
Programa Bolsa Família na perspectiva das pesquisas em administração pública: uma revisão sistemática da literatura

Programa Bolsa Família from the Perspective Of Public Administration Research: a Systematic Literature Review

PAULO MARTINS DOS PASSOS 

GUSTAVO HENRIQUE PETEAN 

RODRIGO BOMBONATI DE SOUZA MORAES 

SOLON BEVILACQUA 

RESUMO

A literatura que versa sobre o Programa Bolsa Família utiliza abordagens de análise quantitativa e qualitativa baseadas em estatística descritiva, uso de modelos matemáticos, revisão bibliográfica e análise documental. Entretanto, carece, no campo da administração pública, de uma síntese do conhecimento acerca dos estudos sobre esse programa. Assim, este artigo objetiva analisar as pesquisas acadêmicas publicadas em periódicos nacionais, categoria administração pública e áreas correlatas, sobre o tema Programa Bolsa Família por meio de uma revisão sistemática da literatura. Os resultados apontam que há um predomínio de pesquisas qualitativas fundamentadas em revisão bibliográfica e análise documental e um número de publicações consideráveis ao longo do tempo. Os locais de estudo preferenciais e de geração de pesquisa sobre o tema se concentram nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste do país. Destaca-se ainda que existem poucos estudos com análise qualitativa de longo prazo que forneçam, à Administração Pública, evidências de efetividade dessa política social. **Palavras-chave:** Programa Bolsa Família; Administração Pública; Revisão Sistemática da Literatura.

ABSTRACT

The literature on “Programa Bolsa Família” uses quantitative and qualitative analysis approaches based on descriptive statistics, use of mathematical models, literature review, and document analysis. However, public administration field lacks a synthesis of knowledge about the studies about this program. Thus, this article aims to analyze the academic research published in national journals, public administration category and related areas, on the “Programa Bolsa Família” theme through a systematic literature review. Results indicate that there is a predominance of qualitative research based on bibliographic review and document analysis, and a substantial number of publications over time. The South, Southeast, and Northeast regions of the country concentrate principal study sites and publications on the subject. It is also noteworthy that there are few studies with long-term qualitative analysis that provide the public administration with effectiveness’ evidence of this social policy.

Keywords: Programa Bolsa Família; public administration; systematic literature review.

1. INTRODUÇÃO

O estudo das políticas públicas é algo complexo, pois, por um lado, envolve compreendê-la em suas diferentes perspectivas porquanto se encontra no campo das ciências sociais e, por outro, deve-se considerar que tais políticas se inserem no âmbito político, o que exige um vasto arsenal teórico e analítico para se obter algum tipo de compreensão do cenário em que se aplicam (PETERS; PIERRE, 2006).

Além disso, pode-se dizer que sua natureza se estabelece no processo mesmo de constituição da sociedade industrial, a partir das consequências e dos problemas produzidos nas diferentes esferas da vida social, incluindo educação, saúde, segurança pública, entre outras, que passam a requerer soluções governamentais para dirimir eventuais efeitos deletérios, constituir sociedades com maior bem estar social ou mesmo para ampliar a democracia e competitividade do Estado (MIDGLEY, 1995; HENRY, 2001; BIRKLAND, 2016).

Os programas de transferência de renda, especificamente, com ou sem condicionalidade, passaram a proliferar nos países latino-

-americanos no final dos anos 1990 com a finalidade de atenuar os impactos gerados pelas reformas liberalizantes. Atualmente, os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) atendem cerca de 120 milhões de pessoas, estando presentes em cerca de 20 países da América Latina e Caribe, com custo de, aproximadamente, 0,4% do produto interno bruto (PIB) regional. Ao destinar uma quantia monetária mensal a famílias localizadas na linha da pobreza ou extrema pobreza, os PTRC destinam certa quantia monetária para famílias classificadas como pobres ou extremamente pobres, objetivando “melhorar as condições de vida, da saúde e educação dessa população. Nesse sentido, são exigidas certas corresponsabilidades dos beneficiários” (MORAES; PITTHAM; MACHADO, 2018, p. 365).

Nesse contexto, o Programa Bolsa Família (PBF) foi uma ambiciosa política pública brasileira de benefício social que visava reduzir a pobreza e as desigualdades existentes por meio de transferência direta de recursos monetários para famílias em condição de vulnerabilidade social e extrema pobreza. O programa, que surgiu em 2003, intencionou barrar a transmissão geracional das condições de desigualdade e pobreza com o uso de condicionalidades de educação e saúde (ESTRELLA; RIBEIRO, 2008).

Ao incluir as condicionalidades como prioritárias no escopo do programa, o Governo Federal reforçava seu compromisso constitucional de promover bem-estar e igualdade. Essa agenda de combate à pobreza constitui-se política pública que deve ser avaliada para se alcançar eficiência e efetividade (ALVES; LEITE FILHO; BEZERRA, 2020). Desse modo, compreender os êxitos ou fracassos relacionados às políticas sociais é fundamental para melhorar o desempenho da administração pública.

A academia exerce papel importante na avaliação de políticas públicas no país e tal fato é demonstrado com a recorrência de publicações em periódicos sobre o PBF como demonstram Coêlho e Fernandes (2017) e Leite, Fonseca e Holanda (2019), por exemplo. O programa é tema de discussões desde seu surgimento e não perde relevância devido aos progressos sociais e narrativas que se impõem no cotidiano brasileiro.

Todavia, não há registros de estudos bibliométricos ou de mapeamento da literatura que consolidem o conhecimento das pu-

blições sobre o tema na área de administração pública. Diante do exposto, julga-se inovador e importante a proposta desse artigo em contribuir para findar essa lacuna analítica sobre o tema. Após 18 anos de criação do PBF, surge um momento oportuno para reflexão sobre as pesquisas realizadas sob a ótica da administração pública.

Neste contexto, para que se possa fornecer base para uma síntese do conhecimento já produzido sobre maior o programa de transferência de renda condicionada brasileiro, este artigo objetiva analisar as pesquisas acadêmicas publicadas em periódicos nacionais, categoria administração pública e áreas correlatas, sobre o tema Programa Bolsa Família por meio de uma revisão sistemática da literatura com questão problema: Quais as principais pesquisas e resultados de pesquisa sobre o Programa Bolsa Família na área de Administração Pública? Este artigo é composto na sequência por referencial teórico, metodologia, resultados (oriundos de análise bibliométrica e qualitativa de artigos) e considerações finais.

2. QUADRO TEÓRICO

2.1 *Welfare State e as políticas sociais*

A criação do Programa Bolsa Família (PBF) em 2003 por meio da Medida Provisória N° 132 (20 de outubro de 2003) marca uma importante etapa para o combate à miséria e pobreza na história recente do país. Entretanto, políticas públicas de combate à miséria e que se destinam a promover melhor distribuição de renda surgem em um contexto mais complexo em toda a América Latina como demonstram Pase e Melo (2017) ao considerar a redemocratização no continente e implementação do *welfare state*.

Considera-se que “o *welfare state* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social” Esping-Andersen (1991, p. 90). O *welfare state* reaparece nas discussões da universalização dos direitos sociais (ÖKTEN, 2020). Reverberou no Brasil durante os governos PT – Partido dos Trabalhadores – contudo, os aspectos limitantes do capital (BEHRING, 2016) se sobressaltaram e abriu espaço para uma nova fase neoliberal (PEDREGAL,

2019). Estas mudanças são observadas no trabalho de Anderson (2020) que apresenta uma radiografia da política brasileira recente.

A proteção social se materializa a partir da efetivação das políticas sociais, em específico pela destinação e garantia de recursos (SALVADOR, 2012). O panorama de ascensão e consolidação das políticas sociais no Brasil da década de 2010, bem como o protagonismo brasileira em nível mundial na temática está exposto no trabalho de Paula (2010). Entretanto, os últimos anos, de 2016 à 2021, impuseram retrocessos e descaso com a temática, reascendendo a necessidade urgente “dos debates e das lutas em defesa da vida e da natureza; a contínua expansão da lógica capitalista coloca limites objetivos à reprodução da vida, da biodiversidade e amplia os desafios daqueles que dependem de seu trabalho para viver” Sant’Ana *et al.* (2021, p. 357).

No Brasil, o surgimento de programas de transferência de renda se deu principalmente por iniciativas de municípios por volta dos anos 1990. Por aspirações do Consenso de Washington, com influência em toda a América Latina para adesão a políticas neoliberais, reformas estruturais e adesão a diminuição do Estado, através das privatizações (GOLDFAJN; MARTÍNEZ; VALDÉS, 2021). Tais programas trazem em seu bojo características neoliberais, distanciando da perspectiva distributiva e redistributiva presente na CF de 1988 (SPOSATI, 2018). Mesmo parecendo incoerente, em momentos de retiradas de direitos, os programas de transferências aparecem como fiadores do capital na busca de manutenção da ordem social (BEHRING, 2018).

Há diversas classificações das políticas sociais e com isso, verifica-se que os programas de transferência de renda apresentados até o ano de 2003 são distintos dos posteriores, pela sua abrangência e condicionalidades. Mesmo que alguém de um programa universalizante de renda básica (SUPLICY, 2007). A transição de um programa focalizado (PBF, por exemplo) para um universal (programa de renda básica), apresenta diversas dificuldades (HEVIA DE LA JARA, 2011). Mesmo que o PBF não tenha evoluído para um programa universal de renda básica, foi o principal responsável pela distribuição de renda, um dos pilares do tripé – somado ao pilar investimentos públicos e acesso ao crédito – do “milagrinho brasileiro” (CARVALHO, 2018).

Além dos aspectos econômicos e do bem-estar familiar (DO-WBOR, 2020), verifica-se os avanços para os movimentos sociais, como o exemplo do movimento de mulheres (BOHN; LEVY, 2019). Inclusive, o trabalho de Mariano (2020) discute sobre o empoderamento e autonomia feminina estimulado pelo PBF. Além dos resultados na área da saúde, como a diminuição da mortalidade infantil e acesso à rede de atenção básica em saúde (NEVES *et al.*, 2020). Citado os avanços do PBF, no próximo subitem, debruça-se sobre a constituição do PBF.

2.2 O Programa Bolsa Família

O programa Bolsa Família, surge após várias iniciativas demonstrarem a necessidade de maior articulação, recursos financeiros e operacionais para gestão de programas instituídos pelas políticas sociais. O governo federal centraliza a responsabilidade de várias iniciativas que haviam surgido em anos anteriores e os aprimora. Isto com o objetivo de compreender e modificar a realidade socioeconômica da população brasileira (SAMPALIO; SOUSA, 2010). A medida provisória que institui o PBF lista as iniciativas que corroboraram ou se inseriram no contexto: Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - “Bolsa Escola”, instituído pela Lei Nº 10.219, de 11 de abril de 2001; Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei Nº 10.689, de 13 de junho de 2003; Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde - “Bolsa Alimentação”, instituído pela Medida Provisória Nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001; Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto Nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002; Cadastramento Único do Governo Federal (Cardânico), instituído pelo Decreto Nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

O programa foi elaborado com cadastrado e administração centralizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para ser um Programa de Transferência Direita de Renda Condicionada, ou seja, caracterizado pela cessão de um valor monetário fixo mensalmente para alívio da pobreza com contrapartida (e objetivo de ampliar acesso aos serviços públicos) de que os beneficiários: acompanhem o calendário de vacinação e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de sete anos;

acompanhem o pré-natal das gestantes e as nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos; comprovem matrícula escolar e frequência mínima de 85% de crianças entre seis e quinze anos e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos; comprovem participação dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos e obtenham frequência mínima de 85% da carga horária mensal crianças e adolescentes com até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil (MDS, 2015)

Constituem, desse modo, objetivos do programa o combate à fome e promoção da segurança alimentar e nutricional, o combate à pobreza e outras formas de privação das famílias e a promoção do acesso à rede de serviços públicos que são direitos sociais: saúde, educação, segurança alimentar e assistência social (MDS, 2015). Além do foco na transferência de renda e condicionalidades, há um terceiro eixo do programa fundamentado em ações e programas complementares com finalidade de superar situação de vulnerabilidade social (SAMPAIO; SOUSA, 2014).

Inseridos no mesmo contexto dessa política pública e política social estão os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) que devem orientar as famílias quanto ao cumprimento de condicionalidades constituindo uma rede de apoio para as famílias. Complementarmente, o CADÚnico representa também mecanismo de diálogo e coordenação do PBF com outros programas e tem função de fornecer identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda (SILVA, 2013). A gestão de toda essa rede de assistência conta com um elevado grau de interface entre União, estados e municípios para gerir e operacionalizar a implementação do PBF visando alcançar os objetivos do programa (LÍCIO, 2013; SANTIAGO; GRAMACHO; DAZZANI, 2013).

O monitoramento da qualidade da implementação do cadastro único e o cumprimento de condicionalidades do bolsa família era realizado pelo MDS (agora Ministério da Cidadania) por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) com sistema de incentivos financeiros formais para cobrir, em parte, os custos com a implementação do bolsa família (ESTRELLA; RIBEIRO, 2008). Tal instrumento de gestão, um índice sintético para cada município (IGD-M), tem por objetivo mensurar a eficiência da gestão do PBF e é calculado a partir de quatro fatores indicados na Portaria MDS/GM nº 754 de

20 de outubro de 2010: Fator de operação (ligado a informações e atualização do CADÚnico e informações de condicionalidades de educação e saúde), Fator de adesão Sistema único de Assistência Social (SUAS), Fator de informação de comprovação de gastos dos recursos advindo do IGD (registro no SUASWEB) e Fator de informação da aprovação total da comprovação de gastos do IGD-M pelo conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para realizar o levantamento da literatura existente e caracterizar o desenvolvimento de pesquisas sobre o Programa Bolsa Família sob a ótica da administração pública, objetivo do trabalho, lançou-se mão do método de Revisão Sistemática da Literatura (RSL) proposto por Kitchenham e Charters (2007).

A metodologia é apontada como um modo de identificar, avaliar e interpretar produções relevantes para um determinado tópico de pesquisa sumarizando evidências e facilitando a identificação de lacunas em pesquisas (KITCHENHAM; CHARTERS, 2007; SCHUCH *et al.* 2021). A RSL pode ser dividida nas fases e atividades apresentadas na Figura 1.

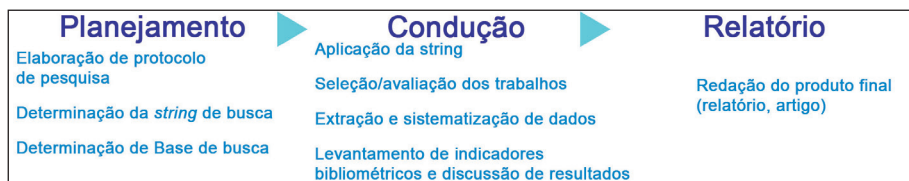


Figura 1. Fases e atividades da Revisão Sistemática da Literatura.

Fonte: Kitchenham e Charters (2007).

A delimitação do estudo foi dada com o uso de string de busca “Bolsa Família” procurado em Título, Resumo ou Palavras-chaves de artigos disponíveis na base de dados *Spell - Scientific Periodicals Electronic Library*, ferramenta que agrega artigos de periódicos nacionais das áreas de Administração Pública e de Empresas, Contabilidade e Turismo.

A pesquisa na base e obtenção dos artigos foi realizada em setembro de 2021. O protocolo utilizado para o mapeamento sistemático da literatura é apresentado no Quadro 1.

QUADRO 1 - Protocolo utilizado para o mapeamento sistemático.

| | |
|---------------------------------|---|
| Estrutura conceitual | Visou realizar levantamento quantitativo e qualitativo das pesquisas em administração pública sobre o Programa Bolsa Família. |
| Horizonte | Toda a literatura disponível na forma de artigos periódicos na base <i>Spell</i> |
| Questão da revisão | Quais as principais pesquisas e resultados de pesquisa sobre o Programa Bolsa Família na área de Administração Pública? |
| Crítérios de exclusão/ inclusão | Incluir os trabalhos em que o PBF fosse principal objeto do estudo; ou Indicador relevante no estudo. |

Fonte: os autores.

Os artigos resultantes da busca foram submetidos a leitura de títulos e de resumo para avaliação de aderência com o tema. Após a seleção, os trabalhos foram lidos e sistematizados, segundo critério de metodologias e abordagens utilizada nos estudos, para posterior análise dos resultados e contribuições.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

O retorno da busca pela *string* definida e a quantidade de artigos selecionados em cada etapa é identificado na Tabela 1.

Tabela 1. *Resultado da busca e seleção de artigos.*

| | |
|---|----|
| Artigos encontrados na base <i>Spell</i> | 77 |
| Artigos Duplicados | 0 |
| Excluídos após leitura de título e resumo | 12 |
| Selecionados para leitura completa | 65 |

Fonte: os autores.

4.1 Bibliometria

O levantamento e sistematização dos resultados demonstraram que há um crescente interesse no tema, principalmente se considerarmos os últimos cinco anos. A Figura 2 apresenta a frequência de publicações por ano e acumulada.

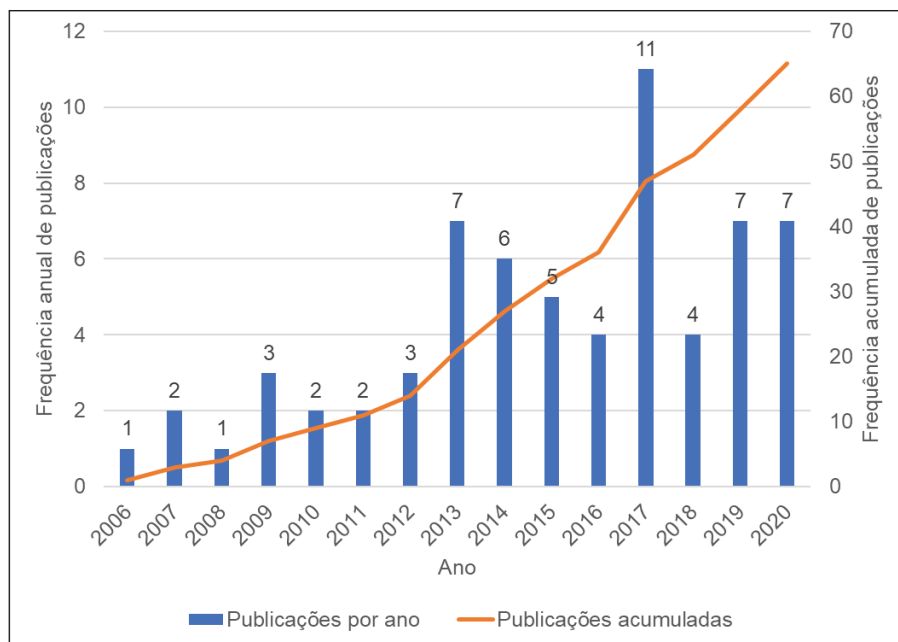


Figura 2. Distribuição das publicações por ano.

Fonte: os autores.

Nota-se que os primeiros estudos publicados datam de três a cinco anos após o início do Programa Bolsa Família. Os primeiros estudos apresentaram abordagem predominantemente qualitativa. Mesquita (2006) e Sant’Ana (2007) discutem aspectos burocráticos e de relação intergovernamental que se inserem no contexto do programa. Rua (2007) avalia a integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) com o Bolsa Família e destacava, à época, as dificuldades que a ênfase apenas do aspecto renda poderia fragilizar o incentivo à retirada das crianças e adolescente do trabalho infantil. Já em 2008 surge o primeiro trabalho, Estrella e Ribeiro (2008), que traz abordagem quantitativa de análise do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) por meio de regressão linear.

Em 2013, quando o programa completou dez anos de existência, houve um salto de produções e interesse pelo tema. Em anos posteriores, o tema perde força nas publicações, apresenta salto no ano de 2017, sofre nova queda em 2018 e retoma o crescimento em 2019 e 2020.

Ainda, investigou-se os periódicos e frequência de publicação de artigos do tema PBF: duas revistas voltadas para administração pública concentram grande parte das publicações (46,2%). O tema é recorrente com ao menos uma publicação em diversos periódicos o que demonstra que o tópico é abordado segundo várias linhas e curadorias editoriais. Para além da consideração de número de publicações, é importante ressaltar a classificação dos periódicos segundo critério CAPES-Qualis (quadriênio 2013-2016) que é apresentado na Figura 3.

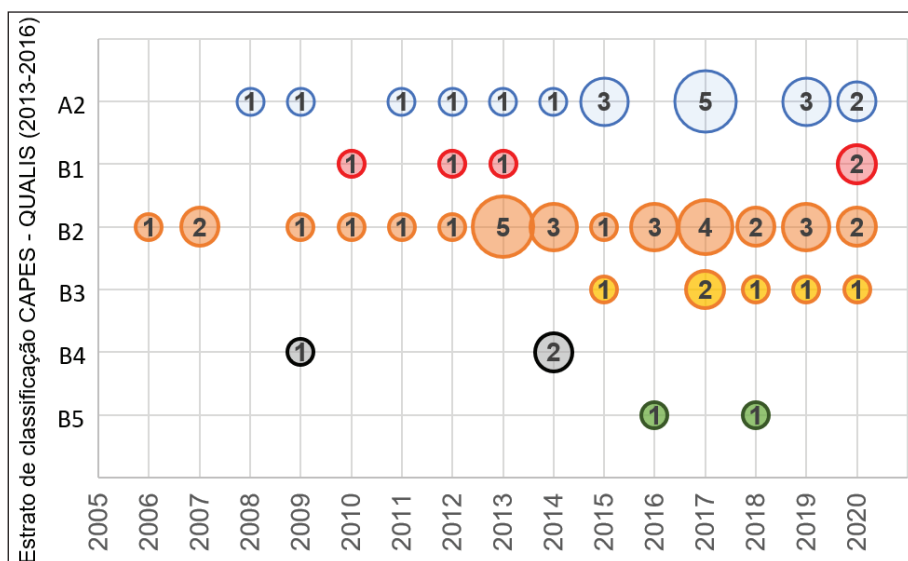


Figura 3. Publicações por ano e classificação CAPES – Qualis (quadriênio 2013-2016).

Fonte: os autores.

Infere-se que as publicações se concentram em estratos superiores com especial interesse nos últimos cinco anos. Considerando a amostra de 65 artigos, a distribuição por estrato de classificação se dá como: 19 artigos publicados em periódico A2 (29,2%), 5 artigos em revistas B1 (7,7%), 30 artigos em periódicos B2 (46,2%), 6 artigos em periódicos B3 (9,2%), 3 artigos em revistas B4 (4,6%) e 2 artigos em revistas B5 (3,1%).

Partindo para o levantamento de palavras-chaves, a Figura 4a apresenta a frequência de ocorrência nos trabalhos selecionados. São apresentadas as palavras com frequência superior a dois. O termo Programa Bolsa Família é o mais utilizado, sendo Bolsa Família outro termo utilizado. O termo pobreza e políticas públicas também aparecem com maior ênfase. Ao todo, 148 palavras-chaves diferentes foram utilizadas nos artigos e 12 apresentaram recorrência mínima de três, representando 8,1% do total.

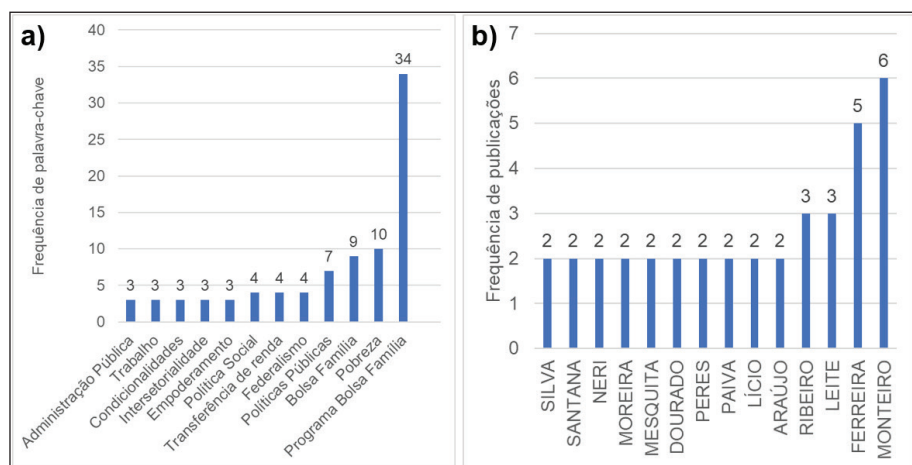


Figura 4. Recorrência em publicações: a) palavra-chave e b) Autores.

Fonte: os autores.

Dos dados bibliométricos, é possível extrair também os autores com maior participação nas pesquisas publicadas. A Figura 4b apresenta os autores que contam com mais de dois trabalhos publicados, 14 autores no universo de 144 (9,7%). Destaca-se que entre os catorze autores mais recorrentes, dez são do sexo feminino, cabendo destaque para Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro com o maior número de publicações. Os trabalhos, em sua maioria, contam com autoria de dois pesquisadores (correspondem a 30,8%), seguidos de artigos de autoria individual (24,6%). Grupos de pesquisa com três autores correspondem pela autoria de 23,1% dos artigos e trabalhos com 4 e 5 autores correspondem a 13,8% e 7,7%, respectivamente.

Outra informação sobre os autores que consta nos artigos é a afiliação, ou seja, a instituição a qual o autor está vinculado no momento da publicação. A Figura 5a apresenta as instituições que foram indicadas como afiliação de autores em mais de dois trabalhos publicados. A contagem de vezes em que a instituição foi indicada como afiliação foi feita por artigo publicado e não considerou número de autores de cada instituição (ou seja, se em um mesmo trabalho mais de um autor indicava que estava vinculado a instituição A, para fins de quantificação ela foi considerada apenas uma vez para aquela publicação).

É notável que há um destaque para instituições públicas concentradas na região Sudeste, Nordeste e Sul do País. A segmentação por classificação de instituição fica mais evidente na Figura 5b. Evidencia-se a preponderância de instituições de Ensino e Pesquisa da rede pública com destaque para as instituições federais. A representatividade de instituições de ensino/pesquisa pública (federal e estadual) é de 55,3%. Considerando-se ainda órgão governamentais, a representatividade do setor público é de 68,2% nas pesquisas. Reitera-se, portanto, a relevância das instituições públicas na promoção e divulgação do conhecimento científico em temas relevantes para a sociedade como o PBF.

Ao analisar a tipologia das instituições e a articulação de autores de diferentes instituições é possível notar ainda que em trabalhos com mais de um autor (49 trabalhos), 22 trabalhos (44,9%) apresentam autores da mesma instituição, 18 artigos foram produzidos por autores de duas instituições distintas (36,7%), 2 trabalhos foram elaborados por autores de três instituições distintas (4,1%), 6 publicações foram articulados por autores de 4 instituições distintas (12,2%) e um trabalho foi desenvolvido com autores de seis instituições diferentes (2,0%).

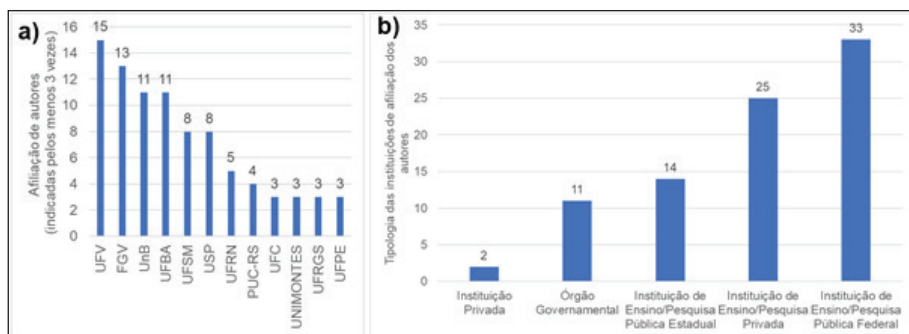


Figura 5. Afiliação dos autores: a) Instituição de afiliação (indicadas pelo menos 3 vezes) e b) por tipo de instituição.

Fonte: os autores.

As pesquisas desenvolvidas considerando Unidades Federativas específicas são apontadas na Figura 6, em que são apresentados 29 artigos com estudos locais. Ressalta-se que não foram apontados os trabalhos de Monteiro e Ribeiro (2017a), que estuda cinco estados brasileiros com sigilo de fonte, e Araújo *et al.* (2015) que aborda a região nordeste por inteiro. Os demais trabalhos não apresentados na Figura 6 tratam de avaliações gerais sobre dados do bolsa família (considerando o país) ou se debruçam em análises documentais que não tem uma região, unidade federativa, município ou comunidade específica.

O mesmo padrão de distribuição geográfica analisado na Figura 5a (instituições de afiliação) é notado na distribuição de trabalhos, onde há CONCENTRAÇÃO de pesquisas nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste do país. Minas Gerais é o estado com maior número de estudos com 7 publicações, que vão do ano de 2009 a 2020, seguido dos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Bahia (cada um com 4 estudos).

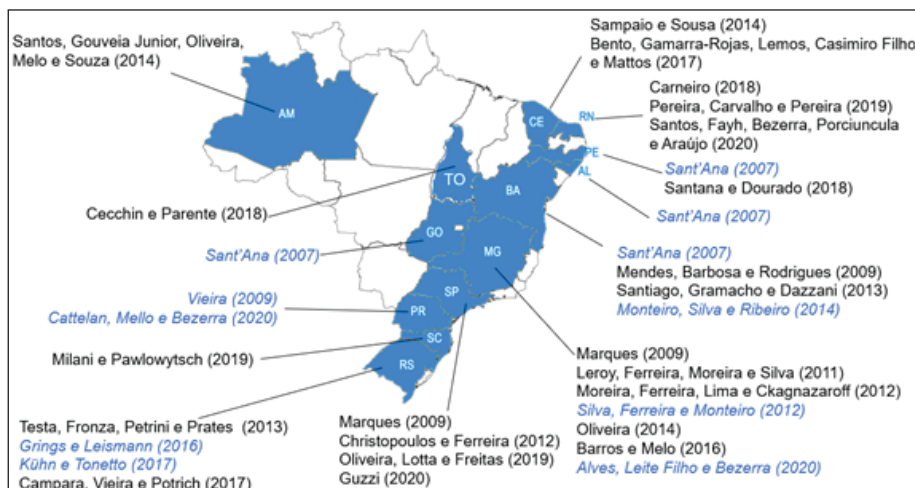


Figura 6. Distribuição geográfica de pesquisas locais sobre o PBF.

Fonte: os autores.

Nota. As publicações em azul e itálico apresentam análises de dados gerais do estado, os demais trabalhos apresentam análises de regiões ou municípios específicos do estado. Fonte: os autores.

4.2 Análise qualitativa dos resultados

Os dados bibliométricos levantados anteriormente permitiram identificar o cenário de pesquisas com tema PBF na administração pública. Entretanto, demais aspectos qualitativos que permitam compreender a ótica de administração pública dessas pesquisas devem advir de análises qualitativas.

Uma primeira análise dos estudos que pode nos trazer uma compreensão metodológica das pesquisas é a classificação quanto a abordagem de análise utilizada nos artigos. Constatou-se que 40 artigos apresentaram abordagem predominantemente qualitativa, 24 com abordagem quantitativa e 1 apresentou abordagem mista (qualitativa e quantitativa sem predominância clara de uma das abordagens). Os Quadros 2 e 3 evidenciam melhor a metodologia dos métodos qualitativos e quantitativos.

O artigo com abordagem considerada mista é o trabalho de Campara, Vieira e Potrich (2017) que aplica questionário para 595 beneficiários do programa (o estudo com maior número de

entrevistados) e os analisa com estatística descritiva, processos de agrupamentos em cluster e faz uso de modelagem com equações estruturais. O trabalho tinha o intuito de analisar a Satisfação Global de Vida e o Bem Estar Financeiro de indivíduos de baixa renda.

Os dados foram organizados nos Quadros 2 e 3 de modo que fosse possível distinguir grupos de métodos utilizados nas pesquisas, as especificidades e/ou particularidades de cada trabalho e, para cada grupo de método, organizou-se em ordem cronológica a disposição dos artigos. Nota-se inicialmente que os primeiros trabalhos surgem com análises qualitativas documentais conforme demonstram Mesquita (2006), Sant'Ana (2007) e Rua (2007). As abordagens mais quantitativas, por sua vez, se iniciam com Estrella e Ribeiro (2008).

A ordem cronológica dos trabalhos permite ainda constituir uma linha temporal de problemas de pesquisa que surgiram sobre o PBF. Das abordagens qualitativas pode-se inferir que os primeiros trabalhos se voltam para processos de estudo da implementação do programa, dos desafios das relações intergovernamentais e federalismo e passam para análise dos efeitos e impactos do programa (passando por questões como empoderamento feminino) até a questão de inclusão de refugiados sírios nas políticas públicas brasileiras. A partir das abordagens quantitativas, constitui-se uma evolução de estudos de indicadores de gestão do PBF (com destaque para o IGD), avaliação de condicionalidades e impactos do programa.

Quadro 2. *Artigos organizados segundo metodologia qualitativa utilizada e especificidade dos trabalhos.*

| Método | Especificidade do trabalho | Artigo | |
|---|--|-------------------------------------|--------------|
| Análise documental / Revisão Bibliográfica | Relações intergovernamentais e desafios na coordenação federativa | Mesquita (2006) | |
| | Desafios administrativos e avaliação | Sant'Ana (2007) | |
| | Integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ao PBF | Rua (2007) | |
| | Corrupção e falhas no PBF - análise de fiscalizações da CGU | Vieira (2009) | |
| | Gestão compartilhada | Cavalcante (2009) | |
| | Articulação de programas complementares ao PBF | Quinhões e Fava (2010) | |
| | Relações intergovernamentais | Lício, Mesquita e Curraleiro (2011) | |
| | Aspectos inovadores do modelo de gestão (estatal) do Bolsa Família e federalismo | Lício (2013) | |
| | Construção da Intersetorialidade | Silva (2013) | |
| | Condicionalidades - analisa formulários de Acompanhamento Familiar | Santiago <i>et al.</i> (2013) | |
| | Implementação do PBF | Jaccoud (2013) | |
| | Entender as dimensões que caracterizam os processos de formulação e implementação de políticas | Leite e Peres (2013) | |
| | Influência do Programa Renda Mínima (município de São Paulo) na criação do PBF | Leite e Peres (2015) | |
| | Abordagem jurídica | Mesquita (2016) | |
| | CADÚnico e IGD - coordenação federativa | Bichir (2016) | |
| | Monitoramento e avaliação | Monteiro e Ribeiro (2017) | |
| | Avaliação - abordagem-fim e abordagem-meio | Neri (2017) | |
| | Análise de políticas públicas em 6 países da América Latina | Pase e Melo (2017) | |
| | Condicionalidades e dimensões da pobreza | Carneiro (2018) | |
| | Criação do PBF sob a visão no neodesenvolvimentismo | Santana e Dourado (2018a) | |
| | Famílias ciganas | Pereira, Carvalho e Pereira (2019) | |
| | Análise de material jornalístico sobre o PBF - 2003 a 2017 | Leite <i>et al.</i> (2019) | |
| | Economia Comportamental | Faria e Paiva (2020) | |
| | Refugiados Sírios | Guzzi (2020) | |
| | Ensaio | Refugiados Sírios | Guzzi (2020) |

Fonte: os autores.

Quadro 2 (continuação). *Artigos organizados segundo metodologia qualitativa utilizada e especificidade dos trabalhos.*

| Método | Especificidade do trabalho | Artigo |
|-------------------|---|----------------------------------|
| Estudo de caso | Filosofia da Libertação como fundamento para pensar os Programas de Combate à Pobreza no Brasil | Camara (2014) |
| | Empoderamento feminino e mobilidade social - percepção de beneficiárias | Leroy <i>et al.</i> (2011) |
| | Empoderamento feminino - visão de gestores de Centros de Referência de Assistência Social | Moreira <i>et al.</i> (2012) |
| | Monitoramento e avaliação | Monteiro e Ribeiro (2017) |
| | Contexto e funções políticas do PBF | Santana e Dourado (2018b) |
| | Governança e governo aberto | Mariani e Lassance (2020) |
| Entrevista | Desafios administrativos e avaliação | Sant'Ana (2007) |
| | Empoderamento feminino - conversação cívica | Marques (2009) |
| | Empoderamento feminino e mobilidade social - percepção de beneficiárias | Leroy <i>et al.</i> (2011) |
| | Empoderamento feminino - visão de gestores de Centros de Referência de Assistência Social | Moreira <i>et al.</i> (2012) |
| | Percepção dos beneficiários sobre melhoria de condições sociais | Ferreira e Christopoulos (2012) |
| | Construção da Intersetorialidade | Silva (2013) |
| | Enfrentamento a pobreza e autonomia | Testa <i>et al.</i> (2013) |
| | Entender as dimensões que caracterizam os processos de formulação e implementação de políticas | Leite e Peres (2013) |
| | Implementação do PBF - visão dos burocratas de nível de rua | Oliveira (2014) |
| | Metodologia do Discurso do Sujeito Coletivo - Percepção dos beneficiários sobre melhoria de condições sociais | Santos <i>et al.</i> (2014) |
| | Práticas avaliativas e aprendizagem na gestão | Monteiro e Ribeiro (2015) |
| | Empoderamento feminino - entrevista com beneficiárias | Barros e Melo (2016) |
| | Agricultura familiar e dependência de rendas fora da atividade produtiva | Bento <i>et al.</i> (2017) |
| | Empoderamento feminino - história oral | Cecchin e Parente (2018) |
| | Contexto e funções políticas do PBF | Santana e Dourado (2018) |
| | Implementação intersetorial do PBF - perspectiva do burocrata de médio escalão | Oliveira, Lotta e Freitas (2019) |
| | Empoderamento feminino - entrevista com beneficiárias | Milani e Pawlowytsch (2019) |
| | Governança e governo aberto | Mariani e Lassance (2020) |
| Refugiados Sírios | Guzzi (2020) | |

Fonte: os autores.

Quadro 3. *Artigos organizados segundo metodologia quantitativa utilizada e especificidade dos trabalhos.* Fonte: os autores.

| Método | Especificidade do trabalho | Artigo |
|---|--|--|
| Análise estatística descritiva/ inferencial | PBF e participação cidadã | Mendes, Barbosa e Rodrigues (2009) |
| | Análise de indicadores sociais brasileiros antes e após implantação do PBF | Monteiro <i>et al.</i> (2010) |
| | Desempenho de Gestão do PBF (IGD) e fatores associados à qualidade de gestão | Silva, Ferreira e Monteiro (2012) |
| | Efeito do PBF sobre os gastos das famílias beneficiárias | Sampaio e Souza (2014) |
| | Investiga a relação entre o número de famílias do PBF e indicadores de avaliação do PBF (IGD) | Araújo <i>et al.</i> (2015) |
| | Índice de Desenvolvimento da Família e alteração em variáveis socioeconômicas devido ao PBF | Kühn e Tonetto (2017) |
| | Avaliação da opinião pública sobre o PBF | Mundim <i>et al.</i> (2019) |
| | Segurança alimentar e nutricional, condições socioeconômicas dos escolares beneficiários | Santos <i>et al.</i> (2020) |
| Regressão linear/ Regressão linear múltipla/ Regressão logística | IGD e condicionalidades | Estrella e Ribeiro (2008) |
| | Desempenho de Gestão do PBF (IGD) | Monteiro, Silva e Ribeiro (2014) |
| | Investiga se o PBF é programa de Governo ou de Estado | Padrones <i>et al.</i> (2015) |
| | Teoria Econômica do crime | Grings e Leismann (2016) |
| | Transferências intergovernamentais | Baião, Cunha e Souza (2017) |
| | Determinantes do controle burocrático no PBF | Coelho e Fernandes (2017) |
| | Impacto Macroeconômico do PBF | Furtado <i>et al.</i> (2017) |
| Avaliação de cenários orçamentários | IGD e condicionalidades de educação | Neri e Osório (2019) |
| | Uso do CADÚnico e PBF como alternativa às consequências econômicas da pandemia de COVID-19 | Paiva <i>et al.</i> (2020) |
| Análise envoltória de dados | Eficiência de gestão do PBF | Pinto, Coronel e Bender Filho (2015) |
| | Eficiência da aplicação de valores repassados ao PBF e condicionalidades | Cattelan, Bezera e Mello (2020) |
| Dados em painel ou séries temporais | Fatores socioeconômicos direcionadores da distribuição dos recursos públicos dos programas sociais no Brasil | Monteiro, Ferreira e Silveira (2013) |
| | Impacto Macroeconômico do PBF | Furtado <i>et al.</i> (2017) |
| | Associação do benefício do PBF e quantidade de pessoal ocupado assalariado formal | Correa Junior, Trevisan e Mello (2019) |
| Diferenças em Diferenças | Desempenho de gestão e eficiência e efetividades do PBF | Alves <i>et al.</i> (2020) |
| | Avaliação da mobilidade social antes e depois da implantação do PBF | Peña <i>et al.</i> (2015) |
| Cadeia de Markov | IGD e condicionalidades de educação | Neri e Osório (2019) |
| | Avaliação da mobilidade social antes e depois da implantação do PBF | Peña <i>et al.</i> (2015) |
| Riscos proporcionais de Cox | Duração do emprego entre indivíduos de famílias beneficiárias do PBF | Santos <i>et al.</i> (2017) |

Fonte: os autores.

4.2.1 *Discussão dos principais tópicos recorrentes nos artigos*

Os estudos apontam que a gestão e operacionalização de um programa de transferência de renda como o PBF necessitam de articulação entre os agentes envolvidos no processo. As relações federativas e os desafios de gestão compartilhada em meio ao relacionamento intergovernamental são tópicos de atenção para a administração pública. Mesquita (2006) aponta que as relações federativas construídas a partir do PBF demonstram um caminho inovador para implementação de políticas sociais e valoriza os entes subnacionais e sua participação no cotidiano do cidadão.

Essa relação nem sempre se dá de forma eficiente como demonstram Monteiro e Ribeiro (2017) com relatos de gestores estaduais de médio escalão que apontam que as pesquisas avaliativas do Ministério (que gerenciava a nível federal o PBF, à época) resultavam em pouca aprendizagem efetiva para a melhoria contínua da gestão do programa. Outro problema da gestão descentralizada verificado por Mesquita (2006) foi a visão de certos gestores sobre incentivos de repasse de verba para gestão do programa que acabam por trazer preocupações com aspectos mais operacionais que de fato com o planejamento e acompanhamento das famílias.

Monteiro *et al.* (2014) corroboram com aspectos difíceis oriundos da falta de efetividade de um pacto entre as diferentes esferas do governo ao demonstrar que alguns municípios baianos (minorias) não possuíam bom desempenho na gestão do programa. Essa diferença de desempenho de gestão é notada também por Pinto *et al.* (2015) que concluem que a eficiência da gestão do PBF difere entre estados. Os autores verificaram que os estados do Acre, Amapá, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina e São Paulo atingiram um alto desempenho da eficiência no desenvolvimento de resultados do programa (segundo os modelos propostos no estudo), enquanto Alagoas, Amazonas, Maranhão, Pará e Pernambuco apresentaram processos de menor eficiência.

Além de se compreender as particularidades regionais e locais, Lício *et al.* (2011) e Lício (2013) ressaltam que há necessidade de uma estratégia nacional coordenada na articulação de programas complementares que ampliem, de fato, o acesso da população às

políticas sociais e serviços públicos. A complexidade de articulação não só vertical (intergovernamental), mas a horizontal (intersetorial) é apontada nos resultados de Oliveira *et al.* (2019), que ainda discute, a partir da burocracia de médio escalão, a necessidade de mecanismos do governo federal que compreendam o que acontece “na ponta” e que permitam adequação à distintas realidades locais.

Ainda assim, a constituição de uma forte capacidade de mobilização e empoderamento de uma sólida burocracia voltada para gestão do programa é apontada por Silva (2013) como importante passo para continuidade do PBF. Bichir (2016), por sua vez, exemplifica como importantes mecanismos do processo de coordenação federativa o CADúnico e o índice de Gestão Descentralizada.

Em contrapartida, a avaliação que considera o IGD não permite, segundo Estrella e Ribeiro (2008), compreender como as condicionalidades de saúde estão sendo executadas no nível municipal e alguns indicadores de educação acabam tendo pouca capacidade de discriminar os resultados dessa área social. O processo de avaliação de políticas públicas é complexo e multidimensional como é possível elencar com os artigos e métodos elencados nos Quadros 2 e 3. Em especial, o trabalho de Monteiro e Ribeiro (2017) contribui de forma singular com reflexões críticas de abordagens teórico-metodológicas para avaliação do PBF.

Nesse contexto, o acompanhamento familiar e de cumprimento de condicionalidades visam, dentro do programa de transferência de renda, verificar como o grau de vulnerabilidade social dos beneficiários e o acesso à serviços públicos se modificam. A partir disso, é interessante diferenciar as abordagens quantitativas e qualitativas dos trabalhos que compõem esse estudo, pois é compreensível que estudos com predomínio de análises quantitativas possam modelar e mostrar impactos com análises estatísticas robustas identificando padrões em contextos de amostras maiores. Entretanto, a avaliação qualitativa apresenta profundidade de análise de certos impactos em localidades específicas. Santiago *et al.* (2013), por exemplo, ressaltam que o acompanhamento familiar potencializa o acesso a serviços públicos e consolida a cidadania e esse é um aspecto muitas vezes difícil de ser mensurado apenas em números ou nos níveis de dados secundários advindos do médio e alto escalão da burocracia.

A importância dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) é evidenciada, por exemplo, em estudos qualitativos como de Oliveira (2014) com os burocratas de nível de rua (profissionais de assistência social que lidam diretamente com os beneficiários) em que fica evidente como tais atores e locais contribuem para a constituição de redes de proteção social. A avaliação do PBF, portanto, deve ter contornos qualitativos e quantitativos. Os CRAS são apontados também por Moreira *et al.* (2012), em estudo qualitativo, como importante local para o processo de empoderamento de beneficiárias e para a execução dos objetivos do programa.

Tal aspecto do empoderamento, inclusive, é tema também retratado nos trabalhos de Marques (2009), Leroy *et al.* (2011), Barros e Melo (2016), Cecchin e Parente (2018), e Milani e Pawlowytsch (2019). Entre esses exemplos de pesquisas, apenas uma apresenta abordagem mais quantitativa. No geral, os resultados indicam que há um efeito de melhoria das condições de vida com possível mobilidade social das beneficiárias e que há, entre as mesmas, uma percepção de que o programa promove, em certa medida, inclusão social. Entretanto, ressalta-se que os aspectos de empoderamento feminino são multidimensionais e que certa independência financeira ou melhoria nos campos de consumo não conseguem desestabilizar com profundidade os padrões de injustiça que excluem mulheres.

Observado esse aspecto, ainda sim é possível destacar que o programa, por meio de condicionalidades e do apoio dos CRAS, contribui para a conscientização sobre direitos e inserção social feminina mesmo que como impacto secundário ou terciário do PBF. Leroy *et al.* (2011) indica que particularidades como o baixo grau de escolaridade de beneficiárias evidenciam que é necessário conectar e promover uma rede de políticas sociais com atividades educacionais e de geração de trabalho e renda.

Ainda destacando o contexto de impactos e avaliação que os artigos promovem, é importante ressaltar, além das discussões sobre empoderamento feminino, o aspecto de emancipação que autores discutem em seus trabalhos. As “portas de saída” são um questionamento recorrente de programas de transferência de renda e, em parte, as condicionalidades são fundamentais para se promover a longo prazo uma mudança e quebra de paradigmas sociais

dos beneficiários. A discussão de emancipação não se encerra nos trabalhos aqui listados e é complexa, a despeito disso, indicamos que os autores indicam que o PBF promove, em certa medida, melhoria na vida das famílias beneficiárias como Santos *et al.* (2020) que constata que o programa contribui positivamente com o perfil de segurança alimentar.

O sentido de emancipação, que é amplo, não é visto como resultado por Mendes *et al.* (2009) que consideram que o PBF melhora as condições de vida, mas não gera emancipação. Tal visão é corroborada por Testa *et al.* (2013), Santana e Dourado (2018a) e Carneiro (2018). Inobstante, é possível fazer a leitura de Peña *et al.* (2015) de que o ciclo da pobreza pode, com o PBF, apresentar sinais de ruptura e vislumbra-se a longo prazo a possibilidade de alterar e combater a dinâmica da exclusão social.

Para além dos objetivos do programa de transferência de renda, certos trabalhos investigam a percepção dos próprios beneficiários sobre o programa e seus impactos. Santos *et al.* (2014) ressalta que existem falhas na percepção de alguns objetivos do programa quanto a emancipação sustentada das famílias, mas que há compreensão de que o aumento da renda e da qualidade de vida foram resultados de inserção no PBF. Ferreira e Christopoulos (2012) detectam que os indivíduos se aperceberam quanto à alteração do seu poder de compra, qualidade e quantidade de produtos que consomem e em relação à alteração de classe social. Campara *et al.* (2017) seguem tais constatações ao relatar percepções de satisfação de maneira global com a vida por parte dos beneficiários.

4.2.2 Relevância da disponibilidade de dados e estudos acadêmicos

A disponibilidade de dados para livre consulta sobre o Programa Bolsa Família vai ao encontro com diretrizes e princípios de governo aberto que viriam a ser consagrados após a implementação da política social. O fato de se permitir o escrutínio público em resposta a críticas que o programa recebia reforçaram o valor público do programa e permitiu a constituição de um referencial próprio de governança aberta para prestação de contas (MARIANI; LASSANCE, 2020).

A estrutura de dados e documentos disponibilizados pelos órgãos governamentais permitiram uma avaliação externa da sociedade e ainda uma série de estudos independentes por instituições diversas como demonstrado na Figura 5b. Obviamente, as diversas análises apresentam pontos de melhoria ou falhas do programa e, desse modo, contribuem para retroalimentar a política pública com evidências.

Um estudo que contraria o que era esperado, por exemplo, é o de Grings e Leismann (2016) em que se constatou que o PBF não tende a auxiliar a diminuir índices de criminalidade em uma análise dos 496 municípios do estado do Rio Grande do Sul. Araújo *et al.* (2015) também relatam que um maior número de famílias beneficiárias do PBF leva a um decréscimo dos seus indicadores de monitoramento. São constatações como essas que fomentam o debate de políticas públicas e seus objetivos. Não é objetivo do PBF reduzir a criminalidade, mas seria esperado tal impacto secundário.

Os estudos acadêmicos também podem auxiliar no exame da opinião pública e das narrativas que se constituem sobre o PBF. Mundim *et al.* (2019) demonstram que ainda há uma parcela da população com uma visão negativa sobre o PBF. Analisando narrativas midiáticas dos dois jornais de maior circulação no país; Leite *et al.* (2019) demonstram que houve um processo de desinformação gerado por meio de matérias jornalísticas ou editoriais em que as abordagens tratavam o programa como sendo de cunho assistencialista, populista, insuficiente ou para marketing político. Argumenta-se ainda que a grande imprensa teve papel de ator político/ideológico em contramovimento a inserção de direitos sociais ignorando estudos e pesquisas realizadas pela comunidade científica.

Portanto, fica claro a importância dos dados abertos e das pesquisas na área para identificar problemas no programa e vieses de análises junto a administração pública. Padrones *et al.* (2015) confirmam que o PBF é um programa de estado e não de governo, indo de encontro com certas narrativas de populismo. Vieira (2009) auxilia no processo de desconstrução de narrativas de corrupção no programa ao relatar que existem baixos índices de corrupção diante do impacto do programa e que há ocorrências não significativas de desemprego voluntário.

Santos *et al.* (2017) utilizam modelos paramétricos e indicam que beneficiários do PBF permanecem, no mínimo, 9% mais tempo em seus empregos que os não beneficiários e que o risco de desligamento é entre 7% e 10% menor do que para não beneficiários. Santana e Dourado (2018) também relata que beneficiárias expõem desejo de trabalhar formalmente para não depender do benefício social.

De modo geral, a avaliação do programa é positiva com ressalvas e análises críticas de cumprimentos de seus objetivos. Tais pontos positivos e ressalvas se apresentam também em outros programas de transferência de renda como aponta Pase e Melo (2017) em estudo sobre programas de transferência de renda no México, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Argentina. Vale ressaltar, por fim, que vários indicadores apresentaram melhorias significativas no período de existência do PBF: diminuição da taxa bruta de mortalidade, aumento da média de anos de estudo, queda da população pobre e indigente (MONTEIRO *et al.*, 2010); redução nas chances de evasão escolar (NERI; OSORIO, 2019); maior cobertura vacinal, taxa de aprovação escolar e redução da distorção idade/série (CAT-TELAN *et al.*, 2020).

Em vista disso, evidencia-se a importância de dados para avaliação do programa de transferência de renda. Os trabalhos, em sua integralidade, utilizam dados abertos ou documentos que fornecem material para análise do PBF. Compõem as principais fontes de dados ou dados propriamente ditos: pesquisa PNAD, dados de PIB, Cadastro Único (CADÚnico), relatórios do IGD, dados de trabalho/emprego da CAGED/RAIS, bancos de dados com indicadores de desenvolvimento, dados disponibilizados por governos estaduais e municipais (secretarias de assistência social, educação e saúde) e diversos órgãos governamentais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As pesquisas sobre o Programa Bolsa Família no campo de administração pública possuem abrangência que fornece evidências para implementação, avaliação e monitoramento de políticas sociais. O levantamento bibliográfico distinguiu-se por demonstrar a responsividade da base de periódicos voltados para a respectiva área de conhecimento (*Spell - Scientific Periodicals Electronic Library*).

Demonstrou-se, pelo levantamento bibliométrico, patente interesse em estudos sobre o programa de transferência de renda no número de publicações ao longo dos anos, em especial, em periódicos de estratos superiores. Ainda, foi demonstrado que há diversas localidades no país que podem ser objeto de estudos específicos dada a concentração de trabalhos executados na região Sul, Sudeste e Nordeste do país.

Nesse contexto de produção de conhecimento, sobressaiu a relevância do setor público, particularmente das instituições de ensino/pesquisa públicas, na produção de estudos sobre o tema. E ainda foi possível demonstrar o domínio da abordagem qualitativa sobre a quantitativa nos artigos publicados evidenciando-se que as pesquisas qualitativas apontam aspectos relevantes, nem sempre quantificáveis, nas avaliações burocráticas do bolsa família.

As investigações demonstram ainda que a administração pública, como ciência e técnica, pode evoluir nos modelos de avaliação de condicionalidades com o aparato burocrático já disponível e enfrentar certos entraves no estabelecimento de relação intergovernamental e intersetorial para otimizar o desempenho do programa. Depreende-se ainda que o programa cumpre bem sua proposta e impacta em diferentes níveis outros propósitos acessórios, mesmo que não sejam objetivos iniciais do PBF, como no empoderamento feminino e grau de satisfação com a vida de beneficiários.

As lacunas dos trabalhos sobressaem-se como propostas de pesquisa e até mesmo de intervenção dos gestores públicos para que se possa compreender e avaliar a política pública de modo diferente. Observa-se que:

a) os estudos poderiam aproximar abordagens quantitativas e qualitativas conferindo robustez estatística para os resultados e conclusões; b) as metodologias empregadas em estudos já validados poderiam ser aplicadas em outras localidades do país; c) não existem estudos qualitativos de longo prazo que possam fomentar o debate dos impactos de longo prazo da política; d) os estudos de longo prazo desconsideram em suas discussões os impactos de inflação e perda do poder de compra no efeito que o programa pode ter sobre a realidade das famílias; e) faltam propostas de novos modelos de avaliação de condicionalidades; e f) há insuficiência de estudos sobre

o impacto que novas ou mais condicionalidades poderiam gerar, tal qual articulação de atividades educacionais e produtivas voltadas para beneficiários chefes de família.

REFERÊNCIAS

- ALVES, S. T. DE J.; LEITE FILHO, G. A.; BEZERRA, G. E. Relação entre o desempenho de gestão e as variáveis que influenciaram a eficiência e a efetividade do programa Bolsa Família. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 4, 2020.
- ANDERSON, P. *Brasil à parte: 1964-2019*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.
- ARAÚJO, F. R. de; ARAÚJO, M. A. D. de; SOUZA, F. J. V. de; SANTOS, D. F.; SANTANA, M. B. Uma avaliação do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, p. 367-393, 2015.
- BAIÃO, A. L.; CUNHA, A. S. M. DA; SOUZA, F. S. R. N. DE. Papel das transferências inter-governamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 3, p. 583-610, 2017.
- BARROS, V. R. F.; MELO, M. C. DE O. L. Empoderamento ou mudança de situação financeira? Um estudo com beneficiárias do Programa Bolsa Família. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 21, n. 70, p. 266-283, 2016.
- BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2018.
- BEHRING, E. R. A condição da política social e a agenda da esquerda no Brasil. **SER Social**, 38(18), 13-29, 2016.
- BENTO, J. A. N.; GAMARRA-ROJAS, G.; LEMOS, J. de J. S.; CASIMIRO FILHO, F. C.; MATOS, J. L. S. de. Dinâmica e Diferenciação de Sistemas de Produção no Semiárido Brasileiro. **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 41, p. 416-456, 2017.
- BICHIR, R. Novos instrumentos de coordenação federativa: reflexões a partir do Programa Bolsa Família. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - RPPI**, v. 1, n. 1, p. 49-78, 2016.
- BIRKLAND, T. A. **Theories, concepts, and models of public policy making**. 4. ed. New York-London: Routledge, 2016.
- BOHN, S.; LEVY, C. The Brazilian women's movement and the state under the PT national governments. **European Review of Latin American and Caribbean Studies**, 108, 245-266, 2019.
- CAMARA, G. D. Fundamentação Moral do Combate à Pobreza no Brasil : Um Confronto entre os Princípios Orientadores do Banco Mundial , Rawls , Sen do PNUD e o Princípio Ético-Normativo da Filosofia da Libertação. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social - RIGS**, v. 3, n. 2, p. 119-137, 2014.
- CAMPARA, J. P.; VIEIRA, K. M.; POTRICH, A. C. G. Satisfação Global de Vida e Bem-estar Financeiro: Desvendando a percepção de beneficiários do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 2, p. 182-200, 2017.

CARNEIRO, N. E. A. O direito mediante o cumprimento do dever: análise das condiciona-
lidades do Programa Bolsa Família no município de Natal/RN. **Revista Interface**, v. 15, n.
2, p. 23–32, 2018.

CARVALHO, L. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. 1. ed. São Paulo: Editora
Todavia, 2018.

CATTELAN, R.; MELLO, G. R. DE; BEZERRA, F. M. Avaliação da Eficiência do Programa Bolsa
Família nos Municípios do Paraná. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 3, 2020.

CAVALCANTE, P. L. Programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou gestão em
redes? **Revista do Serviço Público**, v. 60, n. 1, p. 29–46, 2014.

CECCHIN, H. F. G.; PARENTE, T. G. Diversas vozes, muitos dilemas: discutindo o Progra-
ma Bolsa Família a partir das questões de gênero e empoderamento. **Desenvolvimento em
Questão**, v. 16, n. 43, p. 322–352, 2018.

CHRISTOPOULOS, T. P.; FERREIRA, M. da G. C. A Influência do Programa Bolsa Família
sobre o Comportamento de Consumo da Baixa Renda. **Administração Pública e Gestão
Social**, v. 4, n. 2, p. 202–220, 2012.

COELHO, D. B.; FERNANDES, A. S. A. Regras importam: Determinantes do controle
burocrático no Programa Bolsa Família. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 5, p.
689–707, 2017.

CORREA JUNIOR, C. B.; TREVISAN, L. N.; MELLO, C. H. P. de. Impactos do Programa
Bolsa Família no mercado de trabalho dos municípios brasileiros. **Revista de Administração
Pública**, v. 53, n. 5, p. 838–858, 2019.

DOWBOR, L. Inequality and politics in Brazil: Bolsa Familia and beyond. **Economics and
Business Review**, 6(20), 7-26, 2020.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova: Revista de
Cultura e Política**, 2, 85-116, 1991.

ESTRELLA, J.; RIBEIRO, L. M. Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa
Família: Uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. **Revista de Administração
Pública**, v. 42, n. 3, p. 625–641, 2008.

FARIA, H. S. de; PAIVA, L. H. Um Empurrãozinho no Bolsa Família: uma Proposta de Uso
de Ferramentas Comportamentais no Programa. **Teoria e Prática em Administração**, v. 10,
n. 2, p. 108–123, 2020.

FERREIRA, M. A. M.; LIMA, A. A. T. de F. C.; CKAGNAZAROFF, I. B. Empoderamento das
mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família na percepção dos agentes dos Centros de
Referência de Assistência Social. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 2, p. 403–423, 2012.

FERREIRA, M. da G. C.; CHRISTOPOULOS, T. P. A Influência do Programa Bolsa Família
sobre o Comportamento de Consumo da Baixa Renda. **Administração Pública e Gestão
Social**, 4(2), 202–220, 2012.

FURTADO, W.; RODRIGUES, G. O.; SIMONETTO, E. D. O.; BARCELOS, D. V. de. Um Estudo
Empírico sobre o Impacto Macroeconômico do Programa Bolsa Família. **Desenvolvimento
em Questão**, v. 15, n. 39, p. 68–85, 2017.

GOLDFAJN, I.; MARTÍNEZ, L.; VALDÉS, R. O. Washington Consensus in Latin America: From Raw Model to Straw Man. **The Journal of Economic Perspectives**, 35(3), 109–132, 2021.

GRINGS, M.; LEISMANN, E. L. Teoria econômica do crime: uma abordagem a partir do programa bolsa família no estado do Rio Grande do Sul. **Gestão e Sociedade**, v. 10, n. 25, p. 1211–1227, 2016.

GUZZI, A. C. O papel das estruturas de proteção social para integração econômica dos refugiados : uma análise dos refugiados sírios na cidade de São Paulo. **Cadernos EBAP.BR**, v. 19, n. 2, p. 365–376, 2020.

HENRY, G. T. How modern democracies are shaping evaluation and the emerging challenges for evaluation. **American Journal of Evaluation**, v. 22, n. 3, p. 419–429, 2001.

HEVIA DE LA JARA, F. La difícil articulación entre políticas universales y programas focalizados. Etnografía institucional del programa Bolsa Familia de Brasil. **Gestión y política pública**, 20(2), 331–379, 2011.

JACCOUD, L. Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 3, p. 291–307, 2013.

KITCHENHAM, B.; CHARTERS, S. Guidelines for performing Systematic Literature Reviews in Software Engineering. **Technical Report EBSE 2007-001**, Keele University and Durham University Joint Report, 2007.

KÜHN, D. D.; TONETTO, E. D. S. O Programa Bolsa Família e os Indicadores Sociais de Combate à Pobreza no Rio Grande do Sul: Um Olhar Multidimensional. **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 39, p. 86–111, 2017.

LEITE, C. K. da S.; FONSECA, F. C. P. da; HOLANDA, B. de M. Imagens e narrativas do Bolsa Família: análise da retórica da grande imprensa. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 5, p. 879–898, 2019.

LEITE, C. K. da S.; PERES, U. D. Origem e disseminação do Programa Bolsa Família: aproximações analíticas com o caso mexicano. **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 3, p. 351–376, 2013.

LEITE, C. K. da S.; PERES, Ú. D. Paradigmas de Desenvolvimento e Disseminação de Políticas: Raízes Locais da Criação do Programa Bolsa Família. **Organizações & Sociedade**, v. 22, n. 75, p. 621–638, 2015.

LEROY, R. S. D.; FERREIRA, M. A. M.; MOREIRA, N. C.; SILVA, E. A. Mobilidade social e empoderamento: a percepção das mulheres beneficiárias do programa Bolsa Família em Minas Gerais. **Revista do Serviço Público**, 62(4), 449–465, 2011.

LÍCIO, E. C. Contribuições do Programa Bolsa Família para a gestão das políticas sociais. **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 3, p. 309–326, 2013.

LÍCIO, E. C.; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. R. B. Desafios para a coordenação inter-governamental do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 5, p. 458–470, 2011.

MARIANI, C. B.; LASSANCE, A. Uma governança orientada por diretrizes de governo aberto aprimora o valor público de programas governamentais? **Revista do Serviço Público**, v. 71, n. 3, p. 34–56, 2020.

MARIANO, S. Conditional cash transfers, empowerment and female autonomy: care and paid work in the Bolsa Família programme. **Brazil International Journal of Sociology and Social Policy**, 40(11/12), 1491-1507, 2020.

MARQUES, Â. C. S. A conversação cívica sobre o Bolsa Família: contribuições para a construção da cidadania e da autonomia política de mulheres pobres. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 14, n. 54, p. 11-49, 2009.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome . **Cartilha do Programa Bolsa Família**. MDS, 2015. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf> Acesso em: setembro de 2021

MENDES, V. L. P. S.; BARBOSA, A. M. G.; RODRIGUES, J. M. Gestão dos serviços públicos e participação cidadã: estudo com os beneficiários do programa bolsa família. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 13, p. 105-120, 2009.

MESQUITA, C. F. DE M. O papel do direito na articulação governamental necessária às políticas públicas: uma avaliação do Programa Bolsa Família (PBF). **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 21, n. 70, p. 223-243, 2016.

MESQUITA, C. S. Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003 – 2006. **Revista do Serviço Público**, v. 57, n. 4, p. 465-487, 2006.

MIDGLEY, James. **Social development**. London-Thousand Oaks-New Delhi: Sage Publications, 1995.

MILANI, M. L.; PAWLOWYTSCH, P. W. DA M. Representações Sociais e Pobreza no Planalto Norte Catarinense: voz das beneficiárias do Programa Bolsa Família. **Desenvolvimento em Questão**, v. 17, n. 46, p. 199-217, 2019.

MONTEIRO, D. A. A.; FERREIRA, M. A. M.; DENÚBILA, L. A.; TEIXEIRA, K. M. D. Análise dos indicadores sociais brasileiros pré e pós implementação do programa bolsa família. **Administração Pública e Gestão Social**, 2(3), 317-338, 2010.

MONTEIRO, D. A. A.; FERREIRA, M. A. M.; SILVEIRA, S. DE F. R. Fatores Direcionadores Da Transferência De Recursos Em Programas Sociais No Brasil. **Revista de Gestão**, v. 20, n. 2, p. 147-163, 2013.

MONTEIRO, D. A. A.; RIBEIRO, E. M. Abordaje teórico-metodológico para la evaluación de políticas públicas: reflexiones críticas sobre la Política de Transferencia de Ingresos em Brasil. **Pensamento & realidade**, v. 32, n. 4, p. 84-105, 2017b.

MONTEIRO, D. A. A.; RIBEIRO, E. M. De Aprendizagem : Percepção De Gestores. RACE - Revista De Administração, **Contabilidade e Economia**, v. Edição Esp, p. 105-130, 2017a.

MONTEIRO, D. A. A.; SILVA, A. DE A. P.; RIBEIRO, E. M. Avaliação da Gestão do Programa Bolsa Família na Bahia. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social - RIGS**, v. 3, n. 3, p. 259-275, 2014.

MORAES, V. D. de; PITTHAN, R. G. V.; MACHADO, Cristiani Vieira. Programas de Transferência de Renda com Condiionalidades: Brasil e México em perspectiva comparada. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 117, p. 364-381, abr-jun 2018.

MUNDIM, P. S.; VIDIGAL, R.; MICHELOTTI, F. C.; PINTO, A. J. de P. Bolsa Família, informação e preconceito: uma análise com o uso de experimentos. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, p. 551–575, 2019.

NERI, M. Uma próxima geração de programas de transferência de renda condicionada. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 2, p. 168–181, 2017.

NERI, M.; OSÓRIO, M. C. Bolsa Família, tempo na escola e motivações estudantis. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 5, p. 859–878, 2019.

NEVES, J. A.; VASCONCELOS, F. d. A. G. d.; MACHADO, M. L.; RECINE, E.; GARCIA, G. S.; MEDEIROS, M. A. T. de. The Brazilian cash transfer program (Bolsa Família): A tool for reducing inequalities and achieving social rights in Brazil. **Global Public Health**, 1-17, 2020.

ÖKTEM, K. The Welfare State as Universal Social Security: A Global Analysis. **Social Inclusion**, 8(1), 103-113, 2020.

OLIVEIRA, B. R. de. A Implementação Do Programa Bolsa Família Sob a Perspectiva Da Condicionalidade Educacional: Uma Análise a Partir Dos Agentes Públicos De Base. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 517–544, 2014.

OLIVEIRA, V. E. de; LOTTA, G. S.; FREITAS, M. N. Desafios da implementação de uma política intersetorial e federativa: as burocracias de médio escalão do Programa Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 3, p. 458–485, 2019.

PADRONES, K. G. de S. A.; SANTOS, W. J. L. dos; PESSANHA, J. F. M.; NASCIMENTO, V. M. S. do; COLARES, A. C. V. Análise da distribuição do Bolsa Família: um programa de governo ou de estado? **Revista Mineira de Contabilidade**, v. 16, n. 3, p. 61–71, 2015.

PAIVA, L. H.; SOUZA, P. H. G. F. de; BARTHOLO, L.; SOARES, S. Evitando a pandemia da pobreza: possibilidades para o programa Bolsa Família e para o Cadastro Único em resposta à COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 1097–1110, 2020.

PASE, H. L.; MELO, C. C. Políticas públicas de transferência de renda na América Latina. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 2, p. 312–329, 2017.

PAULA, R. F. dos S. Proteção Social, Seguridade Social e Assistência Social: informes acerca dos debates que marcaram o final de 2009. **Serviço Social & Sociedade**, 101, 184-190, 2010.

PEÑA, C. R.; PINHEIRO, D. S.; ALBUQUERQUE, P. H. M.; FERNANDES, L. M. A eficácia das transferências de renda: As tendências da desigualdade antes e depois do programa bolsa família. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 4, p. 889–913, 2015.

PEREGALLI, A. Finance, extraction and logistics as axes of the third neoliberal moment in Latin America. **Work Organisation, Labour & Globalisation**, 13(1), 47–78, 2019.

PEREIRA, I. S. da S. D.; CARVALHO, F. L. da S.; PEREIRA, J. D. FAMÍLIAS CIGANAS: um estudo sobre suas condições de vida. **Revista Interface**, v. 16, n. 2, p. 135–154, 2019.

PETERS, B. G.; PIERRE, Jon. **Handbook of public policy**. London-Thousand Oaks-New Delhi: Sage Publications, 2006.

PINTO, N. G. M.; CORONEL, D. A.; BENDER FILHO, R. Eficiência no Desenvolvimento Regional Resultante do Programa Bolsa Família: Aplicação da Análise Envoltória de Dados

(DEA) nos Estados e Regiões Brasileiras de 2004 a 2010. **Desenvolvimento em Questão**, v. 13, n. 31, p. 143–172, 2015.

QUINHÕES, T. A.; FAVA, V. M. D. Intersetorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 1, p. 67–96, 2010.

RUA, M. das G. Avaliação da integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ao Programa Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 4, p. 417–450, 2007.

Salvador, E. Fundo Público e o Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, 14(2), 4-22, 2012.

SAMPAIO, M. A. P.; SOUSA, E. P. de. Efeitos Do Programa Bolsa Família Sobre Os Gastos Das Famílias Beneficiárias Em Mauriti, Ceará. **Gestão & Regionalidade**, v. 30, n. 90, p. 18–31, 2014.

SANT'ANA, R. S.; OLIVEIRA E SILVA, M. L. de; BRAVO, M. I. S.; MARTINELLI, M. L. Expressões contemporâneas da crise estrutural da produção capitalista e seus rebatimentos no Serviço Social. **Serviço Social & Sociedade**, 142, 357-365, 2021.

SANT'ANA, S. M. A perspectiva brasileira sobre a pobreza: um estudo de caso do Programa Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 1, p. 05–35, 2007.

SANTANA, L. K. DE A.; DOURADO, D. C. P. A criação dos Programas de Transferência de Renda e a Precarização do Trabalho no século XXI: A emancipação dos beneficiários do Programa Bolsa Família é possível? **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - RPPI**, v. 3, n. 2, p. 125–151, 2018a.

SANTANA, L. K. DE A.; DOURADO, D. C. P. O Programa Bolsa Família na Comunidade Ponte dos Carvalhos/PE: Suas Implicações Políticas e o que Está sob o Manto do Discurso. **Gestão.Org**, v. 16, n. 2, p. 194–206, 2018b.

SANTIAGO, M. DAS G. D. O.; GRAMACHO, M. V. D. S. D.; DAZZANI, M. V. M. Programa Bolsa Família: Acompanhamento Familiar no Sistema Único de Assistência Social. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 18, n. 63, p. 228–248, 2013.

SANTOS, D. B.; LEICHSENRING, A. R.; MENEZES FILHO, N.; MENDES-DA-SILVA, W. Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a duração do emprego formal dos indivíduos de baixa renda. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 5, p. 708–733, 2017.

SANTOS, M. C. M. dos; GOUVEIA JUNIOR, A.; OLIVEIRA, P. R. M. de; MELO, D. R. A. de; SOUZA, W. A. da R. de. A voz do beneficiário: Uma análise da eficácia do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração Pública**, 48(6), 1381-1405, 2014.

SANTOS, O. T. M.; FAYH, A. P. T.; BEZERRA, R. A.; PORCIUNCULA, L. B.; ARAÚJO, F. R. Perfil de Segurança Alimentar e Nutricional em Beneficiários do Programa Bolsa Família em Santa Cruz - RN: Análise dos Determinantes Socioeconômicos. **Interface - Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas**, 17(1), 107-123, 2020.

SCHUCH, C. D. O. S.; BOBSIN, D.; CAMPOS, S. A. P.; RODRIGUES, G. O. Panorama de publicações internacionais sobre autoeficácia . **Revista Organizações em Contexto**, v. 17, n. 34, p. 179-203, 2021.

SILVA, A. de A. P.; FERREIRA, M. A. M.; MONTEIRO, D. A. A. Desempenho na Gestão Pública

do Programa Bolsa Família sob a Perspectiva de Análise do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). **Desenvolvimento em Questão**, v. 10, n. 21, p. 211–241, 2012.

SILVA, L. A. L. da. Mecanismos da construção federal da intersetorialidade no Programa Bolsa Família : o papel das burocracias. **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 3, p. 327–350, 2013.

SPOSATI, A. Descaminhos da seguridade social e desproteção social no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, 23(7), 2315-2325, 2018.

SUPLICY, E. M. O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. **Ciência & Saúde Coletiva**, 12(6), 1623-1628, 2007.

TESTA, M. G.; FRONZA, P.; PETRINI, M.; PRATES, J. C. Análise da contribuição do programa bolsa família para o enfrentamento da pobreza e a autonomia dos sujeitos beneficiários. **Revista de Administração Pública**, 47(6), 1519-1541, 2013.

VIEIRA, F. M. Falácias da corrupção e percepção da corrupção no Programa Bolsa Família: o caso do Paraná. **Revista da CGU**, v. 4, n. 7, p. 18–38, 2009.

VIEIRA, M. A.; ABRANTES, L. A.; ALMEIDA, F. M. de; ANJOS, D. A. dos. Implicações do Fundo de Participação dos Estados (FPE) na Redução das Desigualdades Regionais. **Contabilidade Gestão e Governança**, 22(1), 136–152, 2019.

Recebido em: 25-4-2022

Aprovado em: 15-9-2023

Avaliado pelo sistema double blind review.

Disponível em <http://mjs.metodista.br/index.php/roc>