



MARINA DAS DORES LIMA

**Política pública ou assistencialismo? Como o Bolsa Família é
retratado pelo Jornal Folha de S. Paulo**

Lavras - MG

2021

MARINA DAS DORES LIMA

POLÍTICA PÚBLICA OU ASSISTENCIALISMO? Como o Programa Bolsa Família é retratado pelo Jornal Folha de S. Paulo

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Prof^ª Dr^ª Camila Maria Risso Sales
Orientadora

Lavras - MG

2021

MARINA DAS DORES LIMA

POLÍTICA PÚBLICA OU ASSISTENCIALISMO? Como o Programa Bolsa Família é retratado pelo Jornal Folha de S. Paulo

PUBLIC POLICY OR ASSISTANCE? How the Bolsa Família Program is portrayed by Folha de S. Paulo Newspaper

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Aprovada em 03 de dezembro de 2021

Dr^a Camila Maria Risso Sales UFLA

Dr^a Julia Moretto Amancio UFLA

Prof^a Dr^a Camila Maria Risso Sales

Orientadora

Lavras - MG

2021

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, primeiramente, que me deu força em toda a minha caminhada para concluir esta etapa de minha vida.

Gostaria de agradecer especialmente, meus pais Neide Lourdes da Costa Lima e Sebastião de Lima que sempre me apoiaram com tudo que eu precisei durante a minha vida e serviram de alicerce para as minhas realizações, também gostaria de agradecer ao meu irmão Miguel Augusto de Lima pela amizade e atenção nos momentos que sempre precisei.

E agradecer também aos demais familiares e amigos, que me incentivaram e fizeram parte dessa minha caminhada.

Deixo um agradecimento especial a minha orientadora Prof.^a Dr^a Camila Maria Risso Sales, pelo incentivo e pela dedicação do seu escasso tempo ao meu projeto de pesquisa, por sempre estar presente para indicar a direção correta que o trabalho deveria tomar. As suas valiosas indicações fizeram toda diferença.

Por último gostaria de agradecer à Universidade Federal de Lavras e a todos os professores do meu curso pela elevada qualidade do ensino oferecido.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar como o Programa Bolsa Família (PBF) é retratado pelo conteúdo opinativo da imprensa brasileira. O programa foi desenvolvido com objetivo de promover proteção social às famílias que se encontram em situação de pobreza e vulnerabilidade, oferecendo renda complementar e consolidando os direitos sociais, como o acesso à educação e a saúde de qualidade. Desde quando o programa começou a ser implementado passou por diversas críticas da sociedade e os canais de comunicação criaram imagens a seu respeito. Por isso, o objetivo é compreender como o Bolsa Família foi tratado pelos veículos de comunicação, como objeto privilegiado do noticiário nacional. No caso dessa pesquisa foi escolhido o jornal Folha de S. Paulo. O recorte temporal foram os anos de 2014 e 2018 por serem anos eleitorais. Como o objetivo é compreender as imagens criadas e veiculadas pela imprensa através do conteúdo opinativo foram selecionados os editoriais que trataram do tema nos anos estabelecidos. Trata-se de uma pesquisa documental e a metodologia empregada foi a análise de conteúdo.

Palavras-chaves: Política pública, bolsa família, assistencialismo.

ABSTRACT

This work aims to analyze how the Bolsa Familia Program (PBF) is portrayed by the opinion content of the Brazilian press. The program was developed with the objective of promoting social protection to families that are in a situation of poverty and vulnerability, offering complementary income and consolidating social rights, such as access to education and quality healthcare. Since when the program began to be implemented, it has undergone several criticisms from society and the communication channels have created images about it. Therefore, the objective is to understand how Bolsa Familia was treated by the media as a privileged object of the national news. In the case of this research, the newspaper Folha de S. Paulo was chosen. The time frame was the years 2014 and 2018 as they are electoral years. As the objective is to understand the images created and published by the press through the opinionated content, editorials that dealt with the theme in the established years were selected. This is a documentary research and the methodology used was content analysis.

Keywords: Public policy, family allowance, assistance.

LISTA DE SIGLAS

CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CCT	Conditional Cash Transfer
FSP	Folha de S. Paulo
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
PBF	Programa Bolsa Família
PT	Partido trabalhista
PSDB	Partido Social Democracia Brasileiro
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	7
1.1	Objetivo geral.....	9
1.2	Objetivo específicos.....	9
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	10
2.1	O Programa Bolsa família.....	10
2.2	Políticas Públicas e definição de agenda.....	13
3	METODOLOGIA.....	19
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	20
4.1	Os editoriais sobre o PBF e as eleições de 2014.....	20
4.2	Os editoriais sobre o PBF e as eleições de 2018.....	24
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	31
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	35

1. INTRODUÇÃO

Esse trabalho abrange a temática de políticas públicas e trata especificamente da relação entre o Programa Bolsa Família e os meios de comunicação, que são temas presentes no cotidiano da sociedade e que possui influências internas e externas. As políticas públicas são instrumentos de ação do Estado sobre a sociedade civil, o Estado promove políticas públicas para mudar a realidade de determinado público-alvo para conseguir o desenvolvimento social e o bem-estar dos cidadãos.

O Programa Bolsa Família (PBF) foi consolidado em outubro de 2003, como uma política pública nacional com foco em diminuir a pobreza e garantir que as famílias em situação de vulnerabilidade tenham acesso a renda complementar e também aos direitos sociais. Este é uma política pública nacional que repercute no cotidiano da sociedade e, por isso também na imprensa nacional.

O programa foi desenvolvido com o objetivo de enfrentar a pobreza, garantir o acesso das famílias vulneráveis através de uma renda complementar e também consolidar os direitos sociais, para que as famílias tenham acesso à educação e a saúde de qualidade. O PBF foi, posteriormente, regulamentado pela Lei nº 10.836 de 2004 e garantiu a inclusão social de famílias brasileiras promovendo o desenvolvimento econômico e social do país.

Para receber o benefício é necessário que as famílias sigam as condições estabelecidas, como o acompanhamento médico e de assistência social, e os filhos devem ter frequência nas aulas. Essas condições possibilitam que a parcela que necessita do PBF seja inserida na sociedade e com direitos sociais. Por isso, classifica-se como um programa de transferência de renda condicionado, ou seja, existem condições que os beneficiários e beneficiárias precisam cumprir. O cumprimento das condicionalidades era o fator chave para que as crianças e adolescentes frequentassem mais a escola e os postos de saúde, desviando os seus caminhos do trabalho escravo infantil e tentando romper o ciclo da pobreza (ORTIZ, CAMARGO, 2016).

Toda política pública desde o desenvolvimento e a implementação conta com diversas influências externas e internas. No período de tomada de decisão do PBF e até hoje, foram criados diversos rumores sobre o efeito do programa, uma vez que este conta com o repasse de benefícios monetários para as famílias que se enquadravam em pobreza extrema.

Um dos rumores sobre o programa é que as famílias beneficiárias poderiam ter mais filhos a fim de ter acesso a um maior volume dos recursos. Outro mito bem propagado é que o Bolsa Família iria acomodar as famílias, fazendo com que elas ficassem dependentes do recurso e isso iria fazer com que a procura de emprego entre os beneficiários adultos diminuísse.

A maioria desses rumores formam imagens negativas a respeito do programa e foram propagados também através dos veículos de informação nacional, tais como a televisão aberta e os jornais impressos. Nesse sentido, podemos notar a capacidade de intervenção da mídia, nas atividades humanas, tanto como fonte de trabalho, de informação, entretenimento e também como meio de interação social. Estes meios possuem uma importância que não pode ser ignorada, visto que se tornaram o canal mais importante de circulação de informação e comunicação.

No campo político, essa intervenção não é diferente, pois através dos veículos de comunicação, os discursos ganham visibilidade perante a sociedade. Atualmente, a globalização e a tecnologia favoreceram a criação de espaços, para que a mídia tornasse os acontecimentos conhecidos globalmente.

No aspecto político, os meios de comunicação servem de mediadores entre os candidatos e os eleitores e entre o Estado e a sociedade. As novas tecnologias de comunicação e informação se tornam ferramentas para a busca de poder dos atores políticos e circulação de informação política, sendo que a mídia influencia as decisões políticas e vice e versa.

A pesquisa dessa monografia tem como objetivo central identificar como o Programa Bolsa Família é retratado pela imprensa brasileira, compreender a dinâmica dessa relação entre a mídia e a política, como ele foi retratado no período de disputa presidencial dos anos de 2014 e 2018 pelo conteúdo opinativo do jornal, seus editoriais, no caso. Ao longo deste estudo é possível interpretar que o campo político e o da mídia se influenciam mutuamente, as relações de poder nos processos eleitorais geram conflitos e, conseqüentemente torna-se notícias. E o Bolsa Família foi um tema largamente discutido nos dois últimos pleitos.

Para compreender tal fenômeno, analisou-se a cobertura do jornal impresso, a Folha de S. Paulo (FSP). Este foi escolhido por ser o jornal de maior circulação no Brasil. Os editoriais, são o espaço em que o veículo de comunicação expressa sua opinião. O recorte temporal será estabelecido pelos anos de 2014 e 2018, por se tratarem de anos eleitorais em que ocorre a disputa presidencial. A motivação dessa escolha e o período de observação foram determinados

pela abordagem da mídia sobre o PBF e pelos partidos que estavam disputando, uma vez que o programa foi enquadrado diversas vezes com características negativas, mas também como objeto de barganha eleitoral.

1.1 Objetivo geral

Analisar a relação à mídia e a política no que tange ao programa Bolsa Família e as imagens vinculadas no conteúdo opinativo do jornal Folha de S. Paulo.

1.2 Objetivos específicos

- Fazer um levantamento sobre o histórico do Programa Bolsa Família e da relação da mídia com a política na elaboração de imagens sobre políticas públicas.
- Analisar os editoriais da FSP nos anos 2014 e 2018 que trataram do programa verificando a conexão entre a imagem do PBF e a questão eleitoral.
- Discutir a importância dos meios de comunicação na elaboração, implementação e acompanhamento das políticas públicas.

A pesquisa fundamenta-se na importância de compreender como a imprensa atua na construção de imagens e como esta veicula processos políticos relevantes, considerando, nesse caso, o Programa Bolsa Família, principalmente na controvérsia entre política pública e assistencialismo, com a intenção de contribuir para o debate sobre a política brasileira, administração pública e a imagem de políticas públicas, analisando e comparando a cobertura midiática sobre o programa.

Trata-se de pesquisa descritiva de caráter qualitativo, utilizando a abordagem de análise de conteúdo (BARDIN, 2016). Os processos e procedimentos metodológicos podem ser descritos da seguinte forma: a pesquisa é de tipo bibliográfico e documental, recorrendo-se, portanto, a fontes primárias numa abordagem qualitativa. O veículo de comunicação escolhido é os editoriais do jornal Folha de S. Paulo.

Os editoriais foram selecionados através da ferramenta de busca avançada no próprio jornal por meio da combinação das palavras-chaves: Brasil, Bolsa Família e transferência de renda. O recorte temporal estabelecido, foram os períodos de disputa eleitoral de 2014 e de 2018. Sendo assim, foram encontrados 13 editoriais que compõem o *corpus* de pesquisa e serão analisados em profundidade.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O Programa Bolsa família

No início do governo Lula a partir de janeiro 2003, foi criado um grupo de trabalho para elaborar o projeto de um programa que deveria ser capaz de amenizar a situação de pobreza das famílias beneficiárias e estimular o acesso do público-alvo nas redes públicas de saúde e de educação, e garantir direitos sociais básicos, e conseqüentemente promover o desenvolvimento social e econômico do país (CAMPELLO, 2013).

O PBF traduz uma ação do Estado na busca de satisfazer os anseios da sociedade, uma vez que o Estado brasileiro precisa combater a desigualdade social a fim de promover o desenvolvimento no seu aspecto amplo (social, econômico e humano), diante de um quadro de concentração de renda e baixos indicadores sociais no país, que requerem medidas de transferência e distribuição de renda (ORTIZ, CAMARGO, 2016, p.5).

Por outro lado, a criação do Programa Bolsa Família não foi aceita com facilidade pela sociedade, uma vez que iria funcionar com repasse de benefícios monetários para as famílias que se enquadravam em pobreza extrema, e surgiram diversos mitos a respeito do programa.

O Programa Bolsa Família (PBF) foi consolidado em outubro de 2003, segundo a autora Campello (2013), como uma política pública nacional com foco em acabar com a pobreza e garantir que as famílias em situação de vulnerabilidade tivessem acesso a uma renda complementar e também outros direitos sociais. As políticas públicas são ferramentas de ação do Estado sobre alguma necessidade da sociedade, são basicamente, o Estado implementando o projeto de governo, por meio de programas.

Uma das normas que a Constituição Federal estabeleceu é que o Estado Brasileiro tem como objetivo fundamental a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, então a política do Programa Bolsa Família contribuiria para alcançar esses objetivos. No texto constitucional:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 2004).

O Programa tem como norte a inclusão social e o desenvolvimento econômico do País, além disso, para melhor consolidá-lo foi necessário a integração de políticas de educação, saúde

e assistencial social, desde o acompanhamento e atendimento médico do público-alvo pelos serviços de saúde do Governo, como também a questão da educação, uma vez que as trajetórias educacionais das crianças mais pobres continham altos índices de evasão, repetência e defasagem idade-série, pois dessa maneira conseguiria contribuir para a interrupção do ciclo da pobreza (CAMPELLO, 2013). O programa possui tais condicionalidades que garantem acesso aos serviços de saúde e educação com qualidade.

Traço característico de desenho do BF, frequentemente destacado pelos analistas acadêmicos, são chamadas “condicionalidades” do programa em termos de frequência a escola e cuidados com a saúde. Trata-se de um traço essencial do programa do ponto de vista conceitual e estratégico, pois permitiria que o BF não somente aliviasse a pobreza presente, mas operasse no sentido de romper o círculo vicioso da pobreza mais adiante (ROCHA, 2011, p. 133).

Para a autora Bichir (2010) PBF prevê condicionalidades, como o acompanhamento médico de grávidas e a frequência escolar de discentes da educação básica e o cumprimento de cuidados básicos de saúde, como a vacinação. Estes requisitos têm como intuito garantir a saúde e educação para os beneficiários e fomentar o desenvolvimento de capital humano no longo prazo, apoiando-se na ideia de transversalidade de políticas sociais. Estes programas oferecem suporte não somente para a falta de renda – causa das múltiplas dimensões da pobreza – como também ao déficit de acessibilidade a outros bens e serviços, devido as condicionalidades do programa, atuando assim como uma ferramenta de inserção social.

Para conseguir alcançar todas as famílias em situação de pobreza foi necessário consolidar o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) com o objetivo de unificar a base de dados e facilitar a gestão do Bolsa Família. Através, dele foi possível registrar informações de famílias com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo, e possibilitar o registro administrativo para nortear as ações do PBF. O Decreto nº 6.135 de 2007 aperfeiçoou o CadÚnico com uma melhoria nos processos, instrumentos e competências dos entes federados. O programa desde a sua criação por suas dimensões e importância sempre foi considerado relevante em períodos eleitorais (PAIVA, et al. 2013).

O cadastro passou a ser utilizado por diversos programas e ações sociais para orientar os procedimentos e alcançar o público-alvo, como Carteira do Idoso, Programa Brasil Alfabetizado, isenção de taxa de concursos públicos, Programa Próximo Passo, Programa de Cisternas, Minha Casa, Minha Vida, e tarifa social de energia elétrica. O CadÚnico e o PBF possuem uma estrutura descentralizada da assistência social, dessa maneira, foi possível

estabelecer uma parceria com os governos estaduais e municipais e permite aproximação da realidade social local (PAIVA, et al. 2013).

No período de 2005 a 2006, foi estabelecido a institucionalização do papel dos entes federados na gestão do programa, com a assinatura de adesão por praticamente todos os municípios brasileiros e a criação de um instrumento que mensura a gestão do município que é o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) que está associado à transferência mensal de recursos financeiros para apoio à gestão. Houve também a edição de um conjunto de normas específicas sobre a concessão e pagamento de benefícios e disciplinando como seria o acompanhamento das condicionalidades, contando assim com a articulação com o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde. Isto posto, houve uma expansão do número de famílias atendidas pelo programa, proporcionada pela qualidade e cobertura do Cadastro Único (CadÚnico), neste mesmo período foi possível alcançar mais famílias devido a cobertura do cadastro, e por ter uma rede ampla de pagamentos operada pela Caixa Econômica Federal. Tal instrumento registra informações de famílias com renda familiar per capita até meio salário mínimo, tendo como objetivo fornecer apoio ao Programa Bolsa Família (PAIVA, et al. 2013). Isso mostra que, ao contrário do senso comum, o programa tem uma estrutura de controle muito bem estabelecida.

Entre 2009 a 2010, ocorreu a revisão do cadastro das famílias que eram beneficiadas no programa e que estavam há mais de dois anos sem atualizar. No final de 2010, o PBF havia alcançado 13 milhões de famílias, que teve um papel efetivo na redução da extrema pobreza e na desigualdade de rendimentos (PAIVA, et al. 2013). O Programa Bolsa Família contribuiu não somente com o intuito de reduzir a pobreza, mas também para favoreceu as famílias beneficentes condições de vida dignas, como o acesso aos direitos sociais: educação e saúde, inserindo os jovens no ensino público e diminuindo a taxa de mortalidade infantil.

O Brasil apresentava, antes do Programa Bolsa Família, um ciclo da pobreza preocupante de famílias de baixa renda, que ficavam mais excluídas no acesso aos serviços públicos de saúde e educação. E diante deste problema, o Estado Brasileiro, ao tentar assumir seu papel de Welfare State, conforme ditames dos dispositivos constitucionais - a promoção da Justiça Social e da assistência social, buscou atuar diretamente na questão da pobreza, não apenas transferindo renda monetária para as famílias, mas, também condicionando os cidadãos mais pobres a buscarem e terem acesso a serviços públicos, como saúde e educação, para mudar o quadro e a realidade nessas áreas. Mais especificamente, buscou diminuir a taxa de mortalidade infantil e reduzir a evasão escolar (ORTIZ, CAMARGO, 2016, p. 84).

Segundo Ortiz e Camargo (2016) o Bolsa Família é considerado como um programa de transferência direta de renda, com a intenção de combater a desigualdade social e oferecer benefícios as famílias em situação de pobreza extrema em todo o país, entretanto por ter as condições que são impostas as famílias, é uma política pública compensatória.

O Programa Bolsa Família tem se afirmado com uma experiência bem-sucedida devido à sua ampla cobertura e ótima focalização, e também aos relevantes impactos sobre as condições de vida da população beneficiária. Muitos pontos positivos foram destacados pelas inúmeras avaliações do programa: cumpriram-se os objetivos fixados e avançou-se em muitos aspectos não previstos. É uma história de sucesso das políticas sociais brasileiras, organizadas no que elas têm de melhor em termos de modelo de gestão, de sistemas de informação, de integração das políticas sociais numa perspectiva intersetorial, de cooperação federativa, e de compromisso social e profissional de um amplo conjunto de servidores públicos dos três níveis de governo (CAMPELLO, 2013, p. 23).

2.3 Políticas Públicas e definição de agenda

O processo de criação de uma política pública envolve um ciclo, desde a formação de agenda pública até a implementação da política na sociedade, e ocorre ao final do processo, a avaliação e os ajustes necessários (RUA, 2009). A política pública pode ser entendida:

Política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

A formação de agenda de política pública do Governo envolve os interesses e preocupações da sociedade, porém alguns temas ganham mais destaque do que outros e o governo concentra mais atenção nesses durante um período de tempo.

Uma agenda de políticas consiste em uma lista de prioridades inicialmente estabelecidas, às quais os governos devem dedicar suas energias e atenções, e entre as quais os atores lutam arduamente para incluir as questões de seu interesse. A agenda de políticas resulta de um processo pouco sistemático, extremamente competitivo, pelo qual se extrai, do conjunto de temas que poderiam ocupar as atenções do governo, aquelas questões que serão efetivamente tratadas (RUA, 2009, p. 62).

A teoria sobre agenda-setting estuda sobre a capacidade dos meios de comunicação influenciarem na organização da agenda de políticas. Busca analisar o quanto a mídia determina

aquilo que discutimos e pensamos, na perspectiva de como determinados temas e problemas são priorizados mediante aos outros (CASTRO, 2014).

Apesar da inegável centralidade da mídia na sociedade contemporânea, ela e a política formam dois campos diferentes, guardando certo grau de autonomia, sendo que a influência de um sobre o outro se torna um “processo de mão dupla”. A maior participação dos meios de comunicação estaria ancorada na formação do capital político. A visibilidade na mídia confere um capital que pode ser convertido em votos ou status político, dois importantes fatores para os atores que atuam dentro no campo político (PENTEADO, FORTUNADO, 2015, p. 134).

Os estudos a respeito de agenda-setting possibilitam identificar quais temas ou problemas que possuem prioridade em detrimento de outros quando o governo determina uma agenda política. Após estudos sobre o processo de agenda-setting foram identificados três linhas de agenda: (1) agenda midiática - o principal objeto de estudo é a seleção dos assuntos que são notícias e enfatizados pelos veículos de comunicação de massa: (2) agenda pública, é conduzido pelos temas que o público geral considera importante: (3) agenda das políticas públicas ou agenda governamental, orientado pelo processo de percepção e hierarquização dos problemas que chamam atenção dos formuladores de políticas. No início dos anos 1980, foi possível perceber a influência de uma agenda na outra, questões que surgiram a partir da seleção da agenda midiática influenciam diretamente na agenda pública, e dessa maneira pode se consolidar na agenda das políticas públicas. A agenda midiática e a agenda da opinião pública possuem maior importância no campo da comunicação (CAPELLA, BRASIL, 2018).

A influência dos meios de comunicação também é particularmente sensível num momento crucial do jogo político, a definição de agenda. A pauta de questões relevantes, postas para a deliberação pública, é em grande parte condicionada pela visibilidade de cada questão nos meios de comunicação. Dito de outra maneira, a mídia possui a capacidade de formular as preocupações públicas. O impacto da definição de agenda pelos meios é perceptível não apenas no cidadão comum, que tende a entender como mais importantes as questões destacadas pelos meios de comunicação, mas também no comportamento de líderes políticos e de funcionários públicos, que se vêem na obrigação de dar uma resposta àquelas questões (MIGUEL, 2011, p. 170).

Os estudos sobre a agenda midiática nascem voltados ao entendimento do processo de seleção de notícias e os efeitos que estas podem causar no público, devido ao poder que a comunicação possui de apresentar ideias filtradas para o público, chamando a atenção dos indivíduos sobre determinadas questões presentes no debate público, devido ao modo como são caracterizadas e apresentadas ao público.

Sendo o Brasil uma sociedade em que os meios de comunicação possuem uma posição central nas relações sociais, a atuação dos seus veículos é relevante na configuração do jogo político e no exercício da hegemonia. Os discursos dos diversos atores políticos buscam, nos canais da mídia, espaço para legitimarem-se e ganharem força política perante a opinião pública. A visibilidade midiática das PP nos noticiários e seu enquadramento, ou mesmo da agenda política, são fatores que exercem influência (direta ou indireta) sobre os diferentes atores políticos que atuam no ciclo das PP (PENTEADO, FORTUNADO, 2015, p 132).

A causa e o efeito da veiculação midiática podem ter influência sobre o resultado eleitoral e, dessa maneira, a mídia passa a ser utilizada como um fator importante para a compreensão da opinião pública. Os enquadramentos sobre determinados temas que a mídia transmite para a sociedade, podem ser entendidos pelas pessoas como real e nesse momento ocorre a mudança de percepção social (MENDONÇA, TEMER, 2015).

A mídia é, nas sociedades contemporâneas, o principal instrumento de difusão das visões de mundo e dos projetos políticos; dito de outra forma, é o local em que estão expostas as diversas representações do mundo social, associadas aos diversos grupos e interesses presentes na sociedade. O problema é que os discursos que ela veicula não esgotam a pluralidade de perspectivas e interesses presente na sociedade (MIGUEL, 2011, p 163).

De acordo com os autores Capella e Brasil (2018) os estudos a respeito da formação de agenda de políticas públicas têm como objetivo explicar como um tema consegue chamar a atenção dos formuladores de política e dar origem a uma política pública. Mas, além disso, podemos pensar na influência que estas imagens têm a continuidade e na importância que determinada política pública terá para os governos. E, para distinguir quais os temas que têm importância na formulação da política pública, são separados dois níveis de agenda. Uma é a sistêmica e a outra institucional. A primeira apresenta-se quando um grupo passa a demandar alguma ação concreta com relação a um problema identificado ou quando os membros de uma comunidade política assumem que um problema existe e deve ser resolvido pelo governo. Mas, nem todas as questões levantadas pela sociedade se transformam em políticas públicas (ação governamental). A segunda agenda é sobre os temas que são importantes para quem toma as decisões dentro do governo.

Estudos da comunicação em massa procuravam entender a causa e o efeito da veiculação midiática e o resultado eleitoral e, dessa maneira, a mídia passa a ser utilizada como um fator importante para a compreensão da opinião pública. A relação entre o meio de comunicação, opinião pública e a formação de políticas públicas está envolvida a uma série de variáveis, no entanto, essas políticas interferem em determinadas questões/problemas com o intuito de

fomentar o desenvolvimento social e garantir a proteção social de todos ou daqueles que se enquadram em estado de vulnerabilidade.

A mídia fornece os esquemas narrativos que permitem interpretar os acontecimentos; na verdade, privilegia alguns destes esquemas, em detrimento de outros. Há, porém, uma dificuldade para operacionalizar o conceito: como trabalhar com o que não está posto, isto é, com os enquadramentos alternativos? Como ver aquilo a que não se dá visibilidade? Como perceber o que a mídia não mostrou, se é a mídia que nos mostra o mundo? O controle sobre a agenda e sobre a visibilidade dos diversos enquadramentos alicerça a centralidade dos meios de comunicação no processo político contemporâneo. Tal fato não passa despercebido dos agentes políticos, que hoje, em grande medida, orientam suas ações para o impacto presumível na mídia (MIGUEL, 2011, p. 171).

Políticas públicas são responsabilidade do Estado, desde a sua implementação e manutenção até todo o processo de decisão que envolve os órgãos públicos e os mais diversos agentes da sociedade relacionados a política pública implementada (HÖFLING, 2001).

De acordo com Penteado e Fortunado (2015) desde a criação e implementação das políticas públicas, elas sofrem influências tanto internas, como dos agentes do Estado, da burocracia, de normas institucionais e de interesses políticos, mas, possuem também influências externas que são dos movimentos populares e da mídia. Além dessas influências, os fatores estruturais, como a cultura política e até mesmo a situação política interna e internacional contribuem para a construção de cenários acerca das políticas públicas.

Devido a esses diversos fatores que influenciam na formulação e implementação destas, podemos concluir que estas não são simples ferramentas do Estado. Diversos aspectos têm interferência em seu escopo e, mais ainda, as potencialidades que possuem, como a promoção do desenvolvimento social, melhoria na atuação do Estado, formação de capital político e atendimento de interesses de grupos específicos devem ser consideradas.

No Brasil, a Constituição de 1988 foi o grande marco das mudanças das características das políticas públicas, devido a vinculação da democratização nos processos decisórios, dessa maneira não permitindo que a centralização decisória e financeira fosse de cunho pessoal/político e que se estendesse em troca de favores com tendência clientelista, pois depois da Constituição de 1988 o processo de decisão das políticas públicas teve o apoio das agências públicas, e sociedade civil na implementação e controle da ação estatal (FARAH, 2001).

Desde o período de tomada de decisão sobre a política do Bolsa Família e até mesmo atualmente, foram criadas diferentes imagens sobre os efeitos deste programa e também enquadramentos em aspectos negativos.

Na mídia, circularam argumentos variados e não inteiramente congruentes. Editoriais, cartas ao editor e a chamada “imprensa investigativa”, de um lado, clamavam por mais eficiência, por um minucioso monitoramento para prevenir os chamados “vazamentos” (pessoas que estariam recebendo os benefícios indevidamente) e assegurar que os recipientes estariam de fato cumprindo as condicionalidades. Menos favorável ao programa, de outro lado, foi a tese de que ele teria um custo de oportunidade elevado – desviaria recursos de usos alternativos mais proveitosos, como a expansão e a melhoria da educação pública (KERSTENETZKY, 2009, p. 60).

Parte importante dessas imagens veiculadas através dos veículos de informação nacional, tais como a televisão aberta e os jornais fomentaram a criação de rumores sobre esta política. Nesse sentido, é notória a capacidade de intervenção da mídia, nas atividades humanas, tanto como fonte de trabalho, de informação, entretenimento e também como meio de interação social.

No campo político, essa intervenção não é diferente, pois através dos veículos de comunicação, os discursos ganham visibilidade e força perante a sociedade. Os meios de comunicação, servem de mediadores entre os candidatos e os eleitores e entre o Estado e a sociedade. Por outro lado, vivenciamos um contexto em que há o enfraquecimento dos partidos políticos como mecanismos de representação política e ideologias e as novas tecnologias de comunicação e informação se tornam ferramentas para a busca do poder dos atores políticos e circulação de informação política (PENTEADO, FORTUNADO, 2015).

3. METODOLOGIA

A pesquisa fundamenta-se na importância de compreender como a imprensa atua na construção de imagens e como esta veicula processos políticos relevantes, considerando nesse caso, o Programa Bolsa Família, principalmente na narrativa entre política pública e assistencialismo, na qual o mesmo é muitas vezes enquadrado como uma política pública que gera benefícios para as famílias e para o país, mas também é retratado como um programa que possui finalidade eleitoral, e contribui para que as famílias fiquem acomodadas.

A intenção da pesquisa é de contribuir para o debate sobre a política brasileira, administração pública e a imagem de políticas públicas, analisando e comparando a cobertura midiática sobre o programa. A metodologia utilizada é a da análise de conteúdo (BARDIN, 2016).

A pesquisa é descritiva e os processos e procedimentos metodológicos podem ser descritos da seguinte forma: a pesquisa é de tipo bibliográfico e documental, recorrendo-se, portanto, são fontes primárias numa abordagem qualitativa. A seleção dos textos foi realizada no banco de dados de veículo de mídia fazendo-se a amostra mais ampla possível seguindo as regras: 1) da exaustividade; 2) da representatividade; 3) da homogeneidade e 4) da pertinência para a construção do corpus de pesquisa.

O veículo de comunicação escolhido é os editoriais do jornal Folha de S. Paulo. Os editoriais foram selecionados através da ferramenta de busca avançada no próprio jornal por meio da combinação das palavras-chaves: Brasil, Bolsa Família e transferência de renda. O recorte temporal estabelecido, foram os períodos de disputa eleitoral de 2014 e de 2018. Sendo assim, foram selecionados 13 editoriais que compõem o *corpus* de pesquisa e serão analisados em profundidade.

A separação do conteúdo dos editoriais foi por meio da criação de categorias que pudessem enquadrar os editoriais. Para isso, esses foram lidos integralmente, mais de uma vez e foram selecionados trechos representativos dos textos, como unidades de registro para enquadramento nas categorias criadas.

Foram cinco categorias escolhidas que se enquadraram nos editoriais analisados, a categoria de assistencialismo, finalidade eleitoral, implementação fiscalização e continuidade do programa, debate orçamentário e negligência do Governo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Foi possível compreender, até aqui as linhas gerais do conteúdo opinativo publicado por um dos mais importantes veículos da imprensa brasileira, o jornal Folha de S. Paulo. Desta forma, podemos dizer que o Bolsa Família aparece vinculado principalmente em algumas grandes narrativas: uma que coloca o programa sob a ótica de assistencialismo e finalidade eleitoral, outra que enfatiza a importância da implementação fiscalização e continuidade do programa. Há destaque também para a questão orçamentária, e também para a negligência do governo para lidar com o Programa Bolsa Família.

O jornal escolhido para a pesquisa foi a Folha de S. Paulo. A partir dos editoriais selecionados entre o período eleitoral dos anos de 2014 a 2018 foi possível compreender que algumas questões se relacionam ao Programa Bolsa Família e o tratamento que este teve por parte da imprensa. A seguir descrevemos de maneira detalhada como foi este tratamento a partir da análise do *corpus* da pesquisa.

4.1 Os editoriais sobre o PBF e as eleições de 2014

Os textos selecionados deram-se por meio da combinação das palavras-chaves: Brasil, Bolsa Família e transferência de renda. Foram selecionados seis editoriais do ano 2014.

O primeiro o editorial “Clientes sem Futuro” publicado em 12 de janeiro de 2014 mostra-se que o programa Bolsa Família, de acordo com o editorial estava contribuindo “para incluir e manter jovens na escola, mas sua real emancipação exigiria muito mais inovação social” (CLIENTES, 2014). Segundo as palavras do jornal Folha de S. Paulo, o Bolsa Família:

Se converteu em uma espécie de unanimidade, dentro e fora do Brasil, seja por seus resultados inegáveis no reforço da renda para os estratos mais pobres, seja por pragmatismo eleitoral, ninguém se arrisca a criticá-lo (CLIENTES, 2014).

Mas, o texto opinativo reforça que isso não eliminaria a necessidade de perguntar-se sobre o que é possível fazer para melhorar esse programa. Outra questão abordada pelo editorial é se tem como deixar o programa mais sustentável, porque além de ser um gasto público elevado, o governo deve criar medidas para que ocorra emancipação do programa, pois, segundo o texto opinativo “a perpetuação da dependência clientelista que só poderia ser evitada

pelo rompimento do ciclo de reprodução da miséria com a melhora da escolaridade dos filhos dos beneficiários” (CLIENTES, 2014). Segundo as palavras do jornal:

Não faria sentido criticar o Bolsa Família por não contribuir para melhorar a qualidade da educação pública, até porque o programa não tem tal objetivo. Mas se trata de uma pista segura de que essa clientela dificilmente se emancipará do benefício concedido, se mantida a mediocridade do ensino, para formar uma nova geração de cidadãos qualificados (CLIENTES, 2014).

Apesar do programa ser considerado bom, devem ser melhorados no aspecto da educação, para que os jovens beneficiários sejam capazes de se desenvolver pessoalmente e profissionalmente, e romper o ciclo da pobreza.

Ressaltam que o Bolsa Família é bom e útil, mas não basta como inovação social. Quem se contentar com ele verá um país estagnar-se no tempo, incapaz de oferecer a seus jovens conteúdo, a disciplina e os mestres a que tem direito e alguma perspectiva de crescimento pessoal, e ascensão social (CLIENTES, 2014).

“País das maravilhas” é o nome do editorial de 02 de maio de 2014, neste a Folha retratou sobre as afirmações de Dilma Rousseff, pré-candidata do PT para concorrer à Presidência. Em pleno discurso do Dia do Trabalho, a candidata recorreu ao discurso oficial para defender suas políticas e conseguir se reeleger, fazendo diversas promessas, como a valorização do salário mínimo, conter a corrupção, e o reajuste do valor do benefício do Bolsa Família, segundo o jornal “as palavras de propaganda a presidente juntou atos como o anúncio do reajuste do Bolsa Família” (PAÍS, 2014).

A presidente parece dizer que não há desacertos. Seu tom foi de desqualificação genérica de críticas, de reafirmação assoberbada de que há - crescimento com estabilidade, controle rigoroso da inflação e administração correta das contas públicas. Isso num país no qual o crescimento é o menor em década e meia, de inflação que incomoda dois terços dos brasileiros e de redução continuada da poupança do governo para investir (PAÍS, 2014).

Para o jornal, toda essa propaganda é clara, porém deve conter avisos de que se reeleita Dilma Rousseff daria seguimento a programas que não permitem o crescimento da economia brasileira, e todo esse discurso perde a vez quando o crescimento é menor em década e meia, e a inflação aumenta (PAÍS, 2014).

Em 22 de agosto de 2014 o editorial “Problema Maquiado” diz a respeito sobre a o governo de Dilma camuflar seus gastos, utilizando as palavras do FSP:

Sem economizar o que deveria, sua equipe recorre a truques contábeis com o intuito de esconder a deterioração das contas públicas, a chamada contabilidade criativa [...] contabilidade criativa praticada pelo governo Dilma procura esconder o real estado das contas públicas e já afeta até INSS e programas sociais (PROBLEMA, 2014).

O texto descreve que o “Tesouro tem retido recursos que deveriam ser encaminhados a bancos federais e que se destinam a aposentadorias, seguro-desemprego, abono salarial, financiamento rural e Bolsa Família” (PROBLEMA, 2014). No entanto, de acordo com o editorial, “A Caixa Econômica Federal recorreu a Advocacia-Geral da União para que os repasses fossem regularizados. O governo também procura obter mais dividendos das estatais a fim de fechar o caixa” (PROBLEMA, 2014).

Nas palavras do FSP, “alguns analistas estimam que o governo se aproxima de um déficit primário” (PROBLEMA, 2014). E toda essa piora nas contas públicas é devido aos juros altos, a maior pressão inflacionária e o rebaixamento adicional da nota de crédito do país.

E, entre tantas camadas de maquiagem, perde-se a transparência das contas. “A continuidade dessas tendências não é inevitável. Revertê-las, todavia, requer demonstração de austeridade e abandono das manipulações com objetivos eleitorais” (PROBLEMA, 2014).

“Na Mesma”, editorial publicado em 16 de outubro de 2014, retratou sobre a preferência dos eleitores que permanecia polarizada entre o PT e PSDB. “Dentro da margem de erro do Datafolha o senador Aécio Neves (PSDB) com 51% dos votos válidos, e a presidente Dilma Rousseff (PT) possuía 49 %” (NA MESMA, 2014).

Em um debate promovido pela Rede Bandeirantes, em vez dos dois candidatos citados acima poderiam aprofundar as suas propostas, eles preferiram trocar acusações. Segundo o jornal, a candidata Dilma ressaltou que o valor usado na redistribuição de renda do Bolsa Família foi em torno de 50 milhões, e foi maior do que as iniciativas do governo Fernando Henrique Cardoso. Podemos notar que:

Seria, para Dilma, prova que o empenho petista na redistribuição de renda é mais intenso. Mas nenhum programa, no começo, tem as dimensões que adquire passada uma década de sua implementação (NA MESMA, 2014).

No editorial 23 de outubro de 2014 “Deseducação”, o título retrata sobre como os candidatos Dilma e Aécio defendem os aspectos da educação e saúde. Segundo a Folha os

planos de Dilma e Aécio para as áreas de saúde e ensino tenderiam aumentar os gastos, no entanto o país está em restrição orçamentária. Conforme o editorial “diante das restrições orçamentárias do Brasil, ao que tudo indica mais acentuadas no próximo biênio, convém tomar com a devida dose de cautela as promessas de Dilma Rousseff (PT) e Aécio Neves (PSDB) para educação e saúde” (DESEDUCAÇÃO, 2014). Pois as promessas de Dilma e Aécio dependem de investimentos que o Estado não terá condições de fazer.

O plano do senador Aécio para a esfera de educação possui pontos polêmicos, imposto por ele no debate com muita cautela. Nas palavras do FSP, os planos vão desde:

Vinculação da remuneração do professor aos resultados acadêmicos dos alunos. Não resiste, contudo, a tentação de prometer um pouco de tudo, da universalização da pré-escola a melhores salários para os docentes, passando por internet sem fio para todos os estudantes. Quem se dispuser a fazer contas logo verá o irrealismo das propostas (DESEDUCAÇÃO, 2014).

O candidato estipula o pagamento de um salário mínimo mensal para que os jovens que não completaram a educação básica voltem a estudar. Segundo o editorial somente essa proposta “poderia custar aos cofres públicos a fábula de R\$ 136 bilhões, mais de cinco vezes a despesa anual com o Bolsa Família” (DESEDUCAÇÃO, 2014).

A crítica levantada pela Folha é que antes de gastar mais dinheiro em um sistema disfuncional, é preciso reformá-lo pois encontram-se deficiências administrativas e pedagógicas da estrutura de ensino, antes de prometer mundos e fundos é necessário que o gestor público tenha sobriedade e realismo em suas propostas eleitorais (DESEDUCAÇÃO, 2014).

Devido ao gasto público estar no limite, os candidatos pretendem fazer seus planejamentos de governo sem ao menos por as contas no papel, para FSP:

Claro que, dada a escassez de verbas, parece mais fácil vencer a eleição prometendo mundos e fundos do que sendo sincero com a população. O que se espera de um bom gestor público, porém, é sobriedade e realismo, características que, ao menos nesta disputa, têm faltado aos dois postulantes (DESEDUCAÇÃO, 2018).

“Sem Licença Para Gastar” o editorial de 08 de dezembro de 2014 em que o título polêmico faz referência ao baixo crescimento da economia, que implicará em uma redução no orçamento do governo. “Situação das contas públicas impõe elevação de alguns tributos e abre espaço para debates nessa área; é preciso limitar expansão de despesas” (SEM LICENÇA, 2014).

O Brasil está sem licença para gastar devido ao baixo crescimento da economia e registra o maior déficit desde 2003, de acordo com o editorial “a diferença entre receita e despesa deve chegar neste ano ao equivalente a 5% do PIB, quase R\$ 260 bilhões, mais de dez vezes o custo anual do Bolsa Família” (SEM LICENÇA, 2014). Entretanto o texto opinativo ressalta que deve fazer melhorias nos programas, que encolha os gastos públicos e faça com o Brasil se desenvolva.

Pode-se planejar um aperfeiçoamento social e econômico nessa área – por exemplo, tributando um tanto mais terras e patrimônios elevados, baixando a carga sobre empresas e reduzindo dos impostos indiretos. O aperto fiscal deve ser transformado no início de um programa de reformas sempre adiado; em um plano que limite a expansão da despesa pública, diminua a iniquidade social dos impostos e comece a atenuar a ineficiência econômica do sistema tributário (SEM LICENÇA, 2014).

4.2 Os editoriais sobre o PBF e as eleições de 2018

Os textos selecionados deram-se por meio da combinação das palavras-chaves: Brasil, Bolsa Família e transferência de renda. Foram selecionados sete editoriais do ano eleitoral em 2018.

Em 11 de maio de 2018 o editorial “Mais Bolsa Família” retrata sobre a alternância de mandato que poderia comprometer a população dependente do Bolsa Família, devido à crise orçamentária que fez com que sofresse corte no gasto com o programa.

De acordo com o Folha de S. Paulo, o programa Bolsa Família teve um papel relevante na sociedade brasileira, uma vez que conseguiram reduzir a miséria e possibilitaram que famílias beneficiárias tivessem acesso à educação e saúde, nas palavras do FSP “o resultado é um gasto eficaz no combate à miséria, por ser direcionado aos estratos mais carentes e impor condições como frequência escolar e vacinação das crianças” (MAIS, 2018).

Devido seu alto impacto por ser direcionado aos mais vulneráveis, segundo o jornal o programa é considerado como uma política pública produzida através de estudos técnicos e experiências anteriores, e que superou tabus ideológicos, mas ainda deve ser aperfeiçoado.

O programa sempre foi alvo de críticas e dúvidas a respeito do seu potencial, por servir diretamente a um quarto dos brasileiros é encarado como uma medida eleitoreira e a maioria dos candidatos reconhecem essa imagem e sabe que pode se comprometer ao posicionar contra o programa, cabe ressaltar que as três últimas revisões do valor ocorreram em anos eleitorais.

Depurado de carga propagandística que o cercava, o Bolsa Família pode ser aperfeiçoado. Sempre haverá a investigar casos de fraude e recebimento indevido; devem-se buscar formar de incentivar os beneficiários a deixarem de precisar do amparo oficial. Será adequado também estabelecer alguma previsibilidade para as revisões dos benefícios – coincidência ou não, as três últimas correram em anos eleitorais (MAIS, 2018).

Segundo a FSP entre os principais candidatos ao palácio do planalto, não se via quem defendesse a extinção do Bolsa Família, mesmo Jair Bolsonaro sendo um crítico notório, prefere falar em ajustes nas regras do que a extinção do programa (MAIS, 2018)¹.

Em 29 de maio de 2018 o editorial “Cobrar o Acordo” descreve sobre a greve dos caminhoneiros em que o governo de Michel Temer (MDB) para tentar solucionar a greve propôs concessões generosas, uma delas é a redução de R\$0,46 no preço do litro do óleo diesel, nas palavras o FSP:

Tesouro Nacional compensará a Petrobrás pelas perdas esperadas com o mecanismo a um custo de, pela estimativa mais recente, R\$9,5 bilhões neste ano, embora tenha transparência a respeito desse subsídio as políticas anteriores de controle político de preços cujos impactos eram absorvidos pela estatal e era escondido da sociedade (COBRAR, 2018).

De acordo com o texto opinativo FSP, “entretanto isso não basta para tornar virtuosa a despesa. É no mínimo questionável se estamos diante da destinação mais adequada para um montante equivalente a um terço da verba do Bolsa Família” (COBRAR, 2018). Nesse valor que será destinado a Petrobrás equivaleria a um terço da verba anual do Bolsa Família, é questionável se a destinação de todo esse dinheiro é a ação mais adequada.

O editorial “Desperdício Social” de 26 de julho de 2018, descreve sobre o desperdício de recurso público destinado a programas insustentáveis. Alguns programas sociais, definido pela Constituição de 1988 no capítulo da seguridade, tais como programas e serviços nas áreas de Previdência, saúde, assistência e amparo ao trabalhador, pelas palavras do FSP “não será exagero afirmar que o desenvolvimento dessa rede de ações constitui um esteio da redemocratização” (DESPERDÍCIO, 2018).

Notamos que todos esses programas desenvolvidos foram necessários para promover a democracia. No entanto, toda proteção social que o Estado oferece aos brasileiros, a mesma sofre ataques da direita e os rumores propagados pela esquerda, mas segundo o editorial o

¹ Em 2021, no governo de Jair Bolsonaro, o dia 29 de outubro ficará marcada pelo fim do Bolsa Família, oficialmente o programa só terminou na semana seguinte, quando a lei que o sustenta foi revogada. O benefício de transferência de renda do Bolsa Família será substituído pelo Auxílio Brasil, que provoca incertezas na população beneficiária do PBF.

“aparato de proteção social a cargo do Estado brasileiro resistirá a alternância de poder” (DESPERDÍCIO, 2018).

De acordo com o editorial “o colapso orçamentário da união tornou urgente que se repensem regras e procedimentos da seguridade, sob pena de vê-la inviabilizada num futuro já visível” (DESPERDÍCIO, 2018). Os programas citados como insustentáveis, são o sistema de aposentadoria e pensões por morte; programas mal desenvolvidos e a falta de fiscalização, contudo que não geram impacto positivo no combate à pobreza e a desigualdade social.

No segundo semestre de 2016, segundo o jornal ocorreu o repasse de R\$ 10 bilhões indevidos para as famílias beneficiárias do Bolsa Família, aposentadoria por invalidez e auxílio-doença. É fundamental ocorrer fiscalização para evitar fraudes e desvios do dinheiro público, e que esse dinheiro seja destinado a quem realmente carece, segundo o jornal:

O cerco as fraudes não basta para corrigir o enorme desequilíbrio financeiro da seguridade social; é fundamental, porém, para que seus programas operem de maneira mais justa e eficaz, atendendo de fato a quem mais deles necessita (DESPERDÍCIO, 2018).

Em 17 de setembro de 2018 o tema alvo do editorial “Gerir a Herança” diz respeito a consciência que os candidatos à Presidência da República devem ter para cuidar da dívida pública.

Qualquer candidato a presidente precisa ter consciência de que o sucesso de seu governo dependerá do bom manejo de receitas e despesas, além de condições favoráveis para o financiamento da crescente dívida pública (GERIR, 2018).

Uma vez que “o enorme déficit orçamentário, que torna necessário recorrer a dinheiro emprestado até para os gastos cotidianos como salários, aposentadorias, Bolsa Família, material escolar, água e luz” (GERIR, 2018). Para gerir bem a herança da dívida pública, os candidatos deverão contar com o apoio de empréstimo, pois as projeções de crescimento econômico neste ano estão em queda. No entanto, pelas palavras do FSP, os candidatos bem colocados de acordo com as pesquisas, “tem se mostrado vagos ou pouco realistas ao explicar como pretendem enfrentá-lo” (GERIR, 2018).

Segundo o editorial “Retórica de Transição” publicado em 09 de novembro de 2018, as transições de governo normalmente produzem declarações divergentes dos eleitos, de acordo com FSP “no caso de Jair Bolsonaro (PSL) a tendência é agravada pela ligeireza de sua retórica populista, que ignora complexidades das políticas públicas e aborda temas delicados sem medir palavras” (RETÓRICA, 2018).

Conforme o editorial, o presidente eleito Jair Bolsonaro (PSL) não possui preparo suficiente para assumir a presidência, uma vez que tem “desconhecimento mais profundo” (RETÓRICA, 2018). De como o governo funciona e a estrutura de Estado, o mesmo relatou uma queixa sobre a metodologia de cálculo do desemprego feita pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) pois para ele quem recebe o Bolsa Família não deve fazer parte dos que se encontram desempregados, pois recebem o benefício (RETÓRICA, 2018).

A recente queixa de Bolsonaro contra a metodologia de cálculo do desemprego adotada pelo IBGE. Suas considerações eram improcedentes. A diferença do que disse, quem recebe Bolsa Família não faz parte, automaticamente, do contingente de ocupados (RETÓRICA, 2018).

Em 03 de dezembro de 2018 o editorial publicado “Terra do Berimbau” devido a renovação dos ministeriais feitas pelo Jair Bolsonaro (PSL), a pasta da Cidadania foi a que mais chamou atenção, segundo a FSP “reuniram-se na Cidadania atividades tão díspares quanto o programa Bolsa Família, a política sobre drogas, o esporte e a cultura” (TERRA, 2018). Notamos que o governo de Bolsonaro não possui interesse para o programa Bolsa Família, e as demais questões sociais.

O escolhido para organizar a pasta foi o conservador, Osmar Terra deputado pelo MDB gaúcho, em uma entrevista à Rádio Guaíba tentou demonstrar conexão entre as questões que deveriam ser tratadas na pasta de Cidadania, segundo a FSP:

Reconheceu as dificuldades que terá pela frente e declarou, numa simplória tentativa de mostrar conexão entre os diversos setores de sua pasta, que pretende – avançar no combate as drogas, usando muita cultura e esportes (TERRA, 2018).

Ainda nas palavras do FSP “cultura e esporte são fundamentais para a formação da juventude, têm expressiva presença na economia” (TERRA, 2018). Em uma de suas entrevistas ele declarou que no aspecto cultural limita-se tocar berimbau, “que Terra tenha sabedoria de nomear um executivo afeito ao setor que consiga dedicar-se a outros assuntos – e possa, quem sabe, tocar em paz seu berimbau” (TERRA, 2018).

De acordo com o editorial publicado em 05 de dezembro de 2018 com o título “Brasília Como Ela É”, Jair Bolsonaro (PSL) assim que assumiu a presidência começou a fazer as alterações nos ministérios, “Bolsonaro modera corte de pastas e negocia com siglas; eleito ainda não mostra estratégia clara para aproveitar o bônus político do início de mandato” (BRASÍLIA, 2018). Na Ministério da Cidadania ocorreu alterações:

Um hipertrofiado Ministério da Cidadania tratará de temas tão dispares como o programa Bolsa Família, a Lei Rouanet de incentivo à cultura, as políticas sobre drogas e o fomento do esporte (BRASÍLIA, 2018).

Após fazer a análise dos editoriais foi possível enquadrá-los eles em cinco categoriais: assistencialismo, finalidade eleitoral, implementação, fiscalização e continuidade do programa, debate orçamentário e negligência do Governo.

Sobre a categoria de assistencialismo, não é de hoje que este termo se faz presente no cenário político brasileiro, a respeito do Programa Bolsa Família também não é diferente, uma vez que já foi rotulado de que o recurso financeiro que é repassado para as famílias são esmolas que o Governo oferece a fim de obter mais votos nas disputas eleitorais e conseguir se eleger.

Outra categoria criada foi a finalidade eleitoral, e que se parece bastante com a de assistencialismo, pois os candidatos e políticos utiliza toda proporção positiva que o PBF possui, para conseguir se manter no poder, no entanto, o programa não deixa de ser considerado por isso, relevante. A categoria de implementação, fiscalização e continuidade do programa relata sobre a importância de manter o programa e fazer as melhorias necessárias, como também os cuidados que deve se ter na fiscalização.

A categoria de debate orçamentário foi escolhida devido vários editoriais tratarem dos assuntos sobre os gastos públicos, e se o orçamento gasto com PBF possui alternativas para se tornar mais sustentável. A categoria de negligência do governo, foi criada para enquadrar editoriais de 2018 depois da decisão da eleição, no período de formação dos ministérios. A FSP alertava para a falta de atenção com o programa.

Tabela 1: Análise dos editoriais selecionados entre o período eleitoral de 2014 e 2018

Data	Título do editorial	Unidade de registro	Categoria
12/01/2014	Clientes sem futuro	“por simples pragmatismo eleitoral, ninguém se arrisca criticá-lo” e	Finalidade eleitoral e Assistencialismo

		“clientela dificilmente se emancipará do favor estatal, se mantida a mediocridade do ensino”	
02/05/2014	País das maravilhas	“As palavras de propaganda a presidente juntou atos como o anúncio do reajuste do Bolsa Família”	Finalidade eleitoral
22/08/2014	Problema maquiado	“O Tesouro tem retido recursos que deveriam ser encaminhados a bancos federais e que se destinam a aposentadoria, seguro-desemprego, abono salarial, financiamento rural e Bolsa Família”	Debate orçamentário
16/10/2014	Na mesma	Dilma “destacou-se no debate, por exemplo, a diferença entre o contingente beneficiado pelo Bolsa Família (em torno de 50 milhões) e pelas iniciativas do governo Fernando Henrique Cardoso, que não ultrapassaram 10% desse total. Para Dilma, prova de que o empenho petista na redistribuição de renda é mais intenso”	Finalidade eleitoral
23/10/2014	Deseducação	As propostas de Aécio “poderia custar aos cofres públicos a fábula de R\$ 136 bilhões - mais de cinco vezes a despesa anual com o Bolsa Família”	Debate orçamentário

08/12/2014	Sem licença para gastar	“a diferença entre receita e despesa deve chegar neste ano ao equivalente a 5% do PIB, quase R\$ 260 bilhões, mais de dez vezes o custo anual do Bolsa Família”	Debate orçamentário
11/05/2018	Mais bolsa família	“o resultado é um gasto eficaz no combate à miséria, por ser direcionado aos estratos mais carentes e impor condições como frequência escolar e vacinação das crianças (...) Sempre haverá a investigar casos de fraude e recebimento indevido; devem-se buscar formas de incentivar os beneficiários a deixarem de precisar do amparo oficial”	Implementação, fiscalização e continuidade do programa
29/05/2018	Cobrar o acordo	“É no mínimo questionável se estamos diante da destinação mais adequada para um montante equivalente a um terço da verba anual do Bolsa Família”	Debate orçamentário
26/05/2018	Desperdício social	“Desde o segundo semestre de 2016, o governo detectou cerca de R\$ 10 bilhões em pagamentos indevidos no Bolsa Família”	Implementação, fiscalização e continuidade do programa
17/09/2018	Gerir a herança	“o enorme déficit orçamentário, que torna necessário recorrer a dinheiro emprestado até para os gastos	Debate orçamentário

		cotidianos como salários, aposentadorias, e Bolsa Família”	
09/11/2018	Retórica de transição	“queixa de Bolsonaro contra a metodologia de cálculo do desemprego adotada pelo IBGE. Suas considerações eram improcedentes. A diferença do que disse, quem recebe Bolsa Família não faz parte, automaticamente, do contingente de ocupados”	Implementação, fiscalização e continuidade do programa
03/12/2018	Terra do berimbau	No governo de Bolsonaro: “reuniram-se na pasta de Cidadania atividades tão díspares quanto o programa Bolsa Família, a política sobre drogas, o esporte e a cultura”.	Negligência do governo
05/12/2018	Brasília como ela é	Jair Bolsonaro (PSL) assim que assumiu a presidência começou a fazer as alterações nos ministérios, o “Ministério da Cidadania tratará de temas diferentes, desde o programa Bolsa Família, Lei Rouanet de incentivo à cultura, e as políticas sobre droga”.	Negligência do governo

Fonte: elaboração própria.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos objetivos deste estudo foi tentar compreender como a mídia retrata o Programa Bolsa Família, se o Jornal Folha de S. Paulo retrata o programa com o viés assistencialista ou realmente como uma política pública, a pesquisa foi desenvolvida através da leitura e interpretação dos editoriais, conteúdo opinativo publicado por um dos mais importantes veículos da imprensa brasileira, o jornal Folha de S. Paulo, nos anos de disputas eleitorais de 2014 e 2018.

Desde a implementação do PBF houve a propagação de imagens negativas a respeito do programa, através dos veículos de comunicação. Entretanto, não podemos negar a importância que os meios de comunicação possuem na sociedade atual. No campo político os veículos de comunicação possibilitam que os discursos políticos ganhem visibilidade perante a sociedade e também servem de mediadores entre os candidatos e os eleitores, e entre o Estado e a Sociedade.

O Bolsa Família é retratado através de diversas narrativas que foram fomentadas pela própria sociedade e divulgadas através dos veículos de comunicação. Para esta pesquisa foram treze editoriais selecionados nos anos de 2014 e 2018 que trataram do tema, e após a análise dos editoriais publicados pelo Folha de S. Paulo, foram criadas cinco categorias para essas imagens que são passadas através dos editoriais: assistencialismo – somente um editorial que se enquadra; debate orçamentário – cinco editoriais; finalidade eleitoral - três editoriais; implementação fiscalização e continuidade do programa – três editoriais; e negligência do Governo - dois editoriais. Dentre as categoriais acima, é possível compreender que cada editorial enquadra o Bolsa Família sobre uma ótica diferente e foi possível perceber a inconstância da opinião do FSP sobre o PBF.

A categoria de assistencialismo embora acreditamos que mais apareceria em destaque nos editoriais, pois sempre retratam o PBF com críticas negativas, de que o Governo oferece esmolas aos mais vulneráveis a fim de obter mais votos e conseqüentemente garantir sua candidatura na próxima eleição, somente um editorial foi enquadrado nesta categoria, no trecho notamos que o FSP refere aos beneficiários do programa como clientela, e que eles iriam se acomodar recebendo sempre este benefício e não iriam se emancipar do programa.

A respeito da categoria de debate orçamentário obteve uma proporção de destaque maior, foram cinco editoriais enquadrados. O recurso financeiro destinado para o PBF foi bastante citado nos editoriais, como uma maneira de referenciar o quanto de dinheiro público

seria gasto para realizar determinado projeto, e também foi ressaltado o posicionamento de que o programa possui custo elevado para o governo.

Foram classificados como finalidade eleitoral, três editoriais, neles foi possível compreender como o programa é interpretado, nos mostra que ele é operado a fim de conseguir manter o governo no poder, através dos votos dos beneficiários que são multiplicados pelas famílias brasileiras que dependem do auxílio para complementar a renda ou até mesmo por ser a única renda destas. Os candidatos na disputa da presidência, utilizam o PBF em seus discursos oficiais para conseguir se manter no poder.

São três editoriais que se enquadram na categoria de implementação, fiscalização e continuidade do programa. É notório, o reconhecimento do programa e em alguns momentos os editoriais enfatizam como um programa bem sucedido e que permitiu milhares de famílias saírem da extrema pobreza. Além disso, e as condicionalidades que os beneficiários devem seguir para conseguir o recurso financeiro colaborar para a inclusão social das crianças e adolescentes nas esferas da saúde e educação. Mas, ainda possuem aspectos que necessitam de melhorias, como a fiscalização.

Sobre a categoria de negligência do governo foram enquadrados dois editoriais exclusivos do ano de 2018, o ano que Jair Bolsonaro ganhou a eleição, podemos notar que houve certa negligência do governo a respeito do PBF pois, na opinião da FSP houve certa crise na alocação do programa nos ministérios que estavam sendo reorganizados.

O Programa Bolsa Família em alguns editoriais é de fato retratado de fato com reconhecimento de todo o sucesso, além de ser bem avaliado pelos atributos políticos. Ainda demonstra conformidade nas opiniões dentro e fora do Brasil, devido proporcionar reforço sobre a renda dos mais vulneráveis. Mas, o jornal entende que ainda é necessário fornecer portas de saída do programa para que os beneficiários possam deixá-lo gradualmente.

É importante ressaltar que somente um editorial de 2014, o Bolsa Família foi retratado com a abordagem assistencialista, com o viés de que o Estado oferece esmola aos mais necessitados a fim de conseguir se manter no poder, entretanto podemos concluir que o FSP retrata o PBF como uma política pública, e que este programa é um dos principais mecanismos que possibilitou a redução da pobreza e desigualdade no Brasil, e que sem essa política distributiva somente com o crescimento econômico não teria gerado esta queda na desigualdade

social. Há críticas expostas de que o programa deve melhorar e tornar se mais sustentável a fim de obter melhores resultados e permitir que haja uma evasão espontânea dos beneficiários.

Além disso, a questão eleitoral também aparece como relevante e o debate orçamentário é o que ocupa maior destaque na amostra pesquisada.

Em outubro de 2021 o Programa Bolsa Família e toda a estrutura bem alinhada consolidada durante estes anos de estudos e técnicas para melhorar as condições de vida dos beneficentes, se encontra em processo de substituição pelo Auxílio Brasil, programa do governo Bolsonaro, e que não possui diretrizes e objetivos bem definidos, além de não ter fonte certa de financiamento.

Uma questão que aparece após o governo ter realizado a extinção do PBF, é de que se as críticas que foram feitas ao longo dos anos sobre o Bolsa Família influenciaram na ação do governo Bolsonaro de criar um novo programa de transferência de renda. Embora esta seja uma mudança recente e seja cedo para concluir que a substituição do PBF possui finalidade eleitoral, os indícios apontam nesse sentido.

Através dos treze editoriais analisados foi possível compreender que não existe uma relação direta entre o que a mídia publica e o que o governo constrói como uma política. Foi possível compreender que a mídia possui capacidade em trazer determinadas pautas para serem discutidas, mas que a ação dos governos é condicionada também por outras variáveis.

Foram encontradas algumas limitações ao decorrer da pesquisa, o primeiro fator importante foi o fato de analisar fontes primárias, devido a isso foi possível notar uma inconstância da posição do editorial opinativo. O contexto pandêmico que nos encontramos também deve ser ressaltado como uma dificuldade.

Como estudos futuros pode ser interessante acompanhar o conteúdo opinativo do jornal a este respeito, principalmente no caso da substituição do PBF pelo Auxílio Brasil e no ano eleitoral de 2022.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. 1ª edição de 2016. São Paulo, n 70, 2016.
- BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na Berlinda? Novos, **Cebrap**, n 87, p. 115-129, jul. 2010.
- BRASIL. **Lei nº 10.836**, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm#:~:text=Cria%20o%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia,transfer%C3%A4ncia%20de%20renda%20com%20condicionalidades. Acesso em: 22 out. de 2021.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília. Ipea, 2013.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Agenda-setting: mídia e opinião pública na dinâmica de políticas públicas. **Revista compolítica**, v 8, p. 123-146, 2018.
- CASTRO, Davi de. Agenda-setting: hipótese ou teoria? Análise da trajetória do modelo de Agendamento ancorada nos conceitos de Imre Lakatos. *Intexto*, Porto Alegre, n. 31, p. 197-214, dez. 2014.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista De Administração Pública**, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001.
- GLOBO**, 29 de out. 2021. Após 18 anos, Bolsa Família faz seu último pagamento nesta sexta-feira. Disponível em: [Após 18 anos, Bolsa Família faz seu último pagamento nesta sexta-feira | Economia | G1 \(globo.com\)](https://g1.globo.com/brasil/noticia/2021/10/29/apos-18-anos-bolsa-familia-faz-seu-ultimo-pagamento-nesta-sexta-feira-economia-g1-globo.com). Acesso em: 02 de nov. de 2021.
- HÖFLING, Eloisa de Mattos. "Estado e políticas (públicas) sociais". **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, nov. 2001.
- KERSTENETZKY, Celia Lessa. **Redistribuição e Desenvolvimento?** A Economia Política do Programa Bolsa Família. *Dados (Rio de Janeiro)*, v. 52, p. 53-83, 2009.
- MIGUEL, Luis Felipe. Os meios de comunicação e a prática política. *Lua Nova*, São Paulo, n.55-56, p. 155-184, 2002.
- MENDONÇA, Rhayssa Fernandes; TEMER, Ana Carolina Rocha Pessôa. A agenda setting: os meios de comunicação como construtores da realidade social. **Comunicação & Informação**, Goiânia, Goiás, v. 18, n. 1, p. 192–207, 2015.
- ORTIZ, Lúcio Rangel Alves; CAMARGO, Regina Aparecida Leite. **Breve histórico e dados para análise do Programa Bolsa Família**. 10f. 2016. Franca – SP: Unesp/Franca.
- PAIVA, Luis Henrique; FALÇÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia: Do Bolsa família ao Brasil sem miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. *Programa bolsa família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília. p. 28-32. IPEA, 2013.
- PENTEADO, Claudio Camargo; FORTUNATO, Ivan. Mídia e políticas públicas: possíveis campos exploratórios. *Rev. bras. Cie. Soc.* [online]. 2015, vol.30, n.87, p.129-141.

ROCHA, SONIA. **O Programa Bolsa Família**: Evolução e efeitos sobre a pobreza. Economia e Sociedade. Campinas, 2011.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC [Brasília]: CAPS: UAB, 2009.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias [online]. 2006, n.16, p.20-45.

Editoriais analisados

BRASÍLIA como ela é. **Jornal Folha de S. Paulo**, São Paulo, ano 2018, 05 dez 2018.

CLIENTES sem futuro. **Jornal Folha de S. Paulo**, São Paulo, ano 2014, 12 jan 2014.

COBRAR o acordo. **Jornal Folha de S. Paulo**, São Paulo, ano 2018, 29 maio 2018.

DESEDUCAÇÃO. **Jornal Folha de S. Paulo**, São Paulo, ano 2014, 23 out 2014.

DESPERDÍCIO social. **Jornal Folha de S. Paulo**, São Paulo, ano 2018, 26 jul 2018.

GERIR a herança. **Jornal Folha de S. Paulo**, São Paulo, ano 2018, 17 set 2018.

MAIS Bolsa Família. **Jornal Folha de S. Paulo**, São Paulo, ano 2018, 11 maio 2018.

NA MESMA. **Jornal Folha de S. Paulo**, São Paulo, ano 2014, 16 out 2014.

PAÍS das maravilhas. **Jornal Folha de S. Paulo**, São Paulo, ano 2014, 02 maio 2014.

PROBLEMA maquiado. **Jornal Folha de S. Paulo**, São Paulo, ano 2014, 22 ago 2014.

RETÓRICA de transição. **Jornal Folha de S. Paulo**, São Paulo, ano 2018, 09 nov 2018.

SEM licença para gastar. **Jornal Folha de S. Paulo**, São Paulo, ano 2014, 08 dez 2014.

TERRA do berimbau. **Jornal Folha de S. Paulo**, São Paulo, ano 2018, 03 dez 2018.