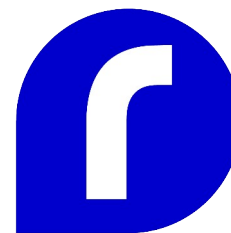


# Bolsa Família: um processo em direção à Renda Básica de Cidadania no Brasil?



DOI: <https://doi.org/10.22458/rr.v15i2.5996>

Recibido: 28 de marzo 2025

Revisado: 7 de mayo 2025

Aprobado: 13 de julio 2025

**Maria Ozanira da Silva e Silva**  
Brasileña. Doctora en Serviço Social. Es profesora del Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) de la Universidade Federal do Maranhão (UFMA, Brasil).  
Correo electrónico:  
[maria.ozanira@gmail.com](mailto:maria.ozanira@gmail.com)  
ORCID: [0000-0003-0421-9934](https://orcid.org/0000-0003-0421-9934)

**Resumo:** Este artigo analisa o Programa Bolsa Família no Brasil, focando em sua evolução desde a primeira versão de 2003 até a versão atual de 2023. O estudo baseia-se em uma revisão bibliográfica, documental e de campo para problematizar a implementação do programa como o maior programa de transferência de renda da América Latina. O papel do Bolsa Família no sistema de proteção social brasileiro é discutido, destacando sua contribuição para a redução da pobreza extrema, embora com um impacto limitado na desigualdade social. A análise enfatiza a natureza das transferências de renda condicionadas como um passo inicial para a construção da Renda Básica de Cidadania, apesar das limitações para sua universalização e da ausência de um plano claro para esse processo.

**Palavras-chave:** *Bolsa Família, Transferência Monetária, Pobreza, Renda Básica Universal, Brasil*

## Bolsa Família: ¿un proceso hacia la Renta Básica de Ciudadanía en Brasil?

**Resumen:** Este artículo analiza el Programa Bolsa Família en Brasil, enfocándose en su evolución desde la primera versión de 2003 hasta la versión actual de 2023. El estudio se basa en una revisión bibliográfica, documental y de campo para problematizar la implementación del programa como el mayor programa de transferencia monetaria de América Latina. Se discute el papel de Bolsa Família en el sistema de protección social brasileño, destacando su contribución a la reducción de la pobreza extrema, aunque con un impacto limitado en la desigualdad social. El análisis subraya la naturaleza de las transferencias de renta condicionadas como un paso inicial para la construcción de la Renta Básica de Ciudadanía, a pesar de las limitaciones para su universalización y la ausencia de un plan claro para dicho proceso.

**Palabras clave:** *Bolsa Família, Transferencia Monetaria, Pobreza, Renta Básica Universal, Brasil*

## Bolsa Família: a process toward a Citizen's Basic Income in Brazil?

**Abstract:** This article analyzes the Bolsa Família Program in Brazil, focusing on its evolution from the first version in 2003 to the current version in 2023. The study is based on a bibliographic, documentary, and field review to problematize the program's implementation as the largest income transfer program in Latin America. The role of Bolsa Família in the Brazilian social protection system is discussed, highlighting its contribution to the reduction of extreme poverty, albeit with a limited impact on social inequality. The analysis emphasizes the nature of conditional income transfers as a starting point for the construction of a Citizen's Basic Income, despite the limitations for its universalization and the absence of a clear plan for this process.

**Key words:** *Bolsa Família, Monetary Transfer, Poverty, Universal Basic Income, Brazil*

## Introdução

O presente texto, sob o título: *Bolsa Família: um processo em direção à renda básica no Brasil?*, é produto parcial do Projeto de pesquisa que se encontra em fase de conclusão: *Programas de Transferência de Renda Focalizados e de Renda Básica Universal no contexto da pandemia e da pós-pandemia da Covid-19: acompanhamento e análise da realidade internacional na América Latina e Caribe, com destaque ao Brasil*, contando com a participação de pesquisadoras(es) das seguintes instituições: *Universidade Federal do Maranhão/Brasil*; *Pontifícia Universidade Católica de São Paulo*; *Universidad de la República (Udelar)/Uruguai* e *Facultad de Ciencias Humanas - Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires*. O projeto foi aprovado e financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), órgão financiador de pesquisa no Brasil.

Em termos metodológicos, a pesquisa foi desenvolvida mediante revisão bibliográfica e documental com a complementação de pesquisa de campo em espaços institucionais onde o Programa vem sendo implementado.

O Bolsa Família, como outros programas de transferência monetária, é um programa social de extrema relevância para o Serviço Social por ser espaço de atuação profissional de assistentes sociais, sendo implementado nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

O presente artigo tem como objetivo expor e problematizar o processo de implantação e desenvolvimento do Bolsa Família indicado enquanto passo inicial para construção da Renda Básica de Cidadania no Brasil. O Bolsa Família, criado na sua primeira versão em 2003, é o maior programa de transferência monetária focalizado e com condicionalidades no Brasil e na América Latina, com amplas repercussões nacionais e internacionais.

O texto segue abordando os antecedentes e o contexto de referência da versão atual do Bolsa Família, reimplantado em 2023, abordando essa versão atual, com destaque dos caminhos e limites para implantação da Renda Básica de Cidadania no Brasil para então apresentar algumas reflexões centrais a título de conclusão.

## Antecedentes e contexto da versão do Bolsa Família reimplantado em 2023

Na abordagem desse item, proponho abordar a proteção social tomando como referência o Bolsa Família na contemporaneidade brasileira. O Bolsa Família, concebido na sua versão instituída em 2023, é o mais amplo programa social de transferência monetária situado no Sistema de Proteção Social no Brasil. Criado no início do terceiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2023/2026), consolida a prevalência de programas de transferência monetária como política de proteção social no Brasil. Em dezembro de 2023, foram 21,3 milhões de famílias atendidas, sendo o investimento no mesmo ano da ordem de R\$14,25 bilhões (Ministério do Desenvolvimento e Assistên-

cia Social, Família e Combate à Fome 2023). É implementado nos 2.570 municípios brasileiros.

A presente reflexão é produto de revisão bibliográfica e documental, consulta à sites, mas principalmente tem como referência minha inserção acadêmica no âmbito da pesquisa e do acompanhamento dos programas de transferência monetária implementados no Brasil, desde a primeira experiência implantada na cidade de Campinas, São Paulo, em 1995. É principalmente produto do projeto de pesquisa mencionado na introdução do presente texto.

Compreender o presente do maior programa de transferência monetária do Brasil e da América Latina, o Bolsa Família, requer situá-lo na dinâmica do surgimento e desenvolvimento dos programas de transferência monetária no Brasil. Os programas de transferência monetária nessa reflexão são situados no contexto do Sistema de Proteção Social Brasileiro, entendidos como uma transferência em dinheiro para pessoas ou famílias, selecionadas por critério de renda, de localização geográfica ou situação de pobreza.

É a partir de 1991 que esses programas vêm assumindo prevalência no campo da proteção social no Brasil. Um Projeto de Lei de autoria do então senador petista Eduardo Suplicy (2023) foi a primeira proposta de programa de transferência monetária formulada no Brasil. Destinava-se a todos os brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos de idade, com renda de até três salários-mínimos. Todavia, o ano de 1995 foi o marco temporal que marcou o início da implementação dos programas de transferência monetária em nível municipal, denominados de renda mínima. Inicialmente implantados em Campinas, Santos e Ribeirão Preto em São Paulo, sendo criado no mesmo ano o Programa Bolsa Escola em Brasília, Distrito Federal. No mesmo contexto dos programas municipais, foram criados e implementados programas em nível de alguns Estados brasileiros, alcançando 45 programas municipais e 11 estaduais (Silva, Yazbek y Giovanni 2012).

Prosseguindo o processo de implementação de programas municipais e estaduais, em 1996, foram criados, em nível nacional, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), destinado a tirar crianças e adolescentes do trabalho precoce e encaminhá-los para a escola. No mesmo ano, foi instituído o Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado a idosos com mais de 65 anos de idade e a pessoas com deficiências, incapazes para o trabalho, ambos vivendo em famílias com renda per capita mensal de até ¼ do salário mínimo. Em 2003, foi criada a primeira versão do Bolsa Família, programa que em pouco tempo passou a ser implementado em todos os municípios brasileiros. (Silva, Yazbek y Giovanni 2012).

O Bolsa Família se tornou o maior programa de transferência monetária focalizado e com condicionalidades do Brasil e da América Latina, com amplas repercussões nacionais e internacionais, sendo que em 2004, foi sancionado pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva o *Programa Renda Básica de Cidadania* e o Bolsa Família foi indicado o primeiro passo para instituição da Renda Básica de Cidadania no Brasil. Em consequência, o Brasil passa a contar com a primeira proposta de Renda Básica Universal, destinada a todos os

brasileiros e estrangeiros legais residentes no país há mais de cinco anos, com a concessão de um benefício para atender despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, saúde e educação, todavia, esse Programa não foi implementado. A proposta seria iniciar pelos mais pobres, tendo o Bolsa Família como passo inicial e sendo exigida a disponibilidade de recursos, portanto, sujeito à decisão política do Executivo. Todavia, essa medida teve o mérito de iniciar, no Brasil, o debate sobre Renda Básica Universal e Incondicional.

O ano de 2021 marcou a ampliação desse processo, a partir de quando já podemos considerar a prevalência dos programas de transferência monetária focalizados, constituindo o eixo central da proteção social no Brasil. Tem-se o que foi denominado uma *Rede de Proteção Social*, composta por Programas de Transferência Monetária (PTM) focalizados em famílias pobres e extremamente pobres, na sua maioria com condicionalidades.

Em 2023, após um ano de interrupção, quando o Bolsa Família foi substituído pelo Auxílio Brasil<sup>1</sup>, foi criada a versão atual do Bolsa Família, objeto de nossas considerações nessa exposição,

O processo da criação e implementação de programas de transferência monetária passa a ser objeto de demanda da sociedade organizada e do Parlamento, a partir de 2020, na busca de mitigar as consequências socioeconômicas da pandemia da Covid-19. Nesse período, o então Presidente do Brasil, Jair Bolsonaro (2019-2022), pressionado por movimentos de várias associações civis, economistas, cientistas sociais e pessoas afetadas pela pobreza e pelo desemprego, lançou, em 7 de abril de 2020, um programa de transferência monetária denominado *Auxílio Emergencial*, versão 2020, chegando a atender, segundo o Portal da Transparência do Governo Federal, a 68.234.466 pessoas e, posteriormente, a versão 2021, reduziu para quase a metade o atendimento, alcançando somente 39,3 milhões de pessoas, segundo o Ministério da Cidadania do Governo Federal. O Benefício Emergencial foi altamente focalizado, tendo como objetivo mitigar a situação crescente de desemprego, de perda de renda e avanço da pobreza e da fome em segmentos desempregados e trabalhadores informais sem qualquer proteção social por parte do Estado, tendo sido implementado até outubro de 2021 (Silva 2022a, 2022b).

Finda a vigência do Auxílio Emergencial, foi instituído o Auxílio Brasil em substituição ao Bolsa Família, programa criado e utilizado por motivação político-partidária do então presidente Jair Bolsonaro, candidato à reeleição. Todavia, foi eleito Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), sendo no início do seu terceiro mandato enquanto presidente do Brasil, em 2023, desativado o Auxílio Brasil e instituída nova versão do Bolsa Família, sobre o qual prosseguir discorrendo. Para isso, foco inicialmente o Bolsa Família criado em 2003 para prosseguir abordando a nova versão do Bolsa Família, procurando dimensionar o que vem mudando no desenvolvimento histórico do Programa no decorrer de mais de vinte anos de sua implementação, sobretudo destacando o protagonismo do Bolsa Família enquanto o mais am-

1. O Auxílio Brasil foi um programa nacional de transferência monetária criado em 2021 na gestão do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) para substituir o Bolsa Família, programa criado em 2003 no governo de Luís Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores, seu maior adversário político.

plano e principal programa social situado no âmbito do Sistema Brasileiro de Proteção Social.

### A versão atual do Bolsa Família: caminhos e limites para instituição da renda básica de cidadania no Brasil

O Bolsa Família, o maior programa de transferência monetária da América Latina e do Brasil, foi instituído oficialmente, pela Lei Federal n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004. Teve como órgão gestor nacional o então Ministério da Cidadania que, a partir de 2023, passou a ser denominado Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), contando com a participação partilhada dos Estados, Municípios e Distrito Federal, cada nível de governo com atribuições específicas. A implementação, até novembro de 2021, quando foi substituído pelo Auxílio Brasil, foi descentralizada nos 5.570 municípios brasileiros. A proposta central era combater a pobreza e a desigualdade, mediante o objetivo de garantir uma transferência monetária para complementar a renda de famílias em extrema pobreza, com renda familiar per capita de até R\$ 89,00 mensais (US 16,89)<sup>2</sup> e, na pobreza, com renda familiar per capita mensal entre R\$ 89,01 a R\$ 178,00, (US 33,78) com crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos.

2. Cotação do dia 7 de junho de 2024 (<https://www.bcb.gov.br/conversao>).

A primeira versão do Bolsa Família foi estruturada em três eixos: *transferência monetária* para complementação de renda, destinada ao alívio imediato da pobreza; *condicionalidades*, entendidas como acesso a direitos de saúde e educação para as futuras gerações romperem o ciclo da pobreza, e *articulação com outros programas e ações*, para estimular o desenvolvimento das famílias.

As condicionalidades na educação demandavam aos responsáveis pelas famílias manter a matrícula das crianças e adolescentes de 6 a 17 anos na escola, com frequência escolar mensal de 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos. Na saúde, as crianças de 0 a 6 anos deviam ser vacinadas, conforme calendário do Ministério de Saúde, ter o peso e a altura acompanhados e as mulheres grávidas deviam fazer o pré-natal.

O valor monetário transferido para cada família mensalmente era o somatório de vários tipos de benefícios<sup>3</sup>, definidos conforme a composição da família (número de pessoas, idades, presença de gestantes, etc.), tendo sido o valor médio do benefício de R\$ 191,18, (US 36,29) em julho de 2021.

O Bolsa Família, dado seu caráter massivo, atendendo a cerca de 14 milhões de famílias, aproximadamente 50 milhões de pessoas, foi objeto de atenção dos candidatos à presidência do Brasil. Isso também em razão da contribuição para dinamização das economias, principalmente nos pequenos municípios, o maior quantitativo de municípios brasileiros, além de sua funcionalidade para mitigar a pobreza e a extrema pobreza elevada e em crescimento

3. O Programa adotava um conjunto variado de benefícios, tais como: Benefício Básico; Benefícios Variáveis; Benefício Variável Vinculado ao Adolescente e Benefício para Superação da Extrema Pobreza.

4. O denominado Golpe 2026 consistiu na demissão de Dilma Rousseff, presidente eleita, tendo a presidência do Brasil sido assumida pelo seu vice, Michel Temer.

na realidade dos anos 2020 a 2022. Ademais, era um programa com amplo apoio popular, portanto com largo potencial para legitimar governos.

Por conseguinte, o significado do Bolsa Família, mesmo no contexto do golpe institucional 2016<sup>4</sup>, no período do governo do presidente Michel Temer (1996-1998), inclusive por ser uma conjuntura marcada por recessão, desemprego e elevação da pobreza, não sofreu interferência na sua continuidade. Em 2019, a presidência da República é assumida por Jair Messias Bolsonaro, sustentado por um discurso *moralizador*, *antidemocracia* e pelo desmonte de direitos sociais e redução e *limpeza* de programas sociais direcionados aos pobres, orientado pela radicalização da concepção conservadora de focalização, chegando a assumir um discurso de criminalização, individualização e responsabilização dos pobres pela sua situação e pela superação da pobreza. Mesmo com essa guinada conservadora, o referido presidente, soube aproveitar o potencial de legitimação política do Bolsa Família, chegando a prometer, na sua campanha eleitoral, a manutenção do Bolsa Família, propondo, inclusive, um décimo terceiro benefício a ser pago a partir de dezembro de 2019, o que só ocorreu no primeiro ano de seu governo. Todavia, passa a adotar medidas restritivas ao Bolsa Família e amplo processo de revisão e controle das famílias beneficiárias. Nesse processo, desloca o Bolsa Família do Ministério da Cidadania, para órgãos responsáveis pela economia. Adota ações denominadas *pente fino* para retirar do Programa aqueles que considerava não atender aos critérios estabelecidos para inserção, porém sem transparência e sem dizer o que considerava *irregularidades*.

A dinâmica de desqualificação, de adoção de medidas restritivas e de redução orçamentária foi o início de um processo que culminou com a substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil em novembro de 2021. Desse modo, o governo Bolsonaro atribuiu ao Ministério da Economia a incumbência de criar um programa com ampla abrangência para substituir o Bolsa Família e mitigar a situação de pobreza, de fome e de desproteção social agravada na pandemia da Covid-19. A justificativa era elevar o valor monetário do benefício concedido pelo Bolsa Família, como se para isso fosse necessário criar um outro programa, inclusive o valor monetário dos benefícios do Bolsa Família não chegou, sequer, a ser atualizado nos três anos do governo Bolsonaro.

Em resumo, o potencial legitimador de um programa de transferência monetária massivo, como o Bolsa Família; a necessidade de consolidar a aceitação popular já demonstrada com o Benefício Emergencial; o desejo de garantir sua reeleição em 2022 e a determinação para tirar do ideário social, no Brasil e no exterior, a designação *Bolsa Família*, marca do Partido dos Trabalhadores, maior adversário político de Bolsonaro, foi, possivelmente a principal determinação que o levou a desconsiderar os então 18 anos de experiência de um programa social exitoso, de larga aceitação nacional e referência internacional e criar o *seu programa*. Nesse contexto quem foi eleito presidente do Brasil em 2022, iniciando seu terceiro mandato em 2023, foi Luíz Inácio Lula da Silva que, cumprindo proposta da campanha eleitoral, desativa

o Auxílio Brasil e reincorpora no Sistema de Proteção Social Brasileiro uma nova versão do Bolsa Família.

Nesse processo, a versão atual do Bolsa Família foi criada como o primeiro passo para chegar-se a uma renda básica universal e incondicional. Como sua versão anterior, é situado no contexto do Sistema Brasileiro de Proteção Social enquanto um conjunto de programas federais, arranjos institucionais e mecanismos para conceder assistência social em dinheiro e em serviços, aposentadorias e programas de mercado (Banco Mundial y Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento 2020). Trata-se de uma reconstrução da versão anterior que se apresenta sob realidade sociojurídica, econômico-política e ideocultural distinta de 2003 (Rede Brasileira de Renda Básica 2023).

Mediante Medida Provisória n. 1.164, de 2 de março de 2023, no seu artigo primeiro, foi instituída a versão atual do Bolsa Família, no âmbito do MDS, em substituição ao Programa Auxílio Brasil, instituído pela Lei n. 14.284, de 29 de dezembro de 2021, sendo que o § 1º determina que o 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 § 1º do art. 1º da Lei n. 10.835, de 8 de janeiro de 2004.

O Bolsa Família é concebido como uma transferência monetária direta e condicionada de renda, tendo como objetivos:

- I - Combater a fome, por meio da transferência direta de renda às famílias beneficiárias;
- II - Contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações; e
- III - Promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza. (Medida Provisória n. 1.164 2023, art. 3º).

É direcionado a famílias em situação de pobreza cuja renda per capita familiar mensal seja, no máximo, R\$ 218,00 (US 41,38) e que esteja inscrito no Cadastro Único (CadÚnico) do governo federal, com os dados corretos e atualizados.

O Art. 6º do Decreto n. 11.566 que regulamenta a Medida Provisória n. 1.164 que instituiu a versão atual do Bolsa Família define um conjunto de benefícios pagos mensalmente, assim configurados:

- I *Benefício de Renda de Cidadania* pago para integrantes das famílias beneficiárias no valor de R\$142,00;
- II *Benefício Complementar* destinado às famílias cuja soma dos Benefícios de Renda de Cidadania seja inferior a R\$600,00;

III *Benefício Primeira Infância* no valor de R\$150,00 por criança com idade entre zero a seis anos;

IV *Benefício Variável Familiar* no valor de R\$50,00 pago a integrantes da família beneficiária com gestantes, crianças com idade entre sete e doze anos incompletos e adolescentes com idade entre doze e dezoito anos incompletos.

As famílias beneficiárias dispõem de um cartão para saque do benefício e o pagamento segue Calendário divulgado previamente. O Agente Pagador é a Caixa Econômica Federal (CEF) que disponibiliza Cartão bancário e para saque é aberta automaticamente conta poupança social em nome do responsável da família, preferencialmente a mulher.

Convém registrar que tanto a Medida Provisória como o Decreto não indicam a periodicidade de reajuste financeiro dos benefícios. Esse é um aspecto que vem sendo questionado desde a primeira versão do Bolsa Família, pela possibilidade de uso político do Programa e pela dependência da vontade do Executivo. Todavia, o Bolsa Família mantém articulação com outras políticas, tais como: Política de Assistência Social, Esporte, Ciência e Trabalho. Ademais, os beneficiários têm prioridade para acessar outros programas, como gratuidade de medicamentos com a ampliação da Farmácia Popular, gratuidade das mensalidades do Programa Minha Casa, Minha Vida, gratuidade de taxas de concursos públicos. Mais recentemente os beneficiários do Bolsa Família têm prioridade para inserção no Programa Pé de Meia, criado pela Lei n. 14.818, de 16 de janeiro de 2024 que é um incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança destinado aos estudantes matriculados no ensino médio público.

Outro aspecto que merece ser considerado é a manutenção de condicionais, conforme art. 10º da Medida Provisória n. 1.164 que determina que a manutenção da família como beneficiária do Bolsa Família dependerá, sem prejuízo dos requisitos estabelecidos na referida Medida Provisória e em regulamento, do cumprimento, pelos integrantes das famílias, de condicionais relativas:

I - Realização de pré-natal;

II - Cumprimento do calendário nacional de vacinação;

III - Acompanhamento do estado nutricional, para os beneficiários que tenham até sete anos de idade incompletos; e

IV - Frequência escolar mínima de:

a) sessenta por cento, para os beneficiários de quatro anos a seis anos de idade incompletos; e

b) setenta e cinco por cento, para os beneficiários de seis anos a dezoito anos de idade incompletos que não tenham concluído a educação básica. (Medida Provisória n. 1.164, 2023, art. 10º).

As condicionalidades da versão atual do Bolsa Família são praticamente as mesmas de sua versão anterior. Não resta dúvida que matrícula e frequência à escola, acesso ao calendário vacinal e acompanhamento nutricional para crianças e adolescentes bem como a realização de pré-natal pelas gestantes são medidas importantes para o bem-estar das famílias beneficiárias. O que questiono é seu caráter punitivo pela indicação da possibilidade de cancelamento do benefício pela ocorrência de descumprimento das condicionalidades fixadas. Entendo que as condicionalidades deveriam dar lugar a ações educativas e, sobretudo à disponibilização desses serviços nas localidades de residência das famílias beneficiárias.

Podemos ter *condicionalidades consideradas fracas* por incluir o acompanhamento das famílias, buscando identificar as causas do descumprimento de condicionalidades associadas à disponibilização de oportunidades que favoreçam seu cumprimento. Essa foi a opção da primeira versão do Bolsa Família que só desligava famílias em descumprimento de condicionalidades após seguidos descumprimentos, além da disponibilização de condições que favoreciam às famílias a voltarem a cumprir às condicionalidades. Sobre a versão atual do Bolsa Família, o que se vem assistindo é uma ênfase atribuída ao cumprimento das condicionalidades e ao seu caráter punitivo, enfatizando o desligamento do Programa quando do seu descumprimento. Então pergunto: estaremos diante da adoção de *condicionalidades fortes*?<sup>5</sup> Nesse aspecto, na dinâmica de implementação da versão atual do Bolsa Família, vem chamando à atenção a ampla divulgação na imprensa, da adoção pelo governo federal do denominado *pente fino* em relação às famílias cadastradas como famílias unipessoais cuja ampliação ocorreu durante o período eleitoral para a presidência da República, no segundo semestre de 2022. Vem ocorrendo a reformulação do CadÚnico do Governo Federal e a demanda para as famílias beneficiárias do Bolsa Família atualizarem seus cadastros.

5. Veja uma discussão sobre concepções e controvérsias a respeito de condicionalidades em programas de transferência monetária (Bentura et al. 2018).

Tais situações ocorrem quando o programa de transferência monetária é focalizado em determinados grupos da população, como o Bolsa Família.

Considerando as informações que caracterizam a versão atual do Bolsa Família, além das considerações sobre as condicionalidades, a Rede Brasileira de Renda Básica destaca outros aspectos que devem ser considerados, entre estes, chama atenção para que nem a Medida Provisória n. 1.164 que institui a versão atual do Bolsa Família, nem o Decreto n. 11.566 que regulamenta o Programa explicitam quais seriam os degraus de avanço do Bolsa Família em direção à Renda Básica, inclusive não é indicada uma área responsável pela programação dos degraus a serem percorridos para o alcance da Renda Básica de Cidadania (Rede Brasileira de Renda Básica, 2023).

Pelo debate posto, verifico que mesmo que a Medida Provisória cite o parágrafo único do artigo 6º, da Constituição Federal que determina que todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência monetária, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária, conforme mencionado

por RBRB (2023), não há indicação nos instrumentos legais na versão atual do Bolsa Família a respeito de como o processo ocorrerá.

## Conclusão

As reflexões desenvolvidas demonstram o amplo protagonismo dos programas de transferência monetária focalizados no contexto do Sistema Brasileiro de Proteção Social, com especial destaque ao Bolsa Família. Protagonismo esse que foi ampliado desde 2021 em razão da pandemia da Covid-19 pela elevação do desemprego; do trabalho informal, mal remunerado sem proteção social; elevação da pobreza e da fome.

O que vem alimentando essa realidade são as funções que esses programas assumem no campo da dinamização da economia, principalmente dos pequenos municípios; por se constituírem medidas para alívio da pobreza e pelo seu caráter massivo. Todavia, focalizados na população pobre e extremamente pobre, mesmo atenuando necessidades básicas para sobrevivência, esses programas são incapazes de alterar o quadro da pobreza e das desigualdades sociais.

Quando tratamos de programas de transferência monetária convém considerar que temos pelo menos dois grupos desses programas que guardam diferenciação nos seus fundamentos, nos conteúdos e nos objetivos. De um lado, temos os Programas de Transferência Monetária Focalizados, com ou sem condicionalidades, que representam o grupo de programas até então implementados no Brasil. De outro lado, temos a Renda Básica Universal. Os primeiros têm como função mitigar a pobreza e atender a situações emergenciais. A proposta da Renda Básica Universal é contribuir para redistribuição da riqueza socialmente produzida e para a promoção da justiça social. Por conseguinte, cada grupo de programas referencia-se em orientações político-ideológicas diversas, isso porque os programas de transferência monetária não são formulações neutras, orientando-se por percepção de mundo, de sociedade, de cidadania e de pobreza.

No âmbito dos programas de transferência monetária, tem-se, por vezes, o avanço de atitudes que responsabilizam os pobres pela sua situação e pela superação da situação de pobreza em que vivem, como se a pobreza fosse uma opção, desconsiderando que pobreza e riqueza são produtos estruturais da forma como a sociedade se organiza para produzir e para distribuir os frutos de sua produção. Propondo-se a quebrar esse paradigma, é criado a versão 2023 do Bolsa Família que, mesmo com limites próprios de tais programas, representa um avanço na proteção social dos pobres enquanto garantia de renda que contribua para o direito à vida, mesmo que em nível de sobrevivência. Todavia, não tem se verificado o direcionamento do Bolsa Família rumo à construção da Renda Básica de Cidadania, mesmo sendo este um dos pressupostos indicados nos mecanismos legais da sua criação.

## Referências

- Banco Mundial y Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2022. *Proteção Social para o Brasil do Futuro: enfrentar mudanças com inclusão e resiliência*. Washington. Acesso el 14 de fevereiro de 2025. <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/brief/protecao-social-para-brasil-futuro>
- Bentura, José Pablo, Maria Laura Vecinday Garrido, Ximena Baráibar Ribeiro, Fatima Otormín, Mariela Pereira, Alejandro Mariatti y Yoana Carballo. 2018. «Exigências de Condicionais. Significados, alcances y controversias en el debate». En *Mito y realidade em el enfrentamento de la pobreza em América Latina: estudo comparado de los Programas de Transferência de Renta em Brasil, Argentina e Uruguay*, coord. por Maria Ozanira da Silva e Silva e Silvia Fernández Soto, 217-239. Buenos Ayres: Espacio Editorial.
- Decreto n. 5.209/2004, 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 de 29 de setembro de 2004). Acesso el 14 de fevereiro de 2025. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm).
- Decreto n. 11.566/2023, de 16 de junho de 2023, regulamenta a Medida Provisória nº 1.164, de 2 de março de 2023, para disciplinar a gestão dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família e a administração de seus pagamentos (DOU de 16 de junho de 2023). Acesso el 14 de fevereiro de 2025. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11566.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11566.htm).
- Medida Provisória n. 1.164/2023, de 2 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 de 2 março de 2023). Acesso el 14 de fevereiro de 2025. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1164.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1164.htm)
- Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. 2023. *Bolsa Família tem em 2023 a maior média de famílias atendidas, de investimento federal e de valor de benefício da história do programa*. Brasília, DF. Acesso el 14 de fevereiro de 2025. <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/bolsa-familia-tem-em-2023-a-maior-media-de-familias-atendidas-de-investimento-federal-e-de-valor-de-beneficio-da-historia-do-programa#:~:text=Em%202022%2C%20o%20benef%C3%ADcio%20m%C3%A9dio,R%24%2014%2C25%20bilh%C3%B5es.>



- Lei n. 10.835/2004, de 8 de janeiro de 2004, Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências (*DOU* de 9 de janeiro de 2004). Acesso el 6 de julho de 2025. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm).
- Lei n. 10.836/2004, de 9 de janeiro de 2004, cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências (*DOU* de 12 de janeiro de 2004). Acesso el 14 de fevereiro de 2025. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm).
- Lei n. 14.284/2021, 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 nºs 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* de 30 de dezembro de 2021). Acesso el 6 de julho de 2025. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14284.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14284.htm).
- Lei n. 14.818/2024, de 16 de janeiro de 2024, institui incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados no ensino médio público; e altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, e a Lei nº 14.075, de 22 de outubro de 2020 (*DOU* de 17 de janeiro de 2024). Acesso el 6 de julho de 2025. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-14818-16-janeiro-2024-795255-publicacaooriginal-170861-pl.html>.
- Rede Brasileira de Renda Básica. 2023. *Relação escalável entre Transferência de Renda Condicionada para Renda Básica de Cidadania: Debate sobre o conteúdo da MP 1164/2023 e emendas parlamentares para sua aprovação*. São Paulo. Mimeo.
- Silva, Maria Ozanira da Silva e. 2022a. “Bolsa família” program and the “auxílio brasil” program: advances and setbacks for the construction of a Basic Income in Brazil. São Luís. Mimeo.
- Silva, Maria Ozanira da Silva e. 2022b. *Programas de Transferência Monetária em implementação no Brasil, Pré e Durante a Pandemia da Covid-19: uma abordagem da realidade nacional*. São Luís. Mimeo.
- Silva, Maria Ozanira da Silva e, Maria Carmelita Yazbek y Geraldo di Giovanni. 2012. *A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos Programas de Transferência de Renda*. 6a ed. São Paulo: Cortez.
- Suplicy, Eduardo. 2023. «Meu sonho de renda básica universal está cada vez mais real». *Folha de São Paulo*, 6 de maio. Acesso el 14 de fevereiro de 2025. <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2023/05/meu-sonho-de-renda-basica-universal-esta-cada-vez-mais-real.shtml>.