônica do Ministério que seriam realizadas ações de educação financeira, não se teve conhecimento da oferta de cursos de capacitação sobre essa temática com vistas a mitigar eventuais riscos ao público envolvido¹⁶.

Ademais, não foram encontrados discursos oficiais de Bolsonaro sobre o consignado, ou como já comentado, a quaisquer medidas tomadas em sua gestão relativas à Cidadania Financeira no âmbito do PBF. Identificou-se apenas uma manifestação da Presidência na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.223 sob a premissa transcrita abaixo:

*“a medida implantada, ao contrário do exposto na inicial, funciona como **instrumento de concretização dos princípios constitucionais da isonomia e da dignidade da pessoa humana**, na medida que viabilizou à camada mais pobre da população brasileira acesso à modalidade de empréstimo cujas taxas estão entre as mais baixas do mercado” (ADI,2022).*

Apesar da narrativa presidencial se amparar no verniz da Cidadania Financeira para justificar a implementação do consignado, continua sendo questionado especialmente pela possibilidade de expor pessoas que se encontram em vulnerabilidade a um mercado de risco (assunto que será retomado na discussão de resultados).

Por fim, vale pincelar as principais observações realizadas neste tópico, referente ao discurso de Jair Bolsonaro. As únicas convergências ocorrem em relação ao governo Temer.

A primeira diz respeito à redução do PBF à sua função de transferência de renda que se opõe à ideia defendida pelos presidentes petistas de multidimensionalidade da pobreza. A segunda não é exatamente uma convergência no discurso, mas na oposição à ideia do PBF como um direito. Quando Temer fala de “prescindibilidade do PBF” ele se opõe a esta ideia, assim como Bolsonaro o faz ao introduzir na narrativa o conceito de mérito e, de modo mais óbvio, se referir ao benefício como uma ajuda.

Sobre as demais ideias estruturantes dos discursos de Dilma e Lula, registra-se que não foram encontrados posicionamentos de Bolsonaro sobre a universalização e proteção à família. Por outro lado, inaugura o antagonismo em relação às ideias de combate à fome e gestão

¹⁶ Informações detalhadas sobre o consignado constam no ANEXO 1 – Relatório Técnico (Recomendações para avanço da Cidadania Financeira no âmbito do Programa Bolsa Família).

descentralizada, ao negar a fome no país e a tentativa de excluir estados e municípios das decisões relativas ao Programa e à sua operacionalização.

4.1.5. Governo Luiz Inácio Lula da Silva 3

O Governo Lula 3 se inicia com o slogan “União e reconstrução”, após a formação de um amplo leque de alianças políticas efetuadas para enfrentar Jair Bolsonaro na eleição de 2022.

Obviamente, neste trabalho, não será possível analisar a narrativa do Governo Lula 3, mas foi feita a opção por incluir este tópico em razão da expectativa quanto à condução de um programa que é a marca dos governos petistas (também considerando as ações de Cidadania Financeira e do controverso empréstimo consignado). Por essa razão e por ter passado por alterações significativas durante a gestão Bolsonaro, é interessante registrar impressões iniciais a respeito da construção da discursividade neste novo cenário político.

No discurso de posse, Lula, apesar de não mencionar diretamente o Bolsa Família, posiciona a superação da fome como um direito à dignidade, em consonância com a discursividade construída para sustentação do Programa durante os governos petistas, como se destaca no fragmento a seguir:

*Vinte anos atrás, quando fui eleito presidente pela primeira vez, ao lado do companheiro vice-presidente José Alencar, iniciei o discurso de posse com a palavra “mudança”. A mudança que pretendíamos era simplesmente concretizar os preceitos constitucionais. **A começar pelo direito à vida digna, sem fome, com acesso ao emprego, saúde e educação.***

Disse, naquela ocasião, que a missão de minha vida estaria cumprida quando cada brasileiro e brasileira pudesse fazer três refeições por dia.

*Ter de repetir este compromisso no dia de hoje – **diante do avanço da miséria e do regresso da fome, que havíamos superado – é o mais grave sintoma da devastação que se impôs ao país nos anos recentes.***

*Hoje, nossa mensagem ao Brasil é de esperança e reconstrução. O grande edifício de direitos, de soberania e de desenvolvimento que esta Nação levantou, a partir de 1988, vinha sendo sistematicamente demolido nos anos recentes. **É para reerguer este edifício de direitos e valores nacionais que vamos dirigir todos os nossos esforços** (Lula, Discurso de posse de Lula no Congresso, 01/01/2023).*

Durante a campanha eleitoral, o atual presidente fez promessas que foram cumpridas nos primeiros 100 dias de governo. A Medida Provisória nº 1.164, de 02 de março de 2023, instituiu o novo Programa Bolsa Família e garantiu operacionalização do Benefício da Primeira Infância de R\$ 150,00 por criança de 0 a 6 anos e o valor de referência de R\$ 600,00. A referida Medida Provisória, por sua vez, se converteu na Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023.

Embora não tenha aparecido no discurso, considera-se que a instituição do benefício da 1ª infância já no início da gestão Lula 3 indica que o tema da primeira infância deve receber maior atenção, assim como ocorreu no governo Dilma (com o Brasil Carinhoso) e Temer (Criança Feliz). O valor de referência de R\$ 600,00, por sua vez, seguiu (pelo menos em termos de discurso) lógica semelhante à estabelecida pela gestão Bolsonaro. Todavia, o novo modelo apresenta diferenças operacionais que levam em conta o tamanho e as características de cada família¹⁷.

No lançamento do novo PBF, Lula mencionou a necessidade de garantir que não faltasse alimento às pessoas, assunto imediatamente associado à questão do emprego, como se nota no fragmento abaixo:

(...) esse Bolsa Família é apenas um pedaço das coisas que nós temos que fazer. A gente não tá prometendo que o Bolsa Família vai resolver todos os problemas da sociedade brasileira. É o primeiro prato de sopa; é o primeiro prato de feijão; é o primeiro copo de leite; é o primeiro pão; é o primeiro pedaço de carne; mas junto com isso, tem que vir uma política de crescimento econômico, de geração de emprego e de transferência de renda, através do salário, que é o que importa para o trabalhador (Lula, cerimônia de lançamento do novo programa Bolsa Família, 03/03/2023).

Neste momento, Lula se aproxima dos temas estruturantes da discursividade dos seus primeiros mandatos em relação ao PBF, quais sejam, a multidimensionalidade da pobreza e o combate à fome.

A multidimensionalidade da pobreza, na passagem selecionada, é compreendida quando se faz referência inicialmente a “um pedaço das coisas que nós temos que fazer” e depois aborda a questão do trabalho associado à transferência de renda. Sobre esse ponto, vale fazer uma breve observação.

Ocorre que todos os governantes falaram, de alguma maneira, sobre a importância da geração de emprego para o público PBF, desse modo, o que posiciona o discurso fora da ideia de multidimensionalidade da pobreza é a sua compreensão como algo que não se relaciona com demais fundamentos (ou dimensões) do programa, como se sua única função fosse a transferência de renda (foco na insuficiência), não envolvendo condicionalidades e ações complementares.

Sobre o tema combate à fome, em outra ocasião, Lula abordou o assunto de modo mais literal, a exemplo dos trechos selecionados e transcritos abaixo:

¹⁷ Notícia veiculada no site do Ministério em 02/03/2023. Disponível em <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/novo-bolsa-familia-garante-valor-minimo-de-r-600-por-residencia-renda-minima-por-pessoa-e-adicional-para-criancas-adolescentes-e-gestantes>.

O Brasil voltou para ser outra vez um país sem fome.

(...)

Não se constrói um país verdadeiramente desenvolvido sobre as ruínas da fome, dos ataques à democracia, do desrespeito aos direitos humanos e das desigualdades de renda, raça e gênero.

(...)

Sempre tenho dito que governar é cuidar das pessoas. E que garantir que cada brasileira e cada brasileiro consiga fazer as três refeições do dia é minha obsessão.

O Brasil sairá novamente do Mapa da Fome com a integração das ações já existentes e outras que serão articuladas pela Câmara Interministerial que reúne 24 de nossos 37 ministérios (Lula, evento alusivo aos 100 dias de gestão do Governo Federal, 10/04/2023).

Passando a outra ideia identificada nos primeiros mandatos de Lula, em relação à gestão descentralizada, Lula disse:

O Brasil voltou a dialogar com prefeitos, governadores, deputados, senadores. (Lula, evento alusivo aos 100 dias de gestão do Governo Federal, 10/04/2023).

Chamou a atenção no evento alusivo aos 100 primeiros dias de seu governo, a forma como abordou a questão da cooperação federativa, mencionada em seis momentos distintos com a utilização dos seguintes termos (além do já apresentado): estados e municípios, entes federados e diálogo federativo. Registra-se, portanto, a compreensão de que a cooperação federativa foi e é fundamental para o Programa, tendo sido retomada a participação efetiva dos estados e dos municípios na discussão da referida política pública.

Destacou-se, ainda, mas por destoar da narrativa construída nas gestões petistas, o foco dado por Lula à fiscalização, assunto que permeava principalmente as falas de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Sobre fiscalização Lula disse:

eu queria pedir primeiro: a fiscalização da imprensa brasileira, que pudesse fiscalizar esse programa com muita seriedade. Porque se tiver alguém que não mereça, esse alguém não vai receber! O programa é só para as pessoas que estão em condições de pobreza. A segunda coisa que eu queria pedir, é que o Ministério Público Federal tratasse de partilhar um convênio com o Ministério, Wellington, para fiscalizar. Que o Ministério Público estadual, em cada estado, pudesse fazer um convênio com o Ministério para fiscalizar. Que as igrejas, os sindicatos, as prefeituras; que todo mundo fiscalize. Porque se não houver fiscalização, esse dinheiro não pode chegar na mão de ninguém, que não seja as pessoas. E nós não queremos intermediários. Nós não queremos presidente da República de intermediário. Nós não queremos prefeito de intermediário. Não queremos vereador de intermediário. Somente quem tem que saber quem vai receber são vocês e a Caixa Econômica Federal, que vai pagar esse benefício para vocês. O compromisso que vocês têm é de ajudar a gente a fiscalizar esse programa, para que ele possa dar certo (Lula, cerimônia de lançamento do novo programa Bolsa Família, 03/03/2023).

A dualidade universalização x focalização não se apresenta de uma maneira definitiva nos discursos petistas, como será discutido adiante. Neste trabalho, considera-se que houve a defesa da “universalização” pela compreensão de que a narrativa foi construída com base no entendimento de que o PBF seria uma etapa para a RBC. Todavia, tendo em vista que seu desenho sempre definiu um público específico para recebimento a partir do critério renda (não universal) sabe-se que na prática foi um programa focalizado (e fiscalizado). Como o discurso no Governo Lula 3 foi bastante incisivo na questão de fiscalização (focalização) e não mencionou a RBC (apesar de constar na lei de recriação do Programa), vamos considerá-lo momentaneamente no espectro da focalização.

Em relação às ações de Cidadania Financeira, identifica-se, até o momento a continuidade da abertura automática de conta digital (art. 8º, § 4º, I da Lei 14.601/2023) e a emissão de cartões com chip¹⁸ para famílias que ingressam no Programa. Sobre o assunto, a Folha de São Paulo e Metrôpoles publicaram o seguinte:

*Os cartões do Auxílio Brasil, que custaram R\$ 93 milhões para substituir a marca do Bolsa Família em meio à campanha de Jair Bolsonaro, poderão ser usados normalmente durante o governo Lula, quando o programa voltará ao nome original. A equipe de Desenvolvimento Social da transição planejou a distribuição de novos cartões do Bolsa Família em 2023. **O cartão terá a mesma função do atual, do Auxílio Brasil, que permite compras em comércios e saques em bancos 24 horas** (Metrôpoles, “Cartões do Auxílio Brasil serão usados no Bolsa Família,” 25/12/2022).*

A Caixa Econômica Federal vai fornecer 7,6 milhões de cartões de débito para beneficiários de programas sociais sem acesso a esse recurso, anunciou a presidente do banco, Rita Serrano. A declaração é desta quinta-feira (27), em evento de balanço de cem dias de gestão da Caixa.

*A empresa identificou que 7,6 milhões dos 21 milhões de beneficiários do Bolsa Família não têm cartão de débito, segundo Serrano. **"Isso vai contribuir para bancarizar essa população, porque a Caixa abre uma poupança"** (Folha de São Paulo, “Caixa vai fazer 7,6 milhões de cartões de débito para beneficiários do Bolsa Família”, 27/04/2023).*

Quanto ao consignado, o atual governo, pela Portaria MDS nº 858, de 08 de fevereiro de 2023, diminuiu de 40% para 5% o limite de desconto no benefício, abaixou a taxa de juros de 3,5% para 2,5% ao mês, de 24 para 6 a quantidade máxima de parcelas passíveis de desconto. Ademais, pelo artigo 33, II, da Lei 14.601/2023, revogou o dispositivo que autorizava consignações em benefício PBF para amortização de empréstimos e financiamentos.

¹⁸ 8º Termo Aditivo ao Contrato MDS/CAIXA nº 2/2021, disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/contratos/8TermoAditivoTarjado.pdf>.

Em suma, quanto às ações de Cidadania Financeira, manteve-se a conta poupança digital como regra de recebimento do benefício e a emissão de cartão com chip. Entretanto, houve a suspensão da oferta de crédito consignado.

Já em relação à narrativa construída em seus primeiros mandatos (e continuada na gestão Dilma) foram mantidas as ideias de combate à fome, multidimensionalidade da pobreza e gestão descentralizada. O foco na primeira infância foi reforçado, assim como observado nos governos de Dilma e Temer. A maior diferença no discurso inicial do Governo Lula 3 foi a opção de dar ênfase à fiscalização ao invés de abordar a temática da universalização, que é uma bandeira histórica do PT.

Por fim, as ações dos primeiros meses de governo indicam que houve uma tentativa de resgate do carimbo político de marcas das gestões petistas (principalmente de Lula) que foram extintas no Governo Bolsonaro. Embora não se possa afirmar que as medidas tenham sido tomadas necessariamente para contrastar os governos Lula e Bolsonaro, podem acabar cumprindo essa função.

4.2. Dimensões de Cidadania Financeira no PBF

Até aqui, foi apresentada a construção da discursividade presidencial a respeito do Programa Bolsa Família e da narrativa institucional sobre as ações de Cidadania Financeira no âmbito da referida política pública.

Além disso, recorreu-se à cobertura da mídia acerca dos principais temas identificados para compreender como os discursos e as decisões repercutiram, reconhecendo que os noticiários podem influenciar o modo como um conjunto de eventos é interpretado.

Assim, foram assinalados alguns pontos de convergência e divergência entre as quatro gestões analisadas, com foco, principalmente, nas ideias que sustentam as narrativas.

Feito isso, é possível passar para a próxima reflexão proposta neste trabalho, que se refere aos resultados do Bolsa Família em termos de Cidadania Financeira. Dito de outro modo, interessa saber se as ações de Cidadania Financeira implementadas no âmbito PBF favorecem ou não sua promoção, na perspectiva de suas quatro dimensões, a saber: inclusão financeira, educação financeira, proteção ao consumidor e participação.

4.2.1. Inclusão financeira

O cartão é definitivamente protagonista do discurso sobre Cidadania Financeira no âmbito do PBF, sendo frequentemente mencionado nos discursos políticos e técnicos. É a representação simbólica da própria política pública e, também, da inclusão financeira, já que a partir dele a família consegue acessar tanto o seu benefício quanto outros serviços bancários.

Apesar de que apenas Lula e Dilma ressaltaram a importância do cartão em seus discursos, todas as gestões reproduziram as logomarcas de seus governos (e seus slogans) no artefato. A identidade visual do cartão foi a mesma desde a criação do Programa, com atualização da logo do governo a cada nova gestão. Essa manutenção foi rompida somente em 2022 quando, no governo Bolsonaro, o cartão deixou de ser amarelo, passou a estampar uma bandeira do Brasil e a conter um chip de contato. O Governo Lula 3 também alterou a identidade visual do cartão anterior, com a impressão de uma bandeira estilizada com as cores da atual logomarca do Governo Federal. A seguir, demonstra-se, com imagens, tais mudanças nos cartões.

Figura 1 – Alteração da identidade visual do cartão PBF



Fonte: Imagens retiradas dos sites Programa Bolsa Família, Metrôpoles e Antena Política.

Passando para outro aspecto da inclusão financeira, pode-se afirmar que essa dimensão se concretiza de maneira mais óbvia no âmbito do PBF nos três processos de bancarização descritos: conta corrente simplificada (Governo Lula), conta poupança simplificada (Governo Dilma) e conta poupança digital (Governo Bolsonaro). É justamente com a bancarização que se percebe o maior avanço em termos de Cidadania Financeira no âmbito do PBF, já que todas as famílias que atendiam aos critérios da abertura de conta digital foram migradas a partir de dezembro de 2020 e esse procedimento foi automatizado para quem entra no Programa.

Nota-se que houve uma mudança ao longo dos anos quanto à aceitação do uso desse instrumento (a bancarização) como estratégia de promoção de Cidadania Financeira no PBF. Durante os governos petistas, defendia-se cautela para promover a bancarização em massa devido aos riscos de endividamento do público-alvo (especialmente no âmbito institucional),

posicionamento que aparentemente não foi mantido durante a gestão Bolsonaro. Esse é um dos pontos centrais para a percepção da mudança de ideias (e discurso) em relação à inclusão bancária, que reverberou nas demais ações de Cidadania Financeira, tal como na oferta de crédito consignado.

As divergências entre os estudiosos quanto ao momento de mudança nas ideias e no discurso, rápido ou lento, incremental ou abrupto, estão intrinsecamente relacionadas ao nível de generalidade que cada um considera. No nível mais imediato, tendem a retratá-las como mudando mais rapidamente quando as janelas de oportunidade se abrem diante dos acontecimentos, conforme a teoria de Kingdon¹⁹. Mas o que ainda não está claro é se os eventos políticos impulsionam mudanças nas ideias ou se as ideias abrem janelas, criando oportunidades para mudanças políticas (SCHMIDT, 2016).

Nesse sentido, parece que a pandemia oportunizou a efetivação de ideias que já 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. Desse modo, as soluções encontraram um contexto político-institucional para se viabilizarem, conforme o modelo de múltiplos fluxos²⁰.

No caso em tela, a conta digital já era percebida como uma solução para atender aos interesses da Caixa e do Ministério, mas ainda não havia sido implementada em razão do receio de endividamento e da impossibilidade de garantia no acesso do público PBF ao smartphone e à internet. Nesse contexto, a conta digital encontrou um novo problema para se acoplar, que foi a operacionalização do Auxílio Emergencial. Dada a urgência da situação, o risco maior era o de não realizar pagamento de benefícios, o que tornou sua utilização um projeto piloto de grande escala.

Assim, o Governo avaliou de forma positiva a implementação da conta digital e inclusive possibilitou sua utilização por programas sociais do governo pela Lei nº 14.075/2020. Neste contexto favorável e considerando que o assunto já vinha sendo discutido tecnicamente há alguns anos, não houve dificuldade de incorporar a conta poupança digital como modalidade de pagamento no PBF.

¹⁹ Teoria de “Múltiplos Fluxos” (Multiple Streams Framework) de John W. Kingdon. Resumidamente, conforme Capella (2018), é a convergência de três fluxos relativamente independentes que explica os motivos pelos quais certos problemas vão para a agenda de decisão e outros não, sendo eles: o do reconhecimento do problema, o da formulação de soluções e o da política.

²⁰ Embora a Teoria de Múltiplos Fluxos não tenha amparado toda a investigação realizada, optou-se por fazer essa referência compreendendo que poderia ser uma abordagem interessante para pesquisas futuras.

Possivelmente a inclusão de praticamente todo o público PBF ao sistema financeiro por meio da conta poupança digital só tenha acontecido de forma tão célere devido ao fato de o Ministério e a Caixa também considerarem como bem-sucedida a experiência de operacionalização do pagamento AE.

Em suma, a adoção da nova modalidade foi possibilitada por três motivos principais: pelo amadurecimento natural da temática, pela testagem em grande escala a partir da operacionalização do AE e pelos interesses institucionais envolvidos (aumento de clientes para a Caixa, redução de custos contratuais para o Ministério e a oportunidade de modernização do serviço).

No caso PBF, embora não houvesse necessariamente um problema para o pagamento dos benefícios, a utilização da conta poupança digital foi amparada na oportunidade de modernização do serviço e seu potencial atendimento aos interesses dos usuários. Esse ponto será melhor discutido no item 4.2.3 quando for abordada a categoria de análise “Proteção”. Por ora, interessa perceber que o discurso de justificativa para a tomada de decisão se apoiou na perspectiva de melhoria da prestação de serviço para o público-alvo da ação.

Nota-se que este mesmo argumento foi utilizado em todos os discursos que trataram dos aspectos mais técnicos dos movimentos de inclusão bancária. No entanto, inicialmente ele vinha associado ao entendimento de que a bancarização poderia ser um instrumento de promoção de cidadania e, ao final, foi reduzido somente à uma outra forma de prestação de serviço.

No primeiro movimento de bancarização do público PBF (Governo Lula), a narrativa ministerial se amparou no propósito de emancipação social, autonomia e reforço de autoestima das famílias beneficiárias. No segundo (Governo Dilma), falou-se da criação de condições para que as famílias participassem ativamente do cotidiano da sociedade, por meio da inclusão social. Já no terceiro (Governo Bolsonaro), o discurso se voltou ao enfoque na digitalização do serviço e no feito de realizar a maior bancarização da história do Programa.

Considerando o quantitativo de aproximadamente 21 milhões de famílias atendidas²¹ e a atual regra de abertura automática de conta bancária ao ingressar no PBF, percebe-se que o Bolsa Família tem grande potencial de contribuir com a promoção da Cidadania Financeira no país.

No entanto, ainda que tenha ocorrido um aumento quantitativo importante em termos de inclusão bancária, não houve o mesmo avanço (como será discutido nos próximos tópicos)

²¹ 21.249.015 famílias atendidas, de acordo com o Informe PBF nº 8, de 23/05/2023, disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Bolsa_Familia/Informes/2023/Informe_Bolsa_Familia_N_8.pdf.

em relação às demais dimensões de Cidadania Financeira. Esse descompasso, de certo modo, pode restringir a inclusão bancária à oferta de mais uma ferramenta de consumo.

4.2.2. Educação

Nesta análise, parte-se do pressuposto que o acesso a serviços bancários, isoladamente, não garante o pleno exercício da Cidadania Financeira. Embora a etapa de “bancarização” possa ser vista como a porta de entrada ao sistema financeiro, a inclusão não é um fim em si mesma.

De modo mais específico, pode-se dizer que a ação educativa é elemento fundamental para o pleno exercício da Cidadania Financeira, sendo responsável pela capacitação das pessoas para a tomada de decisões, para evitar armadilhas e para construir uma base sólida de segurança financeira presente e futura.

Convém ressaltar que todas as estratégias voltadas à educação financeira para famílias beneficiárias do PBF ocorreram de forma associada aos processos de inclusão bancária. Em termos de narrativa, a única vez que foi registrada menção à educação financeira em discurso presidencial foi durante o movimento de bancarização por conta corrente simplificada, ocorrida no segundo mandato de Lula. Nas demais gestões, a referência às ações educativas ocorria no âmbito técnico (seja no caso da conta poupança simplificada ou da conta poupança digital).

Na prática, apresenta-se resumidamente, a seguir, o panorama da educação financeira no PBF, considerando que os detalhes técnicos das ações educativas foram abordados no ANEXO I.

No movimento de inclusão bancária ocorrido por conta corrente simplificada, identificou-se a elaboração de cartilha e a contratação de pesquisas que subsidiassem o desenho das capacitações sobre educação financeira. De forma semelhante, também foi confeccionada uma cartilha na bancarização por conta poupança simplificada, além de ter sido iniciado o “Projeto Futuro na Mão”.²²

Na bancarização por conta digital, por sua vez, embora houvesse previsão de se estabelecer estratégias de educação financeira, não foram encontradas informações sobre oferta de capacitação e nem elaboração de materiais a serem distribuídos aos beneficiários PBF.

É importante registrar, inclusive, que não houve ação educativa para o lançamento do empréstimo consignado. Esse ponto pode ser considerado bastante sensível já que foram

²² Quando se fala de educação financeira nos movimentos de bancarização por conta simplificada (corrente e poupança) pode acontecer de as ações educativas iniciarem em uma gestão e terminar na outra, como já mencionado anteriormente.

levantadas muitas discussões a respeito dos riscos a que as famílias foram submetidas com a oferta deste tipo de crédito.

Por esta razão e, também, por ser uma completa novidade para o público PBF, entende-se que as famílias deveriam ter acesso a capacitações e materiais específicos sobre as condições do consignado, os impactos que poderiam causar em relação ao valor do seu benefício e a continuidade da dívida para a família ainda que deixe de participar do Programa.

Quando se analisa o material de educação financeira já existente (elaborado durante os governos petistas), é possível perceber que ele não atenderia a nova realidade trazida pela conta digital e pela oferta do consignado. Na época, as ações educativas ao público PBF estavam majoritariamente amparadas no entendimento de que seria essencial aumentar a habilidade das famílias em gerir suas finanças quando, por meio do programa social, se passava a oferecer a elas acesso a serviços bancários.

Entretanto, é importante ressaltar que nas gestões petistas, mesmo que as famílias estivessem menos expostas ao endividamento e a maioria ainda não fosse bancarizada (mesmo tendo a opção de abrir uma conta simplificada na Caixa), havia preocupação com a temática da educação financeira, o que aparentemente não ocorreu na gestão Bolsonaro.

De todo modo, as estratégias de educação financeira existentes apesar de, em algum momento, terem abordado temas como risco de endividamento e juros, deram ênfase na administração eficiente do dinheiro disponível e incentivo à poupança. Este foco parece inadequado pois, de certo modo, coloca no centro da questão uma eventual inaptidão das famílias para gerenciar os recursos. Na verdade, sabe-se que o problema é que o valor dos recursos auferidos pelas famílias muitas vezes não cobre suas despesas.

Isso não quer dizer, obviamente, que não se deva abordar o assunto nas ações educativas. Entretanto, no atual contexto, as estratégias de educação financeira precisam ser atualizadas, dando maior evidência para temas relativos ao consignado (juros e risco de endividamento) e incluindo novos, tais como uso de aplicativo e fraudes. É importante ter em mente que as ações educativas precisam ser frequentemente aperfeiçoadas para que possam atender de fato às necessidades do momento.

Em resumo, percebe-se que, apesar de ser essencial para garantir uma maior autonomia do indivíduo e um adequado uso de serviços bancários, a educação financeira tem ocorrido de maneira pouco consistente no âmbito do PBF. Isso pode ser percebido, por exemplo, na descontinuidade das capacitações do Projeto “Futuro na Mão” que, depois de 2018, não foram mais realizadas. Ademais, mesmo com mudanças significativas no Programa ocorridas no

Governo Bolsonaro, não houve atualização e nem oferta de ações educativas, demonstrando pouco avanço da segunda dimensão da Cidadania Financeira.

4.2.3. Proteção

Defende-se neste trabalho que, além de atender aos interesses das instituições envolvidas, as medidas relativas à Cidadania Financeira no PBF devem atender, principalmente, as necessidades das famílias de baixa renda, com o desenvolvimento de ações que garantam serviços e condições adequadas de seu uso pelo público em questão.

No caso apresentado, a proteção será discutida em torno de 3 assuntos principais: 1) abertura automática de conta poupança digital para recebimento do benefício; 2) dificuldades de uso de dispositivos eletrônicos pelo público PBF; e 3) condições de oferta do crédito consignado.

O primeiro processo de bancarização ocorreu de forma paulatina, bastante diferente da aceleração ocorrida nos procedimentos de implementação da conta digital. Neste cenário, chama a atenção o fato de a adesão às contas deixar de ser voluntária e passar a ser automática. Inicialmente, quando a adesão tinha caráter voluntário, havia orientação para que eventuais casos de constrangimento de beneficiários para abertura ou manutenção de conta fossem comunicados à Ouvidoria da Caixa ou do Ministério²³.

Arruda et al. (2021), demonstram preocupação com essa abertura de conta automática 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 e explicam que o termo pode se referir também ao fato de a pessoa em situação de vulnerabilidade não possuir voz nenhuma quando se trata de tomar decisões sobre políticas públicas que lhe concerne. Ela é considerada mero objeto e não sujeito de políticas públicas, o que pode representar uma forma de perda de autonomia e de capacidades do indivíduo.

Portanto, essa perda pode ser percebida na alteração do modo de adesão às contas bancárias que antes ocorria de forma voluntária e passou a ser automática. Pode-se argumentar que não se trata de adesão compulsória já que as famílias podem se opor à abertura da conta digital após ingresso no Programa. Entretanto, é preciso admitir que talvez o beneficiário desconheça sua nova condição de cliente da Caixa, visto que o assunto exige informações mais

²³ Mais detalhes no ANEXO I.

detalhadas do que é viável incluir em um extrato bancário (considerando que não se tem conhecimento de que outras estratégias de comunicação tenham sido utilizadas). Ademais, os beneficiários puderam continuar sacando o benefício com seu antigo cartão PBF sendo plausível supor que existam participantes do Programa que não sabem que estão bancarizados.

Assim, é possível conceber certo artificialismo do processo de bancarização por conta digital, pois parte-se do pressuposto de que a comunicação com o público-alvo foi totalmente eficiente e que a maioria dos beneficiários, além de terem conhecimento da implementação da medida, compreendem suas implicações.

Sobre o segundo ponto, a digitalização de serviços, ganha importância no debate outra questão, que é a construção de projetos de inclusão social que desconsideram vulnerabilidades. Por hora, menciona-se como ponto de atenção uma tendência cada vez maior de digitalização das políticas, correndo-se o risco de aumentar desigualdades, ao invés de atenuá-las, caso as vulnerabilidades específicas sejam desconsideradas.

Portanto, ainda que o último processo de bancarização tenha trazido a inovação e as vantagens dos serviços digitais, não podem ser ignoradas as dificuldades de uso de dispositivos eletrônicos pelo público PBF. Isto porque famílias participantes do Programa podem enfrentar distintas formas de vulnerabilidade que tornam a alternativa do pagamento eletrônico incapaz de ser universalizada, como por exemplo, não possuir telefone celular (ou usar aparelhos de baixa capacidade tecnológica) e não ter acesso (ou ter acesso limitado) à internet.

Na mesma linha de argumentação, na análise realizada sobre o AE, Bartholo et al. (2020) comentam que é preciso ter em mente que muitas vezes o manuseio de aplicativos digitais passa longe de ser trivial para a população vulnerável à pobreza, seja por problemas do aparelho celular ou de conexões à internet, pela falta de familiaridade com este tipo de tecnologia ou ainda por dificuldades de leitura e interpretação de texto, principalmente entre faixas etárias mais velhas.

Acrescentam, também, que as dificuldades de ordem tecnológica da população para solicitação do AE ensinam que processos de digitalização do acesso a políticas públicas pelas camadas mais vulneráveis da população precisam ser revistos. São úteis quando implicam mais um mecanismo de solicitação, mas extremamente prejudiciais se consistem na única forma de acesso. Isto precisa ser considerado para o auxílio, para evoluções futuras do Cadastro Único e do Bolsa Família (BARTHOLO et al., 2020).

No caso da bancarização especificamente, o Ministério optou pela manutenção do uso do tradicional cartão PBF, associado às novas formas de acesso digital ao benefício. Esta decisão estava baseada no conhecimento que se tinha até o momento sobre o comportamento

financeiro das famílias beneficiárias que, na maioria das vezes, realizavam o saque em canais físicos.

Essa informação é compatível com resultados apresentados no relatório de Cidadania Financeira do Banco Central do Brasil de 2021. O documento faz referência à pesquisa “*O brasileiro e os hábitos de uso de meios de pagamento*”, realizada pelo próprio Bacen, que mostrou que o dinheiro em espécie é o principal meio de pagamento dos cidadãos com renda de até dois salários-mínimos, totalizando 87% das transações realizadas por essa faixa de renda (BACEN, 2021).

Adicionalmente, o Relatório também menciona pesquisa da Federação Brasileira de Bancos (Febraban) de 2020 que sinalizou, no que tange a tendência dos serviços financeiros no futuro, que para respondentes com menor renda, o tipo de atendimento bancário mais utilizado para o período pós-pandemia será híbrido, com necessidade de atendimento tanto digital quanto presencial. Adverte, todavia, que a amostra da pesquisa representou apenas a população internauta, indicando que o apelo ao atendimento presencial certamente será preponderante na população brasileira que não acessa a internet (BACEN, 2021).

Mesmo que tenha sido garantido o acesso ao benefício por aqueles que não tem facilidade com a tecnologia, é preciso prever estratégias para que todos possam ser inseridos, mesmo os que se encontram em maior vulnerabilidade. Quando se fala em melhoria do serviço, ele deve estar disponível a qualquer beneficiário, senão os mais vulneráveis ficam com piores serviços.

A oferta de crédito consignado poderia ser discutida na dimensão de inclusão, já que se trata de um serviço bancário oferecido ao beneficiário. No entanto, por ser considerado ainda um tema sensível, que deveria estar acompanhado inclusive pela educação financeira, como mencionado no tópico anterior, será tratado na dimensão da proteção.

O consignado só foi justificado tecnicamente pela imposição da norma. Pode-se dizer que, diferentemente dos outros marcos de Cidadania Financeira no PBF, como a própria inclusão bancária ou estratégias de educação financeira, ele não foi discutido formalmente ao longo dos anos.

Como visto anteriormente, os fatos mostram que a oferta do crédito consignado, ainda que em situações questionáveis, foi uma medida tomada sem que os riscos fossem bem mensurados, apresentando grandes chances de reforçar vulnerabilidades.

Após o resultado das eleições, foram criados grupos técnicos para conduzir o processo de transição. Os esforços desses grupos culminaram em um relatório final que trouxe informações preocupantes sobre o assunto. De acordo com o relatório, foi constatado que 1 a

cada 6 beneficiários do então PAB havia contraído empréstimo, o que comprometeu seu orçamento, independentemente de sua permanência no programa (COMISSÃO DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL, 2022).

Esse é um problema significativo já que, ainda que a medida tenha sido recentemente suspensa, deve gerar efeitos para os próximos anos, mantendo-se o risco de comprometimento financeiro das famílias.

Por fim, considerando que a dimensão da proteção financeira se relaciona à segurança oferecida aos beneficiários em sua relação com o banco, é válido fazer algumas observações. Pelo lado positivo, considera-se acertada a decisão de manter a emissão de cartão físico mesmo com o advento da conta digital, uma vez que parte do público pode ter dificuldade de acesso e de uso à smartphones e à internet.

No entanto, em relação à conta poupança digital e ao consignado, especialmente, entende-se que não houve desenvolvimento relevante na dimensão da proteção. Isso porque as medidas foram implementadas com priorização da abertura automática de conta ao invés da adesão voluntária, com pouco investimento na comunicação com os usuários, com ausência de ações de educação financeira e, como veremos a seguir, sem o envolvimento dos estados e municípios.

4.2.4. Participação

Os esforços conjuntos entre os entes federativos na implementação da Assistência Social no Brasil é um fenômeno relativamente recente. Até a década de 90, a regulação pública era frágil e o modelo de atendimento socioassistencial era marcado pela ausência da responsabilidade do Estado e por ações circunstanciais. Assim, sua oferta era realizada predominantemente por instituições filantrópicas, conferindo uma posição secundária ao Estado em relação às entidades privadas.

A Constituição Federal de 1988 não apenas afirma a política de assistência social como integrante do campo dos direitos sociais como orienta para um modelo de gestão descentralizado e participativo, com responsabilidades partilhadas entre os níveis de governo (JACCOUD et al., 2020).

Por sua vez, a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), trouxe mais detalhes do arranjo intergovernamental que deveria ser realizado no campo da Assistência Social. Ela determinou que as ações das três esferas de governo

deveriam ocorrer de forma articulada (art. 11) e tendo a descentralização político-administrativa (art. 5º) como diretriz (BRASIL, 1993).

Como parte da política da Assistência Social, o PBF também foi instituído na lógica de gestão descentralizada, com distribuição de competências para atuação corresponsável, cooperativa e coordenada das três esferas de governo.

Resumidamente, a função do Governo Federal é de financiar e regulamentar o Programa, enquanto o Governo Estadual deve mobilizar e dar suporte técnico ao Governo Municipal que, por seu turno, precisa acompanhar as condicionalidades, prestar atendimento e cadastrar as famílias. Portanto, tendo em vista a complexidade e magnitude do Programa, estados e municípios foram, tradicionalmente, e continuam sendo, fundamentais na operacionalização do PBF.

A gestão descentralizada é o pilar de sustentação do PBF, ainda que se reconheça a existência de desafios na interação intergovernamental em decorrência de distintos interesses e realidades que os entes federados possam ter. De todo modo, esse arranjo é tão importante que é mencionado diretamente em todos os discursos presidenciais relativos ao Bolsa Família, com exceção de Jair Bolsonaro.

Durante sua gestão foi possível perceber que as políticas de assistência social como um todo, em especial durante a pandemia, não ocorreram de maneira cooperativa e articulada entre os entes federativos, consoante estabelecido na Constituição. Nesse sentido, o BPS nº 28/2021 do IPEA, destaca a estranheza causada pela falta de articulação dos serviços assistenciais – acostumados a lidar com o público de baixa renda – no fluxo de concessão do AE, tendo em vista tratar de medida convergente com a segurança de renda, alicerçada pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 (IPEA,2021).

Havia incômodo com a situação também por parte dos entes federados que compõem o Sistema Único da Assistência Social (SUAS). A insatisfação pode ser ilustrada com uma fala feita em reunião da Comissão Intergestores Tripartite (CIT)²⁴:

*“...Em vários debates que a gente vem travando ao longo dos últimos meses, tendo em vista a ausência desse espaço de diálogo, de construção, de pactuação (...) **O que coube aos gestores municipais de Assistência Social foi também o isolamento, o isolamento gerencial, o isolamento político por não participar das medidas que estão hoje sendo tomadas pelo Governo Federal**” (membro do Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social - Congemas, reunião CIT/SUAS, 17/06/2020).*

²⁴ A gravação do encontro de 17 de junho de 2020 está disponível na internet e foi dividida em duas partes. 1 (<https://www.youtube.com/watch?v=y17nEBHuDvs>) e 2 (<https://www.youtube.com/watch?v=MnPf7qtmjTs>)

Desse modo, o enfraquecimento da articulação do Governo Federal com as gestões locais durante o governo Bolsonaro é percebido na condução das políticas de Assistência Geral de uma forma geral, nas mudanças ocorridas no âmbito do Bolsa Família e, também, nas ações de Cidadania Financeira envolvendo o público PBF (bancarização por conta poupança digital e oferta de consignado).

Observa-se que nos processos de bancarização anteriores, ocorridos por conta simplificada (corrente e poupança), todos os passos foram divulgados por informativo aos municípios, além de terem sido elaborados materiais específicos para que pudessem orientar as famílias na ponta. Ademais, também foram disponibilizados cartazes para que pudessem divulgar a nova modalidade de recebimento dos recursos.

Essa participação foi bastante efetiva também nas ações educativas, pois os municípios, além de terem sido consultados em todas as etapas de desenvolvimento do Projeto “Futuro na Mão”, eram os multiplicadores das capacitações que deveriam ocorrer dentro do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS).

Já no movimento de digitalização das contas (e na oferta do consignado), nota-se que a participação da gestão local foi bastante reduzida. A fragilidade é percebida principalmente na falta de disponibilização de materiais aos estados e municípios sobre como orientar os beneficiários, a exemplo das cartilhas elaboradas em momentos anteriores.

Ademais, como no caso das ações de Cidadania Financeira mais recentes (implementação da conta digital e do empréstimo consignado) não foram realizadas ações educativas, não ficou evidente se as gestões locais participariam ou qual papel a ser desempenhado por elas nesse processo.

Aliás, é possível supor que uma das razões para a pouca efetividade das ações educativas esteja relacionada à inconsistência na articulação com estados e municípios sob a perspectiva da Cidadania Financeira. Uma participação mais efetiva da gestão local poderia ter impacto direto e fazer grande diferença na solução de problemas para os beneficiários.

Assim, a participação de estados e municípios se mostra essencial para a implementação das políticas de assistência e para adequação das medidas às necessidades do público a que se destina, de modo a atender efetivamente o interesse público. De modo mais específico, estados e municípios podem ser parceiros fundamentais para a promoção da Cidadania Financeira, atuando não somente no sentido de informar sobre os serviços bancários, mas também auxiliar em relação a estratégias para uso de tecnologias digitais e para educação financeira.

Por fim, considerando todo o panorama apresentado, pode-se dizer que houve diminuição do envolvimento dos entes federados nas ações de Cidadania Financeira realizadas para o público PBF e, portanto, pouca efetividade em relação à quarta dimensão da Cidadania Financeira.

4.3. Discussão de resultados

A partir dos temas identificados no item “4.1 - Discursos político, técnico e jornalístico”, foram identificadas as seguintes oposições de ideias que irão permear a discussão de resultados: 1) focalização x universalização; 2) combate à fome x negação da fome; 3) multidimensionalidade da pobreza x insuficiência de renda; 4) proteção à família x proteção individual; 5) direito x ajuda; e 4) gestão centralizada x gestão descentralizada.

Na expectativa de retomar as principais ideias que estruturaram os discursos e favorecer a compreensão sobre como elas foram se movimentando no decorrer do tempo até chegar às oposições mencionadas no parágrafo anterior, foi elaborado o quadro-resumo abaixo.

Quadro 1 – Percurso das ideias nas narrativas presidenciais (2003 – presente)

Lula 1 e 2 (2003 – 2010)	Dilma 1 e 2 (2011 – 2016)	Temer (2016 – 2018)	Bolsonaro (2019 – 2022)	Lula 3 (2023 – presente)
Combate à fome	Combate à fome	Combate à fome	Negação da fome	Combate à fome
Universalização	Universalização	Focalização	Focalização	Focalização
Direito à assistência	Direito à assistência	Prescindibilidade do Programa	Ajuda Meritocracia	Direito à assistência
Multidimensionalidade da pobreza	Multidimensionalidade da pobreza	Insuficiência de renda	Insuficiência de renda	Multidimensionalidade da pobreza
Proteção à família	1ª infância Empoderamento feminino	1ª infância	Individualização da proteção	1ª infância
Gestão descentralizada	Gestão descentralizada	Gestão descentralizada	Gestão Centralizada	Gestão descentralizada

Fonte: Elaboração própria

Ao longo desse tópico, tenta-se demonstrar como essas ideias se interrelacionaram e se movimentaram de acordo com a variação do ambiente político, social e institucional. Além disso, pretende-se compreender como estas dualidades se expressaram na narrativa e na prática de Cidadania Financeira no âmbito do PBF, considerando os pilares de inclusão, educação, proteção ao consumidor e participação.

A cobertura jornalística contribuiu para a compreensão de contexto, averiguação de resultados, identificação de incoerências entre discurso e prática, mobilização da atenção

pública para ações de Cidadania Financeira e reforço de conceitos ou ideologias presentes no discurso. Assim, é fundamental reconhecer que os meios de comunicação exercem um papel relevante na construção de narrativas e podem impactar a condução das políticas públicas pelos governos.

Dito isto, inicia-se a discussão de resultados discorrendo sobre o descompasso entre discurso e prática na perspectiva do antagonismo “focalização x universalização”. É possível notar que, em alguns momentos, a norma e a narrativa política não dialogaram, podendo indicar que, algumas vezes, houve prevalência do posicionamento técnico. Um bom exemplo ocorreu na mudança do PBF para PAB, cuja norma que institui o programa substituto (Lei nº 14.284/2021) trouxe no parágrafo único do artigo 1º o seguinte texto:

*O Programa Auxílio Brasil constitui **uma etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania** a que se referem o caput e o § 1º do art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004.*

Embora conste na norma, a lógica de universalização do Programa nunca foi publicamente defendida por Bolsonaro, sendo inclusive uma conhecida pauta do PT, seu maior opositor²⁵. Ademais, o combate à fraude no PBF era frequente em seu discurso, indicando uma tendência de defesa de maior focalização. Na prática, não houve interesse político, na gestão bolsonarista, de discutir a implementação da RBC.

Nesta perspectiva, registra-se uma leitura possível (embora equivocada) de que o Auxílio Brasil poderia ter se aproximado de uma renda básica, considerando o aumento expressivo de famílias unipessoais desde sua instituição.

Na prática, o aumento não proporcional do benefício possibilitou que uma pessoa sozinha recebesse o mesmo valor que uma família, gerando assimetrias que não existiam anteriormente e resultando na multiplicação de famílias unipessoais. Esse foi um efeito colateral não intencional que gerou diversos problemas para o PAB. Sobre o tema, Tereza Campello, ex-ministra do MDS, fez o seguinte comentário:

*Quando o benefício é por família, você considera que ele é proporcional ao número de pessoas – se a família é maior, recebe mais, se a família é menor, recebe menos. **Ao dar o benefício individual, fizeram um chamamento para que as pessoas se cadastrassem de forma individual.***
(...)

²⁵ Embora se reconheça que na prática o PBF sempre tenha sido um programa focalizado (característica observada em todas as gestões), nesta análise a universalização aparece nos Governos Lula e Dilma no campo ideacional. O principal interesse no antagonismo “universalização x focalização” está no fato de a compreensão do Programa como uma etapa da Renda Básica de Cidadania ter sido ventilada quando da criação do PBF, ter sido incluída formalmente na legislação a partir de 2021 e mantida em 2023.

Está errado um indivíduo ganhar R\$ 600,00 e uma mãe com duas crianças pequenas ganhar R\$ 600,00. O indivíduo está recebendo R\$ 600,00 per capita, e a mãe com as crianças, R\$ 200,00 (Folha de São Paulo “Pobres estão sendo humilhados, diz Tereza Campello, ex-ministra do PT”, 24/10/2022).

Esta pode ser considerada uma fragilidade do desenho do programa que não definiu bem a forma de efetivar os aumentos dos benefícios (não proporcional à composição familiar) e criou uma desvantagem para as famílias com crianças em relação às famílias unipessoais. Apesar da norma estabelecer que haveria incentivo ao esforço individual, ele se manifestava no pagamento de benefícios específicos, como por exemplo, Auxílio Esporte Escolar e Bolsa Iniciação Científica Junior²⁶, que não se confundem com a situação relatada.

Ainda sobre universalização, como comentado no item “4.1.1. Governos Luiz Inácio Lula da Silva 1 e 2” e “4.1.2. Governos Dilma Vana Rousseff 1 e 2”, no início do PBF as gestões petistas reconheciam (idealmente) que o programa de transferência de renda era uma etapa da política de renda universal. Naquele momento, o objetivo central do discurso era dignificar o Bolsa Família e depois apresentá-lo como medida estruturante para uma política definitiva de combate à pobreza (FRANCO, 2021).

Portanto, na retomada do Programa, novo PBF, a ideia de universalização foi mantida de modo muito semelhante à norma anterior (PAB), consoante artigo 1º, § 1º da Lei nº 14.601/2023:

§ 1º O Programa Bolsa Família constitui etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania, na forma estabelecida no parágrafo único do art. 6º da Constituição e no caput e no § 1º do art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004.

Embora seja cedo para qualquer avaliação definitiva do discurso do governo Lula 3, havia uma grande expectativa de que a nova gestão se reaproximasse da narrativa de universalização, como avanço da pauta que sempre teve destaque nos governos do PT.

Entretanto, ao falar no evento de relançamento do Programa, Lula focou seu discurso na fiscalização e focalização, sem mencionar nenhuma intenção na busca pela universalização. Percebe-se, assim, que a discursividade não se alinhou com a norma e nem com a tradicional defesa dos direitos universais feita pelo seu partido. Vale mencionar que esse julgamento já havia sido direcionado ao presidente em suas gestões anteriores. À época, críticos diziam o seguinte em relação aos seus dois primeiros mandatos:

²⁶ Pagos aos estudantes que se destacassem em competições oficiais do sistema de jogos escolares brasileiros e em competições acadêmicas e científicas, de abrangência nacional.

“o governo Lula abandonou a defesa dos direitos universais que foram bandeiras históricas do PT e, nessa medida, ampliou a política focalizadora e assistencialista compatível com o neoliberalismo que inspira o seu modelo econômico” (FRANCO, 2021).

De todo modo, é importante ressaltar que a defesa de uma renda mínima universal não se circunscreve necessariamente a um espectro político-ideológico. Tanto intelectuais socialistas (pensadores mais progressistas) quanto economistas liberais (que se destacaram na defesa do capitalismo) se manifestaram em favor de uma renda básica universal ou de instrumentos de garantia de renda (SUPLICY, 2021)²⁷.

É interessante notar que entre os teóricos que advogam pela universalização foi identificada a dualidade “direito/ajuda” na justificativa para sua efetivação, assim como percebido também nos discursos dos presidentes brasileiros sobre a existência ou manutenção do PBF. A transferência de renda foi inicialmente compreendida como direito ou obrigação do Estado (Lula e Dilma), passou para a lógica de auxílio a uma situação momentânea (Temer) e chegou a uma noção de favor ou ajuda aos mais vulneráveis (Bolsonaro)²⁸.

Não foi possível estabelecer correlação direta entre as ideias “direito/ajuda” e “universalização/focalização. No caso concreto, a vinculação entre tais ideias se torna mais complexa e indica desconformidade entre discurso e prática. A narrativa dos governos Lula e Dilma de reconhecer a transferência de renda como um direito pode ser conceitualmente associada à admissão do programa como uma etapa estruturante da universalização, um caminho para a renda básica. Entretanto, na prática, estava orientada à focalização que, inclusive, foi um aspecto enfatizado no discurso de lançamento do novo Bolsa Família.

No caso do governo Temer, em que a narrativa estava voltada para a compreensão do PBF como “um auxílio momentâneo” não foram feitas referências à ideia de “universalização” no discurso. Temer defendia uma maior “focalização” e que o programa deveria acabar. A compreensão de prescindibilidade do PBF, isoladamente, não se contrapõe à universalização,

²⁷ O Capítulo III do livro de Eduardo Suplicy (2021), “A ideia a partir do início do século XX”, apresenta de forma detalhada a diversidade de abordagens teóricas sobre o assunto.

²⁸ Apesar da complexidade exigida para examinar a oposição de ideias “direito x ajuda”, fez-se a opção por apresentá-la, considerando o simbolismo que ela carrega. Identificou-se que as duas ideias apareceram tanto nos discursos de Lula quanto de Bolsonaro. Entretanto, no material analisado sobre o PBF, na maior parte das vezes Lula o reconhecia como direito, enquanto Bolsonaro o associava a ajuda. É importante ressaltar que neste trabalho a oposição “direito x ajuda” está ancorada no plano das ideias (discurso) não adentrando em questões normativas. De todo modo, registra-se que há na literatura duas interpretações distintas para o caso: 1) o Programa não é legalmente reconhecido como direito, representando uma exceção na proteção social brasileira e 2) as políticas públicas que efetivam os direitos sociais instituídos pela Constituição de 1988 também devem possuir a guarida constitucional do direito.

pois poderia significar o fim de um programa condicionado e transição para o RBC. No entanto, no contexto analisado, Temer estava rompendo com a compreensão PBF como etapa da renda universal, uma vez que não propunha sua substituição.

Já o governo Bolsonaro, se pautou na lógica de “ajuda” e de “focalização”, enquanto na prática foram identificadas duas inconsistências em relação à essas ideias já discutidas anteriormente, quais sejam: 1) a norma de criação do PAB incluía expressamente a noção de “universalização” (talvez por ter prevalecido o posicionamento técnico) e 2) fragilidades de “focalização” decorrentes de alterações promovidas na política pública (tal como o expressivo aumento de famílias unipessoais em razão do aumento do benefício fixo e não proporcional à composição familiar).

A respeito de possíveis impactos para as famílias, quando o discurso político caminha da concepção de obrigação para favor do Estado, ele acaba reforçando a necessidade de uma porta de saída e, implicitamente responsabiliza o beneficiário pela situação de vulnerabilidade, que reforça o estigma social vivido pelas famílias beneficiárias. Por esse motivo, defende-se que fortalecer o entendimento de que a renda mínima é um direito pode contribuir para o movimento de universalização, especialmente em uma sociedade que tanto culpabiliza beneficiários de programas de transferência de renda. A busca pela universalização também se apresenta como uma solução para esse problema, já que todos passam a receber.

Na mesma linha, pode-se discutir aspectos relacionados à Cidadania Financeira, especialmente no pilar da proteção. Quando a política pública é vista como um favor, o beneficiário é representado como objeto e não sujeito de políticas públicas, como exemplificado no caso de abertura automática das contas. Ademais, decisões foram tomadas sem a devida avaliação de custo para os mais vulneráveis, a exemplo das dificuldades de uso de dispositivos eletrônicos, mas principalmente da possibilidade de endividamento pelo público PBF no caso do consignado (com chance de reprodução de desigualdade ao invés de superação).

Dito isto, ainda tratando de possíveis conexões ao campo ideacional “direito/ajuda”, acrescenta-se à análise os conceitos “multidimensionalidade da pobreza/insuficiência de renda”. A associação entre “direito” e “multidimensionalidade da pobreza” se exprime de forma mais imediata nos discursos de Lula e Dilma na referência às condicionalidades.

Nesta época, as condicionalidades (assim como o próprio PBF) eram compreendidas como uma forma de garantir acesso a direitos e não simplesmente contrapartidas para recebimento de benefícios. Vale ressaltar, neste ponto, que as condicionalidades podem ser impactadas no contexto de universalização, já que a proposta é de que todos tenham direito a uma renda mínima. Apesar de existirem critérios para participação (no caso da RBC ser

brasileiro ou estrangeiro residente no país há mais de 5 anos), não há necessidade de cumprimento de compromissos pré-estabelecidos.

Por outro lado, conforme o discurso vai caminhando para a ideia de “ajuda”, fala-se menos de condicionalidade, aparentemente não tendo sido mencionada no governo Bolsonaro. A título de ilustração, mesmo com a suspensão das condicionalidades entre março de 2020 e setembro de 2022²⁹ (em virtude da pandemia de Covid-19 e problemas operacionais) não foi identificada citação do presidente da época sobre o assunto.

Conquanto os governos do PT tenham tratado mais da multidimensionalidade da pobreza em seus discursos, todas as gestões focaram na insuficiência de renda, como o principal critério de entrada no Programa³⁰. Assim, na prática de Cidadania Financeira, esse foco repercutiu de forma mais evidente nas ações educativas. Conforme aprofundado no ANEXO I, a educação financeira se tornou coadjuvante nos processos de bancarização e, quando aconteceram, se centraram primordialmente na renda, em estratégias para que as famílias conseguissem poupar mais.

Retornando à narrativa, a ideia de multidimensionalidade da pobreza vai, inclusive, em sentido oposto à discursividade da lei, que está toda desenhada na lógica de renda (FRANCO, 2021).

Analisando o termo “pobreza” no dicionário e nas normas de criação/regulamentação do PBF, Franco (2015) disse:

Já na significação do nome pobreza, no dicionário e na Lei/Decreto, há uma despolíticação do Estado, um esvaziamento da sua função em relação ao seu papel na oferta de empregos, saneamento, capacitação profissional para atender os sujeitos em situação de pobreza e de extrema pobreza, uma vez que restringe a significação na noção de classe (classe dos pobres).

Com efeito, o discurso da cidadania e dos direitos sociais dá lugar ao discurso humanitário da filantropia. Daí o Programa de Transferência de Renda tende a adquirir um perfil seletivo, focalizador, despoliticado, refilantropizado, fundado na solidariedade social, bem ao gosto neoliberal (FRANCO, 2015).

O apontamento de Franco (2015) foi direcionado aos governos petistas, pois a análise foi baseada apenas nas normas de criação do PBF. Contudo, o julgamento pode ser estendido a

²⁹ Notícia veiculada no site do Ministério em 28/09/2022. Disponível em <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/programa-auxilio-brasil-retoma-repercussao-por-descumprimento-de-condicionalidades-de-saude-e-educacao>

³⁰ Ainda que o PBF se efetivasse principalmente pela transferência de renda, existiam outros dois pilares que sustentavam discursivamente a ideia de multidimensionalidade de pobreza nas gestões petistas, a saber: as condicionalidades e as ações complementares (conforme discutido na página 28).

todas as gestões, visto que o termo seguiu sendo utilizado na legislação. De toda forma, argumenta-se que, ao restringir a pobreza a uma noção de classe, é possível estar reforçando um caráter assistencialista (ajuda) em detrimento de uma política de universalização (direito).

O termo “assistencialismo” foi amplamente utilizado por parte da mídia para se referir ao PBF. Aqui, vale mencionar estudo da Fundação Getúlio Vargas sobre a visão e comportamento de importantes veículos de imprensa (Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo) em relação ao PBF. A análise considerou o período entre 2003 e 2017, abarcando, portanto, os Governos Lula e Dilma. De acordo com o trabalho:

Nesses períodos, destaca-se na FSP a maior incidência dos argumentos relacionados ao “marketing político/eleitoral” e ao “populismo”, explicitando posição política ao representar grupos sociais do capital e das classes médias, em detrimento dos trabalhadores e dos mais pobres, embora o jornal se autoproclamasse “plural, apartidário e crítico” (Folha de S. Paulo [FSP], n.d.). Já OESP é caso emblemático que reproduz todas as categorizações da literatura sobre o pensamento conservador: suas matérias jornalísticas e editoriais assumem, desde o primeiro ano do PBF, pressupostos elitistas, conservadores e reativos (LEITE et al.,2019).

Nota-se que especialmente durante a gestão petista, uma parcela da imprensa mantinha, a despeito de inúmeras evidências (acadêmicas, documentais e empíricas produzidas), um viés mais conservador e contrário aos direitos sociais quando se referiam ao PBF. Ressalta-se, ainda, que o estudo indicou um aumento na incidência de matérias sobre o Programa em períodos eleitorais, acompanhado do crescimento do uso de argumentos vinculados aos termos “marketing político/eleitoral” e “populismo”.

Ainda nesta perspectiva, parte da mídia reproduzia ou reforçava o discurso de que as políticas sociais não contributivas tenderiam a desestimular o trabalho, ser contraproducentes e criar dependência dos beneficiários em relação ao Estado, denominado pejorativamente “paternalista”. Entretanto, é importante destacar que estudos de avaliação do PBF têm demonstrado que a realidade não corrobora essa interpretação de que transferência de renda gera dependência dos beneficiários em relação ao Estado e aversão ao trabalho (LEITE et al., 2019).

Assim, a culpabilização simbólica do beneficiário pela sua situação de vulnerabilidade também foi reproduzida no meio jornalístico, reforçando a legitimidade da narrativa política também construída nesta ótica (como no caso dos discursos de Bolsonaro enquanto parlamentar citados no item 4.1.4). Apesar dos estudos mencionados terem abordado o período compreendido pelas gestões petistas, a intenção foi mostrar que os noticiários podem influenciar como a opinião pública percebe um determinado Programa. Essa visão de parcela

da mídia, associada a um discurso político de que as políticas sociais são “ajuda”, reforçam uma percepção de que o problema da desigualdade social é individual e não sistêmico, retirando do Estado a responsabilidade de enfrentamento da situação e possibilitando que ele inclusive seja ignorado (negação da fome).

Em suma, estando o desenho do Programa baseado principalmente na ideia de “insuficiência de renda”, esvazia-se a obrigação do Estado no enfrentamento das desigualdades. Desse modo, no caso concreto, há um deslocamento da narrativa de defesa de direitos sociais para filantropia (ajuda), sendo imputado ao PBF um caráter assistencialista.

Esse movimento é percebido, em maior ou menor grau, em todas as gestões. Todavia, os governos petistas envidaram mais esforços para se aproximar da defesa dos direitos sociais (especialmente no discurso) enquanto Bolsonaro falava abertamente em “ajudar os mais pobres”. De todo modo, independentemente de tratarem o programa como um direito ou um favor, todos os presidentes utilizaram em algum momento, argumentos relativos a investimento e potencial crescimento econômico para se referir ao Bolsa Família.

Neste ponto, pode-se argumentar que o discurso governamental por vezes justifica a existência do programa utilizando o desenvolvimento econômico como meio de dar explicações e ao mesmo tempo não ferir (ou sustentar) um pensamento elitista dominante. Tal necessidade de justificação indica a ocorrência de um discurso comunicativo de cima para baixo que é aquele emanado de ator político para o público-alvo a que a instituição se porta, que pode estar engajado em apresentar, deliberar, discutir, contestar e legitimar essas ideias políticas (SCHMIDT, 2015).

Nesse caso, o discurso político de investimento econômico serve tanto à mídia quanto aos beneficiários, mas continua favorecendo simbolicamente a imposição de uma visão elitista. Esse padrão de justificar o Programa na perspectiva do desenvolvimento econômico também é reproduzido, em maior ou menor escala, no escopo da Cidadania Financeira. Apesar de sua relação imediata com os aspectos econômicos da vida cotidiana (conta bancária, cartão, crédito, etc), conceitualmente, a Cidadania Financeira pode ser compreendida no escopo da multidimensionalidade da pobreza. Entretanto, apesar de ser uma forma complementar de enfrentamento de desigualdades a partir do provimento de serviços financeiros para pessoas pouco integradas ao sistema formal, aparentemente não se efetivou como uma âncora para afirmação de direitos de Cidadania.

Nesse sentido, o discurso relativo às ações de Cidadania Financeira passou de uma lógica de emancipação e justiça social (Governos Dilma e Lula) à promoção de mais uma ferramenta de consumo (Governo Bolsonaro). Na prática, apesar do potencial das ações de

cidadania financeira para o planejamento financeiro familiar, a realização de pequenos investimentos e a proteção de eventuais choques de renda, elas foram se restringindo ao seu caráter mercadológico, já que aparentemente não se efetivaram como oportunidades reais para as famílias.

É óbvio que o viés econômico está intrinsecamente relacionado à temática da Cidadania Financeira. O que se discute neste momento é a narrativa de sustentação dos distintos governos para abordar o assunto. Em todos os processos de bancarização houve aumento de clientela do banco, redução de tarifas contratuais, acesso a crédito e oferta de cartões (débito e crédito). O problema é que, em termos de resultado, estão sendo atendidas de modo mais imediato as demandas de consumo, enquanto questões relativas à justiça social e emancipação ficam em segundo plano, sem acompanhamento adequado e regular dos resultados, conforme item “4.2. *Dimensões de Cidadania Financeira no PBF*”.

Essa condução descolada das preocupações quanto à justiça social e emancipação e majoritariamente justificada em termos econômicos, foi observada especialmente no Governo Bolsonaro, tanto no discurso quanto na prática. Acrescenta-se ao cenário, a controversa implementação do empréstimo consignado, realizada (assim como a conta poupança digital) sem a realização de ações educativas e com uma frágil comunicação com beneficiários, estados e municípios.

Uma outra interação discursiva apresentada no institucionalismo de Schmidt (2015) é caracterizada por um discurso “coordenativo” entre atores políticos engajados em criar, deliberar, discutir, negociar e chegar a um acordo sobre políticas. Esta é a ponte para o próximo par de ideias a ser tratado (“gestão centralizada/gestão descentralizada”) uma vez que, no caso do PBF, a representação imediata do discurso coordenativo se expressa na Cooperação Federativa.

Sendo a gestão descentralizada um arranjo fundamental do Programa, todos os presidentes enfatizaram em seus discursos a relevância dos estados e municípios para sua operacionalização, à exceção de Bolsonaro. Durante sua gestão foi possível perceber que as políticas de assistência social como um todo, em especial durante a pandemia, não ocorreram de maneira cooperativa e articulada entre os entes federativos, consoante estabelecido na Constituição Federal de 1988.

Como discutido brevemente no item “4.2.4 – *Participação*”, houve um enfraquecimento da cooperação federativa, com as decisões sendo implementadas sem o envolvimento dos estados e municípios. Embora a prioridade da política em cada ente federado varie, ao final, o resultado de um não consenso pode implicar em perdas maiores do que uma pactuação subótima

(Palotti, 2012). Dito de outro modo, essa dominância de um ente ao pautar um tema, sem consonância com os outros níveis de governo, causa conflitos e tende a enfraquecer a política pública.

De qualquer forma, ainda que se reconheça uma preponderância do Governo Federal em relação aos outros entes nas decisões relativas ao PBF em distintas circunstâncias, no governo Bolsonaro isso ficou mais evidente e fragilizou significativamente o programa.

Trazendo à discussão para o bojo da Cidadania Financeira, o papel dos estados e municípios seguiu a mesma tendência das políticas de assistência social como um todo. Nos governos petistas, e mesmo na gestão Temer, a cooperação federativa era parte do discurso político e havia uma maior articulação com as gestões locais. No caso do Governo Bolsonaro, a gestão descentralizada foi ignorada no discurso político e refletiu na fragilidade de comunicação e na ausência de participação de estados e municípios nos processos.

Portanto, percebe-se na dualidade “gestão descentralizada/gestão centralizada” que o discurso impactou o resultado de Cidadania Financeira na medida em as ações incluíram ou não as gestões locais. Nos governos petistas, estados e municípios participaram tanto dos processos de bancarização quanto das capacitações em educação financeira, eles participaram ativamente da divulgação das contas, eram responsáveis por informar os beneficiários dos serviços oferecidos e atuaram tanto no desenho quanto como multiplicadores do “Futuro na Mão”.

Na gestão Bolsonaro, estados e municípios ficaram alheios à implementação da conta digital e do consignado. Essa desarticulação federativa observada na gestão bolsonarista fragilizou a comunicação com o beneficiário e possibilita, por exemplo, que parte das famílias não saiba que está bancarizada e, portanto, não acesse os serviços financeiros à sua disposição. Ademais, o envolvimento de estados e municípios poderia propiciar estratégias efetivas de capacitações em educação financeira para um momento crucial que foi a oferta do consignado.

Sobre o crédito consignado em específico, foi um serviço amplamente divulgado e contratado, mas as taxas de juros foram consideradas altas para o público a que se destinou e a sua forma de implementação foi considerada bastante controversa. De todas as ações de Cidadania Financeira voltadas ao público do Bolsa Família, a mais questionada foi o empréstimo consignado.

A mídia se posicionou, majoritariamente, de forma contrária à prestação do serviço. Esse posicionamento foi amparado principalmente na possibilidade de superendividamento das pessoas que já se encontram em situação de vulnerabilidade social. Ademais, foram inseridas no rol de argumentos desfavoráveis, a acusação de que o Governo estaria tirando dinheiro das

famílias de baixa renda para dar lucro a bancos³¹ e de que a medida era uma manobra eleitoreira para garantir votos da população pelas benesses recebidas.

A despeito do assunto não ter surgido nos discursos oficiais analisados, foi defendido pela Presidência na mencionada ADI 7.223 como um instrumento para concretizar os princípios constitucionais de isonomia e da dignidade da pessoa humana, a partir da viabilização de acesso ao crédito à população de baixa renda.

Assim, a implementação do consignado se estabeleceu como uma diretriz na condução da política pública, associada a uma determinação de nível estratégico. O nível técnico não teve muita chance de influenciar o desfecho do episódio, uma vez que a decisão havia sido tomada pelo alto escalão do governo e não existia ilegalidade na implementação da medida. Ressalta-se, nesse sentido, que a autorização do consignado foi aprovada no Congresso e, quando instados à manifestação na ADI, Câmara dos Deputados e Senado Federal fizeram referência à exposição de motivos da Medida Provisória 1.106, de 17 de 2022, a fim de defender sua constitucionalidade.

Assim, diferentemente das demais ações de Cidadania Financeira, o consignado foi reflexo principalmente da imposição da norma, como será demonstrado no ANEXO I. Apesar da permissão legal também ter influenciado a condução da maioria das ofertas de serviços bancários aos beneficiários PBF, em geral, houve um tempo de amadurecimento institucional e avaliação de riscos, tornando os resultados mais bem estimados.

Em termos discursivos, a oferta de crédito consignado associa-se às bandeiras de mérito e empreendedorismo que permearam a gestão Bolsonaro, podendo ser compreendida na interconexão de ideias “ajuda” e “insuficiência de renda”. Como o Estado não se responsabiliza pela desigualdade (foco na renda), ele auxilia (ajuda) aqueles que querem empreender e deve prestar esse auxílio a quem mereça mais. A justificativa envolve conceitos que reforçam o esvaziamento da obrigação do estado (meritocracia e empreendedorismo), responsabiliza as famílias pela pobreza e, ao mesmo tempo, inclui o componente de desenvolvimento econômico.

Por fim, cabe salientar que, embora a análise do Governo Lula 3 seja ainda muito preliminar, ela indica poucos movimentos contrários às tradicionais ideias que estruturaram as narrativas de todas as gestões petistas. O único ponto de divergência seria a fala do presidente

³¹ Apesar da crítica relativa a “dar lucro aos bancos” tenha sido bastante utilizada no discurso jornalístico, também houve relato de impacto negativo do consignado nos resultados da Caixa em 2022. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/03/consignado-do-auxilio-brasil-e-caso-americanas-afetaram-resultados-da-caixa-em-2022.shtml>.

sobre a necessidade de toda a sociedade se envolver na fiscalização, que o aproxima ainda mais do discurso de focalização.

Sobre as alterações no Programa propriamente ditas, a atual gestão extinguiu os chamados “incentivos ao esforço individual do PAB”. Em relação às ações de Cidadania Financeira, especificamente, manteve-se a abertura de conta poupança digital, mas foram revogados os dispositivos que permitiam a oferta do crédito consignado. Assim, pode-se dizer que aparentemente houve um enfraquecimento dos conceitos de mérito e empreendedorismo que marcaram o governo anterior.

Em síntese, sublinha-se que as ideias são dinâmicas e se movimentam conforme o contexto político, institucional e social se altera. Além disso, percebe-se que diferentes atores concorrem para a reprodução ou manutenção de uma determinada ideia ou narrativa. Embora não seja possível relacionar às ideias de uma forma linear, elaborou-se, para favorecer a compreensão da análise, o quadro-resumo a seguir, na tentativa de sintetizar a discussão dos resultados antes das considerações finais e para explicar como as ideias mais gerais, utilizadas para a sustentação da narrativa sobre o PBF, se manifestaram no discurso de Cidadania Financeira.

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

Gestão	Ideias que sustentam a narrativa sobre o PBF	Manifestação no discurso de Cidadania Financeira
Lula e Dilma	Universalização	Justiça social e emancipação
	Combate à fome	
	Direito	
	Multidimensionalidade da pobreza	
	Proteção da família	
	Gestão descentralizada	
Bolsonaro	Focalização	Meritocracia empreendedorismo e serviços
	Negação da fome	
	Ajuda	
	Insuficiência de renda	
	Proteção individual	
	Gestão centralizada	

Fonte: Elaboração própria

Evidencia-se que, apesar de o início de algumas mudanças na narrativa terem sido iniciadas na gestão Temer (importante para a análise realizada por compor o contexto), não se efetivaram ações de Cidadania Financeira no período em que ele foi presidente. A temática não foi abordada em seus discursos e o projeto de educação financeira que ocorreu em 2018 foi iniciado no governo Dilma. Considerando também que não seria possível avaliar a gestão Lula 3, ainda em andamento, o exame de resultados de Cidadania Financeira ocorreu principalmente no comparativo entre as primeiras gestões dos governos petistas e o governo Bolsonaro.

No Quadro 2, observa-se como as ideias que sustentaram o PBF politicamente se manifestaram na narrativa de Cidadania Financeira. A partir daí, é possível perceber como o discurso se relaciona com os resultados, considerando a discussão realizada em torno das quatro categorias de análise, a saber: à inclusão, educação, proteção e participação. A síntese desta reflexão, desenvolvida com o propósito de elucidar os principais achados da pesquisa, está sistematizada no quadro abaixo:

Quadro 3 – Relação entre narrativa e resultados de CF no âmbito do PBF

Narrativa sobre Cidadania Financeira	Concepção correlacionada	Escopo	Ações	Resultados
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	<p>Inclusão: aproximadamente 30% das famílias bancarizadas</p> <p>Educação: elaboração de cartilhas e realização do Projeto Futuro na Mão</p> <p>Proteção: beneficiários tinham opção de aderir ou não às contas e receberam material informativo</p> <p>Participação: Estados e municípios atuaram na comunicação com beneficiários e nas ações educativas</p>
	Beneficiário como sujeito da política	Autonomia e segurança para o beneficiário na relação com o banco	Bancarização por conta corrente simplificada	
	Gestão Descentralizada	Competências compartilhadas entre os entes federados na atuação para a CF	Bancarização por conta poupança simplificada Projeto Futuro na Mão	
Meritocracia empreendedorismo e serviços (Governo Bolsonaro)	Ajuda (responsabilidade do indivíduo)	Acesso a ferramentas de consumo	Bancarização por conta poupança digital Cartão com chip Empréstimo Consignado	<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 CF		

Fonte: Elaboração própria

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalmente, foi possível perceber que, em conformidade com a hipótese e a pergunta de pesquisa, as narrativas governamentais influenciam tecnicamente o programa. Verificou-se que as principais ideias defendidas na discursividade política se relacionam com a narrativa técnica e com os resultados de Cidadania Financeira (Quadros 2 e 3). Entretanto, muitas vezes esta

relação está descompassada, em razão de incoerência da própria narrativa, falta de consistência na condução da temática ou desalinhamento entre o campo político e técnico.

Assim, a observação do movimento realizado pelas ideias e da forma como elas se relacionam não deixa de ser uma maneira de situar os contextos políticos-institucionais que interferem na agenda, na escolha dos instrumentos e na tomada de decisão. Portanto, servem tanto para fornecer um breve histórico do Programa quanto para indicar a necessidade de contraposição e ruptura de uma gestão em relação à outra na condução da política pública.

No âmbito da oposição de ideias (Quadro 1), destaca-se especialmente o antagonismo “direito x ajuda”. Quando o discurso político sobre o Bolsa Família transita da perspectiva de obrigação do Estado para a ideia de favor, acaba por acentuar a importância de estabelecimento de uma “porta de saída” e, implicitamente responsabiliza o beneficiário pela situação de vulnerabilidade, reforçando o estigma social vivido pelas famílias beneficiárias.

Essa concepção se alinha à ênfase dada à “insuficiência de renda” uma vez que essa lógica favorece uma compreensão da desigualdade social enquanto problema individual e não sistêmico, de modo a esvaziar a responsabilidade do Estado no enfrentamento da desigualdade e a abrir brechas para que autoridades neguem o problema ao invés de buscar solucioná-lo (como por exemplo, no caso concreto, a negação da fome).

Nesse sentido, a análise das ideias pode indicar traços de violência simbólica implícitos nos discursos (intencionais ou não) com potencial de permear o imaginário da população por longos períodos e de continuar sendo reproduzidos, nos termos propostos por Bourdieu.

Adicionalmente, cumpre mencionar que todas as gestões utilizaram amplamente o argumento de investimento econômico para justificar questionamentos relativos ao Bolsa Família. Desse modo, pode-se refletir sobre a construção da narrativa como meio de dar explicações e ao mesmo tempo não ferir (ou sustentar) um pensamento elitista dominante, considerando que o potencial benefício de desenvolvimento advindo com o Programa favoreceria não somente as famílias, mas variados setores da sociedade. É como se o PBF não pudesse apenas servir ao cumprimento de um direito social.

Assim, o discurso político de investimento econômico serve à mídia, aos atores envolvidos com a política pública e à população como um todo, mas continua favorecendo simbolicamente a imposição de uma visão elitista. Essa perspectiva também é, em alguma medida, refletida no escopo da Cidadania Financeira.

De modo geral, a Cidadania Financeira pode ser conceitualmente compreendida como uma forma complementar de enfrentamento de desigualdades e, por isso, se inserir no ideal de “multidimensionalidade da pobreza”. Além disso, também se posiciona no ideal de “direito”,

condição essencial de Cidadania, na medida em que reconhece a dignidade e a igualdade de todos os seres humanos, garantindo-lhes a proteção e participação na sociedade em que vivem.

De modo específico, na narrativa oficial, ela foi posicionada em termos de promoção de “justiça social e emancipação”, nos primeiros governos de Lula e Dilma ou de “meritocracia, empreendedorismo e serviços”, no Governo Bolsonaro (Quadros 2 e 3).

Vale mencionar que foram consideradas ações de Cidadania Financeira no âmbito do Programa Bolsa Família: o acesso ao cartão, a bancarização por conta simplificada (corrente e poupança), o projeto “Futuro na Mão” (único curso de capacitação efetivamente realizado), a conta poupança digital, o cartão com chip e o crédito consignado. As três primeiras ocorreram nos governos petistas e as três últimas na gestão Bolsonaro.

Observou-se que quando as ações estavam orientadas à justiça e emancipação social (governos Lula e Dilma), havia um maior desenvolvimento das ações relativas à educação, proteção e participação. Para ilustrar, pode-se mencionar que na bancarização por conta simplificada (corrente e poupança) era dada autonomia para o beneficiário se tornar cliente do banco, havia maior cautela em relação à possibilidade de endividamento das famílias, foram desenvolvidas estratégias de educação financeira e os estados e municípios participaram das ações educativas e dos processos de comunicação.

Apesar disso, na prática, os resultados não foram significativos. Não há evidências de que as ações de fato contribuíram para que as famílias usufríssem dos benefícios da Cidadania Financeira. Para tanto, seria preciso que houvesse consistência nos esforços empreendidos para fortalecimento de cada uma das dimensões, o que pode ser considerado um ponto de fragilidade.

Por outro lado, no Governo Bolsonaro, a defesa para a efetivação das ações de Cidadania Financeira se amparou em conceitos de mérito, empreendedorismo e serviços, que possuem grande possibilidade de reforçar os estigmas associados ao público PBF, tais como a culpabilização do beneficiário sobre sua condição social e o desestímulo ao trabalho. A utilização desses conceitos (que desobrigam o Estado de suas responsabilidades) alicerçados em uma perspectiva de desenvolvimento econômico, podem favorecer a legitimação de violências simbólicas, tal como a exposição das famílias à possibilidade de endividamento pelo crédito consignado.

A oferta do crédito consignado e a abertura automatizada de conta digital podem ser consideradas as mudanças mais significativas da gestão bolsonarista em termos de Cidadania Financeira. Apesar disso, mesmo que tivessem grande potencial de reforçar vulnerabilidades (seja pela questão do acesso a tecnologias ou pela chance de superendividamento das famílias) as ações não foram acompanhadas de investimento em ações de proteção, educação ou

participação dos entes federados no processo, tendo sido identificado avanço somente na dimensão da inclusão.

De fato, houve um resultado expressivo no número de famílias bancarizadas (aproximadamente 95% como detalhado no ANEXO I). Entretanto, não foram realizadas atividades que se relacionassem às demais dimensões da Cidadania Financeira, o que notadamente desfavorece a tomada de decisão, especialmente em um contexto de muitas dúvidas e incertezas em relação à implementação do consignado.

A digitalização da conta poupança era um processo que já vinha sendo discutido tecnicamente e que precisava de uma janela de oportunidade para ser estabelecida. Essa janela foi a ocorrência do Auxílio Emergencial, que serviu como um grande teste para a sua implementação no PBF. Todavia, a abertura automática da conta ao invés da adesão voluntária, é percebido como um ponto controverso.

A abertura automática de conta é utilizada para pagamento de diversos programas governamentais e pode, inclusive, ser vista como algo apropriado para um benefício que não é temporário. Entretanto, a garantia de acesso ao recurso insere-se em uma lógica de efetividade operacional do Programa e não na ótica de promoção de Cidadania Financeira, que pretende permitir ao cidadão gerenciar bem seus recursos financeiros. Assim, não se pode falar de Cidadania Financeira se as famílias não souberem que estão bancarizadas e não utilizarem os serviços disponibilizados a elas com segurança.

Nesse sentido, vale a pena ressaltar a importância do incentivo à educação financeira, desafio que atualmente se impõe à toda a sociedade brasileira. Apesar dos esforços empreendidos nos últimos anos para ajudar a aumentar a conscientização e melhorar as habilidades financeiras da população, ainda há um longo caminho a ser percorrido. No âmbito do PBF, defende-se que sejam criadas estratégias específicas para atendimento das necessidades advindas da inclusão financeira e da oferta de crédito às famílias participantes do Programa.

Adiciona-se ao debate o fato de que as narrativas e os instrumentos escolhidos para a inserção das famílias ao sistema financeiro não são neutros, condensam formas de poder e podem revelar assimetrias. De forma complementar à atuação dos agentes públicos, que definem os instrumentos e criam as narrativas para sustentar a tomada de decisão, inclui-se o papel desempenhado pela mídia nesta conjuntura.

Como visto, parte dos meios de comunicação corroborou (durante um tempo) com a culpabilização simbólica do beneficiário por sua fragilidade social, difundindo a ideia de que o Bolsa Família tenderia a desestimular o trabalho, ser contraproducente e criar dependência dos

beneficiários em relação ao Estado, denominado pejorativamente “paternalista” e “assistencialista”.

A propagação constante dessa ideia pela imprensa, também contribuiu (assim como alguns aspectos dos discursos políticos) com a legitimação valores elitistas e favoreceu sua manutenção durante muitos anos. Mesmo que diversos estudos não corroborem com essa visão, até hoje essa narrativa é utilizada para criticar programas de transferência de renda.

Por outro lado, considerando que a narrativa e a prática governamental são moduladas também pelas críticas jornalísticas, esse ator serviu para concentrar a atenção e mobilizar a opinião pública em torno de determinados assuntos, demonstrando sua capacidade de gerar pressão e impulsionar mudanças.

Foi o que aconteceu nas ações de Cidadania Financeira efetivadas durante o Governo Bolsonaro, especificamente a inserção de chip de contato e a oferta de consignado (medidas também questionadas por órgãos de controle e políticos de oposição). O principal motivo de crítica em relação às medidas foi o fato de terem sido implementadas em ano eleitoral. A maior parte das matérias trataram do consignado, prevalecendo o posicionamento de que os instrumentos serviram para fins alheios aos interesses das famílias e da política pública.

Por fim, tendo em vista o histórico apresentado e os possíveis caminhos traçados pelo atual governo, destacam-se três pontos de atenção que poderiam ser objeto de pesquisas futuras: o primeiro é a manutenção da abertura automática de contas digitais que pode estar retirando do beneficiário a autonomia para decidir se quer ou não se tornar cliente do banco e desfavorecendo famílias com dificuldade de acesso a dispositivos eletrônicos. O segundo é relativo à oferta de consignado que, apesar de atualmente suspensa, deve gerar efeitos para os próximos anos, mantendo-se o risco de superendividamento das famílias. Terceiro, considerando este contexto, seria importante observar se serão realizados esforços de implementação de ações consistentes de educação financeira para o público PBF.

Esses aspectos merecem atenção considerando que atender aos interesses das famílias é uma forma de agregar valor e fortalecer a política pública. Portanto, é preciso garantir que as famílias estejam recebendo serviços financeiros adequados e que não estejam em posição de desvantagem, suscetível a serviços desfavoráveis e sem autonomia para a tomar as melhores decisões financeiras.

Todo o cenário percebido corrobora com o entendimento de que é preciso ter cautela no incremento de serviços financeiros às famílias PBF em razão das especificidades de cada público, principalmente quando o Estado está se colocando como intermediador do processo. Isso porque, como sugere a análise do comportamento das ideias e dos instrumentos realizada

neste estudo, se não forem bem dimensionadas, as medidas podem ter grandes chances de reprodução de desigualdades.

ANEXO I



ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA
E DESENVOLVIMENTO

RELATÓRIO TÉCNICO

RECOMENDAÇÕES PARA AVANÇO DA CIDADANIA FINANCEIRA NO
ÂMBITO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

GLAUCIA ALICE COELHO DE SOUZA

BRASÍLIA – DF

2023

1. APRESENTAÇÃO

A elaboração deste documento servirá sobretudo ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), que vivencia a perspectiva de reestruturação do PBF com o início de um novo governo. Logo, com vistas à geração de valor público na nova jornada do Programa, deverá ser enfrentado o desafio da implementação de uma política de larga escala comprometida com a mitigação de vulnerabilidades e priorização do atendimento dos interesses dos beneficiários.

Oportunamente, abre-se um parêntese para elucidar que o produto do mestrado profissional está direcionado ao Ministério em razão da autora do estudo ter atuado como servidora por aproximadamente nove anos em diferentes áreas da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), responsável pela gestão e operacionalização do PBF no referido órgão.

Nesse contexto, houve a possibilidade de observação sobre como os discursos em relação ao Programa e, mais especificamente, quanto à Cidadania Financeira, foram sendo modificados ao longo do tempo entre 2014 e 2023.

Chamou a atenção o fato de que, tecnicamente, nos governos anteriores ao de Bolsonaro, houve grande cautela em promover a bancarização em massa dos beneficiários do Programa, sendo frequentes as ponderações quanto aos riscos de endividamento e as vulnerabilidades específicas do público-alvo. Entretanto, desde o início da pandemia, não somente foi realizada a migração completa das famílias para o sistema bancário quanto implementado rapidamente o empréstimo consignado, ainda que pairassem muitas críticas à sua execução.

Entende-se que algumas das ideias que culminaram nas alterações observadas, especialmente em termos de Cidadania Financeira, já vinham sendo amadurecidas internamente e que, com a nova gestão e a pandemia, encontraram um cenário favorável para se efetivar. Um bom exemplo foi a adoção da conta digital, uma vez que a solução encontrada para o saque do Auxílio Emergencial durante o enfrentamento da Covid-19 foi considerada uma experiência exitosa enquanto modalidade de operação de pagamento para outros programas sociais, sendo também adotada para o PBF.

Como será detalhado adiante, já vinha sendo discutida, anos antes da emergência em saúde pública, a necessidade de modernização do serviço e a redução dos custos contratuais para o PBF. Além do incentivo à bancarização ter sido objeto de recomendação de órgãos de controle ao MDS, a medida era também interessante para a CAIXA que poderia aumentar significativamente seu quantitativo de clientes.

É importante ressaltar que a inclusão bancária (em todas as suas modalidades) sempre foi defendida pelo Ministério (institucionalmente) como uma forma de emancipação de pessoas que estiveram historicamente excluídas do sistema bancário. Entretanto, na dissertação evidenciou-se que, se por um lado a bancarização pode ser um instrumento importante na promoção da Cidadania Financeira, por outro ela pode servir como ferramenta de reprodução de valores elitistas e, inclusive, contribuir para a exclusão dos mais necessitados.

A partir da relação entre discurso e prática analisada, verificou-se que as ideias foram se transformando ao longo do tempo e que encontraram um ambiente político-institucional favorável para se concretizar. No entanto, um aspecto fundamental para o nível técnico, que não tem recebido a importância merecida, é o respeito ao tempo operacional das mudanças.

Ao lidar com um programa com a magnitude do PBF deve-se ter em mente que as alterações geralmente exigem esforços gigantescos para adequação de sistema, de normas, de desenho, dentre o cumprimento de diversos outros requisitos, tornando os riscos a serem administrados bastante significativos. A ocorrência de mudanças profundas, em grande quantidade e em curto espaço de tempo, prejudicou a condução dos processos e sobrecarregou as equipes, repercutindo também na governança do Programa.

Dito de outro modo, a área técnica vem absorvendo o impacto das decisões políticas pela necessidade de atendimento de grande número de demandas (geralmente com alto grau de complexidade) sem dispor de tempo suficiente para uma operacionalização adequada, o que faz aumentar os riscos para a gestão, acompanhamento e fiscalização do Programa.

Para ilustrar apenas um dos desafios enfrentados, pode-se mencionar o implemento de ações baseadas em medidas provisórias e não em leis, fato que gera insegurança e retrabalho para a área técnica, uma vez que a viabilidade operacional das mudanças que começam a ser executadas imediatamente com a medida provisória não necessariamente atenderá a lei após passagem do texto pelo Congresso Nacional.

Com base nesta conjuntura, pretende-se contribuir, do ponto de vista mais prático, com a descrição técnica das ações de Cidadania Financeira empreendidas no Programa ao longo dos anos. Ao analisar este registro histórico, será possível identificar tanto os aspectos positivos quanto os negativos das medidas adotadas, proporcionando a base necessária para formular as recomendações. Assim, o relatório técnico será composto por esta apresentação, pelo detalhamento técnico das principais ações de Cidadania Financeira, um tópico de discussão e as considerações finais.

A apresentação cumpre a função de explicar quem realizou o trabalho, como se deu a escolha do tema e qual foi a motivação para elaborar o relatório com recomendações como

produto do mestrado. Em seguida, serão apresentadas informações pormenorizadas do processo de implementação das principais ações, quais sejam: conta corrente simplificada, conta poupança simplificada, conta poupança digital, educação financeira no projeto “Futuro na Mão” e empréstimo consignado³². Na discussão serão identificadas tanto as potencialidades quanto os limites dos processos de inclusão bancária (e demais ações correlacionadas). Por fim, nas considerações finais, serão recomendadas medidas que podem ser tomadas pelo Ministério para aperfeiçoamento das práticas de Cidadania Financeira no âmbito do PBF.

2. DETALHES TÉCNICOS DE IMPLEMENTAÇÃO

2.1. Conta Corrente Simplificada

Antes do primeiro movimento de inclusão bancária, as famílias recebiam seu benefício na plataforma social, que é uma conta contábil, mantida pela Caixa, em nome do Ministério.

Em 2008, foi elaborado um projeto que possibilitava o pagamento do PBF em modalidade distinta da plataforma social que deu início ao processo de inclusão bancária das famílias beneficiárias do Programa mediante oferta de abertura de conta corrente simplificada a este público, formalizada pelo Decreto nº 7.013, de 19 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009).

De acordo com o Informe MDS nº 145, de 1 de outubro de 2008, a conta poderia ser aberta sem comprovante de renda e quem optasse por essa modalidade de pagamento teria acesso aos seguintes serviços bancários sem cobrança de tarifa: 1) realização gratuita de até 4 saques por mês; 2) consulta ao saldo da conta; 3) emissão gratuita de até 4 extratos por mês; 4) pagamentos por meio de débito nos terminais de autoatendimento das agências, nas lotéricas e nos correspondentes CAIXA AQUI; 5) depósito de valores; 6) transferência de valores entre contas da Caixa ou para outros bancos; 7) pagamento de faturas com débito automático; 8) compras no comércio local com débito direto na conta; e por fim, 9) acesso a crédito e a seguros, dependendo de avaliação da Caixa (MDS, 2008).

As famílias que abriram conta corrente simplificada neste momento inicial receberam carta informativa explicando o funcionamento da modalidade, as vantagens da inclusão bancária e o que fazer em caso de desistência. Os informativos do Ministério frisavam que as famílias não podiam ser pressionadas a abrir conta ou aderir a algum produto para receber o

³² Os cartões não foram tratados neste relatório considerando que o seu maior impacto foi simbólico. Por isso compôs a parte da dissertação.

benefício e os gestores locais eram orientados a denunciar caso tivessem conhecimento de algum fato irregular (MDS, 2008).

É importante assinalar que os gestores locais foram convocados pelo Ministério a contribuir para a expansão do que foi denominado “Projeto de Inclusão Bancária”, seja articulando a realização de palestras pela equipe local da Caixa para as famílias, seja orientando diretamente o beneficiário.

Nesse sentido, o Informe MDS nº 218, de 13 de maio de 2010, orientou o gestor local a contribuir para a expansão do projeto por meio das seguintes ações: a) manter o beneficiário informado sobre a inclusão bancária e esclarecer suas dúvidas sobre o assunto; b) contatar o gerente de agência de vinculação da Caixa para articular visitas e palestras da equipe do banco para os beneficiários (visando ampliar o número de correntistas, emitir/regularizar CPF e garantir uma educação financeira mais eficiente); c) orientar o beneficiário correntista a manter seu endereço atualizado na Caixa para recebimento de correspondências sobre a conta, assim como junto ao Cadastro Único; d) mobilizar os beneficiários para emissão ou regularização de CPF junto à Caixa, aproveitando a oportunidade de emissão gratuita do CPF em caso de abertura de conta corrente; e e) manter corretamente preenchidos os campos do Cadastro Único necessários à localização de contas bancárias do responsável familiar (MDS, 2010).

Quanto aos aspectos mais práticos da inclusão bancária, consta no Relatório de Gestão da Senarc/2012 que este primeiro projeto foi previsto para ser desenvolvido em três fases. Na fase 1, iniciada em março de 2008, foi realizado projeto-piloto em Belo Horizonte (MG), com o crédito do benefício efetuado diretamente na conta bancária de cerca de 4.232 beneficiários que já eram correntistas Caixa. Por meio do serviço de telemarketing ativo da própria Caixa, foram consultados 551 titulares do Programa que tiveram seus benefícios creditados em conta e 96,9% dos respondentes aprovaram a facilidade do novo processo (MDS, 2013).

A fase 2, iniciada em junho de 2008, foi a fase de expansão do projeto, enquanto a fase 3 foi a de publicação do Decreto nº 7.013, de 19 novembro de 2009. Este ato do Poder Executivo Federal alterou o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 (que regulamentava o Programa) e oficializou a inclusão bancária das famílias em conta corrente simplificada (MDS, 2013).

Além disso, o Decreto nº 7.013/2009 também formalizou, em seu artigo 26, a necessidade de educação financeira. Sobre o tema, o Relatório de Gestão da Senarc/2009 presta contas sobre realização de reuniões com órgãos governamentais, instituições financeiras e organismos internacionais, em torno do tema “Diretrizes para Elaboração de Pesquisa sobre Educação Financeira e Acesso a Serviços Financeiros dos Beneficiários do Bolsa Família e do

Cadastro Único” para a identificação de estratégias que fossem adequadas ao público-alvo da ação.

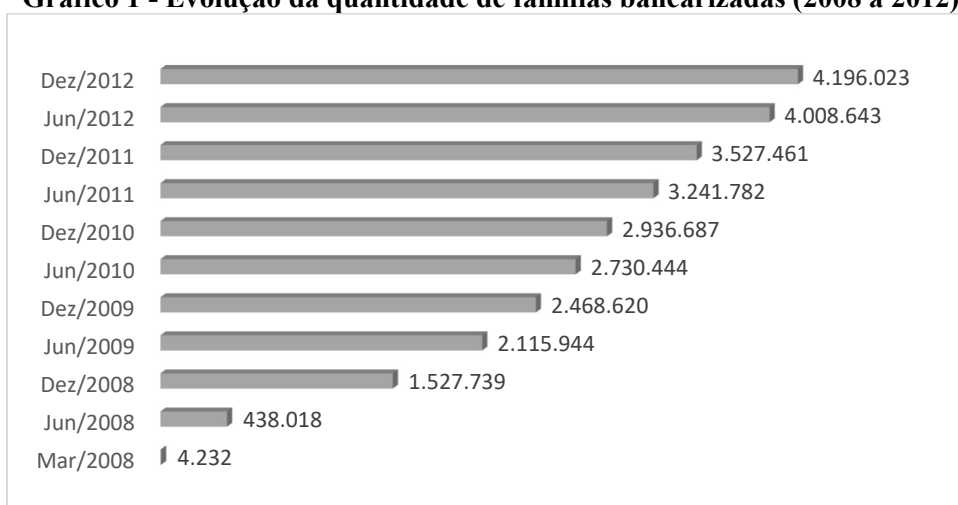
Naquele ano, foi elaborada uma cartilha preliminar, em pequena tiragem, com fundamentos de planejamento financeiro familiar para o público de baixa renda e foi formulado um edital para contratação de pesquisa de comportamento financeiro das famílias com vistas a subsidiar o desenho das capacitações sobre educação financeira (MDS, 2010).

O Relatório de Gestão Senarc/2011, por sua vez, informou que no âmbito do Projeto de Educação Financeira, foram celebrados contratos com pessoas jurídicas e pessoas físicas para o desenvolvimento de análises e produção de publicações que dessem sustentação teórica e prática aos procedimentos de capacitação requeridos (MDS, 2012).

Os produtos dessas consultorias foram entregues no ano de 2012, tendo sido realizada pesquisa sobre os conhecimentos, atitudes e práticas financeiras das famílias inscritas no Cadastro Único, realizada de forma direta e no âmbito da Cooperação Internacional com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Projeto BRA/04/028 – PNUD/MDS) entre os meses de fevereiro de 2010 a novembro 2011, sendo executada de forma direta ou sob orientação do MDS (MDS, 2013).

Ainda de acordo com o Relatório de Gestão Senarc/2012, o Ministério atingiu a meta firmada com a Caixa de 4 milhões de titulares do Bolsa Família com conta corrente simplificada aberta, número que corresponderia a cerca de 30% das 12,8 milhões famílias atendidas pelo PBF naquele momento, conforme gráfico reproduzido abaixo (MDS, 2013).

Gráfico 1 - Evolução da quantidade de famílias bancarizadas (2008 a 2012)



Fonte: Relatório de Gestão Senarc/2012

2.2. Conta Poupança Simplificada

Ainda no escopo da bancarização por conta simplificada, em 2016, passou a ser ofertada também uma conta poupança como alternativa à conta corrente apresentada no tópico anterior. A nova modalidade de pagamento por conta poupança simplificada resultou das possibilidades advindas com a Resolução nº 4.480 de 25 de abril de 2016, do Banco Central, que permitia a abertura e encerramento de contas por meios eletrônicos, sem a necessidade da presença física do cliente na agência bancária, ocorrendo em lotéricas e correspondentes CAIXA AQUI, somente com apresentação de CPF e do documento de identidade (RG).

O Informe MDS nº 500, de 16 de março de 2016, indicou que o procedimento inicialmente adotado neste segundo movimento de bancarização foi identificar as famílias que já possuíam a conta poupança simplificada, mas que recebiam o benefício pela plataforma social (cerca de 400 mil), para então disponibilizar o pagamento do benefício a partir daquele mês na conta bancária. O público envolvido recebeu comunicado em sua residência e, também, foi informado da medida por mensagem de extrato (MDS, 2016).

Quanto às gestões locais, estas foram envolvidas em uma campanha informativa para incentivar a adesão de famílias à poupança simplificada, tendo recebido cartazes e outros materiais de campanha, como por exemplo, o “Caderno de orientações para os gestores municipais do PBF”, com objetivo de sanar as dúvidas sobre a implementação da nova modalidade de pagamento (MDS, 2016).

O Caderno apresenta as principais características da conta poupança simplificada, quais sejam: ausência de cobrança de taxa de manutenção; limite de saldo e movimentação mensal de R\$ 3.000,00 (três mil reais); realização, por mês, de dois saques, dois extratos e duas transferências (para contas de mesma titularidade), consultas ilimitadas pela internet e rendimento dos valores depositados (MDS, 2016).

As principais diferenças em relação à conta corrente simplificada eram: a possibilidade de rendimento dos valores depositados, a indisponibilidade de cartão de crédito e cheque especial e a tarifação em caso de superação do limite de saldo e movimentação mensal de R\$ 3.000,00 (garantido o aviso prévio). Também era informado no documento que o cartão PBF poderia ser utilizado para saque integral do benefício (embora fosse emitido cartão da poupança simplificada) e que se houvesse permissão do RF, seria possível o pagamento automático de produtos bancários (MDS, 2016).

É importante destacar que a abertura da poupança (assim como da conta corrente simplificada) era voluntária e havia orientação para que eventuais casos de constrangimento de

beneficiários para abertura ou manutenção de quaisquer uma delas fossem comunicados à Ouvidoria da Caixa ou do Ministério (MDS,2016).

O Informe nº 500/2016 dizia que o MDS tinha o objetivo de apoiar as famílias no processo de inclusão financeira consciente. Por isso, para além da iniciativa da poupança, desenvolvia outros trabalhos para construir estratégias associadas de educação financeira às famílias do Programa (MDS, 2016).

Não foram encontradas ações educativas específicas para o público bancarizado PBF nos relatórios de gestão desse período. Em 2017, falou-se em educação financeira no âmbito do Programa Progredir. Durante esses anos, estava sendo preparado o “Projeto Futuro na Mão” que, como será visto a seguir, levou bastante tempo para ser desenvolvido.

2.3. Conta Poupança Digital

Para tratar da implementação da conta digital é preciso fazer uma breve contextualização sobre ocorrências que contribuíram para a sua efetiva utilização para o público do PBF. A longa atuação conjunta do Ministério e da Caixa, estabelecida desde a criação do PBF, permitiu uma resposta rápida do Estado para o enfrentamento de algumas situações emergenciais, especialmente a pandemia do Covid-19, a partir da instituição, pela Lei 13.982, de 2 de abril de 2020, do auxílio emergencial para famílias em situação de vulnerabilidade.

Arruda et al. (2021) mencionam, ao tratar da utilização da poupança social digital no âmbito do AE, o interesse da Caixa na retenção dos novos clientes advindos com o programa para além de sua vigência. Sugerem, ainda, que esse seria o motivo do baixo custo operacional cobrado pela Caixa em comparação aos valores praticados pelo mercado e, até mesmo, pela própria Caixa no âmbito de outros programas como o PBF.

Nesta conjuntura, foi ainda, sancionada a Lei nº 14.075, de 22 de outubro de 2020, que permitiu a abertura da referida modalidade de conta de forma automática para “depósitos decorrentes de pagamento de benefícios sociais de responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, excluídos os benefícios previdenciários”.

Assim, com a permissão da norma, o Ministério e a Caixa decidiram que todos os beneficiários do Programa passariam a receber seus benefícios por meio da conta poupança digital. Como já mencionado, havia o interesse de modernização dos serviços e, de modo mais específico, o Ministério pretendia reduzir custos contratuais, enquanto a Caixa tinha a possibilidade de aumentar o número de clientes.

Antes da pandemia, a Caixa já estava desenvolvendo e testando o aplicativo CAIXA TEM, que foi de fato utilizado para a movimentação das contas digitais abertas pelo banco para disponibilização do AE. O Relatório de Administração da Caixa (2019), traz a informação de que, na fase de testes, o aplicativo foi liberado a 200 mil clientes, com a pretensão de atendimento para 35 milhões.

Arruda et al (2021) registram que, apesar de complicações pontuais, a avaliação da eficiência da conta digital e sua aplicação ao acesso tecnológico foi considerada positiva pelas instituições envolvidas e motivou a divulgação dessas opções para outros programas e públicos, como ocorreu com o PBF.

É importante registrar que a adoção da conta poupança digital foi uma modalidade de pagamento inédita no âmbito do PBF e, também, representa uma nova forma de relacionamento com a Caixa, considerando que pela primeira vez todas as famílias passaram a receber o benefício de forma digital e, ao mesmo tempo, tornaram-se clientes do banco.

Ainda que o projeto de inclusão financeira das famílias PBF já estivesse em curso há mais de uma década, com a oferta de contas simplificadas (corrente e poupança) a maioria das famílias ainda recebia o seu benefício pela plataforma social, ou seja, os beneficiários não eram considerados correntistas do banco.

Somente no final de 2020 o estabelecimento de relação bancária torna-se a principal modalidade para o recebimento de benefícios PBF, promovendo significativas mudanças em relação ao modelo inicial de integração das famílias PBF ao sistema financeiro.

Antes deste terceiro movimento de bancarização, quando a família ingressava no Programa, em regra, o seu benefício era disponibilizado na plataforma social. Com o advento da conta poupança social digital esse procedimento foi alterado, sendo a nova modalidade a principal forma de operacionalização do pagamento dos benefícios.

Percebe-se, portanto, como já discutido na dissertação uma mudança importante em comparação aos movimentos de inclusão bancária anteriores. A adesão da família à bancarização por conta simplificada tinha um caráter voluntário, enquanto a abertura da conta poupança digital ocorre automaticamente com a entrada da família ao programa, sem a necessidade de solicitação por parte do beneficiário.

Em relação às características da conta poupança social digital ela tem um limite mensal de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e sua movimentação deve ser realizada preferencialmente pelo aplicativo CAIXA TEM que, neste momento, viabilizava a realização de PIX, além das outras funcionalidades mencionadas anteriormente.

Como foi divulgado na página eletrônica do MC em 26 de novembro de 2020, mais de 9 milhões de famílias beneficiárias seriam migradas para a nova modalidade de pagamento, de acordo com um cronograma ordenado pelo final do Número de Identificação Social (NIS). As 9 milhões de famílias representavam 63% do total de 14,2 milhões de famílias na folha do Programa no final de 2020³³ (MDS, 2020).

Ademais, foi informado que as famílias seriam comunicadas via mensagem no extrato de pagamentos e que os beneficiários que já recebiam o benefício do PBF em contas simplificadas da Caixa (corrente e poupança) continuariam recebendo regularmente os pagamentos nestas modalidades.

Na prática, foram migradas todas as famílias que não eram clientes da Caixa e que preenchiam os requisitos para abertura da conta digital previstos na Resolução do Bacen nº 4.753, de 26 de setembro de 2019, quais sejam: ser maior de 18 anos, ter CPF em situação regular e possuir dados cadastrais mínimos completos. Entretanto, não foi identificado detalhamento do processo de migração nos relatórios de Gestão de 2021 e 2022.

Quando as condições exigidas pela norma do Bacen não forem preenchidas, a família recebe o benefício pela plataforma social. Registra-se, desde o início do terceiro movimento de bancarização, aproximadamente 5% das operações de pagamento ocorrendo nesta modalidade, quantitativo que se mantém constante desde a implementação da conta poupança social digital. Em resumo, os dados mostram que antes da conta digital, 32% das famílias PBF eram bancarizadas e, depois de sua implementação, 95% passam a ter algum tipo de conta na Caixa, enquanto 5% continuam na plataforma social³⁴.

Ressalta-se que caso não tenha interesse em receber seu benefício creditado em conta, é possível realizar oposição entrando em contato com o banco para solicitar que seu benefício seja disponibilizado na plataforma social.

Além disso, em todas as modalidades de pagamento apresentadas, as famílias além de receberem o cartão do programa ainda podem realizar o saque sem o referido artefato (somente do valor integral do benefício) nas agências ou na lotérica, mediante identificação e digitalização da senha do beneficiário.

³³ <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>.

³⁴ Os cálculos utilizados são aproximados. No momento da implementação bancarização digital, estavam na folha 14,2 milhões de famílias. Foram migradas para a conta digital 9 milhões ou 63% (página 102). Considera-se 4,5 milhões a soma das famílias bancarizadas por conta simplificada, sendo 4,1 milhões da conta corrente (Gráfico 1) e 400 mil da conta simplificada (página 99), representando 32%. Assim, pode-se deduzir que 5% mantiveram-se na plataforma social.

Retornando à notícia veiculada pelo Ministério em 26 de novembro de 2020, afirma-se que a gestão municipal do PBF tem um papel importante no processo de ampliação dos meios de pagamentos e que, junto à Senarc têm o desafio de fazer chegar às famílias a informação sobre a conta digital de forma clara. É mencionado que o Ministério estava atuando juntamente com a Caixa, na elaboração de amplo material de comunicação, onde estariam inclusas ações nas redes sociais e elaboração de documentos orientadores aos gestores municipais (MDS, 2020)

Ainda não foi encontrado o referido material e as comunicações sobre a iniciativa são poucas, fato que pode indicar a pouca participação de estados e municípios nesse processo. Além disso, embora tenha sido mencionada na matéria, não se tem conhecimento sobre a realização de ações de educação financeira. Sabe-se, somente, que existe a pretensão de contratar consultoria para a elaborar uma capacitação híbrida com uma parte presencial e outra à distância, não estando evidente qual será o papel dos estados e municípios nesse processo.

2.4. Projeto Futuro na mão

Os anos iniciais do processo de bancarização foram marcados por estratégias pontuais de educação financeira que envolveram reuniões, pesquisas e elaboração de algum material didático. Entretanto, a experiência progressa possibilitou a execução do projeto “Futuro na Mão”, a maior ação educativa realizada para o público PBF até hoje, que por essa razão, é tratada em tópico específico.

Como visto, as estratégias de educação financeira estiveram associadas ao incentivo à bancarização até o estabelecimento do projeto em questão. A responsável por sua coordenação no Ministério disse em entrevista publicada no Caderno de Estudos nº 30 do órgão:

Nosso primeiro projeto de inclusão e educação financeira começou em 2009 junto com o processo de inclusão bancária, quando entra, dentro da previsão normativa do Bolsa Família, essa responsabilidade de incentivar o processo de inclusão e educação financeira [Decreto 7.013/2009]. Nós fizemos uma ação de inclusão bancária dos beneficiários do Bolsa Família via pagamento do benefício por uma conta simplificada da Caixa Econômica Federal, mas era apenas a bancarização, se dava pela simples abertura de uma conta. Por isso, desenvolvemos em paralelo e não obteve a efetividade que a gente esperava. Então, era muito urgente ter um processo de educação financeira para além do que estava posto na legislação. Vimos que as experiências com ciências comportamentais pelo mundo mostravam que era um universo que poderia perceber melhor o nosso beneficiário e esbarramos com a Estratégia Nacional de Educação Financeira [Enef], criada em 2010 dentro do Comitê Nacional de Educação Financeira [Conef], e começamos a buscar parceiros (Paranayba,

“Entrevista: Futuro na Mão – educação financeira para beneficiárias do Bolsa Família”, 2018, p. 84).

O Informe nº 608, de 22 de maio de 2018, assinala que a meta da ação educativa era melhorar a gestão do orçamento familiar, quebrar o ciclo da pobreza entre gerações e garantir o bem-estar de milhares de brasileiros beneficiários do Bolsa Família. Elucida, de forma complementar, que o projeto resultou do financiamento do Banco Mundial e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e da parceria da Associação de Educação Financeira do Brasil (AEF-Brasil)³⁵ com o Ministério (MDS, 2018).

O “Futuro na Mão” foi desenvolvido ao longo de quatro anos e testado inicialmente com 4.219 mulheres em 36 municípios, tendo passado por cinco fases de maturação: 1) pesquisa de campo; 2) co-criação; 3) prototipagem/sistematização de tecnologias sociais; 4) projeto piloto e 5) avaliação de impacto (MDS, 2018).

No material da capacitação, especificamente no Guia do Instrutor, é informado que para desenvolver o “Futuro na Mão” foram visitadas todas as regiões do Brasil e elaborados os materiais com a participação de mais de 2 mil mulheres beneficiárias do PBF e aproximadamente 200 funcionários dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS (ENEF/MDS, 2018).

Nota-se que as gestões municipais, além de terem participado do desenvolvimento da metodologia do “Futuro na Mão”, teriam papel importante na concretização das ações educativas, uma vez que as oficinas de educação financeira seriam realizadas em três encontros, a serem oferecidos no CRAS, no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). A intenção era promover cursos de formação para 1.200 técnicos de todas as regiões do Brasil nos meses seguintes ao lançamento do projeto, para que fossem multiplicadores locais, ministrando aulas para mais de 200 mil mulheres beneficiárias do Bolsa Família (MDS, 2018).

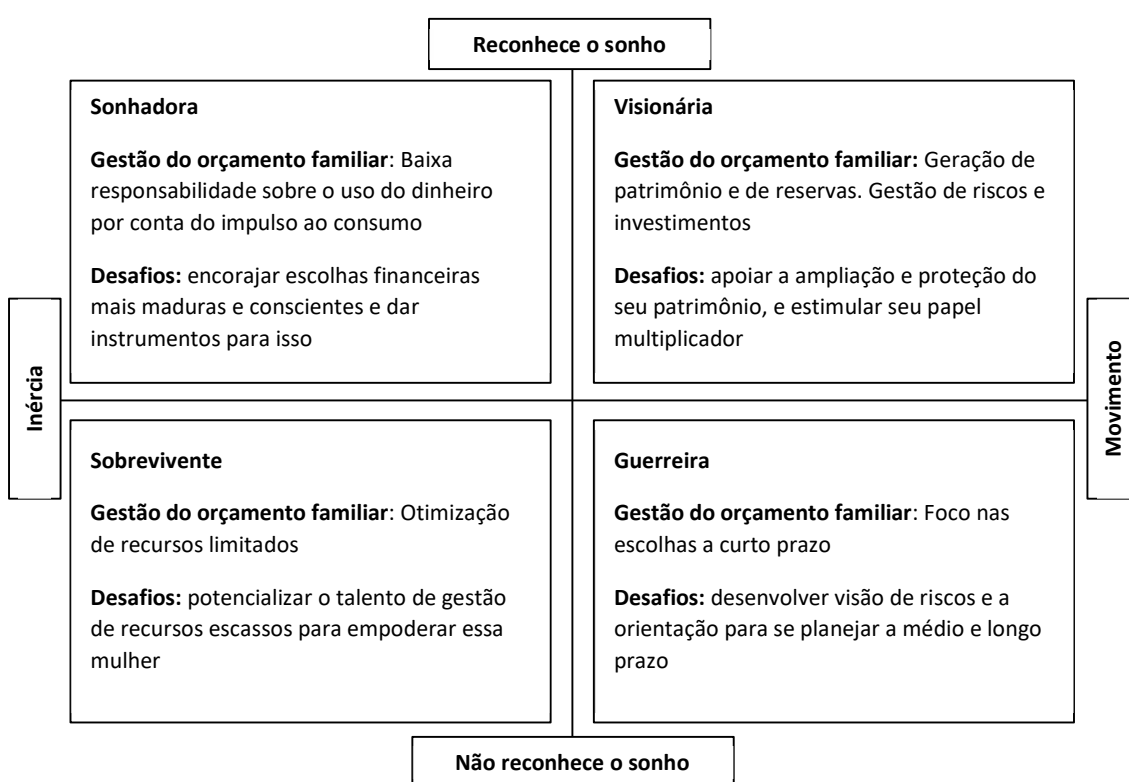
A iniciativa priorizava o público feminino, considerando que os benefícios do PBF são pagos preferencialmente às mulheres. Isso não ocorria somente no Brasil: ao redor do mundo, iniciativas de transferência de renda, microcrédito, entre outras, vinham destacando o papel da

³⁵ A (AEF-Brasil) exercia o papel de coordenadora dos programas transversais da ENEF. Neste papel, além da coordenação dos projetos, a Associação era responsável pela mobilização social e financeira necessária para executá-los. A coordenação dos programas transversais da nova ENEF passou a ser responsabilidade do Fórum Brasileiro de Educação Financeira – FBEF, a partir da publicação do Decreto nº 10.393, de 9 de junho de 2020. <https://www.vidaedinheiro.gov.br/coordenacao/>

mulher na gestão orçamentária da família. Ademais, houve a compreensão de que vulnerabilidades específicas reforçariam a importância da educação financeira para esse público (FORTE, 2020).

Durante a maturação do projeto, foram analisados padrões de comportamento e identificadas quatro personas entre o público-alvo (sonhadora, visionária, sobrevivente e guerreira) que foram relacionadas à duas variáveis: 1) reconhecimento ou não do sonho e 2) inércia e o movimento diante de situações específicas, conforme quadro abaixo:

Quadro 4 – Identificação de personas relativas às mulheres atendidas pelo PBF



Fonte: Forte, 2020

Assim, as tecnologias sociais e as formações para capacitação dos técnicos foram elaboradas de modo a estimular os perfis de beneficiários representados por essas personas a superarem os obstáculos e identificarem e utilizarem suas potencialidades a fim de gerar reflexões sobre seus comportamentos e mudanças de hábitos (FORTE, 2020).

Ao incorporar conceitos do *design thinking*³⁶ e da psicologia e economia comportamental no seu desenho e execução, o programa trouxe inovação para a política pública e gerou resultado: ao final da oficina, o número de participantes que conseguia arcar com uma emergência subiu 7% e o dinheiro poupado havia aumentado em 70% (MDS, 2018). A capacitação estava organizada em torno de três tecnologias, o cofrinho, a agenda e a carteira da família. As tecnologias, ilustradas na figura abaixo, também correspondiam às três oficinas que compuseram a ação educativa.

Figura 2 - Tecnologias desenvolvidas na ação de educação financeira



Cofrinho/Planejamento/Controle de dívida

Fonte AEF – Brasil/Divulgação (no Caderno de Estudos 30)

A primeira oficina (cofrinhos da família) tinha como objetivo fazer o grupo refletir e trocar ideias sobre imprevistos do dia a dia, a importância de se criar reservas com diferentes prazos e a possibilidade de juntar dinheiro a partir do troco. A segunda (agenda da família) explicava alguns conceitos básicos de gestão e de planejamento do orçamento familiar, ajudando a participante a visualizar sua situação financeira. Por sua vez, a terceira (carteira da família), envolvia conceitos básicos relacionados a dívidas e, por meio de histórias educativas, pretendia auxiliar a tomada de decisão em relação aos gastos (ENEF/MDS, 2018).

No Relatório de Gestão de 2018, o Ministério comunicou que foram capacitadas 720 pessoas (60% da previsão de 1.200) e que houve colaboração do Programa Progredir com o “Futuro na Mão” (MDS, 2019). Essas informações são importantes, pois não foi observada menção à referida ação educativa nos relatórios de gestão posteriores, estando a temática da educação financeira, nos anos seguintes, sempre associada ao Programa Progredir.

Vale lembrar, como foi mencionado no tópico relativo à bancarização por conta digital, que não houve ações de educação financeira desde a migração massiva das famílias para esta modalidade de conta. Em notícia veiculada pelo MC em 26 de novembro de 2020, afirmava-se

³⁶ Segundo o especialista Charles Burnette, *design thinking* é um processo de pensamento crítico e criativo que permite organizar informações e ideias, tomar decisões, aprimorar situações e adquirir conhecimento (SAGI/MDS, 2018)

a intenção de contratar consultoria para elaborar uma capacitação híbrida com uma parte a ser realizada de forma presencial e outra, à distância.

O foco na educação financeira, neste contexto, esteve sempre amparado no entendimento de que é essencial aumentar a habilidade das famílias em gerir suas finanças quando, por meio do programa social, se passa a oferecer a elas acesso a serviços bancários. Entretanto, a última ação educativa relevante realizada no âmbito do PBF ocorreu em 2018, com o “Futuro na Mão”. No tópico seguinte será tratada uma das ações de Cidadania Financeira mais controversas no PBF, a oferta de crédito consignado. Embora oferecesse risco de endividamento aos beneficiários, também, aparentemente, não foi devidamente acompanhada de investimento em educação financeira.

2.5. Empréstimo consignado

A oferta de crédito consignado para beneficiários do PBF foi autorizada pela Medida Provisória nº 1.106, de 17 de março de 2022, posteriormente convertida na Lei nº 14.431, de 03 de agosto de 2022 que incluiu, dentre outros, o artigo 6º-B na Lei 10.820, de 17 de dezembro de 2003, transcrito abaixo:

"Art. 6º-B. Os beneficiários de programas federais de transferência de renda poderão autorizar a União a proceder aos descontos em seu benefício, de forma irrevogável e irreatável, em favor de instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, para fins de amortização de valores referentes ao pagamento mensal de empréstimos e financiamentos, até o limite de 40% (quarenta por cento) do valor do benefício, na forma estabelecida em regulamento".

Parágrafo único. A responsabilidade pelo pagamento dos créditos de que trata o caput deste artigo será direta e exclusiva do beneficiário, e a União não poderá ser responsabilizada, ainda que subsidiariamente, em qualquer hipótese."

O artigo 6º-B foi regulamentado pelo Decreto nº 11.170, de 11 de agosto de 2022, que estabeleceu, dentre outras, a competência do Ministério para edição de normas complementares que viabilizassem as consignações em tela. Previu, também, a possibilidade de definição de limite de desconto inferior ao de 40% estabelecido na lei e a necessidade de promover a educação financeira do beneficiário anteriormente à contratação do empréstimo, com disponibilização de informações, capacitação e alertas pelas instituições financeiras.

Com a edição da Portaria MC nº 816, de 26 de setembro de 2022, que detalhava os procedimentos operacionais da consignação, destacam-se os seguintes assuntos: 1) o estabelecimento de limite da taxa de juros em 3,5% ao mês (artigo 15, II); e 2) a determinação

para que a instituição financeira interessada em ofertar o serviço apresentasse, junto ao contrato firmado com o beneficiário, questionário de orientações de educação financeira³⁷ (artigo 8º, c).

Acerca da taxa de juros de 3,5% ao mês, o Ministério suscitou, conforme notícia publicada em seu site em 27 de setembro de 2022, a perspectiva de que esse teto pudesse ser ainda menor, dependendo da negociação da instituição financeira com o tomador do empréstimo. Ademais, o Ministério informou que, além de garantir o crédito, iria promover ações de educação financeira. Ao contratar o produto, os beneficiários teriam de responder a um questionário para medir os conhecimentos sobre o tema e a capacidade de administrar o empréstimo.

De fato, houve determinação para que a instituição financeira autorizada a ofertar o consignado apresentasse, junto ao contrato firmado com o beneficiário, questionário de orientações de educação financeira. Todavia, não foi encontrado documento formal com explicação da finalidade do questionário tampouco que registre a realização de capacitação específica para o consignado.

Em 8 de dezembro de 2022, o Informe nº 878 comunicou o lançamento, no dia 10 de outubro, da possibilidade de os beneficiários contratarem empréstimo consignado com instituições financeiras habilitadas junto ao Ministério. Elucidava, ainda, que as famílias seriam comunicadas por meio da mensagem no extrato de pagamento do benefício e que os municípios poderiam consultar o valor referente ao desconto do empréstimo consignado pelo Sistema de Benefícios ao Cidadão (MDS, 2022).

Não foram encontradas informações adicionais do papel das gestões locais nesse processo. Inclusive, o próprio Relatório de Gestão de 2022 foi bastante sucinto em relação aos empréstimos consignados, apenas explanando que a iniciativa fazia parte do Programa Renda e Oportunidade, lançado pelo Governo Federal para alavancar a retomada do emprego e da economia do país e que, até dezembro daquele ano, teriam sido atendidas 3.478.739 famílias (MDS, 2023).

Como discutido na dissertação, em termos de promoção de Cidadania Financeira, a oferta do consignado foi uma medida do Governo Bolsonaro que recebeu bastante atenção e era muito questionada. Após o resultado das eleições, foram estabelecidos grupos técnicos para atuarem na transição, cujos trabalhos culminaram no relatório final³⁸ que, a respeito do assunto, informou que 1 a cada 6 beneficiários do então PAB havia contraído empréstimo, tendo seu

³⁷ Modelo disponível no Anexo III da Portaria MC nº 816, de 26 de setembro de 2022

³⁸ Comissão de Transição Governamental 2022 (Grupo técnico de Desenvolvimento Social).

orçamento comprometido, independentemente de sua permanência no Programa. A Comissão ressaltou, ainda, duas questões importantes: 1) o impacto dos 2,5 milhões de bloqueios previstos para janeiro de 2023 em razão dos procedimentos de averiguação cadastral das famílias unipessoais (tanto no consignado quanto nos Estados e Municípios); e 2) possibilidade de superendividamento da família, considerando que os juros de 3,5% ao mês resultam em uma taxa de aproximadamente 51,1% ao ano (Comissão de Transição Governamental, 2022).

Assim, com a troca de governo, a partir da publicação da Portaria MDS nº 858, de 08 de fevereiro de 2023, foram estabelecidas três alterações significativas nas regras de operação das consignações: 1) redução do limite máximo para o desconto no benefício do Programa de 40% para 5%; 2) queda da taxa máxima de juros a ser praticada pelas instituições financeiras de 3,5% para 2,5% ao mês; e 3) diminuição da quantidade máxima de parcelas passíveis de desconto de 24 para 6.

Posteriormente, com a publicação da norma que recriou o PBF, a Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, no artigo 33, II, foi revogado o 6º-B da Lei nº 10.820/2003, dispositivo que autorizava consignações em benefício do Programa para amortização de empréstimos e financiamentos.

Tais mudanças resultaram na suspensão da oferta do produto pelos bancos, conforme foi sugerido no relatório de transição, até pronunciamento do STF sobre ação direta de inconstitucionalidade 7.223/DF (ADI) proposta pelo Partido Democrático Trabalhista.

Do ponto de vista técnico, entende-se que é necessário ampliar o debate e amadurecer o assunto com evidências, incluindo neste processo uma avaliação dos eventuais prejuízos causados.

Registra-se que a oferta do consignado ocorreu de forma bastante diferente (e com mais riscos operacionais) do que a implementação da conta digital. Ainda que existam fragilidades no processo de digitalização das contas, havia uma experiência pregressa de aproximadamente uma década de incentivo à inclusão bancária, acompanhada de esforços de educação financeira e de testagem de sua utilização para pagamento do Auxílio Emergencial. Além disso, como já mencionado, existia interesse do Ministério na redução de custos contratuais e na modernização do serviço a ser oferecido ao beneficiário.

Cumprе mencionar o enorme desafio do nível técnico em operacionalizar a medida, tendo em conta que a gestão do empréstimo consignado seria feita pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), com informações cedidas pela Caixa e acompanhamento e repasse de recursos feitos pela Senarc. Incluem-se, como elementos que aumentaram ainda mais a complexidade do cenário, o exíguo prazo exigido para sua execução,

o fato de várias instituições poderem ofertar o crédito e a sobrecarga de trabalho enfrentada pelas equipes técnicas.

Como já destacado na apresentação deste relatório, além das atividades de rotina das áreas técnicas, as equipes eram envolvidas em incessantes reuniões internas e externas, com distintos atores, podendo ser citados, dentre outros, a Consultoria Jurídica, o Controle Interno, a Caixa, a Dataprev e o (à época) Ministério da Economia. As diversas alterações no Programa exigiam constante revisão dos normativos, elaboração de normas complementares, negociações contratuais, atualização de procedimentos para recepção das mudanças, atualização de sistemas, preparação de material de comunicação (informativos para estados, municípios e beneficiários), além de atendimento de número significativo de demandas de órgãos de controle externo e veículos de imprensa.

O registro desse contexto é uma forma de reconhecer a competência das equipes técnicas no enfrentamento das adversidades e, também, de sensibilizar o leitor para a realidade vivenciada por técnicos que atuam com políticas públicas de grande magnitude e interesse político.

3. Discussão

Tendo sido apresentadas as principais ações de Cidadania Financeira no âmbito do PBF, é oportuno fazer um breve comparativo entre os processos de bancarização, conforme tabela abaixo:

Tabela I - Aspectos gerais do processo de bancarização

	Bancarização conta simplificada	Bancarização por conta digital
Período	2009 a 2020	dezembro de 2020 e março de 2021
Tempo de migração	11 anos	4 meses
Famílias bancarizadas	4,5 milhões	9 milhões
% famílias bancarizadas (2020)	32%	63%

Adesão	Voluntária	Automática
Participação da gestão local	Receberam orientações específicas e participaram do projeto	Foram informados da medida, mas não foram inseridos ao processo
Ações educativas	Elaboração de cartilhas e implementação do Projeto Futuro na Mão	Previsão de contratação de consultoria para elaboração de capacitação híbrida (Ead + Presencial)

Fonte: MC e CAIXA. Elaboração própria

Ainda que se reconheça que os processos de inclusão bancária não tenham ocorrido de forma regular, calculou-se a média de bancarização mensal em cada período apenas para auxiliar a compreensão sobre tempos institucionais. Registra-se, para o processo de bancarização por conta simplificada, o volume total de 4,5 milhões de famílias, com média de abertura de 34 mil contas/mês durante 11 anos. No processo de bancarização por conta digital, foram contabilizadas 9 milhões de famílias bancarizadas, com migração de 2,3 milhões de contas por mês, durante 4 meses.

A agilidade no processo de inclusão bancária por conta digital se relaciona principalmente à tomada de decisão pela abertura desta modalidade de conta como principal forma de pagamento do benefício do PBF. A bancarização que antes era incentivada passa a ser a regra. Dos três pontos de atenção levantados na dissertação acerca da proteção ao beneficiário, dois se relacionam especificamente às contas bancárias, a saber: 1) dificuldades de uso de dispositivos eletrônicos pelo público PBF; e 2) abertura automática de conta poupança digital para recebimento do benefício.

Como fora bastante discutido na dissertação, o uso de tecnologias pode ser um entrave para famílias em situação de vulnerabilidade. Entretanto, do ponto de vista operacional, a solução encontrada pelo Ministério para enfrentamento dessa dificuldade foi a manutenção do pagamento por plataforma social e, também, da emissão e uso do cartão tradicional PBF. Ademais, manteve-se a opção da família realizar o saque do valor integral do benefício sem o cartão nas agências ou na lotérica, mediante identificação e digitação da senha do beneficiário.

As medidas foram tomadas para garantir que todo beneficiário pudesse sacar seu benefício. Contudo, ao tornar o Programa cada vez mais digitalizado, deverão ser adotadas providências para atendimento igualitário para quem tem dificuldade de acesso à internet e smartphone.

Já sobre a abertura automática de conta poupança digital para todos que ingressam no Programa, entende-se que o modelo está aparentemente mantido até uma eventual revisão do

Programa. De todo modo, deve-se pensar em como melhorar a comunicação com as famílias para garantir que elas saibam que estão sendo bancarizadas e quais os direitos e deveres elas passam a ter nessa nova relação com o banco. Assim, serão apresentadas recomendações para que essa abertura de conta seja realizada de forma mais transparente, respeitando os direitos e a privacidade dos indivíduos.

Outro ponto de atenção é que, no caso dos benefícios sacados em plataforma social (que era maioria antes da adoção da conta poupança digital), os benefícios não sacados em um determinado prazo retornavam aos cofres públicos, conforme estabelecido na Lei nº 10.836/2004, o que deixou de ocorrer a partir do momento que a família é bancarizada.

Ainda que o beneficiário possa fazer oposição ao pagamento do benefício em conta digital e solicitar sua disponibilização em plataforma social, atualmente cerca de 95% das famílias recebem por conta bancária e esses valores não voltam para a União. A situação pode ser considerada favorável pelo fato de os rendimentos em poupança irem para as famílias. Entretanto, precisa de melhor avaliação quanto a efetividade na redução de custos para o Ministério, já que por este outro lado, o órgão perdeu os rendimentos dos benefícios não sacados na plataforma social.

Em relação aos serviços bancários, comparam-se as características das contas atualmente disponíveis para o público PBF, na tentativa de verificar potenciais evoluções na oferta de produtos e serviços, consoante quadro abaixo:

Quadro 5 – Serviços ofertados por tipo de conta

	Não bancarizado	Bancarização por conta simplificada		Bancarização digital
Serviços/produtos	Plataforma Social	Poupança Simplificada	Conta corrente simplificada	Conta Poupança Social Digital
Custos e anuidade	Nenhum	Nenhum	Nenhum	Nenhum
Local de abertura de conta	Não se aplica	Lotérica	Agência CAIXA	Abertura digital automática
Consulta de saldo e extrato	Inexistente	Gratuita, até 4	Gratuita, até 2	Gratuita, até 2

Saque	Integral gratuito	Gratuito, até 4	Gratuito, até 4	Gratuito, até 2
Transferência	Impossível	Gratuito até 8 (Caixa) e 1 para outro banco	Gratuito e ilimitado (Caixa) e até 4 para outros bancos	Gratuito e ilimitado (Caixa) e até 3 para outros bancos
Pagamento de conta	Impossível	Gratuito	Gratuito	Gratuito (limite de R\$ 1.200 conforme tipo)
Poupança	Impossível	Gratuito	Gratuito	Gratuito e automático
Cartão de débito	Impossível	Gratuito	Gratuito	Gratuito (digital)
Cartão de crédito	Impossível	Não há	Depende do tipo de conta	Não há
Limite de movimentação	Não se aplica	R\$ 3.000,00	Não há limite	R\$ 5.000,00
Plataforma digital	Nenhum	App CAIXA TEM	Internet Banking	App CAIXA TEM

Fonte: MC, CAIXA e Banco Mundial (com adaptações)

À exceção da plataforma social, que é uma conta mantida em nome do Ministério, todas as modalidades de conta disponíveis ao cidadão permitem: 1) consulta a saldo e extrato; 2) realização de saque fracionado, transferências e pagamentos; e 3) acesso a poupança, cartão de débito e a algum aplicativo digital. Ademais, nenhuma delas tem custo de anuidade e só cobram serviços acima de um determinado limite de transação.

Apesar do Ministério e a Caixa tentarem demonstrar, a cada movimento de bancarização, as possíveis vantagens da utilização de cada uma das modalidades de conta, na prática, aparentemente, as diferenças entre elas são muito pequenas.

Para além das questões relativas à prestação do serviço bancário, nota-se que a participação da gestão local foi bastante reduzida no movimento de digitalização das contas.

Como discutido na dissertação, no processo de bancarização por conta simplificada (corrente e poupança) as gestões locais receberam informes sobre como contribuir e receberam também, cartilhas e materiais de divulgação. Na conta digital, foi divulgado no site do Ministério a importância dos estados e municípios se envolverem, mas aparentemente não houve incentivo para a atuação na ponta como nos processos anteriores.

A participação da gestão local foi bastante efetiva também nas ações educativas das contas simplificadas, pois os municípios, além de terem sido consultados em todas as etapas de desenvolvimento do “Projeto Futuro na Mão”, eram os multiplicadores das atividades que deveriam ocorrer dentro do CRAS. No caso da conta digital, foram previstas capacitações, mas não foram encontradas informações de que tenham sido realizadas, não integrando o Relatório de Gestão dos anos de 2021 e 2022 (estando contidas educação financeira no âmbito do Progredir, somente).

Apesar de ser essencial para garantir uma maior autonomia do indivíduo na relação com o banco e um adequado uso de serviços financeiros, as ações educativas têm ocorrido de maneira aparentemente pouco consistente. É possível que sua pouca efetividade esteja relacionada à inconsistência na articulação com estados e municípios, como também ao fato de a temática estar sendo conduzida no escopo do Programa Progredir.

Por fim, em relação ao consignado, é um assunto que precisa de maior discussão institucional. Pela exposição de famílias em situação de vulnerabilidade a um mercado de risco, entende-se que a suspensão da oferta do crédito tenha sido uma decisão acertada. De toda forma, a avaliação criteriosa deste processo, que inclusive vem sendo alvo de constantes auditorias, poderá indicar formas mais seguras para tratamento da questão.

4. Recomendações

Como mencionado na dissertação, o pilar da Cidadania Financeira que mais avançou no PBF foi o da inclusão, especialmente a partir da bancarização por conta digital. No entanto, ao realizar o comparativo entre as contas, evidenciou-se a necessidade de maior investigação acerca dos serviços ofertados em cada modalidade, compreendendo, inclusive, que eles podem ter sofrido modificações no decorrer do tempo.

Como não houve migração dos beneficiários que já eram correntistas das contas simplificadas Caixa para a poupança digital, o Ministério precisa aprofundar no comparativo entre os serviços para compreender se há vantagens em investir na portabilidade. E nesse sentido, rever o valor das tarifas da Caixa para os serviços em cada modalidade.

Quanto à abertura automática da conta digital, é fundamental dar maior transparência ao processo. É preciso investir na comunicação com o beneficiário a respeito da nova condição de abertura de conta digital (e possibilidade de se opor a ela) para famílias que ingressam no Programa. Uma sugestão é de que essas informações estejam contidas no aplicativo PBF e, também, no berço do cartão que é enviado ao responsável familiar, além do já tradicional envio de informação por extrato.

Idealmente, respeitando o princípio de autonomia e vontade das pessoas, seria interessante criar mecanismos de consentimento e ferramentas de proteção a riscos financeiros e fraudes. É preciso proporcionar ao beneficiário um ambiente de negócios que gere confiança, com informações simples e mecanismos de solução de conflitos.

Todos esses dispositivos se alicerçam na necessidade de aumentar a habilidade das famílias em gerir suas finanças quando, por meio do programa social, se passa a oferecer a elas acesso a serviços bancários, exigindo, obviamente, investimento em educação financeira,

A despeito de que a temática possa estar sendo tratada no escopo do Programa Progredir (e não do PBF), entende-se que o público do Programa deveria ter acesso a ações específicas, voltadas às necessidades advindas da nova conjuntura de serviços bancários que passaram a ser ofertados aos beneficiários, a exemplo do consignado.

Dados apresentados pelo Ministério indicam que o “Futuro na Mão” teve impacto positivo quanto à criação de reserva de emergência e de poupança, mas com a entrada do consignado em cena, compreende-se que existe a necessidade de reformular e ampliar a capacitação. Talvez o momento exija, além de explicações detalhadas sobre o funcionamento do consignado, um foco maior nos riscos das contratações de empréstimos, juros e negociação de dívidas. Tais assuntos foram abordados na ação educativa ocorrida em 2018, mas com pouca ênfase, já que o contexto era bastante diferente (a maioria não tinha conta bancária e nem acesso ao crédito). Além disso, poderia incluir novos assuntos como o uso de PIX, por exemplo.

Compreendendo que a realização de um projeto como o “Futuro na Mão” depende de tempo, pessoal e recursos que talvez o MDS não disponha no momento, seria possível testar caminhos alternativos, tais como disponibilização de cursos online e criação de séries de educação financeira a serem veiculadas nas redes sociais do MDS e de outros possíveis colaboradores.

A experiência mostrou que o melhor caminho para a educação financeira no PBF é estabelecer parcerias. Assim, o envolvimento de estados e municípios é fundamental, bem como, internamente, do departamento responsável pela capacitação na Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD). Ademais, pode-se pensar no

envolvimento de outros atores envolvidos com a temática da educação financeira (que dialoguem com o público PBF) tais como a própria ENEF, organizações não governamentais, influenciadores digitais, palestrantes, instituições financeiras comunitárias e etc.

Adicionalmente, tendo em conta que a Caixa é o agente operador do PBF, o banco que mais ofereceu consignado e, também, que os beneficiários se tornam seus clientes automaticamente ao entrarem no Programa, seria interessante se a instituição desenvolvesse, junto ao MDS, ferramentas de suporte à gestão financeira dos beneficiários de modo mais personalizado, que poderia ser amplamente divulgada nas redes sociais, parceiros e quaisquer atividades educativas promovidas. A ideia é que a ferramenta seja uma forma de simulação que auxilie no controle de gastos e no mapeamento financeiro da família, evidencie os valores de juros embutidos nos serviços ofertados, calcule quanto o benefício que ela recebe irá diminuir e informe que, se ela tiver o benefício cancelado, continuará com a dívida. A título de exemplo, o Banco Central desenvolveu a “Calculadora do Cidadão”.

Considerando, ainda, que o contrato celebrado entre Ministério e Caixa prevê avaliações periódicas de serviços realizados pela contratada, poderia ser criado um indicador para acompanhamento do consignado, de modo que o Ministério recebesse informações regulares sobre o endividamento dos beneficiários. Outrossim, embora a Caixa tenha autonomia para oferecer serviços a seus clientes, sugere-se que tudo o que for disponibilizado para o público PBF seja comunicado ao MDS, de modo que se possa avaliar a necessidade de estratégias de orientação ao beneficiário e às gestões locais.

Caso o Ministério tenha interesse na criação de indicadores, pode-se usar como base os indicadores de inclusão financeira e educação financeira do Banco Central. O indicador de Educação Financeira, a título ilustrativo, é composto por variáveis como inadimplência, depósitos, porcentagem da população que contribui para o INSS e endividamento (Cidadania Financeira, 2021).

A despeito da interação entre Ministério e Caixa para operacionalização do PBF durar aproximadamente 20 anos, a atuação conjunta se concentra principalmente no nível federal. As gestões locais do PBF são principalmente usuárias dos serviços da Caixa, mas também se relacionam com o banco quando existem programas pactuados nos estados e municípios.

Uma relação mais próxima da gestão estadual ou municipal do PBF com a equipe local da Caixa poderia ter impacto positivo para o Programa e, conseqüentemente, para o beneficiário. De modo mais imediato, uma maior participação desses atores tem potencial para celeridade na solução de problemas das famílias. As gestões locais poderiam ainda auxiliar o Ministério no acompanhamento dos indicadores, levantar as principais demandas, propor

mudanças para tornar as estratégias definidas mais efetivas e unificar as informações repassadas na ponta.

Além disso, levar a pauta da Cidadania Financeira para a gestão local pode fomentar sua discussão em espaços como Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social (FONSEAS) e Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS). Internamente a Coordenação Geral responsável pela gestão descentralizada da Senarc teria condições de fortalecer a relevância da temática com a Rede PBF de gestores municipais e coordenadores estaduais.

Nessa linha, o Ministério poderia incentivar o uso de recursos do Índice de Gestão Descentralizada para ações de Cidadania Financeira, como por exemplo a realização de rodas de conversa sobre serviços bancários e encontros com a equipe local da Caixa para orientações.

Quanto ao consignado, a parte mais importante foi realizada, que trata da alteração da permissão legal para o empréstimo. Todavia, reproduz-se aqui duas propostas da Comissão de Transição Governamental 2022 com caráter mais prático, a saber: criação de um painel de informações a respeito do crédito consignado e fornecimento de informações detalhadas para a rede socioassistencial sobre a tomada de crédito por usuários do sistema, de forma que existam condições adequadas de orientação na ponta.

Por fim, o MDS deve utilizar a breve experiência com a execução da oferta de crédito ao público PBF para investir no levantamento de evidências sobre o assunto (tanto do consignado em específico, quanto de ações de Cidadania Financeira em geral). Pode-se demandar mais da SAGICAD sobre essa temática, valendo-se do objetivo da Secretaria em identificar as melhores estratégias para aperfeiçoar as políticas públicas sob responsabilidade do Ministério.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F. L. **Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios.** Em Estado, instituições e democracia: república/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2010.

AGÊNCIA BRASIL. **Bolsa Família terá conta poupança na Caixa Econômica.** Brasília, 17 mar. de 2016.

ANANIAS, P.; COELHO, M.F.R. **Políticas sociais ajudam na inclusão econômica.** Fonte: Opinião, Valor Econômico, 17 de out. de 2009.

ARRUDA, P.L.; ANDRADE, M.L.; FALCÃO, T.; BARBOSA, D. T.; MORGANDI, M. **The payment system used by Auxílio Emergencial.** TECHNICAL NOTE No. 2. World Bank. Brasília, 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 4.480, de 25 de abril de 2016.** Dispõe sobre a abertura e o encerramento de contas de depósitos por meio eletrônico e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 abr. 2004. Seção 1, p.15/16.

_____. **Relatório de Cidadania Financeira.** Brasília, 2018.

_____. **O que é Cidadania Financeira.** Brasília, 2018.

_____. **Resolução nº 4.753, de 26 de setembro de 2019.** Dispõe sobre a abertura, a manutenção e o encerramento de conta de depósitos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 set. 2019. Edição 189, Seção 1, p.50.

_____. **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).

BOURDIEU, P. **O poder simbólico.** Tradução Fernando Tomaz. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 311 p.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. DOU, Brasília, 8 dez 1993. Seção 1, p. 18769.

_____. **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

_____. **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.

_____. **Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.** Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. DOU, Brasília, 20 set. 2004. Seção 1, p.3.

_____. **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.

_____. **Decreto nº 7.397, de 22 de dezembro de 2010.** Institui a Estratégia Nacional de Educação Financeira - ENEF, dispõe sobre a sua gestão e dá outras providências. DOU, Brasília, 23 dez 2010, Seção 1. Retificado 23 dez 2010, Seção Extra.

_____. **Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016.** Institui o Programa Criança Feliz. DOU. Brasília, 6 out. 2016, Edição 193, Seção 1, p.2.

_____. **Medida Provisória nº 898, de 15 de outubro de 2019.** Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, para dispor sobre o pagamento do benefício financeiro relativo ao mês de dezembro de 2019 como abono natalino. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 out. 2019. Seção 1, p.2.

_____. **Medida Provisória nº 908, de 28 de novembro de 2019.** Institui o Auxílio Emergencial Pecuniário para os pescadores profissionais artesanais inscritos e ativos no Registro Geral da Atividade Pesqueira, domiciliados nos Municípios afetados pelas manchas de óleo. DOU, Brasília, 29 de novembro de 2019

_____. **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.

_____. **Decreto 10.393, de 9 de junho de 2020.** Institui a nova Estratégia Nacional de Educação Financeira - ENEF e o Fórum Brasileiro de Educação Financeira - FBEF. DOU. Brasília, 10 jun. 2020, Edição 110, Seção 1, p.2.

_____. **Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020.** Altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, para prorrogar o período de pagamento do auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. DOU. Brasília, 1 jul. 2020, Seção 1, p.36.

_____. **Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020.** Institui o auxílio emergencial residual para 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, 3 set. 2020. Seção 1, p.3.

_____. **Lei nº 14.075, de 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.

_____. **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.

_____. **Medida Provisória 1.106, de 17 de 2022.** Altera a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para ampliar a margem de crédito consignado 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, e a Lei nº 13.846, de 18 de julho de 2019, para dispor sobre a restituição de valores aos cofres públicos. DOU, Brasília, 18 mar. 2022. Edição 53, Seção 1, p. 3.

_____. **Lei nº 14.431, de 3 de agosto de 2022.** Altera as Leis nºs 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.

_____. **Decreto nº 11.170, de 11 de agosto de 2022.** Regulamenta o art. 6º-B da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre autorização de desconto para fins de amortização de empréstimos e financiamentos no âmbito do Programa Auxílio Brasil DOU, Brasília, 12 ago. 2022. Seção 1, p.1.

_____. **Medida Provisória nº 1.164, de 02 de março de 2023.** Institui o Programa Bolsa Família e altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento. DOU, Brasília, 2 mar. 2023. Edição Extra, p.1.

_____. **Lei 14.601, de 19 de junho de 2023.** Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento, e a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e 14.342, de 18 de maio de 2022, e a Medida Provisória nº 1.155, de 1º de janeiro de 2023. DOU, Brasília, 20 jun. 2023. Edição 115, Seção 1, p. 13.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório da Administração 2019. Brasília, 4º trimestre 2019.**

CAPELLA, A. C. N. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas.** In: BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. São Paulo, n. 61, 2006.

_____. **Formulação de Políticas Públicas.** Brasília: Enap, 2018, 151 p.

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

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria nº 840289**. Brasília, 13 ago. de 2021.

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

COSTA, P.V.; MAFRA, R. A.; BACHTOLD, I.V. **O eixo de acesso a serviços e a ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil Sem Miséria**. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Thiago; COSTA, Patricia V. da (Org.). *O Brasil Sem Miséria*. 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. v. 1, p.261-288.

ESTRATÉGIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA. **Guia do Instrutor**. In: Projeto Futuro na Mão: Dando um jeito na vida financeira, 2018.

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

FOLHA DE SÃO PAULO. **Consignado do Auxílio Brasil e caso Americanas afetaram resultados da Caixa em 2022**. 23 mar. 2023.

FORTE, C. **Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF) - Em busca de um Brasil melhor**. São Paulo: Riemma Editora, 2020.

FRANCO, L. M. Os sentidos de família e pobreza no Programa Bolsa Família: uma análise do discurso. *Revista Caminhos em Linguística Aplicada*. Volume 12, nº 1, 2015.

_____. **O Programa Bolsa Família: uma análise da discursividade jornalística**. *Trem de Letras*, v. 8, n. 1, 2021.

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. **Síntese dos Indicadores Sociais 2003**. Informação demográfica e socioeconômica número 12. Rio de Janeiro, IBGE, 2004.

_____. **IBGE lança Mapa de Pobreza e Desigualdade 2003**. Notícias. Brasília, 18 dez. 2008 (atualizado).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise, nº 28**. Brasília, IPEA, 2021.

_____. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise, nº 29**. Brasília, IPEA, 2022.

JACCOUD, L. et al. **Implementação e coordenação intergovernamental na política nacional de assistência social**. In: JACCOUD, Luciana (org.). *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília: IPEA, 2020a. cap. 4, p. 111-145

LANA, T. P. **Exclusão financeira e sua relação com a pobreza e desigualdade de renda no Brasil**. Tese de doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. 2013.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation**. Governance, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007

LE GALÈS, Patrick. **“Policy Instruments and Governance”**, in: BEVIR, M. (Ed.) The SAGE Handbook of Governance. 2010

LEITE, C. K. S; FONSECA, F. C. P; HOLANDA, B. M. **Imagens e narrativas do Bolsa Família: análise da retórica da grande imprensa**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, 2019.

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

_____. **Portaria MC nº 816, de 26 de setembro de 2022**. Estabelece procedimentos operacionais para a realização de consignação em benefícios do Programa Auxílio Brasil, relativos a empréstimos pessoais, conforme Decreto nº 11.170, de 11 de agosto de 2022. DOU, Brasília, 27 set. 2022. Edição 184, Seção 1, p. 23.

_____. **Empréstimo consignado para beneficiários do Auxílio Brasil já está disponível**. Notícias. Brasília, 27 set. 2022.

_____. **Programa Auxílio Brasil retoma repercussão por descumprimento de condicionalidades de saúde e educação**. Notícias. Brasília, 28 set. 2022.

_____. **Beneficiários do Programa Bolsa Família terão acesso aos serviços da Poupança Social Digital a partir de dezembro de 2020**. Notícias. Brasília, 26 nov. 2022.

_____. **Informe nº 878 – Pagamento de Benefícios do Auxílio Brasil de novembro de 2022**. Brasília, 8 dez. 2022.

_____. **Relatório de Gestão 2022 – Ministério da Cidadania**. Brasília, mar. de 2023.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Portaria nº 30, de 25 de janeiro de 2019. Reconhece calamidade pública no município de Brumadinho/MG**. DOU, Brasília, DF, 26 de janeiro de 2019. Seção 1-Extra, página 1.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Informe nº 145 - Beneficiários do Bolsa Família não precisam abrir conta bancária para receber benefícios do Programa**. Brasília, 1 out. de 2008.

_____. **Relatório de Gestão 2009 - SENARC/MDS**. Brasília, mar. de 2010.

_____. **Informe nº 218 - MDS realiza campanha de incentivo à inclusão bancária dos beneficiários do Bolsa Família**. Brasília, 13 mai. 2010.

_____. **Relatório de Gestão 2011 - SENARC/MDS**. Brasília, mar. de 2012.

_____. **Relatório de Gestão 2012 - SENARC/MDS**. Brasília, mar. De 2013.

_____. **Informe nº 500 – Bolsa Família pode ser creditado na poupança**. Brasília, 16 mar. De 2016.

_____. **Informe nº 608 Governo federal lança iniciativa de educação financeira voltado às beneficiárias do Bolsa Família.** Brasília, 22 mai. 2018

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

_____. **Informe nº 650 - Fiscalização de recebimento indevido de benefícios do Bolsa Família.** Brasília, 21 mar. de 2019.

_____. **Relatório de Gestão 2018 - SENARC/MDS.** Brasília, 2019.

_____. **Beneficiários do Bolsa Família passam a receber o benefício em conta Poupança Social Digital a partir de dezembro.** Notícias. Brasília, 27 nov. 2020.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. **Portaria MDS nº 858, de 08 de fevereiro de 2023.** Altera o limite estabelecido no caput do artigo 6º-B da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para o desconto mensal no benefício pago às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil e de outros programas federais de transferência condicionada de renda, para o pagamento dos empréstimos consignados, o número de prestações e a taxa de juros dos empréstimos consignados, e dá outras providências. DOU, Brasília, 9 fev. 2023. Edição 29, Seção 1, p. 16.

_____. **Novo Bolsa Família garante valor mínimo de R\$ 600, renda mínima por pessoa e adicional para crianças, adolescentes e gestantes.** Notícias. Brasília, 2 mar. 2023.

_____. **Informe nº 008 - Pagamento de benefícios do Bolsa Família de maio de 2023.** Brasília, 23 mai. de 2023.

NERI, M. C. **Um olhar sobre meios e fins do Bolsa Família.** In: FALCÃO, Thiago; (Org). *Bolsa Família 15 anos (2003-2018)*. Brasília: ENAP, 2018, 531 p.

NOGUEIRA DA COSTA, Fernando. **Bancos e Créditos no Brasil: 1945-2007.** História e Economia – Revista Interdisciplinar. São Paulo: 2008.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. **Financial literacy and inclusion.** Results of OCDE/INFE survey across countries and by gender. OECD, 2013.

_____. **International Survey of Adult Financial Literacy Competencies.** OECD, Paris, 2016.97

PALOTTI, P. L. M. **Coordenação Federativa e “a Armadilha de Decisão Conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil.** Dissertação de Mestrado. Universidade de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. 2012.

PERES, M. M.; SILVA, J.B.; SILVEIRA, R. R. **A Cidadania Financeira na sociedade de consumo e da globalização hegemônica.** Ribeirão Preto – SP: 2019. Revista Paradigma, v.28, nº 2, p.196-223.

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

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.

SPÍNOLA, P. A. C.; OLLAIK, L. G. **Instrumentos governamentais reproduzem desigualdades nos processos de implementação de políticas públicas?** In: PIRES, R. (Org.). Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

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

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Injunção 7300**. Relator Ministro Marco Aurélio. Decisão de Julgamento. Tribunal Pleno – Sessão Virtual de 16 abr. a 26 abr. 2021.

_____. **STF determina que governo implemente o programa de renda básica de cidadania a partir de 2022**. Notícias. Brasília, 27 abr. 2021.

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

TOLEDO, A. **Educação Financeira: por que precisamos dela?** In: FORTE, C. (org) Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF) - Em busca de um Brasil melhor. São Paulo: Riemma, 2020. Cap 1, p.16-29.

In: JACCOUD, Luciana (org.). Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras. Brasília: IPEA, 2020a. cap. 4, p. 111-145

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

ANEXO II

Luis Inácio Lula da Silva
1. Evento alusivo aos 100 dias de gestão do Governo Federal (10/04/2023)
https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-da-republica-em-evento-alusivo-aos-100-dias-de-gestao-do-governo-federal-em-brasilia-df
2. Cerimônia de lançamento do novo Programa Bolsa Família (03/03/2023)
https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/pronunciamento-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-da-novo-programa-bolsa-familia
3. Discurso de posse de Lula no Congresso (01/01/2023)
https://www.camara.leg.br/noticias/932450-leia-o-discurso-do-presidente-lula-na-integra/
4. Cerimônia de comemoração dos 7 anos do Programa Bolsa Família e lançamento da nova versão do Cadastro Único dos Programas Sociais (07/12/2010)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/07-12-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-cerimonia-de-comemoracao-dos-7-anos-do-programa-bolsa-familia-e-lancamento-da-nova-versao-do-cadastro-unico-dos-programas-sociais/view
5. 2º Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira (17/11/2010)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/17-11-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-o-2o-forum-banco-central-sobre-inclusao-financeira/view
6. Solenidade “MDS 4 anos Superando a Fome e Reduzindo as Desigualdades Sociais” (12/03/2008)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/12-03-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-solenidade-201cmds-4-anos-superando-a-fome-e-reduzindo-as-desigualdades-sociais201d/view
7. Cerimônia de lançamento mundial do Relatório PNUD de Desenvolvimento Humano 2007/2008 (27/11/2007)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/27-11-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-mundial-do-relatorio-pnud-de-desenvolvimento-humano-2007-2008/view
8. Cerimônia de entrega de cartões do programa Bolsa Família (02/02/2005)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/02-02-2005-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-entrega-de-cartoes-do-programa-bolsa-familia/view
9. Cerimônia de apresentação da Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família (20/01/2005)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/20-01-2005-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-apresentacao-da-rede-publica-de-fiscalizacao-do-programa-bolsa-familia/view
10. Cerimônia oficial de entrega do cartão Bolsa Família (18/03/2004)

http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/18-03-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-oficial-de-entrega-do-cartao-bolsa-familia/view
11. Evento de comemoração da abertura da conta CAIXA Aqui nº 1.000.000 (12/12/2003)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/12-12-2003-discurso-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-no-evento-de-comemoracao-da-abertura-da-conta-caixa-aqui.pdf/view
12. Cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família, de transferência de renda (20/10/2003)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/20-10-2003-discurso-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-do-programa-bolsa-familia.pdf/view

Dilma Vana Rousseff
1. Cerimônia de contratação simultânea de 25 mil unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida com entidades rurais e urbanas - Brasília/DF (06/05/2016)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-encerramento-do-seminario-empresarial-201coportunidades-em-infraestrutura-no-brasil201d-nova-iorque-eua
2. Cerimônia de sanção da Lei que dispõe sobre a atividade do lotérico - Palácio do Planalto (22/10/2015)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-sancao-da-lei-que-dispoe-sobre-a-atividade-do-loterico-palacio-do-planalto
3. Cerimônia de celebração da marca de 5 milhões de Microempreendedores Individuais - MEI - Brasília/DF (17/06/2015)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-celebracao-da-marca-de-5-milhoes-de-microempreendedores-individuais-mei-brasil-df
4. Celebração dos 10 anos do Programa Bolsa Família - Brasília/DF (30/10/2013)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-celebracao-dos-10-anos-do-programa-bolsa-familia-brasil-df
5. Encerramento do Seminário Empresarial “Oportunidades em Infraestrutura no Brasil” - Nova Iorque/EUA (25/09/2013)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-encerramento-do-seminario-empresarial-201coportunidades-em-infraestrutura-no-brasil201d-nova-iorque-eua
6. Cerimônia de anúncio de medidas do Plano Brasil Sem Miséria (19/02/2013)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-anuncio-de-medidas-do-plano-brasil-sem-miseria
7. Cerimônia de abertura do 7º Encontro Nacional da Indústria (Enai) - balanço do Pronatec (05/12/2012)

http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-abertura-do-7o-encontro-nacional-da-industria-enai-balanco-do-pronatec-brasilia-df
8. Cerimônia de anúncio de medidas do Programa Brasil Carinhoso (29/11/2012)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-anuncio-de-medidas-do-programa-brasil-carinhoso
9. Cerimônia de abertura do Seminário “Brasil en la Senda del Crecimiento” (19/11/2012)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-a-cerimonia-de-abertura-do-seminario-201cbrasil-en-la-senda-del-crecimiento201d
10. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de sanção da MP do Brasil Carinhoso (03/10/2012)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-sancao-da-mp-do-brasil-carinhoso-brasilia-df
11. Cerimônia de comemoração de 1 milhão e meio de beneficiados pelo Plano Brasil sem Miséria por meio da integração dos programas Renda Melhor, Cartão Família Carioca e Bolsa Família (26/04/2012)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-comemoracao-de-1-milhao-e-meio-de-beneficiados-pelo-plano-brasil-sem-miseria-por-meio-da-integracao-dos-programas-renda-melhor-cartao-familia-carioca-e-bolsa-familia-rio-de-janeiro-rj
12. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de início do Mês da Mulher: Trabalho e Cidadania (01/03/2011)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-inicio-do-mes-da-mulher-trabalho-e-cidadania

Michel Miguel Elias Temer Lulia
1. Abertura da Reunião Ministerial - Palácio do Planalto (12.04.2018)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-abertura-da-reuniao-ministerial-palacio-do-planalto
2. Palestra aos Participantes do Fórum Econômico Brasil-Países Árabes (02/04/2018)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-palestra-aos-participantes-do-forum-economico-brasil-paises-arabes-sao-paulo-sp
3. Entrega de Troféus aos Vencedores do Prêmio Progredir - Brasília/DF (15/03/2018)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-entrega-de-trofeus-aos-vencedores-do-premio-progredir-brasilia-df
4. Sessão Plenária de Abertura do Fórum Econômico Mundial para a América Latina - São Paulo/SP (14/03/2018)

http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-sessao-plenaria-de-abertura-do-forum-economico-mundial-para-a-america-latina-sao-paulo-sp
5. Sessão Plenária do Fórum Econômico Mundial 2018 - Davos/Suíça (24/01/2018)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/entrevistas-concedidas-pelo-presidente-michel-temer/sessao-de-perguntas-e-respostas-concedida-pelo-presidente-da-republica-michel-temer-durante-sessao-plenaria-do-forum-economico-mundial-2018-davos-suica
6. Lançamento do Programa Avançar: iniciativa do governo federal para a conclusão de obras até 2018 - Brasília/DF (09/11/2017)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-cerimonia-de-lancamento-do-programa-avancar-iniciativa-do-governo-federal-para-a-conclusao-de-obras-ate-2018-brasilia-df
7. Cerimônia Alusiva ao Dia Nacional da Micro e Pequena Empresa - Brasília/DF (04/10/2017)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-cerimonia-alusiva-ao-dia-nacional-da-micro-e-pequena-empresa-brasilia-df
8. Cerimônia de Lançamento do Plano PROGREDIR: Qualificação, Emprego e Renda para Quem Mais Precisa - Brasília/DF (26/09/2017)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-cerimonia-de-lancamento-do-plano-progredir-qualificacao-emprego-e-renda-para-quem-mais-precisa-brasilia-df
9. Entrevista exclusiva concedida pelo Presidente da República, Michel Temer, ao Programa do Ratinho (28/04/2017)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/entrevistas-concedidas-pelo-presidente-michel-temer/entrevista-exclusiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-michel-temer-ao-programa-do-ratinho
10. Abertura do seminário de Infraestrutura e Desenvolvimento do Brasil - Brasília/DF (08/11/2016)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-abertura-do-seminario-de-infraestrutura-e-desenvolvimento-do-brasil-brasilia-df
11. Cerimônia de Lançamento do Programa Criança Feliz - Brasília/DF (05/10/2016)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-cerimonia-de-lancamento-do-programa-crianca-feliz
12. Cerimônia de anúncio de aumento do Bolsa Família e liberação de recursos para a Educação - Brasília/DF (29/06/2016)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-em-exercicio-michel-temer-durante-cerimonia-de-anuncio-de-aumento-do-bolsa-familia-e-liberacao-de-recursos-para-a-educacao-brasilia-df

Jair Messias Bolsonaro

1. Cerimônia de Entrega dos Residenciais Canaã I e II (24/06/2022)

http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-cerimonia-de-entrega-dos-residenciais-canaa-i-e-ii
2. Cerimônia do Programa Internet Brasil e entrega de títulos fundiários – RN (17/06/2022)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-cerimonia-do-programa-internet-brasil-e-entrega-de-titulos-fundiarios-rn
3. Cerimônia de Inauguração da Unidade Básica de Saúde (UBS) Dr. Severino Elias de Paiva Araújo (05/05/2022)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-cerimonia-de-inauguracao-da-unidade-basica-de-saude-ubs-dr-severino-elias-de-paiva-araujo
4. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na Cerimônia de Entrega da Obra “Vertente Litorânea” (05/05/2022)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-cerimonia-de-entrega-da-obra-201cvertente-litoranea201d
5. Pronunciamento de Ano Novo do Presidente da República, Jair Bolsonaro, em cadeia nacional de rádio e televisão (31/12/2021)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/pronunciamentos-oficiais/pronunciamento-de-ano-novo-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-em-cadeia-nacional-de-radio-e-televisao-31-de-dezembro-de-2021
6. Cerimônia de Anúncios do Governo Federal ao Estado do Paraná (05/11/2021)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-cerimonia-de-anuncios-do-governo-federal-ao-estado-do-parana
7. Cerimônia de Lançamento do novo sistema de cadastramento de Pescadores Profissionais e da Rede Pesca Brasil (29/06/2021)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-cerimonia-de-lancamento-do-novo-sistema-de-cadastramento-de-pescadores-profissionais-e-da-rede-pesca-brasil-palacio-do-planalto
8. Solenidade do 13º do Bolsa Família e Recursos para obras Irmã Dulce - Palácio do Planalto (15/10/2019)
https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-solenidade-do-13o-do-bolsa-familia-e-recursos-para-obras-irma-dulce-palacio-do-planalto
9. Cerimônia alusiva ao Projeto de Irrigação Tabuleiros Litorâneos do Piauí - Parnaíba/PI (14/08/2019)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-alusiva-ao-projeto-de-irrigacao-tabuleiros-litoraneos-do-piaui-parnaiba-pi
10. Cerimônia de Recebimento da Faixa Presidencial (01/01/2018)
http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-recebimento-da-faixa-presidencial
11. 5ª sessão da 1ª sessão legislativa ordinária, da 54ª legislatura da Câmara dos Deputados, 09/02/2011

http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10FEV2011.pdf
12. Sessão 002.1.54.P da Câmara dos Deputados (01/02/2011)
https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=3&nuSessao=002.1.54.P&nuQuarto=4&nuOrador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=18:22&sgFaseSessao=AB%20%20%20%20%20%20%20%20&Data=01/02/2011&txApelido=JAIR%20BOLSONARO&txEtapa=Com%20reda%C3%A7%C3%A3o%20final

Estadão
1. Caixa anuncia suspensão definitiva de empréstimo consignado do Auxílio Brasil (24/02/2023)
https://www.estadao.com.br/economia/caixa-anuncia-suspensao-definitiva-de-emprestimo-consignado-do-auxilio-brasil/
2. Consignado do Auxílio Brasil era para eleitor ver - e votar (05/12/2022)
https://www.estadao.com.br/economia/claudio-considera/consignado-do-auxilio-brasil-era-para-eleitor-ver-e-votar-2/
3. Consignado do Auxílio Brasil: MP junto ao TCU pede suspensão da oferta de crédito pela CAIXA (18/10/2022)
https://www.estadao.com.br/economia/credito-consignado-auxilio-brasil-caixa-mp-tcu/
4. Auxílio Brasil: novo cartão vem com chip na função débito (08/07/2022)
https://www.estadao.com.br/economia/auxilio-brasil-novo-cartao-debito-chip-seguranca-npre/
5. Oposição recorre ao TCU para barrar troca de cartões do Bolsa Família pelos do Auxílio Brasil (19/05/2022)
https://www.estadao.com.br/politica/oposicao-recorre-ao-tcu-para-barrar-troca-de-cartoes-do-bolsa-familia-pelos-do-auxilio-brasil/
6. Caixa abre conta compulsória mesmo para quem é cliente de outros bancos (20/05/2020)
https://www.estadao.com.br/economia/caixa-abre-conta-compulsoria-mesmo-para-quem-e-cliente-de-outros-bancos/
7. Pente fino cancela 469 mil contratos do Bolsa Família e bloqueia outros 654 mil (07/11/2016)
https://www.estadao.com.br/economia/apos-pente-fino-governo-cancela-bolsa-familia-de-469-mil/
8. CEF lança projeto piloto de pagamento pelo celular (08/12/2011)
https://www.estadao.com.br/economia/negocios/cef-lanca-projeto-piloto-de-pagamento-pelo-celular/
9. Caixa terá participação de 33% na bandeira Elo (30/03/2011)
https://www.estadao.com.br/economia/negocios/caixa-tera-participacao-de-33-na-bandeira-elo/
10. Governo quer 4 milhões do Bolsa Família com conta no banco (28/10/2009)
https://www.estadao.com.br/politica/governo-quer-4-milhoes-do-bolsa-familia-com-conta-no-banco/
11. Revisão do Bolsa Família é um upgrade (15/03/2008)
https://www.estadao.com.br/politica/revisao-do-bolsa-familia-e-um-upgrade/

Folha de São Paulo
1. Caixa vai fazer 7,6 milhões de cartões de débito para beneficiários do Bolsa Família (27/04/2023)
https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/04/caixa-vai-fazer-76-milhoes-de-cartoes-de-debito-para-beneficiarios-do-bolsa-familia.shtml
2. Pobres estão sendo humilhados, diz Tereza Campello, ex-ministra do PT (24/10/2022)
https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/10/pobres-estao-sendo-humilhados-diz-tereza-campello-ex-ministra-do-pt.shtml
3. Incerteza com eleição faz beneficiário temer empréstimo do Auxílio Brasil (11/10/2022)
https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/10/incerteza-com-eleicao-faz-beneficiario-temer-emprestimo-do-auxilio-brasil.shtml
4. Consignado do Auxílio Brasil: o que pensa quem vai pegar empréstimo e quem vai passar longe (17/08/2022)
https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/08/consignado-do-auxilio-brasil-o-que-pensa-quem-vai-pegar-emprestimo-e-quem-vai-passar-longe.shtml
5. Empréstimo do Auxílio Brasil faz crédito de R\$ 3.000 virar dívida de mais de R\$ 5.000 (04/08/2022)
https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/08/consignado-do-auxilio-brasil-faz-credito-de-r-3000-virar-divida-de-mais-de-r-5000.shtml
6. Consignado do Auxílio Brasil já tem pré-cadastro com juro de 79% ao ano (30/07/2022)
https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/07/consignado-do-auxilio-brasil-ja-tem-pre-cadastro-com-juro-de-79-ao-ano.shtml
7. Bolsa Família não poderá ser bloqueado por mais 90 dias - Mudanças no pagamento (22/01/2021)
https://agora.folha.uol.com.br/grana/2021/01/bolsa-familia-nao-podera-ser-bloqueado-por-mais-90-dias.shtml
8. O 13º no programa Bolsa Família é mais cortina de fumaça? (11/04/2019)
https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/o-13o-no-programa-bolsa-familia-e-mais-cortina-de-fumaca.shtml
9. Conta família (28/12/2009)
https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq2812200906.htm
10. Bolsa Família - Governo quer conta para beneficiários (29/10/2009)
https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2910200912.htm
11. Beneficiários do Bolsa Família terão direito a conta bancária (28/10/2009)
https://www1.folha.uol.com.br/poder/2009/10/644367-beneficiarios-do-bolsa-familia-terao-direito-a-conta-bancaria.shtml

G1
1. Caixa anuncia suspensão definitiva de empréstimo consignado ao Auxílio Brasil (24/02/2023)
https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/02/24/caixa-anuncia-suspensao-definitiva-de-emprestimo-consignado-ao-auxilio-brasil.ghtml

2. Caixa anuncia que beneficiários de programas sociais terão cartão de débito e conta-poupança (07/02/2023)
https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/02/07/caixa-anuncia-que-beneficiarios-de-programas-sociais-terao-cartao-de-debito-e-conta-poupanca.ghtml
3. 'Me arrependi': famílias que pegaram consignado do Auxílio Brasil enfrentam dificuldades para pagar contas (07/12/2022)
https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/12/07/me-arrependi-familias-que-pegaram-consignado-do-auxilio-brasil-enfrentam-dificuldades-para-pagar-contas.ghtml
4. MP junto ao TCU quer investigar Bolsonaro por oferta de consignado do Auxílio Brasil em ano eleitoral (30/11/2022)
https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/11/30/mp-junto-ao-tcu-quer-investigar-bolsonaro-por-oferta-de-consignado-do-auxilio-brasil-em-ano-eleitoral.ghtml
5. Bolsonaro nega, por duas vezes, escalada da fome no Brasil: 'Não existe da forma como é falado' (26/08/2022)
https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2022/noticia/2022/08/26/ja-viu-alguem-pedindo-pao-na-porta-da-padaria-pergunta-bolsonaro-ao-falar-sobre-fome-no-brasil.ghtml
6. 'Razões eleitoreiras', diz Miriam Leitão sobre crédito consignado a beneficiários do Auxílio Brasil (04/08/2022)
https://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2022/08/04/razoes-eleitoreiras-diz-miriam-leitao-sobre-credito-consignado-a-beneficiarios-do-auxilio-brasil.ghtml
7. Disputa política resultou em algo positivo: auxílio emergencial de R\$ 600 a trabalhadores informais (27/03/2020)
https://g1.globo.com/politica/blog/gerson-camarotti/post/2020/03/27/disputa-politica-resultou-em-algo-positivo-auxilio-emergencial-de-r-600-a-trabalhadores-informais.ghtml
8. Portaria do governo oficializa Bolsa Família em poupança digital e abre espaço para alteração no calendário de pagamentos (10/12/2020)
https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/12/10/portaria-do-governo-oficializa-bolsa-familia-em-poupanca-digital-e-abre-espaco-para-alteracao-no-calendario-de-pagamentos.ghtml
9. Caixa começa a pagar Bolsa Família em poupança digital a partir de dezembro (28/11/2020)
https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/11/28/caixa-comeca-a-pagar-bolsa-familia-em-poupanca-digital-a-partir-de-dezembro.ghtml
10. Limite para conta simplificada, isenta de tarifas, sobe para R\$ 3 mil, diz BC (18/11/2014)
https://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/2014/11/limite-para-conta-simplificada-isenta-de-tarifas-sobe-para-r-3-mil-diz-bc.html
11. Governo quer incluir beneficiários do Bolsa Família no sistema bancário (28/10/2009)
https://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1357785-9356,00-GOVERNO+QUER+INCLUIR+BENEFICIARIOS+DO+BOLSA+FAMILIA+NO+SISTEMA+BANCARIO.html

Metrópolis
1. Bolsa Família Educação - por Cristovam Buarque (11/03/2023)
https://www.metropoles.com/blog-do-noblat/artigos/bolsa-familia-educacao-por-cristovam-buarque
2. Cartões do Auxílio Brasil serão usados no Bolsa Família (25/12/2022)
https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/cartoes-do-auxilio-brasil-serao-usados-no-bolsa-familia
3. No DF, Auxílio Brasil liberou R\$ 65 mi em consignado a beneficiários (25/12/2022)
https://www.metropoles.com/distrito-federal/no-df-auxilio-brasil-liberou-r-65-mi-em-consignado-a-beneficiarios
4. Oposição quer apurar vazamento de dados de usuários do Auxílio Brasil (27/10/2022)
https://www.metropoles.com/blog-do-noblat/oposicao-quer-apurar-vazamento-de-dados-de-usuarios-do-auxilio-brasil
5. Especialistas dão dicas para quem quer usar consignado do Auxílio Brasil (21/10/2022)
https://www.metropoles.com/brasil/economia-br/especialistas-dao-dicas-para-quem-quer-usar-consignado-do-auxilio-brasil
6. Presidente da Caixa recebe queixas nas redes por serviço do consignado (21/10/2022)
https://www.metropoles.com/blog-do-noblat/presidente-da-caixa-recebe-queixas-nas-redes-por-servico-do-consignado
7. Caixa libera consignado do Auxílio Brasil com juros de 3,45% ao mês (11/10/2022)
https://www.metropoles.com/brasil/economia-br/caixa-libera-consignado-do-auxilio-brasil-com-juros-de-345-ao-mes
8. Governo gastará R\$ 93 mi para tirar marca do Bolsa Família de cartões (09/07/2022)
https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/governo-gastara-r-93-mi-para-tirar-marca-do-bolsa-familia-de-cartoes
9. O uso eleitoral do Bolsa Família (20/05/2021)
https://www.metropoles.com/blog-do-noblat/artigos/o-uso-eleitoral-do-bolsa-familia
10. Veja o calendário de pagamentos do Bolsa Família para 2021 - conta digital (05/01/2021)
https://www.metropoles.com/brasil/economia-br/veja-o-calendario-de-pagamentos-do-bolsa-familia-para-2021
11. Caixa começa a pagar Bolsa Família em poupança digital a partir de dezembro (28/11/2020)
https://www.metropoles.com/brasil/economia-br/caixa-comeca-a-pagar-bolsa-familia-em-poupanca-digital-a-partir-de-dezembro