



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE
RENDA CONTINUADA BOLSA FAMÍLIA SOB A PERSPECTIVA DO
MARKETING GOVERNAMENTAL E PÚBLICO**

ANGELA CARRATO,

**GRUPO TEMÁTICO: 08 Marketing na Administração
Pública: diagnósticos e análises críticas**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA BOLSA FAMÍLIA SOB A PERSPECTIVA DO MARKETING GOVERNAMENTAL E PÚBLICO

AN EVALUATION OF THE BOLSA FAMÍLIA CONDITIONED INCOME TRANSFER PROGRAM FROM THE PERSPECTIVE OF GOVERNMENT AND PUBLIC MARKETING

RESUMO

O Programa Bolsa Família mostrou-se um eficiente instrumento para combater a pobreza, por isso sempre esteve na mira da elite brasileira e da mídia corporativa que a representa. Para enfrentar estes desafios, ele precisava contar com ações de comunicação e marketing inovadoras e continuadas. Até o momento, praticamente nenhuma atenção foi dada a estes aspectos, como se eles não tivessem passado de apêndices, sem quaisquer relevâncias para o programa. O presente artigo visa, mesmo que de forma inicial, fazer um balanço de algumas dessas ações e dos problemas por elas enfrentados, buscando suprir uma lacuna nos estudos sobre o PBF.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; Comunicação; Marketing

ABSTRACT

The Bolsa Família Program proved to be an efficient instrument to fight poverty. Therefore, he has always been in the sights of the Brazilian elite and the corporate media that represent it. To face these challenges, he needed to rely on innovative and continuous communication and marketing actions. So far, practically no attention has been paid to these aspects, as if they were just appendices, without any relevance. This article aims, even if initially, to take stock of some of these actions and the problems they face, seeking to fill a gap in studies about the program.

Keywords: Bolsa Família Program; Communication; marketing

INTRODUÇÃO

Em 2021, o Programa Bolsa Família (PBF) chegou ao fim. A Medida Provisória que instituiu o Auxílio Brasil, baixada pelo presidente Jair Bolsonaro, revogou a lei que o criou. Para substituir o programa permanente lançado em 2003, pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, Bolsonaro valeu-se do improvisado auxílio que, desde o início, enfrentou problemas para ser colocado em prática. Além de não possuir fonte de financiamento definida, a focalização dos beneficiários era imprecisa e ele assumiu nítido caráter eleitoreiro.¹

Quando de sua extinção, o PBF estava consolidado e tinha centralidade na política social brasileira, priorizando a eficiência de sua administração e o aumento da qualidade dos serviços prestados. Mais especificamente até 2016, uma ampla agenda foi cumprida pelo PBF que, além da reunião de ações esparsas preexistentes, criou uma nova estrutura, aperfeiçoou mecanismos, adicionou benefícios e ampliou o alcance e o impacto distributivo das transferências. O PBF havia se tornado referência em tecnologia de renda condicionada e estava entre as ações mais efetivas de combate à pobreza em todo o Ocidente.

A bibliografia nacional e internacional sobre o PBF é das mais amplas. Nela a relevância e sucesso dos objetivos do programa são ressaltados e comprovados. O interesse do presente trabalho, no entanto, é de outra ordem. Busca-se contribuir para uma reflexão inicial sobre um aspecto até o momento negligenciado sobre esse programa: sua comunicação e marketing junto aos beneficiários e à própria sociedade brasileira.

O objetivo deste artigo é analisar alguns aspectos da divulgação e do marketing público adotado pelo PBF nos governos Lula (2003-2010), que o criou, e Dilma Rousseff (2011-2016), que a ele deu sequência. A partir do golpe de 2016, que derrubou Dilma, o PBF passou a ser alvo de um processo de desmonte. O próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em

¹ Quando este trabalho estava sendo finalizado, Bolsonaro tentava aumentar outra vez o valor do Auxílio Brasil e ainda criar “vouchers” para diversos segmentos da sociedade, todos com fim previsto para depois das eleições. As medidas foram apelidadas pela oposição e por parte da mídia como “PEG Kamicase” e “pacote de bondades” de um governo que passou três anos e meio colocando em prática políticas neoliberais, contrárias aos interesses da maioria da população, em especial dos mais pobres.

janeiro de 2004, responsável por sua gestão e a de outros 19 programas sociais foi extinto. A reforma administrativa elaborada pelo governo de Jair Bolsonaro fundiu o MDS com os Ministérios do Esporte e da Cultura, dele resultando o Ministério da Cidadania, que, entre outras atividades, assumiu a gestão do PBF. Gestão que praticamente deixou de ser feita, uma vez que o interesse do novo governo era, como se verificou, extinguir o programa, tendo em vista sua identificação com os governos do Partido dos Trabalhadores (PT).

Em termos metodológicos, o trabalho consiste na discussão de algumas das principais ações adotadas pela Assessoria de Comunicação (Ascom) do MDS, a partir de depoimentos de seis dos seus integrantes, inclusive um ex-coordenador-geral. Esse material será confrontado com a análise de notícias e reportagens divulgadas sobre o PBF no período abrangido pelo trabalho, visando uma avaliação sobre problemas e soluções encontradas.

O artigo está dividido em duas partes. Na primeira será realizado um resgate do PBF, de sua divulgação e do marketing adotado pelo MDS, tendo como pano de fundo as ações e a cobertura dispensada a ele pela mídia corporativa brasileira. Na segunda parte procurou-se identificar problemas que esta divulgação enfrentou diante do desafio de se comunicar/atender às demandas do setor mais pobre da população, ao mesmo tempo em que o MDS e o próprio governo eram hostilizados pela mídia. Nas considerações finais serão apresentadas sugestões que podem vir a ter alguma relevância, caso um futuro governo decida-se pelo resgate do PBF ou pela adoção de programa similar de transferência de renda condicionada. Afinal, 58,7% da população brasileira voltaram a viver com insegurança alimentar² e a situação atual retrocedeu ao patamar de 1990.

1. O PBF COMO DIREITO DE CIDADANIA

Instituído pela Medida Provisória nº 132, em outubro de 2003, que deu origem à Lei 10.836/2004, o PBF foi criado como um programa federal de transferência direta de renda, destinado às famílias em situação de pobreza (renda média

² O dado consta de estudo realizado pelo Instituto Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan), publicado pelo jornal Correio Braziliense, em 08/06/2022.

mensal por pessoa de R\$ 60 a R\$ 120) e de extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60). Uma de suas características centrais era que associava a transferência do benefício financeiro ao acesso a direitos básicos, como saúde, alimentação, educação e assistência social, visando combater a miséria e a exclusão social, e promover a emancipação das famílias mais pobres. É vasta e diversificada a bibliografia sobre o PBF em seus diversos aspectos. Essa abordagem inicial se apoia em autores como Lavinhas/Garcia (2004), Weissheimer (2006), Rego/Pinzani (2013), Garcia (2016) e Marins (2017). Os parágrafos seguintes condensam aspectos centrais por eles destacados.

O PBF antecedeu, em quatro meses, ao anúncio da criação do MDS. Uma das suas novidades em relação a iniciativas similares anteriores foi a unificação de todos os benefícios do governo federal (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás) em um único programa. O objetivo da unificação foi garantir maior agilidade na liberação do dinheiro, reduzir a burocracia e melhorar o controle dos recursos. Quando Lula tomou posse, em janeiro de 2003, encontrou um sistema de programas sociais de transferência de renda espalhado por vários ministérios, com diversas listas de beneficiários e diferentes critérios para recebimento de benefícios. Esse sistema confuso e espalhado foi submetido a um processo de unificação, o que exigiu, entre outras coisas, o recadastramento, a unificação destas listas e a redefinição de critérios.

Além de assumir a gestão do PBF, o MDS buscou democratizá-la e torná-la transparente aos próprios beneficiários e à sociedade brasileira. Estabeleceu-se assim a parceria com os estados e os municípios. As prefeituras eram responsáveis pelo cadastramento das famílias e pela atualização da base de dados do Cadastro Único. Era igualmente função das prefeituras acompanhar o cumprimento das condicionalidades do benefício - educação e saúde - e promover ações complementares destinadas às famílias pobres. Com base nas informações do Cadastro Único elaborado pelas prefeituras, o MDS selecionava, a partir dos critérios de pobreza e extrema-pobreza, as famílias a serem beneficiadas. O controle social do PBF começava na constituição de Comissões Municipais intersetoriais e paritárias. A Caixa Econômica Federal (CEF) era o agente encarregado do pagamento dos benefícios. Pela importância e abrangência do

PBF, era de se esperar que a mídia brasileira informasse ao público sobre essas características.

A integração com outros programas sociais era, igualmente, outro aspecto central do PBF. Tomado isoladamente, ele chegou a mais de 14 milhões de famílias pobres, garantindo uma complementação de renda familiar básica, a permanência das crianças na escola e o controle de vacinação delas. Articulado com outros programas, o PBF teve sua ação potencializada. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por exemplo, implementado por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), as chamadas Casas das Famílias, criadas em 2003, possibilitava um espaço de apoio, convivência e acolhimento para as famílias carentes.

O primeiro desafio para a Assessoria de Comunicação (Ascom) do MDS, além de constituir uma equipe de profissionais capazes de fazer uma permanente interlocução com os seus públicos³ interno (beneficiários e gestores municipais) e externo, na realidade toda a população brasileira, foi explicar para a sociedade brasileira esse funcionamento. Já o grande desafio era como criar e manter a interlocução com uma parcela da população historicamente marginalizada e estigmatizada, fazendo também chegar aos mais pobres noções sobre direitos e cidadania, pois era disso que se tratava o PBF.

Neste sentido, a Ascom passou a promover permanentemente conversas e entrevistas dos diretores do MDS com a imprensa regional e nacional. Uma vez por semana, o ministro Patrus Ananias, que esteve à frente da Pasta nos dois governos Lula, se colocava também à disposição para entrevista coletiva. Era norma não deixar nenhuma demanda da mídia sem o devido retorno no menor espaço de tempo possível. Os maiores problemas, neste começo, segundo

³ A Ascom do MDS iniciou seu trabalho de forma um tanto improvisada, com apenas cinco jornalistas. Aos poucos, à equipe foram sendo incorporados profissionais de publicidade, relações públicas e eventos. Em 2010, ao final do governo Lula, o setor estava estruturado, reunindo 30 profissionais, divididos entre jornalismo, publicidade, relações públicas e eventos.

depoimentos de ex-integrantes da Ascom⁴, foram o absoluto desinteresse dos jornalistas dos grandes veículos de comunicação nacionais e de seus editores sobre o funcionamento do PBF e a dificuldade/ resistência de muitos gestores municipais em se alinharem aos propósitos do programa. Some-se a isso que mesmo o MDS detendo um orçamento elevado⁵, os recursos destinados à divulgação institucional de seus diversos programas eram baixos: média anual de R\$ 7 milhões entre 2005 e 2015.

Em 2004, o MDS implantou procedimentos para identificar duplicidades e medidas de controle com o objetivo de evitar os pagamentos irregulares. Esses procedimentos levaram ao cancelamento, entre setembro de 2005 e março de 2006, de 974.120 benefícios do PBF e de 1.643.268 do Auxílio Gás.⁶ Isso não virou notícia. O que a mídia deu enorme e prolongado destaque, em julho de 2006, por exemplo, foi ao fato de 187 servidores da Prefeitura de Curitiba (PR) terem passado de 90 dias a um ano e três meses recebendo dinheiro do PBF sem direito ao programa do governo federal. Detalhe: esses servidores foram suspensos e responderam na Justiça por suas ações.⁷ A mídia que se arvorou em fazer a denúncia a partir de dados fornecidos pelo próprio MDS, foi a que se “esqueceu” de acompanhar o assunto e noticiar os seus desdobramentos finais.

Uma vez que os beneficiários do PBF estavam em todos os municípios brasileiros, a Ascom decidiu pela realização de campanha semestral no rádio e na televisão, apoiada por ações permanentes de imprensa. Para se ter ideia de como os recursos para divulgação na mídia eram insuficientes, uma campanha de sete dias, veiculada apenas duas vezes por dia, nos canais nacionais de televisão, consumia perto de 50% de toda a verba anual disponível.⁸ “O adequado é que

⁴ Optou-se por não identificar os autores dos depoimentos. A solicitação partiu deles, por alguns ainda estarem atuando na área pública.

⁵ O orçamento do PBF entre 2003 e 2006 foi de R\$ 41,8 bilhões, com uma média de pouco mais de R\$ 10 bilhões por ano. De 2007 a 2010, esse valor foi de R\$ 114,9 bilhões. De 2011 a 2014, o valor foi de R\$ 151,7 bilhões. Dados do MDS publicados in Poder 360. www.poder360.com.br. Último acesso em 22/10/2021.

⁶ Weissheimer, Marco Aurélio. Bolsa Família. Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo, 2006, p. 36.

⁷ Idem.

⁸ Depoimento de ex-integrante da Assessoria de Comunicação do MDS.

essas campanhas fossem realizadas mensalmente. Tentando superar essa impossibilidade, havia convites para que os jornalistas dos diversos veículos fossem *in loco* conhecer a realidade dos beneficiários, além da realização de eventos conjuntos com prefeituras e estados”.⁹

Como determinava a lei 8666, conhecida como Legislação das Licitações¹⁰, o MDS devia licitar uma ou duas agências de publicidade para realizar suas demandas de comunicação, em especial campanhas para rádio e televisão. O trabalho destas agências, bem como o da própria Ascom, passou a ser bastante dificultado a partir de meados de 2005, em função do chamado “Escândalo do Mensalão”¹¹. Qualquer informação que não fosse considerada “estritamente necessária” para os beneficiários era vetada pelos órgãos de controle, a começar pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Pouco adiantou estudo realizado pelo Banco Mundial¹², a partir de dados da Pnad 2004¹³, ter apontado o PBF como o programa de transferência de renda melhor focado entre todas as iniciativas com o mesmo caráter, tanto no Brasil quanto em países da América Latina. O PBF era igualmente, segundo o mesmo estudo, um dos 10 melhores, se comparado às iniciativas de nações em desenvolvimento no mundo. A mídia corporativa, além de silenciar sobre essas avaliações, mantinha a posição de crítica preconceituosa ao programa.

Em 2011, o Brasil se tornou a sexta economia do mundo, superando o Reino Unido. Em 2014, a taxa de desemprego era de 4,8%, a menor desde 2002, o que fazia com que se vivesse quase uma situação de pleno emprego. É importante

⁹ Cinco dos seis ex-integrantes da Ascom citaram a falta de verbas como um dos grandes problemas que enfrentaram para a adequada realização do trabalho.

¹⁰ Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Ela regulamentava o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública. Esta legislação foi substituída pela nova lei de licitações nº 14.133/2021, que inaugura um novo regime jurídico e pretende dar mais agilidade aos processos.

¹¹ O referido escândalo estourou em 6 de junho de 2005, quando o deputado federal Roberto Jefferson disse ao jornal *Folha de S. Paulo* que o Partido dos Trabalhadores (PT) pagou a vários deputados 30 mil reais por mês para votar em pautas do interesse da agremiação na Câmara dos Deputados. Os fundos supostamente vieram dos orçamentos de publicidade das empresas estatais, canalizados através de uma agência de publicidade de propriedade de Marcos Valério. A investigação envolveu membros do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), do Democratas (DEM), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e de sete outros partidos políticos, mas a mídia estigmatizou apenas o PT.

¹² *Ibidem*.

¹³ Citado por Garcia, Roseli. *No Rastro do Bolsa Família*. São Paulo: Chiado Editora, 2016, p.15.

frisar que estes empregos eram com carteira assinada e parte deles envolvia egressos do PBF. Na época, esses números eram facilmente localizados no portal do MDS e atendiam a uma das críticas permanentes feitas pela mídia ao programa: as portas de saída. Nos dias atuais, tais informações não se encontram mais disponíveis no site do Ministério da Cidadania.¹⁴ Também em 2014, o Brasil saiu do Mapa da Fome da ONU atestando o alcance e o sucesso do PBF que, no decorrer de 15 anos, conseguiu reduzir em 82% a população de brasileiros considerados em situação de subalimentação. A redução estava incluída entre os Objetivos do Milênio da ONU e fez com que a FAO indicasse o país como exemplo a ser seguido no tema.

Dissecados em todos os seus aspectos por especialistas, o PBF nunca deixou de sofrer ataques por puro desconhecimento, ideologia ou crenças em mitos que não se sustentavam. Foram os casos das falácias de o PBF provocava “efeito preguiça” nos beneficiários e que as mulheres teriam mais filhos para aumentar o valor do programa em módicos R\$ 32 (benefício variável referente a crianças e adolescentes de até 15 anos, em 2013).

A partir de 2016, quando o vice-presidente Michel Temer assumiu o governo, o MDS e o PBF passaram a enfrentar problemas, uma vez que o novo ocupante do Planalto sabidamente não nutria simpatias por eles. Em 2018, os rumores de que pretendia acabar com o PBF eram tantos, que Temer teve que desmentir o assunto durante sua participação na abertura do Fórum Econômico Mundial para a América Latina, que ocorria em São Paulo. “Eu não estou pregando isso”,¹⁵ disse em relação ao PBF.

“Estou pregando que haja uma evolução no trópico da responsabilidade social. Nós precisamos progredir e, por isso, lançamos muito recentemente um programa chamado Progredir, que é

¹⁴ Informações mencionadas nos depoimentos dos ex-integrantes da Ascom-MDS. Todas as informações do portal MDS nos governos Lula e Dilma não se encontram mais disponíveis nem no Ministério da Cidadania, que englobou o MDS, nem em nenhum outro sítio do governo federal, caracterizando um deliberado atentado em relação à memória da administração pública praticada pelas administrações Temer e Bolsonaro.

¹⁵ Temer quer “evolução” do Bolsa Família e sua posterior eliminação, in Repórter Brasil/TV Brasil. www.tvbrasil.org.br.15/03/2018. Último acesso em 20/08/2021.

para dar emprego aos filhos daqueles desfrutantes do Bolsa Família. Porque, ao longo do tempo esse pessoal vai se incluindo na sociedade e ao longo do tempo, digo eu, quem sabe, possamos eliminar essa questão do Bolsa Família".¹⁶ (grifo meu).

Em 2018, o Brasil retornou ao Mapa da Fome, da ONU, tornando-se caso único de país que em tão curto espaço de tempo - apenas quatro anos - voltou a uma situação que havia sido amplamente superada pelo PBF e pelas políticas sociais a ele associadas. Pouco depois do início da epidemia de covid-19 na China, em fins de 2019, já haviam ocorrido mais de 2 milhões de casos e 120 mil mortes no mundo. No Brasil, tinham sido registrados 21 mil casos confirmados e 1.200 mortes provocadas pelo vírus. Era de se esperar que o governo Bolsonaro lançasse mão de todos os instrumentos de gestão para enfrentar a pandemia. Não foi o que aconteceu. Werneck e Carvalho (2020)¹⁷ denunciaram essa situação, ao assinalarem que “a epidemia de COVID-19 encontra a população brasileira em situação de extrema vulnerabilidade, com altas taxas de desemprego e cortes profundos nas políticas sociais.” O último pagamento do PBF foi feito em 31/10/2021. De acordo com dados do Ministério da Economia, 14,6 milhões de famílias brasileiras eram atendidas pelo programa social, com um benefício médio mensal de R\$ 191.

2. A MÍDIA CONTRA O PBF

O reiterado preconceito dos proprietários e de jornalistas da mídia brasileira, controlada por seis famílias que integram a parcela mais rica da população¹⁸, contra o PBF fez com que a Ascom fosse obrigada a buscar novas ferramentas para divulgação. Além de se pautar por conceitos tradicionais do marketing público, como os enfatizados por Campos (2007), foi preciso inovar. Antes mesmo que os conceitos de marketing centrado no cidadão chegassem ao Brasil,

¹⁶ Idem.

¹⁷ Werneck, Guilherme Loureiro e Carvalho, Marília Sá. Pandemia de covid-19 no Brasil. Crônica de uma crise sanitária anunciada. in Cadernos de Saúde Pública da Fiocruz, 36 nº.5. Rio de Janeiro, Maio 2020.

Acessível em <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00068820>. Último acesso em 4/06/2022.

¹⁸ As famílias em questão são: Marinho (Globo), Macedo (Record), Saad (Band), Frias (Folha), Mesquita (Estado de S. Paulo) e Menin (CNN e Itatiaia). O empresário Rubens Menin é o mais recente integrante do time dos “barões” da mídia brasileira, com a CNN Brasil tendo sido inaugurada em 15/3/2020.

o que ocorreu com a obra seminal de Kotler e Lee (2008), algumas ações adotadas pela divulgação do PBF apontavam para esse caminho. Elas serão descritas a seguir.

No final de 2006, às sub-coordenações de Jornalismo, Publicidade, Relações Públicas e Eventos se somou a sub-coordenação de Tecnologia, voltada para a transformação do site do MDS em portal. Isso possibilitou que a Ascom realizasse duas ações pioneiras em termos de gestão pública: a criação da Rádio Mais Brasil e da TV Mais Brasil, ambas emissoras do MDS na web. Nelas, gestores municipais e os próprios beneficiários tinham acesso a todas as informações permanentemente atualizadas sobre o PBF, bem como a uma série de entrevistas, noticiário e até “novelinhas” abordando critérios para o recebimento do benefício, a importância das condicionalidades, direitos, deveres e cidadania. No próprio portal do MDS havia ainda uma área para que todos pudessem tirar dúvidas: gestores municipais, beneficiários, jornalistas do país e do exterior. O PBF sempre despertou muito interesse internacional e recebia permanentemente pedidos de informação de jornalistas dos mais diversos países.

Outra ação inovadora lembrada por ex-integrante da Ascom foi a capacitação de rádios comunitárias, parceria entre o MDS e a Unesco, para divulgar informações do interesse dos beneficiários do PBF, prevista, numa primeira fase, para abranger 500 emissoras comunitárias em todo o país. O objetivo era criar uma rede capaz de garantir que as informações do interesse dos beneficiários não dependessem apenas da mídia convencional, uma vez que esta mídia já havia se estabelecido numa postura de crítica e combate permanentes ao PBF. A primeira fase da capacitação foi cumprida, mas as demais canceladas, após o fim da gestão de Patrus Ananias, conforme relatado por três ex-integrantes da Ascom. Notícias sensacionalistas exploradas a exaustão pela mídia brasileira com o intuito de desconstruir o programa, no entanto, continuavam a ser veiculadas pela mídia. Um exemplo, como aponta Garcia (2016:79), é o caso do inusitado “Gato Billy”. Em 2009, um funcionário da Prefeitura de Antônio João, no Mato Grosso do Sul, registrou no cadastro do município, para fins de recebimento do PBF, uma criança de nome Billy da Silva Rosa. Como era norma do programa, antes dos seis meses de idade, uma equipe de saúde do município foi até a casa da criança,

que ainda não havia sido levada ao posto de saúde para vacinação. Ao chegarem à residência, descobriram que Billy, na verdade, era o gato e não uma criança da família, como indicavam as informações cadastrais. O funcionário perdeu o emprego e respondeu processo na Justiça. Mas o tratamento dado ao assunto foi tão desmedido que volta e meia a história era requeitada. Basta lembrar que três anos depois, em 06/11/2012, reportagem publicada pelo jornal O Globo, com supostamente novas descobertas, apenas recordava o caso, sem citar as penalidades sofridas pelo funcionário fraudador.¹⁹

Mesmo em 2014 o PBF tendo o que pode ser denominado o coroamento de suas ações, uma vez que foi o responsável direto pelo Brasil ter saído do Mapa da Fome, elaborado pela ONU, o assunto foi praticamente desconhecido pela mídia. Tanto que mereceu apenas 38 segundos na edição do Jornal Nacional de 16/9/2014, sem direito a entrevista com o ex-presidente Lula, com a presidente Dilma ou com a então titular do MDS, Tereza Campello. Um assunto de tamanha relevância mereceu tempo inferior ao dedicado às previsões meteorológicas por parte do principal telejornal da TV brasileira. Nenhum veículo da mídia corporativa deu manchete ou chamada de primeira página para o assunto que era, desde o início da República, o principal problema enfrentado por enormes contingentes da população brasileira.

À medida que o final do segundo governo Lula se aproximava, o combate ao PBF pela mídia se tornou mais intenso ainda, exigindo posicionamentos firmes e a abertura de novos espaços de denúncia sobre o que estava acontecendo. Exemplo disso se deu em relação à reportagem publicada pela revista Veja, edição de 27/1/2010, intitulada “Bolsa-Cabresto”. Conforme relatado por Garcia (2016:88), a revista semanal da editora Abril tentou transformar uma medida de rotina - a revisão cadastral do PBF a cada dois anos -, em ação eleitoreira por parte do ministério e por consequência do próprio governo Lula. A suposta medida eleitoreira nada mais era do que a colocação em prática da instrução normativa nº 34, introduzida pelo decreto nº 6.392, de 12 de março de 2008. Como de nada adiantou os responsáveis pela Ascom solicitarem retificação e pedido de resposta à direção da revista e como outros veículos passaram a repetir a mesma notícia

¹⁹ Idem.

sem levar em conta os esclarecimentos do MDS, a solução foi denunciar o cerceamento ao direito de resposta e a má fé destes veículos através de artigo publicado no site Observatório da Imprensa. A Ascom do MDS foi a primeira no governo federal a utilizar o espaço do Observatório da Imprensa²⁰ para denunciar o mau jornalismo que estava sendo praticado por vários veículos brasileiros nacionais e regionais.

Se a mídia corporativa tivesse pretendido fazer jornalismo, pautas interessantes e importantes nunca faltaram em relação ao PBF. Exemplos? A criação do barco-agência, para facilitar o recebimento do benefício por ribeirinhos e moradores distantes dos centros urbanos no Amazonas e no Pará; a inclusão bancária de milhões de brasileiros, através do cartão PBF/CEF; o empoderamento proporcionado às mulheres pelo benefício pago diretamente a elas; o aumento de um centímetro a mais por ano no crescimento médio das crianças nordestinas que recebiam o benefício; o desenvolvimento do comércio local em pequenas e médias comunidades do interior ou mesmo da periferia das metrópoles brasileiras; os milhares de beneficiários que, a cada mês, devolviam, por conta própria, o cartão do programa, por terem melhorado de vida; histórias de sucesso de beneficiários que frequentaram cursos de qualificação promovidos pelo MDS voltados para a construção civil e o turismo ou o crescente número de jovens beneficiários que eram aprovados em curso universitários.²¹ O descarte sumário destas pautas, no entanto, era compatível com os preconceitos nutridos “pela

²⁰ O website do Observatório da Imprensa (www.observatoriodaimprensa.com.br) foi lançado em abril de 1996, tendo o jornalista Alberto Dines como seu editor. Foi uma iniciativa pioneira do Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo (Projor) e um projeto original do Laboratório de Estudos Avançados em Jornalismo (Labjor) da Universidade Estadual de Campinas. Entidade civil não governamental, não corporativa e não partidária, ele pretende acompanhar, juntamente a outras organizações da sociedade civil, o desempenho da mídia brasileira.

²¹ Essas foram algumas pautas lembradas pelos ex-integrantes da Ascom em seus depoimentos.

mídia e pela elite do atraso brasileiras, que nunca aceitaram um presidente de origem nordestina e pobre e o fato dele ter incluído os pobres no orçamento.”²²

Mesmo Dilma Rousseff tendo dado continuidade ao PBF e a então ministra do MDS, Teresa Campello, avançado em vários aspectos na sua gestão, a exemplo da ampliação do processo de busca ativa em relação aos segmentos mais pobres, houve significativo retrocesso no que diz respeito às ações de comunicação e marketing. De acordo com o depoimento de dois ex-integrantes da Ascom, a avaliação da ministra era que tanto a Pasta quanto o PBF estavam consolidados e dispensavam ações adicionais. Indicativo disso é que no livro *Programa Bolsa Família, uma década de inclusão e cidadania*, organizado por ela e por Marcelo Cortês Neri, em nenhum dos seus 29 capítulos há qualquer abordagem envolvendo o item comunicação/divulgação do PBF.²³ Em outras palavras, é como se o programa tivesse prescindido de quaisquer ações de comunicação e marketing públicos e os embates da mídia contra ele nunca tivessem existido e nem continuassem acontecendo.

Em dezembro de 2019, o jornal Folha de S. Paulo, em notícia veiculada na coluna Paineis, dava sequência aos preconceitos e críticas contra o PBF, ao informar que o governo Bolsonaro pretendia, a partir de 2020, começar a “desmamar” os beneficiários do programa.²⁴ Sem citar quem foi ouvido, o jornal paulista afirmava que a ideia era ir reduzindo o valor pago para os beneficiários assim que arranjassem emprego. Não ocorreu sequer ao ombudsman da Folha de S. Paulo ou a qualquer de seus jornalistas questionar o uso altamente pejorativo do termo “desmamar” em relação aos mais pobres e, menos ainda, perguntar às autoridades econômicas do governo federal quando a tal geração de empregos teria início. Isso porque a agenda ultraliberal colocada em prática por Temer e ampliada por Bolsonaro, apontava para direção oposta: um em cada três brasileiros em condições de trabalhar estava desempregado e a precarização do trabalho avançava de forma acelerada. Igualmente não se viu nenhum leitor da Folha de S. Paulo

²² A avaliação é do sociólogo Jessé Souza. Para um aprofundamento sobre o tema, consultar, de sua autoria, *A Elite do Atraso. Da Escravidão à Lava Jato*. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

²³ CAMPELO, Tereza; NERI, Marcelo. *Programa Bolsa Família, uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Governo Federal, 2013. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=20408. Último acesso em 30/10/2021.

²⁴ Citado por Carrato, Angela, in “Ódio ao Bolsa Família e ‘doações’ natalinas revelam a cara da ‘gente de bem’”. *Viomundo*, 23/12/2019. Disponível em www.viomundo.com.br. Último acesso em 11/02/2022.

ou de qualquer outro veículo indignado com o tratamento injusto e desrespeitoso adotado pelo jornal e pelo governo contra os mais pobres.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PBF foi um programa vitorioso. Ele enfrentou o preconceito e o ódio que a “elite do atraso” brasileira nutre contra os pobres. Pelo exposto, no entanto, é possível verificar que, além desse aspecto, outro problema igualmente grave marcou o programa. Ele diz respeito aos recursos insuficientes disponibilizados para a Ascom realizar o seu trabalho. Não é razoável que um programa da importância do BF contasse com uma única campanha semestral no rádio e na televisão. Sem ações de divulgação continuadas, não se fixam conceitos e muito menos é possível ampliar o conhecimento das pessoas (beneficiários e sociedade em geral) sobre o que está sendo realizado pela administração pública. Realizar uma campanha a cada seis meses é quase igual a não se fazer nada. Some-se a isso que a falta de informação ou informação insuficiente para um público tão amplo transforma-se em campo fértil para distorções.

A criação da Rádio Mais Brasil e da TV Mais Brasil mostraram-se importantes e inovadoras para enfrentar o sistemático boicote da mídia corporativa ao PBF. Já a dificuldade de o próprio beneficiário ser alcançado por essas informações poderia ter sido em parte solucionada, com a entrada em cena da rede de rádios comunitárias capacitadas para esse trabalho. Tal rede começava a funcionar e não teve seguimento, mesmo em se tratando de um novo governo do PT. Estas situações evidenciam como a comunicação e o marketing ainda precisam passar a ser entendidos, por todos os níveis da administração pública, como partes integrantes do processo de gestão e não meros apêndices. Como a comunicação e o marketing lidam com atendimentos a demandas e contribuem para a divulgação/entendimento de novos conceitos, a lembrança do que foi feito permanece, mesmo após os programas aos quais se referiam deixarem de existir.

Apesar de todas as dificuldades e problemas apontados, há por parte da sociedade brasileira, nos dias atuais, compreensão de que o PBF não se tratou de simplesmente dar dinheiro para os pobres. De forma autoritária, arbitrária e eleitoreira, Bolsonaro extinguiu um programa eficiente e vitorioso, mas é inegável que, num futuro próximo, uma política pública voltada para a superação da pobreza precisará ser novamente

adotada. Momento em que se espera não seja necessário começar do zero. É possível partir de onde o PBF foi interrompido, levando-se em conta acertos e erros.

Referências bibliográficas

CAMPOS, Antônio Guimarães. *Considerações sobre a Aplicação do Marketing ao Setor Público*. In. VI Congresso de Administração, 2007, Alfenas-MG. Unifenas - Coordenação de Extensão. V.1, p. 8-48.

KOTLER, Philip; LEE, Nancy. *Marketing no Setor Público*. Porto Alegre: Bookman, 2008.

KOTLER, Philip. *Marketing 3.0: as forças que estão definindo o novo marketing centrado no ser humano*. São Paulo: Elsevier, 2010.

LAVINAS, Lena; GARCIA, Eduardo Henrique. *Programas Sociais de combate à fome. O legado dos anos de estabilização econômica*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/ IPEA, 2004.

McKENNA, Regis. *Estratégias de marketing em tempos de crise*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989.

REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Allesandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa Família: Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

ZIMMERMANN, C. R. “Os programas sociais sob a ótica dos Direitos humanos: o caso do Bolsa Família do Governo Lula no Brasil”. *Revista internacional de direitos humanos*, São Paulo, n. 4, ano 3, 2006.

