



**GIOVANA PEREIRA VASCONCELOS**

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA REVISTA DE  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (RAP): PERFIL DAS  
PUBLICAÇÕES E DOS AUTORES**

**LAVRAS – MG  
2023**

**GIOVANA PEREIRA VASCONCELOS**

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA (RAP): PERFIL DAS PUBLICAÇÕES E DOS AUTORES**

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

Prof. Dra. Camila Maria Risso Sales  
Orientadora

**LAVRAS – MG  
2023**

**GIOVANA PEREIRA VASCONCELOS**

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
(RAP): PERFIL DAS PUBLICAÇÕES E DOS AUTORES**

**THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM IN THE JOURNAL OF PUBLIC  
ADMINISTRATION (RAP): PROFILE OF THE ARTICLES AND THE AUTHORS**

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 01 de março de 2023.

Dra. Camila Maria Risso Sales – UFLA

Me. Rafael Rodrigues de Castro – UFLA

Prof. Dra. Camila Maria Risso Sales

Orientadora

**LAVRAS – MG  
2023**

*Pro Tito e pra Rosana, meu aconchego nesse mundo.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço às forças inenarráveis do universo por abençoar minha família com saúde e proteção nos anos em que estive fora.

Agradeço ao meu pai, Tito, que é o grande admirador do meu caminho e sempre fez questão de enfeitá-lo com as próprias mãos – e com muito amor – construindo tudo para que eu estudasse e fosse feliz. À minha mãe, Rosana, sempre atenta e protetora, que luta com a avidez de uma leoa por nossa família inteira e me inspira diariamente a ser forte, firme e cheia de amor. Ao meu irmão, Rafael, que desde o dia que veio ao mundo, me mostrou o que é cumplicidade e me revelou a amizade mais pura e sincera. Meus agradecimentos a vocês três, por fazerem família e amor serem sinônimos para mim.

Ao meu amor, Walter, por ser minha mais estimada companhia, e me ajudar atentamente a desviar dos buracos da vida e das vias. Obrigada por almejar uma vida boa, bela e justa comigo.

Agradeço também à minha orientadora, Camila, por toda ajuda, paciência e atenção durante o desenvolvimento deste trabalho, ela ilumina o caminho e desanuvia as ideias.

Para mim, muito além do conhecimento adquirido e do tão sonhado diploma, o que merece reconhecimento aqui são as pessoas que partilhei esses anos na universidade. Foram longos quase oito anos, de muitas dúvidas, inseguranças e sentimentos dolorosos de me ver incapaz, sem conseguir projetar um caminho. Somente no último ano tive assistência psicológica de um profissional, então, nos demais anos, o que me sustentou em Lavras foi o apoio dos grandes amigos que fiz aqui, que merecem meus infinitos agradecimentos.

Ao Jean, meu conterrâneo, que se tornou meu essencial amigo em Lavras ao partilhar comigo incontáveis cafés. A maioria transbordando diálogo; outros silenciosos, como quem diz: está difícil, mas vamos em frente.

À Ana, um presente na minha vida que tive o prazer de encontrar logo no primeiro dia do curso e, entre tantas afinidades, logo de cara nos tornamos amigas. A ela que com seu humor inigualável me elevou tantas vezes e não me deixou desistir. Agradeço a ela por sempre exaltar o melhor de mim e por todos os momentos memoráveis que dividimos, morando, estudando e vivendo juntas.

Foi extremamente desafiador me dedicar aos estudos sem poder contar com momentos diários de solidão, morando no alojamento estudantil. Seis meninas dividindo um pequeno apartamento para poder estar na universidade; mas como essa era nossa única possibilidade, fizemos do 302 o apartamento mais afetuoso e divertido do Brejão, cada uma com seu talento

admirável e habilidades distintas. Na sala do 302 conversamos por horas à fio, e pude admirar a diversidade que a universidade proporciona: diferentes personalidades, regionalismos, culturas e uma amplitude de conhecimentos compartilhados, sentadas no sofá – que hoje está se desintegrando, de tanta gente que já passou por aqui, muitos anos antes de nós. Sou grata à história e à resistência do Brejão. Agradeço por ter criado uma família incrível aqui, que tem seus conflitos, mas que tentamos resolver buscando as palavras certas e sendo gentis depois dos momentos de tensão. Obrigada, minhas meninas maravilhosas, Keteriny, Taiane, Kerolaine, Ariessa e Alexandrina, por amadurecermos juntas nesse casulo, cuidando umas das outras. Agradeço por tudo que aprendi com vocês. Obrigada também à Luiza e ao Higor, que também fazem parte dessa morada. Agradeço também à Thainara, que chegou agora a pouco no Brejão, com seu sorriso aberto, e me faz sentir grata pela sorte de partilhar os momentos finais da minha graduação ao lado dela.

Agradeço também à Ana Luiza e à Letícia, amigas que fiz quando tive a oportunidade de ser monitora de Economia, e que depois foram minhas companheiras em tantas disciplinas. E meus agradecimentos ao professor Renato, por toda orientação na monitoria.

Enfim, sou infinitamente grata às pessoas com quem partilhei esses anos, e à Universidade Federal de Lavras, por ser um espaço de aprendizado e transformação. Agradeço por todo conhecimento e amadurecimento que vivenciei nessa fase da minha vida. Muito do que sou é fruto do que semeei aqui.

## RESUMO

A pesquisa objetivou realizar um levantamento sistemático das produções acadêmicas sobre o Programa Bolsa Família, publicadas no principal periódico da área de Administração Pública, a RAP. Com relação à metodologia, esta pesquisa é bibliográfica, de abordagem quantitativa do volume de artigos e autores encontrados no periódico selecionado, e análise qualitativa do conteúdo dessas publicações. Neste trabalho realizou-se uma pesquisa exploratória, identificando os principais periódicos da área de Administração Pública, selecionando a RAP como referência para esta pesquisa. A coleta dos artigos analisados se deu por meio da ferramenta de busca do site do periódico. O estudo analisou as publicações encontradas e as categorizou em relação à temporalidade; identificou os temas principais abordados nos artigos e o tipo de análise metodológica principal. Analisou também o perfil dos autores, buscando identificá-los em relação ao gênero, área de formação, instituições que representam e em quais estados e regiões brasileiras se localizam estas instituições. Ao todo, 16 artigos foram encontrados na RAP, e a partir da leitura dos textos oito temas principais foram identificados. Ao todo, os trabalhos foram produzidos por 48 autores, com formações em 12 áreas distintas. A maioria dos autores pertence a instituições da região sudeste do Brasil. Apesar do número de publicações encontradas na RAP não ter sido grande, os temas centrais identificados em cada artigo revelam que estes estudos abrangeram os três eixos do Programa Bolsa Família, o que aponta um resultado positivo para o acervo encontrado neste periódico.

**Palavras-chave:** Bolsa família. Periódicos. Administração Pública.

## ABSTRACT

The research aimed to realize a systematic survey of academic productions about the Bolsa Família program, published in the main journal of Public Administration area, the RAP. Regarding to the methodology, this is a bibliographic research, which to make a quantitative analysis of the volume of articles and authors found in the selected journal, and qualitative analysis of the content of these publications. In this work, an exploratory research was carried out, identifying the main journals in the Public Administration area, selecting RAP as a reference for this research. The articles analyzed were collected using the search tool on the journal's website. The study analyzed the publications that were found and categorized them according to temporality; identified the main themes addressed in the articles and the type of main methodological analysis. It also analyzed the profile of the authors, seeking to identify them according to gender, majored degree area, what institutions are represented by them and in which Brazilian states and regions these institutions are located. In all, 16 articles were found in RAP, and from the analysis of the texts read, eight main themes were identified. In total, the works were produced by 48 authors, with degree in 12 distinct areas. Most of the authors belong to institutions in the southeastern region of Brazil. Although the number of publications found in RAP not being large, the central themes identified in each article reveal that these studies covered the three axes of the Bolsa Família Program, which points to a positive result for the collection found in this journal.

**Keywords:** Bolsa Família. Journals. Public Administration.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Número de artigos encontrados por ano, na Revista de Administração Pública, de 2003 a 2021.....	19
Figura 1 – Temas centrais dos artigos .....	20
Figura 2 – Atores do PBF entrevistados nos artigos .....	21
Figura 3 – Localização das instituições dos autores nas regiões do Brasil.....	23

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1</b>	<b>Conceituando Políticas Públicas .....</b>	<b>8</b>
<b>2.2</b>	<b>Políticas Públicas a partir da Constituição de 1988 .....</b>	<b>9</b>
<b>2.3</b>	<b>Políticas públicas e a justiça equitativa .....</b>	<b>10</b>
<b>2.4</b>	<b>O Programa Bolsa Família .....</b>	<b>12</b>
<b>2.5</b>	<b>A produção acadêmica sobre o Programa Bolsa Família.....</b>	<b>13</b>
<b>3</b>	<b>OBJETIVOS .....</b>	<b>15</b>
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>16</b>
<b>4.1</b>	<b>Coleta de Dados .....</b>	<b>16</b>
<b>5</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÕES .....</b>	<b>18</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>24</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>25</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família, regulamentado pela Lei 10.836/2004, se consolidou como o maior programa de transferência condicionada de renda do mundo. Após 18 anos de existência dessa política pública que representou as ações do governo no enfrentamento à pobreza, o PBF foi revogado pela Lei 14.284 de 29 de dezembro de 2021 e substituído pelo Auxílio Brasil. No entanto, os resultados alcançados e seus impactos na sociedade foram amplamente estudados e sua relevância foi documentada por diversos autores, nacionais e internacionais.

Ao longo de sua trajetória, o Programa Bolsa Família foi objeto de estudos que resultaram em trabalhos publicados em diversas áreas do conhecimento, pois, apesar de ser um programa de transferência de renda, a transversalidade do programa, suas condicionalidades e ações complementares geraram impactos em diversos setores da sociedade como, por exemplo, economia, educação, saúde, desenvolvimento social, entre outros. As bibliotecas virtuais e revistas científicas abrigam grande parte destes estudos no formato de artigos, e possuem o objetivo de publicizar à sociedade e à comunidade científica e acadêmica, trabalhos confiáveis e com rigor metodológico, fornecendo conhecimento e fomentando novas questões a serem pesquisadas.

Cada pesquisa pode trazer à luz conhecimentos inéditos envolvendo o Programa Bolsa Família. Cada autor, ao se propor a pesquisar sobre o tema, pode se aprofundar em um contexto específico revelando em seu trabalho as particularidades distintas do programa naquele cenário. Assim, a partir dos múltiplos recortes sobre uma mesma área de conhecimento, uma estrutura ampla de conhecimentos diversificados vai se concretizando. Considerando a importância da miscelânea de trabalhos publicados nas revistas científicas, o principal objetivo deste trabalho é sistematizar o que já foi produzido sobre o Programa Bolsa Família nas revistas de administração pública: o número de estudos e de autores que se dedicaram à essa temática, quais os principais assuntos abordados em cada trabalho e seus objetivos.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Conceituando Políticas Públicas

Ao longo da trajetória das ciências políticas como área de conhecimento, muito se discutiu sobre o conceito de políticas públicas. Em seu artigo de revisão da literatura sobre o tema, Souza (2006) propõe que não existe uma única nem melhor definição sobre o que é política pública e apresenta algumas contribuições de autores que são referência para o estudo do tema:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. (SOUZA, 2006, p.24).

Uma conceituação simples e que define bem o que são políticas públicas, é a explicação contemporânea de Secchi (2014), que sintetiza o termo como diretrizes e estratégias adotadas para a solução de problemas públicos. Vale ressaltar que, para o autor, as políticas públicas não são exclusivas do Estado, ou seja, o mercado e a sociedade também podem produzi-las. Os problemas públicos, por sua vez, são os desequilíbrios – carências ou excessos – que existem em qualquer área da sociedade. Problemas na área ambiental, desequilíbrios na economia de um país, desigualdades sociais e desafios para promover uma educação de qualidade, são exemplos de problemas presentes na sociedade, logo: problemas públicos. Diante deste cenário, as políticas públicas são ações que visam solucionar ou mitigar estes problemas.

A visão das políticas públicas como campo de estudo, nasce como subárea da ciência política e sua consolidação parte do pressuposto analítico de que “aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2006, p. 22)

Uma das formas mais difundidas de visualizar e interpretar políticas públicas é através do ciclo de políticas públicas. Em seu livro, Secchi (2014) desmembra este modelo em sete fases principais: i - identificação do problema, ii - formação da agenda, iii - formulação de alternativas, iv - tomada de decisão, v - implementação da política pública, vi - avaliação, vii - extinção. No entanto, ressalta que apesar da ideia de ciclo ser muito útil para a compreensão e

estudo das políticas públicas, ela “raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública. As fases geralmente se apresentam misturadas, as sequências se alternam.” (SECCHI, 2014, p. 43). Portanto, existem vantagens e desvantagens ao se valer da ideia de ciclo para a compreensão do funcionamento das políticas públicas:

Talvez a principal contribuição da ideia do ciclo da política seja a possibilidade de percepção de que existem diferentes momentos no processo de construção de uma política, apontando para a necessidade de se reconhecer as especificidades de cada um destes momentos, possibilitando maior conhecimento e intervenção sobre o processo político. Já as desvantagens estão por conta da inevitável fragmentação que a ideia de fases provoca em qualquer análise a ser empreendida. Por mais que haja um cuidado do analista em não isolar uma fase e seus efeitos, há sempre o risco de tratá-la de forma estanque (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 142).

## **2.2 Políticas Públicas a partir da Constituição de 1988**

Após o processo de redemocratização do Brasil, os direitos sociais ganharam notório espaço na discussão pública e foram incluídos na Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã. Imprescindíveis mecanismos de políticas sociais surgiram nesse momento, como a criação do Sistema Único de Saúde. No entanto, a situação política do país se colocou como um empecilho para que os direitos sociais previstos na Carta Magna se concretizassem, apesar da urgência de ações de enfrentamento aos problemas de ordem social, as políticas sociais não foram o enfoque do governo. O Estado brasileiro, diante da oportunidade de elevar suas ações ao patamar de um Estado de bem-estar social, desviou a atenção para o processo de reconfiguração estatal que acontecia na Europa e nos Estados Unidos: o paradigma do neoliberalismo e Estado Mínimo. Como aponta Potyara Pereira:

desencadeou-se, conforme Fagnani (2005), um agressivo processo de “desfiguração” das conquistas sociais previstas na Carta Magna, começando pelas leis complementares e ordinárias, que deveriam regulamentá-las, e terminando por se explicitar, não como um simples enfraquecimento dessas conquistas. (PEREIRA, 2012, p. 737).

Apesar dos percalços, a Assistência Social foi se consolidando e a Lei Orgânica de Assistência Social foi publicada em 1993. No governo Lula, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), um grande marco para a consolidação da seguridade social, e a partir desta política se estabeleceu uma visão que passou a considerar a heterogeneidade e a

desigualdade socio territorial existente no país, sendo “introduzidos novos conceitos em relação à concepção da política de assistência social, bem como, novos direcionamentos quanto ao processo de gestão e articulação da rede de proteção” (STECHEI, 2013, p. 173).

### **2.3 Políticas públicas e a justiça equitativa**

As desigualdades sociais são um problema público que possui aspectos estruturais e podem ser cada vez mais perpetuadas quando vistas no senso comum como algo intrínseco e natural da sociedade. Alegações sobre o mérito individual responsabilizam os próprios indivíduos por sua posição na sociedade, desconsiderando questões estruturais como o racismo, a concentração de renda, a pobreza e a falta de acesso dos cidadãos aos direitos sociais, que influenciam nas oportunidades dos indivíduos em obter uma vida digna e justa. Esse pensamento pode deslegitimar o dever do Estado em combater a desigualdade social e promover uma sociedade que seja equitativamente justa para todos.

A teoria utilitarista, é uma das abordagens que pode perpetuar e normalizar a desigualdade social, pois, em suma, no utilitarismo a justiça se dá promovendo o bem e a satisfação do maior número de pessoas, mesmo que nessa estrutura uma minoria seja prejudicada em prol do bem-estar da maioria. Uma teoria que contrasta com essa lógica e se mostra uma importante referência para pautar os caminhos de um Estado que beneficie a todos, é a Teoria da Justiça de John Rawls, que reconhece as desigualdades profundas que compõem a sociedade e que influenciam as condições dos indivíduos, para além das questões de mérito.

Para Rawls, “a justiça é a primeira virtude das sociedades para que sejam bem ordenadas” (CALGARO, 2016, p. 92). Entretanto, em seu pensamento salienta que a percepção individual do que é justiça é influenciada pelos costumes e pela situação em que o indivíduo se encontra. Ou seja, cada indivíduo tem uma impressão do que é justo baseado na sua própria vivência.

Para fugir dessa percepção subjetiva do significado de justiça e formular um conceito comum sobre os princípios de uma sociedade justa, Rawls elabora uma premissa de que “a estrutura básica justa de uma sociedade é aquela que alguém escolheria se não soubesse qual viria a ser seu papel particular no sistema de cooperação daquela sociedade” (LOVETT, 2013 p. 24). Ao evocar esse pensamento, o autor provoca a reflexão sobre qual seria uma estrutura social justa considerando que o indivíduo desconheça em qual camada social viesse a pertencer: ou seja, qual sociedade o indivíduo escolheria e tomaria como justa se soubesse que poderia

compor uma camada social que estruturalmente seja desfavorecida em detrimento de outras? Sob o véu da ignorância em relação à posição original, os princípios da teoria utilitarista seriam rejeitados pois, olhando a estrutura social a partir dessa visão imparcial, desconhecendo sua própria posição no sistema, o entendimento do que é justo e injusto sofreria reavaliações. A partir da rejeição da teoria utilitarista, seria aceito em seu lugar os dois princípios da justiça trabalhados pelo autor:

O primeiro princípio Rawls chama de "o da igual liberdade", nos quais pessoas teriam o direito a um projeto pleno de direitos e liberdades básicas iguais para todos. O segundo princípio se divide em duas categorias, sendo que o primeiro é "o princípio da igualdade equitativa de oportunidades" aonde há uma referência à vinculação de cargos e posições abertos a todas as pessoas na sociedade. E, o segundo é o "princípio da diferença" fundamentado na noção de que se podem ter desigualdades sociais desde que os "menos favorecidos" possam, a partir dessas desigualdades, se beneficiarem na sociedade. (CALGARO, 2016, p. 94).

Em relação ao segundo princípio, entende-se que todos indivíduos devem ter acesso às mesmas oportunidades, quando as pessoas estão em condições iguais. Ou seja, mesmo que existam diferenças de cargos e posições na sociedade, todos devem possuir condições para alcançar essa posição, pressupondo-se uma equidade de oportunidades. Quando não há essa igualdade das oportunidades, por questões estruturais, entra na discussão o princípio da diferença, que, em linhas gerais, versa sobre a formulação de alternativas que visem “maximizar as perspectivas dos menos privilegiados” (LOVETT, p. 56).

Pode-se observar esse princípio da diferença quando o Estado cria políticas públicas que visam beneficiar um grupo que se encontra em uma posição desigual de oportunidades em relação ao restante da sociedade, criando uma base para que estes indivíduos também possam se desenvolver. Esse princípio se aplica às políticas de distribuição de renda, por exemplo, “que não necessita ser igual, mas deve ser vantajosa para todos, levando a serem aceitas desigualdades que maximizem as expectativas dos grupos menos afortunados da sociedade, assegurado um mínimo social.” (SANTA HELENA, 2008)

Portanto, os princípios da justiça de Rawls, com destaque ao princípio da diferença, são a base teórica de criação de políticas públicas que visam garantir o acesso dos cidadãos à um

mínimo social, objetivando oportunidades justas e iguais para cada indivíduo, considerando também os menos favorecidos das próximas gerações.

## **2.4 O Programa Bolsa Família**

O Programa Bolsa Família foi instituído em 2003, no primeiro ano de mandato do presidente Lula, por meio de uma medida provisória e transformado em lei em janeiro de 2004 (Lei 10.836/2004), surgindo a partir da fusão de políticas sociais, algumas preexistentes do governo de Fernando Henrique Cardoso. O programa compreende três eixos principais: transferência direta de renda, condicionalidades e programas complementares e, seus objetivos, apontados por Débora Thomé (2012, p. 96), são: “alívio da pobreza e desigualdade, por meio de transferências monetárias para famílias pobres; quebra da transmissão intergeracional de pobreza mediante incentivos em capital humano; ajuda no empoderamento dos beneficiários ao aproximá-los dos serviços complementares de saúde e educação”. A transferência direta de renda é vista como um meio de aliviar imediatamente a pobreza, pois permite com que as famílias acessem rapidamente bens de consumo básicos.

O programa é classificado como transferência de renda condicionada, pois determina algumas obrigações – contrapartidas – para que o público-alvo tenha direito ao benefício. É obrigatório que os membros da família, menores de 18 anos, estejam matriculados na rede pública de ensino, e possuam uma frequência mínima de 75 ou 85% (variando conforme a idade). Na área da saúde, é obrigatório haver o acompanhamento da vacinação das crianças e o pré-natal para as gestantes. Essas condicionalidades são justificadas como um meio para atingir um dos objetivos citados anteriormente: garantir o acesso dos beneficiários aos direitos sociais de saúde e educação, e assim quebrar o ciclo geracional da pobreza.

No entanto, Renata Bichir (2010) aponta que há divergências em torno da eficácia e necessidade das condicionalidades associadas ao programa, e que entre os estudiosos do tema há um debate sobre se estas condições existem, de fato, para fomentar a criação de capital humano em longo prazo e impulsionar o desenvolvimento das populações vulneráveis, ou se foram criadas por uma “justificativa moral”, que nega ao pobre o direito – incondicional – a uma renda mínima, que lhe garanta condições basilares para sua nutrição e subsistência.

Outro ponto de destaque, apontado por Tereza Campello (2013), é o fato de o programa ter se apoiado, desde sua concepção, em redes de serviços já existentes, com objetivo de fortalecê-las, ao invés de criar novas estruturas: a transferência de benefícios é feita pela Caixa



Econômica Federal; as condicionalidades dialogam com os sistemas públicos de educação e saúde; o Sistema Único de Assistência Social realiza a busca ativa para a localização e cadastramento da população vulnerável. O Cadastro Único é a ferramenta utilizada para a seleção e focalização dos beneficiários e opera como plataforma de acesso a outros programas sociais.

## **2.5 A produção acadêmica sobre o Programa Bolsa Família**

É normativo que os atores governamentais realizem o processo de avaliação das políticas públicas que foram implementadas, sendo esta uma imprescindível etapa no ciclo de políticas públicas. A avaliação, “configura-se como uma importante ferramenta fornecedora de informações e permite que os mais variados aspectos de uma política, programa ou projeto sejam analisados” (SCHURSTER, 2015, p. 09). De acordo com Baptista e Rezende (2011, p. 153): “a avaliação pode ser resultado direto da aplicação de critérios e normas bem definidos ou ser elaborada a partir de um procedimento científico, caracterizando-se como uma pesquisa”.

Essa etapa do ciclo de políticas públicas é imprescindível pois, é nela que a etapa de implementação da política, e sua efetividade são minuciosamente examinadas, “com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento-chave para a produção de feedback sobre as fases antecedentes” (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p. 79), além de ser essencial para a decisão dos caminhos futuros da política pública.

Arretche (1998) traz à discussão que as avaliações governamentais possuem maior tendência de não serem totalmente isentas, retratando uma dificuldade em haver neutralidade administrativa, o que pode prejudicar o caráter avaliativo da política pública. Posto isto, Schurster (2015) destaca a visão de Arretche (1998) sobre a necessidade de avaliações de políticas públicas independentes, ou seja, não governamentais:

A autora salienta a importância das avaliações externas devido ao olhar do avaliador estar menos imbuído do próprio processo de criação e implementação do projeto e com isso poder observá-lo e avaliá-lo com um olhar de estranhamento, o que o não deriva em imparcialidade, mas em certo distanciamento do objeto avaliado. (SCHURSTER, 2015, p. 15-16).

Assim, pode-se entender que os estudos acadêmicos sobre o Programa Bolsa Família, desenvolvidos por pesquisadores e acadêmicos, são um importante instrumento de avaliação da

política pública. Estes estudos, que ocorrem fora do contexto governamental, podem ter o objetivo de contribuir para a democratização das informações, levando à população dados relevantes sobre o programa, o que possibilita que os cidadãos construam, individual ou coletivamente, julgamentos sobre a política pública, com base em estudos confiáveis que possuem rigor metodológico. Ainda, estas avaliações externas podem subsidiar processos de tomada de decisão dos atores governamentais, que podem perceber através destes estudos um novo cenário, conhecer novas demandas ou descobrir déficits que a política pública apresenta, sendo possível traçar novos caminhos, reformulando as ações dentro da política pública.

Os periódicos científicos são importantes meios de divulgação de informações e pesquisas acadêmicas e, por meio deles, estudos sobre as políticas públicas e outras ações governamentais são publicados, fornecendo conhecimento e fomentando novas questões a serem pesquisadas. Ao longo de sua trajetória, o Programa Bolsa Família foi objeto de estudo de inúmeros artigos científicos, publicados em distintos periódicos. Além disso, o PBF como tema de pesquisa gerou trabalhos publicados em diversas áreas do conhecimento, pois, apesar de ser um programa de transferência de renda, a transversalidade do programa, suas condicionalidades e ações complementares geram impactos e efeitos em diversos setores da sociedade como, por exemplo, economia, educação e saúde.

Viana e Kawauchi (2018), organizaram um estudo da produção acadêmica sobre o PBF, analisando artigos, teses e dissertações publicados no período entre 2003 a 2018, quando o programa completou 15 anos de execução:

Esses trabalhos (...) procuraram compreender em profundidade suas origens, pressupostos teóricos, características, conquistas, desafios, problemas, questionamentos e proposições, buscando, por meio de diferentes referenciais teóricos e metodológicos, avaliar sua eficiência, eficácia, economicidade e efetividade, respeito aos valores e direitos da pessoa humana, apenas para citar alguns exemplos. (VIANA; KAWAUCHI, 2018, p.11).

No entanto, apesar do estudo mencionado, existem poucas investigações que objetivaram conhecer o que já foi publicado no âmbito acadêmico sobre o Programa Bolsa Família. Dessa forma, o objetivo dessa pesquisa é realizar este estudo, mapeando os artigos que foram publicados no principal periódico de administração pública, a Revista de Administração Pública (RAP), um importante mecanismo de divulgação dos conhecimentos científicos produzidos na área.

### 3 OBJETIVOS

A pesquisa buscou conhecer como o principal periódico nacional da área da Administração Pública retrata em suas publicações a maior política pública de transferência de renda do mundo: o Programa Bolsa Família. Através de um levantamento dos artigos que possuem o Programa Bolsa Família como eixo central, objetivou-se traçar um panorama destas publicações. A importância desta análise justifica-se a partir da carência de pesquisas sobre o tema, havendo poucos estudos disponíveis que investigam o que é publicado no contexto acadêmico sobre esta política pública – que é tema de estudo e pesquisa em diversos setores, nos dezoito anos de existência do programa.

Assim, a pesquisa atendeu especificamente aos seguintes objetivos:

- Realizou uma pesquisa exploratória, identificando os principais periódicos da Área da Administração Pública e selecionando a RAP como referência para esta etapa da pesquisa;
- Identificou as publicações que tinham o Programa Bolsa Família como eixo central do estudo;
- Analisou as publicações e as categorizou em relação à temporalidade; classificou os temas principais abordados nos artigos e qual o tipo de análise metodológica principal;
- Identificou o perfil dos autores: instituição, formação, gênero e em qual região brasileira residem estes autores;

## 4 METODOLOGIA

Com relação aos procedimentos, esta pesquisa caracteriza-se como bibliográfica, por se desenvolver por meio da leitura de artigos científicos e se propor a analisar e categorizar os artigos publicados nas revistas da área de administração pública. A pesquisa bibliográfica “busca conhecer, analisar e explicar contribuições sobre determinado assunto, tema ou problema” (MARTINS; THEÓPHILO, 2016, p. 52). A abordagem é quantitativa, do volume de artigos e autores encontrados no periódico selecionado, e análise qualitativa do conteúdo dessas publicações.

### 4.1 Coleta de Dados

Inicialmente realizou-se uma pesquisa para identificar quais são os principais periódicos na área de Administração Pública. Através da lista de periódicos qualificados pela CAPES, disponibilizada na Plataforma Sucupira, foram selecionados os periódicos da área de interesse por meio de dois critérios:

1 – O título da revista deveria ser relacionado à: Administração Pública, Gestão Pública, Políticas Públicas ou Gestão Social, que são denominações que caracterizam o Campo de Públicas.

2 – Estrato de avaliação do periódico de A1 a B5.

Inicialmente, foram selecionados 12 periódicos, em seis estratos de avaliação: A2, B1, B2, B3, B4 e B5, sendo que nenhum periódico de avaliação A1 foi encontrado.

A busca de artigos foi realizada digitando as palavras “bolsa família” na ferramenta de pesquisa, nos sites de cada um dos periódicos selecionados. No entanto, apenas na Revista de Administração Pública – RAP, da fundação Getúlio Vargas, foi encontrado um número relevante de publicações sobre o tema. O site de algumas das revistas identificadas inicialmente não possui a ferramenta de busca para encontrar os artigos, e outras, apesar de possuir a ferramenta, retornaram poucos resultados. Além disso, alguns artigos que facilmente foram encontrados na internet, fora do site destes periódicos, não puderam ser encontrados pela ferramenta de busca do próprio periódico, demonstrando uma falha na busca de artigos nos sites dos periódicos.

Em vista dessas dificuldades que tornaram a coleta de dados ineficiente nos demais periódicos, este trabalho focou o estudo somente na análise das publicações obtidas na Revista de Administração Pública – RAP caracterizada como o principal periódico da área, além de ser,

dentre os doze periódicos identificados inicialmente, o que possuía mais artigos publicados sobre o Programa Bolsa Família nos resultados obtidos pela ferramenta de busca no site da revista e estar nos estratos mais altos de avaliação da CAPES para a área.

Os artigos encontrados a partir destas pesquisas foram abertos um a um, e realizou-se a leitura do resumo, metodologia e resultados de cada texto e, consecutivamente, foram excluídos aqueles que não possuíam o PBF como centralidade do estudo. Após a análise das publicações localizadas, foram selecionados 16 artigos para a composição do banco de dados.

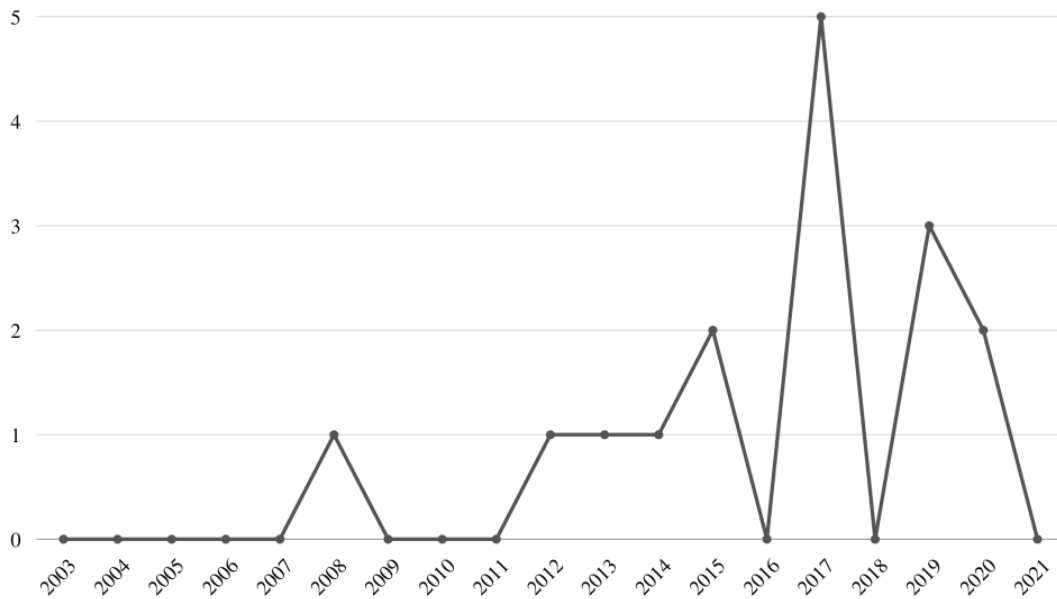
## 5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A Revista de Administração Pública (RAP) é classificada como o principal periódico da área de Administração Pública e Políticas Públicas no Brasil, sendo referência acadêmica para a área. Possui avaliação A2, e atualmente possui periodicidade bimestral, ou seja, publica 6 volumes por ano. Foi criada em 1967, pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, localizada no Rio de Janeiro. No ano de 2022, a revista completou 55 anos de existência.

Este periódico publica ininterruptamente desde sua criação, em 1967, mantendo-se ativa inclusive no período da ditadura militar brasileira (1964 – 1985). Inicialmente, a RAP foi publicada em versão impressa, no entanto, todos os volumes anteriores foram digitalizados e estão disponíveis no site do periódico.

A partir do estudo desenvolvido foram encontrados apenas 16 artigos que se encaixavam nos objetivos de análise do presente trabalho. A publicação mais antiga identificada sobre o Programa Bolsa Família na RAP foi no ano de 2008, cinco anos após o programa ter sido instituído no país. Já o ano com o maior número de publicações foi 2017, totalizando cinco artigos publicados. Através do gráfico abaixo, observa-se que os artigos sobre o tema não foram publicados com uma frequência regular na revista:

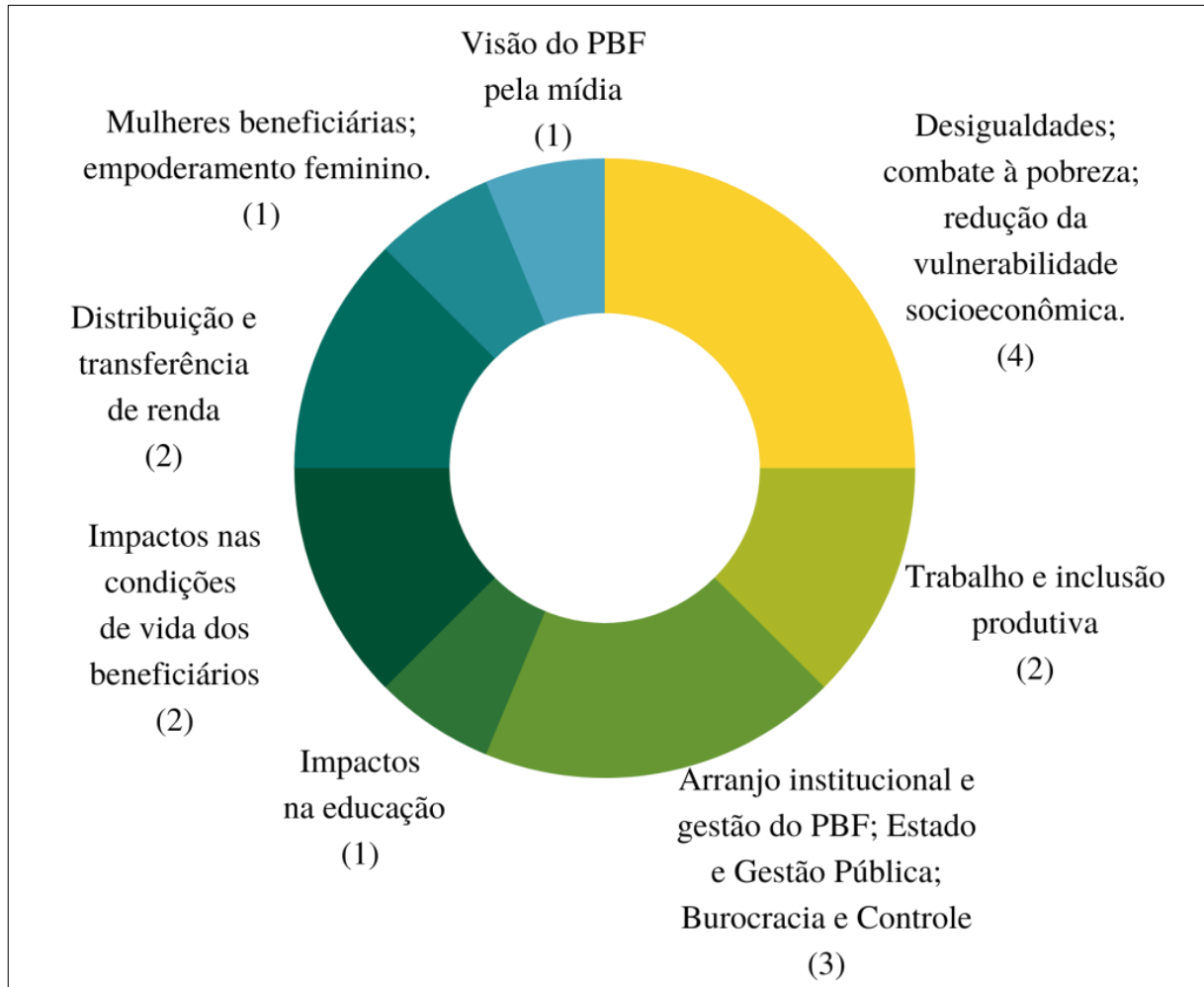
Gráfico 1: Número de artigos encontrados por ano, na Revista de Administração Pública, de 2003 a 2021.



Fonte: Da autora (2023).

A partir da leitura do material coletado, foram identificados os temas centrais de cada artigo, de forma *a posteriori*, ou seja, primeiramente foi realizada a leitura do conteúdo e a partir dela identificados os temas centrais. Dessa forma, a partir dos 16 artigos analisados, chegou-se ao resultado de que os trabalhos giraram em torno de oito temas centrais. O gráfico a seguir demonstra a concentração de artigos em cada categoria:

Figura 1 – Temas centrais dos artigos



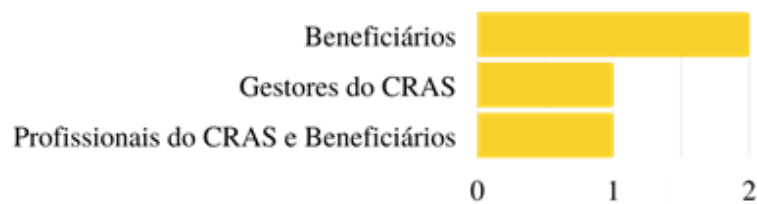
Fonte: Da autora (2023).

É possível afirmar que este acervo de publicações abordou os três eixos do Programa Bolsa Família, pois o conjunto de temas centrais identificados abrange aspectos da transferência de renda, condicionalidades e as ações complementares do programa em questão.

Em relação à metodologia dos artigos, deve-se levar em consideração que nesta análise existe certo grau de subjetividade na interpretação dos dados. Muitos artigos eram híbridos, ou seja, possuíam elementos tanto qualitativos, como também quantitativos, mas buscou-se identificar qual dos dois métodos prevaleceu na composição de cada texto acadêmico analisado. Dessa forma, chegou-se ao resultado de que dez artigos possuíam abordagem predominantemente qualitativa, enquanto os outros seis foram classificados como predominantemente quantitativos. Dos 16 trabalhos, 04 realizaram entrevistas e o gráfico a seguir apresenta quais atores do Programa Bolsa Família foram entrevistados nos artigos:



Figura 2 – Atores do PBF entrevistados nos artigos



Fonte: Da autora (2023).

Os trabalhos analisados, em sua maioria, foram construídos por mais de um autor e, ao todo, 48 pessoas fizeram parte da autoria destes artigos. Em relação ao gênero, o número de autores do sexo masculino é muito mais expressivo do que a quantidade de autoras: 31 homens e 17 mulheres.

A partir dos temas centrais dos artigos, pode-se inferir que o acervo encontrado na RAP representa um importante meio de avaliação do Programa Bolsa Família, pois, a partir dos temas centrais escolhidos, os estudos revelaram dados importantes sobre o programa, sua gestão e estrutura; implementação, resultados obtidos, eficácia e a efetividade das ações desenvolvidas ao longo dos anos, que podem ser utilizados para mensurar os impactos do Bolsa Família na vida dos brasileiros ao longo dos anos e seu impacto na redução da pobreza.

Os 48 autores pertencem a 14 áreas de formação distintas, todas pertencentes ao grupo de ciências humanas ou ciências sociais aplicadas. A amplitude de áreas de formação demonstra não só como o Programa Bolsa Família é intersetorial, sendo objeto de estudo em diversos ramos acadêmicos, mas também reforça o quanto os cursos da área de ciências sociais aplicadas são interdisciplinares e se complementam. Por exemplo, um dos artigos analisados cujo tema central é o combate à pobreza e à vulnerabilidade socioeconômica, envolveu o trabalho de autores de três áreas distintas: Sociologia, Demografia e Economia, o que demonstra que o estudo do tema envolve diversas esferas do conhecimento e que o debate da superação da pobreza exige estudos multidimensionais.

A tabela abaixo apresenta a relação de autores em cada área de formação. É importante salientar que, para esta análise, considerou-se a área de formação referente ao último título acadêmico de cada autor, exceto de um deles, cujo doutorado é na área de engenharia, mas que, a partir de uma busca em seu currículo acadêmico, foi possível constatar que a maioria dos trabalhos deste autor é orientada à área correspondente ao seu mestrado em Administração, portanto este autor foi classificado nesta área.

Tabela 1 – Concentração de autores em cada área de formação

<b>Área Principal de formação</b>	<b>Quantidade de autores</b>
Administração de Empresas	17
Economia	8
Ciências Políticas	7
Contabilidade e Controladoria	4
Administração Pública	3
Sociologia	2
Serviço Social	2
Demografia	1
Políticas Públicas e Desenvolvimento	1
História Social	1
Gestão de Políticas Públicas	1
Estatística	1
<b>TOTAL</b>	<b>48</b>

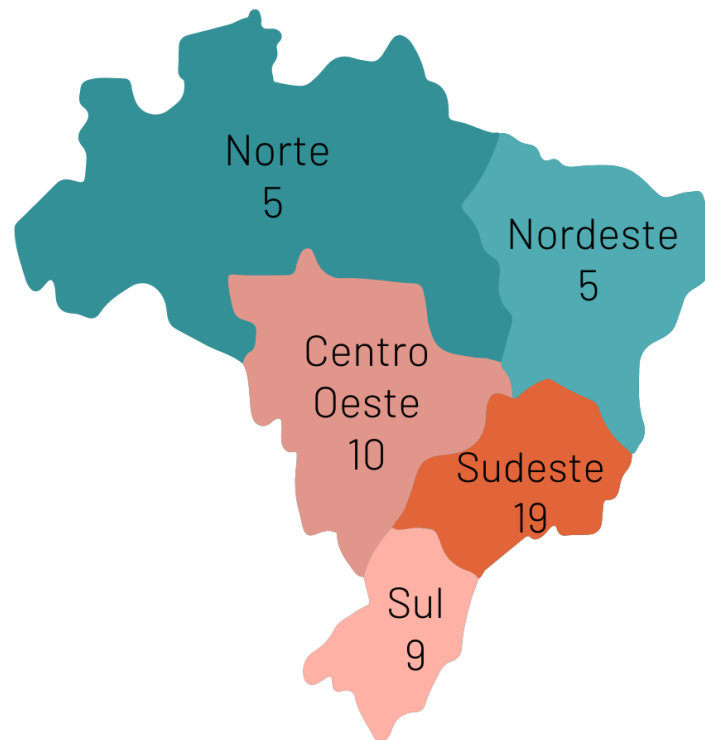
Fonte: Da autora, (2023).

Outro ponto que se pode observar é que, apesar da RAP ser o principal periódico da área de Administração Pública, apenas cinco autores possuem formação específica na área de Administração Pública ou Políticas Públicas, o que pode ser explicado pela consolidação relativamente recente do Campo de Públicas no Brasil. Ou seja, apesar do Programa Bolsa Família ser uma política pública com grande interesse de estudo pelo Campo de Públicas, ainda predominam neste periódico os estudos publicados por autores advindos de outras áreas, há mais tempo consolidadas na academia.

Com relação às origens dos artigos, foi possível identificar que os autores representam 24 instituições distintas, concentradas em nove estados brasileiros e que contemplam todas as regiões brasileiras. No entanto, há uma predominância de autores na região sudeste, na qual se concentram 40% das instituições. No centro-oeste, estão localizadas 21% das instituições, todas elas no Distrito Federal. Já na região sul do Brasil, a terceira com maior concentração de instituições, estão 19% delas, seguidos de 10% no nordeste e 10% no norte (representado apenas pelo estado do Amazonas).

O gráfico abaixo demonstra a localização das instituições dos autores por estado e região brasileira:

Figura 3 – Localização das instituições dos autores nas regiões do Brasil



Fonte: Da autora (2023).

Foi possível notar que existem desigualdades regionais na produção acadêmica analisada, pois, há uma expressiva predominância do Sudeste, Sul, e do Distrito Federal na produção dos artigos publicados pela RAP, apesar da grande relevância do programa na região Nordeste. Alguns questionamentos podem ser levantados para compreensão dessa desigualdade regional na produção sobre o programa: a alta incidência de autores do Sudeste pode ser associada à proximidade física com relação à sede do periódico no Rio de Janeiro? O desenvolvimento dos Estados, investimentos em pesquisa, ou a quantidade de instituições de ensino superior em cada um desses lugares influenciou essa realidade? É um ponto que chama a atenção o fato de somente 5 autores representarem o Nordeste na Revista, e outros 5 representando o Norte, ressaltando que os escritores do norte do país são autores de um único artigo analisado.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal objetivo desta pesquisa foi, em linhas gerais, mapear o conhecimento produzido acerca do Programa Bolsa Família na principal revista de Administração Pública – RAP. A análise dos dados mostra um cenário intrigante: a maior política pública de transferência de renda do mundo foi objeto de estudo de apenas 16 artigos no periódico. Através da leitura realizada, foi possível categorizar os artigos em oito temas centrais, que abordaram as três dimensões do Programa Bolsa Família: transferência de renda, condicionalidades e ações complementares. Dito isto, é possível inferir que, apesar do número de publicações não ter sido grande, a diversidade de temas que passam pelas três dimensões do programa, demonstram um resultado positivo para o acervo encontrado na revista.

Os resultados também evidenciaram o predomínio do sudeste, sul e centro-oeste como os maiores produtores do conhecimento sobre o tema, enquanto as regiões Norte e Nordeste estão mais distantes deste periódico tão relevante para a Administração Pública, evidenciando uma desigualdade regional da produção acadêmica sobre o Programa Bolsa Família.

Como esta é uma pesquisa que considera certo grau de subjetividade na análise, é importante que este tema seja pesquisado e elaborado por mais autores e em diferentes estudos. Este foi um estudo de caráter inicial, que sofreu algumas limitações. A baixa incidência de artigos nos demais periódicos selecionados, também pode estar relacionada a uma deficiência no sistema de busca. Em próximos trabalhos, pretende-se estender essa investigação às outras revistas de Administração Pública, com intuito de traçar um panorama de cada um destes periódicos, e posteriormente compará-los.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta TS. Tendências no estudo sobre avaliação. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**, v. 3, n. 1, p. 29-49, 1998.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. **A ideia de ciclo na análise de políticas públicas**. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. Caminhos para análise das políticas de saúde, 2011. p.138-172.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm). Acesso em: 14 set. 2022

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm). Acesso em: 30 nov. 2022

BRASIL. **Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021**. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114284.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114284.htm). Acesso em: 30 jan. 2023.

CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**, p. 15-24, 2013.

CALGARO, Cleide. O programa bolsa família e a teoria da justiça de John Rawls: a emancipação e a autonomia dos beneficiários. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade - REDES**, v. 4, n. 2, p. 91-103, 2016.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada**. Editora FGV, 2016.

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos estudos CEBRAP**, p. 115-129, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. Editora Atlas SA, 2008.

LOVETT, Frank. **Uma Teoria da Justiça, de John Rawls**. Porto Alegre: Penso, 2013. E-book. ISBN 9788565848237. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788565848237/>. Acesso em: 07 fev. 2023.

MARTINS, G. de A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

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

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, p. 729-753, 2012.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. Justiça distributiva na teoria da justiça como equidade de John Rawls. **Revista de informação legislativa**, v. 45, n. 178, 2008.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Cengage Learning, 2014.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de S.; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos**. São Paulo: Cengage Learning Brasil, 2019. E-book. ISBN 9788522128976. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522128976/>. Acesso em: 10 fev. 2023.

SCHURSTER, Karl. Abordagens sobre a literatura de Avaliação em Políticas Públicas: estudos preliminares. **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, v. 7, n. 2, p. 09-18, 2015.

STECCHI, Tatiana de Oliveira. O Programa Bolsa Família a partir do território: O trabalho social com as famílias beneficiárias. **Serviço Social em Revista**, v. 16, n. 1, p. 167-192, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006.

THOMÉ, Débora. O Programa Bolsa Família e a Social-Democracia: uma análise institucional. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 4, p. 88-103, 2012.

VIANA, Iara Azevedo Vitelli; KAWAUCHI, Mary. A produção científica sobre o Programa Bolsa Família no Brasil entre 2005 e 2016. In: VIANA, Iara Azevedo Vitelli; KAWAUCHI, Mary; BARBOSA, Thiago Varanda (org.). **Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)**, p. 11-31, 2018.