

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
DEPARTAMENTO DE GESTÃO PÚBLICA**

SUELY FERREIRA DIAS CELESTINO

**FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) E O PAPEL CENTRAL
DA MULHER**

Ouro Preto
2025

SUELY FERREIRA DIAS CELESTINO

**FOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) E O PAPEL CENTRAL
DA MULHER**

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública, modalidade a distância, da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientação: Prof. Dr. Breyner Ricardo de Oliveira

Coorientação: Prof.^a Dr.^a Jianne Ines Fialho Coelho

Ouro Preto

2025

SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

C392f Celestino, Suely Ferreira Dias.
Focalização do Programa Bolsa Família (PBF) e o papel central da
mulher. [manuscrito] / Suely Ferreira Dias Celestino. - 2025.
60 f.: il.: tab..

Orientador: Prof. Dr. Breyner Ricardo de Oliveira.
Coorientadora: Profa. Dra. Jianne Inês Fialho Coelho.
Monografia (Bacharelado). Universidade Federal de Ouro Preto. Centro
de Educação Aberta e a Distância. Graduação em Administração Pública .

1. Programa Bolsa Família (Brasil). 2. Autonomia (Psicologia). 3.
Mulheres - Condições sociais. 4. Orçamento familiar. 5. Perspectiva
(Linguística). 6. Política pública. I. Oliveira, Breyner Ricardo de. II.
Coelho, Jianne Inês Fialho. III. Universidade Federal de Ouro Preto. IV.
Título.

CDU 364.65-055.2

Bibliotecário(a) Responsável: Essevalter De Sousa - Bibliotecário CRB6 1407



FOLHA DE APROVAÇÃO

Suely Ferreira Dias Celestino

Focalização do Programa Bolsa Família (PBF) e o papel central da mulher

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública, modalidade a distância, da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Aprovada em 09 de dezembro de 2025

Membros da banca

Prof. Dr. Breyenner Ricardo de Oliveira (orientador) - Universidade Federal de Ouro Preto
Profa. Dra. Jianne Inês Fialho Coelho (coorientadora) - Universidade Federal de Ouro Preto
Prof.ª Dr.ª Maria Michelle Fernandes Alves - Universidade Federal de Ouro Preto

Breyenner Ricardo de Oliveira, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 09/12/2025



Documento assinado eletronicamente por **Breyenner Ricardo de Oliveira, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 07/04/2026, às 08:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1033403** e o código CRC **395E9BD8**.

AGRADECIMENTOS

Escrever este trabalho representou um grande desafio, especialmente ao conciliar as responsabilidades da maternidade com as demandas do ensino a distância. Houve momentos de cansaço e incerteza, mas o apoio e o incentivo das pessoas que me cercam mostraram que, com amor, fé e determinação, tudo é possível.

A Deus, pela força, saúde e sabedoria concedidas ao longo desta jornada.

À minha filha, Manuella, fonte de inspiração, amor e motivação diária. Seu sorriso foi o lembrete constante da importância de perseverar na busca pelos meus objetivos.

Ao meu esposo, Hélio, pelo apoio incondicional, paciência e compreensão diante das ausências .

Aos meus pais, Santos e Maria, e aos meus irmãos, pelo amor, pelo incentivo e por acreditarem em minha capacidade, mesmo nos momentos de incerteza. Esta realização também lhes pertence.

Ao meu orientador, professor Breyner, e à minha coorientadora, professora Jianne, pela dedicação, disponibilidade e valiosas orientações que contribuíram significativamente para o desenvolvimento deste trabalho.

Aos professores que fizeram parte da minha formação acadêmica, registro meu sincero reconhecimento e gratidão pelas contribuições ao meu crescimento intelectual e pessoal.

Aos colegas do grupo Panelinha – Danilo, Emily, Vinícius, Eliete e Naete – pela parceria.

Aos colegas do Conselho Tutelar, pela compreensão, apoio e incentivo.

Por fim, a todos que de alguma forma, contribuíram para esta conquista, expresso o meu mais profundo agradecimento. Este trabalho representa não apenas um esforço individual, mas o resultado coletivo do apoio, da fé e da colaboração das pessoas que estiveram ao meu lado ao longo desta caminhada.

“Eu não estou aceitando as coisas que eu não posso mudar, estou mudando as coisas que eu não posso aceitar”.
Angela Davis

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso analisa a focalização do Programa Bolsa Família (PBF) e o papel central desempenhado pelas mulheres na gestão dos recursos transferidos. O estudo, de caráter qualitativo e fundamentado em revisão bibliográfica e documental, investigou 15 produções acadêmicas, das quais nove foram selecionadas para análise aprofundada. A pesquisa examina como a titularidade feminina influencia a alocação dos recursos no orçamento doméstico, contribuindo para a melhoria das condições socioeconômicas das famílias beneficiárias. Os resultados demonstram que as mulheres tendem a priorizar gastos relacionados à alimentação, saúde e educação dos filhos, fortalecendo a proteção social no âmbito familiar e ampliando sua autonomia nas decisões financeiras. A focalização do Programa revela-se eficaz ao atingir o público mais vulnerável, embora ainda apresente limitações associadas à dependência da renda e à insuficiência dos valores para suprir todas as necessidades básicas. Conclui-se que o PBF exerce papel significativo na redução da pobreza e da desigualdade, ao mesmo tempo em que promove o empoderamento feminino, mas requer políticas complementares para assegurar emancipação plena e sustentabilidade dos resultados alcançados.

Palavras-chave: Bolsa Família. Focalização. Autonomia Feminina. Orçamento Doméstico. Políticas Públicas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
2 POBREZA, DESIGUALDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS	9
2.1 Conceito de Pobreza e de Desigualdade	9
2.2 Políticas públicas, o que são?	11
3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	18
3.1 Histórico e Consolidação do Programa Bolsa Família	18
3.2 A trajetória do Programa Bolsa Família e suas transformações ao longo dos governos	19
3.3 Funcionamento e Condicionalidades	24
3.4 Impactos Sociais e Econômicos do PBF	27
3.5 Mulheres na Titularidade e Gestão do Benefício	28
4 METODOLOGIA DA PESQUISA	31
4.1 Critérios de descarte dos textos não analisados na pesquisa	37
4.2 Justificativas de escolhas dos textos analisados na pesquisa	38
5 REFLEXÕES E ANÁLISES ACERCA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	42
CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
TEXTOS ANALISADOS	54
REFERÊNCIAS	55

INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) desde sua criação, no ano de 2003, proporcionou inúmeras mudanças nas vidas das famílias beneficiárias. Porém, mesmo com os avanços no sentido de diminuir a pobreza e desigualdade social, o número de famílias que se encontram abaixo da linha da pobreza e em situação de vulnerabilidade é grande. O alcance dos programas sociais não é suficiente, dado o vasto território brasileiro e as desigualdades regionais.

Araújo (2012) destaca que as políticas públicas enfrentam sérias dificuldades para garantir cobertura uniforme em um país de dimensões continentais, onde a oferta de serviços e a infraestrutura administrativa variam significativamente entre as regiões. Nesse sentido, Fleury (2000) também propõe que a fragmentação territorial e as limitações institucionais dificultam a efetivação das políticas sociais, especialmente em áreas rurais, periferias urbanas e comunidades tradicionais, comprometendo sua universalização.

Muitos são os estudos sobre o Bolsa Família, mas ainda existem incertezas sobre a eficácia da sua focalização e sobre o impacto dos recursos transferidos no orçamento familiar das famílias favorecidas. A figura feminina desempenha um papel central na operacionalização e nos efeitos do Programa, sobretudo no que diz respeito à focalização do benefício. Essa escolha não é aleatória. Segundo Cohn (2012), a priorização das mulheres como titulares do benefício está relacionada à maior probabilidade de que os recursos sejam utilizados em favor das crianças e da estabilidade do lar.

As pesquisas apontam que as titulares percebem o benefício do PBF como prioritariamente dos filhos [...]. Notam também que o benefício é geralmente visto como uma contribuição feminina ao orçamento doméstico – é atribuição feminina receber e definir como gastar o recurso, a partir de sua legitimidade como a pessoa que conhece as necessidades dos filhos e do lar (Bartholo *et al.*, 2019, p. 20).

Para Sposati (2009), a gestão feminina dos benefícios sociais consolida uma nova lógica nas políticas públicas, baseada na valorização do cuidado e na responsabilização das mulheres pela superação da pobreza. Assim, ao colocar as mulheres no centro da política de transferência de renda, o Estado não apenas visa à efetividade do programa, mas também reforça seu papel estruturante na redução das desigualdades de gênero e na proteção social das famílias mais vulneráveis.

Neste contexto, as questões que se colocam são: como o Programa Bolsa Família tem auxiliado na reestruturação do orçamento familiar em lares de baixa renda? Qual a real força da figura feminina nas decisões de orçamento? Realmente o gasto feito pelas mulheres reflete essa primazia no recebimento do benefício?

Hipoteticamente, podemos estabelecer a seguinte situação no que diz respeito à focalização do PBF, tendo como foco a figura feminina e sua participação no orçamento doméstico, levando em consideração que existem núcleos familiares nos quais o responsável é a figura masculina: *O Programa Bolsa Família contribui para a melhoria do equilíbrio do orçamento doméstico das famílias de baixa renda, especialmente quando as mulheres, frequentemente responsáveis pela gestão financeira do lar, estão à frente do recebimento e administração dos recursos.*

Diante do exposto, esta pesquisa tem como objetivo central analisar o papel das mulheres na gestão dos recursos e na efetividade da focalização do Programa Bolsa Família.

Além do objetivo geral, são ainda objetivos específicos:

- Investigar como os beneficiários, em especial as mulheres responsáveis pelo lar, alocam os recursos recebidos pelo Programa Bolsa Família em seus orçamentos domésticos;
- Avaliar a influência da focalização do Programa na melhoria das condições socioeconômicas das famílias.
- Identificar padrões de consumo, com ênfase nas decisões tomadas por mulheres no contexto familiar;
- Discutir possíveis limitações do Programa na gestão do orçamento doméstico;
- Analisar a contribuição do Bolsa Família para a redução da pobreza e da desigualdade social, considerando seus efeitos da titularidade feminina no recebimento do benefício sobre a gestão do orçamento doméstico e a priorização dos gastos com alimentação, saúde, bem estar e educação dos filhos.

O estudo sobre o orçamento doméstico em articulação com a focalização do Programa Bolsa Família se justifica pela importância de compreender se os recursos transferidos estão, de fato, promovendo melhorias concretas na vida das famílias beneficiadas – especialmente das mulheres que, em sua maioria, são as responsáveis diretas pelo recebimento e pela gestão desses recursos.

Ao analisar o uso dos repasses no âmbito doméstico, sob a perspectiva da figura feminina, é possível avaliar não apenas a eficácia do Programa como política pública de combate à pobreza e de promoção da cidadania, mas também seu impacto na autonomia e no protagonismo das mulheres dentro e fora do ambiente familiar.

Ademais, a reflexão sobre a focalização permite discutir a precisão com que o Programa atinge seu público-alvo, aspecto essencial para sua legitimidade e sustentabilidade.

Este Trabalho de Conclusão de Curso está organizado em quatro capítulos, além da Introdução e das Considerações Finais.

A Introdução apresenta o problema de pesquisa, os objetivos, a hipótese e a justificativa, delimitando a análise sobre a relação entre a focalização do Bolsa Família e o protagonismo feminino.

O Capítulo 2 discute conceitos fundamentais de políticas públicas, pobreza e desigualdade.

O Capítulo 3 descreve a criação, o funcionamento e as condicionalidades do Programa Bolsa Família, destacando seus impactos sociais e econômicos, bem como a relevância da titularidade feminina, apresentando o PBF como política de transferência de renda.

O capítulo 4 traz a metodologia da pesquisa, apresentando todos os passos desde a escolha do material e construção deste trabalho.

O Capítulo 5 aprofunda a análise dos nove textos selecionados, identificando contribuições, convergências e lacunas relacionadas à focalização, autonomia das mulheres e gestão do orçamento doméstico.

Por fim, apresentamos as considerações finais, sintetizando os principais achados, evidenciando a importância da titularidade feminina e apontando a necessidade de políticas complementares para fortalecer a autonomia e reduzir as desigualdades entre as famílias beneficiárias.

2 POBREZA, DESIGUALDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Conceito de Pobreza e a relação com a desigualdade

A pobreza não é a ausência de renda. A pobreza é uma situação social concreta, objetivamente identificável, caracterizada pela falta de recursos de um indivíduo, uma família, um grupo ou uma classe. Como explica Romão (1982, p. 357): “[...] Em sua forma mais crua, a pobreza é universalmente reconhecida; todos podem vê-la, ouvi-la e cheirá-la”.

Ela se manifesta na privação de direitos fundamentais e na limitação do acesso a condições mínimas para uma vida digna, como alimentação adequada, moradia segura, educação de qualidade, acesso à saúde, proteção social e oportunidades de trabalho. Como propôs Amartya Sen (2000), a pobreza deve ser compreendida como uma privação de capacidades, ou seja, como a impossibilidade de as pessoas exercerem plenamente suas liberdades e escolhas essenciais para viver de maneira digna e autônoma.

Nas últimas décadas, a concepção de pobreza evoluiu para incorporar uma abordagem mais ampla e integral do bem-estar social. Como destaca a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2025), o bem-estar das populações não pode ser medido apenas pelo nível de renda ou consumo, mas deve considerar múltiplas dimensões interligadas, como saúde, educação, habitação, trabalho e segurança social.

Essa perspectiva multidimensional foi fortalecida pela Agenda 2030 das Nações Unidas e pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial o ODS 1, que propõe erradicar a pobreza em todas as suas formas e dimensões até 2030. Nesse sentido, a CEPAL observa que “a pobreza representa um extremo no qual diferentes privações convergem e limitam o pleno desenvolvimento das capacidades das pessoas”.

Para mensurar essas privações de maneira mais adequada, diferentes abordagens foram desenvolvidas. Na América Latina, a CEPAL foi pioneira, desde os anos 1980, com o método das Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI), que considerava indicadores diretos de bem-estar, como acesso a serviços de saneamento, condições habitacionais e escolarização das crianças. No entanto, esse método não captava a intensidade das privações nem a combinação simultânea de carências que muitas famílias enfrentam.

Mais recentemente, o enfoque das capacidades, proposto por Sen e adotado na formulação de índices como o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), tornou-se referência. Esse enfoque considera a pobreza como a falta de liberdade para alcançar funcionamentos básicos, como nutrir-se adequadamente, viver em uma moradia digna ou ter acesso a uma boa educação e saúde.

A própria CEPAL ressalta que os enfoques de direitos humanos e de capacidades são complementares, pois ambos colocam a dignidade e a liberdade das pessoas no centro das políticas públicas e dos sistemas de medição da pobreza. Assim, a pobreza passa a ser entendida como a negação de direitos essenciais e a limitação das oportunidades reais que os indivíduos têm para desenvolver seus projetos de vida.

Dessa forma, é necessário reconhecer que, para além da renda, a pobreza envolve carências materiais, restrições de acesso a serviços públicos e exclusões que afetam diretamente a qualidade de vida e a autonomia das pessoas. Incorporar a perspectiva multidimensional permite não apenas descrever com maior precisão as condições de privação, mas também orientar políticas públicas mais eficazes e ajustadas às realidades sociais e regionais.

Segundo Fernando Luís Machado, essas desigualdades assumem múltiplas dimensões: desigualdades de recursos (como renda), desigualdades vitais (relacionadas às condições de vida) e desigualdades existenciais (ligadas ao reconhecimento social, identidade e estigma) (Machado, 2015). Além disso, essas formas de desigualdade se cruzam com categorias sociais como classe, gênero, etnia e idade, formando uma matriz complexa das desigualdades sociais (Machado, 2015). Pode-se ainda atribuir parte dessas desigualdades à estrutura institucional: o Estado, as políticas públicas e as instituições sociais desempenham papel central na reprodução ou mitigação dessas disparidades, especialmente no que concerne à igualdade de oportunidades (Machado, 2015).”

Segundo Arretche (2003), as políticas públicas refletem escolhas sociais e políticas que influenciam diretamente como essas desigualdades são mantidas ou combatidas, evidenciando que elas não surgem de forma natural, mas são resultado de decisões institucionais e sociais.

Massardier (2013) reforça que, para enfrentar essas disparidades, é necessário compreender as redes de políticas públicas como arranjos complexos entre Estado e

sociedade civil, que ampliam a legitimidade e a eficácia das ações governamentais, promovendo maior equidade social.

Sen (2000) argumenta que a pobreza deve ser compreendida como a limitação de capacidades humanas, e não apenas como insuficiência de renda. Já a desigualdade mede a diferença relativa entre grupos.

Dessa forma, compreender a diferença entre pobreza e desigualdade é essencial para o desenho e a implementação de políticas públicas eficazes.

Segundo Sen (2000), a desigualdade deve ser entendida para além da simples falta de renda, envolvendo também a privação de liberdades e oportunidades que impedem o pleno desenvolvimento das capacidades humanas.

Já Arretche (2003) enfatiza que as políticas públicas têm papel central na redução das desigualdades, uma vez que o Estado é o principal agente responsável por promover a redistribuição de recursos e garantir o acesso equitativo a direitos e serviços.

Por sua vez, Massardier (2013) destaca que compreender a desigualdade implica reconhecer as relações de poder e os conflitos de interesse existentes entre os diferentes atores sociais e políticos, o que influencia diretamente o processo de formulação e implementação das políticas públicas.

Assim, enquanto políticas focalizadas podem reduzir a pobreza de forma imediata, nem sempre contribuem para diminuir as desigualdades estruturais. Já as políticas universais buscam promover uma redução mais ampla das diferenças sociais, atuando sobre as causas que perpetuam a exclusão e a concentração de oportunidades.

2.2 Políticas públicas, o que são?

Na busca pela compreensão das políticas públicas, é preciso passar pelo seu entendimento e compreender sua formulação, visto que a implementação destas reflete também os interesses da gestão. Para Oliveira e Marins (2022, p. 265), compreendemos “as políticas públicas como o resultado de disputas em torno de projetos políticos, de interesses, de representações sociais e de valores morais distintos”.

Políticas Públicas é um conjunto de ações e decisões tomadas pelo Estado com o objetivo de atender às necessidades da sociedade e promover o bem-estar coletivo. Elas envolvem a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de

programas, projetos e ações governamentais, sendo fundamentais para a organização e o desenvolvimento social, econômico e político de um país (Souza, 2006).

Segundo Souza (2006, p. 26), políticas públicas podem ser entendidas como “o campo do conhecimento que busca, por meio da análise de ações governamentais, entender como o Estado atua e responde às demandas da sociedade”. Elas resultam da interação entre diversos atores – governo, sociedade civil, instituições e grupos de interesse – em um processo marcado por conflitos, negociações e disputas por poder e recursos.

No contexto brasileiro, as políticas públicas são importantes ferramentas para a promoção da cidadania e da equidade, especialmente em áreas como Saúde, Educação, Assistência Social e Segurança Pública. A Constituição Federal de 1988 estabelece direitos sociais que devem ser efetivados por meio de políticas públicas (Brasil 1988).

Em síntese, políticas públicas são instrumentos estratégicos por meio dos quais o Estado busca resolver problemas coletivos e garantir direitos sociais, sempre mediados por processos políticos e institucionais. Para Souza (2006), trata-se de um campo de disputas, onde diferentes atores, interesses e valores se confrontam na definição de prioridades e na alocação de recursos. As políticas públicas, portanto, configuram-se como mecanismos essenciais para a promoção da cidadania, a redução das desigualdades e a superação das múltiplas formas de exclusão social.

Em áreas historicamente negligenciadas, como Saúde, Educação e Assistência Social, essas políticas assumem um papel redistributivo, contribuindo para a correção de assimetrias sociais e regionais e para a promoção de maior justiça social. Como observa Draibe (2001), essas ações não apenas ampliam o acesso a direitos, mas também representam formas concretas de intervenção estatal no combate à pobreza e na promoção da equidade.

Compreendo que a análise das políticas públicas exige atenção aos modelos de gestão adotados. Nas últimas décadas, o Brasil passou por uma variação considerável, oscilando entre uma abordagem globalizada e estratégias focalizadas, principalmente, em se tratando do nicho da proteção social. Desse modo, essa tensão entre universalização e focalização é central na discussão sobre equidade, pois envolve escolhas sobre quem deve ser atendido, como e com quais critérios de justiça distributiva (Arretche, 2003).

Compreender as políticas públicas, portanto, vai além da identificação de ações governamentais isoladas. É necessário analisá-las à luz de suas dimensões institucionais, históricas, econômicas e simbólicas, observando seus impactos concretos na vida das populações e sua contribuição para a efetivação de um projeto democrático de sociedade (Fleury, 2009).

Entre as muitas políticas públicas estudadas e implementadas no Brasil – para além do Programa Bolsa Família – que é o foco deste estudo –, outras políticas se destacam consideravelmente. É o caso do Sistema Único de Saúde (SUS), criado com a Constituição de 1988, exemplo de política pública universalista. Baseado nos princípios da universalidade, integralidade e equidade, o SUS visa garantir acesso gratuito e igualitário à saúde para toda a população brasileira. Trata-se de uma política que reafirma o direito à saúde como dever do Estado e responde a uma demanda histórica de exclusão social.

O federalismo é uma forma de organização do Estado em que o poder é compartilhado entre diferentes níveis de governo autônomos, como União, estados e municípios (Arretche, 2004). Nesse contexto, as políticas públicas são formuladas e executadas a partir de um arranjo institucional que distribui competências entre União, Estados e Municípios, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Nesse modelo, o governo federal exerce papel central de coordenação, indução e financiamento, enquanto estados e municípios atuam diretamente na implantação das ações, especialmente das políticas sociais. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 fortaleceu esse modelo ao descentralizar políticas públicas, transferindo competências para entes subnacionais e aproximando as decisões das necessidades locais. No entanto, essa descentralização ocorreu em um país marcado por forte desigualdade regional, o que tornou evidente a dependência financeira e administrativa de muitos municípios em relação à União (Lotta; Gonçalves; Bitelman, 2014).

O Sistema Único de Saúde (SUS) é um exemplo paradigmático de política pública estruturada sob lógica federativa. A União é responsável pela definição das diretrizes nacionais, pela formulação de normas gerais e pelo financiamento parcial do sistema, por meio de transferências regulares e automáticas. Estados e Municípios, por sua vez, assumem funções de gestão e execução dos serviços de saúde em seus territórios. Esse arranjo evidencia um federalismo cooperativo no qual a coordenação federal busca garantir a universalidade e a equidade de acesso, ao mesmo tempo em

que respeita a autonomia dos entes subnacionais. Mesmo com a maior autonomia conferida aos governos locais, o governo federal manteve papel estratégico na definição de normas, no financiamento e na coordenação das políticas sociais. Isso resultou em um federalismo cooperativo, no qual a execução dos serviços é descentralizada, porém guiada por diretrizes nacionais e condicionada a repasses de recursos (Arretche, 2004; Lotta; Gonçalves; Bitelman, 2014). Esse arranjo busca garantir maior padronização, efetividade e redução das desigualdades sociais no território nacional.

Como aponta Marta Arretche (2007), apesar dos desafios impostos pelo federalismo brasileiro – como a autonomia dos entes subnacionais e as dificuldades de coordenação –, o Governo Federal tem conseguido manter a coerência da política nacional de saúde por meio de instrumentos regulatórios, repasses financeiros condicionados e pactuações interfederativas. O SUS também se destaca por sua capilaridade, atingindo desde grandes centros urbanos até localidades remotas, e por estimular a participação social por meio dos Conselhos de Saúde.

Outro exemplo de política pública de destaque, é o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), lançado em 2009, que teve como objetivo principal reduzir o *déficit* habitacional no país, especialmente entre famílias de baixa renda. A política foi desenhada como uma parceria entre o Governo Federal, agentes financeiros, construtoras e governos locais. Sua execução se deu principalmente via subsídios para aquisição da casa própria (Loureiro; Macário; Guerra, 2025).

Apesar das críticas sobre a localização e qualidade das moradias entregues, o MCMV é um exemplo de política pública baseada em arranjos institucionais complexos e parcerias entre Estado e iniciativa privada – o que Marta Farah (2000, p. 17) identifica como “novos arranjos institucionais no nível local de governo”, onde o Estado assume o papel de articulador entre os interesses públicos e privados.

Esses exemplos demonstram que, no federalismo brasileiro, a implementação das políticas públicas depende de uma combinação entre coordenação centralizada e execução descentralizada. O Governo Federal assume papel de articulador do ciclo de políticas públicas especialmente no princípio de formulação e financiamento, enquanto estados e municípios se tornam protagonistas na implementação, monitoramento e adaptação das ações às especificidades locais.

A relação entre políticas públicas e federalismo no Brasil revela um modelo em que a efetividade das políticas depende da capacidade da União de coordenar e

integrar esforços ao mesmo tempo em que preserva a autonomia política e administrativa dos entes federados.

Compreender as políticas públicas é fundamental para qualquer cidadão que deseje exercer plenamente seus direitos e atuar de forma crítica e consciente na sociedade. As políticas públicas não são apenas ações técnicas e administrativas do Estado, elas refletem escolhas políticas, disputas de interesses, prioridades econômicas e visões de mundo. São instrumentos por meio dos quais o Estado organiza suas respostas às demandas sociais, buscando garantir direitos, reduzir desigualdades e promover o bem-estar coletivo.

O ciclo de políticas públicas é uma ferramenta analítica utilizada para compreender as diferentes etapas de construção e implementação das ações governamentais. Ele é composto, de modo geral, por cinco fases: formulação da agenda, elaboração da política, implementação, monitoramento e avaliação. Cada uma dessas etapas envolve decisões políticas, disputas de interesse e coordenação entre diferentes níveis de governo. Segundo Souza (2006) e Lotta (2019), esse modelo ajuda a identificar os pontos fortes e fracos das políticas sociais, especialmente em programas como o Bolsa Família, cuja eficácia depende da capacidade de articulação entre União, estados e municípios.

Segundo Lotta (2019, p. 12), “as políticas públicas podem ser analisadas como um ciclo que perpassa diferentes fases: agenda, formulação, implementação e avaliação. Esse ciclo não condiz necessariamente com a realidade, mas é um relevante instrumento analítico para entendermos os processos decisórios que fazem parte das políticas públicas.”

Saravia e Ferrarezi (2006) fazem uma análise das políticas públicas que permite compreender os diferentes modelos de gestão adotados, os atores envolvidos nos processos decisórios, os conflitos que permeiam sua formulação e as formas como são implementadas e avaliadas. Isso é especialmente importante em países como o Brasil, onde as desigualdades sociais, regionais e econômicas exigem políticas públicas eficazes, integradas e orientadas por princípios de justiça social.

O Programa Bolsa Família (PBF) é um exemplo emblemático da complexa dinâmica que envolve a formulação e implementação de políticas públicas no Brasil. Ele não pode ser compreendido como uma simples ação de repasse de recursos às famílias de baixa renda, mas como uma política pública que articula múltiplas dimensões – técnicas, políticas e institucionais – do funcionamento do Estado

brasileiro. Como apontam Modesto e Castro (2010), o PBF constitui uma estratégia estruturada de proteção social, cujos impactos dependem da forma como se articula com os serviços públicos essenciais.

Inserido em um conjunto mais amplo de políticas públicas – como saúde, educação, segurança alimentar, assistência social e habitação –, o Bolsa Família depende da integração entre essas áreas para alcançar seus objetivos. Essa articulação intersetorial é fundamental, pois as condicionalidades do Programa exigem o funcionamento coordenado de diferentes políticas: a frequência escolar depende do sistema educacional; o acompanhamento da saúde exige atenção básica acessível; o apoio psicossocial das famílias exige estrutura na rede de assistência social (Fleury, 2009).

Além disso, a existência do Programa evidencia uma tensão recorrente no desenho da proteção social brasileira: a que se estabelece entre modelos universalistas e focalizados de política pública. Enquanto o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) seguem uma lógica universalista, o Bolsa Família opera com base na focalização, voltando-se especificamente às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Essa combinação reflete escolhas políticas e institucionais orientadas pela busca de equilíbrio entre equidade e eficiência distributiva (Arretche, 2003).

O sucesso do PBF depende fortemente da capacidade de coordenação entre os diferentes níveis de governo – federal, estadual e municipal – e dos setores envolvidos. Em um país federativo e marcado por desigualdades regionais como o Brasil, essa coordenação apresenta desafios significativos para o planejamento, a execução e o monitoramento da política, como também destacam os estudos da ENAP (2019) sobre a gestão intersetorial do PBF.

Os estudos conduzidos pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2019) destacam que a efetividade do Programa Bolsa Família está diretamente associada à intersetorialidade e à coordenação federativa. Isso significa que o sucesso do programa depende da integração entre as áreas de educação, saúde e assistência social, bem como da cooperação entre União, estados e municípios. A ENAP evidencia que instrumentos como o Cadastro Único (CadÚnico) e o Índice de Gestão Descentralizada (IGD-M e IGD-E) são fundamentais para garantir transparência, controle e monitoramento das condicionalidades. Além disso, o estudo reforça que o fortalecimento da capacidade administrativa local e a formação

continuada de gestores públicos são essenciais para o funcionamento eficiente do programa e para o alcance de seus objetivos de combate à pobreza.

3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

O Programa Bolsa Família (PBF) constitui-se na principal política pública brasileira de transferência de renda condicionada e de combate à pobreza e à fome. Criado oficialmente em outubro de 2003, o PBF resultou da unificação de programas federais de transferência de renda então existentes – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás –, com a proposta de racionalizar os benefícios e ampliar a cobertura da proteção social no Brasil (Soares; Sátyro, 2010).

O Bolsa Família integra a estratégia Fome Zero ¹e se consolidou, em poucos anos, como uma das maiores iniciativas de combate à pobreza da América Latina. Sua relevância transcende a mera transferência monetária, ao combinar ações intersetoriais e condicionalidades de acesso à saúde e educação, fundamentais para a melhoria das condições de vida e a superação da exclusão social (Modesto; Castro, 2010, p. 15).

3.1 Histórico e Consolidação do Programa Bolsa Família

As origens do Bolsa Família remontam a experiências municipais na década de 1990 e à criação de programas federais a partir de 2001, como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação. No entanto, até 2003, essas ações eram fragmentadas, possuíam critérios distintos e não comunicavam suas bases de dados, o que gerava superposições e lacunas na cobertura (Soares; Sátyro, 2010, p. 30).

Para enfrentar essas dificuldades, o Governo Federal criou o Programa Bolsa Família (PBF) em 2003, a partir da unificação de diferentes iniciativas de transferência de renda então existentes, como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás. Com essa reestruturação, foram estabelecidas regras comuns para o acesso ao Programa, incluindo critérios de elegibilidade baseados na renda *per capita* e condicionalidades relativas ao acompanhamento da saúde e da frequência escolar das crianças. Como destaca Cohn (2012), a criação do PBF representou um avanço

¹ O Programa Fome Zero foi lançado em 2003, no início do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), como uma estratégia nacional de combate à fome e à pobreza. Seu objetivo era assegurar o direito à alimentação adequada por meio de um conjunto de ações integradas, envolvendo transferência de renda, segurança alimentar, incentivo à agricultura familiar e ampliação do acesso a serviços públicos. O Bolsa Família surgiu nesse contexto, como parte do eixo de transferência direta de renda do Fome Zero, tornando-se o principal instrumento de enfrentamento da insegurança alimentar no país.

na racionalização da política social brasileira, ao consolidar ações dispersas em um único arranjo institucional mais robusto e integrado.

Além disso, o Programa instituiu o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) como instrumento central para a identificação, seleção e acompanhamento das famílias beneficiárias. Essa base de dados tornou-se fundamental para garantir transparência, controle social e direcionamento eficiente dos recursos públicos. De acordo com Silva e Nascimento (2016), o CadÚnico não apenas aprimorou os mecanismos de focalização do Bolsa Família, como também passou a servir de referência para diversas outras políticas sociais, contribuindo para a construção de uma política de proteção social mais integrada e abrangente.

Segundo Modesto e Castro (2010, p.16), a criação do PBF possibilitou ampliar a escala de atendimento e construir uma política pública efetivamente nacional, baseada no princípio da equidade, ou seja, assegurando que as famílias em situação de maior vulnerabilidade social recebessem o suporte necessário.

Com a criação do PBF, foi possível unificar os benefícios, estabelecer regras comuns e definir o Cadastro Único como base de identificação das famílias beneficiárias. Essa iniciativa permitiu, segundo Modesto e Castro (2010), ampliar a escala de atendimento e construir uma política pública efetivamente nacional, baseada no princípio da equidade.

A gestão descentralizada, com participação dos municípios e monitoramento federal, associada à definição de condicionalidades e de indicadores de gestão (como o IGD-M e IGD-E), contribuiu para a institucionalização do Programa. Em 2010, o PBF alcançava 12,7 milhões de famílias, cerca de 50 milhões de pessoas, o que representava praticamente um quarto da população brasileira à época (Modesto; Castro, 2010).

3.2 A trajetória do Programa Bolsa Família e suas transformações ao longo dos governos

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado em 2003, durante o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores - PT/2003-2006), pela lei n.º 10.836/2004, com o objetivo de unificar programas de transferência de renda existentes – como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação e o Auxílio Gás. Essa unificação marcou um avanço na consolidação da política social brasileira, ao centralizar o repasse de recursos e articular ações de alívio imediato da

pobreza com políticas estruturantes, especialmente nas áreas de saúde e educação (Brasil, 2004). Desde sua criação, o PBF se consolidou como a principal política de enfrentamento da pobreza no país, sendo reconhecido internacionalmente por sua capacidade de reduzir a fome, ampliar o acesso a direitos e promover inclusão social (IPEA, 2010).

Durante os dois mandatos de Lula (2003-2010), o Programa se expandiu em cobertura e legitimidade política. Houve aumento progressivo do número de famílias atendidas e do valor médio do benefício, acompanhado da implantação de condicionalidades, como a frequência escolar e o acompanhamento de saúde das crianças e gestantes. Nesse período, o Bolsa Família passou a ser considerado um símbolo da política social brasileira, integrando o eixo do projeto político denominado “Brasil Sem Miséria”, que buscava associar transferência de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços públicos (MDS, 2014). Avaliações realizadas por órgãos oficiais indicaram que o Programa contribuiu significativamente para a redução da pobreza extrema e para a melhoria de indicadores sociais, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste (IPEA, 2010; MDS, 2015).

No governo Dilma Rousseff (2011-2016), o PBF manteve sua centralidade, mas com ênfase na inclusão produtiva e na superação da pobreza extrema. A criação do Plano Brasil Sem Miséria, em 2011, ampliou o alcance do Programa e introduziu estratégias complementares, como o acesso ao microcrédito, a capacitação profissional e a expansão do Cadastro Único (Brasil, 2011). Houve também a implementação de mecanismos de busca ativa voltados à identificação de famílias não atendidas, o que reforçou o caráter distributivo e inclusivo da política. Nessa fase, a titularidade feminina foi reafirmada como eixo central do Programa, consolidando a mulher como gestora dos recursos e mediadora entre o Estado e a família (MDS, 2015).

Com o *impeachment* de Dilma Rousseff e o início do governo Michel Temer (2016-2018), o Bolsa Família sofreu reduções orçamentárias e ajustes administrativos, embora tenha sido formalmente mantido. O discurso de austeridade fiscal afetou o financiamento das políticas sociais, e o programa passou por períodos de filas de espera e instabilidade nos repasses (IPEA, 2017). Nesse contexto, o Bolsa Família começou a ser reinterpretado como instrumento de gestão da pobreza, mais do que como política de garantia de direitos, o que representou um retrocesso no modelo de proteção social adotado até então (Brasil, 2018).

Durante o governo Jair Bolsonaro (2019-2022), o Bolsa Família foi extinto e substituído pelo programa Auxílio Brasil, por meio da Medida Provisória n.º 1.061/2021. Embora o novo programa tenha ampliado temporariamente os valores pagos e introduzido novos critérios de bonificação, ele enfraqueceu a estrutura de controle social e a articulação intersetorial que caracterizavam o Bolsa Família original (MDS, 2021). Houve uma politização da transferência de renda, utilizada com forte apelo eleitoral, e uma redução da transparência na gestão do Cadastro Único. As mudanças implementadas nesse período acentuaram o caráter assistencial e não estruturante da política social brasileira (IPEA, 2022).

Com o retorno de Lula à Presidência em 2023, o Programa foi reestruturado à sua forma original, retomando o nome Bolsa Família e incorporando inovações. Além de restabelecer as condicionalidades e fortalecer a integração com as políticas de saúde e educação, o novo desenho introduziu benefícios complementares, como o adicional de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) por criança de até seis anos, reafirmando o compromisso com a proteção das famílias mais vulneráveis e com o protagonismo feminino na gestão do benefício (Brasil, 2023). O Programa voltou a ser tratado como política de Estado e não como ação transitória, reafirmando seu papel histórico na redução das desigualdades e na promoção da cidadania.

Ao longo de mais de duas décadas, o Bolsa Família percorreu uma trajetória marcada por continuidade e adaptação, refletindo as disputas políticas e ideológicas em torno do papel do Estado na proteção social. Embora tenha passado por mudanças de foco e nomenclatura, manteve-se como símbolo da luta contra a pobreza e da ampliação dos direitos sociais no Brasil. Sua trajetória evidencia que as políticas de transferência de renda são fundamentais, mas apenas produzem emancipação quando articuladas a estratégias estruturais de inclusão produtiva, educação e igualdade de gênero – condição essencial para que a autonomia feminina se converta em emancipação plena e cidadania substantiva (IPEA, 2023).

O Quadro 1 apresenta uma comparação entre o Programa Bolsa Família e o Auxílio Brasil, considerando aspectos centrais como natureza da política, objetivos, público-alvo, estrutura dos benefícios, valores transferidos, condicionalidades, titularidade e integração com políticas setoriais. A sistematização dessas informações permite evidenciar continuidades e rupturas no desenho institucional das políticas de transferência de renda no Brasil, contribuindo para a compreensão das diferenças entre uma política de Estado, caracterizada por maior estabilidade e articulação

intersetorial, e uma política de governo, marcada por instabilidade e menor integração com a rede de proteção social.

Quadro 1: Quadro Comparativo – Bolsa Família x Auxílio Brasil

Eixo de Comparação	Programa Bolsa Família	Auxílio Brasil
Natureza da Política	Política de transferência de renda condicionada, parte da rede de proteção social	Transferência de renda ampliada, com caráter mais assistencialista e menos articulado
Objetivos Principais	Combater pobreza e extrema pobreza; promover segurança alimentar, educação e saúde	Substituir o Bolsa Família, ampliar valores e incluir bonificações por desempenho
Público-Alvo	Famílias com renda per capita até R\$ 89 (extrema pobreza) e até R\$ 178,00 (pobreza)	Famílias com renda per capita até R\$ 105,00 (extrema pobreza) e até R\$ 210,00 (pobreza)
Estrutura dos Benefícios	Benefício Básico + Benefícios Variáveis	Diversos auxílios: Primeira Infância, Composição Familiar, Mérito científico/esportivo
Valores Médios Pagos	Histórico: R\$ 189-224; após 2023: R\$ 600,00 + adicionais	Média temporária: R\$ 400,00
Condicionalidades	Frequência escolar, vacinação, pré-natal, acompanhamento nutricional	Flexibilizadas, com menor monitoramento
Titularidade Feminina	92% das titularidades femininas	Sem prioridade explícita
Integração com Políticas Setoriais	Alta integração (saúde, educação, assistência social)	Menor integração e fragmentação

A evolução das políticas de transferência de renda no Brasil evidencia transformações significativas em seus objetivos, critérios de acesso e formas de implementação ao longo do tempo. Nesse percurso, o Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003 e regulamentado pela Lei n.º 10.836/2004, firmou-se como uma política pública de caráter estruturante, voltada à mitigação da pobreza e à ampliação do acesso a direitos sociais fundamentais nas áreas da saúde, educação e assistência social. Conforme destaca o Ministério da Cidadania, o Programa assegura uma renda

mínima por indivíduo e prevê benefícios adicionais destinados a crianças, gestantes e adolescentes (Brasil, 2021).

Com sua retomada em 2023, o Bolsa Família incorporou novos mecanismos de proteção, como o Benefício Primeira Infância e valores complementares conforme a composição familiar, reafirmando sua orientação voltada à proteção social contínua.

Em contraste, o Auxílio Brasil, instituído em 2021 por meio da Medida Provisória n.º 1.061/2021, foi apresentado como substituto do Bolsa Família, com a proposta de ampliação dos valores transferidos e inclusão de novos benefícios. De acordo com o Ministério da Cidadania (Brasil, 2022), o programa passou a contar com nove modalidades de benefícios, entre eles o Benefício Primeira Infância, o Benefício de Superação da Extrema Pobreza e o Auxílio Esporte Escolar. Contudo, parte significativa desses instrumentos não foi plenamente executada, em razão da fragilidade normativa e da ausência de financiamento permanente.

Análises críticas sobre esse processo indicam que a substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil ocorreu em um contexto de descontinuidade institucional e reorientação política da proteção social, enfraquecendo a lógica de política de Estado anteriormente consolidada (Nascimento, 2024). Conforme análise de Lima (2024), o Auxílio Brasil apresentou baixa institucionalização, instabilidade orçamentária e dificuldades de articulação com o Sistema Único de Assistência Social, o que comprometeu sua consolidação como política pública permanente.

As distinções entre os programas também se manifestam nos critérios de elegibilidade. Enquanto o Bolsa Família, até 2021, atendia famílias com renda per capita de até R\$ 89,00, classificadas em extrema pobreza, e até R\$ 178,00, consideradas pobres, o Auxílio Brasil ampliou esses limites para R\$ 105,00 e R\$ 210,00, respectivamente, com o objetivo de alcançar um número maior de beneficiários. No entanto, essa ampliação ocorreu em um contexto marcado por instabilidade no Cadastro Único e ausência de continuidade institucional. Segundo Lima (2024), o programa passou a operar de forma dependente de medidas excepcionais e créditos extraordinários, reforçando seu caráter transitório.

Outro aspecto relevante refere-se ao valor médio dos benefícios. Antes de sua substituição, o Bolsa Família repassava valores que variavam conforme a composição familiar. Com sua reimplantação em 2023, passou a garantir um valor mínimo por pessoa, acrescido de adicionais específicos para crianças pequenas, gestantes e nutrizes. Já o Auxílio Brasil iniciou com valores médios superiores, viabilizados por

complementações temporárias e alterações fiscais excepcionais. Conforme destaca Lima (2024), a elevação dos valores não foi acompanhada de uma fonte estável de financiamento, o que comprometeu a sustentabilidade do programa.

Embora ambos os programas tenham contribuído para atenuar situações de vulnerabilidade social, suas diferenças institucionais são evidentes. O Bolsa Família consolidou-se como política de Estado, sustentada por legislação específica, financiamento contínuo e mecanismos permanentes de controle. Em contrapartida, o Auxílio Brasil apresentou-se como política de governo, marcada por instabilidade financeira e maior suscetibilidade a usos político-eleitorais. Conforme analisam Lima (2024) e Nascimento (2024), o programa funcionou predominantemente como uma medida emergencial, sem se configurar como substituto estrutural do Bolsa Família

3.3 Funcionamento e Condicionalidades

O Bolsa Família concede benefícios financeiros mensais às famílias em situação de pobreza (renda *per capita* até R\$ 140,00)² e extrema pobreza (renda *per capita* até R\$ 70,00). Os benefícios são divididos em Básico, Variável e Variável Jovem, atendendo às especificidades das famílias conforme a composição e a presença de crianças, adolescentes, gestantes e nutrizes (Soares *et al.*, 2010).

Para manter-se no Programa, as famílias devem cumprir condicionalidades de frequência escolar mínima (60% para beneficiários 4 de 6 a 15 e 75% para beneficiários de 06 e 18 anos), vacinação e acompanhamento nutricional das crianças, bem como realização de consultas pré-natal para gestantes. Essas exigências, longe de serem barreiras, atuam como estímulo à integração dos beneficiários às políticas sociais básicas, fortalecendo a proteção social (Currello *et al.*, 2010).

O Programa Bolsa Família (PBF), instituído em 2003 como uma política pública de transferência de renda condicionada, representa um marco na trajetória das ações

² De acordo com informações oficiais do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS, 2025), o valor básico do Bolsa Família é de R\$ 600,00 por família, podendo ser acrescido de benefícios complementares: R\$ 150,00 por criança de até 6 anos, R\$ 50,00 por gestantes, nutrizes e crianças/adolescentes entre 7 e 18 anos. Esses acréscimos fazem com que o valor médio recebido alcance cerca de R\$ 683,00 mensais por família. O programa mantém como critério de elegibilidade a renda *per capita* de até R\$ 218,00. Esses valores são ajustados periodicamente conforme a inflação e o orçamento federal, buscando garantir proteção social mínima às famílias em situação de vulnerabilidade.

sociais brasileiras voltadas à redução da pobreza e da desigualdade. Um de seus elementos centrais é a exigência do cumprimento de condicionalidades, entendidas como compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias em áreas como educação e saúde. Essas exigências buscam promover a inclusão social, melhorar indicadores de desenvolvimento humano e romper o ciclo intergeracional da pobreza (Campello, 2010).

As condicionalidades do PBF consistem, fundamentalmente, em três eixos principais:

- **Manutenção da frequência escolar mínima** de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, e de 75% para jovens de 16 e 17 anos;
- **Acompanhamento na área da saúde**, incluindo o cumprimento do calendário nacional de vacinação, monitoramento do estado nutricional de crianças menores de sete anos e realização do pré-natal e de cuidados básicos para gestantes e nutrizes;
- **Participação em ações educativas** voltadas para temas de saúde, nutrição e cuidados com a infância.

Conforme aponta Sposati (2011), essas condicionalidades não devem ser vistas como formas de punição, mas como estratégias de corresponsabilidade entre Estado e famílias, desde que acompanhadas de suporte institucional e garantia de acesso aos serviços públicos. Nesse sentido, elas podem contribuir para o fortalecimento da cidadania e para a efetivação de direitos sociais historicamente negados às populações em situação de vulnerabilidade.

O cumprimento dessas exigências tem como objetivo vincular o benefício à ampliação do acesso a direitos sociais básicos, como educação e saúde, considerados essenciais à cidadania e ao desenvolvimento humano. Como afirma Monnerat *et al.* (2007), essas contrapartidas expressam uma concepção de inclusão social por meio do reforço dos vínculos entre os beneficiários e o sistema público de proteção social.

A exigência de contrapartidas nos programas de transferência de renda tem sido objeto de intensos debates acadêmicos e políticos. Para alguns autores, como Lavinás (2004), a condicionalidade fere o princípio do direito incondicional à assistência, transformando um direito constitucional em uma obrigação dependente

do comportamento dos mais pobres. Essa crítica aponta o risco de regressão no campo dos direitos sociais, sobretudo em contextos de fragilidade institucional e baixa qualidade dos serviços ofertados.

Por outro lado, há quem defenda que as condicionalidades têm potencial estratégico na promoção da cidadania. Silva (2001) argumenta que elas podem funcionar como mecanismo de superação do assistencialismo, favorecendo o envolvimento das famílias com os serviços públicos e criando uma cultura cívica de corresponsabilidade. Nessa perspectiva, as condicionalidades não seriam uma punição, mas uma ponte para o acesso pleno a direitos universais, especialmente para populações historicamente excluídas.

Embora previstas como instrumento de inclusão, as condicionalidades impõem importantes desafios à gestão pública, especialmente no nível municipal. A responsabilidade pela oferta dos serviços e pelo acompanhamento do cumprimento das exigências recai, majoritariamente, sobre os municípios, os quais, muitas vezes, não dispõem de infraestrutura, pessoal técnico ou recursos suficientes para garantir a eficácia desse monitoramento (Monnerat *et al.*, 2007).

Adicionalmente, a legislação do Programa Bolsa Família (PBF) prevê punições progressivas em caso de descumprimento das condicionalidades, que vão desde advertências e bloqueios temporários até o cancelamento do benefício. Embora essas condicionalidades estejam associadas a objetivos como a melhoria dos indicadores de saúde e educação das crianças, elas também suscitam preocupações quanto à possível criminalização da pobreza e à estigmatização das famílias mais vulneráveis. Uma das tensões mais marcantes no desenho das condicionalidades do Bolsa Família é a que se estabelece entre o controle social dos beneficiários e a pretensa emancipação proporcionada pelo Programa. Como destacam Monnerat *et al.* (2007), apesar de a legislação apresentar a condicionalidade como estratégia de inclusão, a ênfase no cumprimento burocrático e nas sanções reforça um viés coercitivo, aproximando-se de uma lógica de fiscalização mais do que de acompanhamento social.

Tal configuração mostra a forma como o desenho das condicionalidades se articula ao controle social exercido pelo Estado. Conforme explicam Oliveira e Marins (2022, p. 261), as análises revelam que o Estado estabelece múltiplos controles sobre a população beneficiária, agravando as desigualdades sociais. Os dados também

mostram que as localidades nos dois países são marcadas por um sistema de vigilância das beneficiárias”.

As condicionalidades do Programa Bolsa Família constituem um dos pilares do seu desenho institucional e representam uma tentativa de articulação entre transferência de renda, acesso a direitos sociais e corresponsabilidade familiar. Segundo Campello (2010), essas exigências visam romper o ciclo intergeracional da pobreza, ao vincular o recebimento do benefício à frequência escolar das crianças e ao acompanhamento em saúde. No entanto, a efetividade deste mecanismo depende diretamente da capacidade do Estado em assegurar o funcionamento adequado dos serviços públicos, sobretudo nas áreas mais vulneráveis.

Segundo a Lei n.º 10.836/2004, ao ingressar no programa, a família beneficiária se compromete a cumprir as condicionalidades do Bolsa Família nas áreas de saúde e educação, que são: manter as crianças e adolescentes em idade escolar na escola, com frequência mínima de 85% para os com idade entre seis e 15 anos, e de 75% para os de 16 e 17 anos; e cumprir os cuidados básicos em saúde, constituídos pelo atendimento ao calendário de vacinação para as crianças entre zero e sete anos e o acompanhamento do seu crescimento e desenvolvimento, além da agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação (Currello *et al.*, 2010, p. 151).

Esta afirmação destaca a importância do cumprimento das condicionalidades para a manutenção e permanência das famílias continuarem como beneficiárias do Programa Bolsa Família.

3.4 Impactos Sociais e Econômicos do PBF

Diversos estudos apontam os efeitos positivos do Bolsa Família na redução da pobreza, da desigualdade de renda e na melhoria de indicadores sociais. Segundo Soares *et al.* (2010), o Programa foi responsável por 16% da redução da desigualdade de renda entre 2001 e 2009 e por um terço da diminuição da extrema pobreza no mesmo período.

Além disso, a segunda Avaliação de Impacto do Bolsa Família revelou que o programa aumentou a frequência escolar de crianças e adolescentes em 4,4 pontos percentuais, melhorou o acompanhamento pré-natal de gestantes e reduziu a desnutrição infantil (Tapajós *et al.*, 2010). Outro aspecto positivo destacado é o dinamismo econômico gerado nos pequenos municípios, que, ao receberem recursos regulares, movimentaram o comércio e estimularam a produção local (Modesto; Castro, 2010).

A priorização das mulheres como titulares do benefício é outro componente estratégico do PBF, considerando sua maior tendência a investir os recursos na alimentação, educação e saúde dos filhos, reforçando a proteção social familiar (Modesto; Castro, 2010).

3.5 Mulheres na Titularidade e Gestão do Benefício

A centralidade feminina no Programa Bolsa Família(PBF) é um dos aspectos mais significativos e revolucionários dessa política pública, tanto do ponto de vista social quanto simbólico. Desde sua criação, em 2003, o PBF foi estruturado com base na compreensão de que as mulheres, ao assumirem o papel de titulares do benefício, apresentam maior propensão a aplicar os recursos em alimentação, educação e saúde – dimensões essenciais para o bem-estar familiar. Segundo Cohn (2012), a decisão de conceder o benefício em nome da mulher não é aleatória, mas fundamentada na percepção de que elas possuem maior compromisso com o sustento e o cuidado com os filhos.

Contudo, esse reconhecimento carrega uma ambiguidade que precisa ser debatida. Como observam Sposati (2009) e Lavinias (2008), o protagonismo feminino no Bolsa Família ocorre simultaneamente à intensificação da responsabilidade sobre a gestão da pobreza. A autora Aldaíza Sposati denomina esse fenômeno de “maternização do cuidado”, em que o Estado transfere às mulheres a responsabilidade moral de garantir o bem-estar de suas famílias, mesmo em contextos de escassez.

Nessa lógica, a mulher é vista como agente central da superação da pobreza, mas sem o devido suporte estrutural para promover mudanças duradouras em sua condição socioeconômica. Lavinias (2008) complementa que, embora o Programa aumente a autonomia das beneficiárias no uso dos recursos, ele tende a reforçar papéis tradicionais de gênero, ao associar o cuidado e a administração doméstica exclusivamente ao feminino.

Estudos empíricos realizados por Mariano e Carloto (2009) e Morton (2013) indicam que as mulheres titulares priorizam gastos com alimentação, vestuário, saúde e educação, utilizando o benefício como uma ferramenta de estabilidade financeira mínima. Essa racionalização dos recursos demonstra a capacidade administrativa das beneficiárias, mas também revela os limites materiais da política. O valor repassado mensalmente garante a sobrevivência imediata, mas não é suficiente para promover

a emancipação econômica. Segundo dados oficiais (Brasil, 2025), o valor básico do Bolsa Família é de R\$ 600,00 (seiscentos reais) por família, podendo chegar a R\$ 683,00 (seiscentos e oitenta e três reais) em média, conforme a composição familiar e os adicionais por criança e gestante. Esse montante tem impacto positivo na segurança alimentar, mas ainda mantém as famílias em situação de vulnerabilidade.

Nas últimas décadas, a sociedade passou por inúmeras transformações no que se refere ao papel social da mulher, seja no âmbito familiar, no mercado de trabalho ou nas relações de gênero. Essas mudanças estão estreitamente ligadas ao processo de modernização, urbanização, ampliação do acesso à educação e consolidação de direitos sociais e trabalhistas.

A inserção da mulher no mercado de trabalho constitui um dos principais marcos dessas transformações. Anteriormente, a atuação feminina estava majoritariamente restrita ao ambiente doméstico; atualmente, as mulheres ocupam espaços cada vez mais diversos, contribuindo de forma significativa para a renda familiar. Esse processo alterou a configuração tradicional das famílias, ampliando o número de lares em que as mulheres figuram como principais provedoras econômicas ou compartilham, de maneira mais equilibrada, a responsabilidade financeira.

Outro ponto de relevância refere-se à redução no número de filhos. A diminuição da fecundidade está relacionada ao maior acesso à educação, aos métodos contraceptivos e à ampliação da autonomia feminina nas decisões reprodutivas. O impacto dessa mudança na dinâmica familiar é evidente. Paralelamente, observa-se o crescimento do número de mulheres responsáveis pelo domicílio, seja em contextos monoparentais, seja assumindo o papel central na chefia do lar.

Apesar dos avanços, essas transformações não eliminaram as desigualdades estruturais, que ainda persistem e se manifestam em diferentes dimensões da vida social.

Nesse contexto, o Programa Bolsa Família apresenta uma relação ambígua com os papéis tradicionais de gênero. Por um lado, ao priorizar a titularidade feminina – uma vez que a maioria dos benefícios é destinada às mulheres – o programa contribui para ampliar sua autonomia econômica e seu poder de decisão no âmbito doméstico, especialmente no que se refere à gestão dos recursos e ao cuidado com os filhos. Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada indicam que a transferência de renda diretamente às mulheres tende a fortalecer sua posição

intrafamiliar e ampliar sua capacidade de decisão sobre o orçamento doméstico (IPEA, 2019). Por outro lado, ao vincular o recebimento do benefício ao cumprimento de condicionalidades relacionadas à educação e à saúde das crianças, o programa pode reforçar a associação histórica entre o feminino e o cuidado, contribuindo para a manutenção da sobrecarga de responsabilidades domésticas. Assim, o Bolsa Família tanto promove avanços na autonomia feminina quanto reproduz, em certa medida, estruturas tradicionais de gênero, evidenciando a complexidade das políticas públicas no enfrentamento das desigualdades sociais e de gênero.

De forma mais ampla, o protagonismo feminino no Bolsa Família expressa um tipo de empoderamento que pode ser considerado relacional e cotidiano. As mulheres ganham autonomia para decidir sobre as despesas domésticas e aumentam sua autoestima e reconhecimento dentro da comunidade. No entanto, conforme argumenta Kabeer (1999), o empoderamento genuíno ocorre quando há expansão das capacidades de escolha – ou seja, quando a mulher não apenas administra recursos, mas tem liberdade real para definir seus próprios caminhos de vida. Da mesma forma, Amartya Sen (2000) afirma que a verdadeira autonomia depende de liberdades.

4 METODOLOGIA DA PESQUISA

Este estudo, de abordagem qualitativa, caracteriza-se como pesquisa bibliográfica e documental, centrada na análise crítica de produção acadêmica, relatórios institucionais e documentos oficiais referentes ao Programa Bolsa Família (PBF), à organização do orçamento doméstico e ao papel das mulheres na gestão dos recursos familiares, com especial atenção à focalização das políticas públicas de transferência de renda.

A escolha pela revisão bibliográfica deu-se em razão da vasta gama de publicações acerca do tema, o que proporcionou uma análise ampla que possibilita compreender e abordar diferentes aspectos do Programa Bolsa Família, visando compreender os impactos do PBF na estrutura orçamentária familiar e na autonomia das mulheres em lares de baixa renda. Deste modo, o que buscamos com esta revisão literária é identificar padrões de consumo e a maneira como a renda transferida se converte em bens duráveis, procurando compreender a focalização como mecanismo de justiça distributiva.

Conforme explica Ribeiro (2012, p. 36-37), “as teorias da justiça distributiva podem contribuir com respostas a perguntas tais como: Como definir a justiça em matéria de educação? Como avaliar se as distribuições dos resultados de um processo educativo são ou não justas?”. Estes princípios propostos pela autora, podem ser aplicados ao entendimento do assunto principal tratado neste projeto: o Programa Bolsa Família.

Desse modo, a análise será sustentada por referenciais teóricos que tratam dos seguintes eixos: a) Orçamento doméstico e gênero, com base em estudos como os de Morton (2013) e Mariano e Carloto (2009), que investigam as práticas financeiras em famílias beneficiárias do Bolsa Família; b) Focalização e políticas públicas, a partir de autores como Barros *et al.* (2010) e Kerstenetzky (2009), que discutem os fundamentos, potencialidades e limites dessa estratégia no combate à pobreza; c) Empoderamento e autonomia feminina, à luz de abordagens de Carloto(2012) e Kabeer(1999) que articulam transferência de renda, acesso a direitos e redistribuição de poder nas relações familiares

As fontes foram selecionadas a partir de bancos de dados como *Scientific Eletronic Library Online (SciELO)*, *Google Scholar*, Portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES Periódicos), além de

publicações institucionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

Foram priorizadas publicações circunscritas ao período de 15 anos (2010 - 2025), que abordam o tema sob perspectivas econômicas, sociais e de gênero.

Os textos selecionados foram submetidos à leitura exploratória, seletiva e analítica, com ênfase na identificação de categorias temáticas como:

- Programa Bolsa Família e orçamento doméstico
- Titularidade feminina
- Focalização do PBF
- Política pública e pobreza

Com base nessas categorias, foi realizada uma análise de conteúdo buscando verificar se os textos escolhidos se relacionam aos objetivos específicos da pesquisa, avaliando se o Programa Bolsa Família tem contribuído, de fato, para uma reorganização equitativa dos orçamentos familiares, com protagonismo feminino e uso eficiente dos recursos focalizados.

Por se tratar de uma revisão teórica, não serão aplicados instrumentos empíricos ou realizadas entrevistas com sujeitos, mas o rigor acadêmico será mantido por meio da triangulação de fontes, validação cruzada de dados secundários e análise crítica das abordagens metodológicas dos autores consultados.

Diante do exposto, as buscas pelo material a ser analisado foram conduzidas conforme o procedimento descrito a seguir.

No *Google Acadêmico*, usando as seguintes palavras chaves “Programa Bolsa Família” e “autonomia feminina”, foram encontrados aproximadamente 43.100 resultados. Com o objetivo de refinar a busca, foram acrescentadas as seguintes palavras chaves “focalização” e “orçamento doméstico”, reduzindo para um total de aproximadamente 2.180 resultados.

Após este refinamento, foi feito descarte de textos que não condiziam ou não tinham relação com os objetivos da pesquisa, descartando ainda os textos regionalistas, que tratam de uma realidade muito específica.

Após a leitura de resumos dos textos que se encaixavam nos critérios de artigos ou teses, chegou-se a um total de 15 textos escolhidos. A seleção dos 15 textos que fundamentam esta pesquisa foi realizada com base em critérios de relevância temática, atualidade e diversidade metodológica, considerando seu potencial de

contribuição para a compreensão do tema. Foram escolhidos materiais que permitem abordar diferentes perspectivas, incluindo análises teóricas, reflexões sobre políticas públicas e discussões sobre autonomia feminina e gestão de benefícios. A diversidade dos textos assegura que a pesquisa possua uma base sólida para reflexão crítica, fornecendo elementos conceituais e empíricos capazes de sustentar o desenvolvimento do estudo, ainda que a exploração detalhada se concentre apenas em parte deles.

Após a seleção ocorrida entre os dias 01 e 03 de setembro de 2025, tais textos foram enumerados de 1 a 15 para facilitar sua localização. Após isso, os textos foram sistematizados em um quadro, para fins de organização e proporcionar uma visão ampla do material selecionado (Quadro 2).

O Quadro 2 sintetiza o percurso teórico percorrido na revisão bibliográfica, evidenciando as palavras-chave, os objetivos e a contribuição central de cada estudo. O conjunto dos textos selecionados compõe a base conceitual que sustenta a análise da focalização do Programa Bolsa Família e o protagonismo feminino na gestão dos recursos familiares.

Quadro 2: Caminhos teóricos sobre o Bolsa Família: panorama das pesquisas selecionadas

Texto	Palavras-chaves do texto	Síntese	Tipo/Autoria/ano de publicação
Texto 01	Autonomia. Gênero. Programa Bolsa Família. Transferência de Renda.	O objetivo geral da pesquisa constituiu-se em uma análise sobre como é feita a gestão do benefício por parte da mulher, além disso, buscou-se identificar se o Programa é capaz de promover autonomia na vida das beneficiárias	Monografia (TCC) Leite e Oliveira (2017)
Texto 02	Bolsa Família, Autonomia, Gênero.	O objetivo deste texto é debater os achados dessas pesquisas. A conclusão é a de que, embora seu desenho possa reforçar a ideia de que o trabalho de cuidado é responsabilidade feminina, o PBF gera inquietações relativas à autoridade masculina e amplia as redes sociais das mulheres, tendo potencial para gerar mudanças nas relações de gênero	Artigo Científico Bartholo <i>et al</i> (2019)
Texto 03	Bolsa Família. Mulher. Chefe de Família. Política Social. Autonomia	averiguar e analisar as mudanças nas vidas das mulheres chefes de família, por meio do Programa Bolsa Família nos anos de 2009 a 2023.	Dissertação de Mestrado Souza (2023)
Texto 04	mulheres, Gênero, Empoderamento e Bolsa Família	Em uma dimensão constitucional, a partir da pesquisa bibliográfica, buscou-se discutir se o Bolsa Família é capaz de	Dissertação de Mestrado Frizzo (2017)

Texto	Palavras-chaves do texto	Síntese	Tipo/Autoria/ano de publicação
		efetivar direitos e empoderar suas beneficiárias	
Texto 05	Programa Bolsa Família. Transferência Condicionada de Renda. Gênero e Pobreza. Desenvolvimento. Políticas Públicas. Auxílio Brasil.	analisar o papel e atuação do Estado brasileiro na busca pela superação dessas lacunas, com ênfase na redução das desigualdades sociais através da concretização dos Direitos Fundamentais e da promoção da igualdade de gênero.	Dissertação de Mestrado Gondim (2022)
Texto 06	patriarcado, neoliberalismo, Mulheres, Programa Bolsa Família, Assistência Social.	Evidenciar as concepções das mulheres do Bolsa Família acerca da titularidade feminina.	Artigo Científico Machado e Paiva (2022)
Texto 07	Transferência de Renda, Direitos Sociais, Renda Básica, Família, PBF	Investigar a contribuição do Programa Bolsa Família para a satisfação de necessidades humanas básicas	Dissertação de Mestrado Mesquita (2007)
Texto 08	Bolsa Família. Qualidade de Vida. Beneficiários.	O presente estudo objetivou analisar o impacto do supracitado programa na redução das desigualdades sociais, da pobreza e da extrema pobreza de seus beneficiários, através de pesquisa bibliográfica de cunho qualitativo, transitando no seu percurso histórico	Artigo Científico Saraiva (2019)
Texto 09	Políticas Públicas, Programas de Transferência de Renda, Consumo.	O objetivo desse trabalho é avaliar como tem sido feita a alocação da renda do PBF e quais categorias de bens tem sido priorizadas.	Tese de Doutorado Rocha(2015)
Texto 10	Família. Masculinidades. Pobreza.	Compreender o cotidiano das famílias com chefia masculina, beneficiárias do Programa Federal Bolsa Família. A pesquisa busca identificar a interface da formação das masculinidades em famílias cujo pai é o responsável pelo cuidado, educação e manutenção de seus filhos, bem como as estratégias de sobrevivência dessas famílias em situação de pobreza	Tese de Doutorado Souza (2021)
Texto 11	Administração Pública; Política Pública; Transferência de Renda; Pobreza; Autonomia	Reflete sobre a contribuição do Programa Bolsa Família (PBF) para o enfrentamento da pobreza e uma maior autonomia dos sujeitos beneficiários	Artigo Científico Testa <i>et al.</i> (2013)
Texto 12	Política social. Mulheres. Empoderamento.	Verificar quais políticas e programas sociais foram defendidos nos anos de governo Dilma (2011-2015) como relevantes, especialmente para as	Artigo Científico Tenório (2017)

Texto	Palavras-chaves do texto	Síntese	Tipo/Autoria/ano de publicação
	Autonomia. Governo Dilma	mulheres. Dessa forma, pretende-se saber quais argumentações são apresentadas para tal protagonismo.	
Texto 13	Políticas Públicas; Programa Bolsa Família; Empoderamento; Centros de Referência de Assistência Social.	Objetivo analisar o empoderamento das mulheres beneficiárias do Programa de Transferência de Renda, conhecido como “Programa Bolsa Família”, na percepção dos agentes sociais dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras)	Artigo Científico Moreira <i>et al.</i> (2012)
Texto 14	Empoderamento Feminino; Programa Bolsa Família; <i>Propensity Score Matching</i>	O objetivo deste estudo foi investigar se o Programa Bolsa Família (PBF) é um catalisador do empoderamento feminino.	Artigo Científico Couto e Saiani (2024)
Texto 15	Programa Bolsa Família; Condicionalidades; Papel da Mulher.	Objetivo realizar uma análise acerca do papel da mulher nas condicionalidades impostas pelo Programa Bolsa Família	Artigo Científico De Souza <i>et al.</i> (2021)

Fonte: Elaborado pela autora.

A escolha dos textos a serem analisados foi baseada na importância que cada um deles tem em relação aos objetivos desta pesquisa: alocação de recursos, focalização do Programa Bolsa Família e melhoria sócio econômica, padrões de consumo, tomadas de decisões, limitações do programa e redução da pobreza e desigualdade. Outro quadro foi construído, no intuito de mostrar a relação entre os textos selecionados e os objetivos da pesquisa, o que permitiu analisar com mais clareza e proceder aos descartes necessários (Quadro 3).

O Quadro 3 apresenta o cruzamento entre os textos analisados e os objetivos específicos da pesquisa, destacando como cada obra contribui para compreender os efeitos do Bolsa Família na autonomia feminina, na organização do orçamento doméstico e na redução da pobreza. A síntese evidencia convergências, lacunas e complementaridades entre os estudos.

Quadro 3: Conexões: relação dos estudos com os objetivos da pesquisa

Objetivos X Texto	■ Alocação de Recursos	■ Focalização e Melhoria Socioeconômica	■ Padrões de Consumo e Decisões	■ Limitações do Programa	■ Redução da Pobreza e Desigualdade
01	Prioriza alimentação e planejamento	–	Decisões femininas no lar	Valor ainda limitado	Contribui para redução da pobreza
02	Decisão feminina sobre recursos	–	Participação feminina nas compras	Pode reforçar papéis de gênero	Questiona autoridade masculina
03	Recursos destinados a itens básicos	–	Uso para itens essenciais	Cobertura parcial	Melhora indicadores sociais
04	Planejamento do uso do benefício	–	Racionalização do consumo	Empoderamento ainda parcial	Reduz pobreza
05	Participação feminina na economia doméstica	Importância da focalização	Prioriza educação e saúde	Não garante emancipação plena	Reduz desigualdade em ~10%
06	Focalização garante recursos aos pobres	Critérios atingem público-alvo	–	Risco de exclusão de famílias	Impacto direto na redução da pobreza
07	Renda extra para itens básicos	Expansão da cobertura inicial	Mudança no padrão alimentar	Benefício cobre só parte das necessidades	Crescimento de 40% na renda
08	Melhoria na dieta das famílias	Redução da pobreza	Melhoria na moradia e saúde	Famílias ainda fora da cobertura	Queda da pobreza extrema
09	Reforço da dignidade e pertencimento	Inclusão social e cidadania	Controle de despesas	Dependência do benefício	Inclusão social e dignidade
10	Diferenças de uso entre homens e mulheres	Contraste chefes femininos/masculinos	Menor priorização por homens	Não garante independência masculina	Titulares femininas investem mais nos filhos

Objetivos X Texto	■ Alocação de Recursos	■ Focalização e Melhoria Socioeconômica	■ Padrões de Consumo e Decisões	■ Limitações do Programa	■ Redução da Pobreza e Desigualdade
11	Independência econômica em análise	Avaliação de emancipação social	Impactos no comportamento financeiro	Necessidade de políticas complementares	Impacto sobre mobilidade social
12	Centralidade das mulheres	Expansão no contexto Dilma	Capacitação e participação comunitária	Desafios na execução	Centralidade no combate à desigualdade
13	Educação financeira via CRAS	Integração com outros serviços sociais	Poder de decisão feminino	Sobrecarga nos CRAS	Ganhos de autoestima e engajamento
14	Autonomia de decisão confirmada	Empoderamento com titularidade	Autonomia e protagonismo das mulheres	Impacto não generalizado	Empoderamento econômico
15	Poder de decisão no lar	Condicionalidades podem manter desigualdade	–	Condicionalidades reforçam papéis de gênero	Mulheres se tornam protagonistas

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir dos 15 textos pré-selecionados, inicialmente foi feita uma leitura superficial do material e, ao final desse processo, chegou-se a um total de nove textos, os quais serão analisados nesta pesquisa. Outros seis textos foram descartados, por se entender que sua contribuição seria menos significativa para fins de objetivos desta pesquisa ou por apresentarem ideias que já estavam presentes nos textos selecionados mais claramente ou ainda, por não se alinharem diretamente com os objetivos aqui propostos. Na sequência, apresentamos uma breve explanação dos critérios adotados para que tais textos não fossem selecionados para análise.

4.1 Critérios de descarte dos textos não analisados na pesquisa

O Texto 02 apresenta assunto relevante, porém, foi descartado por tratar principalmente das mudanças nas relações de gênero e do poder de decisão feminino. O tema é abordado de forma mais aprofundada em outros, que analisam o empoderamento e o protagonismo das mulheres de forma mais completa.

O Texto 03 foi retirado do conjunto, por abordar a priorização de gastos de maneira similar ao texto 1 e ao texto 4 que trabalham o tema com maior riqueza de detalhes.

Já o Texto 09 foi desconsiderado em virtude de apresentar um caráter mais descritivo, com foco no entendimento do PBF como direito e no sentir do pertencimento social, porém sem aprofundar nos impactos socioeconômicos.

O Texto 10, por sua vez, foi descartado por analisar diferenças no uso do benefício entre chefes de família masculinos e femininos, assunto que pode ser visto em outros textos selecionados.

O Texto 12 foi retirado do conjunto por centrar-se predominantemente na análise do contexto político dos governos Dilma. Embora esse enfoque seja relevante, a pesquisa optou por não circunscrever-se a uma conjuntura política específica, buscando manter uma abordagem mais ampla e analítica sobre o Programa, voltada à compreensão de seus resultados e implicações sociais de forma desvinculada de períodos governamentais determinados.

E finalmente, o Texto 13 foi desconsiderado, tendo em vista abordar a atuação do CRAS, educação financeira, fortalecimento comunitário, nas sobrecargas de trabalho nas equipes. Entende-se que sua contribuição é mais operacional e menos analítica, enquanto outros textos (como o 14 e 15) apresentam discussões mais alinhadas ao empoderamento econômico e social.

Na sequência, apresentamos as justificativas para as escolhas dos textos selecionados para esta pesquisa.

4.2 Justificativas de escolhas dos textos analisados na pesquisa

Estabelece-se que a análise final será conduzida com base nos Textos 01, 04, 05, 06, 07, 08, 11, 14 e 15, selecionados por apresentarem abordagens que dialogam diretamente com os objetivos centrais desta pesquisa.

A escolha fundamenta-se na pertinência teórica e empírica de cada obra, considerando sua contribuição para compreender os efeitos do Programa Bolsa Família na vida das famílias beneficiárias, com especial atenção às dimensões de gênero, autonomia e qualidade de vida.

A seleção buscou contemplar produções que, em conjunto, permitissem uma leitura abrangente e crítica do tema, evitando tanto a dispersão temática quanto

repetições analíticas observadas em outros textos. Desse modo, a análise integrará perspectivas que vão desde a gestão do benefício e a autonomia feminina, passando pela avaliação de impactos sociais e econômicos, até reflexões sobre empoderamento e enfrentamento da pobreza.

Tal opção metodológica reforça o compromisso da pesquisa com uma abordagem consistente e analiticamente equilibrada, que privilegia a diversidade de enfoques sem se restringir a uma conjuntura política específica.

Assim, os textos selecionados oferecem uma base sólida para compreender de forma mais ampla as transformações sociais associadas ao programa, bem como suas limitações e potencialidades no contexto das políticas públicas brasileiras.

Com o propósito de fundamentar a análise desenvolvida nesta pesquisa, foram selecionados textos que discutem distintas dimensões do Programa Bolsa Família, especialmente no que se refere às questões de gênero, autonomia e empoderamento feminino. As produções apresentadas no Quadro 4 contribuem para uma compreensão aprofundada sobre o papel das mulheres no contexto do Programa, evidenciando suas conquistas, desafios e implicações no campo das políticas públicas de enfrentamento da pobreza.

O Quadro 4 apresenta a seleção final dos textos que abordam o Programa Bolsa Família e seu impacto na autonomia feminina, destacando contribuições teóricas e empíricas que colaboram na compreensão das transformações promovidas pelo PBF.

Quadro 4: Textos selecionados sobre o Programa Bolsa Família e a autonomia feminina

	Título do texto/Tipo	Tipo/Autoria/ano de publicação	Contribuição para esta pesquisa
01	Gestão do benefício do Programa Bolsa Família: autonomia feminina	Monografia (TCC) Leite e Oliveira (2017)	Discute como a gestão do benefício pelas mulheres favorece processos de autonomia e tomada de decisão no âmbito familiar.
04	Impactos do Programa Bolsa Família na qualidade de vida de seus beneficiários	Dissertação de Mestrado Frizzo (2017)	Examina indicadores de bem-estar e condições de vida das famílias atendidas.
05	Pobreza e gênero: Programa Bolsa Família e privações de liberdade das mulheres no Brasil	Dissertação de Mestrado Gondim (2022)	Investiga as interseções entre pobreza, gênero e vulnerabilidade, com foco nas restrições enfrentadas por mulheres beneficiárias.
06	As artimanhas da titularidade feminina: análise a partir das histórias de vida das mulheres do Bolsa Família	Artigo Científico Machado e Paiva (2022)	Explora as experiências individuais das beneficiárias, revelando estratégias de resistência e adaptação.
07	Programa Bolsa Família: uma análise de seu impacto e alcance social	Dissertação de Mestrado Mesquita (2007)	Oferece uma avaliação quantitativa e qualitativa do alcance e dos resultados do programa na redução da pobreza
08	O impacto do Programa Bolsa Família na vida de seus beneficiários	Artigo Científico Saraiva (2019)	Traz resultados de pesquisas de campo sobre as mudanças na rotina e na autoestima das mulheres após o ingresso no programa.
11	Análise da contribuição do Programa Bolsa Família para o enfrentamento da pobreza e a autonomia dos sujeitos beneficiários	Artigo Científico Testa <i>et al.</i> (2013)	Aborda a inter-relação entre transferência de renda, emancipação social e fortalecimento de capacidades individuais.
14	Empoderamento feminino e políticas de transferência condicional de renda: evidências para o Programa Bolsa Família	Artigo Científico Couto e Saiani (2024)	Analisa o papel do programa na promoção do empoderamento das mulheres, relacionando teoria e evidência empírica.
15	Uma análise do papel feminino no Programa Bolsa Família	Artigo Científico De Souza <i>et al.</i> (2021)	Realiza uma síntese interpretativa sobre o protagonismo das mulheres na execução e nos efeitos do programa.

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir desta seleção, a próxima etapa consiste na análise detalhada dos textos escolhidos, buscando identificar convergências, divergências e contribuições específicas de cada obra para a compreensão do Programa Bolsa Família, sob a ótica das relações de gênero, autonomia e transformação social.

Essa análise procurará evidenciar de que modo os estudos dialogam entre si e com o referencial teórico adotado permite construir uma visão crítica e integrada sobre os impactos do Programa na vida das famílias beneficiárias. Além disso, será observada a forma como cada autor(a) interpreta os efeitos do benefício em termos de emancipação, vulnerabilidade e fortalecimento das políticas públicas de combate à pobreza. Desse modo, as dimensões que sustentam a análise aqui empreendida são: 1) Focalização das políticas públicas; 2) Titularidade feminina: empoderamento e autonomia das mulheres na família 3) Situação socioeconômica e orçamento doméstico; 4) Impacto social e redução de pobreza.

5 REFLEXÕES E ANÁLISES ACERCA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O conjunto de textos analisados permite compreender de forma ampla e multidimensional os efeitos do Programa nas vidas das mulheres beneficiárias e suas famílias.

A leitura integrada revela convergências importantes em torno das cinco dimensões de análise que estruturam este trabalho: 1) Focalização das políticas públicas; 2) Titularidade feminina: empoderamento e autonomia para as mulheres na família; 3) Situação socioeconômica e orçamento doméstico; 4) Impacto social e redução de pobreza.

No que se refere à primeira dimensão de análise – *Focalização das políticas públicas* –, os textos analisados convergem em reconhecer que o Bolsa Família representa um avanço significativo em termos de eficiência distributiva, ao direcionar recursos para as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Autores como Barros *et al.* (2010) e Arretche (2003) são frequentemente citados para sustentar que a focalização foi tecnicamente exitosa, tornando o Programa referência mundial em políticas de transferência de renda. Entretanto, todos os estudos também identificam limites estruturais dessa focalização.

Nos textos 05, 06, 08, 11 e 15, observa-se que a política, ao privilegiar um público-alvo restrito, fragmenta o sistema de proteção social e substitui o princípio da universalidade por uma lógica de alívio pontual, o que podemos identificar no Texto 06, de autoria de Machado e Paiva (2022, p. 197), que afirmam que “as condicionalidades (...) podem negar o direito básico à alimentação e ao acesso a serviços públicos tais como a perda do caráter universalista do sistema de proteção social brasileiro”.

Tal crítica está em consonância com Kerstenetzky (2009), Fleury (2000) e Behring & Boschetti (2008), que veem no modelo focalizado uma forma de gestão neoliberal da pobreza, em que o Estado atua mais como administrador de carências do que como garantidor de direitos. Na mesma vertente, Bartholo *et al.* (2019, p. 12) explicam que as “possibilidades de ampliação das escolhas femininas requerem a atuação de políticas públicas que não fazem parte do PBF. (...) Direcionar ao PBF à insuficiência do aparato de proteção social brasileiro é responsabilizar a parte pelo todo”.

Assim, embora o PBF seja amplamente reconhecido por sua capacidade de identificar e alcançar famílias vulneráveis, a análise dos textos reforça que sua focalização atua sobre os efeitos e não sobre as causas da desigualdade social – confirmando a hipótese crítica desta pesquisa.

A segunda dimensão analisada – *Titularidade feminina: empoderamento e autonomia para as mulheres na família* – é o eixo mais recorrente e central em praticamente todos os textos analisados. A designação da mulher como titular do benefício é apresentada como estratégia de eficiência e, simultaneamente, como mecanismo de responsabilização.

Nessa vertente, no Texto 15, De Souza *et al.* (2021, p. 7) explicam que o “Programa Bolsa Família tem contribuído para que as mulheres detenham o poder de decidir gerir suas próprias vidas, possibilitando desconstruir discursos que legitimam a interiorização da mulher”.

Nos textos 01, 06, 07, 08, 11 e 14, há consenso de que a mulher beneficiária assume papel de protagonista no gerenciamento da renda familiar, o que representa um avanço simbólico e social. Essa constatação confirma as análises de Cohn (2012), que reconhece o Bolsa Família como política que redefine o lugar social da mulher pobre, conferindo-lhe maior visibilidade e reconhecimento. Contudo, a maioria dos autores adota uma postura crítica diante dessa centralidade feminina.

Nos textos 06, 08, 11, 14 e 15, observa-se que o Estado transfere às mulheres o encargo moral e emocional de gerir a pobreza, reforçando a divisão sexual do cuidado e a noção de que a mulher é naturalmente responsável pelo bem-estar familiar.

Essa leitura dialoga diretamente com Sposati (2009), que identifica na política social contemporânea um processo de maternização do cuidado, e com Lavinias (2008), que aponta para a feminização da pobreza como fenômeno estrutural e persistente.

Em síntese, a titularidade feminina é vista como instrumento de reconhecimento e controle, um espaço de empoderamento limitado que reflete as tensões entre emancipação e reprodução das desigualdades de gênero, o que corrobora com as afirmações feitas por Bartholo *et al.* (2019, p. 5), para quem a “titularidade preferencial feminina reforça a utilização do recurso em prol de toda a família” e que “92% das famílias beneficiárias têm mulheres como titulares”.

Outro aspecto relevante apontado pelos textos é a mudança na autoimagem das mulheres beneficiárias, que passaram a se reconhecer como sujeitas de direitos. A esse respeito, Couto e Saiani (2024, p. 2), no Texto 14, defendem que “o empoderamento ocorre, então, de forma distinta em cada mulher (ou grupo de mulheres), de acordo com suas experiências de vida e com as circunstâncias culturais e históricas. Por isso, deve emergir da própria mulher (ou do grupo), não podendo ser ‘dado’ por outro agente”.

Essa percepção traduz um avanço na consciência cidadã e na ampliação da presença feminina nos espaços públicos e comunitários, o que, conforme Bartholo *et al.* (2019), representa um passo importante na luta por igualdade e reconhecimento.

Em todos os estudos empíricos (Textos 01, 04, 05, 06, 07, 08, 11 e 14), há consenso sobre o uso racional e coletivo dos recursos do Bolsa Família. As beneficiárias priorizam despesas com alimentação, saúde, educação e, em alguns casos, moradia, confirmando o perfil identificado por Mariano e Carloto (2009) e Morton (2013) que afirma que mulheres que exercem gestão moral da escassez, demonstrando responsabilidade e prudência no uso do dinheiro.

Os textos também mostram que, embora o benefício proporcione alívio imediato e segurança alimentar, o valor é insuficiente para promover independência financeira. Essa constatação aparece com força nos textos 05, 08, 14 e 15, que ressaltam que o PBF não gera capital produtivo nem acumulação, restringindo-se ao campo da sobrevivência cotidiana. Nesse sentido, a literatura analisada reforça a conclusão de que o programa reorganiza o orçamento doméstico, mas não altera as bases econômicas da vulnerabilidade – o que o posiciona, segundo Lavinás (2008), como política de “autonomia de consumo”, e não de “autonomia cidadã”.

No Texto 06, de Machado e Paiva (2022, p. 4), os autores explicam que a “mulher como titular do benefício” evidenciando que a “autonomia das mulheres pode ser limitada ao manejo do benefício e a titularidade pode se resumir à possibilidade de assegurar necessidades básicas e pontuais para a alimentação dos filhos e filhas no dia de amanhã”. Essa escolha reflete uma política pública orientada pela confiança social nas mulheres e pela constatação de que elas destinam o recurso prioritariamente às necessidades básicas do lar.

A autonomia feminina é um dos eixos mais debatidos e, ao mesmo tempo, o mais ambíguo nas análises. Nos textos 01, 05, 07, 08, 11, 14 e 15, o Bolsa Família é descrito como vetor de empoderamento parcial: ele amplia o poder de decisão

doméstica, a autoestima e o reconhecimento social das mulheres, mas não transforma estruturalmente as relações de poder de gênero.

Essa visão encontra respaldo em Amartya Sen (2000), para quem autonomia depende de liberdades substantivas – condições materiais e simbólicas que permitam escolhas reais –, e em Modesto & Castro (2010), que defendem o empoderamento como processo gradativo, condicionado à presença de políticas complementares. Ao mesmo tempo, a crítica de Lavinias (2008) e Sposati (2009) permanece central: o empoderamento gerado pelo PBF é doméstico e moral, não político nem econômico. Os textos reforçam, portanto, a tese/pesquisa de que o Bolsa Família cria novas formas de protagonismo feminino, mas ainda dentro de fronteiras controladas. As mulheres tornam-se autônomas para gerir a pobreza, mas não emancipadas para superá-la.

Ao tratarmos da terceira dimensão analisada – a *situação socioeconômica e o orçamento doméstico* –, a análise dos textos selecionados evidencia, no que se refere à situação socioeconômica das famílias beneficiárias, que o Programa Bolsa Família opera majoritariamente em contextos marcados por pobreza estrutural, insegurança alimentar e forte restrição de renda. Em todos os textos analisados, observa-se de forma recorrente que o benefício desempenha papel central na organização do orçamento doméstico e na garantia das necessidades básicas.

O Texto 15, da autoria de De Souza *et al.* (2021, p. 7), corrobora com esta análise, quando os autores afirmam que o “benefício recebido é empregado quase que totalmente nos gastos familiares, como alimentação, material escolar, vestuário e remédios”. Tal afirmativa evidencia que o benefício é consumido imediatamente e não gera acúmulo ou reserva financeira. O mesmo texto destaca que o repasse é destinado prioritariamente à vida cotidiana: “a primeira necessidade apontada é sempre a alimentação”.

Essa centralidade da alimentação e das despesas básicas também aparece no Texto 11, o qual aponta que “88,3% dos respondentes indicaram que a alimentação melhorou após o recebimento do benefício (...) refletindo numa melhor condição de saúde principalmente das crianças”(Testa *et al.*, 2013, p.1533).

Nesse contexto, Bartholo *et al.* reforçam que o benefício é administrado com elevado senso de responsabilidade, indicando que “é visto como uma contribuição feminina ao orçamento doméstico” e que “é atribuição feminina receber e definir como gastar o recurso” (Bartholo *et al.*, 2019, p. 20). Esses achados dialogam com Mariano

e Carloto (2009), que descrevem a gestão feminina da pobreza como uma “administração moral da escassez”, caracterizada pelo uso cuidadoso e direcionado dos poucos recursos disponíveis. Morton (2013) também identifica que mulheres pobres tendem a organizar o orçamento priorizando o coletivo – especialmente a alimentação infantil – e evitando gastos considerados supérfluos.

Apesar dessa racionalidade no uso do benefício, os textos são unânimes em reconhecer que o valor recebido não é suficiente para alterar estruturalmente a situação econômica da família.

O Texto 05 aponta que receber o benefício não é o suficiente para que as famílias sejam autônomas, apenas diminui a vulnerabilidade”(Godim, 2022). Essa constatação aparece igualmente no Texto 01, que aponta que o programa é capaz de resolver os impasses no sentido financeiros das famílias, ajuda mas não soluciona (Leite e Oliveira, 2017). Tal interpretação converge com as análises de Lavinias (2008), quando afirma que políticas de transferência monetária promovem “autonomia de consumo”, mas não “autonomia cidadã”, pois não garantem acesso a trabalho digno, renda estável ou serviços públicos universais. Da mesma forma, Sposati (2009) entende que, ao atuar como política compensatória, o PBF alivia a pobreza, mas não altera suas determinações estruturais.

O orçamento doméstico revelado pelos textos mostra que a renda das famílias é extremamente limitada e frequentemente composta apenas pelo benefício do Programa. Em vários trechos, nota-se ausência de trabalho formal e dificuldades para geração de renda própria. No Texto 01, uma entrevistada relata: “O dinheiro já tem destino certo, só dá para alimentação mesmo” (Leite e Oliveira, 2017, p. 59) , reforçando a dependência cotidiana do repasse.

Já o Texto 05 indica que muitas mulheres vivem em domicílios onde o benefício representa “a principal ou única fonte de renda monetária”. Esse cenário reforça a centralidade do Programa Bolsa Família como política de proteção mínima, especialmente em contextos de informalidade e desemprego – elementos analisados amplamente por Cohn (2012), ao discutir vulnerabilidades da população pobre brasileira.

Os textos também revelam que a administração do orçamento doméstico está diretamente associada à titularidade feminina, uma vez que as mulheres são responsáveis tanto pelo recebimento quanto pela distribuição interna dos recursos. Esse comportamento é coerente com o que Sen (2000) denomina de “capacidades

de agência”, ou seja, a habilidade de tomar decisões que produzam bem-estar coletivo mesmo em condições adversas.

Em síntese, os textos demonstram que o Bolsa Família exerce impacto direto no orçamento doméstico e cumpre uma função essencial de proteção social e redistribuição mínima de renda, especialmente entre as mulheres em situação de pobreza ao garantir o mínimo necessário para a sobrevivência das famílias. No entanto, o Programa não transforma sua situação socioeconômica de modo estrutural: atua como alívio imediato, mas permanece limitado diante da precariedade do trabalho, dos baixos rendimentos e da persistência da desigualdade social. A análise confirma, portanto, que o PBF reorganiza o orçamento e melhora as condições de vida, mas não elimina as vulnerabilidades que marcam a trajetória socioeconômica das mulheres beneficiárias e de suas famílias.

E por fim na quarta dimensão analisada – *Impacto social e redução de pobreza* – a análise dos textos evidencia que o impacto social do Programa Bolsa Família ultrapassa o repasse financeiro e alcança a esfera simbólica e cidadã, promovendo redução da pobreza, ampliação do acesso a direitos e fortalecimento da inclusão social”. Entre seus objetivos básicos detectamos: combate à fome e à pobreza, reforço do acesso à rede de serviços públicos, estímulo à emancipação e sustento das famílias (Sposati, 2009; Bartholo *et al.*, 2019).

Essa constatação vai ao encontro da análise de Sposati (2009), que interpreta as políticas de transferência de renda como instrumentos capazes de minimizar as desigualdades imediatas e garantir dignidade social, ainda que sem romper, por si só, com a estrutura da pobreza. Essa visão dialoga também com Amartya Sen (2000), ao compreender que o enfrentamento da pobreza requer a ampliação das capacidades humanas e das liberdades de escolha, não apenas a elevação da renda. Assim, o Bolsa Família se destaca como um programa que, além de garantir a sobrevivência material, reconhece o sujeito como portador de direitos e amplia sua capacidade de participação social.

Em diversos textos, há consenso de que o PBF modificou as dinâmicas sociais e comunitárias, sobretudo em territórios de maior vulnerabilidade. Essa percepção aparece também em Bartholo *et al.* (2019), que identificam na titularidade feminina um avanço na valorização do papel da mulher na esfera pública e privada, ainda que dentro dos limites de uma política focalizada.

Cohn (2012) entende que a centralidade feminina nas políticas de transferência de renda aproxima o Estado das realidades locais, fortalecendo o elo entre proteção social e cuidado. Corroborando com Cohn, o Texto 11, de Testa *et al.* (2013, p. 1521), as “evidências apontam que o Bolsa Família vem contribuindo para a melhoria da situação de muitas famílias reduzindo privações e apoiando o enfrentamento da pobreza”.

Para Behring e Boschetti (2008), esse processo expressa o papel do Estado como agente redistributivo, reafirmando a centralidade da política social como instrumento de garantia de direitos. Contudo, os autores também alertam que o sucesso de programas como o Bolsa Família depende de continuidade, financiamento adequado e integração com outras políticas estruturais.

No Texto 11, Testa *et al.* (2013, p. 1538) afirmam que a “transferência de renda permite às famílias melhorarem suas condições de vida através de uma alimentação mais adequada, melhorias na moradia, aquisição de bens de consumo, entre outros aspectos”.

Para Bartholo *et al.* (2019), que associam a segurança mínima de sustento à melhoria da autoestima e ao fortalecimento de vínculos comunitários, essa transformação simbólica expressa a dimensão mais profunda do impacto social do programa: a construção de um sentimento de pertencimento e reconhecimento social. Contudo, apesar dos avanços, alguns textos identificam limites na sustentabilidade desse impacto, como vemos também no Texto 11: “O PBF por si só, não garante a saída definitiva da pobreza, pois a renda transferida não é suficiente para promover mudanças estruturais mais profundas no modo de vida das famílias” (Testa *et al.*, 2013, p. 1533). Essa crítica se articula com a leitura de Lavinias (2013), segundo a qual políticas de renda produzem inclusão pelo consumo, mas não asseguram inclusão produtiva e cidadã.

Dessa forma, observa-se que o impacto social e a redução da pobreza alcançados pelo Bolsa Família não se limitam a indicadores econômicos, mas envolvem mudanças subjetivas e relacionais, como autoestima, segurança alimentar, reconhecimento e cidadania. Ao articular as perspectivas teóricas de Sen (2000) e Sposati (2009), conclui-se que o PBF constitui um marco na política social brasileira, pois, mesmo mantendo um caráter focalizado, contribuiu para a consolidação da proteção social e a ampliação da dignidade das famílias pobres, sobretudo das mulheres.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise integrada dos nove textos examinados nesta pesquisa revela um conjunto consistente de interpretações sobre o Programa Bolsa Família (PBF), indicando que, apesar de suas reconhecidas contribuições, seus efeitos permanecem limitados diante das profundas desigualdades estruturais brasileiras.

De modo geral, todos os estudos analisados convergem ao afirmar que o PBF exerceu impacto significativo na redução da pobreza extrema e na melhora de indicadores sociais essenciais, como alimentação, escolaridade e saúde. Trata-se de um consenso robusto que reafirma os achados clássicos de Soares & Sátyro (2010) e Tapajós *et al.* (2010), os quais já identificavam o Programa como uma intervenção pública eficaz em termos de resultados imediatos, especialmente entre as famílias mais vulneráveis. Esses autores demonstram que o caráter direto da transferência monetária possibilita ganhos rápidos na segurança alimentar, na permanência escolar e no acompanhamento de saúde, elementos que se repetem nas evidências encontradas nos textos analisados.

Entretanto, embora o impacto social do PBF seja inegável, as análises também são unânimes ao destacar que esses resultados possuem limites claramente definidos: são conjunturais, e não estruturais. Ou seja, o Programa atua sobre as consequências da pobreza, mas não sobre suas causas. A transferência alivia a condição de carência e promove alguma melhoria material imediata, mas não altera os mecanismos que mantêm a desigualdade e a reprodução da pobreza ao longo do tempo. Essa perspectiva dialoga diretamente com Behring e Boschetti (2008) e Fleury (2000), que compreendem a política social brasileira, especialmente as políticas de transferência condicionada, como dispositivos essencialmente compensatórios. Esses autores argumentam que, embora relevantes para garantir proteção mínima, tais políticas não produzem transformações profundas nas estruturas socioeconômicas, tampouco promovem a ruptura das relações históricas de desigualdade.

Ao examinar de forma detalhada os textos selecionados, percebe-se que muitos autores enfatizam a tensão existente entre os resultados imediatos do PBF e sua incapacidade de criar condições efetivas de emancipação. De fato, o Programa melhora as condições de vida das famílias beneficiárias, mas não assegura oportunidades de mobilidade social duradoura, especialmente para as mulheres que,

embora adquiram alguma autonomia e visibilidade econômica, continuam vinculadas à lógica da sobrevivência. Nesse sentido, a literatura aponta que a autonomia proporcionada pelo Programa se manifesta muito mais como autonomia para gerir o pouco que se tem do que como autonomia para transformar a própria realidade. Isso fica evidente quando se observa o uso racional e estratégico dos recursos pelas famílias, que priorizam alimentação, saúde, material escolar e bens de primeira necessidade, mas permanecem sem meios suficientes para superar a pobreza.

A leitura conjunta dos textos possibilitou compreender que o Bolsa Família carrega uma série de significados e contradições. Ele surge, simultaneamente, como política de inclusão – ao permitir que famílias historicamente excluídas tenham acesso ao mínimo necessário para viver – e como mecanismo de controle, ao condicionar o acesso ao benefício ao cumprimento de exigências que recaem majoritariamente sobre as mulheres. Nesse processo, ele se configura também como espaço de autonomia relativa e, ao mesmo tempo, de dependência, pois, ainda que proporcione meios de gestão do orçamento familiar, não possibilita a superação da condição que torna o benefício necessário. Além disso, representa instrumento de reconhecimento social, já que coloca o Estado mais próximo das famílias vulneráveis, mas também atua como vetor de reprodução das desigualdades, uma vez que não oferece condições que permitam romper com ciclos históricos de vulnerabilidade.

Outro ponto que emerge das análises refere-se à focalização. Os textos reconhecem que a focalização do PBF é eficiente, permitindo que os recursos cheguem efetivamente às famílias mais pobres. No entanto, também apontam seu limite: uma política focalizada, por definição, atua apenas sobre uma parcela da população e tende a tratar o problema como individual ou familiar, e não como consequência de desigualdades estruturais. Assim, seu caráter focalizado impede que se transformem os padrões mais amplos da distribuição de renda e da estratificação social no país.

Da mesma forma, a titularidade feminina aparece como aspecto ambíguo. Se, por um lado, promove reconhecimento e coloca as mulheres em posição de responsabilidade financeira e organizacional dentro da família, por outro reforça expectativas tradicionais de cuidado. A centralidade da mulher na gestão do benefício, embora positiva em muitos aspectos, acaba por intensificar o acúmulo de funções, já que são elas, principalmente, que devem cumprir, acompanhar e registrar todas as condicionalidades. Assim, a titularidade gera autonomia, mas também reforça

desigualdades de gênero, ao naturalizar o papel feminino no cuidado e na administração da vida doméstica.

Quanto ao orçamento doméstico, os textos destacam que as mulheres beneficiárias administram os recursos com racionalidade e prioridade, direcionando-os para necessidades básicas e essenciais. Essa competência administrativa demonstra protagonismo e responsabilidade, mas não elimina a pobreza, justamente porque o valor transferido pelo Programa não é suficiente para modificar padrões mais amplos de exclusão e desigualdade. Assim, a racionalidade econômica das mulheres é valorizada, mas permanece limitada pelas condições objetivas de vida.

Outro ponto central da análise refere-se à autonomia feminina. Os textos destacam que ela existe, mas é parcial. Há autonomia para pequenas decisões do cotidiano, para gerenciar o uso do benefício e para negociar dentro da família, mas não se trata de uma autonomia que permite romper com a dependência estrutural em relação ao Programa e às condições socioeconômicas adversas. Dessa forma, o protagonismo feminino é ampliado, mas ainda dentro de um cenário marcado por limitações profundas.

Por fim, o conjunto dos estudos reafirma que o impacto social do Bolsa Família é relevante e profundo, mas ainda assim conjuntural, pois depende de fatores externos, como a estabilidade política, o financiamento contínuo e o compromisso institucional do Estado. Assim, não se pode falar em emancipação plena ou igualdade de gênero a partir do Programa, pois sua lógica focalizada mantém as mulheres no papel de gestoras da sobrevivência, e não de transformadoras das estruturas sociais. Dessa forma, o conjunto das análises sustenta a conclusão central deste trabalho: o Bolsa Família é um instrumento essencial na redução da pobreza e no fortalecimento do protagonismo feminino, mas não assegura emancipação social nem igualdade de gênero. Seus impactos são reais, consistentes e reconhecidos, mas permanecem circunscritos à dimensão da proteção social básica, sem alcançar mudanças estruturais nas relações socioeconômicas que produzem e reproduzem a desigualdade no Brasil.

Retomando as questões norteadoras desta pesquisa, foi possível compreender que o Programa Bolsa Família desempenha papel significativo na reestruturação do orçamento familiar em lares de baixa renda. Ainda que os valores transferidos sejam limitados, eles contribuem para a organização mínima das finanças domésticas, garantindo maior regularidade no atendimento de necessidades básicas,

especialmente alimentação, saúde e educação. Dessa forma, o programa atua como um importante instrumento de redução imediata da vulnerabilidade social.

No que se refere à força da figura feminina nas decisões orçamentárias, os resultados indicam que as mulheres assumem posição central na gestão dos recursos do benefício, sendo responsáveis pelo planejamento e pela priorização dos gastos familiares. A titularidade feminina, diretriz estruturante do programa, se traduz em maior protagonismo no cotidiano financeiro das famílias, reforçando seu papel como principais responsáveis pelo bem-estar do núcleo doméstico. Quanto à análise sobre se os gastos refletem a primazia do recebimento do benefício pelas mulheres, verificou-se que há uma tendência consistente de direcionamento dos recursos para necessidades coletivas da família, sobretudo aquelas relacionadas aos filhos, o que evidencia uma alocação mais eficiente e socialmente orientada dos recursos.

Entretanto, apesar das contribuições alcançadas, esta pesquisa apresenta limitações que precisam ser consideradas. Por se tratar de um estudo de caráter bibliográfico e documental, não foi possível realizar a coleta de dados empíricos diretamente com as famílias beneficiárias, o que limita a compreensão das dinâmicas concretas do cotidiano, especialmente no que diz respeito às formas de decisão sobre o uso do benefício. Além disso, não foram exploradas de maneira aprofundada as diferenças regionais, que podem influenciar significativamente os impactos do programa e o papel desempenhado pelas mulheres na gestão dos recursos, considerando a heterogeneidade social e econômica do Brasil.

Outra limitação refere-se à dificuldade de avaliar a autonomia feminina em sua dimensão mais ampla, uma vez que, embora a literatura aponte maior protagonismo das mulheres, não foi possível verificar se esse protagonismo resulta em emancipação econômica duradoura ou permanece restrito ao espaço doméstico. Também não foram analisadas, de forma aprofundada, possíveis tensões intrafamiliares, como conflitos na tomada de decisão sobre os gastos ou situações em que a autoridade masculina ainda se sobrepõe. Ademais, a ausência de uma abordagem longitudinal impediu a análise dos impactos do programa no longo prazo, especialmente no que se refere à superação da pobreza e à mobilidade social das famílias.

Diante dessas limitações, apontam-se algumas possibilidades para pesquisas futuras. Destaca-se, inicialmente, a necessidade de estudos empíricos que utilizem entrevistas, questionários ou estudos de caso, a fim de compreender de forma mais aprofundada as práticas reais de gestão do benefício no cotidiano das famílias.

Também se mostra relevante investigar a relação entre o Programa Bolsa Família e a autonomia econômica das mulheres, especialmente no que diz respeito à inserção no mercado de trabalho e à geração de renda própria. Sugere-se ainda a realização de estudos comparativos entre diferentes regiões do país, com o objetivo de evidenciar como distintos contextos sociais, culturais e econômicos influenciam os resultados do programa. Outra possibilidade consiste em analisar a articulação entre o Bolsa Família e outras políticas públicas, como educação, saúde e assistência social, buscando compreender em que medida essa integração potencializa seus efeitos.

Além disso, futuros estudos podem aprofundar a análise das relações de gênero no interior das famílias beneficiárias, incluindo mudanças na distribuição de poder e possíveis sobrecargas atribuídas às mulheres. Por fim, ressalta-se a importância de pesquisas de caráter longitudinal, que permitam avaliar os efeitos do programa ao longo do tempo, especialmente no que se refere à mobilidade social e à ruptura do ciclo intergeracional da pobreza. Dessa forma, ao reconhecer suas limitações e indicar novos caminhos investigativos, este estudo contribui para o fortalecimento do debate acadêmico sobre políticas públicas, desigualdade social e o papel das mulheres na gestão do orçamento familiar.

TEXTOS ANALISADOS

COUTO, Maria Carolina do Amaral; SAIANI, Carlos César Santejo. Empoderamento feminino e políticas de transferência condicional de renda: evidências para o Programa Bolsa Família. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 54, n. 3, dez. 2024, p. 1-62.

DE SOUZA, Renata Gonçalves *et al.* Uma análise do papel feminino no Programa Bolsa Família. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 11, p. e599101117809-e599101117809, 2021.

FRIZZO, Djúlia. **Impactos do Programa Bolsa Família na vida das mulheres beneficiárias**. 2017. 94f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, RS, 2017.

GONDIM, Yuri Martins. **Pobreza e gênero: Programa Bolsa Família e privações de liberdade das mulheres no Brasil**. 2022. 111f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022.

LEITE, Andrea de Andrade; OLIVEIRA, Narla Carine Reis de. **Gestão do benefício do Programa Bolsa Família: autonomia feminina**. 2017, 75f. Monografia (Serviço Social), Universidade Federal de Sergipe, Sergipe, 2017.

MACHADO, Camila Borges; PAIVA, Fernando Santana de. As artimanhas da titularidade feminina: Análise a partir das histórias de vida das mulheres do Bolsa Família. **Estudos de Psicologia** (Natal), v. 27, n. 2, p. 192-202, 2022.

MESQUITA, Camile Sahb. **O Programa Bolsa Família: uma análise de seu impacto e alcance social**. 2007. 139f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, 2007.

SARAIVA, Maria do Socorro Pinto. Impactos do Programa Bolsa Família na Qualidade de Vida de Seus Beneficiários. **Revista Acadêmica Online**, v. 5, n. 26, 2019.

TESTA, Maurício Gregianin *et al.* Análise da contribuição do Programa Bolsa Família para o enfrentamento da pobreza e a autonomia dos sujeitos beneficiários. **Revista de Administração Pública**, v. 47, p. 1519-1541, 2013.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Territorialidade e políticas públicas no Brasil**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2012. Palestra apresentada em 01 de março de 2012.

ARRETCHE, Marta. Dilemas da universalização da saúde no Brasil. In: COHN, Amélia; ELIAS, Paulo (Orgs.). **Saúde e política: a política de saúde no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v. 2, p. 91-112.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. Cortez editora, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2025.

BRASIL. Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Perguntas frequentes – Programa Bolsa Família**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania>. Acesso em: 19 dez. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Novo Bolsa Família**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds>.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome**. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas_frequentes/bolsa-familia-beneficiario/7-o-que-sao-as. Acessado em: 14 de novembro 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Condicionalidades no Programa Bolsa Família**. Brasília: MDS, 2011.

BRONZO, Carla Baddini Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 2, p. 149-165.

CAMPELLO, Tereza. As condicionalidades do Programa Bolsa Família: por que e para quê? In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Condicionalidades no Programa Bolsa Família**. Brasília: MDS, 2010.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Índice de pobreza multidimensional para América Latina. **Metodologias da CEPAL**, n. 7. Santiago: CEPAL, 2025.

COHN, Amélia. O Programa Bolsa Família e seu potencial como política de Estado. In: ARRETCHE, Marta (org.). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

CURRALERO, Cláudia Baddini *et al.* As condicionalidades do Programa Bolsa Família. In: IPEA; MDS. **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. v. 1. Brasília: IPEA, 2010. p. 151-178.

DE BARROS, Ricardo Paes *et al.* **A focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva comparada**. Governo Federal, 2010.

DRAIBE, Sônia. Brasil: democracia, clientelismo e tecnocracia na formação das políticas públicas. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. **Intersectorialidade nas políticas públicas**: aprendizados do Programa Bolsa Família. Brasília: ENAP, 2019.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 2, p. 185–200.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 5, n. 18, p. 1-30, abr. 2000. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/handle/10438/4384>

FLEURY, Sonia. Democracia, participação e gestão pública: teoria e prática. **Revista Sociologia & Política**, Curitiba, n. 32, p. 65–80, jun. 2009.

FLEURY, Sonia. **Políticas sociais no Brasil**: organização, financiamento e gestão. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

GERMINE, Jéssica Alves de Lima; PERES, Roberta Guimarães. Transferência de renda e cuidado. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 38, 2021.

IBGE. **Estatísticas de gênero**: indicadores sociais das mulheres no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, 2010.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **O Programa Bolsa Família e seus impactos**. Brasília: IPEA, 2017.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, 2022.

IPEA. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. Brasília: IPEA, 2023

KERSTENETZKY, Célia Lessa. Pobreza no Brasil: nove temas para o novo século. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 5, n. 7, p. 149-166, 2018.

LAVINAS, Lena. Programas de transferência de renda: impactos sobre as relações de gênero. In: CAMPOS, R.; REGO, W. L. (Orgs.). **As políticas públicas e a desigualdade social no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.

LIMA, Gilson Adriano de Oliveira. **Os desafios das políticas de transferência de renda**. Brasília: IDP, 2024.

LOTTA, Gabriela Spanghero (Org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITEMAN, Marina. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, jan./jun. 2014.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro Henrique. Legitimidade e efetividade em arranjos institucionais de políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 6, p. 1531-1554, 2015.

MACHADO, Fernando Luís. Desigualdades sociais no mundo actual: teoria e ilustrações empíricas. Luanda: **Mulemba** – Revista Angolana de Ciências Sociais, volume V, número 9, páginas 2w97-318, 2015.

MARIANO, Silvana Aparecida; CARLOTO, Cássia Maria. Gênero e combate à pobreza: Programa Bolsa Família. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 17, n. 3, p. 901-908, set./dez. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/2175-8026.2009v17n3p901>. Acesso em: 3 jul. 2025.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social. **Bolsa Família: resultados e impactos**. Brasília: MDS, 2015.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social. **Relatório de Avaliação do Bolsa Família**. Brasília: MDS, 2014.

MELLO, Janine; MARQUES, Danusa. Mulheres, Estado e políticas públicas. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Implementando desigualdades**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

MODESTO, L. M.; CASTRO, J. A. Programa Bolsa Família: focalização e gestão descentralizada. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. M. (org.). **O Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2010. p. 15-42.

MODESTO, Luciana Jaccoud; CASTRO, Jorge Abrahão de. O Programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades: considerações sobre as condicionalidades. *In*: BRASIL. ENAP. **Condicionalidades no Programa Bolsa Família**. Brasília: ENAP, 2010. p. 15.

MONNERAT, Gláucia L. *et al.* Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1453–1462, 2007.

NASCIMENTO, Larissa Maria do. **De programa a auxílio**. 2024. Dissertação (Mestrado) – UNESP, Araraquara, 2024.

OLIVEIRA, Breyner R.; MARINS, Mani T. Os efeitos sociais do processo de implementação das políticas de transferência de renda no México e no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 24, n. 61, p. 260-289, 2023. DOI: 10.1590/18070337-117455.

ROMÃO, Maurício E. C. Considerações sobre o conceito de pobreza. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 4, p. 355–370, out./dez. 1982.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Renda mínima: características e tendências da experiência brasileira**. Campinas: UNICAMP/NEPP, 2001.

SILVA, Simone; NASCIMENTO, Elisabete. O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 126, p. 321-342, 2016.

SOARES, Sergei *et al.* Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. *In*: IPEA; MDS. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. v. 2. Brasília: IPEA, 2010.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. *In*: IPEA; MDS. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. v. 1. Brasília: IPEA, 2010. p. 25-55.

SPOSATI, Aldaíza. Condicionalidades e políticas sociais no Brasil: tensões e possibilidades. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Condicionalidades no Programa Bolsa Família**. Brasília: MDS, 2011.

TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza *et al.* A importância da avaliação no contexto do Bolsa Família. In: IPEA; MDS. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. v. 2. Brasília: IPEA, 2010. p. 285-310.