

POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E FEDERALISMO: A CONSTRUÇÃO, DESARTICULAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DO BOLSA FAMÍLIA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO COMPARTILHADA

INCOME TRANSFER POLICY AND FEDERALISM: THE CONSTRUCTION, DISARTICULATION, AND RESTRUCTURING OF BOLSA FAMÍLIA AS AN INSTRUMENT OF SHARED MANAGEMENT

POLÍTICA DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS Y FEDERALISMO: LA CONSTRUCCIÓN, DESARTICULACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN DE BOLSA FAMÍLIA COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN COMPARTIDA

Fernando Salvino da Silva¹, Sandro Virgílio Prado Ribeiro², Laurimar de Matos Farias³, Jucimar Casimiro de Andrade⁴, Mauro Margalho Coutinho⁵, Robson José Silva de Santana⁶

DOI: 10.54899/dcs.v22i85.3835

Recibido: 18/11/2025 | Aceptado: 21/11/2025 | Publicación en línea: 04/12/2025.

RESUMO

O Programa Bolsa Família é uma política pública brasileira de transferência direta de renda destinada a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Seu objetivo central é garantir condições mínimas de sobrevivência, reduzir a desigualdade social e promover o acesso a direitos básicos, como saúde, educação e assistência social. Este artigo teve como objetivo geral analisar a dinâmica federativa brasileira por meio do estudo da trajetória do Programa Bolsa Família, desde sua origem nos programas de transferência de renda do governo Fernando Henrique Cardoso até sua reestruturação no terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A partir do referencial do federalismo dinâmico, o texto identificou como o modelo de gestão compartilhada, baseado na cooperação entre União e municípios, foi sendo tensionado por movimentos de recentralização decisória e financeira, especialmente nos governos Temer e Bolsonaro. A análise demonstrou que, embora o federalismo brasileiro seja formalmente descentralizado, sua prática revela assimetrias que comprometem a autonomia dos entes subnacionais e a efetividade das políticas públicas. O artigo conclui que a preservação da

¹ Mestre em Tecnologia e Gestão em Educação a Distância, Universidade da Amazônia (UNAMA), Belém, Pará, Brasil. E-mail: fernandosalvino7@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4415-3688>

² Mestre em Administração e Desenvolvimento, Universidade da Amazônia (UNAMA), Belém, Pará, Brasil. E-mail: sandro.ribeiro@sereducacional.com Orcid: <https://orcid.org/0009-0003-2409-5809>

³ Doutor em Educação, Universidade da Amazônia (UNAMA), Belém, Pará, Brasil. E-mail: laurimatos72@yahoo.com.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4503-0380>

⁴ Mestre em Administração e Desenvolvimento, Grupo Ser Educacional (SER), Recife, Pernambuco, Brasil. E-mail: jucimarcandrade@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5539-4498>

⁵ Doutor em Engenharia Elétrica, Universidade da Amazônia (UNAMA), Belém, Pará, Brasil. E-mail: mauro.margalho@unama.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4774-1661>

⁶ Especialista em Controladoria, Grupo Ser Educacional (SER), Recife, Pernambuco, Brasil. E-mail: prof.robjss@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2755-9379>

institucionalidade federativa do Bolsa Família exige uma arquitetura de cooperação intergovernamental robusta, capaz de evitar retrocessos na proteção social.

Palavras-chave: Federalismo Brasileiro. Bolsa Família. Políticas Sociais. Política de Transferência de Renda. Coordenação Federativa.

ABSTRACT

The Bolsa Família Program is a Brazilian public policy of direct income transfer aimed at families living in poverty and extreme poverty. Its central objective is to guarantee minimum conditions for survival, reduce social inequality, and promote access to basic rights such as health, education, and social assistance. This article aimed to analyze the dynamics of Brazilian federalism through the study of the trajectory of the Bolsa Família Program, from its origins in the income transfer programs of the Fernando Henrique Cardoso government to its restructuring during the third term of President Luiz Inácio Lula da Silva. Using the framework of dynamic federalism, the text identified how the shared management model, based on cooperation between the Union and municipalities, was strained by movements of decisional and financial recentralization, especially during the Temer and Bolsonaro governments. The analysis demonstrated that, although Brazilian federalism is formally decentralized, its practice reveals asymmetries that compromise the autonomy of subnational entities and the effectiveness of public policies. The article concludes that preserving the federative institutional framework of Bolsa Família requires a robust intergovernmental cooperation architecture capable of preventing setbacks in social protection.

Keywords: Brazilian Federalism. Bolsa Família (Family Allowance Program). Social Policies. Income Transfer Policy. Federal Coordination.

RESUMEN

El programa Bolsa Família es una política pública brasileña de transferencia directa de ingresos dirigida a familias que viven en pobreza y pobreza extrema. Su objetivo principal es garantizar condiciones mínimas para la supervivencia, reducir la desigualdad social y promover el acceso a derechos básicos como la salud, la educación y la asistencia social. Este artículo analiza la dinámica del federalismo brasileño a través del estudio de la trayectoria del programa Bolsa Família, desde sus orígenes en los programas de transferencia de ingresos del gobierno de Fernando Henrique Cardoso hasta su reestructuración durante el tercer mandato del presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Utilizando el marco del federalismo dinámico, el texto identifica cómo el modelo de gestión compartida, basado en la cooperación entre la Unión y los municipios, se vio afectado por movimientos de recentralización decisional y financiera, especialmente durante los gobiernos de Temer y Bolsonaro. El análisis demuestra que, si bien el federalismo brasileño es formalmente descentralizado, en la práctica revela asimetrías que comprometen la autonomía de las entidades subnacionales y la eficacia de las políticas públicas. El artículo concluye que preservar el marco institucional federativo de Bolsa Família requiere una sólida arquitectura de cooperación intergubernamental capaz de prevenir retrocesos en la protección social.

Palabras clave: Federalismo Brasileño. Bolsa Família (Programa de Asignación Familiar). Políticas Sociales. Política de Transferencias de Ingresos. Coordinación Federal.



INTRODUÇÃO

O federalismo brasileiro é marcado por um modelo formalmente descentralizado, mas funcionalmente centralizador, em que a repartição de competências entre os entes federativos — União, estados e municípios — é frequentemente tensionada pela dinâmica político-institucional, pela assimetria fiscal e pela centralização normativa.

O presente artigo tem por objetivo analisar a estrutura federativa brasileira à luz da teoria do federalismo dinâmico (Lopreato, 2024) e, em especial, demonstrar como programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, se inscrevem nesse arranjo, refletindo tanto as possibilidades quanto os limites da coordenação intergovernamental no Brasil.

A primeira parte do artigo discute a estrutura do federalismo brasileiro considerando a distribuição de competências legislativas, a repartição de recursos fiscais, as relações intergovernamentais e as estruturas políticas. A análise mostra como o federalismo no Brasil evolui por meio de trajetórias historicamente construídas e institucionalmente reproduzidas, mas sujeitas a inflexões conjunturais e reformas parciais, muitas vezes desarticuladas.

Em seguida, o artigo foca na trajetória do Programa Bolsa Família, abordando sua gênese nos programas fragmentados do governo Fernando Henrique Cardoso, sua consolidação nos governos Lula I e II, sua fragmentação e desestruturação sob Michel Temer e Jair Bolsonaro, e sua reestruturação no governo Lula III.

O Bolsa Família, além de uma política social de combate à pobreza e à fome, constitui um importante instrumento de articulação federativa, operando em um modelo de gestão compartilhada com forte base municipal. Suas diversas reformulações refletem disputas sobre o papel da União e dos entes subnacionais na formulação e implementação de políticas públicas e evidenciam como o desenho federativo pode fortalecer — ou fragilizar — a efetividade das políticas sociais em contextos democráticos.

A justificativa central deste estudo reside na necessidade de compreender como políticas sociais de combate à pobreza, universalmente reconhecidas por sua efetividade, podem ser afetadas por decisões de natureza centralizadora, e como tais mudanças impactam a estrutura e o funcionamento do federalismo brasileiro. Em especial, o Bolsa Família, por ter operado

historicamente com base em um modelo de gestão compartilhada entre União e municípios, representa uma experiência concreta de federalismo cooperativo que sofreu inflexões importantes a partir de 2016.

O problema de pesquisa que orienta este artigo pode ser sintetizado na seguinte pergunta: de que maneira a centralização decisória e financeira no âmbito da União, especialmente a partir dos governos Temer e Bolsonaro, comprometeu a lógica federativa de cooperação na execução do Programa Bolsa Família?

Diante do exposto, o objetivo geral do artigo é analisar a dinâmica federativa brasileira a partir da trajetória do Programa Bolsa Família, identificando os elementos de continuidade e ruptura no modelo de gestão federativa adotado entre 2003 e 2025. Como objetivos específicos, propõe-se: examinar o modelo institucional do federalismo brasileiro e suas implicações para a política social; traçar a evolução do Programa Bolsa Família desde sua origem nos programas de transferência de renda dos anos 1990 até sua reestruturação no governo Lula III; Avaliar os efeitos da recentralização federativa nos governos Temer e Bolsonaro sobre a execução e eficácia do programa; Expor a revitalização do modelo cooperativo de gestão federativa na atualidade e seus desafios.

A pesquisa se fundamenta em uma abordagem qualitativa, de base teórico-analítica, utilizando como fontes teses, dissertações, artigos científicos e documentos oficiais, com destaque para o referencial de Lopreato (2024) sobre federalismo dinâmico.

FUNDAMENTOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO: CONCEITO, ESTRUTURA E DESIGUALDADES REGIONAIS

Estrutura e Origem do Federalismo no Brasil

O federalismo é uma forma de organização político-administrativa que distribui o poder entre diferentes níveis de governo, garantindo autonomia política, administrativa e financeira a cada ente federativo. No Brasil, essa estrutura foi adotada com a Constituição de 1891, inspirada no modelo norte-americano, e consolidada pela Constituição de 1988, que estabeleceu a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios como entes autônomos e indissolúveis da Federação, ampliou as competências dos Estados-membros e estabeleceu um novo modelo com papel de destaque para os Município (Souza, 2014).

A Constituição Federal de 1988, inseriu dispositivos que não apenas organizaram juridicamente a federação, mas também consagraram os direitos sociais como parte fundamental da cidadania. A nova Carta representou, nesse sentido, uma tentativa de consolidar a democracia por meio da constitucionalização das políticas públicas (Andrade, 2019).

A adoção do federalismo no Brasil está intrinsecamente ligada à sua vasta extensão territorial e à diversidade cultural, econômica e social. Essa forma de governo visa acomodar as heterogeneidades regionais e promover a estabilidade democrática, descentralizando o poder e aproximando o governo da população.

A Federação brasileira é composta por 26 Estados, o Distrito Federal e 5.570 Municípios, todos com autonomia garantida pela Constituição Federal de 1988. Cada ente possui competências legislativas, administrativas e tributárias próprias, permitindo a formulação e execução de políticas públicas adaptadas às suas realidades locais (Souza, 2014).

Apesar da descentralização formal, observa-se uma centralização financeira na União, que concentra a maior parte das receitas tributárias e repassa recursos aos demais entes por meio de transferências constitucionais e voluntárias. Essa dinâmica gera dependência financeira dos Estados e Municípios em relação ao governo federal, limitando sua autonomia efetiva.

Desigualdades Regionais e o Papel do Federalismo

A formação das desigualdades regionais no Brasil não pode ser compreendida sem uma análise de longa duração que considere os fundamentos estruturais da economia nacional. O Brasil se constituiu historicamente como uma economia voltada para o exterior, subordinada aos interesses do capital internacional e à lógica do “sentido da colonização”, que impunha um padrão de desenvolvimento voltado à produção de bens primários para exportação. Isso gerou uma estrutura econômica desequilibrada, marcada por profundas assimetrias regionais, com concentração de riqueza e infraestrutura nas áreas voltadas à exportação, em detrimento do interior e das regiões menos integradas ao mercado internacional (Prado Júnior, 2000).

As desigualdades regionais são expressão de um processo de modernização excludente e concentrador. O Nordeste brasileiro se constituiu historicamente como uma “economia estagnada”, herdeira da monocultura escravocrata e da ausência de um processo endógeno de industrialização. O crescimento econômico brasileiro, concentrado no Centro-Sul, reproduziu o

subdesenvolvimento no Nordeste e no Norte, perpetuando a pobreza e a dependência da região em relação aos centros dinâmicos do país (Furtado, 2007).

O Brasil apresenta profundas desigualdades regionais, resultado de processos históricos de colonização, desenvolvimento econômico e políticas públicas. As regiões Norte e Nordeste, por exemplo, enfrentam maiores índices de pobreza, menor acesso a serviços públicos e infraestrutura precária, em comparação com o Sul e Sudeste

Furtado (2007) ressalta que o subdesenvolvimento das regiões periféricas não resulta de atraso ou falta de recursos naturais, mas de uma lógica econômica que concentra investimentos e inovação tecnológica em determinadas áreas, enquanto outras permanecem à margem da dinâmica nacional. Nesse sentido, o federalismo brasileiro, se não operado com mecanismos eficazes de compensação e redistribuição, tende a reproduzir as desigualdades históricas entre as regiões.

O federalismo, nesse contexto, tem o papel de promover a equidade entre as regiões, por meio de mecanismos de redistribuição de recursos e políticas públicas que visem reduzir as disparidades socioeconômicas. Instrumentos como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) são exemplos de políticas de equalização fiscal implementadas para mitigar essas desigualdades (Souza, 2014).

A análise das desigualdades regionais como fenômeno estrutural, que exige intervenções coordenadas, planejadas e baseadas em critérios de equidade. Nesse contexto, políticas públicas regionais devem buscar corrigir as distorções históricas e promover uma integração nacional baseada em justiça distributiva.

Federalismo e Descentralização

A compreensão do federalismo contemporâneo exige o reconhecimento de sua íntima relação com a descentralização territorial do poder político. Embora o federalismo se constitua, formalmente, como uma forma de Estado que divide o poder entre diferentes níveis de governo, é a efetiva descentralização – política, administrativa, legislativa e fiscal – que dá substância ao pacto federativo, garantindo autonomia e funcionalidade aos entes subnacionais (Soares e Machado, 2018).

A descentralização não é um atributo exclusivo das federações, podendo ocorrer também em Estados unitários. No entanto, no federalismo, ela é condição necessária, uma vez que

pressupõe a existência de entes com capacidade própria de autogoverno, autolegislação e gestão fiscal. Trata-se, portanto, de uma descentralização constitucionalmente garantida, e não apenas delegada, como nos modelos unitários descentralizados.

A literatura distingue quatro principais tipos de descentralização: política, administrativa, legislativa e fiscal. A descentralização política implica a existência de governos locais eleitos com poderes próprios; a administrativa refere-se à repartição de competências de gestão de políticas públicas; a legislativa está ligada à capacidade normativa dos entes subnacionais; e a fiscal diz respeito à autonomia para arrecadar receitas e alocar despesas (Soares e Machado, 2018).

A descentralização territorial tem múltiplos efeitos sobre a qualidade das políticas públicas. Em contextos democráticos, pode favorecer a accountability, aumentar a responsividade dos governos e aproximar as decisões das realidades locais. Contudo, também pode gerar desigualdades, sobreposição de competências e conflitos federativos, especialmente quando não há coordenação adequada entre os níveis de governo (Soares e Machado, 2018).

No Brasil, a Constituição de 1988 promoveu uma das mais amplas descentralizações fiscais e administrativas do mundo, especialmente na área social. Municípios passaram a ser reconhecidos como entes federativos autônomos, com competências próprias em políticas como saúde e educação. Apesar disso, o modelo brasileiro ainda sofre com assimetrias na capacidade administrativa e fiscal dos entes federados, exigindo mecanismos de cooperação federativa e coordenação intergovernamental (Brasil, 1988).

Em síntese, o federalismo efetivo depende de uma descentralização robusta, mas também de uma arquitetura institucional capaz de promover a articulação entre os diferentes níveis de governo. A descentralização, quando bem estruturada, pode fortalecer a democracia, melhorar a gestão pública e contribuir para a coesão territorial. No entanto, sua má condução pode aprofundar desigualdades e enfraquecer o pacto federativo.

A Dinâmica entre União, Estados e Municípios no Federalismo Brasileiro

O federalismo brasileiro apresenta uma configuração bastante complexa, resultado de um pacto federativo fundacional que, embora formalmente estabeleça competências e atribuições entre União, estados e municípios, é continuamente tensionado por processos de mudança institucional, redistribuição de poder e reconfiguração das relações intergovernamentais. Para (Lopreato, 2024), a dinâmica federativa é fluida, estruturada por elementos de continuidade

institucional — influenciados por *path dependence* —, mas também aberta a inflexões derivadas de conjunturas críticas e transformações incrementais.

Lopreato (2024) afirma que a relação entre União, estados e municípios deve ser compreendida à luz de quatro ordens estruturantes: a distribuição de competências legislativas; a distribuição de recursos fiscais; as relações intergovernamentais e as relações políticas. Para o autor essas dimensões operam de maneira integrada, mas não necessariamente sincronizada, o que permite a emergência de descompassos entre as normas constitucionais e a prática federativa cotidiana.

Competências Legislativas e Distribuição de Competências

Formalmente, a Constituição brasileira de 1988 estabeleceu uma matriz de competências legislativas que, em tese, garantiria a autonomia dos entes subnacionais. No entanto, o modelo de competências concorrentes e a predominância da União na normatização geral resultam em um quadro de assimetrias funcionais, onde os estados e os municípios enfrentam limites substantivos à sua capacidade de formulação autônoma de políticas públicas. Lopreato (2024) destaca que a crescente interdependência na execução de políticas e a delegação vertical de competências contribuem para a erosão da lógica de *self-rule* nos governos subnacionais.

O Federalismo Fiscal e a Distribuição de Recursos

A distribuição de receitas tributárias no Brasil revela um forte desequilíbrio vertical. A União detém ampla capacidade arrecadatória e exerce seu poder de gasto como instrumento de coordenação — e, por vezes, de subordinação — dos demais entes federativos. As transferências intergovernamentais, embora legalmente estabelecidas por mecanismos como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), podem não ter a efetividade para garantir isonomia federativa, sobretudo em função de sua natureza condicionada e da ausência de mecanismos robustos de equalização fiscal (Brasil, 1988).

O alto grau de centralização fiscal, para (Lopreato, 2024), gera assimetrias estruturais que comprometem a equidade federativa, reproduzindo desigualdades regionais e limitando a capacidade dos governos subnacionais de responder autonomamente às demandas locais.

Relações Intergovernamentais (RIG)

As RIG constituem o *locus* prático da operacionalização do pacto federativo. No caso brasileiro, observa-se uma predominância do federalismo executivo, com forte protagonismo do Poder Executivo da União na coordenação das políticas públicas, muitas vezes por meio de mecanismos informais, programas federais de adesão voluntária ou repasses vinculados a critérios políticos. Esse modelo tende a reforçar a dependência dos entes subnacionais frente à União, especialmente em contextos de baixa capacidade técnica e financeira dos estados e municípios (Lopreato, 2024).

Ao mesmo tempo, o espaço institucional das RIG permanece difuso e pouco institucionalizado. As arenas formais de pactuação federativa, como o Conselho da Federação, têm eficácia limitada, o que reforça a prática de barganhas e de decisões unilaterais centralizadas. Como ressalta Lopreato (2024), tal configuração pode levar a uma dinâmica federativa marcada pela intermitência entre cooperação e coerção, refletindo as conjunturas político-partidárias e os interesses dominantes em cada momento histórico.

O Papel dos Municípios na Dinâmica Federativa

Apesar de formalmente reconhecidos como entes federados desde a Constituição de 1988, os municípios brasileiros continuam enfrentando barreiras políticas, financeiras e institucionais à consolidação de sua autonomia. Apesar da expansão de suas atribuições — notadamente nas áreas de saúde, educação e assistência social —, a escassez de recursos próprios e a alta dependência de transferências federais e estaduais limitam sua margem de ação (Brasil, 1988).

O texto de Lopreato (2024) sublinha que os municípios, embora juridicamente subordinados aos estados, vêm expandindo sua atuação política por meio de estratégias de pressão, *lobby* e articulação direta com a União. Essa movimentação configura, de fato, uma reconfiguração informal da arquitetura federativa, com implicações relevantes sobre a governança multinível.

O sistema político-partidário, altamente fragmentado e com fraca ancoragem regional, tende a reforçar a centralização das decisões políticas, uma vez que os parlamentares federais — incluindo senadores — respondem prioritariamente às diretrizes partidárias nacionais, em detrimento dos interesses institucionais de seus estados.

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: TRAJETÓRIA, REFORMULAÇÕES E IMPLICAÇÕES FEDERATIVAS

O Programa Bolsa Família constitui um dos mais emblemáticos exemplos de políticas públicas federais de transferência de renda no Brasil, com impactos sociais significativos e profundas implicações no desenho federativo. Sua trajetória, desde os programas embrionários da década de 1990 até sua revitalização no terceiro governo Lula, revela a tensão entre centralização e descentralização na formulação e execução de políticas sociais, bem como o papel das transferências condicionadas como instrumento de coordenação federativa.

Antecedentes: Programas no Governo Fernando Henrique Cardoso e a Gênese da Transferência de Renda

O embrião do Bolsa Família remonta ao governo de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), com o lançamento de uma série de programas setoriais de transferência de renda condicionada, entre os quais se destacam o *Bolsa Escola* (1998), o Bolsa Alimentação (2001), o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação. Esses programas, com forte apoio do Banco Mundial, foram estruturados como políticas focalizadas voltadas ao combate à pobreza extrema e à evasão escolar (Nascimento, 2009)

No entanto, a fragmentação institucional, a sobreposição de públicos e a dificuldade de coordenação intergovernamental geravam ineficiências. Além disso, embora os programas envolvessem os governos locais na implementação, a formulação era centralizada, com as diretrizes operacionais e os critérios de elegibilidade definidos no nível federal, sinalizando uma tendência à centralização funcional da política social.

Desde sua implementação em outubro de 2003, no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Bolsa Família tem se consolidado como uma política pública fundamental na mitigação da pobreza no Brasil. Combinando transferência direta de renda e condicionalidades sociais, o programa visa não apenas aliviar a pobreza imediata, mas também interromper seu ciclo intergeracional, promovendo a inclusão social e econômica das famílias beneficiadas (Lapa e Ribeiro, 2025).

O número de famílias atendidas pelo programa aumentou significativamente ao longo dos anos, passando de 6 milhões em 2004 para 13,3 milhões em 2017, e alcançando 20,48 milhões

atualmente. Esse crescimento expressivo contribuiu para a redução dos níveis de pobreza e desigualdade no país. Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) indicam que as regiões Norte e Nordeste foram as mais positivamente impactadas por essa política de transferência de renda.

Consolidação e Expansão no Governo Lula (2003–2010)

Durante o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2006), os programas de transferência foram unificados sob o guarda-chuva do Programa Bolsa Família, criado em 2003 pela Medida Provisória n. 132 e posteriormente convertido na Lei n. 10.836/2004. A unificação foi acompanhada da criação do Cadastro Único (CadÚnico), base de dados responsável por identificar e acompanhar as famílias beneficiárias (Brasil, 2004).

A lógica do programa combinava transferência direta de renda com condicionalidades nas áreas de saúde (vacinação e pré-natal) e educação (frequência escolar). Já no primeiro mandato, o PBF atingia cerca de 6,5 milhões de famílias (Nascimento, 2009). No segundo mandato de Lula (2007–2010), o programa foi ampliado significativamente, chegando a 12,7 milhões de famílias em 2010, com cobertura nacional e inclusão de povos tradicionais, indígenas e quilombolas.

Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV) demonstraram que o Bolsa Família foi responsável por reduzir a taxa de pobreza em cerca de 8% e a extrema pobreza em até 17% no período. Além disso, o programa contribuiu para redução das desigualdades regionais, especialmente no Nordeste e na Amazônia Legal, configurando-se como política com forte impacto redistributivo dentro da federação.

A Desarticulação do Bolsa Família no Governo Temer (2016–2018)

A transição política ocorrida com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 2016 inaugurou um novo ciclo de reorientação da política social brasileira, especialmente no que diz respeito ao modelo de financiamento e à coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. Embora o programa não tenha sido formalmente extinto durante o governo Michel Temer, houve uma série de medidas que resultaram em sua desarticulação institucional progressiva, com impactos relevantes sobre sua capacidade de operação e sobre o pacto federativo vigente até então (Costa, 2017).

Do ponto de vista orçamentário, o Programa Bolsa Família passou a ser objeto de contingenciamentos e cortes sucessivos, inclusive como consequência direta da aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o teto de gastos públicos por 20 anos. Em 2017, por exemplo, o orçamento aprovado para o programa foi de R\$ 29,7 bilhões, abaixo do executado no ano anterior (R\$ 30,5 bilhões em 2016), mesmo com o aumento da demanda social. O IPEA (2018) alertou que tais restrições colocaram em risco a continuidade da política de transferência de renda, afetando sobretudo os municípios com maior vulnerabilidade social.

Em paralelo, observou-se uma desmobilização da lógica federativa do programa. O governo federal reduziu a interlocução com os municípios e limitou o papel dos CRAS (Centros de Referência da Assistência Social) e das equipes locais na atualização do Cadastro Único e no acompanhamento das condicionalidades. Esse processo comprometeu a gestão descentralizada do programa e enfraqueceu o sistema de proteção social articulado nos governos anteriores (Silva, 2022).

A desarticulação também foi política. Durante o governo Temer, aumentaram os episódios de utilização do Programa Bolsa Família como instrumento de barganha com prefeitos e parlamentares, com denúncias de manipulação de listas de beneficiários e concessões seletivas, especialmente em períodos eleitorais. Tais práticas, embora pontuais, fragilizaram o princípio da impessoalidade e da universalidade da política, conforme previsto na Lei nº 10.836/2004 (Brasil, 2004).

O período governado por Michel Temer marcou uma inflexão técnica e institucional no Programa Bolsa Família, que, embora mantido formalmente, foi significativamente enfraquecido como política de Estado. Essa fase revela os riscos de um federalismo com baixa institucionalização cooperativa, em que a recentralização orçamentária e a desvalorização da capacidade local de execução geram um vácuo operacional e ameaçam os objetivos sociais da política pública (Silva, 2022).

Reformulações e Enfoques no Governo Bolsonaro (2019–2022)

Durante o governo Jair Bolsonaro (2019–2022), o Bolsa Família foi extinto formalmente em 2021 e substituído pelo programa Auxílio Brasil, Lei n. 14.284/2021 (Brasil, 2021). A nova política ampliou o valor médio do benefício e incorporou componentes de desempenho educacional e emancipação produtiva. O governo também promoveu mudanças no formato de

gestão, reduzindo o papel dos municípios na intermediação do acesso e na atualização do CadÚnico, o que, segundo (Lapa e Ribeiro, 2025), fragilizou o vínculo federativo da política social.

Em termos numéricos, o Auxílio Brasil chegou a beneficiar 21,1 milhões de famílias no auge da pandemia e da crise econômica, com um valor médio de R\$ 400,00, ampliado temporariamente para R\$ 600,00 via crédito extraordinário.

Apesar da expansão monetária, críticos apontam a ausência de clareza nos critérios de seleção, a descontinuidade institucional e o uso político do programa, comprometendo a previsibilidade e a transparência do sistema de proteção social. Além disso, as condicionalidades educacionais e de saúde foram relaxadas, alterando a lógica intersetorial que caracterizava o programa

Revitalização e Reestruturação no Governo Lula (2023–)

Em seu terceiro mandato, o presidente Lula restabeleceu o Programa Bolsa Família por meio da Medida Provisória n. 1.164/2023, convertida na Lei n. 14.601/2023 (Brasil, 2023). A nova versão do programa recuperou a lógica de transferência condicionada e reafirmou o papel do CadÚnico como base integradora das políticas sociais. Além disso, incluiu novos benefícios, como: Benefício Primeira Infância – R\$ 150 por criança de até 6 anos; Benefício Variável Familiar – R\$ 50 para gestantes, crianças e adolescentes de 7 a 18 anos.

O programa voltou a ser articulado com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), valorizando a atuação dos municípios no acompanhamento das famílias, fortalecimento dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e controle social.

Até abril de 2025, o programa atende 20,8 milhões de famílias, com um valor médio de R\$ 682,00 mensais. Estudos preliminares do IPEA e da Rede Penssan apontam queda na insegurança alimentar severa, além de melhora dos indicadores de escolarização e vacinação infantil em municípios mais vulneráveis.

Implicações Federativas do Programa Bolsa Família

O Bolsa Família, ao longo de suas distintas fases, operou como ferramenta de coordenação federativa assimétrica. Nos governos Lula, sua lógica articulava descentralização operacional (via

municípios) com centralização normativa e financeira (pela União). Nos governos seguintes, a redução do papel local sinalizou uma inflexão centralizadora.

A versão revitalizada do programa reafirma o modelo de federalismo cooperativo, em que o governo federal coordena e os entes subnacionais executam e monitoram. O Programa Bolsa Família, nesse sentido, constitui uma experiência exitosa de política pública que, além de reduzir desigualdades socioeconômicas, reforça a necessidade de redesenhar as relações intergovernamentais a partir de princípios de cooperação, respeito à autonomia local e justiça redistributiva.

CONCLUSÃO

O caso do Programa Bolsa Família evidencia, com clareza empírica e teórica, como a centralização excessiva no plano federal pode comprometer não apenas a eficácia das políticas públicas, mas também a própria lógica do pacto federativo. A literatura especializada em políticas sociais e federalismo tem demonstrado, de forma recorrente, que arranjos institucionais sustentáveis requerem articulação entre os níveis de governo, com respeito à autonomia dos entes subnacionais e coordenação baseada em cooperação, e não em subordinação.

Durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, assistiu-se a um processo de desestruturação das bases federativas do programa. A substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil, por exemplo, foi marcada pela fragilização do papel dos municípios, pela centralização das decisões na União e pela redução da transparência nos critérios de elegibilidade. Ao se desarticular os canais municipais de cadastramento, acompanhamento e controle social — como os CRAS e os Conselhos Municipais de Assistência Social —, criou-se um vácuo institucional que afetou negativamente a capilaridade, a focalização e a legitimidade do programa.

A descontinuidade institucional e a manipulação política da política de transferência de renda comprometeram a previsibilidade e a confiança do sistema federativo, além de promover uma reconfiguração das relações intergovernamentais de caráter vertical e coercitivo

A reestruturação do Bolsa Família no governo Lula III, com o estabelecimento das condicionalidades e da lógica cooperativa com os municípios, indica uma retomada do modelo federativo de gestão compartilhada. No entanto, a experiência recente reforça a tese de que a sustentabilidade de políticas públicas redistributivas e universais depende de um arranjo

federativo equilibrado, que valorize a capacidade institucional dos entes subnacionais e evite a captura política de programas sociais por interesses centralizadores.

Por isso, defender a institucionalidade federativa do Bolsa Família não apenas uma posição normativa, mas uma exigência técnica baseada em evidências: qualquer esforço de recentralização unilateral, como os ocorridos nas gestões de Temer e Bolsonaro, representa um retrocesso tanto do ponto de vista social quanto federativo. A preservação de uma política social sólida e republicana requer, acima de tudo, uma federação cooperativa, onde União, estados e municípios compartilhem responsabilidades, recursos e legitimidade.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. C. Políticas públicas nas Constituição Federal de 1988: avanços e desafios. **CSONline - Revista eletrônica de Ciências Sociais**, [S. l.], n. 29, 2019. DOI: 10.34019/1981-2140.2019.17574. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17574>. Acesso em: 31 maio. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [s.d.]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 jan. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 dez. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14284.htm. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023. Dispõe sobre o Programa Bolsa Família. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 jun. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14601.htm. Acesso em: 1 jun. 2025.

COSTA, Valdemar Ferreira. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: limites e possibilidades da descentralização na Assistência Social**. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA.

Impactos fiscais e distributivos das políticas sociais no Brasil: avaliação e perspectivas. Textos para discussão. Brasília, n.2387, Ipea, 2018.

LAPA, P.; RIBEIRO, S.V.P. **Bolsa família: mulheres, empreendedorismo e superação da pobreza.** *In:* Jornal do Commercio: Recife, 21 abr. 2025.

LOPREATO, F.L. **Federalismo: mudanças e dinâmicas. Textos para discussão.** Campinas: Unicamp. IE, n. 463, maio 2024. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD_463.pdf. Acesso em: 1 jun. 2025.

NASCIMENTO, C. **Desafios das políticas de renda mínima no Brasil.** Olinda: Livro Rápido, 2009.

PRADO JÚNIOR, C. **História econômica do Brasil.** São Paulo: Editora Brasiliense, 2012.

SILVA, Mariana Almeida da. **Gestão federativa do Bolsa Família: continuidade e rupturas entre 2003 e 2022.** 2022. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2022.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. **Federalismo e políticas públicas.** Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, C. Federalismo, descentralização e reforma constitucional em contextos de desenvolvimento regional desigual. **Organizações & Sociedade**, [S. l.], v. 4, n. 9, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10325>. Acesso em: 31 maio, 2025.